

## **Empfehlungen zur Vergabe von Aufträgen zur Entwicklung und Umsetzung von Angeboten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit an Dritte**

### **1. Worum geht es?**

Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) werden von verschiedenen Organisationen erbracht. Im politischen Auftrag der Gemeinden setzen gemeindeeigene Institutionen oder private die Angebote der OKJA als Teil des Services Public um. Das Modell, diese Aufgaben in der Form von Leistungsaufträgen von der öffentlichen Hand an private Dienstleistungserbringende zu delegieren wird von den Gemeindebehörden in einzelnen Regionen der Schweiz vermehrt gewählt. Die Delegation an Externe wirft Fragen zum politischem Willen, zur Qualität, den Kosten, der Flexibilität, der Vernetzung usw. auf.

Die Form der Trägerschaft spielt aus Sicht des DOJ für die Erbringung qualitativ guter und bedarfsorientierter OKJA keine tragende Rolle, solange die Konzepte der OKJA professionell erarbeitet und umgesetzt werden. Grundsätzlich ist es wichtig die unten formulierten Verfahrensgrundsätze und Rahmenbedingungen einzuhalten. Dies gilt für private wie auch für gemeindeeigene Institutionen.

### **2. Eine Leitlinie für kommunale Behörden**

Der DOJ stellt fest, dass die Vergabe von Aufträgen zur Umsetzung von Angeboten der OKJA an Dritte vermehrt einem Bedürfnis politischer Gemeinden entspricht. Diese Leitlinien sollen den verantwortlichen Personen aus Verwaltung und Politik die fachliche Haltung des nationalen Dachverbandes zu den zentralen Fragen der Thematik aufzeigen und als Leitlinie bei der Umsetzung von Trägerschaftsmodellen dienen.

### **3. Die Ausgangslage: Neue Formen von Trägerschaften für die OKJA**

Die OKJA hat sich während der letzten 20 Jahre als wichtiges Angebot in der Schweiz etabliert. Die Umsetzung operativer Aufgaben wurde ausserdem zunehmend professionalisiert. Dies hat dazu geführt, dass eine grosse Zahl von Gemeinden in der Schweiz die OKJA selbst als eine ihrer Dienstleistungen wahrnimmt, und das Fachpersonal direkt bei der Gemeindeverwaltung angliedert. Verschiedene Entwicklungen auf der strategisch jugendpolitischen Ebene haben darüber hinaus eine sehr heterogene „Landschaft“ von unterschiedlichen Formen von Trägerschaften entstehen lassen. In den letzten Jahren entwickelte sich in gewissen Regionen der Schweiz ein Trend, die Angebote der OKJA auf Basis von Gemeinderatsentscheiden als ganzes Dienstleistungspaket an externe Dienstleistungserbringende auszulagern.

Zu den Dienstleistungserbringenden von OKJA gehören schon seit langer Zeit auch regional oder national tätige, früher vor allem ideell geprägte Organisationen in sozialen / pädagogischen Arbeitsfeldern. Während der letzten 10 Jahren sind zudem mehrere nicht-gewinnorientierte, privatrechtliche Organisationen (Vereine bzw. Stiftungen) mit überregionaler / nationaler Ausrichtung neu entstanden. Diese bieten üblicherweise als Kerngeschäft ein oder mehrere spezifische Einzelangebote oder methodisch stark strukturierte Projektformen an; zum Beispiel Sport- oder Bewegungsangebote oder bestimmte Formen von Jugendpartizipationsgefässen. Neu ist aber auch, dass diese Organisationen lokal und / oder regional als Dienstleistungserbringende ein „Gesamtpaket“ im Bereich der OKJA für eine ganze Gemeinde / Region übernehmen.

Eine wichtige Rolle als Träger von OKJA spielen ebenfalls traditionellerweise lokale Vereine: Engagierte Erwachsene einer Gemeinde schliessen sich zusammen, um mittels Angeboten der OKJA etwas für Kinder / Jugendliche zu bewirken. Diese Form der OKJA wird teilweise heute noch im Rahmen von Freiwilligenarbeit ausgeübt, besonders im Kinderbereich (z.B. Robinsonspielplätze). Aus vielen dieser Initiativen entstanden lokale Trägervereine, welche mittlerweile professionelle Fachpersonen beschäftigen. Um die angestellten Fachpersonen und die benötigten Infrastrukturen zu finanzieren, erhält der grösste Teil dieser lokalen Trägervereine Gelder der öffentlichen Hand. Die aktuellen Entwicklungen führen dazu, dass diese lokalen Träger auch von weiteren Gemeinden in einer Region Aufträge erhalten und damit überregional mit Angeboten der OKJA präsent sein können.

Aufbauend auf oder ergänzend zu den beschriebenen gewachsenen Strukturen sind neuere Formen privatrechtlicher Organisationen entstanden, die Dienstleistungen im Bereich der OKJA übernommen haben. Es gibt vielerlei Varianten - die folgende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit: So kann zum Beispiel ein lokal entstandener Verein seine Rechtsform ändern oder eine ursprünglich von politischen Gemeinden direkt getragene OKJA an eine externe nationale oder regionale Organisation auslagert werden. Vermehrt machen sich aber auch Privatpersonen im Bereich der OKJA mit Dienstleistungsangeboten für Gemeinden selbständig. Die Rechtsform kann dabei eine (Einzel-)firma, AG oder GmbH (ev. nicht-gewinnorientierte Rechtsform), ein Verein oder eine Stiftung sein. Eine weitere Variante sind Selbstständige, die sich zunächst als Beratungsperson (Supervision, Konzeptarbeit usw.) selbständig gemacht haben, im Lauf der Zeit aber auch die operative Umsetzung von OKJA übernehmen. Die meisten von ihnen bieten OKJA inzwischen als „Gesamtpaket“ auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit einer Gemeinde an, dies oft in einer Region oder sogar in mehreren, geographisch nicht zusammenhängenden Gebieten.

#### **4. Grundsätzliche Haltung des DOJ**

Der DOJ vertritt die Haltung, dass OKJA Teil des Services Public ist. Mit der Entwicklung des Übertragens von staatlichen Aufgaben an private Dienstleistungserbringende stellen sich neue Fragen. Die OKJA wird (von verschiedenen Organisationen wie auch politischen Entscheidungspersonen) zunehmend als "Markt" erachtet, bei dem neben der Qualität auch der Preis eine wichtige Rolle spielt. Zentrale Grundlage für eine professionelle und wirkungsvolle OKJA muss eine differenzierte und konsequente Bedarfsabklärung und -orientierung der Angebote sein. Dementsprechend müssen sich die Konzepte der OKJA am lokalen bzw. regionalen Bedarf orientieren.

Es ist festzuhalten, dass die OKJA grundsätzlich nicht monetär orientiert und die Institutionen klassische Non-Profit-Organisationen sind. Damit stellt sich die Grundsatzfrage, inwieweit ausserschulische Angebote, welche dem Non-Profit-Sektor zugeordnet werden, überhaupt einem Markt untergeordnet werden können und inwiefern marktwirtschaftliche Gesetzmässigkeiten dabei gelten (können); oder ob OKJA als ein Teil des Service Public grundsätzlich nicht den Mechanismen der freien Marktwirtschaft unterliegen darf sondern vielmehr politisch motiviert sein muss? Diese Fragen können vom DOJ als Fachverband nicht abschliessend beantwortet werden.

Der DOJ verfolgt das Ziel, dass professionelle und bedarfsgerechte OKJA in der Schweiz unabhängig von der Organisationsform betrieben wird. Die OKJA wird grundsätzlich von Non-Profit-Organisationen betrieben. Die Aufgaben können delegiert werden, die Einbindung in die Gemeinde muss aber klar geregelt sein. Dazu kommt, dass die Verantwortung und Begleitung durch die Behörden, wie auch bei gemeindeeigenen Lösungen gewährleistet sein muss. Allfällige Überschüsse oder Gewinne sollen in die Weiterentwicklung der OKJA investiert werden.

## **5. Empfehlungen für die Vergabe von Aufträgen zur Entwicklung und Umsetzung von OKJA**

### **5.1 Bedarfsermittlung und Konzeptentwicklung**

Die Ausrichtung des Konzepts hat zentrale Bedeutung für das Erreichen der Wirkungsziele. Dabei haben die Bedarfsermittlung und die Konzeptentwicklung durch eine ausgewiesene Fachperson oder Fachstelle zu erfolgen, welche mit den Ergebnissen der Bedarfsermittlung keine Eigeninteressen verfolgen. Geeignete Fachpersonen für die Bedarfsermittlung und Konzeptentwicklung können beispielsweise Mitarbeitende von Fachhochschulen und unabhängigen Beratungsorganisationen, sowie Kinder- und Jugendbeauftragte und professionelle Angestellte sein.

Soll die OKJA extern vergeben werden, so kann der Auftrag zur Bedarfsermittlung und Konzeptentwicklung an eine Fachstelle erteilt werden, welche selbst nicht auch mit der Umsetzung des Konzepts betraut wird. Auf diese Weise wird eine grössere Unabhängigkeit hergestellt.

### **5.2 OKJA muss vom politischen Willen getragen sein**

Die Einführung und Umsetzung von OKJA muss von einem politischen Willen getragen sein, der sich aus der Zivilgesellschaft heraus entwickelt und von den zuständigen politischen Gremien mitgetragen wird. Andernfalls verliert die OKJA ihre Legitimation als kinder- und jugendpolitisches Instrument. Die politischen Behörden sind für die Ausrichtung und Zielsetzungen der OKJA abschliessend verantwortlich. Diese Verantwortung kann nicht delegiert werden. Wird ein Auftrag an externe Dienstleistungserbringende vergeben, so formuliert die Politik diesen Auftrag. Die Auftragnehmenden sind für die fachgerechte Umsetzung der operativen Aufgaben verantwortlich.

### **5.3 Fachliche Standards und Rahmenbedingungen**

#### *Allgemein:*

Die Organisationen müssen sich bezüglich Zielsetzungen, Prinzipien, Methoden und Rahmenbedingungen der OKJA an die fachlich anerkannten, aktuellen Standards der OKJA halten. Diese sind in der Fachliteratur beschrieben und wird an Ausbildungsstätten (Fachhochschulen, höheren Fachschulen) vermittelt und sind zudem über die Website des DOJ und der kantonalen Verbände der OKJA zugänglich. Die vom DOJ sowie seinen kantonalen Mitgliederverbänden veröffentlichten Empfehlungen zu Standards und Qualität der Offenen Kinder- und Jugendarbeit allgemein bzw. in spezifischen Gebieten dienen als Orientierung für die Ausarbeitung von Konzepten und bei der Ausgestaltung der Angebote. Ein (extern vergebenes) Angebot im Bereich der OKJA muss regelmässig evaluiert werden. Dabei muss auch das gewählte Trägerschaftsmodell überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Empfehlungen zu fachlichen Standards und Rahmenbedingungen sind durch verschiedene Quellen definiert. Die folgende Liste nennt einige der wichtigsten, anerkannten Grundlagen zur Sicherstellung der Einhaltung von Standards, ist jedoch nicht abschliessend:

- „Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz - Grundlagen für Entscheidungsträger und Fachpersonen“, grundlegende Empfehlungen des DOJ
- Standards der Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz, Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung
- Die qualitative Planung und Auswertung von Angeboten erfolgt systematisch und unter Anwendung entsprechender Instrumente. Empfehlenswert ist das Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungstool Quali-Tool des DOJ welches unter [www.quali-tool.ch](http://www.quali-tool.ch) (ab Mai 2016) verfügbar ist.

Entwickeln Offertstellende für spezifische Methoden oder Arbeitsgebiete Konzepte (z.B. Mädchenarbeit, mobile/aufsuchende Jugendarbeit), sollen die Vorschläge sowie deren Umsetzung ebenfalls den Empfehlungen der anerkannten Fachorganisationen folgen und dem für die Umsetzung beauftragten Personal sollten diese bekannt sein. Auch hier sind die wichtigsten Empfehlungen Leitlinien und Instrumente des DOJ und der kantonalen Verbände zu einzelnen Methoden und Aspekten zu beachten.

#### Anstellungsbedingungen des Personals

Die Auftragnehmer stellen ihr Personal gemäss den branchenüblichen Standards an. Die OKJA ist der professionellen Sozialen Arbeit zugeordnet. Es ist grundsätzlich fachlich entsprechend qualifiziertes Personal anzustellen.

Der Einsatz von Personen in Ausbildung, Zivildienstleistenden und Freiwilligen muss ebenfalls durch eine Begleitung von Fachpersonen erfolgen und nach anerkannten Leitlinien begleitet werden. Richtlinien für die Anstellungsbedingungen des Personals finden sich ebenfalls im Anhang.

#### Rahmenbedingungen für die Führung

Die Führungsstrukturen der Auftragnehmer müssen professionell nach aktuellem Personalmanagement-Wissen gestaltet werden. Das Fachpersonal muss über Pflichtenhefte verfügen und es müssen regelmässige formelle Mitarbeitendengespräche stattfinden. Die Hierarchien und Dienstwege sind geklärt und transparent gestaltet. In Konfliktsituationen nimmt die Führungsperson ihre Verantwortung wahr.

### **5.4 Wettbewerbsverfahren**

Wird ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Dienstleistungserbringenden durchgeführt, erachtet es der DOJ als zwingend, dass die im Vorfeld von der politischen Ebene festgelegten Kriterien und die kantonalen Submissionsreglemente eingehalten werden. Die im Vorfeld von den politischen Entscheidungspersonen definierten Rahmenbedingungen und inhaltlichen Vorgaben sind verbindlich und können nicht im Verlaufe einer Ausschreibung / Auftragsvergabe verändert werden.

### **6. Begleitung und Evaluation**

Im Vorfeld der Vergabe ist in der Gemeinde ein Begleit- oder Steuerungsgremium zu bilden (z.B. Jugendkommission) durch welches die Auftraggebenden (Gemeinde, Bevölkerung) jederzeit direkt Einfluss auf die Tätigkeiten des Dienstleistungserbringenden nehmen können und das während der ganzen Dauer des Auftrags aktiv bleibt (Controlling, etc.).

Mit dem Auftrag an externe Dienstleistungserbringende muss ein regelmässiges Reporting zu Handen der Auftraggebenden (Geldgebenden / Gemeinde) eingeführt werden.

In grösseren Zeitabständen empfiehlt es sich, die Leistungserbringung von unabhängigen Fachpersonen (nicht von den Auftragnehmer selbst) evaluieren zu lassen.

### **7. Empfehlungen zur Mitgliederstruktur des DOJ und der kantonalen Verbände**

Die Mitgliederstruktur des DOJ basiert auf den Kantonalverbänden (die gemäss geltenden Statuten Kollektivmitglieder sind), welche die politische und föderalistische Ordnung der Kantone widerspiegeln. Die einzelnen Kantonalverbände entscheiden eigenständig, wie sie ihre Mitgliederstruktur gestalten. Der DOJ empfiehlt den Kantonalverbänden, ihre Mitgliederstruktur ebenfalls nach den politischen Grössen (Gemeinden oder Bezirke) zu organisieren. Delegiert eine politische Gemeinde die Vertretung im Kantonalverband an eine private Organisation, ist dies der Entscheid der politischen Gemeinde und des Kantonalverbands.

**Fachliche Standards und Empfehlungen zu spezifischen Teilgebieten der OKJA:**

- Qualität in der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Leitfaden (Hrsg. DOJ) und [www.quali-tool.ch](http://www.quali-tool.ch) (ab Mai 2016)
- Mädchenarbeit in der offenen Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz - Grundlagen für Entscheidungsträger und Fachpersonen (Hrsg. DOJ)
- Oltner Charta zur Früherkennung und Frühintervention bei gefährdeten Kindern und Jugendlichen
- Mehrere Grundlagenpapiere zur mobilen / aufsuchenden Jugendarbeit: Praxisleitfaden für Mobile Jugendarbeit der JARL, Charta der aufsuchenden Sozialarbeit, okay-fokus Mobile Jugendarbeit der okay zürich
- Grundlagendokument umfassende Bildung (gemeinsam DOJ und SAJV)
- Positionspapier zur Jugendgewalt des DOJ
- Leitfaden zur Zusammenarbeit der Offenen Jugendarbeit mit der Schule der VOJA Bern
- Empfehlungen des DOJ zur Zusammenarbeit zwischen OKJA und Schulsozialarbeit
- Methodenkoffer zur Partizipation von Fantasy projects auf [www.doj.ch](http://www.doj.ch) sowie Leitfaden und Methodenkoffer zur Partizipation der VOJA Bern
- Checkliste Suchtprävention der okay zürich
- Fokus Jugendarbeit und Integration der okay zürich

**Richtlinien für die Anstellung von Personal:**

- Offene Kinder- und Jugendarbeit in der Schweiz - Grundlagenpapier für Entscheidungsträger und Fachpersonen, DOJ 2007 („orange Grundlagenbroschüre“)
- Richtlinien und Gesamtarbeitsverträge, wie sie für die jeweilige Region vom Verband des Personals öffentlicher Dienste VPoD herausgegeben werden
- Rahmenbedingungen müssen vergleichbar sein mit denen des Personals im Sozialwesen bei der jeweiligen Trägerschaft (z.B. Sozialdienste, Tagesstrukturen, etc.)
- Berufsbild der professionellen Sozialen Arbeit, avenir social; Empfehlungen zu Anstellungsbedingungen, wie sie von avenir social sowie deren kantonalen Sektionen veröffentlicht wurden
- Die Anstellungsbedingungen des jeweiligen kantonalen Personals dienen ebenfalls als Vergleichsgrösse
- Lohnrechner des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB [www.lohnrechner.ch](http://www.lohnrechner.ch)
- Bei der Beschäftigung von Freiwilligen: Empfehlungen des benevol Schweiz
- AusbildungspraktikantInnen: Sind gemäss den Empfehlungen der Ausbildungsstätten zu begleiten. VorpraktikantInnen erhalten eine analoge Begleitung.
- Generell siehe auch die Empfehlungen zu Praktika im Sozialbereich von savoir social
- Zivildienstleistende sind einzusetzen gemäss den Empfehlungen der Vollzugsstelle für den Zivildienst ZIVI

Autorinnen und Autoren:

- Arsène Perroud, Vorstand DOJ, Geschäftsführer VJF Wohlen
- Elena Konstantinidis, Geschäftsführerin DOJ
- Manuel Fuchs, Vorstand DOJ, FHNW Institut für Kinder- und Jugendhilfe
- Rolf Heusser, Präsident DOJ
- Wir danken für die wichtigen Hinweise und Impulse: Alexander Klauz, Gemeindeschreiber Birr AG; allen Teilnehmenden der Diskussionsveranstaltung vom 22. Mai 2014 und der KFE 2014.