

# «Wir sind kein grosser Dampfer, sondern eine Flotte von kleinen, beweglichen Schiffen»

Wie die Offene Kinder- und Jugendarbeit mit kantonalen Vorgaben umgeht

Text: Sanna Frischknecht

**Der Kanton Bern ist einer der wenigen Kantone in der Schweiz, in denen relativ grosse Bestrebungen auszumachen sind, die Offene Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) zu institutionalisieren. Mittels dreier Fallstudien wird aufgezeigt, was dies konkret bedeutet und welche Herausforderungen sich daraus ergeben.**

Im Vordergrund der Vorgaben im Kanton Bern steht zum einen die Professionalisierung der OKJA, die im Vergleich zu anderen Kantonen bereits relativ weit fortgeschritten ist. Zum anderen soll damit eine neue Verwaltungsführung auch im Hinblick auf die OKJA umgesetzt werden. Konkret handelt es sich bei Letzterem um die Forderung nach einer Leistungs- und Wirkungsorientierung der OKJA. Dabei stellt sich, wie eine Studie des Fachbereichs Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule zu den Angeboten und Arbeitsweisen der OKJA zeigt, nicht nur die Frage, wie kantonale Vorgaben und die lokalen Gegebenheiten vereinbart werden können, sondern auch, wie die OKJA-Stellen die Forderung nach einer Leistungs- und Wirkungsorientierung umsetzen.

## Das Berner Modell einer kantonalen Steuerung ...

Der Kanton Bern kann gemäss einer interkantonalen Studie zur Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz (May/Wiesli 2009) als Kanton mit einer etablierten Kinder- und Jugendförderung bezeichnet werden. Wegweisend war von 2003 bis 2012 ein Steuerungskonzept (GEF 2003), das Anfang 2013 durch die ASIV (Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration) abgelöst worden ist. Ziel und Zweck der OKJA wurden damit auf Verordnungsebene verankert:

«Offene Kinder- und Jugendarbeit soll in den Bereichen Integration, Sozialisation, Mitwirkung und Gesundheitsförderung und Prävention wirken. Sie bezweckt die Stärkung von Jugendkultur und soll kinder- und jugendgerechte Rahmenbedingungen begünstigen.» (Perrenoud 2011: 2)



**Sanna Frischknecht**

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Berner Fachhochschule, Fachbereich Soziale Arbeit.

,Ziel der kantonalen Steuerung ist es, über die inhaltlichen Aspekte hinaus Rechtsgleichheit und Planungssicherheit zu fördern und die Effizienz und Effektivität der OKJA zu steigern. Dabei stellt sich die Frage, was diese Grundsätze für die OKJA konkret bedeuten.

## ... ist breit genug, um dem lokalen Kontext gerecht zu werden ...

Die Studie der Berner Fachhochschule macht deutlich, dass die kantonalen Vorgaben in Bezug auf die Angebotsformen (z.B. Regionalisierung, Zielgruppe) breit genug sind, damit auf lokaler Ebene eine grosse Bandbreite von Aktivitäten und Angeboten abgestimmt auf die spezifischen Gegebenheiten vor Ort möglich ist. Die Steuerung kann gar als sanft bezeichnet werden, da bis auf wenige Ausnahmen versucht wird, indirekt – z.B. über Vorgaben zur Aus- und Weiterbildung der Stellenleitenden und der Jugendarbeiter-

## Im Kanton Bern wurde ein Steuerungsmodell etabliert, das für die OKJA weitgehend eine gute Balance zwischen Forderungen und Freiräumen bietet

Innen – zu steuern. Ein im Rahmen der Studie befragter OKJA-Stellenleiter äussert sich dazu folgendermassen:

*«Es geht vor allem um die Ausbildung der Leute und ich finde dort, das wäre enorm wichtig, dass wirklich einfach Profis in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit arbeiten [...], die zu Weiterbildungen angehalten werden [...]. Und das macht die GEF zum Teil, vermehrt auch [...] Und das finde ich gut, dort finde ich, ist auch die grösste Steuerung, die so drinliegt.» (Stellenleitung)*

In den untersuchten Fällen sind also bis dato keine nennenswerten Strukturkonflikte aufgetreten, weshalb die Annahme naheliegt, dass die kantonale Steuerung lokale Gegebenheiten weitgehend berücksichtigt:

*«Aber weisst du, die Vorgaben der GEF [Gesundheits- und Fürsorgedirektion] sind ja so weit gefasst, das ist mein Handlungsspielraum, ich muss mich einfach innerhalb dieses Rahmens bewegen, und dieser Rahmen [...] der ist tipptopp gefasst.» (Stellenleitung)*

Ob sich diesbezüglich mit der ASIV, die seit Anfang 2013 umgesetzt wird, etwas ändert, wird sich zeigen müssen. Tendenziell gehen wir davon aus, dass eine kantonale Steuerung der OKJA eine gewisse Stabilität verschafft: eine wichtige Funktion in einem so volatilen Feld.



22.30 Uhr: Ecke Militär-/Langstrasse  
Ein letzter Rundgang durch einen der problematischen Orte der Stadt.

### ... führt aber in mancherlei Hinsicht zu neuen Herausforderungen

Allerdings können Vorgaben der kantonalen Steuerung – und hier gilt es, ein Augenmerk darauf zu legen – auch dazu führen, dass lokalen Besonderheiten zu wenig Rechnung getragen wird. Beispielsweise dann, wenn eine OKJA, die über geringe Ressourcen verfügt, dazu angehalten wird, Angebote für die gesamte Altersspanne von 6- bis 20-Jährigen anzubieten, obschon möglicherweise bestimmte Gruppen bereits durch Angebote anderer Anbieter abgedeckt werden.

*«Die Jugendlichen, mit denen möchte sich niemand auseinandersetzen [...], also die müssen einfach auch Ansprechpersonen haben [...], und das ist zeitaufwändig und wir können einfach schon nicht die ganze Palette [bezogen auf das Alter der Zielgruppe; d. V.] gleich abdecken.» (Stellenleitung)*

Hier sind die Kreativität und der Wille der OKJA gefordert, um die Vorgaben erfüllen zu können und gegebenenfalls das Angebot zu erweitern. Dabei ist gerade in Bezug auf allfällige Bestrebungen zu mehr Steuerung auch zu berücksichtigen, dass weder die OKJA selbst noch die Kinder und Jugendlichen von Alibiübungen wirklich profitieren dürften. Eine Steuerung mit Augenmass dürfte der OKJA aber vor allem Vorteile bringen.

### Die Vorgaben zur Leistungs- und Wirkungsorientierung ...

Wie erwähnt ist eine der wichtigen Zielvorgaben der kantonalbernerischen Steuerung die Umsetzung einer neuen Verwaltungsführung mit der damit verbundenen Leistungs- und Wirkungsorientierung, die eine «Input-Steue-

rung [...] mit Aspekten der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (GEF 2003: 4) vereinigt. Vereinfacht dargestellt bedeutet dies, dass bei einer Input-Steuerung die Kontrolle von Geld, Personal und Betriebsmitteln und das Ziel der Budgeteinhaltung im Zentrum stehen. Bei der neuen Verwaltungsführung und ihrer Orientierung an der Effizienz (Output-Steuerung) hingegen sind es die direkt erbrachten Leistungen, und bei der Orientierung an der Effektivität (Outcome) schliesslich sind es die Wirkungen bzw. die Bewertungen der Leistungen anhand der grösseren Zielsetzungen, die im Zentrum stehen (BMSFJ 2000: 131 ff.). Die Übersetzung dieser Strategie in die Praxis erweist sich allerdings als relativ schwierig.

### ... und deren praktische Umsetzung sind zwei Paar Schuhe ...

Trotz der strategischen Vorgaben handelte es sich bis jetzt bei der kantonalen Steuerung realiter vor allem um eine Input-Steuerung. Das heisst, im Vordergrund stand die Verteilung der Ressourcen bei Erfüllung von einzelnen Minimalanforderungen. Die ergebnisorientierte Perspektive der Steuerung, die Output- und Leistungsziele vereinbaren sollte, beschränkte sich bisher auf die Messung von Leistungszielen: Wirkungsziele konnten mit dem bisherigen Reporting nicht überprüft werden.

Wie diese Vorgaben in die gegenwärtig in Überarbeitung befindliche Neuauflage des Reportings einfließen werden, wird sich zeigen müssen. Denn die Wirkungsmessung stellt nicht nur für die Praxis, sondern auch für die Forschung eine grosse Herausforderung dar. Die Schwierigkeit besteht darin, wie Prävention, Integration oder die

Stärkung der Jugendkultur be- und gemessen werden sollen und können.

Die Studie zeigt aber auch, dass die OKJA-Stellen durchaus gewillt und bemüht sind, ihre Angebote zu reflektieren und zu überprüfen, welchen Erfolg ihre Aktivitäten zeigen. Dabei wird deutlich, dass die OKJA-Stellen ganz unterschiedliche Wege einschlagen, wie sie mit der Forderung einer Leistungs- und Wirkungsorientierung umgehen und wie sie ihr Handeln reflektieren, das heisst, ob sie sich eher an quantitativen oder qualitativen Messgrössen orientieren.

### ... und führen zu unterschiedlichen Strategien auf lokaler Ebene

Bei der einen OKJA nehmen die messbaren Leistungen einen hohen Stellenwert ein. Die Anzahl Teilnehmerinnen und Teilnehmer stehen im Zentrum der Berichterstattung, und es gilt der Grundsatz: je mehr, desto besser.

*«Dort, wo die meisten Jugendlichen mitmachen, ist für mich der Erfolg da.» (Stellenleitung)*

Eine ähnliche Devise gilt auch für die Art und Weise der Berichterstattung. Jedes Projekt wird hier mit einem Bericht und einer Auswertung abgeschlossen.

Eine ganz andere Haltung vertritt eine andere OKJA, die sich mehr oder weniger erfolgreich gegen die geforderte «outputgesteuerte Modernisierung der Handlungspraxis» (Thole 2000: 277) zur Wehr setzt:

*«Wir sind kein grosser Dampfer, sondern wir sind eine Flotte von kleinen, beweglichen Schiffen, die ganz klar irgendwo hingehen wollen, also die Richtung behalten, aber wir sind unabhängig steuerbar, oder. Und das ist die Stärke, die wir haben. Wir wissen, wo wir hinmöchten, aber den Weg, den suchen wir jeder einzeln...» (Stellenleitung)*

In diesem Fall interessiert ein an Quantitäten orientierter Output schlicht nicht. Es wird vielmehr betont, dass die professionellen Mitarbeitenden und ihre Einschätzungen weit mehr über die Leistung und vor allem die Wirkung sagen können, als irgendwelche Zahlen.

Eine dritte Variante bezeichnen wir als pragmatische Orientierung, die zugleich etwas Innovatives innehat. Hier werden zwar Zahlen erhoben, gleichzeitig wird aber auch die begrenzte Aussagekraft einer Erfolgsmessung, die alleine auf Quantitäten basiert, betont. Statt sich aber dem neuen Steuerungsprinzip zu verweigern oder über alle Aktivitäten akribisch Buch zu führen, wird hier die Pflicht zur Tugend gemacht: Zwar werden die geforderten Daten erfasst, die Berichterstattung soll aber mit einer Jugendredaktion realisiert werden.

*«... also das ist jetzt noch im Aufbau, eine Jugendredaktion, wir haben eine Zeitung, die wir viermal im Jahr herausgeben, die wir immer alle zusammen gemacht haben, und die Idee ist eigentlich, dass wir eine Jugendzeitung zu machen versuchen, bei der die Jugendlichen eigentlich noch mehr dazu beitragen...» (Team).*

### Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Kanton Bern ein kantonales Steuerungsmodell etabliert wurde, das für die OKJA weitgehend eine gute Balance zwischen Forderungen und Freiräumen bietet.

Im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Verwaltungsführung und der damit verfolgten Zielsetzungen einer Leistungs- und Wirkungsorientierung besteht jedoch ins-

besondere für letztere Komponente Handlungsbedarf. Die Studie macht deutlich, dass hier die Konzeptebene mit der Praxis noch nicht korrespondiert. Die Herausforderung besteht darin, ein möglichst einfaches, aber effektives Handwerkszeug zu finden oder zu erarbeiten, das es nicht nur ermöglicht, die kantonalen Vorgaben zu erfüllen, sondern vor allem auch den OKJA-Stellen ein Instrument in die Hände gibt, das diesen eine systematische Reflexion ermöglicht, aber ressourcenschonend ausgelegt ist, denn die primäre Aufgabe der OKJA besteht in der Beziehungsarbeit.

## Vorgaben können auch dazu führen, dass lokalen Besonderheiten zu wenig Rechnung getragen wird

Für welche Form der Berichterstattung sich die OKJA-Stellen entscheiden, hängt ganz wesentlich von den lokal ausgehandelten Freiräumen ab. Denn die Offene Kinder- und Jugendarbeit ist ausgesprochen kontextabhängig: «Sie wird bestimmt und definiert durch strukturelle, administrative, rechtliche und finanzielle Vorgaben. Die gegebenen Rahmenbedingungen bilden quasi den «administrativen» Kontext beeinflusst und «gesteuert» durch die Rahmung politischer und gesellschaftlicher Einflüsse» (Thole 2000: 261).

Der Schlussbericht und weitere Informationen zur Studie «Offene Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern» der Berner Fachhochschule für Soziale Arbeit ist online abrufbar unter: <http://www.soziale-arbeit.bfh.ch/de/forschung/aktuell.html>

### Literatur

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2000): Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe: eine Arbeitshilfe für freie und öffentliche Träger. Band 187. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer.

Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, GEF (2003): Steuerungskonzept der Offenen Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern. Bern.

Haab-Zehrê, Katharina; Frischknecht, Sanna (2013a): Offene Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern: Auswirkungen von Institutionalisierungsprozessen auf Angebote und Arbeitsweisen. In: Huber, Sven; Rieker, Peter (Hrsg.): Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz. Theoretische Perspektiven – Jugendpolitische Herausforderungen – Empirische Befunde. Weinheim und München: Juventa. S. 148–168.

Haab-Zehrê, Katharina; Frischknecht, Sanna (2013b): Wie in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit Leistungen und Wirkungen erfasst werden können. In: Impuls, Januar 2013. S. 46–47.

May, Andrea; Wiesli, Reto (2009): Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz. Begleitbericht zuhanden der kantonalen Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung Freiburg. Bern: Fachstelle für Gesundheitspolitik.

Perrenoud, Philippe (2011): Inkraftsetzung der revidierten Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV). Medienmitteilung. Bern: GEF.

Thole, Werner (2000): Kinder- und Jugendarbeit. Eine Einführung. Weinheim: Juventa.