

Datum:
2026-08-17

Diarienummer:
UBN-2026-03001

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse

Utbildningsnämnden

Handläggare:
Katarina Håkansson

Remiss av förslag till Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunstyrelsen i enlighet med bilaga 1.

Ärendet

Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde den 27 maj 2026 att remittera förslag till Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028 till bland annat utbildningsnämnden.

Utbildningsnämnden föreslår ställa sig bakom behovet av ett stärkt arbete för barns och ungas fria tid och att det tas fram en handlingsplan.

Utbildningsnämnden anser att planen skulle vinna i tydlighet om det först finns en gemensam definition av begreppet barns och ungas fria tid. För att säkerställa förankring och underlätta genomförandet vore det gynnsamt med en gemensam beredning av handlingsplanen med berörda förvaltningar och bolag innan den läggs fram för beslut.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen.

Föredragning

Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde den 27 maj 2026 att remittera förslag till Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028 till bland annat utbildningsnämnden.

Utbildningsnämnden föreslår att i yttrande ställa sig bakom behovet av ett stärkt arbete för barns och ungas fria tid och att det tas fram en handlingsplan.

Även om utbildningsnämnden inte driver verksamhet som direkt faller in under begreppet barns och ungas fria tid, är nämnden en självklar samverkanspart och en aktiv deltagare i såväl strategiska frågor som i arbetet med att stärka samverkan över förvaltningsgränser. Arbetet för en sammanhållen styrning bör prioriteras.

Nämnden föreslås slutligen uttala att planen skulle bli tydligare om det först finns en gemensam definition av begreppet barns och ungas fria tid. För att säkerställa förankring och underlätta genomförandet vore det gynnsamt med en gemensam beredning av handlingsplanen med berörda förvaltningar och bolag innan den läggs fram för beslut.

Förslag till yttrande redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 17 augusti 2026
- Bilaga 1, Förslag till yttrande över plan för barn och ungas fria tid 2026–2028
- Bilaga 2, Remissversion Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028
- Bilaga 3, Slutrapport Utredning om barn och ungas fria tid, mars 2026
- Bilaga 4, Följebrev Remiss av förslag till Plan för barn och ungas fria tid

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Utbildningsnämnden
Yttrande

Kommunstyrelsen

Handläggare:
Katarina Håkansson

kommunledningskontoret@ uppsala.se
maria.ahrgren@ uppsala.se.

Yttrande över förslag till plan för barn och ungas fria tid 2026–2028, KSN-2026-01115

Utbildningsnämnden håller med om behovet av ett stärkt arbete för barns och ungas fria tid.

Fritidshemmen, som ligger inom utbildningsnämndens ansvarsområde, har en nära koppling till de frågor som tas upp i planen. Till skillnad från fritidsklubbarna, som drivs av kulturnämnden, styrs fritidshemmen av nationella regler och läroplanen. Där ska legitimerade lärare arbeta, och både avgifter och uppföljning av verksamhetens kvalitet regleras nationellt. Utbildningsnämnden driver därmed inte någon verksamhet som direkt faller in under begreppet barns och ungas fria tid.

Nämnden ser sig dock som en självklar samverkanspart och en aktiv deltagare i såväl strategiska frågor som i arbetet med att stärka samverkan över förvaltningsgränser.

Planen lyfter fram behovet av en sammanhållen styrning inom kommunkoncernen där helhetsperspektivet står i fokus. I den utredning som ligger till grund för planen föreslås att kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF) ska ha ett övergripande ansvar för detta arbete. Utbildningsnämnden delar den uppfattningen och menar att det är ett arbete som behöver prioriteras.

Utbildningsnämnden anser att planen skulle vinna i tydlighet om det först finns en gemensam definition av begreppet barns och ungas fria tid. Det skulle bland annat underlätta bedömningen av vilka former för samverkan som behövs. För att säkerställa förankring och underlätta genomförandet vore det gynnsamt med en gemensam beredning av handlingsplanen med berörda förvaltningar och bolag innan den läggs fram för beslut.

För utbildningsnämnden

Eva Christiernin

Ordförande

Eric Arborén Åström

Nämndsekreterare

Aktiverande styrdokument

Datum:
2026-05-13

Diarienummer:
KSN-2026-01115

Beslutsfattare:
Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:
XX

Remissversion:

Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028

Översiktsplan

Mål och budget

Verksamhetsplaner och affärsplaner

Program

Handlingsplaner och övriga planer

Inledning

Uppsala kommun har i Mål och budget 2025–2027 formulerat ett uppdrag om att utreda hur ansvaret för barn och ungas fria tid ska organiseras. Uppdraget, som ingår i fokusmålet *”Tryggheten – Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor”*, syftar till att stärka barns och ungas möjligheter till en meningsfull, jämlik och tillgänglig fritid. Denna plan innehåller de rekommendationer hur ansvaret för barn och ungas fria tid ska organiseras inom kommunen för att uppnå ökad tillgång, bättre resursutnyttjande och starkare samverkan. Den fokuserar på hela kommunens ansvar – både i den egna verksamheten och i samspel med civilsamhälle och föreningsliv – och omfattar både stad och landsbygd.

Planen ger en samlad bild av vilka principer, målområden och åtgärder som behövs för att Uppsala kommun ska stärka styrning, ansvarsfördelning och organisering av arbetet med barn och ungas fria tid.

Syfte

Syftet med planen är att säkra att förtydliga nämnders och bolagsstyrelserns ansvar och roller i arbetet med att stärka barns och ungas möjligheter till en meningsfull, jämlik och tillgänglig fritid. Åtgärderna i planen underlättar för nämnder och bolagsstyrelser att identifiera sina delar av ett målområde och integrera det i sin verksamhets- och affärsplanering. På så sätt har planen en tydligt styrande effekt och kan påskynda måluppfyllelsen.

Omfattning

Planen beskriver principer, målområden och åtgärder Uppsala kommunkoncern ska prioritera under 2026 till 2028.

Ansvar, genomförande och spridning

Kommunstyrelsen fattar beslut om planen och ansvarar för att leda och samordna det koncerngemensamma arbetet. Kommunstyrelsen ansvarar för planens spridning och för att stödja nämnder och bolagsstyrelser i sitt arbete.

Alla berörda nämnder och styrelser ansvarar för att integrera arbetet med utpekade åtgärder i sina respektive verksamheter och har verksamhetsansvar i att på så sätt bidra till planens samordning, uppföljning och måluppfyllelse. Varje nämnd och bolagsstyrelse ska integrera de åtgärder de får utpekade ansvar för i sin ordinarie verksamhetsplanering.

Eftersom flera nämnder och bolagsstyrelser har ett ansvar för kommunens arbete för barn och ungas fria tid krävs god samverkan, internt och externt.

Principer, målområden och åtgärder, samt ansvariga

Samtliga målområden och åtgärder utgår från fyra organisationsgrundande principer som bör fungera som referensram i kommunens fortsatta arbete. Principerna har vuxit fram ur ett utredningsarbete med intervjuer, dokumentstudier och gemensamma dialoger. De speglar återkommande spänningar, behov och utvecklingsområden snarare än färdiga lösningar. Syftet med principerna är att ge stöd för att pröva och väga alternativa lösningar samt tydliggöra vilka krav som bör vara uppfyllda oavsett organisatorisk modell. Principerna bör inte ses som ett alternativ till beslut om nämndansvar eller förvaltningsstruktur utan som ett ramverk för analys, utveckling och gemensam förståelse. De ställer krav på tydligare politiskt ansvar för helheten, stärkt systemledning, en organisering som bättre stödjer samordning och långsiktighet och de bör utgöra grunden för kommunens förhållningssätt till organisering av arbetet med barn och ungas fria tid.

Princip 1: Barn och ungas behov som utgångspunkt för ansvar och organisering

En övergripande princip är att ansvar och organisering för barn och ungas fria tid i första hand ska utgå från barns faktiska behov och livssituation – inte från verksamhets-, nämnd- eller förvaltningsgränser. Principen innebär att organiseringen behöver utformas så att barn och unga möter en sammanhängande logik i sin vardag, oavsett hur kommunen internt är organiserad.

Detta innebär att:

- ansvar behöver samordnas för att undvika glapp mellan verksamheter och åldersövergångar,
- organiseringen behöver stödja kontinuitet och tillgängliga övergångar mellan skola, idrott, fritid, kultur och andra relevanta arenor,
- uppdrag i högre grad bör definieras utifrån målgrupper och delmålgrupper (till exempel ålder, geografi, socioekonomi och funktionsnedsättning) för att möjliggöra långsiktig planering och likvärdighet.

En organisering lever upp till principen i den mån den minskar risken för att barn och unga faller mellan ansvar, och i den mån den stödjer sammanhängande övergångar i barns vardag.

Princip 2: Samordnat ansvar och tydlig systemledning

En andra central princip är att området kräver en tydlig styrkedja och ett sammanhållet ansvar för helheten kring barn och ungas fria tid. Utredningen visar att området i dag präglas av parallella strukturer där olika verksamheter verkar utifrån skilda uppdrag, mål och logiker. Utan en sammanhållande funktion tenderar samordning att bli personberoende och svår att upprätthålla över tid.

Den organisatoriska principen innebär att kommunen behöver:

- en tydlig funktion för systemledning som kan hålla ihop helheten,
- ett uttalat ansvar för att samordna mål, prioriteringar och uppföljning,
- strukturer för gemensamt lärande och utveckling över nämnd- och förvaltningsgränser.

En organisering lever upp till principen i den mån den möjliggör gemensam prioritering och uppföljning över organisatoriska gränser, och minskar beroendet av informella lösningar.

Princip 3: Geografisk närhet kombinerad med gemensam struktur

En tredje princip är att verksamheter för barn och unga behöver vara geografiskt nära och lokalt förankrade, samtidigt som likvärdighet kräver gemensamma strukturer. Lokala verksamheter behöver kunna anpassas efter olika stadsdelars och orters behov, men de måste också ingå i ett sammanhållet kommunalt system där kvalitet, kompetens och utveckling hålls ihop.

Denna princip innebär att:

- verksamheter ska kunna anpassas efter lokala behov i stadsdelar och på landsbygd,
- samtidigt som kompetensförsörjning, metodutveckling, uppföljning och kvalitetsarbete samordnas på kommunövergripande nivå.

En organisering lever upp till principen i den mån den kombinerar lokal handlingsfrihet med gemensamma stödstrukturer som skapar likvärdighet i kvalitet och tillgång.

Princip 4: Professionella team med gemensamt uppdrag

En kompletterande utgångspunkt är att organiseringen bör stödja professionella team med ett gemensamt uppdrag för barn och ungas fria tid. Syftet är att minska risken för parallella spår och stuprör när olika professioner verkar utifrån skilda logiker.

Detta innebär att:

- uppdrag och arbetssätt bör utformas så att olika kompetenser samverkar mot gemensamma mål,
- roller och samarbetsformer bör stödja gemensam planering och gemensamt lärande,
- organiseringen bör underlätta samarbete mellan exempelvis fritidsledare, ungdomscoacher, kulturarbetare och andra relevanta funktioner.

En organisering lever upp till principen i den mån den skapar tydliga gemensamma uppdrag och minskar strukturer som driver isär professioner.

Målnråde 1: Ett samlat systemledarskap för barns och ungas fria tid

Kommunens arbete med barn och ungas fria tid ska bedrivas utifrån ett samlat systemperspektiv där ansvar, styrning och uppföljning hänger ihop. I dag är området fördelat mellan flera nämnder, förvaltningar och bolag, med olika uppdrag och styrlogiker. Detta innebär att arbetet i stor utsträckning sker parallellt och att samverkan ofta är beroende av personliga kontakter snarare än tydliga strukturer.

För barn och unga får detta konkreta konsekvenser. Deras fritid formas i flera olika verksamheter samtidigt – skola, fritidsverksamhet, föreningsliv och sociala insatser – men utan att dessa alltid hänger samman. Det finns därmed en risk att barn hamnar mellan verksamheter, att insatser inte når rätt målgrupper eller att resurser används ineffektivt.

Ett utvecklat systemledarskap innebär att kommunen går från ett uppdelat arbetssätt till en sammanhållen styrning där helheten prioriteras. Det handlar inte om att skapa en ny organisation, utan om att tydliggöra ansvar, mandat och gemensam riktning så att befintliga verksamheter kan verka tillsammans. En sådan inriktning stärker kommunens möjligheter att arbeta förebyggande, långsiktigt och jämlikt.

Åtgärder

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
Tydliggöra ansvar och implementera arbetssätt för systemledning för barn och ungas fria tid. Det innefattar att förtydliga ansvar för gemensam planering, prioritering och uppföljning, inklusive hur samverkan initieras, leds och följs upp.			
Genomföra en översyn av berörda nämnders och bolagsstyrelser ansvar, reglementen och ägardirektiv för att delar och helhet i roller, minska överlappningar samt stärka deras involvering i arbetet med barn och ungas fria tid.			
Införa en gemensam modell för styrning och uppföljning av barn och ungas fria tid.			

Målområde 2: En gemensam strategisk inriktning och tydlig begreppsgrund

Kommunen ska ha en gemensam och tydlig strategisk inriktning för arbetet med barn och ungas fria tid. I dagsläget används begreppet olika i olika delar av organisationen, vilket leder till otydlighet i både ansvar och mål. Denna otydlighet påverkar hur verksamheter prioriterar, hur resurser fördelas och hur resultat följs upp. När olika verksamheter utgår från olika definitioner av fritid försvåras arbetet med att skapa en gemensam riktning. Det riskerar också att leda till att viktiga grupper av barn inte nås, eller att insatser utformas utan tillräcklig kunskap om deras samlade behov.

En tydlig strategisk inriktning syftar till att samla kommunen kring en gemensam målbild för vad fritiden ska bidra till: god hälsa, trygghet, delaktighet och jämlika livsvillkor. I detta ingår att tydliggöra fritiden som en del av kommunens förebyggande arbete och att utgå från principen om universell prevention – det vill säga att insatser ska nå alla barn och unga, men särskilt stärka de som har störst behov.

En central del i den strategiska inriktningen är att säkerställa att barn och ungas perspektiv tas tillvara i planering, utveckling och beslutsfattande. För att strategin ska bli relevant och träffsäker behöver barns och ungas erfarenheter systematiskt tas tillvara och integreras i kommunens styrning.

Detta målområde skapar därmed en gemensam grund för övriga mål, och gör det möjligt att styra mer samlat över organisatoriska gränser.

Åtgärder

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
Stärka den politiska samordningen genom att implementera ett strategiskt forum med representanter från berörda nämnder och bolagsstyrelser			
Identifiera och fastställa gemensamma begrepp, mål och principer för barn och ungas fria tid.			

Ta fram en kommunövergripande modell för barns och ungas delaktighet kopplad barns och ungas perspektiv till uppföljning och utveckling, så att deras synpunkter används aktivt för att justera utbud, arbetssätt och prioriteringar inom området. Den ska även säkerställa strukturer för att nå barn som i dag inte deltar i organiserad fritid.			
Tydliggöra ansvar för samordning av delaktighetsarbetet, så att inflytande inte blir beroende av enskilda verksamheter eller medarbetare.			
Skapa återkommande och långsiktiga former för dialog med barn och unga, exempelvis genom: återkommande dialogforum kopplade till fritidsverksamheter, strukturerade former för barn- och ungdomsperspektiv i utvecklingsarbete. Den ska innehålla gemensamma ramar för hur barn och unga ska involveras och i vilka frågor inflytande ska ske, på vilka nivåer (verksamhet, område, kommunövergripande), och hur återkoppling ska säkerställas.			

Målområde 3: Jämlik tillgång till meningsfull fritid – med sänkta trösklar för deltagande

Alla barn och unga i Uppsala ska ha reell möjlighet att delta i fritidsaktiviteter. I dag varierar deltagandet beroende på faktorer som bostadsområde, ekonomiska förutsättningar, tillgång till information och stöd samt funktionsförmåga.

Det innebär att fritiden riskerar att förstärka skillnader i livsvillkor. Barn som redan har goda förutsättningar deltar i högre grad, medan andra står utanför – trots att det är dessa barn som ofta har störst behov av trygga sammanhang och vuxenstöd.

En central del av detta målområde är att minska de trösklar som hindrar deltagande. Det handlar inte enbart om att öka utbudet, utan om att säkerställa att barn faktiskt kan och vill delta. Avgifter, krav på utrustning och behov av organisatoriskt stöd kan utgöra avgörande hinder. Utredningen visar att dagens avgiftsmodeller mellan olika verksamheter inte alltid är logiska och kan slå orättvist mot barn och familjer.

En mer jämlik fritid förutsätter därför att kommunen aktivt arbetar med att utveckla modeller som gör det enklare att delta – exempelvis genom lågtröskelverksamhet, samordnade avgiftsmodeller och stöd till barn som behöver hjälp att ta första steget.

Åtgärder

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
Genomföra en samlad kartläggning av tillgång till och deltagande i kultur-, idrotts- och fritidsverksamheter i hela kommunen.			
Ta fram en kommunövergripande modell för avgifter och ekonomiska villkor som främjar jämlikt deltagande.			
Utveckla och skala upp lågtröskelverksamheter (avgiftsfria, öppna och tillgängliga aktiviteter). Det innefattar att: kartlägga nuvarande utbud och identifierar vita fläckar i kommunen, tydliggöra vad som kännetecknar lågtröskelverksamhet i kommunens kontext, ange principer för finansiering, samverkan och uppföljning samt tydliggör ansvar och mandat i gränsytan mellan kommunal verksamhet och civilsamhälle.			
Införa en fritidslotsfunktion för barn som står utanför fritidsaktiviteter.			

Målområde 4: Sammanhållen och strategisk samverkan med civilsamhället

Civilsamhälle och föreningsliv är avgörande för barn och ungas fritid. En stor del av aktiviteterna organiseras av ideella aktörer, och kommunens roll är i hög grad möjliggörande. Samtidigt visar utredningen att styrningen av denna relation är otydlig och splittrad.

Detta innebär att föreningar möter olika delar av kommunen beroende på fråga, och att förutsättningarna varierar mellan olika typer av aktörer. Större föreningar har ofta bättre kapacitet att ta del av stöd, medan mindre och mer inkluderande aktörer kan ha svårare att etablera sig.

För barn och unga innebär detta att tillgången till aktiviteter blir beroende av lokala förutsättningar och föreningslivets kapacitet. En mer strategisk samverkan syftar till att jämnar ut dessa skillnader och säkerställa att kommunens stöd når fler barn.

Det kräver att kommunen samordnar sina kontaktvägar, utvecklar sina bidragssystem och bygger långsiktiga relationer med civilsamhället utifrån gemensamma mål.

Åtgärder

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
Integrera civilsamhällets organisationer, studieförbund och andra samhällsaktörer i mer långsiktiga och tydligt ledda samverkansformer för att samverkan ska få verklig effekt i barns och ungas livsvillkor.			
Se över och utveckla bidragssystemen med fokus på barn och ungas deltagande och jämlikhet.			
Stärka kommunkoncernintern samverkan och utveckla gemensamma arbetssätt kring förebyggande arbete, övergången mellan skoldag och fri tid, användning och planering av lokaler där skola och verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid möts, samordning kring barns vardag i olika åldrar, återkommande analys av barns behov i olika delar av kommunen.			

Målområde 5: Hög kvalitet, relevant innehåll och stärkt kapacitet i fritidsverksamheter

För att fritiden ska göra verklig skillnad krävs inte bara tillgång till aktiviteter, utan också att verksamheterna håller hög kvalitet. Utredningen visar att kvalitet och innehåll varierar, och att verksamheter i vissa fall riskerar att bli alltför passiva eller otydliga i sitt uppdrag.

Samtidigt pekas personalens kompetens, kontinuitet och arbetssätt ut som avgörande faktorer för verksamheternas kvalitet. I en verksamhet som bygger på relationer och förtroende är detta särskilt viktigt.

Målområdet innebär att kommunen behöver stärka sin genomförandekapacitet. Det handlar om att skapa förutsättningar för verksamheter som: erbjuder trygga mötesplatser, har ett innehåll som engagerar och utvecklar samt kan möta olika gruppers behov. Samtidigt behöver kommunen arbeta mer samlat med kompetensutveckling och skapa förutsättningar för lärande mellan verksamheter.

Åtgärder

Åtgärd	Samordnare	Delansvarig	Årtal
Stärk styrningen för ökad likvärdighet: Kommunen bör följa upp kvalitet, tillgänglighet och målgruppsstillgång utifrån gemensamma indikatorer.			
Säkerställa långsiktiga förutsättningar för bemanning och kontinuitet i verksamheterna.			
Säkerställ strukturerade och dokumenterad samverkan, som minskar personberoende och skapar mer likvärdiga strukturer mellan skolan, socialtjänst och kultur-, idrott- och fritidsverksamhet.			
Etablera en gemensam stödstruktur för kompetensutveckling inom området barn och ungas fria tid med riktade insatser som når hela kommunen och bidrar till likvärdig kvalitet. Den ska bygga på uppdragets kärna – inte verksamhetsgränser – och omfatta alla professioner som verkar i området.			
Etablera forum för gemensamt lärande och erfarenhetsutbyte.			

Uppföljning

Kommunstyrelsen är ansvarig för planen och har därmed det övergripande ansvaret för uppföljning och utvärdering av planen. Alla berörda nämnder och bolagsstyrelser ska årligen redovisa resultatet av sitt arbete med att uppfylla de uppställda målen till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen följer upp planen i ordinarie programuppföljning och kan sedan revidera den vid behov. Revidering ska ske genom gemensam beredning.

Relaterade dokument

- Kulturpolitiskt program
- Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning
- Idrottspolitiskt program
- Landsbygdsprogram för Uppsala kommun
- Program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning
- Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete
- Lokalförsörjningsplaner

Utredningar från Uppsala kommun

- Återrapportering och förslag på åtgärder kring barn och ungas fria tid (KSN-2026-01115)
- Kultur- och fritidsaktiviteter för en meningsfull fritid, oktober 2025, Gullers Grupp



Utredning om barn och ungas fria tid, Uppsala kommun Huvudrapport Slutrapport, mars 2026

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Metod och arbetssätt	6
1.2 Praktiska avgränsningar	7
1.3 Utredningsdirektivet i sammanfattning	7
1.4 Utredningsorganisation	8
1.5 Rapportens disposition	9
2 Varför är barn och ungas fria tid en viktig samhällsfråga?	10
3 Begrepp och utgångspunkter	11
3.1 Barn och ungas fria tid	11
3.2 Fritid och fritidsverksamhet	12
3.3 Kultur och kulturverksamhet	13
3.4 Främjande, förebyggande och universell prevention	14
3.5 Sammanfattning – vår syn på begreppen	15
4 Systemledning som utgångspunkt för arbetet med barn och ungas fria tid .	16
5 Styrning av barn och ungas fria tid – mål, policy och program.....	17
5.1 Gemensamma stråk, spänningsfält och styrutmaningar	17
5.2 Sammanvägd bedömning – styrning med höga ambitioner	19
6 Nämndernas och bolagens olika ansvar	20
6.1 Nämndernas ansvar utifrån reglementena	20
6.2 Kulturnämndens och idrotts- och fritidsnämndens reglemente.....	21
6.3 Utbildningsnämndens reglemente och kulturnämndens reglemente	22
6.4 Socialnämndens reglemente och idrotts- och fritidsnämndens reglemente.	23
6.5 Samlad analys: Styrning i ett gränsöverskridande uppdrag	23
7 Ansvar inom förvaltningsorganisationen.....	25
7.1 Översikt: förvaltningarnas och bolagens ansvar och uppdrag.....	25
7.2 Särskilt om kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF)	28
7.3 Sammanfattande analys av förvaltningsorganisationen	34
8 Iakttagelser utifrån intervjuer.....	36
8.1 Synen på barn och ungas fria tid.....	36

8.2	Uppfattningar om KIF.....	37
8.3	Samverkan mellan aktörer.....	39
8.4	Barn och ungas delaktighet och inflytande.....	41
8.5	Tillgång till fritid.....	43
8.6	Kompetens, kapacitet och kompetensförsörjning	45
8.7	Civilsamhälle i kommunens organisering av barn och ungas fria tid.....	47
8.8	Innehållet i den öppna fritiden – ”häng” eller sammanhang	49
8.9	Allaktivitetshus – strategiska nav i behov av samordning och styrning	51
8.10	Synen på nyttan av att flytta ansvaret för lagstyrd öppen fritidsverksamhet	52
8.11	Samlad överblick över iakttagelserna	53
9	Ansvaret för lagstyrd fritidsverksamhet.....	55
9.1	Vad säger skollagen?.....	55
9.2	Nuvarande ansvarsfördelning	56
9.3	Utmaningar som finns idag	57
9.4	Fritidsklubbarna speglade i målgruppsanalysen	60
10	Behovsbilden – vad barn och unga vill på fritiden	61
10.1	Generella behov hos barn och unga.....	61
10.2	Hur barn och ungas behov förstås i Uppsala (intervjuer).....	62
10.3	Målgruppsanalys – KIF/Fritid Uppsala oktober 2025.....	64
10.4	Sammanfattning – vad visar behovsbilden?	65
10.5	I vilken mån möter Uppsala barns och ungas faktiska behov?.....	66
11	Sammanfattande analys.....	68
11.1	Styrning och ansvarsfördelning	68
11.2	Organisering och samverkan	68
11.3	Tillgång och jämlikhet.....	69
11.4	Innehåll och kvalitet i verksamheten	69
11.5	Delaktighet och barns och ungas perspektiv	70
11.6	Systemledning och kapacitet för helhet	70
11.7	Lagstadgad öppen fritidsverksamhet.....	71
11.8	Samlad analys	71
12	Rekommendationer och förslag	72
12.1	Organisationsgrundande principer	72

12.2	Nämndansvar och reglementen	74
12.3	Förvaltningsorganisationen.....	77
12.4	Vägval för lagstyrd fritidsverksamhet.....	80
12.5	Samverkan som strukturell nödvändighet	82
12.6	Barns och ungas delaktighet och inflytande	83
12.7	Tillgång till meningsfull fri tid	84
12.8	Kompetensförsörjning och kompetensutveckling	85
12.9	Civilsamhällets roll i barn och ungas fria tid	86
12.10	Strategisk inriktning och gemensamma begrepp	87
Bilaga 1: Utredningsdirektivet, Uppdrag 40, kommunfullmäktige i Uppsala kommun		
Bilaga 2: Redovisning och analys av styrande dokument		
Bilaga 3: Barn och ungas livsvillkor i Uppsala – en översikt		
Bilaga 4: Arbetsgruppens reflektioner och medskick, 2025-09-16 och 2026-01-22		
Bilaga 5: Fördjupad beskrivning av alternativ för lagstadgad fritidsverksamhet		
Bilaga 6: Omvärldsbevakning – exempel		

Sammanfattning

Uppsala kommun har gett i uppdrag att utreda hur ansvar och organisering kring barn och ungas fria tid ser ut i dag. Uppdraget tar sin utgångspunkt i kommunens ambitioner om trygghet, jämlika livsvillkor och ett stärkt förebyggande arbete, där kultur-, idrotts- och fritidsverksamhet utgör viktiga delar av barns och ungas uppväxtmiljöer.

Utredningen visar att kommunen har ett brett engagemang och ett stort utbud av verksamheter och insatser som på olika sätt bidrar till barn och ungas fria tid. Samtidigt är ansvaret för området fördelat mellan flera nämnder, förvaltningar och bolag, med olika uppdrag, styrlogiker och målgrupper. Det saknas en samlad styrkedja som omfattar området som helhet.

Analysen visar att ansvarsfördelningen är fragmenterad. Kulturnämnden, idrotts- och fritidsnämnden, utbildningsnämnden och socialnämnden har alla uppdrag som berör barn och ungas fria tid, men utan ett gemensamt övergripande ansvar. Detta innebär att styrning och prioriteringar sker inom respektive nämnds uppdrag, snarare än utifrån ett samlat perspektiv på barn och ungas fria tid.

Vidare visar utredningen att systemledning saknas. Det finns ingen tydlig funktion eller struktur med mandat att samordna, följa upp och utveckla området över organisatoriska gränser. Samverkan sker till del genom informella kontakter och personligt engagemang snarare än genom etablerade processer och gemensamma arbetssätt. Detta gör systemet sårbart och försvårar långsiktig planering, gemensamma prioriteringar och lärande över tid.

Ett ytterligare resultat är att begreppet barn och ungas fria tid används på olika sätt i styrdokument, organisation och praktik. Avsaknaden av en gemensam förståelse för vad området omfattar bidrar till otydlighet i ansvar, styrning och uppföljning. Samtidigt visar analysen att området, oavsett definition, alltid berör tre centrala funktioner: tillgång till platser och miljöer, tillgång till vuxenstöd och trygga sammanhang samt tillgång till organiserade aktiviteter.

Civilsamhället och föreningslivet spelar en central roll i utbudet av aktiviteter för barn och unga. Utredningen visar dock att relationen mellan kommunen och civilsamhället präglas av otydliga förväntningar och varierande grad av strategisk styrning. Detta innebär en risk för att tillgången till fritidsaktiviteter blir ojämn och beroende av lokala förutsättningar och engagemang.

Sammantaget visar utredningen att Uppsala kommun står inför strukturella utmaningar när det gäller styrning, samordning och ansvar inom området barn och ungas fria tid. Utmaningarna är i huvudsak organisatoriska och systemrelaterade, snarare än kopplade till bristande engagemang, ambition eller resurser.

Rapporten utgör ett underlag för fortsatt arbete med att tydliggöra ansvar, stärka systemledning och skapa bättre förutsättningar för en sammanhållen och jämlik fritid för barn och unga i Uppsala kommun.

1 Inledning

Uppsala kommun har i Mål och budget 2025–2027 formulerat ett uppdrag om att utreda hur ansvaret för barn och ungas fria tid ska organiseras. Uppdraget, som ingår i fokusmålet *”Tryggheten – Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor”*, syftar till att stärka barns och ungas möjligheter till en meningsfull, jämlik och tillgänglig fritid. Kommunstyrelsen har ansvar för att samordna arbetet, som berör flera nämnder och bolagsstyrelser.

För att genomföra uppdraget har Public Partner anlåtts för att bistå i arbetet med att ta fram utredningsunderlag. Denna rapport är en del av Public Partners genomförande av uppdraget och utgör en huvudrapport som beskriver hur ansvar, organisering och samverkan kring barn och ungas fria tid ser ut i dag. En sammanfattande analys med identifiering av centrala områden för ställningstaganden redovisas också tillsammans med rekommendationer och förslag.

Rapporten redogör för såväl formella förutsättningar – i form av reglementen och styrdokument – som praktiska arbetsformer, samarbetsmönster och upplevda gränssnitt. Den lyfter även fram styrkor, överlappningar och utvecklingsbehov.

I vissa delar pekar rapporten också ut möjliga riktningar för utveckling. Ambitionen är att bidra till en gemensam förståelse för nuläget och samtidigt visa på möjliga vägar framåt där ansvar och roller kan förtydligas och samverkan stärkas.

Vi vill också uppmärksamma att utredningen genomförs i ett skede där en ny socialtjänstlag är på väg att träda i kraft. Den nya lagstiftningen innebär ett tydligare fokus på tidiga och förebyggande insatser, ökad samverkan mellan kommunala verksamheter samt ett bredare perspektiv på barns och ungas livsvillkor. Detta förstärker betydelsen av frågor som rör barn och ungas fria tid, öppna fritidsverksamheter och tillgång till trygga och inkluderande sammanhang. Även om kultur-, idrotts- och fritidsverksamheter inte utgör socialtjänst i formell mening, får de i detta sammanhang en tydligare roll som en del av kommunens samlade förebyggande struktur.

1.1 Metod och arbetssätt

Utredningen har genomförts med en kombination av kvalitativa och dokumentbaserade metoder. Syftet har varit att både fånga den formella ansvarsfördelningen och den praktiska verkligheten i organisering och samverkan.

1.1.1 Dokumentanalys

En systematisk genomgång har gjorts av styrande dokument, inklusive Mål och budget 2025–2027, nämndernas reglementen, verksamhetsplaner samt tidigare utredningar och beslut. Analysen har gett en bild av hur ansvarsfördelningen är definierad i formella termer och vilka politiska mål och uppdrag som styr verksamheterna. Genom att jämföra flera styrdokument har vi kunnat identifiera både samsyn och otydligheter i ansvarsfördelningen.

1.1.2 Djupintervjuer

Semistrukturerade intervjuer har genomförts med både förtroendevalda och tjänstepersoner från berörda nämnder, förvaltningar och bolag. Urvalet av intervjupersoner har syftat till att fånga olika perspektiv – strategiska, operativa och verksamhetsnära. Intervjuerna har bidragit med kunskap om hur uppdraget hanteras i praktiken, hur samverkan fungerar och vilka styrkor och utmaningar som upplevs i nuvarande organisation. Intervjuerna har även gett inblick i hur barns och ungas fritid uppfattas och prioriteras i olika delar av kommunen. Sammantaget har ca 25 intervjuer genomförts.

1.1.3 Organisationsanalys

En genomlysning har gjorts av gränssnitt och samarbetsytor mellan nämnder och bolag. Analysen har omfattat både ansvarskedjor och praktiska arbetsförhållanden, med fokus på hur beslut, resurser och verksamhetsansvar fördelas. Genom att kombinera dokumentanalys med intervjuer har vi ambitionen att belysa bland annat var det finns tydliga mandat, var det finns överlappningar och var det uppstår glapp i ansvarsfördelningen.

1.1.4 Arbetsmöten i arbetsgruppen

Arbetsmöten i arbetsgruppen (se nedan) har genomförts vid två tillfällen, 16 september 2025 och 22 januari 2026.

Syftet med det första mötet var att pröva iakttagelser från intervjuerna samt att identifiera gemensamma behov och fördjupningsområden. Syftet med det andra mötet var att pröva analys samt förslag på inriktning, förändring av ansvarsområden och arbetssätt. Resultatet av arbetsmötet sammanfattas i Bilaga 4: Arbetsgruppens reflektioner och medskick, 2025-09-16 2026-01-22.

1.2 Praktiska avgränsningar

Nulägesbeskrivningen omfattar de nämnder och bolag som pekats ut i uppdragsdirektivet: kommunstyrelsen, kulturnämnden, idrotts- och fritidsnämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden, omsorgsnämnden, arbetsmarknadsnämnden, Uppsala kommun Arenor AB och Fastigheter samt Uppsala Skolfastigheter AB.

Uppdraget innefattar inte att föreslå eller genomföra konkreta organisationsförändringar, utan att skapa ett välgrundat beslutsunderlag för kommunfullmäktige. Fokus ligger på den kommunala ansvarsfördelningen och relationen till civilsamhället, snarare än på fritidsutbudets innehåll i detalj.

1.3 Utredningsdirektivet i sammanfattning

Utgångspunkten för arbetet är det uppdragsdirektiv som fastställdes av kommunledningskontoret i februari 2025, version 1.1 under juni 2025, med diarienummer KSN-2025-01135. Direktivet konkretiserar uppdraget från kommunfullmäktige enligt Mål och budget 2025–2027 och anger ramarna för innehåll, syfte, mål och genomförande.

Syftet med uppdraget är enligt utredningsdirektivet att utreda hur ansvaret för barn och ungas fria tid ska organiseras inom kommunen för att uppnå ökad tillgång, bättre resursutnyttjande

och starkare samverkan. Utredningen ska fokusera på hela kommunens ansvar – både i den egna verksamheten och i samspel med civilsamhälle och föreningsliv – och omfatta både stad och landsbygd.

Uppdragsdirektivet pekar ut ett antal konkreta frågor som ska belysas i utredningen, bland annat:

- Ansvarsfördelning mellan nämnder, särskilt vad gäller lagstyrd respektive frivillig fritidsverksamhet
- Organisering av främjande och förebyggande insatser, exempelvis fritidsgårdar och ungdomsjourer
- Möjligheten att flytta ansvar för lagstyrd fritidsverksamhet från kulturnämnden till utbildningsnämnden
- Förutsättningar för stärkt kompetensförsörjning, särskilt fritidsledarrollen
- Målgruppens behov, särskilt barn och unga som inte nås av dagens fritidsutbud
- Möjligheter att stärka det ideella engagemanget och samverkan med civilsamhället

Direktivet innehåller även tydliga mål kopplade till effektivitet, kvalitet och jämlikhet, samt anger att arbetet ska utmynna i konkreta rekommendationer och en plan för genomförande.

Som angetts utgör föreliggande nulägesrapport det första steget i denna process och fokuserar på att ge en strukturerad bild av hur ansvar och organisering ser ut idag – som underlag för vidare analys och rekommendationer i nästa fas.

För utredningsdirektivet i sin helhet, se bilaga 1: Utredningsdirektivet.

1.4 Utredningsorganisation

Utredningen om ansvarsfördelning kring barn och ungas fria tid leds av kommunstyrelsen, som enligt Mål och budget 2025–2027 har det samlade samordningsansvaret för uppdraget. Kommunledningskontoret ansvarar för att praktiskt leda arbetet och har utsett en uppdragsledare med mandat att samordna, styra och driva processen framåt. Nedan beskrivs utredningsorganisationen i övrigt.

1.4.1 Arbetsgrupp

För att genomföra uppdraget har en arbetsgrupp etablerats med representanter från berörda nämnder och bolag. Arbetsgruppen utgör det operativa forumet för analys, avstämning och gemensam kunskapsuppbyggnad. Gruppen har en roll i att säkerställa att arbetet speglar olika perspektiv och ansvar inom kommunen.

Arbetsgruppen har representation från utbildningsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen, kultur- och idrottsförvaltningen, kommunledningskontoret, Skolfastigheter AB samt Arenor och fastigheter AB och består av totalt 9 medarbetare.

Inom ramen för den nulägesbeskrivning som redovisas i föreliggande dokument har ett arbetsgruppsmöte genomförts tillsammans med arbetsgruppen (16 september 2025). De reflektioner och medskick som framkom från arbetsgruppen är sammanställda i Bilaga 3: "Arbetsgruppens reflektioner och medskick, 2025-09-16".

1.4.2 Referensgrupp

Som komplement till arbetsgruppen finns en referensgrupp, med representation från ledande tjänstepersoner inom berörda verksamhetsområden.

1.4.3 Process- och analysstöd

Till stöd för utredningen har kommunen anlitat Public Partner som extern process- och utredningsresurs. Public Partner ansvarar för att genomföra dokumentanalyser, kartläggning, intervjuer och organisationsstudier samt att sammanställa analyser och rapporter. Arbetet sker i nära dialog med uppdragsledaren och arbetsgruppen och utgår från en gemensamt framtagen tid- och aktivitetsplan.

Sammantaget kan sägas att projektorganisationen bygger på en arbetsfördelning där kommunstyrelsen anger inriktning, uppdragsledaren ansvarar för den dagliga styrningen, arbetsgruppen bidrar med operativt innehåll, referensgruppen säkrar bredd och förankring, och Public Partner tillför metodstöd, analys och processstöd.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är uppbyggd för att successivt gå från uppdragets utgångspunkter till nulägesbild, analys och rekommendationer. Efter sammanfattning och sammanfattning av rekommendationer (kapitel 1) redovisas uppdragets bakgrund, metod, avgränsningar och organisering (kapitel 1). Därefter följer en kort inramning av varför barn och ungas fria tid är en viktig samhällsfråga (kapitel 2) samt ett kapitel som klargör centrala begrepp och utgångspunkter som används genom rapporten (kapitel 3).

I rapportens analysdel beskrivs systemledning som ett centralt perspektiv för området (kapitel 4). Därefter analyseras kommunens styrning genom mål, policy och program (kapitel 5), följt av en genomgång av hur ansvar är formellt fördelat mellan nämnder och bolag utifrån reglementen (kapitel 6). Rapporten beskriver sedan tjänstepersonsorganisationen och hur ansvar och uppdrag är organiserade i förvaltningar och bolag, med särskilt fokus på kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (kapitel 7).

Som komplement till den formella bilden redovisas iakttagelser från intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner, tematiskt strukturerat utifrån återkommande frågor och mönster (kapitel 8). Den lagstyrda fritidsverksamheten behandlas därefter i ett särskilt kapitel med fokus på skollagens ramar, nuvarande ansvarsfördelning och identifierade utmaningar (kapitel 9). Rapporten sammanfattar även en behovsbild med utgångspunkt i vad barn och unga efterfrågar och hur behoven kan förstås i Uppsala (kapitel 10).

Mot bakgrund av underlagen sammanfattas utredningens analys i ett samlat kapitel som ringar in centrala slutsatser och utvecklingsbehov (kapitel 11). Rapporten avslutas med utredningens rekommendationer och förslag, organiserade utifrån områden som bedöms särskilt viktiga för att stärka styrning, ansvarsfördelning och samordning (kapitel 12).

Fördjupningar och kompletterande underlag redovisas i bilagor, bland annat utredningsdirektiv, dokumentanalys, livsvillkorsöversikt, arbetsgruppens medskick, fördjupning kring lagstyrd fritidsverksamhet samt omvärldsbevakning.

2 Varför är barn och ungas fria tid en viktig samhällsfråga?

Utgångspunkten för denna utredning är Uppsala kommuns ambition att stärka arbetet med barn och ungas fria tid. I uppdragsdirektivet formuleras detta bland annat så här: *"Att kunna delta i fritidsaktiviteter bidrar långsiktigt till att förbättra folkhälsan men också till att förbättra välmående och att skapa sociala sammanhang för gemenskap för individen."*

Denna formulering fångar viktiga värden: fritidens betydelse för barn och ungas hälsa, trygghet och sociala liv. Att ha tillgång till meningsfulla fritidsaktiviteter kan bidra till att minska stress, stärka självkänslan och bygga positiva relationer med både jämnåriga och vuxna. Samtidigt visar såväl forskning som intervjuer i denna utredning att frågan om barns fria tid sträcker sig bortom individens välmående – den rör också samhällets långsiktiga hållbarhet.

Fritiden är en del av barns livsvillkor och en arena där många grundläggande rättigheter ska förverkligas: rätten till lek, vila och fritid (artikel 31 i barnkonventionen), rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12) och rätten till delaktighet oavsett bakgrund eller funktionsförmåga (artikel 2). Det gör fritiden till en fråga om rättvisa, jämlikhet och barns egenmakt.

Fritiden är också en plats där barn och unga utvecklar egenskaper som är centrala för ett demokratiskt samhälle: samarbete, ansvarstagande, kreativitet, konflikthantering och ledarskap. Genom deltagande i fritidsgårdar, föreningar, kulturverksamheter, bibliotek och öppna mötesplatser får unga erfarenheter av att påverka sin omvärld och att deras röst spelar roll. I det perspektivet är fritiden inte enbart en service, utan en del av samhällets demokratiska infrastruktur.

För barn som lever i socioekonomiskt utsatta hushåll, med otrygga uppväxtvillkor eller med begränsad tillgång till trygga miljöer, blir fritiden dessutom en **kompensatorisk resurs**. Det kan vara den plats där man känner sig sedd, hörd och viktig – vilket i sig kan motverka utanförskap, psykisk ohälsa och brottslighet.

Sammantaget är barns och ungas fria tid inte en enskild sakfråga, utan ett område med bred och djup samhällsbärande betydelse. Hur kommunen organiserar, ansvarsfördelar och samverkar kring barns fria tid påverkar både individers framtid och samhällets sammanhållning, tillit och demokratiska förankring.

3 Begrepp och utgångspunkter

I utredningen om barn och ungas fria tid återkommer ett antal begrepp som är centrala men som också används på olika sätt i kommunen. Begrepp som *barn och ungas fria tid*, *fritid*, *fritidsverksamhet*, *kultur och främjande* och *förebyggande* samt *folkhälsa* förekommer ofta i styrdokument, i nämndernas reglementen och i våra intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner. Samtidigt råder det en viss osäkerhet och variation i hur de tolkas.

Syftet med detta kapitel är därför flera: dels att redovisa hur vi i utredningen förstår och använder de centrala begreppen, att beskriva hur begreppen används i kommunen i dag och vilka skillnader som finns mellan aktörer, att synliggöra konsekvenser av en otydlig begreppsapparat för ansvarsfördelning och organisering, samt att bidra till att skapa en mer gemensam begreppsram som kan underlätta fortsatt analys, dialog och beslutsfattande.

Vi gör inte anspråk på att komma med uttömmande förklaringar till de redovisade begreppen.

3.1 Barn och ungas fria tid

Begreppet *barn och ungas fria tid* är det övergripande utgångspunkten för uppdraget. I Mål och budget 2025–2027 beskrivs uppdraget som att stärka barns och ungas möjligheter till en aktiv och meningsfull fritid. Med detta avses den tid då barn och unga inte är i skolan eller i annan obligatorisk verksamhet.

Den fria tiden kan omfatta både organiserade aktiviteter – som idrott, musikskola, föreningsliv och fritidsgårdar – och spontana aktiviteter, såsom lek, digitala miljöer, häng i parker eller eget skapande.

Intervjuer visar att olika aktörer betonar olika delar av detta.

- En politiker beskrev det som "allt det som sker utanför skolan, där kommunen har en möjlighet att erbjuda alternativ som stärker gemenskap och hälsa".
- En tjänsteperson framhöll att begreppet kan bli för brett: "Ibland känns det som att barnens hela liv utanför skolan kallas fri tid. Då blir det nästan omöjligt att styra eller följa upp."
- Andra betonade de skolnära fritidsklubbarna: "För mig handlar det mest om verksamheter direkt efter skolan – där vi kan fånga upp ungdomar i rätt tid."

Den vanligaste förståelsen är att barn och ungas fria tid är allt som barn gör som sker utanför skolan. Samtidigt lyfter flera intervjupersoner att en så bred definitionen möjligen gör att begreppet gör det svårt att applicera i ett kommunalt styrnings- och ledningsperspektiv.

Förståelse för barn och ungas fria tid redovisas närmare i kapitlet som redovisar iakttagelserna från intervjuerna.

3.2 Fritid och fritidsverksamhet

Begreppet *fritid* är centralt men samtidigt mångtydigt i kommunal kontext. I vardagligt tal förknippas fritid ofta med den tid som barn och unga själva styr över, bortom skolans och familjens krav. I kommunal styrning och organisering har begreppet fått både en institutionell och en lagreglerad betydelse.

Kommunernas ansvar för barns och ungas fritid växte fram under efterkrigstiden, parallellt med välfärdsstatens utbyggnad. Fritidsverksamhet etablerades som en del av den socialpolitiska infrastrukturen, med fokus på att erbjuda trygga mötesplatser, främja föreningslivet och skapa möjligheter för kultur- och idrottsaktiviteter. Fritidsgårdar, allaktivitetshus och kommunalt stöd till föreningslivet har sedan dess varit återkommande inslag i de flesta kommuner. I Uppsala har dessa "fritidsfrågorna" organisatoriskt varit fördelade mellan olika nämnder och förvaltningar över tid.

I det idrottspolitiska programmet anges en definition för fritid, nämligen:

"Den tid som människan själv bestämmer över val av aktiviteter, vilka inte är nödvändiga på grund av fysiologiska, ekonomiska eller andra sociala tvång."

En viktig aspekt är också att fritid också är knutet till skolans område genom skollagen. Här finns fritidshem och den öppna fritidsverksamheten. Syftet enligt skollagen är dels att erbjuda omsorg, dels att komplettera skolans uppdrag med fokus på barns och ungas utveckling, lärande och sociala gemenskap.

Fritid är alltså både en del av skolans lagstadgade uppdrag och en del av det bredare kommunala fritidsuppdraget. I intervjuer har detta lyfts som en källa till förvirring: *"När vi pratar om fritid, menar vi då fritidshemmet, fritidsgården eller hela ungas liv utanför skolan?"*

Begreppen *fritid* kan också ställas i relation till *fritidsverksamhet*. Fritid kan då sägas beskriva det livsutrymme som barn och unga har utanför skolans och familjens ramar, medan *fritidsverksamhet* avser de organiserade insatser som syftar till att möjliggöra en meningsfull och tillgänglig fritid. Fritidsverksamhet är alltså ett medel för att påverka barns och ungas faktiska möjligheter till en god fritid.

Begreppet fritid förhåller sig också till begreppet idrott, vilket bland annat ges uttryck i det idrottspolitiska programmet där det anges att: *"I detta program hanteras idrott som en bland fler fritidsaktiviteter. Därför ska, när begreppet fritid används, idrott alltid läsas in i sammanhanget. Idrott används som uttalat begrepp då dess särart på något sätt motiverar detta."*

När vi nu berör begreppet fritid vill vi också uppmärksamma att det i dag finns en särskild enhet som innehåller begreppet fritid, det vill säga avdelningen Fritid Uppsala inom KIF. Avdelningen har främst ansvar för fritidsgårdar, ungdomsverksamheter och allaktivitetshus (se kapitlet Förvaltningsstrukturen för en närmare beskrivning.) Intervjuer visar dock på en viss oklarhet i hur Uppsala Fritids uppdrag uppfattas, just kopplat till begreppet fritid. En del ser verksamheten som den tydligaste kommunala aktören för fritid: *"Det är där man faktiskt möter ungdomarna i vardagen."* Andra menar att uppdraget är för snävt: *"Fritid handlar lika mycket om idrott, musik, natur och digitala miljöer som om fritidsgården på hörnet."*

Sammanfattningsvis kan sägas att begreppet fritid inom ramen för det kommunala uppdraget innehåller flera spänningsfält:

- Mellan det statligt lagreglerade och det kommunala: Fritidsverksamhet är dels en del av skollagens uppdrag (fritidshem, fritidsklubbar), dels en del av kommunens självpåtagna kultur- och fritidsuppdrag (endast biblioteksverksamheten är juridiskt reglerad). Otydligheten i ansvarsfördelningen gör att det kan vara svårt att skapa en helhetsbild.
- Mellan det organiserade och det självstyrda. Kommunen har traditionellt fokuserat på organiserad fritidsverksamhet (fritidsgårdar, föreningsliv, idrott). Barn och unga framhåller ofta värdet av det spontana och fria.
- Mellan socialt och kultur-/idrottspolitiskt perspektiv. Historiskt har fritid setts som en socialt förebyggande åtgärd, medan dagens styrdokument ofta betonar kultur, idrott och attraktionskraft.
- Mellan organisatoriska hemvister. Fritid är i Uppsala utspritt mellan flera nämnder, medan enheten *Uppsala Fritid* samlar en del av uppdraget men inte helheten.

Begreppen fritid och fritidsverksamhet kan alltså inte bara förstås som en tidskategori utanför skolan, utan mer en komplex arena som spänner över både lagstiftningens krav och de ambitioner som finns i kommunen. I Uppsala blir komplexiteten tydlig genom samspelet mellan utbildningsnämnden, kulturnämnden, idrotts- och fritidsnämnden samt att det finns en enhet som bär namnet fritid (Fritid Uppsala).

3.3 Kultur och kulturverksamhet

Begreppet kultur påverkar både vad som förstås och räknas som kulturverksamhet och vilka verksamheter som omfattas av olika nämnders och verksamheters uppdrag. Nedan görs ett försök att rama in begreppet utifrån den betydelse som det har för utredningen.

Begreppet kultur har, likt fritid, flera lager av betydelse i en kommunal kontext. I vardagligt tal förknippas kultur ofta med konst, musik, teater och litteratur – uttryck för kreativitet och identitet. Men i kommunal styrning omfattar kultur både institutioner, medborgarnära verksamhet, politiska mål om tillgänglighet och delaktighet samt ett ansvar för barns och ungas rätt till ett rikt kulturliv.

Det kommunala kulturansvaret har vuxit fram under 1900-talet, särskilt från 1970-talet då kulturpolitiken etablerades som en egen sektor. I lagstiftningen är det främst bibliotekslagen (2013:801) som slår fast ett konkret kommunalt ansvar, men även barnkonventionen (FN:s konvention om barnets rättigheter) betonar barns rätt att delta i det kulturella livet – något som Sverige är juridiskt bundet till sedan 2020. I Uppsala finns ett kulturpolitiskt program som formulerar mål för tillgång, mångfald och delaktighet.

I Uppsala har kulturnämnden ett brett ansvar för både kulturverksamhet och viss fritidsverksamhet. Nämnden är huvudman för bibliotek, kulturskola, museer, allaktivitetshus och fritidsgårdar. Det innebär att barn och ungas rätt till kulturuttrycks både i form av stöd till professionella kulturaktörer och i form av direkt verksamhet riktad till unga. Samtidigt berörs

kulturområdet även av andra nämnder och aktörer – inte minst när det gäller tillgång till lokaler, samverkan med civilsamhället och samordning med skolan.

I det kulturpolitiska programmet ges utrymme för definition och begrepp. Där anges att en vid definition av begreppet kultur samt en redogörelse för det kvalitativa kulturbegreppet.

I intervjuer lyfts att kulturbegreppet ibland uppfattas som exkluderande eller otydligt: "När vi pratar kultur, menar vi då opera eller ungdomar som spelar i band?" Andra framhåller kultur som en självklar del av det förebyggande arbetet med unga: "Att skapa något tillsammans kan vara lika viktigt som att prata med en kurator." Det finns också en spänning mellan kulturens egenvärde och dess instrumentella roll i exempelvis folkhälsoarbete eller brottsförebyggande insatser.

Precis som med begreppet fritid kan kulturbegreppet ses som en arena där olika uppdrag, värden och verksamhetslogiker möts. Det är också värt att notera att kulturbegreppet inte nämns explicit i utredningsdirektivet. Vi väljer dock att se kulturella uttryck och aktörer är en viktig del av barn och ungas fritid.

3.4 Främjande, förebyggande och universell prevention

Begreppen främjande och förebyggande har en nära koppling till det kommunala uppdraget för barn och unga. De återkommer i kommunens styrdokument, i nämndernas reglementen och i de intervjuer som genomförts. De är centrala för förståelsen av barn och ungas fria tid, men används på olika sätt och med olika innebörd beroende på sammanhang.

I ett brett perspektiv kan främjande beskrivas som insatser som stärker skyddsfaktorer och skapar goda förutsättningar för alla barn och unga. Det kan handla om trygga mötesplatser, meningsfulla fritidsaktiviteter och möjligheter till gemenskap. Förebyggande avser i högre grad insatser som minskar riskfaktorer och förhindrar negativa utvecklingsförlopp, till exempel att motverka psykisk ohälsa, social utsatthet eller kriminalitet.

På individnivå kan begreppen få olika uttryck. Främjande kan handla om att stärka barns självkänsla och delaktighet i en fritidsverksamhet, medan förebyggande kan innebära riktade stödinsatser för barn som riskerar att hamna i utanförskap.

I kommunens formella styrning syns begreppen i flera sammanhang. I Mål och budget 2025–2027 betonas behovet av både främjande och förebyggande arbete, särskilt kopplat till psykisk hälsa, skolnärvaro och fritidsdeltagande.

Ur ett kulturperspektiv kan främjande handla om att ge alla barn tillgång till kulturupplevelser och skapande aktiviteter, medan förebyggande kan innebära att kultur används som ett verktyg för att stärka delaktighet och motverka exkludering.

Ur ett idrottsperspektiv är främjande insatser att erbjuda breda möjligheter till fysisk aktivitet och gemenskap, medan förebyggande arbete kan fokusera på att ge särskilt stöd till unga i riskzon, till exempel genom lågtröskelverksamhet eller riktade satsningar i socialt utsatta områden. Inom ramen för fritidsverksamhet blir skillnaden också tydlig. Fritidshemmen kan förstås som en främjande verksamhet genom att de erbjuder en trygg och utvecklande miljö för alla barn i yngre åldrar, samtidigt som de också kan ha en förebyggande funktion genom att tidigt

identifiera och stötta barn som behöver extra stöd. Fritidsklubbarna, som riktar sig till mellanstadieelever, är främjande genom att de skapar en gemensam mötesplats för alla barn efter skolan, men också förebyggande genom att de kan fånga upp barn i övergången mellan skola och ungdomsår – en period då risken för utanförskap kan öka.

Sammantaget kan begreppen förstås som två kompletterande perspektiv på samma uppdrag. Främjande arbete skapar goda villkor för alla, medan förebyggande arbete minskar risker för några. Båda är centrala för att förstå och styra kommunens arbete med barn och ungas fria tid.

Begreppen används dock begränsat i kommunstyrelsens och nämndernas reglementen. De förekommer uttryckligen endast i äldrenämndens uppdrag. Utöver detta nämns ansvaret för folkhälsa hos idrotts- och fritidsnämnden, kopplat till fysisk aktivitet, vilket antyder ett hälsofrämjande perspektiv.

Att skilja mellan främjande och förebyggande är inte alltid enkelt. Många verksamheter inom kultur, idrott och fritid bär på båda dimensionerna samtidigt. En fritidsgård kan vara en främjande mötesplats för alla unga, men också en förebyggande resurs för de som riskerar utanförskap. På samma sätt kan en kulturskola eller idrottsförening bidra både till att stärka barns allmänna utveckling och till att motverka sociala risker.

Denna dubbelhet gör begreppen kraftfulla men också svåra att styra utifrån. När samma verksamhet kan beskrivas med olika logiker blir det ottydligt vem som har ansvar, vilka mål som ska följas upp och hur resurser ska fördelas.

I detta sammanhang är det relevant att lyfta begreppet *universell prevention*. Det avser insatser som riktas till hela befolkningen – i detta fall alla barn och unga – oavsett individuell risknivå. Universell prevention sammanfaller i praktiken ofta med främjande arbete, men har en tydligare inriktning mot att förebygga specifika negativa utfall genom generella insatser. Att erbjuda trygg och meningsfull fritid till alla barn kan till exempel minska risken för både psykisk ohälsa, skolmisslyckande och social utsatthet, även om insatsen inte är riktad till någon särskild riskgrupp.

Dessa perspektiv ligger också nära begreppet *folkhälsa*, som i ett kommunalt sammanhang ofta förstås som summan av invånarnas hälsa, med fokus på att främja välmående, förebygga ohälsa och skapa jämlika livsvillkor. Fritidsaktiviteter ses ofta som en bärande del i det hälsofrämjande arbetet, där idrott, kultur och fritidsverksamheter bidrar till att stärka självkänsla, motverka ensamhet och skapa tillhörighet, vilket är skyddsfaktorer för psykisk och fysisk hälsa.

3.5 Sammanfattning – vår syn på begreppen

Inom ramen för denna utredning har vi valt att förstå begreppen barn och ungas fria tid, fritid, kultur, främjande, förebyggande, universell prevention och folkhälsa som delar av en gemensam analysram. Dessa begrepp används för att fånga in både den faktiska verksamheten som bedrivs i kommunen och de olika förväntningar och logiker som styr hur ansvar fördelas.

Vi utgår från att barn och ungas fria tid rymmer både organiserade och spontana aktiviteter utanför skolan, och att fritid inte är en enhetlig kategori utan en mångfacetterad arena där sociala, kulturella och utbildningspolitiska mål möts.

Oavsett hur begreppet barn och ungas fria tid definieras, så menar vi att tre kommunala funktioner alltid är berörda: tillgång till platser, tillgång till vuxenstöd och tillgång till organiserade sammanhang.

Främjande och förebyggande förstås som två kompletterande perspektiv på samma uppdrag.

4 Systemledning som utgångspunkt för arbetet med barn och ungas fria tid

I utredningen används begreppet *systemledning* som ett centralt analytiskt och organisatoriskt begrepp. Mot bakgrund av detta finns behov av att tydliggöra vad som avses med systemledning, hur begreppet ska förstås i ett kommunalt sammanhang och hur det relaterar till Uppsala kommuns ansvar för barn och ungas fria tid.

Med systemledning avses i denna utredning förmågan att styra, samordna och utveckla ett område som spänner över flera verksamheter, förvaltningar och organisatoriska gränser. Systemledning handlar inte om att ta över linjeansvar eller operativ verksamhet, utan om att skapa gemensam riktning, tydliga ramar och fungerande strukturer för samverkan, uppföljning och lärande.

Barn och ungas fria tid utgör ett sådant tvärsektoriellt område. Ansvar och insatser är i dag fördelade mellan flera nämnder, förvaltningar och kommunala bolag, med olika uppdrag, logiker och styrformer. För barn och unga framstår dessa organisatoriska gränser som osynliga, men i praktiken påverkar de tillgång, kvalitet och kontinuitet i verksamheter och arenor för den fria tiden.

Avsaknad eller svag förmåga till systemledning inom ett så komplext område som barn och ungas fria tid riskerar att leda till att parallella strukturer uppstår. Ambitioner om helhet, jämlik tillgång och förebyggande arbete riskerar därmed att få begränsat genomslag i praktiken.

I Uppsala kommuns kontext innebär systemledning att det finns en organisatorisk funktion som:

- tar ett helhetsperspektiv på barn och ungas fria tid,
- samordnar utveckling och prioriteringar över verksamhets- och förvaltningsgränser,
- stödjer gemensam planering, uppföljning och lärande,
- samt bidrar till att minska personberoende lösningar.

Systemledning ska inte förstås som en ny hierarkisk nivå eller som detaljstyrning av verksamheter. Tvärtom förutsätter systemledning att respektive nämnd och förvaltning fortsatt ansvarar för sitt uppdrag och sin verksamhet. Systemledningens roll är i stället att skapa bättre förutsättningar för dessa aktörer att verka tillsammans mot gemensamma mål.

5 Styrning av barn och ungas fria tid – mål, policy och program

Uppsala kommuns ambition att främja barn och ungas möjligheter till en aktiv och meningsfull fritid vilar på en omfattande styrstruktur. Denna struktur består av politiskt antagna mål, budgetramar, strategiska program och nämndvisa styrdokument – alla med delvis olika infallsvinklar på ungas livsvillkor och fria tid. Det får sägas vara naturligt med beaktande av att olika delar i organisationen har olika uppdrag.

Det här kapitlet syftar till att belysa hur området barn och ungas fria tid styrs inom kommunen. Vilka dokument vägleder arbetet? Hur kopplas det politiska uppdraget till den operativa praktiken? Och hur hänger styrningen ihop med målen om jämlikhet, trygghet och delaktighet?

I utredningsdirektivet redovisas koppling till sex program: Idrottspolitiskt program, Kulturpolitiskt program, Landsbygdsprogram för Uppsala, Program för full delaktighet för personer för funktionsnedsättning samt Program för trygghet, säkerhet och brottsförebyggande arbete. Som framgår sammanställningen nedan har vi valt att behandla ytterligare dokument som vi bedömer innebär styrning inom området barn och ungas fria tid.

1. Mål och Budget 2025 med plan för 2026–2027
2. Kulturpolitiskt program för Uppsala kommun
3. Handlingsplan för det kulturpolitiska programmet 2025–2028
4. Idrottspolitiskt program för Uppsala kommun
5. Handlingsplan för det idrottspolitiska programmet 2025–2028
6. Lokalförsörjningsplan för idrotts- och fritidsanläggningar 2025–2034
7. Biblioteksplan för Uppsala kommun 2025–2029
8. Policy för samverkan med aktörer i föreningslivet och det fria kulturlivet
9. Översiktsplanen för Uppsala kommun – fysisk struktur som möjliggörare för jämlik fritid
10. Central barn- och elevhälsoplan
11. Program och handlingsplan för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning
12. Övriga styrdokument såsom riktlinjer för bidrag och nämnders verksamhetsplaner

Nedan redovisas en analys av dokumenteten i syfte att synliggöra dokumentetens relevans för utredningen samt hur de sammantaget utgör styrning för barn och ungas fria tid.

I bilaga 2: "Redovisning av styrande dokument för barn och ungas fria tid" framgår en kartläggning av respektive dokument.

Som en avslutning på kapitlet gör vi ett försök att ringa in de gemensamma stråk som framträder tydligast vid en genomgång av dokumenten, tillsammans med en redovisning av de spänningar som finns i de olika perspektiv.

5.1 Gemensamma stråk, spänningsfält och styrutmaningar

Genomgången av de mest centrala dokumenten visar att Uppsala kommun har en rik och ambitiös styrstruktur när det gäller barn och ungas fria tid. Genom politiskt antagna program, planer, policies (och reglementen, se nedan) uttrycks mål om jämlikhet, tillgänglighet, delaktighet, förebyggande insatser, kulturell mångfald och fysisk aktivitet. Sammantaget pekar

styrningen mot en gemensam vision om att skapa goda uppväxtvillkor, där fritiden ses som en bärande del av välfärden.

Samtidigt visar genomgången att styrkedjan är komplex. Mål och ambitioner finns formulerade i många olika dokument, med varierande status, detaljnivå och tidshorisont. Det finns både styrkor och spänningsfält att beakta.

Vi har valt att lyfta fram några områden som kan betecknas som gemensamma målbilder och därigenom ses som bärande principer för kommunens arbete med barn och ungas fria tid. På samma sätt har vi valt att lyfta fram några spänningsfält och utmaningar som framkommer i de styrande dokumenten.

5.1.1 Gemensamma stråk och grundläggande principer

Flera styrdokument uttrycker en samsyn kring grundläggande principer. Dessa är i första hand:

- Jämlik tillgång: Både det idrottspolitiska programmet och handlingsplanen för funktionshinderprogrammet betonar att alla barn och unga, oavsett kön, bostadsort eller funktionsvariation, ska kunna delta i fritidsverksamhet på lika villkor. Lokalförsörjningsprogrammen konkretiserar detta i form av principer om geografisk spridning och tillgång till spontanytor i stadsdelar som Eriksberg, Gottsunda och Sävja.
- Delaktighet och inflytande: Det barn- och ungdomspolitiska programmet slår fast att barn och unga ska ha reellt inflytande över sin fritid, bland annat genom medskapande av aktiviteter, medverkan i planering och dialog med föreningsliv och förvaltning. Biblioteksplanen pekar på ungdomar som medaktörer i utformningen av läsfrämjande insatser.
- Förebyggande och hälsofrämjande ansats: Den centrala barn- och elevhälsoplanen och bilagan till mål- och budget om psykisk hälsa lyfter fritid som en skyddsfaktor för ungas välmående, särskilt i form av tillgång till trygga miljöer, sociala sammanhang och fysisk aktivitet.
- Tillgänglig och närvarande infrastruktur: Lokalförsörjningsprogrammen för idrott och kultur betonar att det är kommunens ansvar att erbjuda ändamålsenliga lokaler i hela kommunen, och att exempelvis brist på lokaler i vissa områden eller fysisk otillgänglighet i äldre fritidsgårdar riskerar att förstärka ojämlikhet.

5.1.2 Spänningsfält och styrutmaningar

Trots att de styrande dokumenten tydligt uttrycker gemensamma målsättningar går det att identifiera flera spänningsfält och potentiella styrutmaningar. Dessa uppstår ofta i mötet mellan olika ambitioner och praktiska förutsättningar:

- Närhet kontra effektiv resursanvändning: Lokalförsörjningsprogrammet för idrott framhåller behovet av fler anläggningar i växande områden, för att möta barns och ungas behov där de bor. Samtidigt lyfts behovet av samlade, multifunktionella anläggningar som möjliggör effektivare resursutnyttjande. Här uppstår en inneboende spänning mellan lokal tillgänglighet och ekonomisk hållbarhet.

- Generella insatser kontra riktade satsningar: Flera styrdokument betonar vikten av öppen och inkluderande verksamhet för alla barn och unga. Samtidigt finns också starka uttryck för behovet av riktade insatser – exempelvis för barn med funktionsnedsättning (Program för full delaktighet) eller för barn i socioekonomiskt utsatta områden (Barn- och ungdomspolitiskt program). Balansen mellan jämlikhet genom lika villkor och jämlikhet genom differentierade stödsatser utgör här en styrutmaning.
- Viljeinriktning i relation till konkretisering: Styrdokument som samverkanspolicyn och till exempel det kulturpolitiska programmet uttrycker stark politisk vilja, men saknar ofta operativa mål, indikatorer eller uppföljningsmekanismer. Till exempel slås det fast att "alla ska kunna delta i kulturlivet", men utan att konkretisera vad detta innebär i praktiken eller hur tillgång, användning och upplevd inkludering ska mätas.

5.2 Sammanvägd bedömning – styrning med höga ambitioner

Genomgången av de mest centrala styrdokument visar på en värderingsmässig samstämmighet och tydlig viljeinriktning. Det finns en tydlig vilja att se barn och ungas fria tid som en integrerad del av välfärden, och kommunen har byggt upp en styrstruktur med en bredd som få andra kommuner kan mäta sig med. Ambitionerna är höga – både vad gäller antalet policydokument och det innehåll som formuleras.

Samtidigt medför denna mångfald av program, planer och riktlinjer en påtaglig komplexitet i styrningen. Målen är ofta breda, överlappande och delvis normativt uttryckta, vilket gör dem svåra att omsätta i tydliga prioriteringar och att följa upp på ett samlat sätt. Flera dokument pekar exempelvis på vikten av jämlik tillgång, ungas delaktighet eller föreningslivets roll – men de konkretiseras olika i olika delar av organisationen, och det saknas en tydlig gemensam uppföljningsstruktur. Den centrala utmaningen är därför inte brist på riktning eller ambition, utan snarare att foga samman styrkedjan så att mål, resurser och uppföljning hänger ihop och drar åt samma håll.

Sammantaget innebär detta att Uppsala kommun står på en stark grund: ambitionen är hög, inriktningen är tydlig och de värderingar som speglas i styrningen är över lag samstämmiga. För att målen om jämlik tillgång, delaktighet och hälsa ska få fullt genomslag krävs sannolikt en styrning som i större utsträckning än idag präglas av samordning och prioritering inom ramen för ett systemledarskap.

6 Nämndernas och bolagens olika ansvar

Barn och ungas fria tid är inte ett samlat politikområde i Uppsala kommun, utan berör flera nämnder och bolag med olika uppdrag, styrlogiker och ansvar. Hur dessa ansvar är formellt fördelade har stor betydelse för kommunens möjlighet att styra, samordna och följa upp arbetet på ett sammanhållet sätt.

I detta kapitel analyseras nämndernas och bolagens ansvar utifrån kommunens reglementen. Fokus ligger inte enbart på vad respektive nämnd ansvarar för, utan på de gränssnitt där ansvar möts, överlappar eller lämnar utrymme för tolkning. Särskild uppmärksamhet riktas mot de delar av organisationen där barn och ungas fria tid berörs samtidigt av flera nämnders uppdrag.

Syftet med kapitlet är att tydliggöra hur den formella ansvarsfördelningen är tänkt att fungera, samt att identifiera strukturella spänningsfält som kan påverka styrning och samverkan. Kapitlet utgör därmed en grund för den fortsatta analysen av hur ansvar och roller upplevs och hanteras i praktiken.

6.1 Nämndernas ansvar utifrån reglementena

Kommunstyrelsen (KS) har enligt reglementet ett samordnande ansvar för kommunens övergripande utveckling och styrning, inklusive strategiska frågor som rör barn och ungas livsvillkor.

Kulturnämnden (KTN) ansvarar för att främja ett brett kulturliv och tillgängliggöra kultur för alla åldrar. Det innefattar stöd till det fria kulturlivet, men också ansvar för delar av den lagstyrda fritidsverksamheten för unga – en fråga som lyfts särskilt i denna utredning som ett möjligt förändringsområde.

Idrotts- och fritidsnämnden (IFN) har ansvar för att skapa goda förutsättningar för idrott och fritid, främst genom stöd till föreningslivet och tillgång till lokaler och anläggningar. IFN arbetar till största del genom att möjliggöra och främja aktiviteter som drivs av externa aktörer snarare än i egen regi.

Socialnämnden (SCN)

Socialnämnden ansvarar för insatser enligt socialtjänstlagen, inklusive stöd till barn och unga i utsatta livssituationer. Det omfattar både frivilliga insatser och vård enligt LVU. Nämnden har även ansvar för mottagande av ensamkommande barn samt stöd vid missbruk.

I relation till barn och ungas fria tid har socialnämnden ett särskilt ansvar för att identifiera och stödja barn som riskerar utanförskap, samt att samverka med andra aktörer.

Socialnämndens förebyggande ansvar är behovsprövat och individinriktat.

Utbildningsnämnden (UBN) ansvarar för skola, fritidshem, fritidsklubbar och det kommunala aktivitetsansvaret (KAA), och har därigenom ett viktigt ansvar för delar av barns vardag som gränsar till den fria tiden.

Arbetsmarknadsnämnden (AMN) har ansvar för bland annat feriejobb, samverkan med föreningsliv och arbetslivsanknutna insatser som kan ses som ett komplement till fritidsutbudet för äldre ungdomar.

Gatu- och samhällsmiljönämnden (GSN) har ansvarar för naturreservat, friluftsbad och friluftsområden.

Plan- och byggnadsnämnden (PBN) har ansvarar för kulturmiljöfrågor enligt kulturmiljölagen och plan- och bygglagen.

Kommunala bolag såsom Uppsala Arenor och Fastigheter och Skolfastigheter AB är ansvariga för drift och tillgång till lokaler och anläggningar som används för fritidsverksamhet. Dessa bolag utgör en viktig länk mellan fysiska förutsättningar och innehåll i fritiden. Därutöver kan Uppsala Konsert & Kongress AB (UKK), som bedriver konsert-, event- och kongressverksamhet, samt Uppsala stadsteater AB, som ansvarar för konstnärlig teaterverksamhet i någon mening också sägas ha verksamhet som påverkar barn och ungas fria tid.

Sammantaget har flertalet nämnder och bolag ett ansvar för barn och ungas fria tid. Det ställer stora krav på tydlighet i uppdrag och aktörernas förmåga att samverka.

Enligt reglementet ska nämnder samverka när det finns gemensamma beröringspunkter. I praktiken upplevs dock ansvarsfördelningen som otydlig i vissa gränssnitt. De gränssnitt som vi bedömer är särskilt relevanta för barn och ungas fria tid är mellan:

- Kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden
- Utbildningsnämnden och kulturnämnden
- Socialnämnden och idrotts- och fritidsnämnden

Nedan redovisas och analyseras dess gränssnitt närmare.

6.2 Kulturnämndens och idrotts- och fritidsnämndens reglemente

En grundläggande problematik som identifierats vid analys av reglementena för såväl kulturnämnden som idrotts- och fritidsnämnden är förekomsten av korshänvisningar utan tydlig ansvarsfördelning samt vissa överlappningar.

Korshänvisning innebär att en nämnds ansvar för viss verksamhet eller målgrupp anges i relation till en annan nämnds uppdrag utan att det tydliggörs vem som i praktiken bär det samlade ansvaret för styrning, uppföljning eller utveckling.

I IFN:s reglemente tar detta sig uttryck i formuleringen: "Idrotts- och fritidsnämnden ansvarar för kommunens idrotts- och fritidsverksamhet, utom den fritidsverksamhet för vilken kulturnämnden ansvarar."

I figuren nedan redovisas ansvarsfördelningen mellan KTN och IFN som den idag tar sig uttryck i reglementena.

45 § Idrotts- och fritidsnämnden ansvarar för

1. **kommunens idrotts- och fritidsverksamhet, utom den fritidsverksamhet för vilken kulturnämnden ansvarar,**
2. upplåtelse av inhyrda och egenägda lokaler och anläggningar för idrotts- och fritidsverksamhet,
3. att ta ett särskilt ansvar för folkhälsa utifrån perspektivet fysisk aktivitet.

46 § Kulturnämnden ansvarar för

1. kommunens konst-, kultur- och kulturarvsfrågor samt därtill hörande verksamheter som inte tillhör plan- och byggnadsnämnden och namngivningsnämnden ansvarsområden,
2. folkbiblioteksverksamhet enligt bibliotekslagen (2013:801),
3. **fritidsgårdar, öppen fritidsverksamhet enligt skollagen (2010:800) samt övrig kultur- och fritidsverksamhet för barn och unga, utom den fritidsverksamhet för vilken idrott- och fritidsnämnden ansvarar,**
4. kommunens kulturskola,
5. Kommunens naturskola,
6. kommunens konstnärliga gestaltungsprojekt, konstköp och konstsamlingar,
7. kommunens officiella nationaldagsfirande och medborgarskapsceremonin enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
8. stöd till bygdegårdar och andra allmänna samlingslokaler.

Korshänvisningar förekommer även i andra delar av kommunens styrsystem, men blir särskilt problematiska i frågor som rör barn och unga, där samverkan är nödvändig – men där det också krävs ett huvudansvar för samordning. I kombination med att vissa insatser är lagstyrda och andra frivilliga, förstärks behovet av klara och entydiga uppdrag i reglementet.

Ett utvecklingsområde i det fortsatta arbetet är därför att se över skrivningarna i KTN:s och IFN:s reglemente i syfte att minska korshänvisningar som leder till otydlighet och säkerställa att varje nämnd har ett tydligt och avgränsat uppdrag.

6.3 Utbildningsnämndens reglemente och kulturnämndens reglemente

Utbildningsnämndens reglemente och kulturnämndens reglemente har beröringspunkter när det gäller fritidsverksamheten, närmare bestämt den öppna fritidsverksamheten.

- I reglementen för kulturnämnden regleras att nämnden har ansvar för "[...] öppen fritidsverksamhet enligt skollagen (2010:800)".
- I utbildningsnämndens reglemente regleras att nämnden har ansvar för "kommunens uppgifter enligt skollagen (2010:800), förutom [...] öppen fritidsverksamhet, för vilken kulturnämnden ansvarar."

I praktiken innebär detta att kulturnämnden ansvarar för den del av fritidsverksamheten som riktar sig till barn i mellanstadieåldern utan omsorgsbehov, det vill säga det som kallas fritidsklubb i Uppsala, medan utbildningsnämnden ansvarar för fritidshem upp till årskurs 3 men som enligt skollagen även omfattar ansvaret för barn upp till 13 års ålder.

Så som reglementena är utformade kan konstateras att det bygger på en negativ korshänvisning. Utbildningsnämndens ansvar definieras genom ett undantag, och undantaget hänvisar till kulturnämndens ansvar, som i sin tur inte preciseras mer än genom skollagen. Det innebär att inget av nämndernas reglemente definierar innehållet i "öppen fritidsverksamhet" i sig.

Samtidigt är gränsdragningen mellan nämndernas ansvar tydlig i praktiken, vilket framgår av intervjuerna. Det råder alltså inte någon osäkerhet i organisationen om att utbildningsnämnden ansvarar för fritidshem och annan pedagogisk verksamhet inom ramen för skollagen, medan kulturnämnden ansvarar för den öppna fritidsverksamheten, det vill säga fritidsklubb, fritidsgårdar och allaktivitetshus. Verksamhetsgränserna är därmed klara och etablerade, trots att det formella reglementet skulle kunna förtydligas för att bättre spegla denna praxis.

Det finns dock andra utmaningar som knyter an till ansvaret för öppen fritidsverksamhet och hur verksamheten bedrivs idag. Eftersom det också finns en särskild frågeställning kring den lagstyrda delen av fritidsverksamheten, närmare bestämt om den bör flyttas till UBN från KTN så har vi valt att behandla denna fråga i ett särskilt kapitel. (Se kapitel: Ansvaret för lagstyrd fritidsverksamhet.)

6.4 Socialnämndens reglemente och idrotts- och fritidsnämndens reglemente

En jämförelse mellan socialnämndens och idrotts- och fritidsnämndens reglementen visar tydliga skillnader i ansvarsfördelning, verksamhetslogik och målgruppsperspektiv vad gäller barn och unga. Samtidigt finns överlappande gränsytor, särskilt kopplat till det förebyggande arbetet.

Socialnämnden har ett tydligt ansvar för stöd till barn och unga som befinner sig i utsatta livssituationer. Uppdraget omfattar behovsprövade insatser enligt socialtjänstlagen, till exempel genom ungdomsjourer, arbete med familjer i socialt utsatta situationer och insatser kopplade till missbruk, våld eller hedersrelaterad problematik. Fokus är riktat mot barn och unga som riskerar eller redan befinner sig i utanförskap.

Idrotts- och fritidsnämnden har i sin tur ett ansvar för att skapa förutsättningar för alla barn och unga att ta del av meningsfulla fritidsaktiviteter, med särskilt fokus på fysisk aktivitet och folkhälsa.

De två nämndernas uppdrag kan därmed beskrivas som delvis kompletterande: socialnämnden med ett individ- och behovsinriktat perspektiv, och idrotts- och fritidsnämnden med ett främjande och generellt perspektiv. Men i praktiken kan båda nämnderna möta samma målgrupper – särskilt ungdomar i riskzon – vilket skapar behov av tydlig ansvarsfördelning och samordning.

6.5 Samlad analys: Styrning i ett gränsöverskridande uppdrag

Analysen av nämndernas reglementen visar att ansvaret för barn och ungas fria tid är utspritt över flera nämnder och bolag, där varje aktör bär ett tydligt uppdrag inom sin sektor men där det är svårt att se en sammanhållen styrning för helheten.

De största utmaningarna uppstår i de gränssnitt där flera nämnders uppdrag möts. Fritidsverksamhet är ett tydligt exempel: kulturnämnden ansvarar för fritidsklubbar enligt skollagen, idrotts- och fritidsnämnden för allaktivitetshus och anläggningar, medan utbildningsnämnden ansvarar för fritidshem. Samtidigt har socialnämnden ett ansvar för barn i riskzon, som ofta är aktuella i fritidsmiljöer, och arbetsmarknadsnämnden en roll i att skapa

delaktighet genom feriejobb. I praktiken berör flera nämnder samma barn, i samma stadsdelar, under samma tider men från olika håll och med olika logik.

Detta utspridda ansvar speglar att barn och ungas fria tid inte tillhör ett politikområde, utan flera. Den innebär också att ingen nämnd ges ett tydligt mandat att leda, samordna eller följa upp arbetet.

Utifrån analysen i föregående avsnitt kan tre strukturella spänningsfält identifieras:

- Olika verksamhetslogiker. Socialnämnden utgår från individbaserade, behovsprövade insatser med fokus på risk. Kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden arbetar med generella, öppna verksamheter utifrån ett främjande perspektiv. Utbildningsnämnden rör sig däremellan. Detta skapar olika styrprinciper, olika uppföljningsmodeller och olika språkbruk, vilket vanligtvis innebär en utmaning för samverkan.
- Korshänvisningar: Flera reglementen reglerar ansvar i relation till vad en annan nämnd ansvarar för snarare än att tydligt definiera det egna uppdraget.
- Förebyggande ansvar utan samlad styrning. Nästan alla berörda nämnder har i praktiken en förebyggande funktion, men det förebyggande uppdraget är sällan uttryckligt i reglementena.

Den nya socialtjänstlagen förstärker de iakttagelser som framträder i analysen av nämndernas reglementen. Lagens betoning på tidiga och förebyggande insatser samt krav på samverkan innebär att socialtjänstens arbete i högre grad förutsätter fungerande gränssnitt mot kultur-, idrotts- och fritidsverksamheter. Samtidigt visar genomgången att det förebyggande ansvaret i dag är spritt över flera nämnder, utan ett tydligt samlat uppdrag eller en gemensam styrstruktur. I ljuset av den nya lagstiftningen aktualiseras därför frågan om hur kommunen säkerställer att förebyggande arbete inte blir ett gemensamt men otydligt ansvar, utan en del av en sammanhållen styrkedja.

Utifrån detta framstår ett utvecklingsbehov som generellt handlar om att förtydliga ansvar, gränssnitt och samverkanskrav i kommunens styrsystem. Det kan handla om att justera reglementen, men också om att införa gemensamma mål, samverkansstrukturer eller uppföljningsmodeller för barn och ungas fria tid. Oavsett organisatorisk lösning behövs en gemensam förståelse för att fritiden är en delad arena.

7 Ansvar inom förvaltningsorganisationen

Detta kapitel beskriver hur Uppsala kommuns tjänstepersonsorganisation är uppbyggd i de delar som berör barn och ungas fria tid. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i att barn och ungas fria tid är ett tvärsektoriellt område, där ansvar och uppgifter är fördelade mellan flera förvaltningar och kommunala bolag med olika uppdrag, styrlogiker och roller.

Samtidigt har kommunen genom bildandet av Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen skapat en struktur som är tänkt att samla och samordna centrala delar av detta uppdrag. På organisationsnivå finns därmed ambitionen att etablera en nod för frågor som rör barn och ungas fria tid. Hur denna ambition tar sig uttryck i förvaltningsorganisationen – och vilka utmaningar som följer av uppdragets komplexitet – är utgångspunkten för kapitlet.

Fokus ligger på förvaltningar och bolag: hur de är organiserade, vilka huvuduppgifter de bär och hur gränssnittet mellan dem ser ut. Syftet är att skapa förståelse för de organisatoriska förutsättningar som präglar det dagliga arbetet, och att lägga en grund för den fortsatta analysen av samverkan, ansvarsfördelning och styrning.

Kapitlet visar att det på organisationsnivå finns goda strukturella förutsättningar för samordning, men att dessa samtidigt är utmanande att realisera i ett område som spänner över flera förvaltningar och bolag.

7.1 Översikt: förvaltningarnas och bolagens ansvar och uppdrag

Nedan redovisas respektive förvaltning och bolag som har ansvar för barn och ungas fria tid.

7.1.1 Kommunledningsförvaltningen

Kommunledningsförvaltningen har inget direkt operativt ansvar för verksamhet riktad till barn och unga under deras fria tid. Förvaltningens roll är i stället strategisk och samordnande, med ansvar för kommunövergripande styrning, uppföljning och utveckling.

I relation till barn och ungas fria tid aktualiseras kommunledningsförvaltningens uppdrag främst genom arbete med övergripande mål- och budgetprocesser, lokalförsörjningsplanering, samordning av tvärsektoriella frågor samt utveckling av gemensamma arbetssätt mellan nämnder och bolag. Förvaltningen har därmed en indirekt men central betydelse för hur förutsättningar skapas för samverkan mellan kultur-, idrotts-, fritids-, utbildnings- och sociala verksamheter.

Kommunledningsförvaltningen har också en roll i att initiera, stödja och följa upp kommunövergripande perspektiv såsom folkhälsa, trygghet, social hållbarhet och jämlika livsvillkor – områden som har tydlig bäring på barn och ungas fria tid men som inte ryms inom en enskild nämnds uppdrag.

I styrkedjan är kommunledningsförvaltningen en viktig aktör för att tydliggöra ansvar, hantera gränssnitt och skapa strukturer för samverkan. Samtidigt innebär avsaknaden av ett operativt uppdrag att förvaltningens påverkan på barn och ungas fria tid i hög grad är beroende av hur väl de övergripande styrsignalerna omsätts i nämndernas och förvaltningarnas praktiska arbete.

7.1.2 Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen – den centrala aktören

Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen har ett centralt operativt ansvar för kommunens kultur-, idrotts- och fritidsverksamhet som berör barn och ungas fria tid. Förvaltningen bedriver verksamhet i egen regi och möjliggör aktiviteter genom stöd till föreningsliv och civilsamhälle.

Eftersom KIF samlar den mest centrala delen av kommunens verksamhet för barn och ungas fria tid ges beskrivningen av KIF ett större utrymme, se avsnitt 5.2 nedan. Det inkluderar en bakgrundsbeskrivning, organisatorisk uppbyggnad och inbyggda utmaningar som finns att hantera inom förvaltningen.

7.1.3 Utbildningsförvaltningen – gränssnitt mot skolan

Utbildningsförvaltningen ansvarar för skolväsendet och fritidshemmen enligt skollagstiftningen. Fritidshemmen kompletterar utbildningen och erbjuder omsorg, utveckling och är tänkta att erbjuda en meningsfull fritid; den öppna fritidsverksamheten enligt skollagen kompletterar också skolans uppdrag.

I praktiken sker här ett tätt samspel med KIF:s kultur- och naturpedagogiska verksamheter (kultur i skolan, naturskola, biblioteken) som riktas till pedagogledda grupper under skoltid.

7.1.4 Socialförvaltningen – förebyggande och individriktade insatser

Socialförvaltningens verksamheter möter barn och unga där behov finns av stöd, skydd och förebyggande insatser. Arbetet bedrivs i nära samverkan med andra områden när det är lämpligt och möjligt inom sekretessens ramar – en princip som uttryckligen framgår av reglementet och som styr hur tjänsteorganisationen samverkar i praktiken.

7.1.5 Vård- och omsorgsförvaltningen – delaktighet och tillgänglighet

Förvaltningen ansvarar för stöd till personer med funktionsnedsättning samt äldreomsorg. Med koppling till barn och ungas fria tid handlar det i tjänsteorganisationen om tillgängliga miljöer, stöd i aktiviteter och delaktighet samt samordning med KIF:s verksamheter och skolans miljöer när insatser överlappar.

7.1.6 Arbetsmarknadsförvaltningen – ungas etablering och ferieinsatser

Arbetsmarknadsförvaltningen driver arbetsmarknadsinsatser för unga, inklusive feriearbeten. Dessa gränsar ofta till fritids- och kulturarenor (t.ex. sommarjobb på kultur- och fritidsverksamheter) och förutsätter praktisk samordning med KIF, skolor och ibland UKAF AB i lokalanvändningsfrågor.

7.1.7 Kommunala bolag med påverkan på barns och ungas fria tid

Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB (UKAF AB)

Uppsala Arenor och Fastigheter AB (UKAF) är ett helägt kommunalt bolag med uppdrag att på affärsmässig grund äga, förvalta, bygga och utveckla arenor och fastigheter i syfte att främja folkhälsa, rekreation, idrott och evenemangsverksamhet. Bolaget har en viktig roll i den fysiska infrastrukturen för fritid, och fungerar samtidigt som kontaktpunkt för föreningsliv, civilsamhälle och arrangörer.

UKAF ska också verka för att skapa livfulla, trygga och tillgängliga mötesplatser, och därigenom bidra till en attraktiv stad för både invånare och besökare.

UKAF har det operativa ansvaret för bokning och upplåtelse av flera av kommunens anläggningar och lokaler, inklusive sporthallar, arenor och vissa kulturfastigheter. Det innebär att bolaget:

- Förvaltar och driftar lokaler som används för idrotts-, kultur- och fritidsverksamhet.
- Tilldelar bokningstider till skolor, föreningar, verksamheter och ibland privatpersoner.
- Utvecklar och förvaltar digitala bokningssystem i samverkan med andra aktörer.

Denna roll gör UKAF till en central aktör i hur barn och unga får tillgång till lokaler för idrott, kultur på deras fria tid, främst genom deltagande i föreningsaktiviteter.

I fråga om lokalbokning framkommer i intervjuer att uppdelningen mellan strategiskt ansvar (exempelvis inom KIF) och operativt ansvar (hos Uppsala Arenor och Fastigheter, UKAF) kan vara svår att överblicka för externa aktörer och också ställer höga krav på samverkan. Föreningslivet efterfrågar ofta en samlad kontaktväg för frågor som rör lokaler, tider, tillgång och utvecklingsbehov men möts i praktiken av olika funktioner beroende på ärendets karaktär. För det civila samhället som består av ideella föreningar, eldsjälar, tränare och ledare är denna uppdelning inte alltid tydlig eller relevant. Det kan upplevas som att frågorna "hamnar mellan stolarna", särskilt när de spänner över både fördelningsprinciper och praktiska frågor om tillgång och skötsel.

Samtidigt framkommer att det finns en god vilja till samordning och förbättring från såväl UKAF AB som KIF. Flera intervjupersoner beskriver att strukturer för dialog, kontaktvägar och gemensam problemlösning har förbättrats de senaste åren, och att utvecklingen går i rätt riktning. Det pågår också ett arbete för att tydliggöra roller och ansvar internt, vilket skapar bättre förutsättningar för ett mer sammanhållet bemötande utåt.

Uppsala kommun Skolfastigheter AB

Skolfastigheter AB är ett helägt kommunalt bolag med uppdrag att tillhandahålla ändamålsenliga pedagogiska lokaler för Uppsala kommuns förskolor och skolor. Bolaget förvaltar och utvecklar skolmiljöer som dagligen används av barn och unga men som även har en viktig funktion under barn och ungas fria tid, särskilt genom tillgången till idrottssalar, samlingsytor och skolgårdar.

Skolfastigheters kärnuppdrag är att säkerställa att kommunens utbildningsverksamheter har lokaler som är trygga, funktionella och långsiktigt hållbara. Men genom sin roll i den fysiska miljön kring barn och unga har bolaget även en indirekt men betydelsefull påverkan på fritidsområdet. I många områden – särskilt i tätorter och landsbygd – utgör skolans lokaler och ytor en av få tillgängliga infrastrukturer för organiserad och spontan fritidsverksamhet. Enligt Mål och budget samt bolagets ägardirektiv förväntas Skolfastigheter, tillsammans med kommunstyrelsen och utbildningsnämnden, utveckla modeller för samnyttjande av lokaler – både ur ett resurs- och hållbarhetsperspektiv. Det omfattar även att se över hur skolor kan nyttjas mer effektivt efter skoltid, i samverkan med föreningsliv och civilsamhälle.

Skolfastigheter deltar aktivt i kommunens arbete med lokalförsörjningsplanering. Det innebär att bolaget tillsammans med berörda nämnder och bolag planerar för hur framtida behov av lokaler

ska mötas, inklusive möjligheten att skapa flerfunktionsytor och samlokalisering av skola och fritid. Särskilt i områden med begränsade fritidsytor lyfts vikten av att skolmiljöer utformas med flexibilitet för olika typer av aktiviteter.

I intervjuer med både tjänstepersoner och förtroendevalda lyfts att samverkan mellan Skolfastigheter, UKAF, KIF och utbildningsnämnden är en nyckelfaktor för att möjliggöra jämlik tillgång till fritidsmiljöer. Det efterfrågas tydligare rutiner och styrning kring hur skolans lokaler kan göras tillgängliga för barn och unga på kvällar och helger, utan att kompromissa med säkerhet eller underhållsansvar. Aktörerna har goda insikter i de utmaningar som finns i att dela lokaler.

Det finns i dagsläget inga tecken på att Skolfastigheter skulle ha ett direkt uppdrag inom fritidsverksamhet, men dess fastighetsportfölj och placering i styrkedjan gör bolaget till en strategisk möjliggörare i arbetet med barns och ungas fria tid. I intervjuer framkommer att:

Skolfastigheter AB har nyligen inlett ett utvecklingsprojekt med fokus på skolgårdar som platser för trygghet och meningsfull fritid, särskilt under kvällar och helger. Projektet kallas "Pop-up skolgårdar" och syftar till att pröva olika former av aktiviteter och utrustning för att öka attraktiviteten och användningen av skolgårdar – både för barn och unga, men även för andra grupper i närsamhället, såsom pensionärer.

Initiativet bottnar i insikten att många skolgårdar används kvällstid, men ofta på sätt som inte uppfattas som positiva – exempelvis "häng" utan vuxennärvaro, vilket kan ge upphov till nedskräpning eller otrygghet. Projektet vill därför testa lättillgängliga aktiviteter, till exempel en uthyrningskiosk med spelutrustning, och involvera lokalsamhället för att skapa gemensamma trygghetslösningar.

Projektet sker på Skolfastigheters eget initiativ och är inte formellt beställt av annan aktör. Bolagets ledning uttrycker i intervjuer att man vill bidra mer aktivt till social hållbarhet,

7.2 Särskilt om kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF)

Efter att kommunfullmäktige beslutat att bilda Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB (UKAF AB) 2021 överfördes merparten av den operativa idrotts- och fritidsverksamheten från stadsbyggnadsförvaltningen till det nya bolaget. Bolaget fick ansvar för drift, bokning och evenemang kopplade till idrotts- och fritidsanläggningar samt för utveckling av större arenor och mötesplatser.

I och med bolagsbildningen blev den kommunala förvaltningens roll inom idrotts- och fritidsområdet mer begränsad och strategiskt inriktad. Kvar i stadsbyggnadsförvaltningen fanns en mindre enhet som hanterade bl.a. nämndadministration och strategiska frågor för Idrotts- och fritidsnämnden. Det innebar dock att nämnden inte hade ett fullt utvecklat förvaltningsstöd i nivå med andra nämnder.

För att hantera detta beslöts att skapa en gemensam förvaltning för två nämnder – Idrotts- och fritidsnämnden (IFN) och Kulturnämnden (KTN).

KIF inrättades den 1 januari 2023 och det fanns flera uttalade syften med den samlade förvaltningen:

- Att ge samlat administrativt stöd till IFN och KTN genom egna kanslier.
- Att stärka ledningskapaciteten genom en gemensam direktör och en biträdande direktör, där den senare har särskild idrotts- och fritidsprofil.
- Att samordna frågor om barn och ungas fria tid, som i praktiken spänner över både kultur- och fritidsområdet, och där tidigare organisationslösning bidrog till otydliga gränssnitt.
- Att skapa en plattform för mer enhetlig hantering av föreningsstöd, lokalförsörjning och strategiska utvecklingsfrågor inom båda nämndernas områden.

Tanken var alltså att skapa en mer sammanhållen tjänsteorganisation för kultur- och fritidsfrågorna. Samtidigt bibehölls UKAF AB:s ansvar för anläggningar och arenor, vilket innebär att KIF i stor utsträckning arbetar med verksamhetsinnehåll, stöd till föreningar och egenregiverksamhet, medan UKAF AB svarar för den fysiska infrastrukturen. UKAF AB ansvarar även för lokalbokningen, men bara med avseende på den operativa verksamheten, då det strategiska ansvaret finns inom KIF.

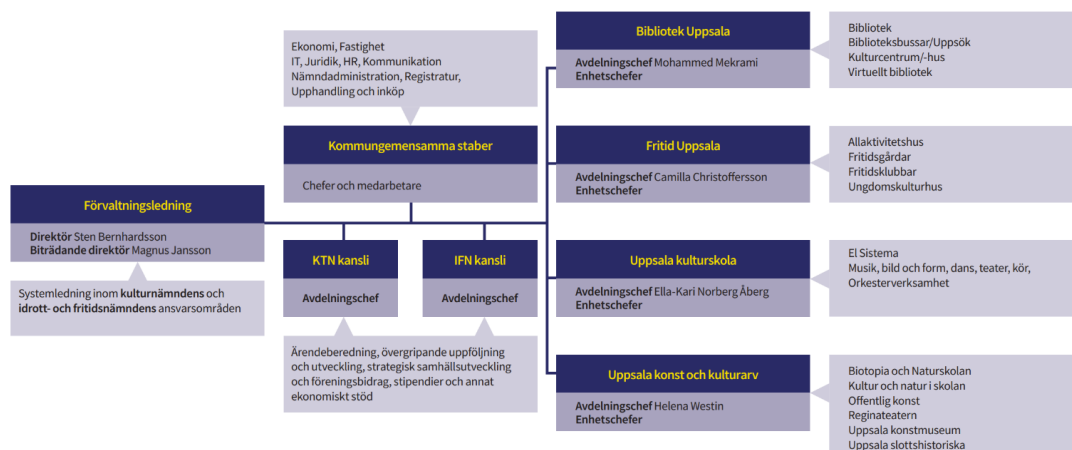
7.2.1 Organisationsstruktur

KIF består av sex avdelningar:

- KTN kansli (administrativt stöd till kulturnämnden)
- IFN kansli (administrativt stöd till idrotts- och fritidsnämnden)
- Uppsala kulturskola
- Bibliotek Uppsala
- Fritid Uppsala
- Konst och kulturarv

Nedan redovisas en översikt över organisationens struktur.

Figur: KIF:s organisationsstruktur



Förvaltningsledningen består av direktör och biträdande direktör. Biträdande direktören rekryteras med tydlig idrotts- och fritidsprofil och har särskilt ansvar för IFN-relaterade frågor; direktören har helhetsansvar och särskilt ansvar gentemot kulturnämnden. Båda leder

tillsammans med avdelningscheferna förvaltningens verksamhet. Förvaltningsdirektören ingår i stadsdirektörens ledningsgrupp.

7.2.2 Kansliernas och staberna uppgifter

De två administrativa avdelningarna (KTN- och IFN-kansli) hanterar nämndärenden, bidrag, stipendier samt lokalförsörjning och upplåtelsefrågor. De utgör nav för beredning, uppföljning och samordning.

I anslutning till kanslierna finns kommungemensamma stabsfunktioner (ekonomi, fastighet, IT, juridik, HR, kommunikation, upphandling, nämndadministration/registratur m.m.) för att ge stöd i styrning, uppföljning och ärendeprocesser.

7.2.3 Avdelningarnas huvuddrag (med bäring på barn och unga)

- Fritid Uppsala: bedriver fritidsgårdar och allaktivitetshus samt lov- och helgaktiviteter; utgör en central mötesplatsstruktur för unga på fritiden.
- Bibliotek Uppsala: folkbiblioteksverksamhet med särskilt fokus på barn och ungdomars språkutveckling och läsning.
- Uppsala kulturskola: frivillig kulturpedagogisk undervisning (musik, dans, teater, bild & form m.m.), inklusive El Sistema-insatser; arbetar kompensatoriskt för att nå fler barn och unga.
- Konst och kulturarv: ansvar för Uppsala konstmuseum och offentlig konst, konstpedagogik under skoltid och programverksamhet för barn och unga.
- Natur- och kulturpedagogik: Biotopia och Uppsala naturskola fungerar som resurser för skolor och erbjuder aktiviteter för barn och unga, även på lov.

7.2.4 Gränssnitt mot anläggningar och lokaler

Efter bolagiseringen är UKAF AB kommunens verktyg för att äga, förvalta, bygga och utveckla arenor och fastigheter för idrott, rekreation och evenemang; bolaget ska vara en sammanhållen och professionell part i frågor om nyttjande av arenor och fastigheter.

UKAF AB:s uppdrag hanteras i praktiken genom serviceavtal mellan bolaget och berörda nämnder (bl.a. KTN och IFN), vilket är tänkt att förtydliga rollerna i drift, bokning och evenemang. I intervjuer framkommer tydligt att det har funnits stora utmaningar med att skapa en fungerande samverkan mellan KULTUR- OCH IDROTTSFÖRVALTNINGEN och UKAF AB, särskilt när det gäller lokalbokning (se avsnitt som redovisar iakttagelser för intervjuerna.)

7.2.5 Fritid Uppsala – en närmare beskrivning

I utredningen om ansvarsfördelning för barn och ungas fria tid är avdelningen Fritid Uppsala särskilt intressant. Det är en avdelning inom KIF som har ett direkt uppdrag att möta unga i deras vardag. Till skillnad från flera andra delar av kommunens organisation, som arbetar mer strategiskt eller indirekt, bedriver Fritid Uppsala verksamhet i egen regi på fritidsgårdar, fritidsklubbar och allaktivitetshus. Här blir kommunens uppdrag synligt och konkret för barn och unga, och därför finns det skäl att belysa både organisation och inriktning mer i detalj.

Verksamhetens innehåll

Verksamheten omfattar fritidsklubbar, fritidsgårdar, allaktivitetshus, ungdomskulturhuset Grand samt olika former av lov- och ferieaktiviteter. Tyngdpunkten ligger på att erbjuda trygga mötesplatser där unga kan utveckla sina intressen, delta i gemenskap och bygga framtidstro.

- Fritidsklubbarna vänder sig till barn i mellanstadieåldern, ungefär 10–12 år. De fungerar som ett komplement till skolans fritidshem, men i en mer öppen och frivillig form. Verksamheten är knuten till skolans dag men fortsätter in i eftermiddagarna och på loven. Personalens roll är både pedagogisk och social, där relationen till barnen är lika viktig som själva aktiviteterna.
- Fritidsgårdarna riktar sig till ungdomar i högstadie- och gymnasieåldern, främst 13–18 år. Gårdarna fungerar som öppna mötesplatser kvällar, helger och lov. De kännetecknas av en bredd av aktiviteter – musik, dans, idrott, digitala aktiviteter, skapande verkstäder – men också av att ungdomarna själva ska kunna påverka innehållet.
- Allaktivitetshusen i Gränby, Gottsunda och Allis är större anläggningar som erbjuder både idrott, kultur och fritid. Dessa hus är mer än traditionella fritidsgårdar; de är medvetet byggda för att vara öppna för alla generationer men med särskilt fokus på barn och unga. I verksamheten ryms organiserade idrottsaktiviteter, musik och kulturarrangemang, men också spontana möten och ungdomars egna initiativ. De är starkt områdesförankrade.
- Ungdomskulturhuset Grand i centrala Uppsala är en annan viktig verksamhet inom Fritid Uppsala. Grand är både scen och mötesplats, och har särskilt fokus på ungdomars egen kulturproduktion.
- Lov- och ferieaktiviteterna är ett annat område där Fritid Uppsala har en roll. Under skolledigheter organiseras gratis eller kraftigt subventionerade aktiviteter, allt från idrottsläger till kulturworkshops och utflykter. Feriejobben är också en del av verksamheten, ofta i samarbete med Arbetsmarknadsförvaltningen.

Verksamheten kan sägas vara både förebyggande – genom att erbjuda trygga miljöer som motverkar utanförskap och psykisk ohälsa – och främjande – genom att ge unga möjlighet att utveckla sina intressen, färdigheter och identiteter (se diskussionen om begrepp).

Organisationsstruktur och ansvar

Fritid Uppsala leds av en avdelningschef och är organiserad i flera enheter som ansvarar för olika delar av verksamheten (fritidsgårdar, fritidsklubbar, allaktivitetshus och Grand). Enhetscheferna leder personalgrupper av fritidsledare, ungdomscoacher och kulturpedagoger, och ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt uppdraget från kulturnämnden.

Som en del av KIF är avdelningen knuten till förvaltningsledningen, där direktören och biträdande direktören ansvarar för helheten gentemot kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden. Fritid Uppsala har därmed en plats i den formella styrkedjan men är också beroende av samordning med andra delar av kommunen.

Gränssnitt och samverkan

Fritid Uppsala arbetar i nära samspel med andra förvaltningar och aktörer:

- Utbildningsförvaltningen ansvarar för fritidshemmen, medan fritidsklubbarna ligger under Fritid Uppsala. Övergången mellan dessa verksamheter är en viktig gränssyta.
- Socialförvaltningen möter samma ungdomar som fritidsgårdarna, särskilt i förebyggande arbete, och samverkan sker i forum som SSPF (skola, socialtjänst, polis, fritid).
- Arbetsmarknadsförvaltningen samarbetar kring feriejobb och sysselsättningsfrämjande insatser för unga.
- UKAF AB förvaltar anläggningar och arenor som används av verksamheterna. Fritid Uppsala behöver därför samordna sina behov och verksamhetsplanering med bolaget.

Fritid Uppsala som en del i ansvaret för barn och ungas fria tid

Som har framgått är det en operativ utförarverksamhet i egen regi, med ansvar för fritidsgårdar, fritidsklubbar, allaktivitetshus och ungdomskulturhuset Grand. Detta skiljer sig från idrottsområdet, där kommunens roll främst är att skapa förutsättningar för föreningar och andra aktörer genom anläggningar, föreningsstöd och bolag som UKAF AB.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att kulturområdet inom KIF också präglas av omfattande egenregiverksamhet. Biblioteken, kulturskolan, konstmuseet, Biotopia och Reginateatern är exempel på verksamheter som kommunen själv driver och utvecklar. Fritid Uppsala är därför inte ensam om att vara en kommunal utförare, men avdelningen är särskild i det att den kombinerar öppna sociala mötesplatser med kultur- och fritidsinnehåll i vardagen.

Inom Fritid Uppsala möts flera olika perspektiv: skollagens krav på öppen fritidsverksamhet, behovet av trygga mötesplatser i det sociala arbetet, kultur- och fritidspolitikens mål om delaktighet samt civilsamhällets engagemang. Denna bredd gör verksamheten både värdefull och svår att organisera. Fritid Uppsala är en tydlig styrka som mötesplats för unga, men samtidigt en del av den komplexitet som utredningen behöver hantera.

7.2.6 Skillnader i logiker inom KIF

KIF samlar en stor bredd av verksamheter. Inom förvaltningen finns flera olika verksamhetslogiker som styr hur kommunen möter barn och unga, vilka uppdrag som betonas och hur ansvarsfrågor formuleras.

I det här avsnittet fokuserar vi på tre logiker – fritidsverksamheten, kulturverksamheten och idrottsområdet.

Dessa är de mest framträdande och tydliga i organiseringen av barn och ungas fria tid. De representerar varsin särpräglad form av kommunal logik: fritiden genom mötesplatser och relationellt arbete, kulturen genom institutioner och pedagogik, idrotten genom föreningsliv och anläggningar. Genom att belysa skillnaderna mellan dessa tre logiker blir det också tydligare varför ansvarsfördelningen i kommunen är komplex och ibland utmanande att hantera.

- Inom fritidsområdet (främst Fritid Uppsala) tas utgångspunkt från en relations- och närvarobaserad logik. Här möter kommunen unga i deras vardag genom fritidsgårdar, fritidsklubbar, allaktivitetshus och ungdomskulturhuset Grand. Verksamheten är öppen och frivillig, och bygger på personalens närvaro, ungas delaktighet och lokalt anpassade aktiviteter. Som framgått är Fritid Uppsala därmed både en social arena och en kultur- och fritidsmiljö, med ett starkt inslag av förebyggande arbete.

- Kulturområdet (bibliotek, kulturskola, konst och kulturarv m.m.) präglas av en institutionell och professionsbaserad logik. Här finns lagstyrda delar, som folkbiblioteken, men också starka traditioner av kulturpedagogik och professionellt konstutövande. Verksamheten är i hög grad egenregi, men den bedrivs ofta i mer organiserade former än fritidsgårdarna – genom kurser, program och institutioner. Kulturområdet representerar kulturpolitikens ambitioner om tillgänglighet, bildning och estetisk utveckling, snarare än ett socialt förebyggande perspektiv.

Uppsala är en stark kulturstad med välrenommerade kulturinstitutioner som förstärker logiken ytterligare.

- Idrottsområdet (Idrotts- och fritidsnämnden i samverkan med UKAF AB) bygger på en möjliggörande logik. Kommunen äger och förvaltar anläggningar, fördelar bidrag och stödjer föreningslivet, men själva verksamheten bedrivs huvudsakligen av föreningar och organisationer. Idrotten kännetecknas av stark organisering, fasta strukturer och stor uppslutning från civilsamhället. Här är kommunens roll mer indirekt än inom fritid och kultur – det handlar om att skapa förutsättningar för andra.

Sammantaget innebär detta att KIF rymmer tre delvis olika verksamhetslogiker:

- Fritid – öppen, relationsbaserad och socialt inriktad.
- Kultur – institutionsburen, professionell och pedagogiskt inriktad.
- Idrott – möjliggörande och föreningsstyrd.

Detta åskådliggörs ytterligare i nedanstående tabell:

Tabell: skillnader i logiker inom KIF

Område	Logik	Uppdrag	Verksamhetsform	Målgrupp	Kommunen
Fritid	Relations- och närvaro-baserad	Skapa trygga mötesplatser, erbjuda aktiviteter, främja delaktighet och förebygga ohälsa	Fritidsgårdar, fritidsklubbar, allaktivitetshus, Grand, lov- och ferieaktiviteter	Barn 10–12 år och unga 13–18 år	Direkt utförare i egen regi
Kultur	Institutionell och professionaliserad	Ge tillgång till kultur, bildning och estetisk utveckling. Attraktivitet för staden	Bibliotek, kulturskola, konstmuseum, Biotopia, Reginateatern, mm.	Barn och unga samt bred allmänhet	Utförare i egen regi, program- och kursverksamhet
Idrott	Möjliggörande och föreningsstyrd	Tillhandahålla anläggningar och stödja föreningslivet. Attraktivitet för staden	Idrottsanläggningar, föreningsbidrag, evenemang (via UKAF AB)	Barn och unga i föreningsidrott, bredd och elit	Indirekt: anläggningsägare och utvecklare, bidragsgivare

Skillnaderna i logiker påverkar både organiseringen och ansvarsfördelningen. De förklarar varför samordning ibland är svår att uppnå, men också varför KIF kan ses som ett komplext ekosystem inom ramen för en förvaltning.

7.3 Sammanfattande analys av förvaltningsorganisationen

Genomgången av förvaltningsorganisationen visar att Uppsala kommun har en omfattande och differentierad tjänstepersonsorganisation med ansvar som på olika sätt berör barn och ungas fria tid. Det finns både egenregiverksamhet, strategiska funktioner och bolagsdrivna delar som tillsammans formar de praktiska förutsättningarna för barns och ungas möjligheter till en aktiv och meningsfull fritid.

Samtidigt framträder barn och ungas fria tid som ett område som per definition är tvärsektoriellt. Ansvar och uppgifter är fördelade mellan flera förvaltningar och kommunala bolag, med olika lagstiftning, styrlogiker och relationer till målgruppen. Skola, socialtjänst, kultur, fritid, idrott, arbetsmarknad och fastighetsförvaltning möts i praktiken i samma vardagsarenor, men med skilda uppdrag och utgångspunkter. Det innebär att området i grunden är komplext att organisera och styra.

Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen utgör den mest centrala operativa aktören i detta sammanhang. Förvaltningen samlar både kultur- och fritidsverksamheter i egen regi och strategiska uppdrag gentemot föreningsliv och civilsamhälle. Inom KIF ryms samtidigt flera olika verksamhetslogiker – en relations- och närvarobaserad fritidslogik, en institutions- och professionsbaserad kulturlogik samt en möjliggörande idrottslogik. Dessa logiker bidrar var och en till barn och ungas fria tid, men ställer olika krav på styrning, uppföljning och samverkan.

Utöver KIF har även andra förvaltningar centrala roller. Utbildningsförvaltningen ansvarar för fritidshem och skolnära verksamhet som gränsar direkt till den fria tiden. Socialförvaltningen möter barn och unga i behov av stöd och skydd, ofta i samma åldersgrupper och geografiska områden som fritidsverksamheterna. Arbetsmarknadsförvaltningen bidrar genom feriejobb och etableringsinsatser för äldre ungdomar. Därtill skapar kommunledningsförvaltningen övergripande styrsignaler och ramar genom mål- och budgetprocesser, lokalförsörjning och tvärsektoriella perspektiv.

De kommunala bolagen, särskilt Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB och Skolfastigheter AB, har en avgörande betydelse för den fysiska infrastrukturen – lokaler, anläggningar och miljöer – som möjliggör barn och ungas fria tid. Bolagslösningarna innebär att viktiga förutsättningsfrågor hanteras i gränssnittet mellan strategisk styrning och operativ drift, vilket ställer höga krav på tydlighet i roller, ansvar och samverkan.

Mot denna bakgrund är det tydligt att ansvarsfördelningen för barn och ungas fria tid inte enkelt kan göras entydig. Oavsett organisationsform krävs samordning mellan flera aktörer, och risken för överlapp, glapp eller otydliga gränssnitt är inbyggd i uppdragets karaktär.

Intentionerna bakom bildandet av kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen kan i detta sammanhang förstås som ett försök att skapa en samlande nod för frågor som rör barn och ungas fria tid. På papperet ger denna organisering goda förutsättningar för samordning mellan kultur, fritid och idrott, samt för samverkan med andra förvaltningar.

Den nya socialtjänstlagen förstärker relevansen av en sådan nodfunktion. När förebyggande arbete och tidiga insatser i högre grad ska genomsyra kommunens verksamheter ökar behovet av tydliga strukturer för samverkan mellan socialtjänst, skola och fritid. Samtidigt innebär förvaltningens bredd och interna variation i verksamhetslogiker att ansvarsfördelning och samordning är strukturellt utmanande, även när intentionerna är tydliga.

Denna nodfunktion är dock beroende av tydliga ansvar, väl fungerande gränssnitt och gemensamma arbetssätt, både inom förvaltningen och i relation till andra förvaltningar och bolag. I ett så komplext område blir det avgörande hur de formella strukturerna omsätts i praktiken.

Mot bakgrund av denna genomgång av den formella organisationen och ansvarsfördelningen finns behov av att komplettera bilden med hur strukturerna fungerar i praktiken. I nästa kapitel redovisas därför iakttagelser från intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner, med fokus på hur ansvar, samverkan och gränssnitt upplevs i det dagliga arbetet med barn och ungas fria tid.

8 Iakttagelser utifrån intervjuer

De föregående kapitlen har redovisat hur ansvar och organisering kring barn och ungas fria tid är formellt utformade i Uppsala kommun. Detta kapitel kompletterar den formella bilden med verksamhetsnära perspektiv.

Kapitlet bygger på intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner från berörda nämnder, förvaltningar och bolag. Intervjuerna genomfördes under hösten 2025 och syftade till att belysa hur ansvar, roller och samverkan beskrivs i det dagliga arbetet samt vilka utvecklingsbehov som intervjupersonerna lyfter. Totalt har ett tjugotal intervjuer genomförts.

Kapitlet gör inte anspråk på att värdera eller analysera de beskrivna förhållandena. I stället redovisas återkommande mönster, perspektiv och exempel som framkommit i intervjuerna.

Kapitlet är tematiskt uppbyggt. Avsnitten rör sig från övergripande synsätt och organisering (6.1–6.3), via frågor om delaktighet, tillgång och kompetens (6.4–6.6), till mer specifika arenor och ansvarsspår inom fritidsområdet (6.7–6.10). Avsnitten kan läsas fristående, men tillsammans ger de en samlad bild av hur ansvar, samverkan och förutsättningar upplevs i praktiken.

8.1 Synen på barn och ungas fria tid

Ett återkommande tema i intervjuerna är att begreppet *barn och ungas fria tid* används på olika sätt inom kommunen. Intervjupersonernas tolkningar varierar bland annat utifrån organisatorisk tillhörighet, verksamhetens uppdrag och individens roll.

Olika avgränsningar av vad som ingår: För vissa intervjupersoner avser den fria tiden främst den organiserade fritidsverksamheten efter skoltid – exempelvis fritidsgårdar, fritidsklubbar, kulturskola, allaktivitetshus och föreningsliv. För andra inbegriper begreppet även mer informella och självorganiserade aktiviteter, såsom spontanidrott, vistelse i offentliga miljöer, "häng" i centrum eller digitala arenor. Några inkluderar även kommunens arbetsmarknadsinsatser (t.ex. feriejobb), medan andra uttryckligen avgränsar begreppet till kultur-, idrotts- och fritidsområdet.

"Vi har alla en bild av vad vi menar med fritid men det är inte säkert att vi menar samma sak."

Olika betoning av fritidens funktion: I intervjuerna återkommer flera sätt att beskriva vad fritiden "är till för". Några lyfter fritiden som en arena för återhämtning, identitetsskapande, kreativitet och social gemenskap, ibland med koppling till barnkonventionens rätt till lek, vila och fritid. Andra betonar fritidens roll som komplement till skolan, med betydelse för trygghet, folkhälsa, integration och förebyggande arbete.

Konsekvenser i vardagsarbetet (så som de beskrivs): Flera intervjupersoner uttrycker att variationen i tolkning får praktiska följder. Det gäller exempelvis hur målgrupper ringas in, hur man planerar utbud, hur samverkan initieras och hur man kan följa upp insatser när olika verksamheter använder begreppet med olika innebörd. Samtidigt uttrycker flera att ett begrepp som rymmer många aspekter också kan vara användbart för att samla flera perspektiv kring samma målgrupp.

Fritidens olika villkor: Intervjuerna innehåller också återkommande beskrivningar av att den fria tiden ser olika ut beroende på ålder, kön, bostadsområde, ekonomiska resurser och familjesituation. I vissa intervjuer lyfts att fritiden inte alltid upplevs som "fri", exempelvis om barnet har omsorgsansvar, begränsad rörelsefrihet, få trygga platser att vistas på eller om transportmöjligheter saknas.

Sammantaget framträder i intervjuerna att begreppet barn och ungas fria tid ofta används som ett paraplybegrepp med delvis olika innebörder. Flera efterfrågar en gemensam begreppsram – inte nödvändigtvis för att avgränsa snävt, utan för att underlätta samordning och gemensam kommunikation.

Mot denna bakgrund blir det centralt att belysa hur kommunens huvudaktör på området beskriver sitt uppdrag och sina förutsättningar. Nästa avsnitt redovisar intervjupersonernas iakttagelser om kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF).

8.2 Uppfattningar om KIF

Detta avsnitt sammanfattar hur intervjupersoner beskriver KIF:s roll, uppdrag och organisatoriska förutsättningar i relation till barn och ungas fria tid.

I intervjuerna framträder kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF) som en organisation med ett tydligt och omfattande uppdrag inom barn och ungas fria tid, men också som en förvaltning där otydligheter i styrning, struktur och ansvar får konkreta konsekvenser i det dagliga arbetet.

Flera intervjupersoner beskriver KIF som tänkt att fungera som en samlande nod för kultur-, fritids- och delar av idrottsområdet, men där denna roll i praktiken är svår att realisera fullt ut.

8.2.1 En förvaltning skapad för samordning

KIF inrättades med ambitionen att samla frågor om kultur, idrott och fritid i en gemensam tjänstepersonsorganisation. I intervjuerna beskrivs detta som ett medvetet försök att bryta tidigare stuprör, stärka helhetssynen och skapa bättre förutsättningar för samordning, inte minst i frågor som rör barn och unga.

Samtidigt framkommer i intervjuerna att dessa ambitioner i hög grad har kommit att kollidera med hur styrningen faktiskt är utformad. KIF lyder under två nämnde, kulturnämnden (KTN) och idrotts- och fritidsnämnden (IFN), med delvis överlappande uppdrag. Styrningen innebär att olika perspektiv och kompetenser samlas inom samma förvaltning, vilket i sig ses som en styrka. Utmaningen, enligt intervjuerna, ligger i att omsätta detta i en tydlig gemensam riktning.

Ett återkommande tema i intervjuerna är att otydligheten i nämndernas reglementen och ansvarsfördelning "förflyttas" in i KIF:s organisation. När det politiska uppdraget upplevs som inte fullt ut definierat, blir det enligt intervjupersonerna svårt att ge förvaltningen ett tydligt mandat att prioritera, samordna eller fatta gemensamma beslut.

Flera beskriver att frågor som rör barn och ungas fria tid ofta hamnar i ett mellanläge: de berör flera verksamheter, men ägs inte fullt ut av någon. I stället för att lösas i styrkedjan behöver

dessa frågor hanteras genom informella överenskommelser eller tillfälliga lösningar längre ned i organisationen.

Intervjupersoner beskriver att detta skapar en press på linjeorganisationen.

8.2.2 Två kanslier och parallella strukturer

KIF:s administrativa struktur lyfts i intervjuerna som ett konkret uttryck för de samordningsutmaningar som präglar förvaltningen. Att det finns två separata kanslier kopplat till respektive nämnd beskrivs av flera som en faktor som försvårar samordning och förstärker uppdelningen mellan nämndernas logiker.

Intervjupersoner ger exempel på att liknande frågor kan hanteras parallellt i olika delar av organisationen, eller att det råder osäkerhet om var ansvar och mandat egentligen ligger. Det gäller bland annat frågor om bidrag, lokaler, samverkan med civilsamhället och utvecklingsarbete riktat till barn och unga.

”Vi sitter i samma förvaltning, men jobbar fortfarande som om vi vore två.”

Denna struktur beskrivs som ineffektiv och ibland frustrerande, både internt och i relation till externa aktörer. Flera intervjupersoner menar att det är svårt att uppträda som en samlad organisation när ansvar och kontaktvägar upplevs som splittrade.

8.2.3 Olika verksamhetslogiker

Intervjuerna visar också att KIF rymmer flera starka och sinsemellan olika verksamhetslogiker:

- fritidsverksamhetens relations- och närvarobaserade arbetssätt,
- kulturområdets institutions- och professionsstyrda logik,
- idrottsområdets möjliggörande och föreningsorienterade perspektiv.

Flera intervjupersoner beskriver att dessa logiker i sig är legitima och nödvändiga, men att de i praktiken ofta samexisterar utan tillräcklig samordning. Det saknas, enligt intervjuerna, tillräckliga strukturer för att aktivt hantera skillnaderna i arbetssätt, språk och prioriteringar.

”Vi har olika uppdrag, olika mått på framgång och olika sätt att jobba.”

Detta beskrivs leda till missförstånd, parallella initiativ och ibland till att gemensamma satsningar blir svåra att genomföra effektivt.

Flera intervjupersoner lyfter gemensamma satsningar, exempelvis större lovverksamheter eller områdesbaserade initiativ, som situationer där KIF:s organisatoriska utmaningar blir särskilt synliga. Trots att verksamheterna formellt finns inom samma förvaltning, upplevs det ofta krävas betydande extra arbete för att skapa samsyn kring mål, roller och ansvar.

”Det borde vara enkelt men det blir ofta onödigt komplicerat.”

I dessa sammanhang beskrivs det som oklart vem som har mandat att leda, samordna eller fatta beslut när olika delar av KIF berörs. Resultatet blir enligt intervjuerna att samordning ofta sker ad hoc, snarare än genom etablerade strukturer.

8.2.4 Sammanfattande iakttagelser om KIF

Sammantaget ger intervjuerna en bild av KIF som en förvaltning med stort engagemang, betydande kompetens och en central roll i arbetet med barn och ungas fria tid. Samtidigt framträder strukturella utmaningar kopplade till styrning och intern samordning.

Som framgått är ansvaret för barn och ungas fria tid fördelat mellan flera nämnder, främst mellan kulturnämnden (KTN) och idrotts- och fritidsnämnden (IFN). Även om det på papperet finns en struktur för ansvarsfördelning, visar intervjuerna att det faktiska arbetet präglas av överlappningar, tolkningsutrymme och en avsaknad av gemensam helhetsstyrning. Detta skapar vad flera intervjupersoner beskriver som ett "onödiga organisatoriskt skav".

Konsekvenserna av detta blir kännbara i den operativa vardagen. Respondenter lyfter att samverkan försvåras, att det uppstår prestige och parallella initiativ, och att barn och unga riskerar att hamna i kläm när olika delar av kommunen inte tydligt vet vem som ansvarar för vad. Det finns en upplevelse av att "alla pillar på varandras områden", vilket skapar ett arbetsklimat som inte är gynnsamt för samarbete eller för att hålla barnens bästa i fokus.

Ett konkret exempel på detta är Summer Zone, en omfattande sommarsatsning för barn och unga som drivs inom KIF. Trots att verksamheten ligger inom samma förvaltning, så lyfter flera respondenter att det uppstår allvarliga samordningsproblem mellan IFN och KTN. Det politiska beslutet är att Fritid Uppsala ska bemanna verksamheten, men IFN uppfattas som den dominerande aktören och det finns oenighet om vem som äger frågan och hur resurser ska fördelas. Det beskrivs som ett exempel på hur oklara mandat och organisatoriska gränsdragningar skapar konflikter – även inom samma förvaltning.

Intervjupersonerna beskriver inte detta som ett ifrågasättande av förvaltningens uppdrag eller kvalitet i verksamheterna, utan snarare som en konsekvens av en komplex organisatorisk konstruktion. På papperet skapar KIF goda förutsättningar för helhet och samordning; i praktiken krävs ett kontinuerligt arbete för att hantera gränssnitt, tydliggöra ansvar och skapa gemensam riktning.

Intervjuerna om KIF berör återkommande frågor som sträcker sig över flera aktörer och ansvarsområden. Nästa avsnitt beskriver hur samverkan mellan förvaltningar, bolag och andra aktörer upplevs fungera i praktiken.

8.3 Samverkan mellan aktörer

Detta avsnitt belyser hur samverkan kring barn och unga beskrivs fungera i praktiken, samt vilka återkommande mönster som framträder i intervjuerna.

Samverkan lyfts i intervjuerna fram som en nödvändig förutsättning för att möta barns och ungas behov på ett sammanhållet sätt. I intervjuerna framkommer att det finns ett starkt engagemang för samverkan mellan olika aktörer inom kommunen, och flera respondenter beskriver en vilja att arbeta tvärsektoriellt och att skapa helhet kring unga. Samtidigt visar intervjuerna att det finns betydande utmaningar kopplat till mandat, struktur, ansvarsfördelning och uppföljning – faktorer som påverkar både kvalitet och uthållighet i samverkansarbetet.

8.3.1 Former och forum för samverkan

Intervjuerna visar att det finns ett antal befintliga forum och initiativ för samverkan kring barn och unga. Dessa verkar på olika nivåer och med varierande syfte, mandat och uthållighet.

På en strategisk nivå nämns Forum för barn och unga, där flera förvaltningar möts kring övergripande frågor såsom frånvaro, psykisk hälsa, segregationsproblematik och samnyttjande av lokaler. Andra forum som återkommer är SSPF (Skola, Socialtjänst, Polis, Fritid), och samverkan inom ramen för uppdrag som KAA (Kommunalt aktivitetsansvar) och kommunens arbete mot kriminalitet.

På operativ nivå finns olika typer av områdesbaserade samverkansformer, där Gottsunda nämns som ett exempel med etablerade kontaktvägar och samordnade insatser mellan skola, fritid och socialtjänst. Allaktivitetshus och fritidsgårdar fungerar i vissa fall som noder för samverkan med civilsamhället och föreningslivet.

Inom KIF sker också samverkan, men där lyfter flera respondenter att det är otydligt hur denna ska ledas och stödjas. Fritid Uppsala beskrivs som en aktör med god närvaro i lokalsamhället, men det är inte alltid klart hur samverkan kopplas till de två nämndernas styrning.

Sammanfattningsvis visar intervjuerna att det finns många arenor för samverkan i kommunen, men att det är svårt att se en gemensam struktur eller tydligt sammanhållet ansvar.

8.3.2 Exempel på fungerande samverkan och hinder för samverkan

Flera intervjupersoner lyfter goda exempel på samverkan – både inom och mellan förvaltningar, samt med civilsamhälle och föreningsliv. I vissa områden, som Gottsunda, beskrivs hur samverkan fungerar väl kring barn och unga, med gemensamma forum, tydliga roller och ett områdesbaserat arbetssätt. Även fritidsgårdar och skola nämns som verksamheter där det finns etablerade former för samarbete, särskilt när det gäller elever i behov av stöd.

"I vissa områden har vi ett jättebra samarbete. Vi känner varandra, vi har kontaktvägar, vi vet vem som gör vad."

Fritid Uppsala lyfts som en aktör med förmåga att både arbeta uppsökande och samverkande. Det finns exempel på hur deras närvaro i lokalsamhället möjliggjort tidiga insatser för unga.

Samtidigt beskriver många respondenter att samverkan i Uppsala kommun i hög grad är personbunden, situationsstyrd och beroende av lokala initiativ. Det upplevs saknas övergripande strukturer för samordning, gemensamma mål och tydliga mandat för samverkan. Detta leder till att goda samarbeten ibland faller när nyckelpersoner slutar, eller att forum blir informationskanaler snarare än platser för gemensamt beslutsfattande.

"Vi har samverkansgrupper men ibland är det oklart vad de har mandat till."

Flera uttrycker också att det saknas tillräcklig uppföljning på tvärs – både vad gäller resultat för barn och unga och effekter av samverkan i sig. När varje verksamhet upplevs ha sina egna mål, system och sätt att följa upp, blir det svårt att följa upp gemensamma satsningar eller utveckla tvärgående arbetssätt.

8.3.3 Rollfördelning och mandat

I intervjuerna lyfts att samverkan försvåras när det är oklart vem som har ansvar för att initiera, samordna och driva gemensamma insatser. Det finns exempel där flera verksamheter arbetar mot samma målgrupp utan att känna till varandras insatser, vilket skapar dubbelarbete och fragmentering. Det efterfrågas tydligare styrsignaler om samverkan, gemensamma målbilder och en struktur som möjliggör långsiktig koordinering.

"Vi vill samverka, men vi vet inte alltid hur, med vem eller med vilket syfte."

Några respondenter lyfter också att samverkan ibland förväntas ske utan att det finns resurser avsatta – vilket leder till att det upplevs som ett tillägg snarare än en integrerad del av uppdraget.

När samverkan fungerar bidrar den till ökad trygghet, bättre stöd och mer sammanhängande insatser för barn och unga. När den brister riskerar barn att hamna mellan stolarna – särskilt de som har behov av insatser från flera olika aktörer. Detta gäller till exempel unga med psykisk ohälsa, social utsatthet eller svag skolanknytning.

8.3.4 Sammanfattande iakttagelser om samverkan

Sammanfattningsvis ger intervjuerna en samstämmig bild av att samverkan kring barn och ungas fria tid ofta bygger på enskilda initiativ snarare än på gemensam styrning. Det saknas en sammanhållen riktning, ett tydligt uppdrag och strukturer som håller ihop arbetet över tid. Flera uttrycker ett behov av att någon "håller i" frågan – inte i form av ännu ett forum, utan som ett mandat att samla, samordna och vägleda. I dag finns det god vilja och många insatser, men också en vilshenhet kring vad som ska uppnås och hur ansvar ska fördelas.

I intervjuerna kopplas samverkan ofta till frågan om hur kommunen fångar upp barn och ungas behov och perspektiv. Nästa avsnitt handlar därför om barns och ungas delaktighet och inflytande, så som det beskrivs i intervjuerna.

8.4 Barn och ungas delaktighet och inflytande

I intervjuerna framkommer att barns och ungas delaktighet och inflytande är en fråga som tillmäts stor betydelse av både förtroendevalda och tjänstepersoner. Det finns en tydlig medvetenhet om barnkonventionens krav på att barns åsikter ska beaktas i beslut som rör dem, liksom en värderingsmässig ambition att låta barn och unga komma till tals i frågor som rör deras vardag och fritid.

Samtidigt ger intervjuerna en samlad bild av att arbetet med delaktighet i praktiken är ojämnt utvecklat, till stor del lokalt förankrat och i hög grad beroende av enskilda verksamheter och medarbetares engagemang.

8.4.1 Delaktighet i praktiken

Flera intervjupersoner beskriver att barns och ungas delaktighet förekommer i olika former i verksamheterna, särskilt inom fritidsverksamheten. Det kan handla om dialoger i vardagen, samtal på fritidsgårdar, möjlighet att påverka aktiviteter eller informella forum där unga kan uttrycka sina åsikter.

Fritid Uppsala lyfts ofta fram som en aktör där delaktighet är en uttalad del av arbetssättet, och där man i vissa verksamheter aktivt försöker skapa strukturer för ungas inflytande över innehåll och utformning. I vissa fall används enkäter, workshops eller tillfälliga samråd kopplade till specifika aktiviteter eller satsningar.

Samtidigt framkommer att dessa arbetssätt sällan är formaliserade eller gemensamma över förvaltningar och verksamheter. Det finns ingen tydlig kommunövergripande struktur för hur barns och ungas synpunkter ska samlas in, dokumenteras eller följas upp. Flera intervjupersoner beskriver därför delaktighetsarbetet som fragmenterat.

”Vi gör mycket men vi gör det på väldigt olika sätt.”

8.4.2 Skillnader i räckvidd – vilka röster hörs?

Ett återkommande tema i intervjuerna är svårigheten att nå alla barn och unga. Flera uttrycker en oro för att de barn som redan är trygga, verbala och närvarande i verksamheterna också är de som i störst utsträckning får möjlighet att påverka.

”De som verkligen behöver bli hörda är ofta de som är svårast att nå.”

Särskilt nämns barn och unga som:

- inte deltar i organiserad fritidsverksamhet,
- lever i social eller ekonomisk utsatthet,
- har funktionsnedsättning,
- eller har svag tillit till vuxna och offentliga institutioner.

Intervjuerna visar att det finns en medvetenhet om denna problematik, men också en osäkerhet kring hur delaktighetsarbetet kan utformas så att det blir mer jämlikt och inkluderande.

8.4.3 Delaktighet som resurskrävande arbete

Flera intervjupersoner betonar att delaktighet inte är något som sker av sig självt. Att arbeta systematiskt med barns och ungas inflytande kräver tid, kompetens, metodstöd och organisatoriskt utrymme.

Det framkommer att delaktighetsarbete ibland får stå tillbaka för mer akuta verksamhetskrav, särskilt i verksamheter med begränsade resurser eller hög arbetsbelastning. Några beskriver också en osäkerhet kring hur barns synpunkter faktiskt ska användas i beslutsfattande, och hur långt inflytandet kan eller bör sträcka sig.

”Vi vill lyssna, men det är inte alltid tydligt vad vi sedan ska göra med det vi hör.”

Det finns i intervjuerna en efterfrågan på gemensamt metodstöd och tydligare vägledning kring hur delaktighet kan kopplas till verksamhetsutveckling och styrning, snarare än att bli en fristående ambition.

Intervjuerna visar också att barns och ungas inflytande i huvudsak sker på verksamhetsnivå, medan kopplingen till strategisk styrning och politiska beslut upplevs som svag. Det finns få

exempel där ungas perspektiv systematiskt förs vidare in i beslutsprocesser på nämnd- eller förvaltningsnivå.

Detta innebär att barns och ungas inflytande ofta blir situationsbundet och lokalt, snarare än en integrerad del av kommunens övergripande arbete med barn och ungas fria tid.

8.4.4 Sammanfattande iakttagelser om barns och ungas inflytande

Sammantaget visar intervjuerna att barns och ungas delaktighet är en fråga som åtnjuter bred uppslutning i värderingsmässig mening, men som ännu inte är fullt ut strukturerad eller likvärdigt förankrad i organisationen.

Det finns många exempel på engagerade medarbetare och verksamheter där barns röster tas på allvar i vardagen. Samtidigt präglas arbetet av stora variationer mellan olika delar av kommunen.

Intervjuerna pekar därmed på ett spänningsfält mellan ambition och praktik: viljan att stärka barns inflytande är tydlig, men förutsättningarna för att göra detta långsiktigt och jämnt upplevs som begränsade.

Delaktighet aktualiserar också vilka grupper som faktiskt nås av verksamheter och insatser. Nästa avsnitt redovisar intervjupersonernas iakttagelser om tillgång till fritid och hur den varierar mellan olika grupper och delar av kommunen.

8.5 Tillgång till fritid

Uppsala är en växande kommun med en ung befolkning och en stor demografisk bredd. Samtidigt visar både statistik och verksamhetserfarenheter att livsvillkoren för barn och unga skiljer sig markant mellan olika delar av kommunen. Skillnader i socioekonomiska resurser, skolresultat, psykisk ohälsa och tillgång till stöd präglar uppväxtvillkoren för många unga – och skapar skilda förutsättningar för att delta i samhällets gemensamma resurser, däribland fritiden. Den analys som återfinns i bilaga ger en mer fördjupad bild av dessa skillnader.

I detta sammanhang blir fritiden en potentiellt utjämnande kraft men också ett område där skillnader riskerar att förstärkas, om inte tillgängligheten säkerställs för alla. Intervjubilden tyder på att just tillgången till fritid är en dimension där ojämlikhet kan både uppstå och förstärkas.

8.5.1 Geografiska och socioekonomiska skillnader

Flera intervjupersoner beskriver att det finns variationer i fritidsutbud och tillgänglighet beroende på var i kommunen barnet bor. Fritidsgårdar, föreningsliv och aktiviteter är ojämnt fördelade över kommunen, och i vissa stadsdelar och ytterområden upplevs tillgången som begränsad.

"Det finns stora skillnader i tillgången. I vissa områden finns ett starkt föreningsliv och fritidsgårdar och i andra inte lika mycket alls."

Även familjens förutsättningar påverkar deltagandet. Det kan handla om ekonomi, språk, tillgång till information eller förmåga att stötta barnets fritidsengagemang. Respondenterna beskriver att även kostnadsfria aktiviteter ibland upplevs som oåtkomliga.

Samtidigt uttrycker flera intervjupersoner en grundläggande stolthet över det arbete som görs i Uppsala för att främja barns och ungas fria tid. Det finns en stor bredd av föreningsliv, aktiva fritidsverksamheter och samverkansinitiativ, inte minst i de områden där behoven är som störst. Kommunen har under lång tid satsat på att skapa tillgängliga idrottsanläggningar, trygga mötesplatser och riktade insatser för att nå fler barn och unga.

Det arbete som nu pågår beskrivs som att det handlar om att tydliggöra ansvar, stärka samverkan och lyfta fram barnens perspektiv och ses av många som ett naturligt nästa steg i en redan aktiv och engagerad kommun.

8.5.2 Tillgång för barn med funktionsnedsättning

Uppsala kommun bedriver flera insatser och samarbeten för att stärka delaktigheten för barn och unga med funktionsnedsättning. Enligt underlag från vård- och omsorgsförvaltningen finns bland annat det kommunövergripande nätverket "Fritid för alla", ett idéburet offentligt partnerskap (IOP) med Fyrisgården, samt kommunens deltagande i Summer Zone.

Vid intervjuer framkommer att dessa riktade verksamheter uppskattas och fyller en viktig funktion. Samtidigt lyfts att det finns utmaningar kopplade till ledsagning, anpassning och tillgång till det ordinarie utbudet.

"En utmaning är att hitta ledsagare som kan följa med barnet eller ungdomen."

Det framhålls att tillgänglighet inte enbart bör vara knutet till särskilda stödinsatser, utan ses som ett gemensamt ansvar inom all fritidsverksamhet. Det gäller både fysisk tillgänglighet, bemötande och utformning av aktiviteter.

Samtidigt beskriver företrädare inom vård- och omsorgsförvaltningen att det finns ett starkt engagemang och pågående utvecklingsarbete inom kommunen. Flera verksamheter arbetar aktivt för att erbjuda inkluderande fritidsmiljöer och skapa strukturer för samverkan med andra förvaltningar och civilsamhället. Exempel ges på samordnade insatser, individuella lösningar och nära samarbete med vårdnadshavare och ungdomar själva.

8.5.3 Lotsverksamhet

Inom socialförvaltningen finns ett initiativ om att skapa en särskild lotsfunktion som stöd för barn och unga som står långt ifrån fritidsverksamhet. Funktionen skulle kunna utgå från socialtjänstens kontakt med barn och unga, och syfta till att underlätta vägen till deltagande men utan krav på biståndsprövning.

Förslaget bygger vidare på erfarenheter från KIF, där fritidslotsar har verkat i projektform. Dessa har arbetat uppsökande och i nära samverkan med skolor, socialtjänst och vårdnadshavare. Enligt de som varit involverade är det inte främst ekonomiska hinder som står i vägen, utan snarare bristande kännedom, motivation eller trygghet.

"Barnen behöver inte bara veta vad som finns. De behöver ibland någon som bokstavligt talat följer med dem dit."

Lotsfunktionen ses som ett möjligt komplement till de bredare insatser som redan görs.

8.5.4 Kommunens ambitioner och utvecklingsarbete

Intervjuerna ger också en bild av att Uppsala kommun har höga ambitioner när det gäller att göra fritiden mer tillgänglig för fler barn och unga. Flera satsningar är redan på plats eller under utveckling – exempelvis mobila verksamheter, samlokalisering, uppsökande arbete och ökad samverkan med civilsamhälle och föreningsliv.

Flera respondenter uttrycker respekt för det arbete som redan görs, men efterfrågar mer samordning, bättre fördelning av resurser och mer kunskap om vilka barn som faktiskt nås.

8.5.5 Sammanfattande iakttagelser om tillgång

Sammantaget visar intervjuerna att jämlik tillgång till fritid är en fråga som kräver både strategisk styrning och operativ flexibilitet. Det räcker inte med att erbjuda aktiviteter utan det krävs också förståelse och åtgärder för att hantera de trösklar som gör att vissa barn står utanför. Här finns en medvetenhet och vilja hos många aktörer, men också ett behov och en vilja av att koppla ihop insatserna till en mer sammanhållen strategi.

Tillgång i sig säger dock inte allt om verksamheternas förmåga att bära upp uppdraget över tid. Nästa avsnitt fokuserar på de kompetens- och kapacitetsfrågor som intervjupersonerna lyfter som betydelsefulla för kvalitet och kontinuitet.

8.6 Kompetens, kapacitet och kompetensförsörjning

I detta avsnitt redovisas intervjupersonernas iakttagelser om personalens förutsättningar att bära uppdraget över tid.

Tillgången till kompetent och engagerad personal lyfts i intervjuerna som en grundläggande förutsättning för att erbjuda en trygg, tillgänglig och meningsfull fritid för barn och unga. Samtidigt visar intervjuerna att kommunen står inför flera utmaningar kopplade till bemanning, kompetensförsörjning och operativ kapacitet. Dessa frågor blir särskilt centrala i en verksamhet där relationellt arbete, tillit och situationsanpassning är avgörande.

8.6.1 Engagemang och utvecklingsarbete

I samtalen framkommer en tydlig bild av att fritidsverksamheten bärs upp av medarbetare med stort engagemang och en stark värdegrund. Det relationsskapande arbetet, förmågan att skapa trygga miljöer och att arbeta med delaktighet och inkludering ses som centrala delar i uppdraget.

Flera respondenter nämner att det pågår ett aktivt utvecklingsarbete, särskilt inom Fritid Uppsala, där kvalitetssäkring, ledarskap och professionsutveckling är i fokus.

8.6.2 Utmaningar med kontinuitet och bemanning

Samtidigt framkommer att verksamheten i vissa delar är sårbar. Hög personalomsättning, tillfälliga anställningar och brist på specialiserad kompetens nämns som faktorer som påverkar

både kontinuitet och kvalitet. Några beskriver att relationellt arbete försvåras när personal byts ut ofta, och att det kan ta lång tid att bygga upp förtroende med unga.

"Ibland får vi börja om och det tar tid att bygga relationer."

Det finns också en utmaning i att attrahera och behålla personal till arbete som ofta sker på kvällar och helger, samt i att skapa hållbara arbetsmiljöer.

8.6.3 Skillnader mellan förvaltningar och professioner

I intervjuerna lyfts att det finns olika perspektiv på vad fritid är och hur fritidsverksamhet bör bedrivas, beroende på organisatorisk tillhörighet. Inom KIF är det fritidsledare och pedagogisk personal som utgör stommen, med fokus på öppen verksamhet, uppsökande arbete och socialt relationsskapande.

Inom vård och omsorg framträder en annan logik – där fritid i högre grad ses som en del av stödinsatser till barn och unga med funktionsnedsättning. Här är personalens arbete starkt reglerat av dokumentationskrav, riktlinjer och ansvarsfördelning, vilket påverkar både handlingsutrymme och arbetssätt.

"Vi har helt olika ramar att förhålla oss till och det gör det svårt att samverka ibland."

Det finns också skillnader i hur personalens roll definieras och vilket handlingsutrymme som ges. Medan vissa verksamheter betonar självständighet och flexibilitet, arbetar andra utifrån noggrant definierade insatser, vilket påverkar möjligheten till situationsanpassning.

8.6.4 Gemensam förståelse och lärande

Intervjuerna pekar på att dessa skillnader kan skapa otydlighet men också att det finns en vilja att utveckla gemensam förståelse. Några respondenter efterfrågar forum där personal från olika verksamheter kan mötas, dela erfarenheter och bygga kunskap tillsammans. Detta lyfts särskilt i relation till barn och unga med komplexa behov, som ofta rör sig mellan flera olika stödsystem.

"Vi behöver förstå mer om varandras uppdrag. Annars blir det missförstånd eller dubbelarbete."

Det finns också en efterfrågan på kompetensutveckling i frågor som rör bemötande, barn i behov av särskilt stöd, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och traumamedvetet arbetssätt. Samtidigt uttrycker flera att det kräver resurser, planering och tydlig prioritering från ledningen för att kompetensutveckling ska bli långsiktigt verksamhetsintegrerad.

8.6.5 Sammanfattande iakttagelser om kompetens

Sammanfattningsvis vill vi lyfta fram att arbetet med barn och unga i Uppsala präglas av starkt engagemang och en växande professionell medvetenhet. Samtidigt visar intervjuerna att skillnader i organisatoriska ramar, yrkestraditioner och arbetsvillkor skapar olika förutsättningar för personalen att verka. I en kontext där barn och unga ofta har komplexa behov och rör sig mellan olika system, blir förmågan att samverka avgörande. En stärkt gemensam förståelse för

fritidens syfte, uppdrag och metoder framstår som en nyckel till både ökad kvalitet och ökad samverkan över organisatoriska gränser.

Flera intervjupersoner beskriver att kommunens uppdrag inte kan förstås enbart genom den egna organisationen utan att föreningsliv och civilsamhälle spelar stor roll. Nästa avsnitt belyser därför relationen till civilsamhälle och föreningsliv, som i praktiken utgör en stor del av barns och ungas fritidsutbud.

8.7 Civilsamhälle i kommunens organisering av barn och ungas fria tid

Civilsamhället och föreningslivet utgör en grundläggande del av barn och ungas fria tid i Uppsala. En stor andel av de aktiviteter som barn och unga deltar i på sin fritid – särskilt inom idrott, kultur och intresseverksamhet – bedrivs av ideella föreningar och andra aktörer utanför kommunens egen organisation. Kommunens ansvar för barn och ungas fria tid är därmed i praktiken starkt beroende av hur relationen till civilsamhället fungerar.

I intervjuerna framkommer att civilsamhället inte uppfattas som ett komplement i marginalen, utan som en bärande del av den samlade fritidsstrukturen. Samtidigt innebär detta att kommunens styrning, samordning och organisering i hög grad sker indirekt (genom bidragssystem, lokaltillgång, policy och dialog) snarare än genom egen verksamhet.

Detta kapitel redovisar hur denna relation beskrivs i intervjuerna, och vilka mönster som framträder i mötet mellan kommunens organisation och civilsamhällets aktörer.

8.7.1 Civilsamhället som bärande del av barns och ungas fritid

Ett genomgående tema i intervjuerna är att föreningslivet, särskilt idrottsrörelsen men även kultur- och intresseföreningar, når mycket stora grupper av barn och unga. För många barn är föreningen den första organiserade fritidsmiljön utanför familj och skola, och ofta en central arena för gemenskap, identitetsskapande och social tillhörighet.

”Idrottsrörelsen är ju den stora aktören på fritiden. Vi kan inte ersätta den, bara komplettera och stödja.”

Flera intervjupersoner beskriver hur kommunens egna verksamheter, såsom fritidsgårdar och öppna mötesplatser, i praktiken utgör ett komplement till föreningslivet snarare än en ersättning.

Kommunens roll beskrivs ofta som möjliggörande: att skapa förutsättningar för civilsamhällets aktörer att bedriva verksamhet genom stöd, lokaler och samverkan.

Detta innebär att barn och ungas fria tid i Uppsala till stor del formas utanför den kommunala organisationens direkta kontroll. Samtidigt är kommunen en central aktör genom sitt ansvar för resurstilldelning, prioriteringar och strukturer. I intervjuerna framkommer att denna beroendeställning präglar synen på både ansvar och handlingsutrymme inom kommunen.

8.7.2 Kommunens styrning av civilsamhället

Intervjuerna visar att kommunens styrning av civilsamhället sker genom flera parallella mekanismer: föreningsbidrag, subventionerade eller avgiftsfria lokaler, policydokument samt

löpande dialog i olika forum. Dessa styrmedel är spridda över flera nämnder, förvaltningar och funktioner.

Flera intervjupersoner beskriver att relationen till föreningslivet därmed inte upplevs som samlad eller entydig. Föreningar möter kommunen genom olika kontaktvägar beroende på fråga och det är inte alltid tydligt vem som har helhetsansvar.

"Ibland känns det som att föreningslivet möter många kommuner i kommunen."

Den gemensamma policy och riktlinjer för samverkan med föreningslivet lyfts som ett viktigt ramverk som tydliggör kommunens ambitioner om likvärdighet, transparens och långsiktighet. Samtidigt beskriver intervjupersoner att policyn inte alltid upplevs som vägledande i det dagliga arbetet, utan att praktiken i stor utsträckning formas av organisatoriska gränser och etablerade arbetssätt inom respektive nämnd eller förvaltning.

Detta bidrar till en bild av att styrningen av civilsamhället är välvillig men fortfarande med begränsad samordning över organisationsgränser.

8.7.3 Olikvärdiga förutsättningar inom civilsamhället

I intervjuerna framkommer tydliga skillnader mellan olika typer av föreningar, vilket påverkar hur kommunens stöd och samverkan i praktiken faller ut. Stora och etablerade idrottsföreningar beskrivs ofta ha god organisatorisk kapacitet, vana vid administration och etablerade kontaktvägar in i kommunen. Dessa föreningar utgör ryggraden i mycket av barn- och ungdomsidrotten.

Samtidigt beskrivs att mindre kultur- och intresseföreningar ofta har svårare att navigera i bidragssystem, hitta rätt kontaktpersoner och få långsiktiga förutsättningar för sin verksamhet.

Föreningar med särskilt fokus på inkludering, exempelvis nyanlända barn eller barn med funktionsnedsättning, lyfts som viktiga aktörer men med begränsade resurser.

"De stora klarar sig ofta. De små föreningarna har viktiga uppdrag, men har svårt att få fäste."

Intervjuerna ger därmed bilden av att kommunens ambitioner om jämlik tillgång till fritid i praktiken delvis filtreras genom civilsamhällets egna förutsättningar. Vilka barn och unga som nås beror inte enbart på kommunens prioriteringar, utan också på vilka föreningar som har kapacitet att ta del av stödsystemen.

8.7.4 Samverkan i praktiken

Samverkan mellan kommunen och civilsamhället beskrivs i intervjuerna som i huvudsak fungerande. Exempel ges på god dialog och fungerande samarbete i specifika områden eller projekt, särskilt där det finns etablerade relationer mellan enskilda tjänstepersoner och föreningsföreträdare.

Samtidigt efterfrågas mer långsiktiga och strukturerade former för samverkan. Flera intervjupersoner beskriver att föreningar ibland upplever osäkerhet kring vart de ska vända sig,

och att samverkan i praktiken ofta initieras ad hoc snarare än utifrån tydliga uppdrag eller gemensamma mål.

Detta mönster innebär att samverkan fungerar väl i vissa sammanhang, men är sårbar över tid. Kopplingen mellan kommunens övergripande styrning och den praktiska samverkan med civilsamhället framstår i intervjuerna som delvis svag.

8.7.5 Sammanfattande iakttagelser – civilsamhället som både resurs och styrutmaning

Sammanfattningsvis visar intervjuerna att civilsamhället är en avgörande resurs för barn och ungas fria tid i Uppsala kommun. Om detta finns en betydande medvetenhet. Kommunens ansvar för området är i praktiken starkt beroende av föreningslivets engagemang, räckvidd och kapacitet.

Samtidigt framträder civilsamhället som en tydlig styrutmaning. Kommunens organisering och styrning gentemot föreningslivet är indirekt. Skillnader mellan föreningar innebär att kommunens ambitioner om jämlikhet och tillgänglighet inte alltid får ett likvärdigt genomslag.

I intervjuerna finns en bred samsyn om civilsamhällets betydelse och en stark vilja till samverkan. Samtidigt efterfrågas tydligare strukturer, ansvarsfördelning och samordning för att relationen mellan kommunen och civilsamhället ska bli mer långsiktigt hållbar och bättre integrerad i kommunens samlade ansvar för barn och ungas fria tid. I sammanhanget ska omnämnas att detta inte är en ny utmaning i Uppsala, tvärtom finns en stor medvetenhet och flera initiativ till bättre samordning har gjorts under de senaste åren.

8.8 Innehållet i den öppna fritiden – ”häng” eller sammanhang

Ett återkommande tema i intervjuerna är behovet av att vidareutveckla innehållet i den öppna fritidsverksamheten. Det gäller främst fritidsgårdar och mötesplatser. Medan tillgång till trygga mötesplatser lyfts som en grundläggande förutsättning, pekar flera av de intervjuade på att det i dag finns en risk för att verksamheten blir alltför innehållslös eller passiv. Det uttrycks därför behov av att gå från en modell där unga "bara hänger", till att erbjuda aktiviteter med tydligare syften, struktur och möjligheter till personlig utveckling. Flera intervjuade efterlyser ett innehåll som stärker ungas självkänsla, erbjuder positiva normer och bidrar till att bygga identitet – utan att förlora den frivilliga och relationsbaserade karaktären. Det handlar inte om att göra fritidsverksamheten till en skola i annan form, utan om att skapa en balans mellan frihet och riktning.

En person beskriver det så här:

“Vi kan inte bara öppna dörren och hoppas att det händer något. Det måste finnas ett innehåll som gör att unga känner sig sedda och utmanade – annars kommer de inte tillbaka.”

Intervjuerna visar att detta inte uppfattas som en fråga om att styra eller kontrollera ungas fritid, utan om att skapa en balans mellan frivillighet och riktning. Flera betonar att öppen fritidsverksamhet inte ska efterlikna skolan eller organiserad föreningsverksamhet, men samtidigt erbjuda sammanhang som stärker självkänsla, tillhörighet och framtidstro.

8.8.1 Olika behov inom målgruppen

En viktig iakttagelse är att målgruppen barn och unga inte är homogen. Intervjupersonerna beskriver hur olika grupper söker olika typer av fritidsmiljöer. Vissa unga efterfrågar aktiviteter, struktur och tydliga ramar, medan andra i högre grad behöver en lågtröskelmiljö där det är tillåtet att vara passiv, observerande eller social på egna villkor.

Särskild uppmärksamhet riktas mot en grupp unga, ofta i mellanåldrarna eller med svag skolanknytning, som varken attraheras av föreningsliv eller av mer riktade stödsatser. Dessa unga beskrivs som "mellan stolarna" och ses som en viktig målgrupp för den öppna fritidsverksamheten. För dem efterfrågas verksamhet som är lättillgänglig, relationsburen och inte kräver föransökan, medlemskap eller prestation.

I detta sammanhang framhålls den öppna fritiden som en av få arenor där kommunen har möjlighet att möta dessa unga på deras egna villkor.

8.8.2 Personalens roll och organisatoriska förutsättningar

Flera intervjupersoner lyfter fritidsledares och ungdomscoachers roll som avgörande för verksamhetens kvalitet och innehåll. Den relationella kompetensen – att bygga tillit, skapa trygghet och fånga upp ungas initiativ – beskrivs som central för att innehållet ska bli relevant och levande.

Samtidigt uttrycks oro för att bemanning, kontinuitet och organisatoriska förutsättningar i vissa delar av kommunen begränsar möjligheten att arbeta uppsökande och utvecklande. När personalresurserna är knappa blir det svårt att både upprätthålla trygg närvaro och samtidigt arbeta aktivt med innehåll och relationer.

"Det är i mötet med ungdomarna som innehållet skapas men det kräver tid och närvaro."

Intervjuerna pekar därmed på ett samband mellan innehållets kvalitet och de strukturella förutsättningarna för verksamheten. Innehåll framställs inte som något som kan detaljstyras eller standardiseras, utan som något som växer fram i det dagliga arbetet givet att personalen har mandat och kompetens.

8.8.3 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis visar intervjuerna att frågan om innehållet i den öppna fritiden är central för hur verksamheten upplevs av både unga och professionella. Det finns en bred samsyn om behovet av att utveckla fritidsverksamheten bortom enbart tillgång till lokaler, samtidigt som frivillighet och låg tröskel ska värnas.

Intervjuerna pekar på en gemensam vilja att skapa fritidsmiljöer som erbjuder mer än "en plats att vara på", det vill säga miljöer som ger unga sammanhang, relationer och möjlighet till utveckling. Samtidigt framträder att detta i hög grad är beroende av organisatoriska förutsättningar samt tydlighet i styrning av uppdraget för den öppna fritidsverksamheten.

När intervjupersonerna beskriver utvecklingsbehov i den öppna fritiden lyfts också vissa arenor som särskilt viktiga för att nå bredare målgrupper. Nästa avsnitt fördjupar intervjubilden av allaktivitetshusen som mötesplatser och organisatoriska samverkansmiljöer.

8.9 Allaktivitetshus – strategiska nav i behov av samordning och styrning

Allaktivitetshusen i Uppsala kommun, belägna i Gottsunda och Gränby, lyfts i intervjuerna fram som viktiga arenor för barn och ungas fria tid. Ambitionen är att de ska fungera som öppna och lågröskliga mötesplatser där aktiviteter, vuxennärvaro och delaktighet kombineras i en trygg och inkluderande miljö. I stadsdelar med begränsad tillgång till andra fritidsmiljöer beskrivs allaktivitetshusen som särskilt betydelsefulla.

Allaktivitetshusen är öppna och kostnadsfria och erbjuder en bred verksamhet i mångfunktionella lokaler. Aktiviteter initieras både av kommunen, föreningar, studieförbund och privatpersoner genom avtal, och riktar sig till olika åldrar, inklusive unga vuxna.

Intervjuerna ger en bild av verksamheter med stor bredd och flera positiva exempel. Husen beskrivs som platser där unga som annars inte deltar i organiserad fritid kan hitta sammanhang, och som arenor för förebyggande arbete. Samtidigt framkommer att bredden också förutsätter tydlig samordning, prioritering och långsiktighet.

Samtidigt framträder i intervjuerna en samstämmig bild av att allaktivitetshusen rymmer ett komplext uppdrag som ställer höga krav på samordning och tydlig styrning. Flera beskriver att husens potential ännu inte fullt ut tas till vara, främst på grund av organisatorisk otydlighet.

8.9.1 Ett brett uppdrag med inbyggda spänningsfält

Intervjuerna visar att allaktivitetshusen samlar flera målgrupper, verksamheter och logiker i samma fysiska miljö. Barn, ungdomar, unga vuxna och ibland även äldre möts tillsammans med kommunala verksamheter, civilsamhälle och föreningsliv. Detta skapar goda förutsättningar för möten och samverkan, men också naturliga spänningsfält.

Olika uppdrag och arbetssätt behöver samexistera. Fritidsverksamhetens behov av flexibilitet kan krocka med skolans krav på ordning och förutsägbarhet, och civilsamhällets mer informella arbetssätt möter kommunens ansvar för säkerhet och likabehandling. Även konkurrens om tider och lokaler lyfts som en återkommande fråga, liksom rollkonflikter mellan personalgrupper med olika mandat och kompetenser.

Dessa spänningar beskrivs inte som oväntade, utan som en inneboende del av allaktivitetshusens idé. Utmaningen ligger snarare i att de inte alltid hanteras inom gemensamma ramar, utan lämnas till lokala och personbundna lösningar.

8.9.2 Otydlig styrning och ansvarsfördelning

Trots allaktivitetshusens strategiska betydelse upplevs styrningen som splittrad. Det formella ägarskapet ligger under kulturnämnden, medan det faktiska nyttjandet spänner över flera politikområden. Detta skapar oklara mandat och osäkerhet kring vem som ansvarar för helheten.

Flera intervjupersoner beskriver situationer där olika aktörer verkar parallellt i samma lokaler, men med skilda uppdrag och mål, utan gemensam planering. Frågor om ansvar för innehåll, ordning, säkerhet och prioriteringar blir därmed svåra att hantera. Samverkan förekommer, men bygger ofta på personliga relationer snarare än på tydliga strukturer. Det lyfts också att etableringen av allaktivitetshusen gått snabbt. Ambitionerna har varit höga, men organisatoriska strukturer och arbetssätt har inte alltid utvecklats i samma takt, vilket skapat ett glapp mellan förväntningar och praktiska förutsättningar.

8.9.3 Allaktivitetshusen som spegel av interna samordningsutmaningar

I intervjuerna beskrivs allaktivitetshusen även som en arena där bredare samordningsutmaningar inom KIF blir synliga. Trots gemensam förvaltning upplevs det som att olika delar av organisationen inte alltid arbetar utifrån en gemensam målbild. Detta kan leda till parallella processer, dubbelarbete och otydlighet särskilt, i kontakten med civilsamhället, skolorna och externa aktörer.

Samtidigt uttrycks en vilja att förbättra samordningen, och flera menar att utvecklingen överlag går i rätt riktning. För att stödja utvecklingen har besök gjorts i andra kommuner, för att ta del av deras erfarenheter av hur flera aktörer kan samverka i samma byggnad.

8.9.4 Sammanfattande iakttagelser om allaktivitetshusen

Sammanfattningsvis framträder allaktivitetshusen i intervjuerna som centrala verktyg för att skapa jämlik tillgång till meningsfull fritid för barn och unga. De har stor potential att fungera som lokala nav för samverkan, delaktighet och förebyggande arbete.

Denna potential begränsas dock av otydlig styrning och avsaknad av långsiktiga samordnande strukturer. Intervjuerna pekar inte på behov av minskade ambitioner, utan på vikten av att tydligare hålla ihop uppdraget. För att allaktivitetshusen fullt ut ska kunna bidra till kommunens mål efterfrågas stärkt samordning mellan berörda nämnder och ett tydligare organisatoriskt ramverk som kan bära verksamheten över tid.

De iakttagelser som redovisats i detta kapitel visar hur organisatoriska strukturer, styrning och samordning får konkreta konsekvenser i verksamhetsnära miljöer. Allaktivitetshusen synliggör på ett särskilt tydligt sätt hur ambitioner om samverkan, tillgänglighet och helhet kan utmanas i praktiken när ansvar, mandat och ledning inte är fullt ut samordnade.

Allaktivitetshusen aktualiserar flera frågor om styrning, målgrupper och gränsdragningar inom den öppna fritiden. I nästa avsnitt redovisas intervjupersonernas syn på ett närliggande ansvarsspår: var nämndansvaret för den lagstyrda öppna fritidsverksamheten enligt skollagen bör ligga.

8.10 Synen på nyttan av att flytta ansvaret för lagstyrd öppen fritidsverksamhet

I flera intervjuer diskuteras frågan om var det formella ansvaret för öppen fritidsverksamhet enligt skollagen (2010:800) bör ligga. I dag ligger detta ansvar hos kulturnämnden, vilket avviker från den övriga skollagsreglerade verksamheten som i huvudsak sorterar under utbildningsnämnden.

Frågan lyfts inte som en akut eller konfliktfylld fråga, men väcker funderingar hos flera. Från vissa håll – framför allt inom förvaltningar med nära koppling till skolan eller det förebyggande arbetet – förs det fram argument för att det kan vara logiskt att samla allt skollagsreglerat ansvar under utbildningsnämnden. I dessa resonemang betonas bland annat:

- Behovet av en enhetlig styrkedja och tydligare ansvarsfördelning.
- Möjligheten att bättre koppla verksamheten till elevhälsoarbete och det kompensatoriska uppdraget.
- Risken att nuvarande uppdelning skapar gråzoner mellan verksamheter som i praktiken har samma målgrupp.

Samtidigt är det tydligt att det inte finns något förändringstryck från kulturverksamhetens företrädare. Tvärtom uttrycker flera att de inte ser någon omedelbar nytta med att flytta verksamheten i dess nuvarande form. Däremot resonerar några kring möjligheten att utveckla verksamheten i en riktning där skillnaden gentemot fritidshemmen blir tydligare – exempelvis genom att ta bort inskrivningsavgifter och öka öppenheten. Ett sådant steg skulle kunna motivera en ny bedömning av var ansvaret bör ligga, men ses inte som ett omedelbart behov.

Från skolans sida har vi inte noterat någon stark åsikt i frågan. Företrädare från utbildningssidan ger uttryck för att en eventuell överflyttning inte skulle möta motstånd, men att den heller inte är prioriterad. Fritidsverksamheten ses som marginell i relation till skolans totala uppdrag, och bedöms inte påverka strukturer eller arbetssätt i någon större utsträckning.

Till detta kommer en teknisk dimension: att en överflyttning av ansvar skulle kräva förändringar i budgetfördelning och personalorganisation, med potentiellt betydande ekonomiska och administrativa konsekvenser. Flera menar därför att frågan behöver belysas genom en ordentlig konsekvensanalys.

Samtidigt uttrycks även ett pragmatiskt synsätt: att frågan i grunden är ganska liten, och borde kunna avgöras genom ett politiskt beslut utan att föregås av omfattande processer. Denna inställning står i kontrast till bilden av att frågan kräver fördjupad analys och bred samordning.

Sammanfattningsvis visar intervjuerna att frågan om nämndansvaret för lagstyrd öppen fritidsverksamhet är levande, men inte akut. Det finns resonemang för och emot en överflyttning, men inga entydiga ställningstaganden. Däremot speglar diskussionen en bredare fråga om hur verksamhetens innehåll, tillgänglighet och position i styrkedjan ska utvecklas framöver.

Se kommande kapitel: Särskilt om lagstyrd fritidsverksamheten, för en fördjupad diskussion.

8.11 Samlad överblick över iakttagelserna

Intervjuerna ger sammantaget en verksamhetsnära bild av återkommande teman i kommunens arbete med barn och ungas fria tid. Flera intervjupersoner beskriver att begreppet "fri tid" används som ett paraply med varierande avgränsningar, vilket påverkar hur uppdrag förstås och kommuniceras. I beskrivningarna av KIF framträder både förvaltningens centrala roll och återkommande frågor om styrning, gränssnitt och intern samordning. Samverkan lyfts som en förutsättning, men beskrivs ofta vara personbunden och svår att följa upp gemensamt. Vidare

framkommer iakttagelser om skillnader i tillgång mellan grupper och geografier, om att delaktighetsarbete sker men är ojämnt strukturerat, samt om kompetens- och kontinuitetsfrågor som påverkar genomförandekraften.

Nästa kapitel tar vid genom att avgränsa till den lagstyrda öppna fritidsverksamheten. Det innebär ett skifte från intervjupersonernas breda beskrivningar av området till en fördjupning i ett mer reglerat uppdrag, där frågor om ansvar, innehåll och styrkedja aktualiseras på ett särskilt sätt.

9 Ansvaret för lagstyrd fritidsverksamhet

I arbetet med att analysera kommunens ansvar och organisering kring barn och ungas fria tid är det avgörande att förstå hur lagstyrda verksamheter är fördelade och samordnas mellan olika nämnder. Den öppna fritidsverksamheten – i Uppsala benämnd fritidsklubb – utgör en särskild nod i denna struktur, där juridik, pedagogik och omsorgsbehov möts.

I uppdraget från kommunfullmäktige ingår att ge svar på om det finns ökad nytta med att flytta ansvaret för öppen fritidsverksamhet från kulturnämnden till utbildningsnämnden:

”Utredningen ska ge svar på om det finns ökad nytta med att den lagstyrda delen av fritidsverksamheten flyttas till utbildningsnämnden från kulturnämnden.”

Syftet, som vi tolkar det, är att pröva om en alternativ organisering kan skapa ett mer sammanhållet, rättssäkert och jämlikt system – särskilt för barn i mellanstadieåldern, som i dag påverkas av skillnader i hur fritidsverksamheten är organiserad och finansierad.

Detta kapitel redogör för nuläget i kommunen utifrån gällande reglementen och skollagens bestämmelser, och tydliggör skillnaderna mellan fritidshem och öppen fritidsverksamhet. Vidare redovisas konsekvenser och avvägningar som följer av nuvarande ordning samt möjliga vägval. Analysen inkluderar såväl juridiska som ekonomiska och pedagogiska aspekter, med utgångspunkt i barnets bästa och kommunens ansvar för likvärdighet.

En fördjupad beskrivning av vägval och möjliga konsekvenser framgår av Bilaga 5.

9.1 Vad säger skollagen?

Skollagen (2010:800) reglerar kommunens skyldighet att erbjuda fritidshem till elever i förskoleklass, grundskola och grundsärskola i den omfattning som behövs med hänsyn till vårdnadshavares arbete eller studier, eller om eleven har särskilda behov (14 kap. 5 §). Fritidshemmet ska enligt lagen bedrivas utanför den obligatoriska skolundervisningens tid – det vill säga på morgnar före skolstart, på eftermiddagar efter skolans slut och ofta under lov och studiedagar., fram till vårterminen det år barnet fyller 13 år. Verksamheten är lagreglerad och ska följa krav på lämplig pedagogik, personal, lokaler och tillgänglighet. Fritidshemmet är en del av skolväsendet, och därmed ska ansvar och ledning vila på skolans rektor och utbildningsnämnd.

Fritidsklubbar däremot omfattas inte av samma rättsliga krav. De faller ofta inom ramen för det som i skollagen kallas *öppen fritidsverksamhet* (25 kap. 4 § skollagen). Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får kommunen erbjuda öppen fritidsverksamhet i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin undervisning som endast kan erbjudas av fritidshemmet (14 kap. 7 § skollagen). Kommunen är inte skyldig att erbjuda detta men kan göra det som ett komplement som inte har omsorgsbehov enligt lag. Det innebär att innehåll och avgifter kan utformas mer fritt – men också att rättssäkerhet och likvärdighet blir svårare att upprätthålla om gränserna mellan fritidshem och fritidsklubb suddas ut.

Skollagen reglerar rätten till öppen fritidsverksamhet, men lämnar betydande utrymme för kommunal tolkning och organisering.

9.1.1 Fristående huvudmän och öppen fritidsverksamhet

I vissa fall har fristående skolor i Uppsala, exempelvis Internationella Engelska Skolan, ansökt om att bedriva öppen fritidsverksamhet. Skollagen möjliggör detta, men det är kommunen som beslutar om godkännande.

Detta skapar ytterligare behov av styrning och tydlighet, särskilt i frågor om likvärdig tillgång, avgiftsnivåer och samordning. Om fritidsklubsverksamhet växer även inom fristående huvudmannaskap, bör kommunen överväga att införa gemensamma riktlinjer för kvalitet, tillgänglighet och finansiering för att säkra barnens rätt till likvärdig fritid oavsett skolform.

9.2 Nuvarande ansvarsfördelning

I reglementen för kulturnämnden regleras att nämnden har ansvar för "[...] öppen fritidsverksamhet enligt skollagen (2010:800)".

I utbildningsnämndens reglemente regleras att nämnden har ansvar för "kommunens uppgifter enligt skollagen (2010:800), förutom [...] öppen fritidsverksamhet, för vilken kulturnämnden ansvarar."

Vi uppfattar att kulturnämndens ansvar, enligt reglementet, omfattar den öppna fritidsverksamhet som definieras i 25 kap. skollagen. Denna tolkning innebär att fritidsverksamhet definieras som en frivillig, pedagogisk verksamhet för barn från och med höstterminen det år de fyller 10 år till och med vårterminen det år de fyller 13. Som framgått ska den stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda en meningsfull fritid. Kommunen är dock inte skyldig att erbjuda sådan verksamhet – det är ett frivilligt åtagande.

Till skillnad från fritidshemmet (som regleras i 14 kap. skollagen) har öppen fritidsverksamhet inget formellt omsorgsansvar. Den riktar sig till barn som inte har behov av tillsyn enligt skollagen och bygger ofta på frivilligt deltagande utan inskrivning. Verksamheten kan organiseras flexibelt, och kommunen har möjlighet att ta ut avgifter, exempelvis för mellanmål, vilket framgått.

I praktiken innebär detta att kulturnämnden ansvarar för den del av fritidsverksamheten som riktar sig till barn i mellanstadieåldern utan tillsynsbehov – det som ofta kallas fritidsklubb i Uppsala.

Nedan är redovisas en tabell som åskådliggör de mest väsentliga skillnaderna mellan öppen fritidsverksamhet och fritidshem samt ansvarsfördelningen i Uppsala.

Aspekt	Fritidshem (UBN)	Öppen fritidsverksamhet (fritidsklubb) (KTN)
Lagrum i skollagen	14 kap.	25 kap.
Syfte	Komplettera utbildningen i grundskolan och stimulera utveckling och lärande	Erbjuda meningsfull fritid och stimulans för barn utan tillsynsbehov

	Erbjuda tillsyn och pedagogisk verksamhet för barn i behov av omsorg	
Målgrupp	Främst F–3, men även upp till eleven är 13 år	Främst årskurs 4–6 (från 10 år till 13 år)
Behovsprövning	Ja – baserat på vårdnadshavares arbete/studier eller barnets behov	Nej – frivillig verksamhet utan rätt till plats
Omsorgsansvar	Ja – kommunen har skyldighet att erbjuda plats	Nej – ingen skyldighet att erbjuda och inget tillsynsansvar
Pedagogisk ledning	Rektor ansvarar	Ej rektorsansvar – kan ligga inom annan förvaltning, i Uppsala på KIF
Avgift	Skollagen anger att avgifter ska vara skäliga. Avgift enligt maxtaxa	Kommunen kan ta ut avgift (ex. för mellanmål) men regleras inte av maxtaxa. I Uppsala finns inskrivningsavgift (KTN reglerar i "Kriterier för öppen fritidsverksamhet – fritidsklubb" (2023)
Personal	Personal med pedagogisk utbildning	Kan ha annan kompetensprofil, inget lagkrav på lärarbehörighet
Huvudman i Uppsala	Utbildningsnämnden	Kulturnämnden
Typiska verksamheter i Uppsala	Fritidshem på skolor, ledda av rektorer	Fritidsklubbar, ofta i anslutning till skolan men styrs från KIF
Reglementesformulering	"Kommunens uppgifter enligt skollagen, förutom öppen fritidsverksamhet"	"Öppen fritidsverksamhet enligt skollagen"

9.3 Utmaningar som finns idag

Frågan om fritidsklubbarnas roll och organisatoriska tillhörighet har inte uppstått isolerat, utan har vuxit fram successivt i takt med att verksamheten utvecklats för att möta praktiska behov hos barn, vårdnadshavare och skolor.

Fritidsklubbarna var ursprungligen avsedda att erbjuda öppen eftermiddagsverksamhet för barn i mellanstadieåldern som inte hade behov av omsorg enligt skollagen. Verksamheten skulle vara frivillig, lågtrösklig och tydligt skild från fritidshemmets omsorgsuppdrag. I praktiken har dock gränsen mellan fritidsklubb och fritidshem gradvis blivit mindre tydlig. Ett tydligt exempel på detta är morgonomsorgen. På vissa skolor har fritidsklubbarna, ofta i dialog mellan rektorer och fritidsverksamheten, börjat erbjuda morgonverksamhet som en pragmatisk lösning för barn som annars skulle behöva plats i fritidshem. Dessa lösningar har vuxit fram lokalt, utan formella beslut, gemensamma riktlinjer eller långsiktig organisatorisk

förankring. När rektorer eller nyckelpersoner har bytts ut har överenskommelserna ofta blivit sårbara eller upphört.

Situationen försvårades ytterligare när riktlinjer infördes som ställde krav på heltidsanställningar, vilket innebar att fritidsklubbarna inte längre kunde bemannas med delade turer (morgon och eftermiddag). Därmed försvann möjligheten att praktiskt bära morgonomsorg inom ramen för fritidsklubsverksamheten. Det som från början varit en lokal och flexibel lösning utvecklades till en mer grundläggande fråga om ansvar, organisering och likvärdighet.

Det är i detta sammanhang som spänningar mellan kulturnämnden och utbildningsnämnden har blivit tydligare. Intervjuer och underlag visar att det funnits olika uppfattningar om vem som bör ta ansvar för fritidsklubbarna, och i synnerhet för morgonomsorgen. Resultatet har blivit ett system där barns faktiska tillgång till fritidsverksamhet varierar mellan skolor och stadsdelar, beroende på historiska lösningar snarare än på gemensamma principer eller behov. Ur ett barnperspektiv kan detta få påtagliga konsekvenser. Ett barn som har behov av morgonomsorg kan hänvisas till fritidshem och därmed inte heller få delta i fritidsklubbens eftermiddagsverksamhet, eftersom det enligt nuvarande regler inte är möjligt att vara inskriven i båda verksamheterna samtidigt. I praktiken kan detta innebära att barnet uteslås från den sociala gemenskap som fritidsklubben erbjuder, trots att behovet av omsorg endast gäller en begränsad del av dagen.

Sammantaget kan konstateras att fritidsklubben i praktiken successivt har närmat sig fritidshemmets uppdrag, utan att regelverk, ansvarsfördelning och finansiering har följt med i samma takt. Utvecklingen har drivits av god vilja och ambitionen att möta barns och familjers behov, men har skett utan tydlig styrning. Detta har skapat ett system som upplevs som svårt att överblicka och som riskerar att slå olika för olika barn.

Nedan är en sammanställning över konsekvenser av dagens system:

Område	Konsekvens	Förklaring
Likvärdighet	Ojämnt utbud mellan skolor	På vissa skolor finns morgonomsorg genom fritidsklubben, på andra inte alls. Det beror på tidigare lokala överenskommelser – inte på behov eller politiskt beslut.
Barnperspektiv	Begränsad tillgång till fritidsklubb för vissa barn	Barn som har rätt till omsorg och är inskrivna i fritidshem får inte delta i fritidsklubbens verksamhet – t.ex. på eftermiddagen med sina kompisar. Det skapar sociala barriärer.
Juridik	Systemet är inte rättssäkert	Det finns ingen formell reglering eller överenskommelse mellan nämnder/förvaltningar kring ansvar. Allt bygger på personberoende överenskommelser, vilket är skört. Om fritidsklubb börjar fungera som fritidshem i praktiken, kan det finnas risk för att verksamheten inte lever upp till lagens krav för fritidshem (t.ex. skyldighet att

		erbjuda plats, omfattning, pedagogisk verksamhet etc.).
Organisation och arbetsmiljö	Personal kan inte arbeta delad tur – påverkar bemanning	I och med riktlinjen om heltidstjänster kan inte personal ha delade arbetspass (morgon + eftermiddag). Det försvårar schemaläggning och skapar luckor i omsorgen.
Föräldrakostnader	Vårdnadshavare tvingas betala för fritidshem fast de bara behöver morgonomsorg	På skolor utan fritidsklubb erbjuds ingen morgonomsorg. Då måste VH köpa plats i fritidshem – även om behovet bara gäller morgonen.

Sammantaget kan sägas att nuvarande system inte är optimalt.

9.3.1 Avgiftsmodeller och konsekvenser i praktiken

De organisatoriska oklarheterna förstärks av att fritidshem och fritidsklubb omfattas av olika avgiftsmodeller, vilket får konkreta konsekvenser för vårdnadshavare och barn.

Fritidshemmet följer maxtaxans logik, där avgiften baseras på hushållets inkomst och omfattas av syskonrabatt. Fritidsklubben klassificeras som öppen fritidsverksamhet och omfattas därför inte av maxtaxa. I Uppsala tas i stället en fast inskrivningsavgift ut per barn och månad, oberoende av inkomst och oberoende av faktisk närvaro.

När dessa avgiftsmodeller samverkar med den nuvarande ansvarsfördelningen uppstår ett antal situationer där systemet framstår som ologiskt eller orättvist ur vårdnadshavares perspektiv. Nedan redovisas några typfall som illustrerar detta.

Typfall 1: Högre kostnad för mindre nyttjande

Ett barn i årskurs 4–6 som har behov av morgonomsorg hänvisas till fritidshem – även om barnet egentligen hade kunnat delta i fritidsklubb efter skoltid. Eftersom man inte får vara inskriven i både fritidshem och fritidsklubb samtidigt, tvingas familjen betala för fritidshem (upp till 1189 kr/mån) trots att barnet inte nyttjar eftermiddagsverksamheten. Det innebär att man betalar mer – men får mindre.

Typfall 2: Val mellan ekonomi och social tillhörighet

Ett barn som är inskrivet i fritidshem kan inte delta i fritidsklubbens verksamhet efter skoltid tillsammans med sina klasskamrater. Föräldrarna ställs då inför ett dilemma: behålla platsen i fritidshemmet och därmed utesluta barnet från kamratgemenskapen, eller säga upp fritidshemmet och förlora morgonomsorgen. Detta tvingar vårdnadshavare att välja mellan barnets sociala inkludering och praktiska omsorgsbehov.

Typfall 3: Låginkomsttagare betalar proportionellt mer för fritidsklubb

Eftersom avgiften för fritidsklubb är fast (225 kr/mån), påverkas den inte av inkomst. Det innebär att hushåll med låg inkomst – som annars skulle betala en mycket låg avgift för fritidshem – i praktiken betalar mer för fritidsklubb än de hade gjort för fritidshem. Vi bedömer att avgiftsmodellen i detta fall skapar en omvänd ekonomisk logik som särskilt missgynnar hushåll med begränsade resurser.

Typfall 4: Dubbel betalning utan full tillgång

I fall där barnet är inskrivet i fritidshem endast för morgonomsorg, betalar familjen full avgift enligt maxtaxan – men barnet får inte delta i fritidsklubbens verksamhet på eftermiddagen. Det innebär att familjen betalar för ett behov (tillsyn) och samtidigt nekas tillgång till en aktivitet som andra barn får tillgång till för en betydligt lägre kostnad. Det kan skapa upplevelser av orättvisa och bristande logik.

För att lösa detta praktiskt är barnen för närvarande inskrivna i fritidsklubb men tillåts delta i morgonomsorgen.

Sammantaget visar typfallen hur avgiftsmodeller, ansvarsfördelning och verksamhetsgränser samverkar på ett sätt som riskerar att undergräva både likvärdighet och begriplighet. Problemen är inte en följd av enskilda beslut, utan av att verksamheten utvecklats stegvis utan att ett samlat ställningstagande gjorts kring fritidsklubbens uppdrag, roll och relation till fritidshemmet.

9.4 Fritidsklubbarna speglade i målgruppsanalysen

Målgruppsanalysen som är framtagen av KIF/Fritid Uppsala (*Kultur- och fritidsaktiviteter för en meningsfull fritid, oktober 2025, Gullers Grupp*) ger en bild av fritidsklubbens roll och utmaningar i Uppsala. Analysen visar att fritidsklubben, trots att den är ett centralt inslag i den öppna fritidsverksamheten för barn i åldern 10–12 år, inte alltid upplevs som tillgänglig eller attraktiv för alla barn.

Föräldrarnas svar pekar på flera faktorer som begränsar deltagandet: barnen är ibland ointresserade, har redan fulla scheman med andra aktiviteter, eller saknar motivation om deras vänner inte går dit. Vissa barn föredrar andra miljöer såsom bibliotek, medan andra är blyga eller trivs bättre hemma.

Praktiska hinder är också framträdande. Det handlar om schemakrockar, långa avstånd eller att vårdnadshavare saknar information om verksamheten. Vissa upplever miljön på fritidsklubbar som stökig eller inte anpassad till barnets intressen.

Samtidigt är förhållningssättet till fritidsklubben inte negativt – 58 % av föräldrarna vill att deras barn ska delta, vilket signalerar en generell acceptans och vilja, förutsatt att verksamheten upplevs som relevant, trygg och tillgänglig.

10 Behovsbilden – vad barn och unga vill på fritiden

Ett grundläggande uppdrag i denna utredning är att synliggöra barns och ungas perspektiv på sin fria tid – deras behov, önskemål och hinder. I uppdragsdirektivet anges att utredningen ska ta fram en

"Samlad behovsbild av vad barn och unga som idag inte deltar i kultur- och fritidsaktiviteter vill ha och vad som hindrar dem från att delta".

Det innebär ett särskilt fokus på de barn och unga som av olika skäl står utanför kommunens nuvarande utbud och strukturer.

Samtidigt har utredningen valt att teckna en något bredare behovsbild, som omfattar både de som inte deltar och de som redan är aktiva. Skälet till detta är att förståelsen för fritidens villkor och behov ofta förstärks när skillnader i tillgång, upplevelser och möjligheter synliggörs. En sådan jämförande ansats bidrar också till att identifiera strukturella trösklar (till exempel geografiska, ekonomiska eller sociala) som påverkar hela målgruppen, men slår hårdast mot dem som redan riskerar att hamna utanför.

Behovsanalysen i detta kapitel bygger på flera källor: nationella studier om ungas fritid, intervjuer med förtroendevalda och tjänstepersoner i Uppsala, forskning om barnrätt och delaktighet – samt, i synnerhet, den målgruppsanalys som tagits fram av KIF, oktober 2025. Denna analys är särskilt relevant eftersom den tagits fram nyligen och baseras på direkta dialoger med barn och unga i kommunen, inklusive grupper som annars sällan hörs. Den är alltså central.

Det är viktigt att skilja mellan målgruppsanalys och behovsanalys. Målgruppsanalysen beskriver hur målgruppen ser ut: vilka som deltar, vilka som inte deltar, vilka hinder som uttrycks, och hur barn och unga själva beskriver sin situation. Behovsanalysen syftar till att väga samman denna kunskap med andra källor för att formulera vad kommunen behöver göra – i styrning, organisering och utformning – för att möta behoven och skapa jämlika möjligheter för alla barn och unga.

Barn och unga är ingen homogen grupp. Behov och förutsättningar varierar beroende på ålder, kön, bakgrund, funktionalitet och bostadsområde. Samtidigt pekar både lokal och nationell kunskap på återkommande teman: behovet av trygga mötesplatser nära hemmet, varierade och tillgängliga aktiviteter, inflytande över sin fritid samt låga trösklar för att delta.

10.1 Generella behov hos barn och unga

Även om barns och ungas fritidsvanor varierar beroende på ålder, bakgrund och livssituation, framträder ett antal gemensamma behov i forskning, nationella undersökningar och lokala dialoger. Dessa kan betraktas som grundläggande förutsättningar för en meningsfull och utvecklande fritid.

10.1.1 Trygga mötesplatser nära hemmet

Barn och unga uttrycker ett starkt behov av platser där de kan träffas utan prestationskrav och utan att behöva resa långt. Det handlar om fritidsgårdar, parker, bibliotek eller idrottsplatser i

bostadsnära miljöer. Trygghet i och omkring dessa miljöer är avgörande för om de används (MUCF, *Ung idag* 2023; Folkhälsomyndigheten, 2022).

10.1.2 Mångfald av aktiviteter

Unga efterfrågar ett varierat utbud av aktiviteter, både organiserade och spontana, både idrott, kultur, digitala uttryck och socialt umgänge. Alla vill inte tävla, träna hårt eller utveckla särskilda färdigheter; många värdesätter möjligheten att bara vara, pröva nytt eller delta på egna villkor (MUCF, 2020; Ungdomsbarometern, 2023).

10.1.3 Långa trösklar för deltagande

Tillgången till fritidsaktiviteter begränsas ofta av kostnader, transportbehov eller krav på medlemskap. Unga efterfrågar därför fler gratis- eller lågkostnadsaktiviteter, möjligheter till drop-in och verksamhet som inte kräver förkunskaper eller långsiktigt engagemang (SCB, 2022; MUCF, *Ungas fritid*, 2021).

10.1.4 Delaktighet och inflytande

Barn och unga vill ha möjlighet att påverka sin fritid – både i valet av aktiviteter och i utformningen av verksamheter. Detta handlar om allt från att få säga sitt på fritidsgården till att delta i planeringen av nya parker eller kulturhus. När ungas röster inte tas på allvar finns risk att de väljer bort kommunens erbjudanden (Barnombudsmannen, 2022; FN:s barnkonvention, art. 12).

10.1.5 Inkluderande miljöer

Fritiden behöver präglas av öppenhet och mångfald. Unga lyfter ofta att könsnormer, socioekonomiska skillnader eller funktionsnedsättningar kan skapa exkludering. Ett återkommande behov är därför att verksamheter utformas på ett sätt som gör att alla känner sig välkomna och delaktiga, oavsett bakgrund (Handlingsplan för full delaktighet i Uppsala, 2025; MUCF, 2020).

10.2 Hur barn och ungas behov förstås i Uppsala (intervjuer)

Som en del av utredningen har intervjuer genomförts med ledande förtroendevalda och tjänstepersoner från flera av de nämnder och bolag som berörs av uppdraget. Även om dessa samtal inte fångar barns och ungas röster direkt, ger de en inblick i hur vuxna aktörer i kommunen tolkar, prioriterar och förstår de behov som barn och unga har i sin fria tid.

Flera teman som lyfts i intervjuerna överensstämmer med den nationella kunskapen om ungas fritid, men också med innehållet i kommunens målgruppsanalys (se nedan). Samtidigt framkommer vissa skillnader i hur behoven tolkas, liksom i hur stor vikt olika aktörer lägger vid olika aspekter av fritiden.

10.2.1 Mötesplatser och trygghet

Ett återkommande tema i intervjuerna är behovet av fler trygga mötesplatser nära bostaden. Särskilt lyfts behov i vissa stadsdelar – exempelvis Gottsunda, Sävja och Valsätra – där barn och unga inte alltid upplever att det finns tillgängliga, välkomnande eller säkra platser att vara

på efter skoltid. Flera intervjupersoner kopplar också detta till ett förebyggande perspektiv, där fritid ses som en skyddsfaktor mot social utsatthet och otrygghet.

10.2.2 Kostnader och tillgänglighet

Många lyfter att ekonomiska hinder påverkar barns och ungas möjligheter att delta. Avgifter, materialkostnader och krav på transport nämns som vanliga trösklar – särskilt för barn i hushåll med försörjningsstöd eller där föräldrar saknar bil. Flera intervjupersoner efterfrågar därför fler lågtröskelaktiviteter, inklusive gratisverksamhet, drop-in och stöd till föreningslivet för att nå fler.

10.2.3 Variation och balans i utbudet

Behovet av ett varierat utbud av fritidsaktiviteter framhålls av flera. Uppsala har ett starkt föreningsliv, särskilt inom idrotten, men flera aktörer betonar vikten av att även andra uttrycksformer får utrymme – såsom musik, dans, digitalt skapande och spontana aktiviteter. Några lyfter särskilt att det behövs fler alternativ för ungdomar som inte drivs av prestation eller tävling, utan snarare söker sociala sammanhang eller kreativa uttryck.

10.2.4 Inflytande och delaktighet

Många intervjuade uttrycker att barns delaktighet i fritidens utformning är viktig, men att det i praktiken saknas etablerade strukturer för att systematiskt lyssna in barns och ungas röster. Även om vissa verksamheter arbetar med brukarinflytande, efterfrågas en mer samlad modell för hur kommunen säkerställer barnrättsperspektivet i praktiken (inte bara i kommunens styrdokument).

10.2.5 Skillnader mellan olika grupper och områden

Det finns en medvetenhet om att behov och förutsättningar skiljer sig åt inom kommunen. Barn och unga i resurssvaga områden har ofta andra behov än de i mer välbärgade delar av staden – inte minst när det gäller tillgång till lokaler, trygga vuxna och ekonomiskt tillgängliga aktiviteter. Flera lyfter också att unga med funktionsnedsättning eller psykisk ohälsa riskerar att hamna utanför, och att det krävs särskilda insatser för att nå dessa grupper.

10.2.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis visar intervjuerna att vuxna aktörer i Uppsala har en relativt god förståelse för många av de behov som unga själva lyfter i nationella undersökningar. Samtidigt framkommer att denna förståelse ofta är filterad genom organisatoriska perspektiv, där nämndspecifika uppdrag eller resursbegränsningar påverkar synen på vad som är möjligt. Flera efterfrågar därför en mer samlad och långsiktig styrning av fritidsfrågorna, där barns och ungas behov sätts i centrum.

Fritid Uppsala har nyligen gjort en målgruppsanalys utifrån ambitionen att faktiskt ta reda på vad barn och unga ser som sina behov. Slutsatserna från målgruppsanalysen redovisas nedan.

10.3 Målgruppsanalys – KIF/Fritid Uppsala oktober 2025

De behov som lyfts i föregående avsnitt bygger till stor del på vuxnas tolkningar – utifrån forskning, nationell statistik och kommunala erfarenheter. För att ytterligare fördjupa och konkretisera bilden har KIF tagit fram en särskild målgruppsanalys (*Kultur- och fritidsaktiviteter för en meningsfull fritid, oktober 2025, Gullers Grupp*). Syftet har varit att fånga barns och ungas egna röster om fritid, med särskilt fokus på dem som idag inte deltar i organiserade fritidsaktiviteter.

Analysen bygger på fokusgrupper med barn och unga, intervjuer med vårdnadshavare samt workshops och dialoger med personal och civilsamhällesaktörer. Det ger en direkt inblick i hur fritiden faktiskt upplevs av barn och unga i Uppsala idag i form av vilka behov som finns, vilka hinder som upplevs, och vad som skulle göra skillnad i vardagen.

Flera slutsatser ligger i linje med den nationella kunskapen, men den lokala förankringen gör att skillnader mellan stadsdelar, grupper och livsvillkor träder fram med större tydlighet. Nedan sammanfattas några centrala teman från målgruppsanalysen.

10.3.1 Trygghet, närhet och helhet i vardagen

Barn beskriver att fritiden går bortom aktiviteter. Fritid handlar om att få vara med kompisar, känna sig trygg, kunna slappna av och ha roligt – men också om att ha någonstans att ta vägen efter skolan, särskilt när man inte kan gå hem. I flera områden beskrivs ett tydligt glapp mellan skolans slut och kvällsaktiviteter, där barn riskerar att bli "hängande" utan vuxennärvaro eller meningsfull sysselsättning.

Flera barn uttrycker behov av kombinerade miljöer: en plats där man både kan äta mellanmål, få hjälp med läxor och delta i en aktivitet. Det framkommer att trygghet ofta uppstår genom relationer – till vuxna ledare, till kamrater, till platsen – snarare än genom själva verksamheten. I vissa delar av kommunen saknas dessa trygghetsskapande sammanhang helt, vilket leder till att barn drar sig för att lämna hemmet eller vistas ute.

10.3.2 Brist på inspiration, förebilder och vägledning

Ett genomgående tema är att många barn inte vet vad som finns – eller vad de vill. Det gäller särskilt barn med lite tidigare fritidserfarenhet. Många har svårt att uttrycka sina önskemål eftersom de helt enkelt saknar föreställningar om vad fritid skulle kunna vara. "Man vet inte vad man kan önska sig om man aldrig sett alternativen", som en yrkesverksam person uttrycker det. Analysen pekar på ett behov av att arbeta mer med inspiration och aktivering av fantasi. Detta kan ske genom prova-på-dagar, närvarande fritidspedagoger i skolan eller genom synliga förebilder. Flera barn uttrycker att de skulle vilja testa något – "men inte själva", eller "inte om man inte vet vad man ska göra". Den sociala ingången är central: det är ofta lättare att följa med en kompis än att söka upp något själv.

10.3.3 Strukturella trösklar – ekonomi, logistik, språk

För många familjer är det inte ointresse som hindrar deltagande – utan praktiska eller strukturella hinder. Kostnader, behov av skjuts, otydliga bokningssystem och språkliga barriärer

är återkommande teman. Det gäller särskilt hushåll där vårdnadshavarna har svag etablering i samhället, till exempel nyanlända eller föräldrar med låg digital vana.

Många föräldrar upplever att de inte har tillräcklig information, eller inte vet hur de ska stötta sina barn i att börja med en aktivitet. För vissa grupper är det oklart vem som har ansvaret – är det skolan, kommunen, föreningen, eller föräldern själv? Detta tyder på att kommunen inte bara behöver erbjuda fritid, utan också vara en vägledande part för både barn och vuxna.

10.3.4 Den osynliga gruppen – hemmasittare och låg deltagarnivå

Analysen lyfter särskilt en grupp som sällan synliggörs i statistiken: barn och unga som helt står utanför fritidsutbudet. Det kan röra sig om barn med psykisk ohälsa, NPF-diagnoser, svåra hemförhållanden eller låg skolnärvaro – ofta med låg tilltro till sig själva och med begränsade sociala nätverk. Dessa barn behöver individanpassade, lågtröskliga och ibland digitala lösningar, samt ett aktivt uppsökande arbetssätt.

Professionella aktörer efterfrågar mer stöd i att nå dessa barn. Fler och starkare brobyggande funktioner mellan skola, fritid och socialtjänst samt verksamheter som inte kräver kontinuitet, föranmälan eller social initiativförmåga efterfrågas. Fritiden för dessa barn måste börja där de befinner sig, vilket ibland bokstavligen är i hemmet.

10.3.5 Sammanfattning av målgruppsanalysen

Målgruppsanalysen bekräftar mycket av det som tidigare forskning och nationella studier visat men ger det en lokal och konkret inramning. Sammantaget kan sägas att fritid handlar inte bara om utbud, utan om förutsättningar, bemötande, relationer och sammanhang. Många barn uttrycker en vilja att delta men upplever att systemet är byggt för de redan invigda.

Det är inte bristen på resurser, utan bristen på kontakt, trygghet och struktur, som ofta är det största hindret.

En av analysens viktigaste slutsatser är att kommunen måste tänka mer helhetsorienterat: fritidens villkor formas av hur skoldagen ser ut, hur familjesituationen fungerar, vilka vuxna som finns i närheten, och vilka budskap barn får om vad som är "för dem". För att nå dem som står längst ifrån behöver kommunen möta barnen där de är, i tid, rum och tilltal.

10.4 Sammanfattning – vad visar behovsbilden?

Behovsbilden som framträder kan sägas vara samtidigt mångfacetterad och tydlig. Den visar att barn och ungas fritid i Uppsala präglas av stora skillnader i tillgång, delaktighet och upplevd relevans. Samtidigt uttrycks en stark vilja att delta, utvecklas och ingå i sociala sammanhang, om förutsättningarna är de rätta. Utifrån nationell kunskap, lokala intervjuer och målgruppsanalysen från KIF/Fritid Uppsala kan fem övergripande slutsatser vara möjliga att dra:

10.4.1 Deltagandet är ojämlikt

Det finns ett brett intresse för fritidsaktiviteter bland barn och unga i Uppsala, men deltagandet varierar kraftigt beroende på geografi, socioekonomi, kön, funktionalitet och livssituation. Barn i resurssvaga områden, barn med funktionsnedsättning och unga med svag skolnärvaro är överrepresenterade bland dem som står utanför organiserad fritid. Det är inte ovilja som ligger

bakom, utan strukturella hinder (kostnader, logistik, brist på stöd eller låg kännedom om utbudet).

10.4.2 Trygghet, tillhörighet och närhet är centrala faktorer

Oavsett intressen eller bakgrund lyfter barn och unga behovet av trygga mötesplatser nära hemmet. Det handlar både om fysisk trygghet i miljön och om social trygghet i form av vuxennärvaro, struktur och ett bemötande som inger tillit. Fritiden behöver vara mer än aktivitet. Den måste också erbjuda rum för återhämtning, social gemenskap och stöd i vardagen.

10.4.3 Fritiden behöver breddas och synliggöras

Det nuvarande fritidsutbudet uppfattas i viss mån som smalt. Samtidigt finns ett stort intresse för kreativa uttryck, digitalt skapande, sociala aktiviteter och spontana former. Många barn saknar dock kunskap om vad som finns och efterlyser mer inspiration, prova-på och synlighet – både i skolan och i det offentliga rummet. Här spelar vuxna förebilder och vägledare en avgörande roll.

10.4.4 Strukturella trösklar utesluter vissa grupper

Fritidsdeltagande påverkas starkt av kostnader, krav på anmälan, transportbehov och komplexa system. Dessa trösklar drabbar hårdast dem som redan har svagare resurser eller lägre tillit till samhällets institutioner. För att nå dessa grupper krävs att kommunen erbjuder fler lågtröskelverksamheter, förenklade kontaktvägar och aktiv uppsökande närvaro.

10.4.5 Kommunens organisering behöver spegla målgruppens vardag

Dagens ansvarsfördelning inom kommunen speglar i stor utsträckning den interna organisationen. Den speglar i lägre grad barns och ungas vardag. För många barn är fritiden inte något separat, utan något som flyter ihop med skola, hem och socialt liv. Det skapar ett behov av samordning, helhetssyn och tvärsektoriell samverkan, där skola, fritid, socialt stöd och civilsamhälle samverkar utifrån barnets hela livssituation.

10.5 I vilken mån möter Uppsala barns och ungas faktiska behov?

Behovsbilden som presenterats i detta kapitel visar på ett brett spektrum av uttryckta behov hos barn och unga i Uppsala, från trygghet och tillhörighet till variation, delaktighet och tillgänglighet. I detta avsnitt görs en översiktlig avstämning mellan dessa behov och det arbete kommunen bedriver idag, med utgångspunkt i både verksamhetsinnehåll, styrning och organisering.

10.5.1 Trygga mötesplatser nära hemmet

Uppsala kommun har etablerade verksamheter såsom fritidsgårdar, bibliotek och andra offentliga rum som utgör potentiella mötesplatser för barn och unga. Men enligt både intervjuer och målgruppsanalys är tillgången ojämnt fördelad. I vissa stadsdelar, exempelvis Gottsunda, Sävja, Valsätra och på landsbygden, efterfrågas fler platser med närhet, bemanning och relationell trygghet.

Sammantaget kan behovet av mötesplatser nära hemmet sägas vara delvis omhändertaget.

10.5.2 Mångfald i utbudet

Kommunen erbjuder ett brett utbud av aktiviteter genom både kommunala verksamheter och ett starkt föreningsliv. Särskilt idrotten är väl utbyggd. Samtidigt efterfrågar många unga ett större utrymme för kulturella, kreativa och spontana uttrycksformer. Det gäller särskilt ungdomar som inte identifierar sig med tävling, prestation eller föreningslivets former. Sammantaget kan behovet av mångfald sägas vara delvis omhändertaget.

10.5.3 Låga trösklar för deltagande

Ekonomiska, logistiska och informationsmässiga trösklar begränsar tillgången för vissa grupper. Många verksamheter kräver föransmälan, utrustning, medlemskap eller transport. För barn i hushåll med knappa resurser eller utan föräldrar som kan stötta praktiskt blir deltagandet svårt även om viljan finns.

Sammantaget framstår kommunens insatser för att sänka trösklarna som otillräckliga i relation till behoven.

10.5.4 Delaktighet och inflytande

Kommunens styrdokument innehåller ambitioner om barnrätt och inflytande, men i praktiken är barns röster i fritidsfrågor svagt institutionaliserade. Möjligheter till påverkan varierar mellan verksamheter och saknar ofta struktur och återkoppling. Unga uttrycker en vilja att påverka men får sällan verktyg att göra det.

Sammantaget framstår kommunens insatser för delaktighet och inflytande som otillräckliga i relation till de uttryckta behoven.

10.5.5 Inkludering och tillgänglighet

Barn med funktionsnedsättning, språkbarriärer, låg skolnärvaro eller svag psykisk hälsa är ofta underrepresenterade i verksamheterna. Gruppen "hemmasittare" lyfts i målgruppsanalysen som särskilt osynliggjord i dagens struktur, trots ett stort och växande behov.

Sammantaget visar detta att kommunens fritidsverksamhet ännu inte är tillräckligt anpassad för att inkludera de barn och unga som har störst behov av stöd för att kunna delta.

11 Sammanfattande analys

Detta kapitel analyserar de iakttagelser som framkommit i nulägesbeskrivningen och sätter dem i ett sammanhang. Syftet är att identifiera övergripande mönster, spänningar och utvecklingsbehov som har betydelse för hur Uppsala kommun kan stärka arbetet med barn och ungas fria tid. Analysen tar sin utgångspunkt i ett systemiskt perspektiv, där styrning, ansvarsfördelning, organisering, samverkan och barns perspektiv betraktas som ömsesidigt beroende delar av en helhet.

Analyskapitlet är tematiskt uppbyggt och kan läsas i sin helhet eller per avsnitt. Varje avsnitt belyser ett centralt perspektiv på hur arbetet med barn och ungas fria tid fungerar i dag, med fokus på styrning, organisering, jämlikhet, delaktighet och kommunens samlade förmåga att agera långsiktigt och sammanhållet.

Kapitlet utgör underlag för de bedömningar och rekommendationer som presenteras i efterföljande kapitel.

11.1 Styrning och ansvarsfördelning

Analysen visar att styrningen av barn och ungas fria tid präglas av höga politiska ambitioner, samtidigt som ansvar och styrkedjor är komplexa och i vissa avseenden otydliga. I kommunens styrdokument finns ett tydligt fokus på jämlik tillgång till fritid, förebyggande arbete och barns delaktighet. Dessa ambitioner är välgrundade utifrån kommunens utvecklingssituation och demografiska förutsättningar.

Samtidigt framträder en svag koppling mellan de övergripande målen och det operativa genomförandet. Styrkedjan från politiska beslut till verksamhetsnivå är inte tillräckligt tydlig för att säkerställa ett sammanhållet ansvarstagande. Reglementena pekar på gränsdragningsproblem, särskilt mellan utbildningsnämnden, kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden, där flera nämnder har ansvar för olika delar av barns fria tid utan att helheten tydligt fångas.

Detta innebär att höga ambitioner riskerar att få svagare genomslag än avsett. När ansvarsfördelningen är otydlig försvåras långsiktig utveckling, uppföljning och prioritering. Det finns även en risk att vissa målgrupper hamnar mellan organisatoriska ansvarsområden, vilket i sin tur påverkar likvärdigheten i tillgång till fritid.

Utredningens samlade bedömning är att nuvarande styrning inte är tillräckligt ändamålsenlig för ett så komplext och tvärsektoriellt område. Otydlig ansvarsfördelning försvårar långsiktig utveckling, uppföljning och strategisk prioritering, och innebär en risk för att vissa målgrupper faller mellan organisatoriska ansvarsområden.

11.2 Organisering och samverkan

Barn och ungas fria tid organiseras i dag i gränsytor mellan flera nämnder och förvaltningar. Analysen visar att detta skapar både möjligheter och utmaningar. Kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen har ett brett uppdrag som ger potential för samordning och synergieffekter, men den interna samordningen är i nuläget begränsad. Den systemledande funktion som skulle kunna hålla samman området är svagt utvecklad.

Samverkansarenor, såsom allaktivitetshus, illustrerar denna problematik. De utgör viktiga mötesplatser där flera perspektiv möts, men saknar ofta tydligt formulerade uppdrag, gemensam styrning och långsiktiga ramar. I verksamheten finns många exempel på välfungerande samarbete mellan aktörer, men dessa initiativ är ofta lokalt initierade och beroende av enskilda personer.

Den nuvarande organiseringen innebär därmed en risk för att stuprör förstärks snarare än bryts. Utan gemensamma strukturer för samverkan och styrning finns begränsade förutsättningar att ta tillvara synergier, bygga långsiktighet och säkerställa att insatser når alla grupper av barn och unga.

Utredningen bedömer att nuvarande organisering och samverkansformer inte fullt ut ger kommunen förutsättningar att arbeta långsiktigt, likvärdigt och systematiskt. Avsaknaden av tydliga strukturer för samverkan riskerar att förstärka stuprör, skapa sårbarhet vid personalförändringar och begränsa möjligheten att ta tillvara synergier.

11.3 Tillgång och jämlikhet

Analysen visar att Uppsala kommun har ett rikt och varierat fritidsutbud, men att tillgången till detta utbud är ojämnt fördelad. Skillnader framträder både geografiskt, mellan olika stadsdelar och mellan stad och landsbygd, och socialt, utifrån exempelvis socioekonomisk bakgrund, kön och funktionsvariation.

Lokalförsörjningsprogram och andra planeringsunderlag identifierar dessa obalanser, men analysen visar att det saknas tillräcklig systematik i hur resurser prioriteras utifrån behov. I vissa områden är täckningen av exempelvis fritidsgårdar, kulturverksamhet eller fritidsklubbar låg, vilket påverkar barns faktiska möjligheter att delta.

Utan kompensatoriska insatser finns en tydlig risk att fritidsverksamhet reproducerar snarare än motverkar ojämlikhet. Barn i mer resursstarka områden eller med stödjande hemmiljöer deltar i högre grad i organiserade aktiviteter, medan barn i socioekonomiskt utsatta områden eller barn med funktionsnedsättning riskerar att stå utanför i större utsträckning än nödvändigt. Analysen visar därmed att jämlikhet i praktiken kräver mer än generella insatser; den förutsätter aktiv, behovsbaserad styrning.

Utredningen bedömer att kommunen i nuläget inte fullt ut använder fritidsområdet som ett verktyg för att minska skillnader i barns uppväxtvillkor. Utan tydligare behovsbaserad styrning finns en risk att fritidsverksamheten snarare reproducerar än motverkar ojämlikhet.

11.4 Innehåll och kvalitet i verksamheten

Verksamheter inom barn och ungas fria tid – såsom fritidsgårdar, fritidsklubbar, kulturverksamheter, bibliotek och idrottsverksamhet – bedrivs med olika syften, målgrupper och traditioner. Vissa verksamheter är frivilliga, andra är lagstadgade. Analysen visar att denna mångfald är en styrka, men också att det saknas en samlad bild av vad som kännetecknar kvalitet inom området som helhet.

Verksamheter saknar tydligt formulerade uppdrag som klargör deras roll i den större strukturen för barns fria tid. Ett exempel är fritidsgårdarna. Detta kan försvåra både utvecklingsarbete och uppföljning, samt skapa otydlighet i samverkan mellan verksamheter med olika professionella logiker, exempelvis pedagogiska, konstnärliga, folkhälsoinriktade eller sociala.

Avsaknaden av gemensamma kvalitetsramar innebär en risk för variation i innehåll och förutsättningar, vilket i sin tur påverkar likvärdigheten för barn och unga. Analysen pekar på behovet av att bättre förstå och tydliggöra hur olika verksamheter bidrar till gemensamma mål, utan att förlora sin egenart.

Utredningen bedömer att avsaknaden av gemensamma kvalitetsramar och tydliga uppdrag begränsar kommunens möjligheter att styra mot gemensamma mål, samtidigt som verksamheternas egenart behöver värnas.

11.5 Delaktighet och barns och ungas perspektiv

Barn och ungas rätt till delaktighet är tydligt förankrad i kommunens styrdokument, såsom det barn- och ungdomspolitiska programmet och biblioteksplanen. Analysen visar dock att graden av faktisk delaktighet varierar betydligt mellan olika verksamheter.

I många fall saknas gemensamma metoder och strukturer för att systematiskt samla in barns perspektiv, följa upp hur de upplever sin fritid eller involvera dem som medskapare i planering och utveckling. När barns röster inte integreras i styrning och uppföljning finns en risk att viktiga behov förbises, särskilt hos barn som redan har svagare representation i organiserad verksamhet.

Detta kan i förlängningen påverka både deltagandegrad och barns tillit till kommunen som aktör. Analysen visar att delaktighet i dag ofta är beroende av enskilda initiativ snarare än en konsekvent tillämpad princip.

Utredningen bedömer att detta utgör både en kvalitetsbrist och en demokratisk utmaning. När barns röster inte integreras i styrningen minskar möjligheten att utveckla verksamheter som är relevanta, inkluderande och långsiktigt hållbara.

11.6 Systemledning och kapacitet för helhet

Barn och ungas fria tid är ett tydligt tvärsektoriellt område där flera nämnder och förvaltningar har delar av ansvaret. Analysen visar att kommunen i nuläget saknar tillräcklig kapacitet för systemledning – det vill säga för gemensam prioritering, styrning och lärande över organisatoriska gränser.

Avsaknaden av tydlig systemledning innebär att kommunen har svårt att agera samordnat och uthålligt. Det finns risk för dubbla strukturer, fragmenterade insatser och kortsiktiga lösningar, trots att barn och ungas behov i praktiken korsar organisatoriska gränser.

Utredningen bedömer att bristen på tydlig systemledning är en av de mest centrala strukturella utmaningarna inom området. Utan stärkt organisatorisk kapacitet riskerar även välgrundade ambitioner att få begränsat genomslag.

11.7 Lagstadgad öppen fritidsverksamhet

Analysen av den lagstadgade öppna fritidsverksamheten visar att frågan om organisatorisk placering är viktig, men inte i sig avgörande. Kommunens ansvar regleras i skollagen, men de huvudsakliga utmaningarna handlar snarare om otydlighet i syfte, avgifter, ansvarsfördelning och samverkan.

Tre övergripande strategiska vägval kan identifieras i materialet, men analysen pekar på att ingen organisatorisk lösning ensam löser de grundläggande problemen. Oavsett placering krävs tydlighet i uppdrag, likvärdighet i förutsättningar och fungerande samverkan med skolan och andra berörda aktörer.

Utredningen visar därmed att frågan om öppen fritidsverksamhet behöver förstås i ett bredare systemperspektiv, där organisering, innehåll och styrning hänger samman.

Utredningens bedömning är att frågan om öppen fritidsverksamhet behöver hanteras som en del av ett bredare systemperspektiv, snarare än som en isolerad organisationsfråga som handlar om att flytta ansvar från kulturnämnden till utbildningsnämnden. Därutöver kan andra organisatoriska alternativ vara strategiskt lämpliga, såsom att ansvaret flyttas till idrotts- och fritidsnämnden.

11.8 Samlad analys

Sammantaget visar analysen att Uppsala kommun har ett omfattande engagemang och ett rikt utbud av verksamheter för barn och ungas fria tid, men att området präglas av fragmenterad styrning, otydlig ansvarsfördelning och begränsad systemledning. Utmaningarna handlar i mindre grad om avsaknad av insatser och i större grad om kommunens förmåga att hålla samman, prioritera och utveckla området som helhet.

Denna analys utgör grund för nästa kapitel, där vi går vidare med bedömningar av vad som i nuvarande ordning är ändamålsenligt, vad som inte är det och vilka vägval som kommunen behöver ta ställning till.

12 Rekommendationer och förslag

Detta kapitel sammanfattar utredningens rekommendationer för hur Uppsala kommun kan stärka styrning, ansvarsfördelning och organisering av arbetet med barn och ungas fria tid. Rekommendationerna grundar sig på en bred nulägesanalys och omfattar både övergripande inriktningar och konkreta organisatoriska förslag. Samtliga rekommendationer utgår från fyra organisationsgrundande principer som väglett hela utredningsarbetet (se avsnitt 14.1). Utredningen visar att många av dagens utmaningar inte handlar om brist på ambition eller verksamhet – utan om brist på tydlighet i ansvar, styrning och samordning. Enligt vår bedömning krävs förändringar på tre nivåer:

- **Nämndnivå** – tydligare ansvarsfördelning, ändamålsenliga reglementen och organisatorisk logik utifrån barns behov.
- **Förvaltningsnivå** – stärkt systemledning, rollklarhet och kapacitet för samordning, utveckling och uppföljning.
- **Kommunövergripande nivå** – gemensamma mål, strukturerad samverkan och långsiktigt arbete med jämlikhet, delaktighet och tillgång.

Kapitlet är uppbyggt så att varje avsnitt inleds med en kort bakgrund eller analys, följt av en rekommendation. I vissa fall redovisas även alternativa vägval med bedömning av för- och nackdelar. Den avslutande delen sammanfattar de samlade rekommendationerna och utgör ett underlag för fortsatt beredning.

Avsnitten kan läsas var för sig eller som en sammanhängande helhet.

12.1 Organisationsgrundande principer

För att pröva och jämföra organisatoriska alternativ krävs tydliga kriterier för vad en ändamålsenlig organisering ska uppnå. Utifrån analysen i tidigare kapitel föreslår utredningen fyra vägledande principer som bör fungera som referensram i kommunens fortsatta arbete. Principerna har vuxit fram ur intervjuer, dokumentstudier och gemensamma dialoger. De speglar återkommande spänningar, behov och utvecklingsområden snarare än färdiga lösningar.

Syftet med principerna är att:

- skapa en gemensam grund för att bedöma hur nuvarande organisering fungerar,
- ge stöd för att pröva och väga alternativa lösningar,
- tydliggöra vilka krav som bör vara uppfyllda oavsett organisatorisk modell.

Principerna bör inte ses som ett alternativ till beslut om nämndansvar eller förvaltningsstruktur utan som ett ramverk för analys, utveckling och gemensam förståelse.

12.1.1 Princip 1: Barn och ungas behov som utgångspunkt för ansvar och organisering

En övergripande princip som vuxit fram i utredningsarbetet är att ansvar och organisering för barn och ungas fria tid i första hand ska utgå från barns faktiska behov och livssituation – inte från verksamhets-, nämnd- eller förvaltningsgränser. Principen innebär att organiseringen

behöver utformas så att barn och unga möter en sammanhängande logik i sin vardag, oavsett hur kommunen internt är organiserad.

Detta innebär att:

- ansvar behöver samordnas för att undvika glapp mellan verksamheter och åldersövergångar,
- organiseringen behöver stödja kontinuitet och tillgängliga övergångar mellan skola, fritid, kultur och andra relevanta arenor,
- uppdrag i högre grad bör definieras utifrån målgrupper och delmålgrupper (t.ex. ålder, geografi, socioekonomi och funktionsnedsättning) för att möjliggöra långsiktig planering och likvärdighet.

En organisering lever upp till principen i den mån den minskar risken för att barn och unga faller mellan ansvar, och i den mån den stödjer sammanhängande övergångar i barns vardag.

12.1.2 Princip 2: Samordnat ansvar och tydlig systemledning

En andra central princip är att området kräver en tydlig styrkedja och ett sammanhållet ansvar för helheten kring barn och ungas fria tid. Utredningen visar att området i dag präglas av parallella strukturer där olika verksamheter verkar utifrån skilda uppdrag, mål och logiker. Utan en sammanhållande funktion tenderar samordning att bli personberoende och svår att upprätthålla över tid.

Den organisatoriska principen innebär att kommunen behöver:

- en tydlig funktion för systemledning som kan hålla ihop helheten,
- ett uttalat ansvar för att samordna mål, prioriteringar och uppföljning,
- strukturer för gemensamt lärande och utveckling över nämnd- och förvaltningsgränser.

En organisering lever upp till principen i den mån den möjliggör gemensam prioritering och uppföljning över organisatoriska gränser, och minskar beroendet av informella lösningar.

12.1.3 Princip 3: Geografisk närhet kombinerad med gemensam struktur

En tredje princip är att verksamheter för barn och unga behöver vara geografiskt nära och lokalt förankrade, samtidigt som likvärdighet kräver gemensamma strukturer. Lokala verksamheter behöver kunna anpassas efter olika stadsdelars och orters behov, men de måste också ingå i ett sammanhållet kommunalt system där kvalitet, kompetens och utveckling hålls ihop.

Denna princip innebär att:

- verksamheter ska kunna anpassas efter lokala behov i stadsdelar och på landsbygd,
- samtidigt som kompetensförsörjning, metodutveckling, uppföljning och kvalitetsarbete samordnas på kommunövergripande nivå.

En organisering lever upp till principen i den mån den kombinerar lokal handlingsfrihet med gemensamma stödstrukturer som skapar likvärdighet i kvalitet och tillgång.

12.1.4 Princip 4: Professionella team med gemensamt uppdrag

En kompletterande utgångspunkt är att organiseringen bör stödja professionella team med ett gemensamt uppdrag för barn och ungas fria tid. Syftet är att minska risken för parallella spår och stuprör när olika professioner verkar utifrån skilda logiker.

Detta innebär att:

- uppdrag och arbetssätt bör utformas så att olika kompetenser samverkar mot gemensamma mål,
- roller och samarbetsformer bör stödja gemensam planering och gemensamt lärande,
- organiseringen bör underlätta samarbete mellan exempelvis fritidsledare, ungdomscoacher, kulturarbetare och andra relevanta funktioner.

En organisering lever upp till principen i den mån den skapar tydliga gemensamma uppdrag och minskar strukturer som driver isär professioner.

12.1.5 Principernas betydelse för organisatoriska vägval

De organisationsgrundande principer som redovisas i detta avsnitt innebär sammantaget att dagens ansvarsfördelning och organisering behöver omprövas. Principerna ställer krav på tydligare politiskt ansvar för helheten, stärkt systemledning, en organisering som bättre stödjer samordning och långsiktighet.

Det är vår rekommendation att de fyra angivna principerna utgör grunden för kommunens förhållningssätt till organisering av arbetet med barn och ungas fria tid. I de rekommendationer som följer i det fortsatta kapitlet har vi använt principerna för att redovisa och ta ställning till vägval som stärker kommunens arbete.

12.2 Nämndansvar och reglementen

Kommunens nämndstruktur är i grunden möjlig att bygga vidare på i arbetet med barn och ungas fria tid. Samtidigt visar utredningen att dagens ansvarsfördelning mellan nämnderna behöver förtydligas för att bättre stödja barns behov, skapa samordning och möjliggöra långsiktig styrning.

I nuläget är ansvaret för barn och ungas fria tid i huvudsak fördelat mellan utbildningsnämnden, kulturnämnden samt idrotts- och fritidsnämnden. Denna fördelning speglar olika verksamhetslogiker, men skapar också överlapp och otydlighet – särskilt mellan kultur- och fritidsområdet. Det gäller både målgrupper, uppdrag och geografiska verksamheter. Utredningen konstaterar att denna ansvarsfördelning också har styrkor. Den möjliggör fördjupad kompetens, specialisering och nära samarbete med civilsamhället. Samtidigt riskerar den att skapa organisatoriska gränser som barn och unga själva inte upplever – men som påverkar deras möjligheter till en sammanhållen och tillgänglig fritid.

Prövat mot de organisationsgrundande principerna, särskilt de som rör samordning, systemledning och målgruppens perspektiv, bedömer utredningen att ansvaret för barn och ungas fria tid behöver tydliggöras genom:

- ökad tydlighet i reglementen,
- förändrad ansvarsfördelning för fritidsverksamhet,

- samt justering av hur folkhälsa uttrycks som uppdrag.

Dessa förändringar syftar inte till att omdana nämndstrukturen i sin helhet, utan till att skapa bättre förutsättningar för ansvarstagande, samverkan och resultat.

12.2.1 Rekommendation: Se över reglementena för ökad tydlighet

Utredningen rekommenderar att kommunen behåller nuvarande nämndstruktur, men genomför en riktad översyn av reglementena för de nämnder som har ansvar för barn och ungas fria tid – i första hand kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden.

Dagens reglementen ger inte tillräcklig vägledning i frågor som rör samverkan, gränsdragningar och gemensamt ansvar. I flera fall definieras en nämnds ansvar i relation till vad andra nämnder inte gör. Det riskerar att skapa otydlighet, tolkningsutrymme och svårigheter vid uppföljning. Utifrån ett styrningsperspektiv framstår detta som otillräckligt – särskilt för ett område där flera nämnder förväntas bidra gemensamt, men där barns behov kräver tydlig samordning och sammanhållna strukturer.

En översyn bör därför inriktas på att:

- tydligare beskriva varje nämnds ansvar i relation till barn och ungas fria tid, inklusive målgrupp, syfte och typ av verksamheter,
- klargöra gränssnitt och samverkansansvar, särskilt mellan kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden, där uppdrag och målgrupper överlappar,
-
- förtydliga ansvar för gemensam planering och uppföljning, inklusive hur samverkan initieras, leds och följs upp.

En viktig inriktning är att pröva om reglementena i högre grad kan spegla barn och ungas faktiska rörelser mellan verksamheter och arenor, snarare än att utgå enbart från organisatorisk logik. Formuleringarna bör därutöver undvika att definiera en nämnds ansvar i relation till andra nämnders uppdrag, särskilt i negativa termer.

12.2.2 Rekommendation: Överför ansvaret för fritidsverksamhet till idrotts- och fritidsnämnden

Utredningen rekommenderar att ansvaret för fritidsverksamhet för barn och unga överförs från kulturnämnden till idrotts- och fritidsnämnden.

Med fritidsverksamhet avses främst öppen fritidsverksamhet såsom fritidsgårdar, mötesplatser för unga, fritidsklubbssamverksamhet för mellanstadieelever samt andra verksamheter med lokal närvaro och ett socialt, förebyggande och hälsofrämjande uppdrag – i praktiken den verksamhet som i dag samlas inom Fritid Uppsala.

Placeringen inom kulturnämnden har sin grund i ett synsätt där fritidsverksamheten ses som en del av ett bredare kultur-, delaktighets- och demokratiuppdrag. Det finns goda skäl att värna denna profil, och utredningen vill understryka att det inte saknas legitimitet i den nuvarande nämndplaceringen.

Samtidigt visar utredningen att fritidsverksamheten i praktiken har många beröringspunkter med andra fritids- och idrottsnära verksamheter.

Mot denna bakgrund rekommenderar utredningen att kommunen samlat prövar en överföring av fritidsverksamheten till idrotts- och fritidsnämnden, med fokus på målgruppens perspektiv, verksamhetens karaktär och kommunens möjligheter till tydlig styrning och samordning.

Skäl som talar för en överföring till idrotts- och fritidsnämnden

- **Barns och ungas perspektiv**
Fritidsverksamhet, idrott och annan fritid utgör för många barn och unga en sammanhängande helhet. En gemensam nämndplacering kan minska interna gränser som annars riskerar att påverka tillgänglighet, villkor och planering.
- **Nämndens infrastruktur och strategiska uppdrag**
Idrotts- och fritidsnämnden ansvarar för lokaler, anläggningar och föreningsstöd. En samlad placering skapar förutsättningar för bättre helhetsplanering och kan underlätta samordning av resurser, särskilt i områden där lokaler delas eller där behovet av samverkan är stort.
- **Förebyggande arbete och folkhälsoperspektiv**
Fritidsverksamheten har stark koppling till förebyggande arbete, trygghet och hälsa. Dessa frågor ligger nära idrotts- och fritidsnämndens uppdrag, vilket ger organisatoriska förutsättningar att utveckla denna roll vidare.
- **Balanserad ansvarsfördelning**
I dagsläget har kulturnämnden ett mer omfattande verksamhetsansvar, medan idrotts- och fritidsnämnden främst har strategiska och infrastrukturella uppdrag. En överföring kan bidra till en mer balanserad nämndstruktur och tydligare ansvarsfördelning.
- **Renodling av kulturnämndens uppdrag**
En överföring skulle samtidigt innebära att kulturnämndens uppdrag tydligare kan koncentreras till kulturverksamhet, bibliotek och skapande – områden där nämnden har en tydlig profil och utvecklingspotential.

Utredningen bedömer att båda nämnderna har legitima anspråk på verksamheten. Frågan är inte svartvit, utan handlar om vilket organisatoriskt alternativ som bäst stödjer barns behov, kommunens styrning och verksamhetens långsiktiga utveckling. I den avvägningen framstår en överföring som mest ändamålsenlig.

Om kommunen väljer att behålla verksamheten inom kulturnämnden finns det starka skäl att överväga en namnändring av idrotts- och fritidsnämnden: om nämnden inte har ansvar för fritidsverksamhet bör begreppet inte inkluderas i benämningen, vilket är fallet idag.

12.2.3 Rekommendation: stärk den politiska samordningen genom fasta forum

Utredningen visar att samspelet mellan kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden är svagt både i formella strukturer och i praktisk samverkan. Konsekvensen är motstridiga prioriteringar och begränsade möjligheter till långsiktig samordning.

Att relationerna mellan nämnderna idag präglas låg grad av koordinering, försvårar i praktiken för kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF) att arbeta strategiskt och samlat.

För att motverka detta kan gemensamma politiska samverkansformer mellan nämnderna prövas. Detta kan ta sig uttryck i gemensamma presidieträffar med fokus på gemensamma frågor som rör barn och ungas fria tid. Det kan också handla om att arbeta med dialog för att främja förtroendefulla relationer, motverka prestige och skapa gemensamma prioriteringar.

12.2.4 Rekommendation: Förändra ansvaret för folkhälsa för idrotts- och fritidsnämnden

Idrotts- och fritidsnämnden har i dag enligt sitt reglemente i uppdrag att "ta ett särskilt ansvar för folkhälsa utifrån perspektivet fysisk aktivitet". Formuleringen är dock problematisk ur flera perspektiv.

För det första är folkhälsa i grunden ett tvärsektoriellt uppdrag som berör hela kommunorganisationen. De faktorer som påverkar invånarnas hälsa exempelvis utbildning, social trygghet, boendemiljö, kultur, arbete och fritid ligger inom många olika nämnders och bolags ansvarsområden. Att ett särskilt ansvar för folkhälsa endast återfinns i ett enskilt nämndreglemente är inte optimalt, även om idrotts- och fritidsnämndens ansvar är begränsat till fysisk aktivitet.

För det andra är det oklart vad "ett särskilt ansvar" innebär i praktiken.

Mot denna bakgrund rekommenderar utredningen att kommunen ser över hur ansvaret för folkhälsofrågor uttrycks i nämndernas reglementen. I synnerhet bör uppdraget om "särskilt ansvar" förtydligas, omformuleras eller tas bort ur idrotts- och fritidsnämndens reglemente. Idrotts- och fritidsnämndens bidrag till folkhälsa genom arbete med rörelse och fysisk aktivitet är fortsatt viktigt och kan sägas ligga inom nämndens ansvar utan att det uttrycks explicit i reglementet.

12.3 Förvaltningsorganisationen

En tydlig ansvarsfördelning på nämndnivå är en viktig förutsättning för att kommunen ska kunna arbeta långsiktigt och sammanhållet med barn och ungas fria tid. Minst lika avgörande är att det finns en tjänstepersonsorganisation med kapacitet att samordna, utveckla och följa upp verksamheterna utifrån barns behov och kommunens gemensamma mål.

I detta avsnitt används begreppet verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid som ett samlingsnamn för exempelvis fritidsgårdar, fritidsklubbar, kultur- och idrottsverksamheter samt bibliotek – miljöer där barn och unga vistas på sin fritid, med frivillighet, tillgänglighet och social gemenskap som gemensam grund.

Utredningen visar att det i dag saknas en tillräckligt sammanhållen förvaltningsstruktur för dessa verksamheter. Det begränsar möjligheten till gemensam planering, långsiktigt utvecklingsarbete och likvärdig kvalitet över kommunen.

12.3.1 Rekommendation: behåll KIF som sammanhållen nod men förändra uppdrag, styrning och arbetssätt

Utredningens samlade bedömning är att kultur-, idrotts- och fritidsförvaltningen (KIF) i grunden utgör en ändamålsenlig organisatorisk nod för arbetet med barn och ungas fria tid. Förvaltningens breda ansvar skapar förutsättningar för helhet, samordning och långsiktighet. KIF ansvarar för flera av de arenor där barn och unga vistas på sin fria tid och möter olika former av verksamhet, vuxenstöd och social gemenskap.

Prövat mot de organisatoriska principerna framträder flera skäl till att en sammanhållen förvaltning bör behållas. Principerna om samordnat ansvar, geografisk närhet och strukturell samordning talar för att kommunen behöver en organisatorisk nod som kan hålla ihop frågor som rör barn och ungas fria tid över verksamhets- och professionsgränser. KIF:s nuvarande struktur erbjuder en grund för detta.

En viktig aspekt är de styrningsmässiga förutsättningar KIF ges från politiskt håll. Förvaltningen lyder i dag under två nämnder med olika uppdrag och prioriteringar. Utredningen visar att det i praktiken saknas ett samordnat politiskt uppdrag för frågor som spänner över kultur, fritid och idrott. Detta försvårar KIF:s möjligheter att ta ett gemensamt ansvar och innebär att förvaltningen inte fullt ut får de förutsättningar som krävs för att axla en samordnande roll i kommunens arbete med barn och ungas fria tid.

Samtidigt visar utredningen att flera strukturella problem behöver åtgärdas. Förvaltningens uppdrag är brett och styrkedjan otydlig. Gränsen mellan strategiskt ansvar, systemledning och operativ verksamhet är oklar.

Dessa utmaningar kan sannolikt inte lösas genom mindre justeringar. Det krävs en tydlig förändring av uppdrag, styrning och intern organisering för att KIF ska kunna fungera som den sammanhållande nod som de organisatoriska principerna förutsätter.

Förslag på inriktning för förändring av KIF

Vi rekommenderar att kommunen behåller KIF som samlad kultur-, idrotts- och fritidsförvaltning, men utvecklar dess roll och arbetssätt genom att:

- Tydliggöra ett systemledningsuppdrag för barn och ungas fria tid, med ansvar för samordning, utveckling och uppföljning över verksamhetsgränser.
- Etablera en tydligare intern struktur, där strategiska funktioner skiljs från operativ verksamhet och där ansvar och mandat är klart definierade. En sådan struktur kan organiseras utifrån tre funktionella perspektiv: kultur, fritid och idrott.
- Stärka kapaciteten för analys, uppföljning och lärande, så att förvaltningen systematiskt kan följa upp vad som fungerar, för vilka grupper och i vilka sammanhang.
- Utvecklat stöd från politiken, där nämnderna samspelar mer aktivt för att skapa gemensamma förutsättningar och förväntningar. KIF:s styrning behöver bli mindre splittrad och mer sammanhållen.

Om dessa förändringar inte genomförs bedömer utredningen att KIF även framöver kommer att befinna sig i ett mellanläge med höga förväntningar men begränsade möjligheter att påverka helheten.

Samlad slutsats

En sammanhållen förvaltningsnod är nödvändig för att driva arbetet med barn och ungas fria tid. KIF bör därför kvarstå som organisatorisk nod, men genomgå en tydlig förändring för att kunna bära detta ansvar med rätt förutsättningar och mandat.

Detta förutsätter att den politiska samordningen mellan de nämnder på vars uppdrag KIF verkar förbättras.

12.3.2 Rekommendation: stärk samverkan mellan KIF och utbildningsförvaltningen

Samverkan mellan KIF och utbildningsförvaltningen kan stärks och ges mer strukturerade former.

Som framgått har utbildningsförvaltningen har en central roll i barns vardag genom ansvar för skola, fritidshem och delar av fritidsklubbsverksamheten. Samtidigt visar utredningen att gränssnittet mellan skoldag och fri tid i dag präglas av parallella strukturer och personberoende samverkan.

En konsekvens av ett tydligare systemledande ansvar hos KIF kan i sig skapa bättre förutsättningar för utbildningsförvaltningen genom att samverkan kring barn och ungas fria tid får en mer stabil och förutsägbar struktur: när ansvar för samordning, helhetsperspektiv och gemensam utveckling är tydligare placerat minskar behovet av ad hoc-lösningar på skolnivå.

I praktiken innebär detta att kommunen behöver utveckla gemensamma arbetssätt kring:

- övergången mellan skoldag och fri tid,
- användning och planering av lokaler där skola och verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid möts,
- samt samordning kring barns vardag i olika åldrar.

12.3.3 Rekommendation: stärk kopplingen mellan verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid och socialförvaltningens förebyggande arbete

Kopplingen mellan verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid och socialförvaltningens förebyggande arbete tydliggörs och ges mer långsiktiga former.

Verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid fungerar i praktiken som tillgängliga och vardagsnära sammanhang där många barn och unga når. Samtidigt sker samverkan med socialförvaltningen i dag i stor utsträckning informellt och lokalt, vilket gör arbetet sårbart och svårt att följa upp.

När fritidsnära verksamheter samordnas och utvecklas utifrån ett helhetsperspektiv blir det lättare för socialförvaltningen att förhålla sig till dessa arenor som en del av kommunens samlade förebyggande arbete.

Kommunen behöver därför utveckla gemensamma arbetssätt som:

- tydliggör hur verksamheter och arenor för barn och ungas fria tid kan bidra till förebyggande arbete,
- Utvecklar strukturer för samverkan mellan KIF och socialförvaltningen, exempelvis genom gemensamma forum, uppföljningsmodeller och återkommande analys av barns behov i olika delar av kommunen.

- minskar personberoende lösningar.

Syftet med ovanstående förslag är att bättre förutsättningar för tidiga, samordnade insatser/aktiviteter utifrån en gemensam bild av nuläget.

12.3.4 Rekommendation: involvera kommunala bolag tydligare i arbetet med barn och ungas fria tid

Utredningen rekommenderar att kommunala bolag med ansvar för lokaler, anläggningar och stadsutveckling tydligare involveras i kommunens arbete med barn och ungas fria tid. Det kan omfatta:

- tydliggöra vilka bolag som har ansvar att bidra till barn och ungas fria tid och hur detta ansvar ska utövas.
- knyta bolagens arbete till gemensamma mål och prioriteringar inom området, i samverkan med KIF:s systemledande uppdrag..

Tillgång till ändamålsenliga, trygga och geografiskt tillgängliga lokaler är en grundförutsättning för barns och ungas möjlighet att ta del av verksamheter och arenor för sin fria tid. Utredningen bedömer att kommunala bolag i dag i begränsad utsträckning är integrerade i den samlade planeringen av dessa frågor.

Ett tydligare systemledande ansvar hos KIF kan bidra till att skapa gemensamma utgångspunkter även i dialogen med kommunala bolag.

12.3.5 Samlad rekommendation avseende förvaltningsorganisationen

Vi rekommenderar att kommunen utvecklar förvaltningsorganisationen för barn och ungas fria tid som ett sammanhållet system.

KIF bör utgöra den samordnande noden i detta system och ges tydligare förutsättningar att ta ett systemledande ansvar. Ett sådant ansvar bedöms inte enbart stärka KIF:s egen förmåga, utan även förbättra förutsättningarna för utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen och kommunala bolag.

12.4 Vägval för lagstyrd fritidsverksamhet

Fritidsklubbssverksamheten i Uppsala är i dag placerad under kulturnämndens ansvar. Verksamheten regleras i 25 kap. skollagen och riktar sig till barn i mellanstadieåldern utan behov av omsorg. Utredningen har haft i uppdrag att bedöma om ett överförande av ansvaret till utbildningsnämnden skulle skapa ökad nytta.

Bedömningen är att flera problem i dagens modell behöver åtgärdas. Särskilt rör detta avgiftsmodellens otydlighet, gränsdragningen mot fritidshemmen samt bristande likvärdighet mellan olika delar av kommunen. Samtidigt står det klart att ett byte av nämnd i sig inte löser dessa frågor. Enbart organisatoriska förändringar riskerar att flytta problemet snarare än att lösa det.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det mest ändamålsenliga vägvalet i nuläget är att inte överföra ansvaret till utbildningsnämnden, men genomföra ett antal genomgripande förändringar i uppdrag, samverkan och styrning.

12.4.1 Rekommendation: Reformera modellen

Utredningen rekommenderar att kommunen vidtar följande åtgärder:

- **Förtydliga verksamhetens uppdrag:** Fritidsklubben ska vara en frivillig fritidsverksamhet utan omsorgsansvar, med inriktning på delaktighet, kultur, rörelse och social gemenskap.
- **Reformera avgiftsmodellen:** Nuvarande inskrivningsavgift bör avskaffas. I stället kan avgift tas ut för specifika tillval, exempelvis mellanmål, i linje med kommunens övriga avgiftssystem.
- **Säkerställ samverkan med skolan:** Inför skriftliga överenskommelser mellan fritidsklubb och respektive skola. Det minskar personberoende och skapar mer likvärdiga strukturer.
- **Förbättra kommunikationen till vårdnadshavare:** Tydliggör skillnaden mellan fritidshem och fritidsklubb och hur valet påverkar tillgången till verksamhet.
- **Stärk styrningen för ökad likvärdighet:** Kommunen bör följa upp kvalitet, tillgänglighet och målgruppsstillgång utifrån gemensamma indikatorer.

Ett förtydligt uppdrag och stärkt styrning kan genomföras utan större organisatorisk omställning, vilket minimerar kostnader och risker.

Samtidigt kommer direkta ekonomiska konsekvenser av avskaffande av inskrivningsavgiften i form av ett intäktsbortfall. Samtidigt minskar administrationen. Sammantaget bedöms kostnaderna vara måttliga, särskilt jämfört med andra alternativ, men inte obetydliga. Kommunen bör därför genomföra fördjupade beräkningar.

I den specifika jämförelsen mellan utbildningsnämnden och kulturnämnden som organisatorisk hemvist framstår den nuvarande placeringen inom kulturnämnden som funktionell. Bedömningen ska dock inte tolkas som ett generellt ställningstagande om vilken nämnd som är mest ändamålsenlig för uppdraget.

Frågan om organisatorisk hemvist behöver även ses i relation till idrotts- och fritidsnämndens uppdrag. Idrotts- och fritidsnämnden har ett tydligt ansvar för att främja fysisk aktivitet, fritidsverksamhet och föreningsliv i kommunen, vilket innebär att även denna nämnd i princip skulle kunna utgöra en organisatorisk hemvist för delar av eller hela uppdraget. Valet mellan kulturnämnden och idrotts- och fritidsnämnden handlar därför i hög grad om hur kommunen strategiskt vill samla och organisera sitt arbete med barn och ungas fritid.

Utredningens samlade bedömning innebär således främst ett ställningstagande i frågan om en överföring från kulturnämnden till utbildningsnämnden, medan frågan om en eventuell organisatorisk samling inom fritids- och idrottsområdet behöver bedömas i ett bredare strategiskt perspektiv.

12.5 Samverkan som strukturell nödvändighet

Samverkan är avgörande för att möta barns och ungas behov på fritiden. Som vi visat är dagens samverkan idag ojämnt förankrad i styrkedjan. Det gäller både inom kommunen och i relation till externa aktörer. Detta innebär en strukturell sårbarhet i ett område som i grunden är tvärgående.

Barns vardag korsar gränser mellan skola, fritid, socialtjänst, civilsamhälle och andra aktörer. Trots detta finns ingen gemensam struktur som tydligt definierar ansvar, mål och uppföljning för samverkan kring barn och ungas fria tid. Det finns samverkansforum, men dessa har ofta oklara mandat, varierande närvaro och låg strategisk bärkraft.

Som framgått bedömer utredningen att samverkan inte främst brister i vilja, utan i systemstöd och tydlig styrning. För att uppnå mer än punktvisa lösningar krävs att samverkan blir ett styrt, förväntat och uppföljt arbetssätt.

12.5.1 Rekommendation: Stärk samverkan genom tydlig styrning, mandat och struktur

Kommunen bör etablera samverkan under barn och ungas fria tid som ett gemensamt och styrt uppdrag, vilket kräver:

- **Tydlig politisk förankring och uppdrag:** Samverkan ska vara en del av uppdraget från kommunstyrelse och nämnder.
- **Systemledande funktion med mandat:** KIF föreslås få ett uttalat systemledande ansvar för barn och ungas fria tid, med mandat att initiera och följa upp samverkan över förvaltningsgränser.
- **Gemensamma mål och uppföljning:** Arbetet ska utgå från barns faktiska behov, snarare än verksamheters mål. Samverkan bör följas upp i termer av resultat för barn – inte enbart processer.
- **Tydliga strukturer för nyckelgränssnitt:** Särskilt viktigt är samverkan i övergångarna mellan skola, fritid och socialtjänst, samt i relation till civilsamhället. Här krävs gemensamma arbetssätt.
- **Stöd till professionerna:** Samverkan ska vara möjlig att genomföra i vardagen. Det kräver forum, tid, mandat och gemensamma verktyg.

Utredningen bedömer vidare att samverkan kring barn och ungas fria tid behöver ses i ett bredare samhällsperspektiv, där kommunen samverkar strukturerat även med regionala och externa aktörer. Region Uppsala, civilsamhällets organisationer, studieförbund och andra samhällsaktörer har viktiga roller i barns och ungas livsvillkor, inte minst när det gäller folkhälsa, psykisk hälsa, inkludering och tidigt förebyggande arbete. För att samverkan ska få verklig effekt krävs att dessa aktörer inte enbart involveras projektvis, utan integreras i mer långsiktiga och tydligt ledda samverkansformer. Det är inte så att det inte finns sådant arbete idag, men vi vill lyfta fram och understryka behovet av att fortsatt utveckling.

12.6 Barns och ungas delaktighet och inflytande

Utredningen visar att barn och ungas inflytande i dag i huvudsak sker verksamhetsnära och i begränsade former. Det finns flera goda exempel på dialog och delaktighet, men dessa är i hög grad person- och verksamhetsberoende. Möjligheten till inflytande varierar därmed mellan olika delar av kommunen och mellan olika grupper av barn och unga.

Barn och ungas perspektiv används i begränsad utsträckning som underlag för kommunövergripande prioriteringar, uppföljning och utveckling av arbetet med barn och ungas fria tid. Utredningen bedömer därför att inflytande och delaktighet i dag saknar tillräcklig struktur, kontinuitet och koppling till styrning.

Kommunen behöver gå från punktvisa insatser till ett systematiskt arbetssätt där barns och ungas perspektiv integreras i styrkedjan

12.6.1 *Rekommendation: Systematisera och resurssätt arbete med delaktighet och inflytande*

För att stärka barn och ungas inflytande och delaktighet rekommenderas att kommunen går från punktvisa dialoger till strukturerad och systematisk delaktighet. Detta kan ske genom följande åtgärder:

1. Tydliggör barn och ungas inflytande som ett krav i arbetet med barn och ungas fria tid, med koppling till barnkonventionen och kommunens övergripande mål.
2. Inför gemensamma ramar för hur barn och unga ska involveras, som tydliggör:
 - a. i vilka frågor inflytande ska ske,
 - b. på vilka nivåer (verksamhet, område, kommunövergripande),
 - c. och hur återkoppling till barn och unga ska säkerställas.
3. Skapa återkommande och långsiktiga former för dialog med barn och unga, snarare än tillfälliga insatser, exempelvis genom:
 - a. återkommande dialogforum kopplade till fritidsverksamheter,
 - b. strukturerade former för barn- och ungdomsperspektiv i utvecklingsarbete.
4. Koppla barns och ungas perspektiv till uppföljning och utveckling, så att deras synpunkter används aktivt för att justera utbud, arbetssätt och prioriteringar inom området.
5. Tydliggör ansvar för samordning av delaktighetsarbetet, så att inflytande inte blir beroende av enskilda verksamheter eller medarbetare.

Utredningen vill avslutningsvis lyfta behovet av metodkunskap för delaktighet blir gemensam och tillgänglig i hela kommunen. I dag finns fungerande arbetssätt, men dessa är i hög grad person- och verksamhetsberoende. För att skapa likvärdiga förutsättningar bör kommunen ta fram och sprida ett gemensamt metodmaterial och praktiska vägledningar för hur barn och ungas delaktighet kan organiseras i arbetet med fritid.

12.7 Tillgång till meningsfull fri tid

Utredningens behovsbild visar att tillgången till fritid i Uppsala kommun är ojämnt fördelad. Skillnaderna handlar i första hand inte om brist på verksamheter, utan om barns och ungas faktiska möjlighet att ta del av dem. Geografiska avstånd, ekonomi, sociala trösklar, krav på prestation samt brist på trygga och öppna miljöer påverkar tillgången i betydande utsträckning. Utredningen bedömer därför att tillgång till fritid behöver förstås som en fråga om jämlika livsvillkor, folkhälsa och förebyggande arbete, snarare än som en fråga om volym eller utbud.

12.7.1 Rekommendation: principer för att planera barn och ungas fria tid

Utredningen har inte haft ambitionen att peka ut särskilda lokaler, anläggningar eller verksamheter som behöver stärkas, förändras eller kompletteras för att stärka barn och ungas tillgång till meningsfull fri tid.

För att stärka jämlik tillgång till barn och ungas fria tid kan dock utredningen peka på ett antal vägledande principer som bör prägla kommunens fortsatta arbete.

- **Utgå från barns vardag och livsvillkor**
Tillgång till fritid formas i barns och ungas vardag, det vill säga av fysisk närhet, tid, trygghet och relationer. Fritidsverksamhet som finns nära hemmet eller skolan, och som är tillgänglig under de tider då behovet är som störst, har särskilt stor betydelse.
- **Sänk trösklarna till deltagande**
För många barn är det inte brist på intresse som begränsar deltagande, utan praktiska och sociala hinder. Låga eller inga avgifter, enkla former för deltagande och begränsade krav på utrustning eller prestation är centrala för att fler barn ska kunna delta.
- **Prioritera lågtröskelverksamhet**
Öppna, frivilliga och icke-prestationsbaserade fritidsmiljöer är ofta avgörande för att nå barn och unga som annars står utanför organiserad fritid. Lågtröskelverksamheter fungerar både som universellt förebyggande insatser och som kompensatoriska miljöer för barn med begränsade resurser.
 - I detta sammanhang lyfter utredningen Summerzone som ett positivt exempel på en verksamhet som, genom aktiviteter i närmiljön och med låg tröskel för deltagande, nått barn och unga som annars inte deltar i fritidsverksamhet. Erfarenheterna från Summerzone kan utgöra ett lärande underlag i det fortsatta arbetet.
- **Säkerställ tillgänglighet i bred bemärkelse**
 - Tillgänglighet handlar inte enbart om fysiska lokaler, utan även om social och organisatorisk tillgänglighet. För barn med funktionsnedsättning eller psykisk ohälsa krävs ofta anpassade former, tydlig information och trygga sammanhang för att fritiden ska vara möjlig att ta del av.
- **Se tillgång till fritid som ett gemensamt ansvar**
Tillgång till fritid påverkas av flera delar av kommunens verksamhet och i samspel med civilsamhället. Utredningen bedömer att frågan behöver hanteras med ett

helhetsperspektiv, där samordning och gemensam inriktning är viktigare än enskilda insatser.

12.8 Kompetensförsörjning och kompetensutveckling

Utredningen visar att arbetet med barn och ungas fria tid spänner över flera verksamheter, professioner och organisatoriska logiker. Detta är i grunden en styrka, men ställer samtidigt höga krav på gemensam förståelse, samordning och förmåga till samarbete. I dag hanteras kompetensförsörjning och kompetensutveckling i huvudsak verksamhetsvis, vilket riskerar att förstärka skillnader i arbetssätt, språk och perspektiv.

Detta är i grunden en styrka, men ställer samtidigt höga krav på gemensam förståelse och förmåga att samarbeta. Intervjuerna pekar på ett starkt engagemang, men också sårbarhet kopplat till personalomsättning, tillfälliga anställningar och skillnader i ramar och arbetssätt mellan förvaltningar och professioner. Det lyfts också en tydlig efterfrågan på forum för gemensam förståelse och lärande samt kompetensutveckling i bemötande och stöd till barn med olika behov.

12.8.1 Rekommendation: Stärk gemensam kompetensutveckling

Vi rekommenderar att kommunen etablerar en gemensam struktur för kompetensutveckling inom området barn och ungas fria tid. Den ska bygga på uppdragets kärna – inte verksamhetsgränser – och omfatta alla professioner som verkar i området. Följande riktning föreslås:

- **Gemensam kunskapsgrund**
Skapa en gemensam professionell grund för arbetet – med fokus på bemötande, delaktighet, inkluderande förhållningssätt och samarbete över professionsgränser.
- **Teamutveckling som utgångspunkt**
Kompetensutvecklingen bör stärka förmågan att arbeta i tvärprofessionella team – fritidsledare, ungdomscoacher, kulturarbetare, idrottspedagoger m.fl. Det kräver gemensamt språk, gemensamma mål och tydliga roller.
- **Kommunövergripande stödstruktur**
Skapa en gemensam stödstruktur för kompetensutveckling, med riktade insatser som når hela kommunen och bidrar till likvärdig kvalitet – oavsett område eller enhet.
- **Knyt utveckling till systemledning**
Koppla kompetensutvecklingen till de styrande funktioner som föreslås i övriga delar av utredningen. Det behövs en röd tråd mellan styrning, uppföljning och lärande.

Syftet är inte att likrikta, utan att ge varje profession bättre förutsättningar att bidra med sin kompetens i ett sammanhållet uppdrag.

12.9 Civilsamhällets roll i barn och ungas fria tid

Samverkan med civilsamhället är en uttalad del av utredningens uppdrag enligt uppdragsdirektivet. Utredningen ska belysa hur kommunen samverkar med andra aktörer inom området barn och ungas fria tid samt analysera ansvar, roller och förutsättningar för samarbete.

Utredningen konstaterar samtidigt att samverkan med civilsamhället är ett stort och komplext område, och att Uppsala kommun under lång tid har arbetat aktivt med att utveckla former för dialog, stöd och samarbete med civilsamhällets aktörer. Det finns i dag etablerade strukturer, arbetssätt och erfarenheter, och samverkan fungerar i många sammanhang väl.

Utredningens ambition är därför inte att introducera nya samverkansmodeller, utan att tydliggöra hur samverkan med civilsamhället relaterar till arbetet med barn och ungas fria tid som helhet, samt hur ansvar, förväntningar och inriktning kan bli mer sammanhängande och tydliga.

12.9.1 Rekommendation: fördjupa samverkan inom ramen för befintliga strukturer

Mot denna bakgrund rekommenderar utredningen att kommunen fördjupar och tydliggör samverkan med civilsamhället inom området barn och ungas fria tid. Utgångspunkten bör vara de strukturer, samverkansformer och erfarenheter som redan finns i organisationen, snarare än att etablera nya parallella modeller.

Utredningens bidrag ligger i att tydliggöra behovet av en gemensam och sammanhållen inriktning för samverkan med civilsamhället kopplat till barn och ungas fria tid. En sådan inriktning handlar mindre om *hur* samverkan organiseras i varje enskilt fall, och mer om *vad* samverkan ska bidra till och *hur* den relaterar till kommunens samlade ansvar.

En gemensam inriktning innebär att:

1. Samverkan med civilsamhället tydligare kopplas till kommunens övergripande mål och prioriteringar för barn och ungas fria tid.

I dag sker mycket samverkan verksamhetsnära och utifrån lokala behov, vilket ofta fungerar väl. Samtidigt bedömer utredningen att samverkan i begränsad utsträckning kopplas till en gemensam målbild för området. En tydligare koppling till kommunens samlade ambitioner kan bidra till ökad långsiktighet, bättre samordning och tydligare vägledning för både kommunala verksamheter och civilsamhällets aktörer.

2. Roller, ansvar och förväntningar mellan kommunen och civilsamhället tydliggörs. Utredningen visar att civilsamhällets styrka ligger i engagemang, flexibilitet och lokal förankring, medan kommunen har ett långsiktigt ansvar för likvärdighet, tillgänglighet och sammanhang. För att samverkan ska fungera väl över tid krävs tydlighet kring vad som är kommunens ansvar och vad som är civilsamhällets bidrag, särskilt i gränsytan mellan idéburet engagemang och kommunala uppdrag. Tydliga förväntningar bidrar till ömsesidighet och minskar risken för både överkrav och otydlighet.
3. Lärdomar från fungerande samverkan systematiskt tas tillvara och sprids. Det finns i Uppsala kommun flera exempel på välfungerande samverkan med civilsamhället inom området barn och ungas fria tid. Utredningen bedömer att dessa erfarenheter i begränsad utsträckning används som gemensamt lärande. En tydligare

inriktning för samverkan bör därför också innebära att kommunen systematiskt identifierar, dokumenterar och sprider lärdomar från fungerande samarbeten, så att goda arbetssätt inte blir person- eller platsbundna.

Utredningen bedömer vidare att civilsamhället har en särskilt viktig roll i arbetet med barn och ungas fria tid genom sitt bidrag till lågtröskelverksamhet, lokal närvaro och relationsskapande arbete.

12.10 Strategisk inriktning och gemensamma begrepp

Trots att kommunen satsar betydande resurser på barns och ungas fria tid saknas i dag en gemensam strategisk riktning för området. Det finns många styrdokument, många verksamheter, goda initiativ och starkt engagemang.

Det finns heller ingen gemensam förståelse för vad som menas med begrepp som "fritid", "fritidsverksamhet" eller "barns fria tid". Olika nämnder, förvaltningar och professioner talar om samma sak på olika sätt, vilket försvårar planering, samverkan och uppföljning. Samtidigt kan inte fritiden fångas i en enda definition – området är till sin karaktär mångtydigt, dynamiskt och gränsöverskridande.

Vi ser att det krävs ett tydligare grepp kring området i främst tre avseenden: stärka det gemensamma språkbruket, utveckla strategiska vägval och tydliggöra vad fritidsverksamheten ytterst ska bidra till.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen tre inriktningar för att stärka kommunens gemensamma arbete med barns och ungas fria tid.

12.10.1 Rekommendation: tydliggör gemensamma begrepp och använd universell prevention som ramverk

Begreppet "barn och ungas fria tid", fritid, fritidsverksamhet etcetera används i dag på olika sätt inom kommunen. Det kan avse tiden utanför skola och omsorg, men också aktiviteter som organiseras av kommunen eller civilsamhället. I vissa sammanhang syftar det på en viss typ av verksamhet (fritidsgårdar, fritidsklubbar), i andra på en målgrupp eller ett syfte (förebyggande arbete, ungas delaktighet).

Denna mångtydighet är inte ett problem i sig: fritid är och bör vara något olika för olika barn.

Men när begreppet används som grund för styrning, ansvar och planering måste det finnas en gemensam förståelse för vad som avses. Utredningen bedömer därför att kommunen bör:

- Inleda ett strukturerat samtal mellan förvaltningar och aktörer om vad "fri tid" och "fritid" etcetera innebär i kommunal kontext. Syftet är att utveckla ett mer gemensamt språk som erkänner fritidens mångfald, men möjliggör ökad samsyn i styrning och samverkan.

Ett sådant arbete kan skapa bättre förutsättningar för samordning, uppföljning och utveckling samt minska risken för organisatoriska skav.

Vi vill också lyfta fram värdet av att använda universell prevention som ett gemensamt ramverk. Utredningen visar att många av kommunens befintliga verksamheter redan verkar i en anda av universell prevention, det vill säga insatser som riktar sig till alla barn och unga, med syftet att främja hälsa, delaktighet och trygghet på bred front. Detta gäller särskilt inom kultur-, fritids- och idrottsområdet, men syns också i andra delar av kommunens arbete.

Universell prevention erbjuder ett gemensamt perspektiv för att förstå vad arbetet med barn och ungas fria tid ytterst ska bidra till. Det betonar vikten av att skapa tillgång till trygga, öppna och meningsfulla miljöer för alla barn, inte som reaktion på problem, utan som grundläggande del av ett gott samhälle. Vi ser det som ett perspektiv som knyter samman lågtröskelverksamheter, trygghetsskapande insatser, ungas delaktighet och samverkan över verksamhetsgränser oavsett om det gäller kultur, fritid eller idrott. Vi vill betona att det inte handlar om att införa något nytt, utan om att synliggöra och bygga vidare på ett synsätt som redan finns i åtminstone delar av organisationen.

12.10.2 Rekommendation: utveckla en strategi för lågtröskelverksamhet

En viktig insikt från utredningen är betydelsen av lågtröskelverksamheter, det vill säga fritidsverksamhet som är öppen, närvarande, kostnadsfri eller billig, och där barn kan delta utan krav på prestation eller tillhörighet. Detta är ofta avgörande för att nå barn som inte tar sig in i föreningslivet eller andra strukturerade aktiviteter.

Utredningen föreslår därför att kommunen utvecklar en strategi för lågtröskelverksamhet, som:

- Kartlägger nuvarande utbud och identifierar vita fläckar i kommunen.
- Tydliggör vad som kännetecknar lågtröskelverksamhet i kommunens kontext.
- Anger principer för finansiering, samverkan och uppföljning,
- Tydliggör ansvar och mandat i gränsytan mellan kommunal verksamhet och civilsamhälle.

Det handlar inte om ett politiskt styrdokument utom om ett praktiskt arbete på förvaltningsnivå. Målet är att skapa gemensam riktning och förbättra förutsättningarna för långsiktig och likvärdig tillgång till lågtröskelverksamhet i hela kommunen.



Datum:
2026-06-01

Diarienummer:
KSN-2026-01115

Sida 1 (2)

Kommunledningskontoret
Brev

Handläggare:
Maria Ahrgren

*Mottagare: arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden,
omsorgsnämnden, utbildningsnämnden, Uppsala arenor och
fastigheter och Skol- och omsorgsfastigheter AB*

Remiss av förslag till Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028

Härmed bereds möjlighet att lämna synpunkter på förslag till *Plan för barn och ungas fria tid 2026–2028*.

De instanser som avser att yttra sig ombeds att lämna eventuella synpunkter på förslaget senast 3 september 2026.

I remissen ligger att Kommunstyrelsen efterfrågar nämndens eller styrelsens syn på följande:

- åtgärdernas formulering
- vilka åtgärder nämnden/styrelsen ser att de ska bidra till genomförandet
- samt på tidplan för åtgärdernas genomförande

Skicka svaret (protokollsutdrag och yttrande) till kommunledningskontorets registrator, kommunledningskontoret@upsala.se, med kopia till ansvarig handläggare Maria Ahrgren, maria.ahrgren@upsala.se. De instanser som avstår från att yttra sig ombeds meddela ansvarig handläggare.

Använd nämndens brevmall i Word för ditt remissyttrande som biläggs tjänsteskrivelsen i DHS inför beslut om yttrande i nämnden.

Märk yttrandet med ”dnr KSN-2026-01115”.

Om ni har frågor om remissen kontakta Maria Ahrgren, e-post maria.ahrgren@upsala.se

Bilagor

- Förslag till plan för barn och ungas fria tid 2026–2028.
- Utredning om barn och ungas fria tid, Uppsala kommun

Remissinstanser

- Arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, omsorgsnämnden, utbildningsnämnden, Uppsala arenor och fastigheter och Skol- och omsorgsfastigheter AB

Kommentar [BA1]: Borde vi specificera kommunledningskontorets registrator samt vem som är ansvarig handläggare här?

Att svara på remiss

Ett yttrande över en remiss ska vara kortfattat, kärnfullt och belysa de aspekter av förslaget som den aktuella mottagaren (remissinstansens) verksamhet berörs av. Yttranden ska beröra sakfrågor. Synpunkter om språk och form ska hållas utanför yttrandet om dessa inte har konsekvenser för sakinnehållet.

Dela upp yttrandet i underrubriker eller kapitel för att göra det enkelt att följa och förstå.

För mer information om remisser och hur man skriver fram ett remissyttrande, se: [Handlägga ärenden till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige](#)