

PM 2003 RII+IV (Dnr 324-43/2003)

**Uppföljning av viss fritidsverksamhet,
kvartersgårdsverksamhet, parkleksverksamhet och
fältverksamhet i Stockholm 2002**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Idrottsnämndens redovisning av uppföljning av fritidsgårds- och kvartersgårdsverksamhet, parkleksverksamhet samt fältverksamhet i Stockholm för år 2002 lämnas utan erinran.

Föredragande borgarråden Kersti Py Börjeson och Erik Nilsson anför följande.

Ärendet

Idrottsnämnden har till och med verksamhetsår 2002 haft i uppdrag att årligen följa upp vissa av stadsdelsnämndernas fritidsverksamheter. Det har varit fritidsgårds-, kvartersgårds-, parkleks- och fältverksamheterna. Ansvar för denna uppföljning har från och med år 2003 överförts till kulturnämnden. 2002 års redovisning av fritidsgårds-, kvartersgårds-, parkleks- och fältverksamhet i Stockholms stad har överlämnats till kommunstyrelsen för kännedom. Redovisningen har remitterats till stadsledningskontoret, och finns att tillgå på KF/KS kansli.

Idrottsnämnden beslutade vid möte den 17 december 2002 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som redovisning till kommunstyrelsen av genomförd uppföljning av stadens fritidsverksamheter.

Stadsledningskontoret anser att idrottsnämndens redovisning för år 2002 är att betrakta som en kvantitativ uppföljning. Övriga redovisningar är mer att se som utdrag av enkätsvaren, vilket inte ger en helhetsbild av det kvalitativa innehållet i verksamheterna. Man konstaterar att det framgår av redovisningen att stadsdelsnämndernas fritidsverksamheter för barn och ungdom varierar mycket såväl vad gäller utbud som resurser. Resursmässigt har under år 2002 jämfört med år 2001 kostnaderna för redovisade verksamheter totalt ökat.

De i redovisningen nämnda verksamheterna är inte kompletta vad avser fritidsverksamheter, som bedrivs eller finansieras av stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna har även ansvaret för andra typer av träffpunkter som t.ex. ungdomscaféer, replokaler och kulturhus.

Vidare konstateras att en kraftig satsning gjorts för barn och ungdomar i budget 2003, vilket bör medföra att verksamheterna ökar såväl kvalitativt som kvantitativt. Stadsdelsnämnderna skall erbjuda barn och ungdomar någon form av icke-kommersiell träffpunkt. Vid utformningen av träffpunkter är det viktigt att man beaktar ungdomarnas önskemål om vad som behövs i stadsdelsnämnden. Stadsledningskontoret föreslår att idrottsnämndens redovisning av vissa fritidsverksamheter för år 2002 överlämnas till kommunstyrelsen för kännedom.

Våra synpunkter

Vi instämmer i stort i stadsledningskontorets synpunkter på redovisningen. Den nya majoriteten har som stadsledningskontoret påpekar gjort en kraftig satsning på barn och unga i sin budget för 2003. Det är därför beklagligt att det inte funnits resurser till att ge en kvalitativ helhetsbild i redovisningen. En sådan skulle kunna ge värdefull information avseende hur kvaliteten förändras i förhållande till de ekonomiska satsningar på barns fritid som gjorts och skall göras under mandatperioden.

Huvudsyftet med kommunens ansvar för ungas fritid måste vara att ge dem möjligheter att utvecklas på egna villkor.

De politiska signalerna från kommunfullmäktige till stadsdelsnämnderna är tydliga från budgeten för 2003. "Stadsdelsnämnderna ska erbjuda ungdomar i Stockholms samtliga stadsdelar någon form av icke-kommersiell träffpunkt." Det är ett uppdrag som vid mandatperiodens slut ska vara uppfyllt. För att underlätta stadsdelsnämndernas utveckling av träffpunkter har kulturförvaltningen sedan i våras bedrivit ett inventeringsarbete i stadsdelsnämndsområdena kring vilka träffpunkter som finns, vilka behov ungdomarna har och vad de helst skulle vilja använda sin fritid till. Resultaten av inventeringarna kommer att presenteras i en skriftlig rapport i februari 2004. Därefter kommer en serie av 18 stadsdelsvisa seminariedagar att genomföras som syftar till att översätta förslagen till åtgärder.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Idrottsnämndens redovisning av uppföljning av fritidsgårds- och kvartersgårdsverksamhet, parkleksverksamhet samt fältverksamhet i Stockholm för år 2002 lämnas utan erinran.

Stockholm den 4 december 2003

KERSTI PY BÖRJESON ERIK NILSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Det är viktigt att barn och ungdomar har en meningsfull fritid, men det är också viktigt att klargöra var ansvaret för detta ligger. Kommunala försäkringar om fritidsgårdar skapar en illusion av att problem som härrör från att ungdomar saknar sysselsättning kan lösas med enbart – och enbart med – politiska ingrepp. I själva verket ligger såväl ansvaret som förmågan att skapa en meningsfull fritid för ungdomar i första hand hos föräldrar och därefter hos övriga delar av det civila samhället.

En bra fritidsverksamhet förutsätter att barn och ungdomar ges ett betydande inflytande över verksamheten. Föreningsdrivna fritidsverksamheter har mycket goda förutsättningar att tillgodose detta. Att omtyckta föreningsverksamheter i stadsdel efter stadsdel förlorar ekonomiskt stöd från Stockholms stad, samtidigt som stadsdelarna bygger upp egna verksamheter, är ett svek mot stadens unga.

Det är heller inte troligt att en garanti för att fler lokaler ska finnas tillgängliga kommer att öka den utnyttjandegrad som stadens lokaler hittills har haft. Snarare bör stadens totala lokalbehov ses över i samråd med bland andra representanter för föreningslivet för att se till att de lokaler som finns också används på ett lämpligt sätt.

ÄRENDET

Idrottsnämnden har till och med verksamhetsår 2002 haft i uppdrag att årligen följa upp vissa av stadsdelsnämndernas fritidsverksamheter. Det har varit fritidsgårds-, kvartersgårds-, parkleks- och fältverksamheterna. Ansvar för denna uppföljning har från och med år 2003 överförs till kulturnämnden. 2002 års redovisning av fritidsgårds-, kvartersgårds-, parkleks- och fältverksamhet i Stockholms stad har överlämnats till kommunstyrelsen för kännedom. Redovisningen finns att tillgå på KF/KS kansli.

Idrottsnämnden beslutade vid möte den 17 december 2002 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som redovisning till kommunstyrelsen av genomförd uppföljning av stadens fritidsverksamheter.

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 23 oktober 2002 hade i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige har gett idrottsnämnden i uppdrag att svara för både uppföljning och – genom förvaltningens forskningsenhet – utvärdering av fritidsgårdsverksamhet, kvartersgårdsverksamhet, parkleksverksamhet och fältverksamhet för barn och ungdomar som bedrivs av stadsdelsnämnderna. Idrottsnämnden har motsvarande uppdrag för stadens kollektionsverksamhet i utlåtandet och dess bilagor är främst en kvantitativ uppföljning av fritidsverksamheten i stadsdelsförvaltningarna. Vissa slutsatser om kvaliteten i verksamheterna kommer dock att redovisas.

Jämförelseår

I uppföljningen görs en jämförelse mellan åren 1981, 1988, 1990, 1996, 2001 och år 2002.

Verksamheter som ingår i uppföljningen

De verksamheter som omfattas av uppföljningen är:

- ? Fritidsgårdar
- ? Kvartersgårdar
- ? Parklekar
- ? Fältassistenter

Fältassistenter är i detta sammanhang de som arbetar med gängbearbetning och att stimulera ungdomar till positiva fritidsaktiviteter. De fältassistenter som verkar inom ramen av socialtjänsten innefattas inte som en fritidsresurs i uppföljningen.

Redovisning av uppföljningsarbetet

I detta tjänsteutlåtandes tabeller, 1 – 9 redovisas en sammanfattning av stadsdelsnämndernas fritidsverksamheter i antal och kostnader. Till nämnden överlämnas även den totala redovisningen vilken uppgår till 52 tabeller. Efter nämndens behandling kommer hela materialet att översändas till samtliga stadsdelsnämnder. Redovisningen kommer också att publiceras som en rapport. När det gäller även vid detta års uppföljningsarbete funnits vissa svårigheter att få stadsdelsförvaltningarna att svara på den utsända enkäten. Trots upprepade påminnelser är svaren från några stadsdelsförvaltningar tyvärr ofullständiga. Felkällorna bedöms dock som marginella. Det bör dock framföras att det stora flertalet av stadsdelsförvaltningarna har haft en positiv inställning och att de svarat på de ställda frågorna inom den begärda tiden.

Nämnden har tidigare hos kommunstyrelsen begärt att uppföljningsansvaret bör föras till stadsledningskontoret i stället för en parallellställd fackförvaltning. Denna framställan har dock avslagits. Förvaltningen anser att uppföljning av olika kommunala verksamheter bör ske av stadsledningskontoret som har en direkt möjlighet att påverka nämndernas budgetar och verksamheter. Utvärderingsverksamheten av idrott, kultur och stadsdelsnämndernas

fritidsverksamhet bör dock även fortsättningsvis vara organiserad vid förvaltningens forskningsenhet. Det bör framhållas att uppföljning och utvärdering är två olika saker. Utvärdering av verksamheter är mer grundlig och omfattande än verksamhetsuppföljning. I utvärderingar ingår också djupare analyser samt förslag till förändringar. Förenklat uttryckt kan sägas att uppföljning svarar på frågan **vad** har hänt emedan utvärdering svarar på frågorna **varför** det har hänt och **effekten** av det som hänt.

Aktuell situation för stadsdelsförvaltningarnas fritidsverksamheter

Det har framgått i samband med enkätundersökningen att de olika stadsdelarnas fritidsverksamhet har stora skillnader i utbud och resurser. I och med att många av verksamheterna har fått minskade budgetramar har detta gett effekter genom minskat öppethållande samt att det bedrivs mindre personalkrävande verksamhet.

Sedan stadsdelsnämndernas tillkomst och fritidsnämndens upphörande finns inget övergripande ansvar för fritidsverksamheten i staden. En samlad kunskap och erfarenhet om metoder i fritidsarbete för barn och ungdomar skulle, enligt förvaltningens mening, vara ett värdefullt stöd för den personal inom stadsdelsnämnderna som arbetar inom fritidsgårdar, parklekar, fältverksamhet mm.

I Stockholms stads organisation finns ingen nämnd eller styrelse som har ett samlat ansvar för barns och ungdomars fritid och de arenor där de vistas. De viktigaste nämnderna och styrelserna när det gäller att ge förutsättningar för en god och stimulerande fritid för stadens barn och ungdomar är:

- Stadsdelsnämnderna som svarar för parklekar, fritidsgårdar, kvartersgårdar, fältverksamhet och skötsel av parker, gator och torg.
- Gat- och fastighetsnämnden som ansvarar för investeringar i den fysiska infrastrukturen i parker, på gator och på torg. Gat- och fastighetsnämnden tar initiativ till nya exploateringsprojekt, ibland där grönområden eller idrottsplatser berörs.
- SISAB som tillsammans med stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden svarar för den fysiska miljön på kommunens skolgårdar.
- Idrottsnämnden som ansvarar för stadens idrottsanläggningar.
- Stadens bostadsbolag som utformar miljön på gårdarna i de bostadsområden där de har fastigheter.
- Stadsbyggnadsnämnden som svarar för fysisk planering.
- Kulturnämnden som svarar för Kulturskolan

Var och en av dessa nämnder och styrelser har möjlighet att medverka i arbetet med att främja en god och innehållsrik fritid för barn och ungdomar.

Staden antog under 1997 handlingsprogrammet *Stockholm en god stad för barnet* som skulle genomföras i den nya stadsdelsorganisationen. Handlingsprogrammet hade gemensamt utformats inom de tidigare nämnderna; socialnämnden, grundskolestyrelsen, kulturnämnden och fritidsnämnden. I handlingsprogrammet tas upp frågor som mål och riktlinjer, inflytande, samverkan, barnbilagor, information, utbildning och uppföljning. Hur dessa ambitiösa planer omsatts till praktiska förbättringar för barn och ungdomar har aldrig utretts. I formell mening gäller handlingsprogrammet fortfarande, men det har enligt vad förvaltningen förstått i realiteten upphört att vara ett arbetsredskap.

Det kan ses som ett särskilt problem att det inte finns någon enskild nämnd eller styrelse som har ett övergripande ansvar för barns och ungdomars fritid. Idrottsnämnden har i de uppföljningar som gjorts av stadsdelsnämndernas fritidsverksamhet kunna konstatera att det kommunala utbudet har minskat.

Då staden hade en fritidsnämnd med ansvar för idrott, fritidsverksamhet och parker låg en större del av de frågor som handlade om barns och ungdomars fritid samlade hos denna nämnd. Kommunfullmäktige utövade på den tiden, genom att ge riktlinjer och genom budgetbeslut, ett större inflytande över utvecklingen av verksamheterna för barn och ungdomar. Organisationen med stadsdelsnämnder har lyft ner dessa beslut till en mer lokal nivå, till stadsdelsnämnderna. Kommunfullmäktige har i dagsläget i praktiken ett begränsat inflytande på kommunens barn- och ungdomsverksamhet.

Idrottsförvaltningen skulle önska att det i staden fanns en tydligare hållning när det gäller frågor som handlar om barns och ungdomars möjligheter att aktivera sig på fritiden. Om dessa frågor har en låg prioritet är det trots allt inte i första hand en organisatorisk fråga. Det handlar snarare om att det inte finns någon vision om hur Stockholm kan göras till barnens och ungdomarnas stad, där de kan leva och utvecklas i en miljö som de själva varit med om att utforma. Det är en punkt som inte finns på dagordningen.

Ett annat svårhanterligt problem är att kommunen i sin planering inte är van att efterfråga synpunkter och förslag från barn och ungdomar. FN:s barnkonvention ger en del riktlinjer kring detta. Vid alla åtgärder som rör barn och ungdomar ska deras bästa komma i främsta rummet (artikel 3). Barn ska också tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina åsikter i frågor som rör barnet och ska särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare (artikel 12). Barn har rätt till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och ska dessutom ha lämpliga och lika möjligheter för rekreations- och fritidsverksamhet (artikel 31). Handlingsprogrammet *Stockholm en god stad för barnet* har i stora delar sin utgångspunkt i FN:s barnkonvention. Men inriktningen att barn och ungdomar ska ha ett reellt inflytande över kommunens planering har inte slagit igenom annat än i enstaka projekt.

Idrottsförvaltningen anser att det i första hand måste vara kommunledningens uppdrag att avgöra hur frågeställningar kring barns och ungdomars aktiviteter på fritiden ska lyftas. I vilken form det än sker är det dock viktigt att det blir ett gränsöverskridande arbete där kunskaper och kompetens inom olika nämnder och styrelser tas till vara. Det är också väsentligt att barn och ungdomar själva tillåts få en aktiv roll.

I vissa av stadsdelarna bedrivs den ordinarie fritidsgårdsverksamhet med projektpengar och storstadsmedel. Sådana medel är oftast tillfälliga och om projekten upphör bedöms berörda fritidsgårdsverksamheter drabbas hårt genom bland annat att öppethållandetiderna måste minskas. Detta har framkommit i kontakt med flera stadsdelsförvaltningar att de "bara arbetar med ungdomar från det egna stadsdelsnämndsområdet". Detta har medfört att ungdomar från andra stadsdelar inte känner sig välkomna till andra stadsdelars verksamheter och att kompisar som bor i olika områden inte kan besöka fritidsgården tillsammans. Förvaltningen anser att det är olyckligt att ungdomarna i staden inte kan röra sig fritt mellan de olika fritidsutbud som anordnas av staden.

Fritidsgårdar och kvartersgårdar

Det totala antalet fritidsgårdar som finns i Stockholm har av stadsdelsförvaltningarna redovisats vara 44 stycken. Svårigheten att slå fast ett exakt antal beror på variationer i stadsdelarna och hur stadsdelarna definierar fritidsgård. Enligt den tidigare fritidsnämndens definition av begreppet fritidsgård är att dess huvudsakliga målgrupp ska vara ungdomar mellan 13 till 18 år och att öppettiderna inte bör understiga 25 timmar per vecka, måndag till fredag samt helg. En fritidsgård bör också ha en viss omfattning av öppethållandet under kvällstid, dvs efter kl. 17.00. Endast 11 av 44 fritidsgårdar i Stockholm uppfyller dessa kriterier.

Den mera traditionella fritidsgårdsverksamheten för *alla* ungdomar har i vissa områden minskat och har i stället inriktats på arbete med ungdomar med särskilda sociala behov.

Kvartersgårdarna har öppet främst under dagtid och målgruppen är främst yngre besökare – 7 – 12 år. Antalet kvartersgårdar är för närvarande 10 st i Stockholms stad. Även kvartersgårdsverksamheten har fått minskade resurser vilket har inneburit mindre personalkrävande verksamhet. Nästan 70 procent av kvartersgårdens öppettid är före 17.00.

Sedan 1981 har det varit kraftiga nedskärningar inom fritidsgårdsverksamheten i staden. Som det framgår av tabellen har fritidsgårdarnas nettokostnad minskat med 65 % från år 1981 fram till innevarande verksamhetsår 2002.

<i>Verksamhet</i>	1981(1) Mkr	2002 Mkr	Förändringar i %
Fritidsgårdar (2)	220	78	- 65

- 1) Omräknat till 2001 års penningvärde
- 2) Nettokostnad för fritids- och kvartersgårdar var 92,2 Mkr för år 1981

När förvaltningen gör en jämförelse hur nettokostnaden för fritidsgårdar och kvartersgårdar fördelas på åldersgruppen 13 – 19 år ser det ut på följande sätt:

År	Nettokostnad per år Mkr	13 – 19 åringar Antal	Kostnad per 13-19 åringar Kr
1981(1)	220	42 443	5 183
1990 (2)	127	39 482	3 217
2002	78	50 367	1 549

- 1) Nettokostnad - 92,2 Mkr för 1981
- 2) Nettokostnad - 99 Mkr för år 1990

Som det framgår av tabellen har nettokostnaden för åldersgruppen 13 – 19 år minskat kraftigt.

Fritids- och kvartersgårdars driftform ser ut på följande sätt:

- ? 34 % av fritidsgårdarna drivs i entreprenadform
- ? 66 % av fritidsgårdarna drivs i egen regi
- ? 30 % av kvartersgårdarna drivs i entreprenad form
- ? 70 % av kvartersgårdarna drivs i egen regi

Parkleksverksamhet

I staden finns det 52 parklekar. Arbetet vid parklekarna har uppgetts blivit tyngre då allt fler av de unga besökarna har mer behov av ”social” omsorg än tidigare. Inriktning av metoderna i verksamheten har förändrats i och med att åldrarna på besökarna har stigit från tidigare främst förskole- och lågstadieåldrarna till låg- och mellanstadieåldrarna. 93 % av parklekarnas öppettid är före 17.00.

Parklekars driftform ser ut på följande sätt:

- ? 23 % av parklekarna drivs i entreprenadform
- ? 77 % av parklekarna drivs i egen regi

Fältverksamhet

Antalet fältassistenter som finns i Stockholms stad är ca 47,5 som arbetar med förebyggande fältarbete med barn och ungdomar i åldersgruppen 7 – 20 år. Svårigheten att slå fast ett exakt antal beror på variationer i stadsdelarna och hur stadsdelarna definierar förebyggande ungdomsarbete. Av det totala antalet fältassistenter är det 32,5 ”fritidsfältassistenter” som enligt förvaltningens definition av begreppet fältassistenter är de som arbetar med gängbearbetning och stimulerar ungdomar till positiva fritidsaktiviteter.

Förändringar mellan år 1990 och år 2002

Förvaltningen kan konstatera att den totala nettokostnaden för fritidsgårdar, kvartersgårdar och fältverksamhet har minskat kraftigt mellan åren 1990 och 2002 vilket framgår av tabellen nedan.

Verksamhet	1990 (1 Mkr	2002 Mkr	Förändringar i %
Fritids- och kvartersgårdar (2)	127	78	- 39
Parklekar (3)	69	31	- 55
Fältverksamhet (4)	18	12	- 33
Summa	214	121	- 44

- 1) Omräknat till 2001 års penningvärde
- 2) Nettokostnad var 99 Mkr för år 1990
- 3) Nettokostnaden var 54 Mkr för år 1990
- 4) Nettokostnad var 14 Mkr för år 1990

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, där det beretts av finansavdelningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att idrottsnämndens redovisning för år 2002 är att betrakta som en kvantitativ uppföljning. Övriga redovisningar är mer att se som utdrag av enkätsvaren, vilket inte ger en helhetsbild av det kvalitativa innehållet i verksamheterna. Kontoret kan konstatera att det framgår av redovisningen att stadsdelsnämndernas fritidsverksamheter för barn och ungdom varierar mycket såväl vad gäller utbud som resurser.

Resursmässigt har under år 2002 jämfört med år 2001 kostnaderna för redovisade verksamheter totalt ökat.

De i redovisningen nämnda verksamheterna är inte komplett vad avser fritidsverksamheter, som bedrivs eller finansieras av stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna har även ansvaret för andra typer av träffpunkter som t.ex. ungdomscaféer, replokaler, kulturhus.

I budget för år 2003 har en kraftig satsning gjorts för barn och ungdomar, vilket bör medföra att verksamheterna ökar såväl kvalitativt som kvantitativt. Stadsdelsnämnderna skall erbjuda barn och ungdomar någon form av icke-kommersiell träffpunkt. Vid utformningen av träffpunkter är det viktigt att man beaktar ungdomarnas önskemål om vad som behövs i stadsdelsnämnden. Stadsledningskontoret föreslår att idrottsnämndens redovisning av vissa fritidsverksamheter för år 2002 överlämnas till kommunstyrelsen för kännedom.