

# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Stand der Ausrichtungen von*  
**Finanzhilfen gemäss Artikel 26 KJFG**

*État des lieux de l'octroi d'*  
**Aides financières en vertu de l'article 26 LEEJ**

*Stato del versamento di*  
**Aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG**

*Forschungsbericht / rapport de recherche / rapporto di ricerca 12/17*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

**Autoren / auteurs / autori:** Christian Bolliger, Patricia Sager  
Büro Vatter AG  
Gerbergasse 27  
CH-3011 Bern  
Tel. +41 (0) 31 312 65 75  
E-mail: [info@buerovatter.ch](mailto:info@buerovatter.ch)  
Internet: [www.buerovatter.ch](http://www.buerovatter.ch)

**Auskünfte / renseignements / informazioni:** Manuela Krasniqi  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Bern  
Tel. +41 (0) 58 462 91 69  
E-mail: [manuela.krasniqi@bsv.admin.ch](mailto:manuela.krasniqi@bsv.admin.ch)

**ISSN:** 1663-4659 (eVersion)  
1663-4640 (Druckversion / version imprimée / versione stampa)

**Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern  
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –  
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares  
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

**Vertrieb / diffusion / distribuzione:** BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

**Bestell-Nr./**  
**N° de commande / N° di ordinazione:** 318.010.12/17d

# **Aufbau und Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken**

**Stand der Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes  
gemäss Artikel 26 KJFG**

# **Constitution et développement des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse**

**État des lieux de l'octroi d'aides financières par la Confédération  
en vertu de l'article 26 LEEJ**

# **Programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù**

**Stato del versamento di aiuti finanziari della Confederazione  
secondo l'articolo 26 LPAG**

Christian Bolliger

Patricia Sager

Bern, 24. August 2017

## Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Gestützt auf das Kinder- und Jugendförderungsgesetz, welches 2013 in Kraft getreten ist, kann der Bund die Kantone im Rahmen einer befristeten, impulsgebenden Anschubfinanzierung bis 2022 unterstützen, ihre Kinder- und Jugendpolitik konzeptuell weiterzuentwickeln und Lücken in deren Ausgestaltung zu schliessen. Der vorliegende Bericht liefert eine Übersicht über den Stand der Ausrichtung dieser Finanzhilfen sowie die Inhalte der bereits abgeschlossenen oder laufenden Programme und zeigt auf, welche Kantone weitere Programme planen bzw. auf ein vom Bund unterstütztes Programm verzichten.

Die kantonalen Programme zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik werden auf der elektronischen Plattform Kinder- und Jugendpolitik Schweiz inhaltlich beschrieben (<https://www.kinderjugendpolitik.ch>). Der vorliegende Bericht fasst diese Programme überblicksmässig zusammen und zeigt auf, dass ein inhaltlicher Schwerpunkt auf der Kinder- und Jugendhilfe liegt. Es werden vor allem im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit, der Beratung und Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Familien sowie der ergänzenden Hilfen zur Erziehung Grundlagen erarbeitet und konkrete Angebote geschaffen sowie die verschiedenen Akteure vernetzt. Darüber hinaus werden im Kinderschutzbereich sowie zur Förderung der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen und der Kinderrechte Massnahmen umgesetzt.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass mit den Finanzhilfen des Bundes für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen wichtige Impulse gegeben werden konnten bzw. können, wodurch der Schutz, die Förderung und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen gestärkt werden.

Der Bundesrat hatte das Eidgenössische Departement des Innern im Juni 2012 beauftragt, ihm 2017 Bericht zu erstatten über den Stand der Umsetzung von Massnahmen zur Kinder- und Jugendhilfe, die vom Bund via Finanzhilfen an die kantonalen Programme unterstützt werden. Die Erarbeitung dieses Berichts hat das federführende Bundesamt für Sozialversicherungen dem Büro Vatter Politikforschung & -beratung in Auftrag gegeben. Der Bundesrat hat den vorliegenden Bericht im Dezember 2017 zur Kenntnis genommen.

Ludwig Gärtner  
Stellvertretender Amtsdirektor  
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

En vertu de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) entrée en vigueur en 2013, la Confédération peut aider les cantons à concevoir et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse et à combler les lacunes en la matière. Il s'agit d'un financement incitatif qui prendra fin en 2022. Le présent rapport donne un aperçu des aides financières octroyées et du contenu des programmes déjà achevés ou en cours. Il montre en outre quels cantons prévoient de mettre sur pied d'autres programmes et quels sont ceux qui y renoncent.

Le contenu des programmes cantonaux visant à constituer et à développer les politiques de l'enfance et de la jeunesse est décrit sur la plateforme électronique Politique enfance et jeunesse Suisse (<https://www.politiqueenfancejeunesse.ch>). Le présent rapport donne un aperçu de ces programmes et montre que l'aide à l'enfance et à la jeunesse y revêt une place particulière. Les documents de référence concernent principalement les domaines des activités de l'animation enfance et jeunesse, du conseil aux enfants, aux jeunes et aux familles ainsi que des aides complémentaires à l'éducation. Des offres concrètes ont été développées dans ces domaines et la mise en réseau des différents acteurs a été facilitée. Par ailleurs, des mesures ont été prises en matière de protection de l'enfance, d'encouragement de la participation des enfants et des jeunes et des droits de l'enfant.

Le rapport parvient à la conclusion que les aides financières allouées par la Confédération ont contribué ou contribuent grandement au développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse des cantons en renforçant la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes.

En juin 2012, le Conseil fédéral avait chargé le Département fédéral de l'intérieur de lui fournir en 2017 un état des lieux de la mise en œuvre des mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse prises dans le cadre des programmes cantonaux soutenus par la Confédération au titre de l'art. 26 LEEJ. L'Office fédéral des assurances sociales, responsable du dossier, avait alors chargé le bureau Vatter Politikforschung & -beratung de rédiger ce rapport. Le Conseil fédéral en a pris connaissance en décembre 2017.

Ludwig Gärtner  
Directeur suppléant  
Responsable du domaine Famille, générations et société

## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

In virtù della legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, entrata in vigore nel 2013, la Confederazione può sostenere i Cantoni, con un finanziamento iniziale a titolo d'incentivazione di durata limitata fino al 2022, nel fondare e sviluppare la loro politica dell'infanzia e della gioventù e nel colmare lacune nella sua impostazione. Il presente rapporto fornisce una panoramica dello stato del versamento di questi aiuti finanziari e dei contenuti dei programmi già conclusi o ancora in corso, indicando quali Cantoni prevedono ulteriori programmi e quali rinunciano al sostegno della Confederazione per la realizzazione di un programma.

I contenuti dei programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù sono descritti sulla piattaforma elettronica *Politica infanzia e gioventù Svizzera* (<https://www.politicainfanziaioventu.ch>). Il presente rapporto ne fornisce un breve riepilogo, sottolineando l'accento posto sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù. In particolare nei settori delle attività extrascolastiche per i bambini e i giovani, della consulenza e del sostegno nonché degli aiuti complementari all'educazione si sta procedendo alla creazione di basi e offerte concrete nonché alla messa in rete dei diversi attori. Inoltre, nei settori della protezione dell'infanzia, della promozione della partecipazione di bambini e giovani e del rafforzamento dei diritti dell'infanzia si stanno attuando misure.

Gli autori del rapporto giungono alla conclusione che gli aiuti finanziari della Confederazione hanno permesso e/o permettono di dare impulsi importanti per lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù dei Cantoni, rafforzando la protezione, la promozione e la partecipazione dei bambini e dei giovani.

Nel giugno del 2012 il Consiglio federale aveva incaricato il Dipartimento federale dell'interno di presentargli nel 2017 un rapporto sullo stato dell'attuazione delle misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù sostenute dalla Confederazione mediante gli aiuti finanziari per i programmi cantonali. In qualità di organo responsabile in materia, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha commissionato l'elaborazione di tale rapporto all'istituto per la ricerca e la consulenza in campo politico Büro Vatter. Il Consiglio federale ha preso atto del presente rapporto nel dicembre del 2017.

Ludwig Gärtner  
Direttore supplente  
Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungen</b> .....	<b>II</b>
<b>Tabellen</b> .....	<b>II</b>
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1 <i>Gegenstand der Untersuchung</i> .....	3
1.2 <i>Fragestellungen und Informationsquellen der Untersuchung</i> .....	4
1.3 <i>Systematik der Kinder- und Jugendpolitik</i> .....	5
1.4 <i>Aufbau des Berichts</i> .....	6
<b>2 Stand der Umsetzung</b> .....	<b>7</b>
2.1 <i>Kantone mit abgeschlossenen oder laufenden Finanzhilfen</i> .....	7
2.2 <i>Kantone, die noch keine Finanzhilfe beansprucht haben</i> .....	8
<b>3 Abgeschlossene und noch laufende Finanzhilfen</b> .....	<b>9</b>
3.1 <i>Überblick über das Vorgehen</i> .....	9
3.2 <i>Thematische Ausrichtung der Programme</i> .....	10
3.2.1 <i>Verteilung der Massnahmen auf die Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik</i> .....	10
3.2.2 <i>Verteilung der Massnahmen innerhalb der Bereiche</i> .....	11
3.3 <i>Typen und Arten von Massnahmen</i> .....	13
3.3.1 <i>Typen von Massnahmen</i> .....	14
3.3.2 <i>Arten von Massnahmen</i> .....	15
3.4 <i>Zielerreichung und Einflussfaktoren des Programmerfolgs</i> .....	16
3.4.1 <i>Erfassung der Zielerreichung</i> .....	17
3.4.2 <i>Auswertung der SWOT-Analysen</i> .....	17
<b>4 Vorgesehene Programme und Gründe der Nichtteilnahme</b> .....	<b>19</b>
4.1 <i>Vorgesehene Programme</i> .....	19
4.2 <i>Gründe der Nichtteilnahme</i> .....	20
<b>Öffentlich zugängliche Dokumente</b> .....	<b>21</b>
<b>Anhang: Übersicht über die Analyse der Programme</b> .....	<b>22</b>

## Abbildungen

Abbildung 1-1: Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe .....	5
Abbildung 3-1: Anzahl Kantone mit Massnahmen in einzelnen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik .....	11
Abbildung 3-2: Anzahl Kantone mit Massnahmen im Bereich (A) Allgemeine Förderung.....	12
Abbildung 3-3: Anzahl Kantone mit Massnahmen im Bereich (B) Beratung und Unterstützung.....	12
Abbildung 3-4: Anzahl Kantone mit Massnahmen im Bereich (C) Ergänzende Hilfen zur Erziehung.....	13
Abbildung 3-5: Anzahl Kantone mit Massnahmen anderer Stossrichtungen der KJP im engeren Sinne ...	13
Abbildung 3-6: Anzahl Kantone mit verschiedenen Typen von Massnahmen .....	14
Abbildung 3-7: Anzahl Kantone, in denen Grundlagen erarbeitet wurden.....	15
Abbildung 3-8: Anzahl Kantone mit Massnahmen zur Entwicklung des Angebots, zur Koordination und zur Vernetzung.....	16

## Tabellen

Tabelle 2-1: Stand der Umsetzung und Planung von Finanzhilfen nach Art. 26 KJFG .....	7
---	---



## Table des matières

<b>Illustrations.....</b>	<b>IV</b>
<b>Tableaux.....</b>	<b>IV</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>27</b>
<b>1 Introduction.....</b>	<b>29</b>
1.1 <i>Objet de l'enquête</i> .....	29
1.2 <i>Questions posées et sources d'information de l'enquête</i> .....	30
1.3 <i>Organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse</i> .....	31
1.4 <i>Structure du rapport</i> .....	32
<b>2 État de la mise en œuvre .....</b>	<b>33</b>
2.1 <i>Cantons ayant bénéficié ou bénéficiant d'aides financières</i> .....	33
2.2 <i>Cantons n'ayant pas encore sollicité d'aide financière</i> .....	34
<b>3 Aides financières achevées ou en cours .....</b>	<b>35</b>
3.1 <i>Aperçu de la méthodologie</i> .....	35
3.2 <i>Orientation thématique des programmes</i> .....	36
3.2.1 <i>Répartition des mesures dans les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse</i> .....	36
3.2.2 <i>Répartition des mesures à l'intérieur de chaque domaine</i> .....	38
3.3 <i>Catégories et types de mesures</i> .....	39
3.3.1 <i>Catégories de mesures</i> .....	40
3.3.2 <i>Types de mesures</i> .....	41
3.4 <i>Réalisation des objectifs et facteurs déterminants pour la réussite du programme</i> .....	42
3.4.1 <i>Réalisation des objectifs</i> .....	43
3.4.2 <i>Évaluation des analyses SWOT</i> .....	43
<b>4 Programmes prévus et raisons de la non-participation .....</b>	<b>45</b>
4.1 <i>Programmes prévus</i> .....	45
4.2 <i>Raisons de la non-participation</i> .....	46
<b>Documents accessibles au public .....</b>	<b>47</b>
<b>Annexe : vue d'ensemble de l'analyse des programmes .....</b>	<b>48</b>

## Illustrations

Illustration 1-1: Prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse.....	31
Illustration 3-1 : Nombre de cantons avec des mesures dans les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse.....	37
Illustration 3-2 : Nombre de cantons avec des mesures dans le domaine A (Encouragement).....	38
Illustration 3-3 : Nombre de cantons avec des mesures dans le domaine B (Conseil et soutien).....	38
Illustration 3-4 : Nombre de cantons avec des mesures dans le domaine C (Aides complémentaires à l'éducation) .....	39
Illustration 3-5 : Nombre de cantons avec des mesures concernant d'autres orientations de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict .....	39
Illustration 3-6 : Nombre de cantons pour chaque catégorie de mesures.....	40
Illustration 3-7 : Nombre de cantons pour les différents types de documents de référence.....	41
Illustration 3-8 : Nombre de cantons pour les différents types de mesures de développement de l'offre, de coordination et de mise en réseau .....	42

## Tableaux

Tableau 2-1 : État de la mise en œuvre et planification des aides financières au sens de l'art. 26 LEEJ ...	33
---	----

# Indice

<b>Figure</b> .....	<b>VI</b>
<b>Tabelle</b> .....	<b>VI</b>
<b>Riassunto</b> .....	<b>53</b>
<b>1 Introduzione</b> .....	<b>55</b>
1.1 <i>Oggetto dell'analisi</i> .....	55
1.2 <i>Quesiti e fonti dell'analisi</i> .....	56
1.3 <i>Sistematica della politica dell'infanzia e della gioventù</i> .....	56
1.4 <i>Struttura del rapporto</i> .....	58
<b>2 Stato dell'attuazione</b> .....	<b>59</b>
2.1 <i>Cantoni con versamento di aiuti finanziari concluso o in corso</i> .....	59
2.2 <i>Cantoni che non hanno ancora richiesto aiuti finanziari</i> .....	60
<b>3 Programmi sostenuti con aiuti finanziari già conclusi o ancora in corso</b> .....	<b>61</b>
3.1 <i>Panoramica della procedura metodologica</i> .....	61
3.2 <i>Impostazione tematica dei programmi</i> .....	62
3.2.1 <i>Ripartizione delle misure tra i settori della politica dell'infanzia e della gioventù</i> .....	62
3.2.2 <i>Ripartizione delle misure all'interno dei singoli settori</i> .....	63
3.3 <i>Tipi e generi di misure</i> .....	65
3.3.1 <i>Tipi di misure</i> .....	66
3.3.2 <i>Generi di misure</i> .....	66
3.4 <i>Raggiungimento degli obiettivi e fattori di successo dei programmi</i> .....	68
3.4.1 <i>Rilevamento del raggiungimento degli obiettivi</i> .....	68
3.4.2 <i>Valutazione delle analisi SWOT</i> .....	69
<b>4 Programmi previsti e motivi della mancata partecipazione</b> .....	<b>71</b>
4.1 <i>Programmi previsti</i> .....	71
4.2 <i>Motivi della mancata partecipazione</i> .....	72
<b>Documenti accessibili al pubblico</b> .....	<b>73</b>
<b>Allegato – Panoramica dell'analisi dei programmi</b> .....	<b>74</b>

## Figure

Figura 1-1 – Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù .....	57
Figura 3-1 – Numero di Cantoni con misure nei singoli settori della politica dell'infanzia e della gioventù .....	63
Figura 3-2 – Numero di Cantoni con misure nel settore (A) Promozione in generale .....	64
Figura 3-3 – Numero di Cantoni con misure nel settore (B) Consulenza e sostegno .....	64
Figura 3-4 – Numero di Cantoni con misure nel settore (C) Aiuti complementari all'educazione.....	65
Figura 3-5 – Numero di Cantoni con misure in altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto .....	65
Figura 3-6 – Numero di Cantoni con diversi tipi di misure .....	66
Figura 3-7 – Numero di Cantoni che hanno elaborato basi.....	67
Figura 3-8 – Numero di Cantoni con misure di sviluppo dell'offerta, di coordinamento e di messa in rete.....	68

## Tabelle

Tabella 2-1 – Stato dell'attuazione e della pianificazione di aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG .....	59
---	----

# **Aufbau und Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitiken**

**Stand der Ausrichtung von Finanzhilfen des Bundes  
gemäss Artikel 26 KJFG**

Christian Bolliger

Patricia Sager

Bern, 24. August 2017

## Zusammenfassung

Gestützt auf Artikel 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG) leistet der Bund seit 2014 Finanzhilfen an kantonale Programme zum Aufbau und Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Juni 2012 beauftragt, ihm 2017 Bericht zu erstatten über den Stand der Umsetzung der Massnahmen zur Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen von Artikel 26 KJFG. Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Auftrag Folge geleistet.

### Vorgehen

Die Untersuchung umfasst zum einen alle per 30. Juni 2017 bereits mit Finanzhilfen des Bundes unterstützten kantonalen Programme. Mittels eines Analyserasters wurden die inhaltliche Ausrichtung, der Typ und die Art der geplanten Massnahmen sowie deren Umsetzung und Bestimmungsfaktoren des Programmerfolgs erfasst. Zum anderen wurde anhand einer schriftlichen Befragung eruiert, welche Kantone noch eine Gesuchseinreichung in Betracht ziehen und welche Themen und Ziele diese beinhalten werden, oder es wurde nach den Gründen für den Verzicht auf eine Gesuchseinreichung gefragt.

### Resultate

► *13 Kantone haben bereits Finanzhilfe beansprucht, weitere Kantone folgen:* In den Kantonen BE, BL, UR und VS richtete der Bund von 2014 bis 2016 Finanzhilfen nach Art. 26 KJFG an kantonale Programme aus. 8 laufende Programme werden bis 2017 (FR, NE, SZ, VD), 2018 (LU, SG, SH) und 2019 (TI) unterstützt. Ihr Interesse für die Periode 2018 bis 2020 respektive 2019 bis 2021 angemeldet haben die Kantone OW und ZH respektive JU, SO und TG. In einer Befragung gaben 5 weitere Kantone an, eine Gesuchseinreichung in Betracht zu ziehen oder zumindest nicht auszuschliessen (AG, AI, GE, GR, NW), während 2 Kantone kein Interesse zeigten (AR, BS). Ein Kanton brach sein Programm nach einem Jahr ab (GL), ein Kanton zog sein Gesuch zurück (ZG).

► *Inhaltlicher Schwerpunkt auf Kinder- und Jugendhilfe:* 10 von 12 abgeschlossenen oder noch laufenden Programmen beinhalten Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Dabei kommen Massnahmen der allgemeinen Förderung wie z.B. Kinder- und Jugendarbeit am häufigsten vor (9 Programme); 7 Programme beinhalten Massnahmen zur Beratung und Unterstützung, ebenfalls 7 Programme widmen sich auch dem Kinderschutz. 4 Programme zielen auf ergänzende Hilfen zur Erziehung. Daneben wurden in den meisten Kantonen generelle Massnahmen zur Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne geplant und umgesetzt. Ebenso beinhalten die meisten Programme gezielte Massnahmen, die nicht der Kinder und Jugendhilfe zugeordnet werden, so etwa die Förderung der Mitwirkung und den Jugendschutz. Die häufigsten Massnahmentypen sind die Schaffung von Grundlagen, insbesondere von Konzepten, die Vernetzung von Akteuren und die Schaffung konkreter Angebote.

► *Hoher Zielerreichungsgrad – Ressourcen und politischer Rahmen prägen den Erfolg:* 5 Kantone konnten ihre bis 2016 gesteckten Ziele planmässig erreichen, weitere 6 mussten vereinzelt Verzögerungen und Zielkorrekturen hinnehmen, sind aber gut auf Kurs. Als wichtigste Stärke ihrer Programme bezeichnen die Kantone den frühzeitigen Einbezug und die Zusammenarbeit mit den Stakeholdern der Kinder- und Jugendpolitik. Der damit verbundene erhöhte Koordinationsaufwand ist umgekehrt die am häufigsten genannte Schwäche. Die politischen Rahmenbedingungen, namentlich die Entscheidungsprozesse und Sparmassnahmen, gelten als bedeutendster externer Faktor, der den Programmverlauf positiv oder negativ beeinflussen kann.

► *Weitere Programme vorgesehen, fehlende Ressourcen als Grund für Nichtteilnahme:* Die Programme jener Kantone, die eine Gesuchseinreichung bereits angekündigt haben oder in Betracht ziehen, und von denen bereits Unterlagen vorliegen, verfolgen ähnliche Stossrichtungen wie die bisherigen. Der Schwerpunkt der geplanten Massnahmen liegt in der Kinder- und Jugendhilfe, Bestandesaufnahmen dienen als Grundlage für die Erarbeitung der Programme. Wichtigster Grund für einen Abbruch, den Rückzug des Gesuchs oder den Verzicht auf ein Programm sind fehlende finanzielle Ressourcen.

## 1 Einleitung

In Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) „Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie“ hat der Bundesrat im Juni 2012 den Bericht „Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung“ (Bundesrat 2012) verabschiedet. Er ist darin zum Schluss gekommen, dass Kinder und Jugendliche durch ein ausgebauten Kinder- und Jugendhilfesystem vor Gewalt in der Familie geschützt werden können. Da die Kantone für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig sind, hat der Bundesrat ihnen vorgeschlagen, sie bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe finanziell zu unterstützen. Er hat dabei auf Artikel 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG)<sup>1</sup> verwiesen, welches 2013 in Kraft getreten ist. Auf dieser Grundlage kann der Bund den Kantonen Finanzhilfen gewähren für kantonale Programme im Bereich Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik (KJP). Mit der Verabschiedung des oben genannten Berichts zum Postulat Fehr hat der Bundesrat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beauftragt, ihm 2017 Bericht zu erstatten über den Stand der Umsetzung der Massnahmen zur Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen von Artikel 26 KJFG. Mit dem vorliegenden Bericht wird diesem Auftrag Folge geleistet.

### 1.1 Gegenstand der Untersuchung

Im Auftrag des BSV hat das Büro Vatter den Stand der Umsetzung sowie die Inhalte jener kinder- und jugendpolitischen Programme der Kantone untersucht, denen der Bund gestützt auf Artikel 26 KJFG eine Finanzhilfe geleistet hat. Für diejenigen Kantone, die bisher noch nicht um Finanzhilfen gemäss Artikel 26 KJFG ersucht haben, wurde ermittelt, aus welchen Gründen, ob Vorbereitungen im Gang sind, ein solches vor Ablauf der letzten Frist einzureichen und falls ja, mit welchem inhaltlichen Fokus.

Voraussetzung für die Finanzhilfen ist eine Vereinbarung des jeweiligen Kantons mit dem BSV über ein entsprechendes kantonales Programm, dessen Ziele und die Höhe der finanziellen Unterstützung. Die Finanzhilfen werden während höchstens drei Jahren ausbezahlt. Gemäss Art. 26 KJFG kann der Bund solche Programme während 8 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes und somit letztmals für die Laufzeit von 2020 bis 2022 unterstützen (BSV 2014; vgl. auch Art. 26ff. KJFV<sup>2</sup>). Ob die Kantone von diesem Angebot Gebrauch machen und ob sie in ihrem Programm Massnahmen zur Kinder- und Jugend*hilfe* vorsehen, oder sich auf

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; SR 446.1)

<sup>2</sup> Verordnung vom 17. Oktober 2012 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsverordnung, KJFV; SR 446.11)



andere Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik konzentrieren, ist ihnen überlassen. Dementsprechend fokussiert der vorliegende Bericht auch nicht einzig auf die Kinder- und Jugendhilfe. Berücksichtigt werden sämtliche Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren oder weiteren Sinne (BSV 2014: 4; zur Abgrenzung der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne von der Kinder- und Jugendpolitik vgl. Abschnitt 1.3), soweit sie mit einer Finanzhilfe des Bundes nach Art. 26 KJFG unterstützt wurden oder werden. Die kantonalen Programme können daneben weitere, nicht vom Bund unterstützte Massnahmen enthalten.

## 1.2 Fragestellungen und Informationsquellen der Untersuchung

Konkret soll die Studie die folgenden Fragestellungen beantworten:

1. An welche Kantone wurden / werden Finanzhilfen nach Artikel 26 KJFG ausgerichtet?
2. Von welchen Kantonen ist ein Gesuch für Finanzhilfen nach Artikel 26 KJFG im BSV hängig?
3. Um welche Programme handelt es sich dabei? Welche konzeptionellen und planerischen Grundlagen sowie konkreten Massnahmen wurden / werden in den Kantonen jeweils entwickelt bzw. sind in Planung?
4. Inwieweit beinhalten die vom BSV unterstützten kantonalen Programme bzw. die hängigen Gesuche um Finanzhilfen an kantonale Programme Grundlagen und Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugend*hilfe*?
5. Aus welchen Gründen haben die restlichen Kantone (noch) kein Gesuch für Finanzhilfen nach Artikel 26 KJFG eingereicht?
6. Planen diese Kantone bis 2019 ein Gesuch einzureichen? Falls nein, warum nicht? Falls ja, wird darin voraussichtlich die Entwicklung von Grundlagen und Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugend*hilfe* enthalten sein? Falls ja, welche?
7. Gibt es bei der Umsetzung laufender Programme in einzelnen Kantonen Schwierigkeiten oder grundlegende Änderungen gegenüber den abgeschlossenen Programmvereinbarungen? Wenn ja, wie begründen sich diese?

Die Untersuchung der bereits abgeschlossenen und noch laufenden Programme sowie der beim BSV im Sommer 2017 hängigen Gesuche stützt sich primär auf eine Analyse der beim BSV vorliegenden Programmdokumente (Konzeptpapiere, weitere Gesuchsunterlagen, Vertrag, jährliche Berichterstattung der Kantone an das BSV). Die übrigen Kantone wurden schriftlich befragt, ob sie beabsichtigen, ein Gesuch einzureichen. Das methodische Vorgehen wird in den einzelnen Kapiteln jeweils erläutert.

### 1.3 Systematik der Kinder- und Jugendpolitik

Im Bericht zum Postulat Fehr hat der Bundesrat (2012: 8-9) zwischen Kinder- und Jugendpolitik im engeren sowie im weiteren Sinne unterschieden:

- *Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne:* Diese „leistet gezielt Beiträge, um Kinder und Jugendliche zu fördern, ihre Mitwirkung zu ermöglichen und sie wo nötig zu schützen.“ Im Wesentlichen besteht die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne aus der *Kinder- und Jugendhilfe*: „Diese ermöglicht Kindern und Jugendlichen Lern- und Bildungsgelegenheiten ausserhalb der Schule, unterstützt Eltern in der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe, bietet Kindern, Jugendlichen und Familien Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen an und interveniert in konkreten Fällen von Gewalt an Kindern und Jugendlichen.“ Konkret umfasst die Kinder- und Jugendhilfe den in Abbildung 1-1 dargestellten Katalog an Grundleistungen (Für Definitionen und Beschreibungen dieser Leistungen vgl. Bundesrat 2012: 23-29, Anhang 3 sowie die elektronische Plattform Kinder- und Jugendpolitik Schweiz<sup>3</sup>). Die Kinder- und Jugendhilfe wird ergänzt durch bspw. Jugendschutzvorschriften im Arbeitsrecht oder Vorschriften zum Jugendschutz in der Öffentlichkeit.

**Abbildung 1-1:** Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe

A	Allgemeine Förderung von Kindern, Jugendlichen und Familien
A1	Kinder- und Jugendarbeit
A2	Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
A3	Elternbildung
B	Beratung und Unterstützung zur Bewältigung allgemeiner Herausforderungen und schwieriger Lebenslagen
B1	Beratung und Unterstützung für Kinder und Jugendliche
B2	Schulsozialarbeit
B3	Beratung und Unterstützung für Erziehende
C	Ergänzende Hilfen zur Erziehung
C1	Aufsuchende Familienarbeit: Sozialpädagogische Familienbegleitung
C2	Heimerziehung
C3	Familienpflege
D	Abklärung
E	Fallführung

Quelle: Bundesrat (2012: 23)

<sup>3</sup> <https://www.kinderjugendpolitik.ch/themen-und-grundlagen/definitionen/leistungen-der-kinder-und-jugendpolitik.html>; 2.8.2017

- *Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne:* Diese „geht davon aus, dass die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen durch vielfältige Faktoren beeinflusst werden, welche in die Zuständigkeit verschiedener Politikbereiche auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen fallen und alle Altersgruppen betreffen.“ Hierzu zählt der Bundesrat insbesondere die Familienpolitik und die Sozialpolitik. Der Kinder- und Jugendpolitik komme hier die Querschnittsaufgabe zu, die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen in diese Politikbereiche einzubringen und die Partizipation von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen.

#### **1.4 Aufbau des Berichts**

In Kapitel 2 wird der Stand (30. Juni 2017) der Umsetzung des Art. 26 KJFG durch die Kantone aufgezeigt, gefolgt von einer detaillierten Analyse der inhaltlichen Ausrichtung, des Typs und der Art der Massnahmen sowie der Zielerreichung der bereits abgeschlossenen und noch laufenden Finanzhilfen in Kapitel 3. In Kapitel 4 wird auf jene Kantone eingegangen, in die bisher keine Finanzhilfen geflossen sind. In Anhang werden die Detailergebnisse der Analyse tabellarisch abgebildet.

## 2 Stand der Umsetzung

Dieses Kapitel stellt überblicksartig den Stand der Umsetzung von Art. 26 KJFG dar. Es werden die Fragestellungen 1 und 2 zur Nutzung der Finanzhilfen nach Art. 26 KJFG beantwortet. Weiter wird aufgezeigt, welche Kantone noch kein Gesuch eingereicht haben, und ob Interesse an einem Programm besteht. Bei diesen Kantonen wurde eine Befragung durchgeführt, um zu eruieren, ob eine Gesuchseinreichung geplant ist oder nicht (Frage 6). In ersterem Fall wurde nach der inhaltlichen Ausrichtung gefragt (Abschnitt 4.1), in letzterem nach den Gründen einer Nichtteilnahme (Abschnitt 4.2).

### 2.1 Kantone mit abgeschlossenen oder laufenden Finanzhilfen

Wie in Tabelle 2-1 ersichtlich ist, sind die Finanzhilfen in den Kantonen Bern, Basel-Landschaft, Uri und Wallis bereits abgeschlossen. In den Kantonen Freiburg, Neuenburg, Schwyz, Waadt, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen und Tessin laufen die Finanzhilfen derzeit noch und werden vom BSV begleitet. Der Kanton Glarus hat zwar ein Programm begonnen, die vertragliche Vereinbarung mit dem BSV aber per Ende 2016 gekündigt (vgl. Abschnitt 4.2). Weiter hat der Kanton Zug ein Gesuch eingereicht, dieses aber wieder zurückgezogen.

**Tabelle 2-1:** Stand der Umsetzung und Planung von Finanzhilfen nach Art. 26 KJFG

Stand am 1.7.2017	Kantone
Finanzhilfe abgeschlossen	2014-2016: BE, BL, UR, VS
Laufende Finanzhilfe	2015-2017: FR, NE, SZ, VD 2016-2018: GL*, LU, SG, SH 2017-2019: TI
Gesuch eingereicht, aber zurückgezogen	ZG
Gesuch für 2018-2020 eingereicht	OW, ZH
Interessensanmeldung für 2019-2021 beim BSV vorliegend	JU, SO, TG
Bisher keine Interessensanmeldung vorliegend; Gesuch gemäss Befragung nicht ausgeschlossen oder in Abklärung	AG, AI, GE, GR, NW
Bisher keine Interessensanmeldung vorliegend; gemäss Befragung kein Gesuch vorgesehen	AR, BS

Eigene Darstellung; Angaben gemäss Übersicht über die vertraglichen Vereinbarungen (BSV 2016) sowie Auskünften des BSV und der Ansprechstellen in den kantonalen Verwaltungen für Kinder- und Jugendpolitik (Befragung Büro Vatter).

\* Glarus hat die Vereinbarung per Ende 2016 gekündigt.

## **2.2 Kantone, die noch keine Finanzhilfe beansprucht haben**

Die Kantone Obwalden und Zürich haben 2017 ein Gesuch für den Projektzeitraum von 2018 bis 2020 eingereicht. Weiter haben die Kantone Jura, Solothurn und Thurgau ihr Interesse an einer Finanzhilfe im Zeitraum von 2019 bis 2021 gegenüber dem BSV bereits angemeldet und bestätigten ihr Interesse in der schriftlichen Befragung. Die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Genf und Graubünden gaben an, dass sie allenfalls an einer Finanzhilfe interessiert sind. Im Aargau bezeichnet ein Gesuch für Finanzhilfen von 2019 bis 2021 als wahrscheinlich, die anderen drei Kantone gaben 2020 bis 2022 an. Auch der Kanton Nidwalden hat ein Gesuch nicht ausgeschlossen. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Basel-Stadt besteht hingegen kein Interesse an einem Programm.

### 3 Abgeschlossene und noch laufende Finanzhilfen

In diesem Kapitel werden die Fragestellungen 3, 4 und 7 zu den laufenden und abgeschlossenen Programmen beantwortet. Folgende Programmeigenschaften werden beschrieben:

- Thematische Ausrichtung der Massnahmen im Feld der Kinder- und Jugendpolitik (Abschnitt 3.2)
- Typ und Art der Massnahmen (Abschnitt 3.3)
- Zielerreichung und Einflussfaktoren des Programmserfolgs (Abschnitt 3.4)

Zum Kanton Tessin, dessen Programm erst 2017 gestartet ist, liegen noch keine Informationen zu allfälligen Umsetzungsproblemen oder Programmanpassungen vor, wohl aber zu den Grundlagen und den Massnahmen.

Eine genauere inhaltliche Beschreibung der bereits abgeschlossenen und der laufenden Programme findet sich auf der elektronischen Plattform für Kinder- und Jugendpolitik Schweiz (<https://www.kinderjugendpolitik.ch>).

#### 3.1 Überblick über das Vorgehen

*In der Analyse wurden nur jene Teile der kantonalen Programme berücksichtigt, die Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung mit dem BSV waren und damit von einer Finanzhilfe des Bundes profitierten. Gleichwohl werden zur Vereinfachung diese Programmteile als Programm bezeichnet.*

Zur Erfassung und Analyse der Programme mit abgeschlossenen und laufenden Finanzhilfen wurde ein Analyseraster entwickelt, anhand dessen die inhaltliche Ausrichtung, der Typ und die Art der Massnahmen sowie die Zielerreichung der Programme erfasst werden konnten. Der Analyseraster wurde vom Büro Vatter erarbeitet und vom BSV genehmigt.

Um die Programme möglichst detailliert zu erfassen, dienten deren einzelne Massnahmen als Analyseeinheit. Diese sind in der jährlichen Berichterstattung der Kantone zuhanden des BSV zur Zielerreichung der jeweiligen Programme als operative Ziele erfasst. Die Codierung wurde für die Auswertung aggregiert, damit Aussagen auf Programmebene gemacht werden konnten. Gezählt wird somit in diesem Bericht meist die Anzahl Programme, in deren Rahmen Massnahmen einer interessierenden Kategorie vorgesehen oder durchgeführt wurden. Bei der Auswertung wurden alle Massnahmen berücksichtigt, auch solche, die Ende 2016 noch nicht abgeschlossen oder sogar noch nicht einmal gestartet waren. Dieses Vorgehen ermöglichte eine bessere Vergleichbarkeit der kantonalen Programme.

Die Auswertung der Programme anhand des Analyserasters basierte primär auf der Berichterstattung der Kantone zuhanden des BSV zur Zielerreichung von 2016. Diese deckt auch die Aktivitäten der Vorjahre sowie den Stand der Zielerreichung bis zu diesem Jahr ab. Die Programmkonzepte wurden ergänzend herangezogen, wenn sich eine Information in der Berichterstattung nicht finden liess oder unklar war.

## 3.2 Thematische Ausrichtung der Programme

In diesem Abschnitt wird darauf eingegangen, wie sich die Massnahmen der Programme auf die verschiedenen Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik und innerhalb dieser Bereiche verteilen.

Die Systematik der inhaltlichen Ausrichtung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wurde aus dem Bundesratsbericht (Bundesrat 2012: 23) übernommen (vgl. Abbildung 1-1; für eine Übersicht über alle Kategorien des Analyserasters vgl. Tabelle A1 im Anhang). Ergänzt wurde sie mit je einer Kategorie für den Kinderschutz (im Sinne des Schutzes der Kinder vor Vernachlässigung und Gefährdung) und mit Kategorien für andere Stossrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne: Massnahmen zur Förderung der Mitwirkung, Massnahmen zur Stärkung der Kinderrechte gemäss Kinderrechtskonvention sowie Massnahmen des Jugendschutzes. Schliesslich wurde auch eine Kategorie für Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne in den Raster aufgenommen. Den beiden Bereichen (D) Abklärung und (E) Fallführung konnten keine Massnahmen zugeordnet werden. Es ist anzunehmen, dass solche Leistungen in verschiedenen Programmen innerhalb von Massnahmen in anderen Bereichen subsumiert werden, so zum Beispiel unter (B2) Schulsozialarbeit oder (C2) Heimerziehung, und nicht explizit als Massnahme aufgeführt wurden.

Viele Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe konnten nicht einer spezifischen Leistungskategorie zugeordnet werden (wie z.B. (A1) Kinder- und Jugendarbeit), weshalb der Analyseraster auch Sammelkategorien für die Bereiche (A) Allgemeine Förderung, (B) Beratung und Unterstützung, (C) Ergänzende Hilfen zur Erziehung enthält (jeweils als „generelle Massnahmen“ bezeichnet). Analog enthält der Raster Sammelkategorien für Massnahmen, die auf die Kinder- und Jugendhilfe als Ganzes sowie auf die Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne als Ganzes zielen. Auch diese Kategorien werden jeweils mit dem Vermerk „generelle Massnahmen“ bezeichnet.

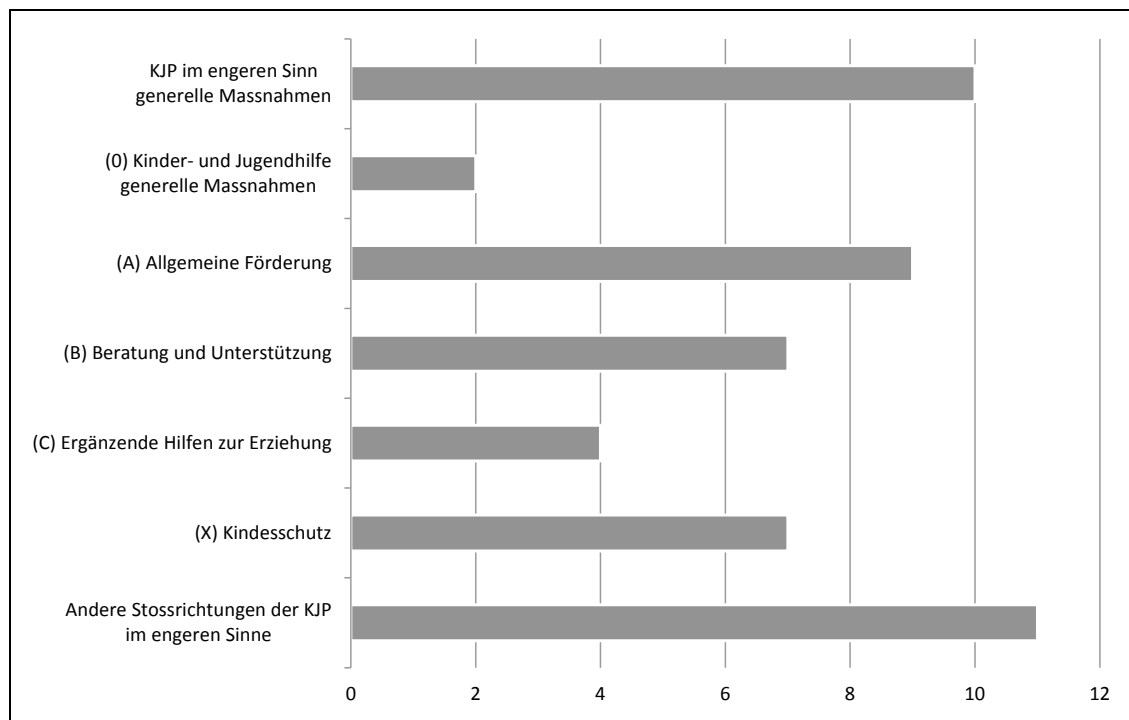
### 3.2.1 Verteilung der Massnahmen auf die Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik

10 der 12 untersuchten Programme beinhalten Massnahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Wie Abbildung 3-1 entnommen werden kann, beinhaltet ein Grossteil der Programme Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, die einem der drei Bereiche (A) bis (C) zugeordnet werden können, am häufigsten der allgemeinen Förderung. 7 Programme beinhalten Massnahmen zum Kinderschutz. Daneben sehen fast alle Programme Massnahmen im Bereich anderer Stossrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne vor, zu der Mitwirkung, Kinderrechte und Jugendschutz gezählt werden. Auch generelle Massnahmen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne werden in den meisten Programmen geplant und umgesetzt.

Ausnahmen sind die Kantone Freiburg und Waadt. Deren Programme beinhalten vorwiegend generelle Massnahmen zur Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne, die aber die Kinder- und Jugendhilfe einschliessen. Bis auf den Kanton Bern beinhalten alle Programme

Massnahmen zu anderen Stossrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik. Der Schwerpunkt liegt aber bei allen auf der Kinder- und Jugendhilfe. Lediglich in einem Programm wurden Massnahmen zur Kinder- und Jugendpolitik im weiteren Sinne durchgeführt (Massnahmen zur Berufsbildung im Kanton Uri).

**Abbildung 3-1:** Anzahl Kantone mit Massnahmen in einzelnen Bereichen der Kinder- und Jugendpolitik



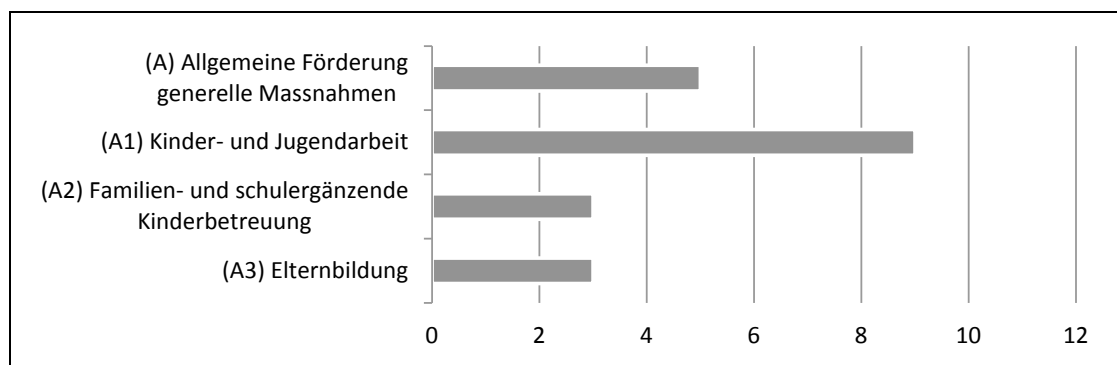
Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die kantonalen Programme sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Weiter sind die Programme unterschiedlich spezifisch in ihrer Ausgestaltung der Massnahmen. Auf der einen Seite weisen die Kantone Waadt, Wallis und Freiburg einen sehr hohen Anteil an generellen Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne auf, auf der anderen Seite umfassen die Programme der Kantone Bern, Basel-Landschaft und Neuenburg (fast) ausschliesslich konkrete Massnahmen in den einzelnen Unterbereichen (A1-A3; B1-B3; C1-C3) sowie im Bereich (X) Kinderschutz.

### 3.2.2 Verteilung der Massnahmen innerhalb der Bereiche

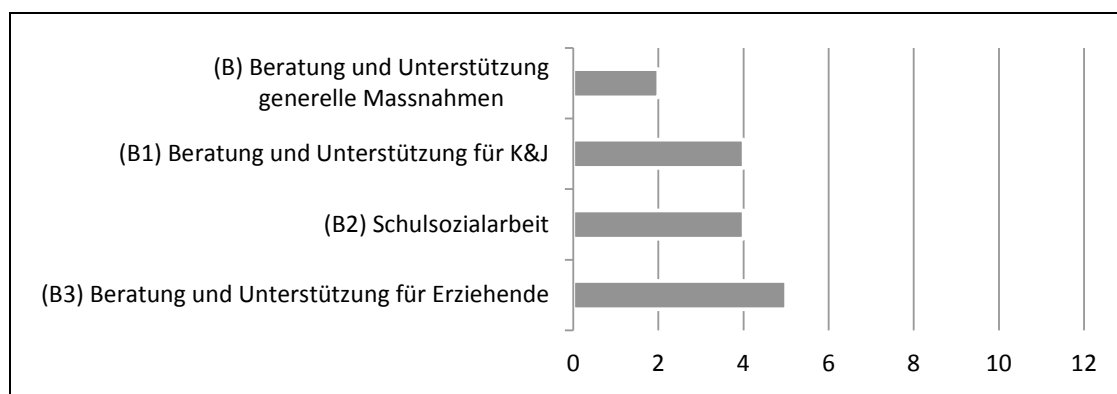
In einem nächsten Schritt wird die Ausrichtung der Programme innerhalb der Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik genauer betrachtet. Im Bereich (A) Allgemeine Förderung beinhalten die meisten Programme Massnahmen der Kinder- und Jugendarbeit, gefolgt von generellen Massnahmen der allgemeinen Förderung (Abbildung 3-2). Zur Familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung oder Elternbildung haben jeweils 3 Programme Massnahmen geplant oder durchgeführt.



**Abbildung 3-2:** Anzahl Kantone mit Massnahmen im Bereich (A) Allgemeine Förderung

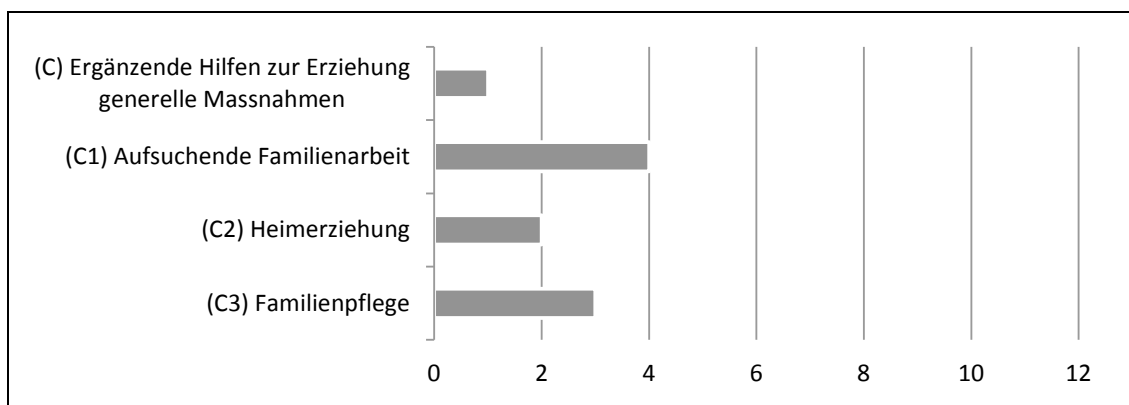
Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

Im Bereich (B) Beratung und Unterstützung stehen die spezifischen Unterbereiche im Mittelpunkt der Programme (Abbildung 3-3): So sollen vor allem Erziehende, aber auch die Schulsozialarbeit sowie die Kinder und Jugendlichen beraten und unterstützt werden. Nur 2 Programme sehen generelle Massnahmen der Beratung und Unterstützung vor.

**Abbildung 3-3:** Anzahl Kantone mit Massnahmen im Bereich (B) Beratung und Unterstützung

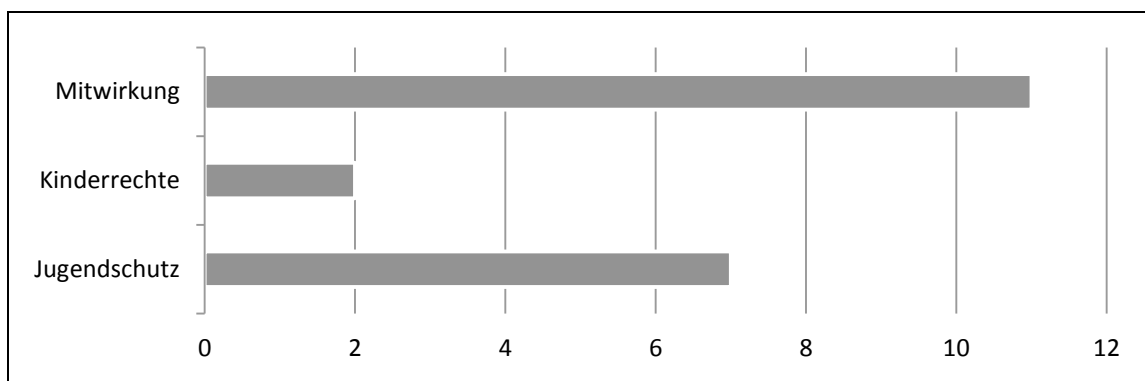
Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

Abbildung 3-4 zeigt die Massnahmen im Bereich (C) Ergänzende Hilfen zur Erziehung auf. In diesem Bereich beinhalteten im Vergleich zu den anderen Bereichen deutlich weniger Programme Massnahmen. Auch hier zeigt sich, dass in den Programmen vor allem spezifische Massnahmen geplant und umgesetzt wurden. Nur 1 Programm beinhaltet generelle Massnahmen.

**Abbildung 3-4:** Anzahl Kantone mit Massnahmen im Bereich (C) Ergänzende Hilfen zur Erziehung

Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

Schliesslich zeigt Abbildung 3-5 die Verteilung der Massnahmen anderer Stossrichtungen der Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne. Fast alle Programme haben Massnahmen zur Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen geplant oder umgesetzt. Gut die Hälfte der Programme beinhalten weiter Massnahmen zum Jugendschutz. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass unter Jugendschutz in diesem Bereich Massnahmen zum Umgang mit Tabak, Alkohol, Sexualität, Medien u.Ä. verstanden werden. 2 Programme befassen sich zudem mit der Stärkung der Kinderrechte.

**Abbildung 3-5:** Anzahl Kantone mit Massnahmen anderer Stossrichtungen der KJP im engeren Sinne

Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

### 3.3 Typen und Arten von Massnahmen

Im nächsten Schritt werden die Programme danach untersucht, welche Typen und Arten von Massnahmen vorgesehen waren (vgl. Tabelle A2, Anhang).

Auf einer ersten Analyseebene werden zunächst folgende Massnahmentypen unterschieden: Schaffung von Grundlagen, Entwicklung des Angebots, Koordination und Vernetzung und eine Sammelkategorie für Massnahmen, die nicht den vorgegebenen Kategorien zugeordnet

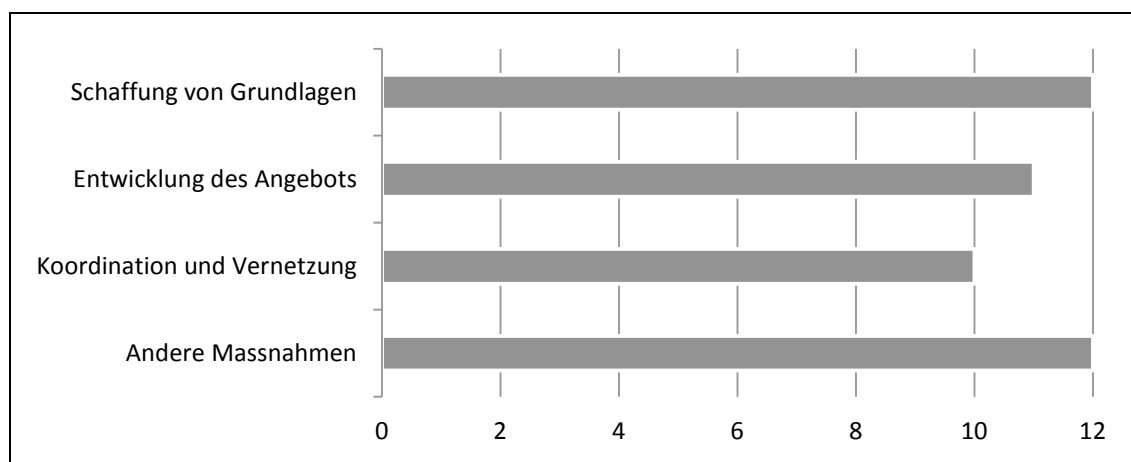
werden können. Jedem Typ können auf einer zweiten Analyseebene verschiedene Arten von Massnahmen zugeordnet werden.

### 3.3.1 Typen von Massnahmen

Die Programme differieren nicht nur bezüglich der inhaltlichen Ausrichtung, sondern auch bezüglich der Massnahmentypen. Dies ist unter anderem auf die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kantone zurückzuführen. Während einige Kantone schon vor der Umsetzung des Programms eine sehr weit entwickelte Kinder- und Jugendpolitik hatten, nutzen andere Kantone die Anschubfinanzierung nach Art. 26 KJFG zur Erarbeitung von Grundlagen und zum Aufbau einer kohärenten Kinder- und Jugendpolitik.

Abbildung 3-6 kann entnommen werden, dass alle Programme Massnahmen zur Schaffung von Grundlagen umfassen. Mit Ausnahme des Kantons Bern werden überall konkrete Angebote geschaffen oder ausgebaut und in den meisten Kantonen (ohne Bern und Waadt) sind die Koordination von Angeboten und/oder die Vernetzung verschiedener Akteure von Bedeutung. In der Sammelkategorie anderer Arten von Massnahmen finden sich vorwiegend Kommunikations- und Informationsmassnahmen. So übernimmt der Kanton häufig die Bekanntmachung von erarbeiteten Grundlagen, vorhandenen Angeboten und Anlaufstellen etc. Auch die Verbreitung von Informationen und Wissen, bspw. in einem Newsletter, über eine Internetplattform oder sogar in Form einer Kampagne gehören zu den vom Kanton übernommenen Aufgaben. Weiter wurden auch Fachtagungen oder Weiterbildungen für Fachpersonen, Kinder und Jugendliche oder auch für die Erziehenden geplant und durchgeführt.

**Abbildung 3-6:** Anzahl Kantone mit verschiedenen Typen von Massnahmen

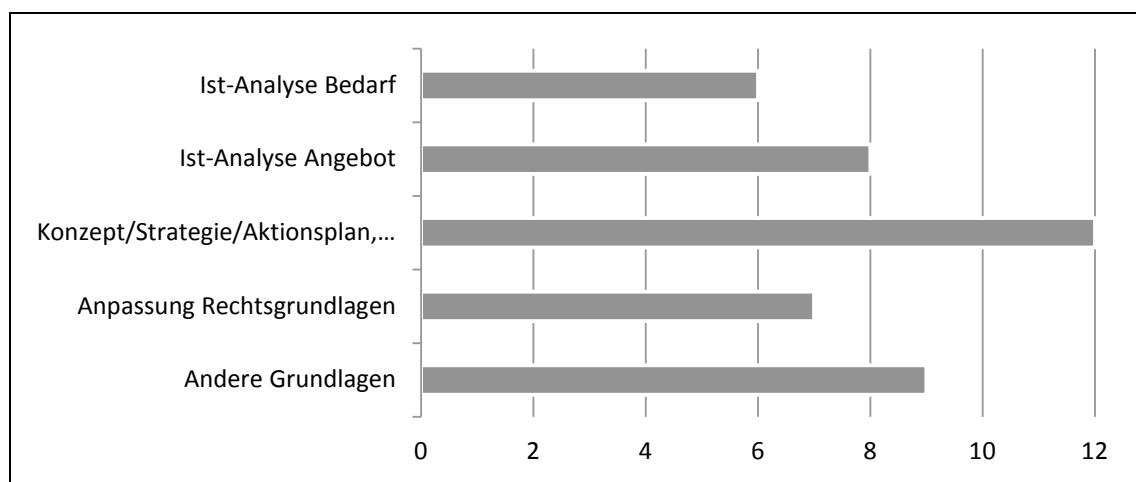


Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

### 3.3.2 Arten von Massnahmen

In allen Kantonen wurden Konzepte, Strategiepapiere, Aktionspläne, Leitbilder oder Ähnliches verfasst, die als Grundlage und Leitfaden für die weitere Arbeit dienen (Abbildung 3-7). Diese konzeptionellen Arbeiten basieren in vielen Kantonen auf Bestandesanalysen. Hierbei wurden etwas häufiger die bereits bestehenden Angebote erfasst und analysiert, in einigen Kantonen wurden aber auch die Bedürfnisse der Zielgruppen erhoben, um das Angebot entsprechend anpassen zu können. Schliesslich mussten in der Hälfte der Kantone auch die Rechtsgrundlagen angepasst werden. Diese politischen Entscheidungen mussten vorbereitet werden. In der Kategorie „Andere Grundlagen“ wurden vorwiegend das Sammeln, Aufbereiten und zur Verfügung stellen von Umsetzungshilfen (Best Practice Beispiele) erfasst, aber auch Evaluationen und Monitorings.

**Abbildung 3-7:** Anzahl Kantone, in denen Grundlagen erarbeitet wurden



Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

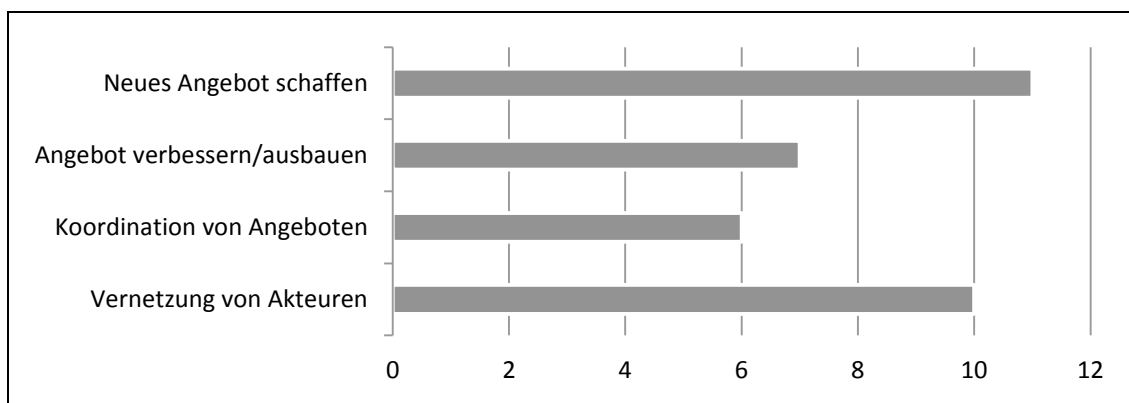
Abbildung 3-8 zeigt, wie viele Kantone Massnahmen zur (Weiter-)Entwicklung ihres Angebots, zur Koordination oder zur Vernetzung ergriffen haben. Die meisten Kantone (mit Ausnahme des Kantons Bern) haben innerhalb der Programme *neue* konkrete Angebote geschaffen. Diese reichen von Erstberatungsstellen über Treffen zwischen Politikerinnen und Politikern mit Jugendlichen, Besuchen von Familien mit Neugeborenen, Durchführung von Kinder- und Jugendparlamenten, Jugendinformations- und Beratungsstellen, Weiterbildungen, interaktiven Wanderausstellungen, Theateraufführungen und Polittagen bis hin zu Kurzfilmen und Zukunftskonferenzen.

So verschieden die *neugeschaffenen* Angebote, so unterschiedlich sind auch die *bestehenden* Angebote, die im Rahmen der kantonalen Programme unterstützt, verbessert oder ausgebaut werden. Häufig werden bestehende Internetseiten aktualisiert und ausgebaut, Projekte der offenen, verbandlichen und kommunalen Kinder- und Jugendarbeit und andere Kinder- und

Jugendförderungsprojekte unterstützt, Familientreffpunkte, Schulsozialarbeit oder auch Kinder- und Jugendkommissionen ausgebaut.

Da die Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik oft in der Verantwortung vieler verschiedener Akteure liegt, kommt den Kantonen die Aufgabe zu, bestehende Angebote zu koordinieren und wichtige Akteure in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen zu vernetzen. Beide Aktivitäten sind denn auch häufig Gegenstand kantonaler Programme: Während die Hälfte der Kantone bestehende Angebote koordiniert, ist die Vernetzung von Akteuren in fast allen Kantonen ein wichtiger Bestandteil des Programms. Ausnahmen bilden Bern und Waadt, welche sich auf generellere Massnahmen konzentrieren.

**Abbildung 3-8:** Anzahl Kantone mit Massnahmen zur Entwicklung des Angebots, zur Koordination und zur Vernetzung



Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.

### 3.4 Zielerreichung und Einflussfaktoren des Programmerfolgs

Die Analyse der Zielerreichung und der Einflussfaktoren des Programmerfolgs stützt sich auf die Selbstdeklarationen der Programmverantwortlichen in ihrer jährlichen Berichterstattung ans BSV sowie auf die Stellungnahmen des BSV hierzu. Erstens wird die Zielerreichung zu den einzelnen Massnahmen (Unterziele) erhoben. In einem zweiten Schritt werden die SWOT<sup>4</sup>-Analysen der Programmverantwortlichen zusammenfassend ausgewertet. Es konnten 11 Programme untersucht werden; für den Kanton Tessin (Programm 2017-2019) liegen noch keine Zielerfassung und keine SWOT-Analyse vor.

<sup>4</sup> Die Abkürzung SWOT steht für Strengths (Eigenschaften des Programms, welche die Zielerreichung begünstigen); Weaknesses (Eigenschaften des Programms, welche die Zielerreichung behindern); Opportunities (Rahmenbedingungen des Programms, welche die Zielerreichung begünstigen); Threats (Rahmenbedingungen des Programms, welche die Zielerreichung behindern).

### 3.4.1 Erfassung der Zielerreichung

Im Rahmen des Controllings wurden die operativen Programmziele nach Jahreszielen untergliedert. Das Erreichen eines operativen Ziels ist gleichzusetzen mit der Umsetzung einer Massnahme.

5 der 11 analysierten Kantone (BE, UR, VS, LU und SH) haben alle Ziele und Jahresziele fristgerecht erreicht. 2 Kantone (NE und SG) verzeichnen bei jeweils einem Jahresziel eine Verzögerung, die übrigen Ziele konnten aber plangemäss erreicht werden. 4 Kantone (BL, FR, SZ, VD) mussten vereinzelt Verzögerungen und Zielkorrekturen hinnehmen. Häufige Gründe für Verzögerungen und Zielanpassungen waren insbesondere verzögerte politische Entscheide, personelle Wechsel und fehlende Ressourcen.

### 3.4.2 Auswertung der SWOT-Analysen

Im Rahmen ihrer Berichterstattung ans BSV waren die kantonalen Programmverantwortlichen angehalten, jährlich eine SWOT-Analyse ihres Programms durchzuführen und daraus abgeleitete Verbesserungsmassnahmen am Programm zu beschreiben. Gestützt auf diese Analysen wurden für diesen Bericht mögliche Stärken, Schwächen sowie begünstigende und behindernde Rahmenbedingungen für den Programmerfolg zusammengetragen. Als Erfolg ist dabei eine möglichst umfassende Zielerreichung zu verstehen. Somit repräsentieren die Aussagen im Bericht die Erfahrungen der Programmverantwortlichen in verdichteter Form.

Als wichtigste *Stärke eines Programms* wurde die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren der Kinder- und Jugendpolitik genannt. Darunter wird einerseits deren Einbezug verstanden, also ein partizipativer Ansatz, andererseits aber auch die Vernetzung und der Austausch. Die Kommunikation ist dabei essenziell. Weiter wurde auch eine aktive Medienarbeit als Stärke empfunden. So habe diese eine Sensibilisierung ermöglicht, welche die Wahrnehmung der Kinder- und Jugendpolitik in der Öffentlichkeit gestärkt und somit eine erhöhte Unterstützung zur Folge hatte. Auch eine fachliche Projektunterstützung, die Mitarbeit von privaten Partnern oder eine vorausschauende Planung wurden als Stärken genannt.

Was von einigen Kantonen als Stärke genannt wurde, wurde von anderen als *Schwäche* thematisiert. So bringt eine enge Zusammenarbeit einen erhöhten Koordinations- und Zeitaufwand mit sich und setzt allenfalls Überzeugungsaufwand voraus. Eine schwache Medienarbeit bringe fehlende Sichtbarkeit mit sich und erschwere so die Arbeit, nicht zuletzt auch auf der politischen Ebene.

Der politische Kontext ist ein wichtiger *programmexterner Einflussfaktor* für den Programmerfolg. So wurden die Verankerung der Kinder- und Jugendhilfe im Regierungsprogramm und der erhöhte Handlungsdruck im Kanton als positiv beurteilt. Die Politik hatte aber auch in einigen Programmen eine negative Auswirkung. So gab es Verzögerungen, die sich auf politische Prozesse und Entscheidungen zurückführen lassen, und auch eine angespannte

finanzielle Situation und Sparmassnahmen wirkten sich negativ auf die Umsetzung aus. Weiter wurden von einigen Kantonen eine unklare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und fehlende Rechtsgrundlagen als Herausforderung genannt. Ein weiterer Punkt ist die Anschubfinanzierung selbst: Sie wird einerseits als Chance wahrgenommen, gleichzeitig besteht auch das Risiko, dass nach Auslaufen des Programms die Finanzierung nicht gesichert ist. Einige Kantone haben zudem die im Kanton bestehende Kultur der Freiwilligenarbeit als vorteilhafte Ressource für ihre Programme herausgestrichen.

## 4 Vorgesehene Programme und Gründe der Nichtteilnahme

Dieses Kapitel behandelt zunächst jene Kantone, welche beabsichtigen, künftig ein Programm zu realisieren und beantwortet die Fragestellungen 3 und 4 zu den Inhalten der vorgesehenen Programme. Dabei werden jene Kantone berücksichtigt, die bis zum 30. Juni 2017 ein Gesuch für die Vertragsperiode 2018-2020 eingereicht haben, oder die eine Gesuchseinreichung zu einem späteren Zeitpunkt zumindest erwägen (Tabelle 2-1). Anschliessend wird dargestellt, aus welchen Gründen einzelne Kantone auf ein vom Bund unterstütztes Programm verzichten (Frage 5 der Untersuchung).

### 4.1 Vorgesehene Programme

Das Gesuch des *Kantons Obwalden* beinhaltet 3 strategische Ziele und 8 Massnahmen in den Bereichen Kinder- und Jugendpolitik im engeren Sinne (generelle Massnahmen), allgemeine Förderung (explizit Kinder- und Jugendarbeit) und Beratung und Unterstützung. Im Fokus liegen die Frühe Förderung, die Förderung der Mitwirkung und der Jugendschutz. Neben einer Situationsanalyse und diversen konzeptionellen Arbeiten sollen vor allem auch konkrete Angebote geschaffen und unterstützt werden. Zur Umsetzung sollen verschiedene Fachpersonen einbezogen und ein Mandat extern vergeben werden.

Das Programm des *Kantons Zürich* verfolgt 4 strategische Ziele in der Kinder- und Jugendpolitik mit Schwerpunkten im Bereich der Kinder- und Jugendförderung und in der Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler und kantonaler Ebene. Einerseits soll die Angebotslandschaft im Bereich der Kinder- und Jugendförderung weiterentwickelt werden, andererseits soll die Partizipation von Kindern und Jugendlichen explizit auch im Rahmen der Kinder- und Jugendarbeit gefördert werden. Neben der Stärkung der Freiwilligenarbeit, insbesondere bei der Kinder- und Jugendarbeit, sollen die Schnittstellen zwischen den lokalen Partnern und der Verwaltung und deren Zusammenarbeit geklärt und definiert werden. Hierfür wird der Verein *okaj Zürich* (kantonaler Dachverband der offenen, verbandlichen und kirchlichen Jugendarbeit im Kanton Zürich) beauftragt.

Der *Kanton Thurgau* hat dem BSV sein Interesse gemeldet, 2018 ein Gesuch für die Periode 2019 bis 2021 einzureichen; Änderungen seien aber noch möglich. Gemäss der Befragung wird das bestehende Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik aus dem Jahr 2014 derzeit überarbeitet. Der Kanton strebt an, dass in die Umsetzung des neuen Konzepts auch eine Finanzhilfe des Bundes einfliesst. Die Ziele und Massnahmen des aktuellen Konzepts liegen schwerpunktmässig in den Bereichen allgemeine Förderung sowie Beratung und Unterstützung. Weiter stehen bisher vor allem der Ausbau und die Verbesserung von bereits bestehenden Angeboten im Vordergrund.

Auch der *Kanton Jura* sieht vor, 2018 beim BSV ein Gesuch einzureichen. Den vorläufigen Unterlagen ist zu entnehmen, dass eine vertiefte Bestandaufnahme der Bedürfnisse der Jugendlichen im Kanton durchgeführt und der Entwicklung des Programms als Grundlage



dienen soll. Ein wichtiges Element der Bestandesaufnahme ist eine Befragung der Jugendlichen. In welchem Bereich der Kinder- und Jugendpolitik sich die daraus abzuleitenden Ziele und Massnahmen ansiedeln lassen, ist nicht abzuschätzen.

Im *Kanton Solothurn* besteht ein grundsätzliches Interesse an einer Gesuchseinreichung. Zum Zeitpunkt der Befragung war eine Bestandesaufnahme in Arbeit und 2017 hat die neue Anlauf- und Koordinationsstelle für Kinder- und Jugendfragen gestartet. Die Ausrichtung der zukünftigen Kinder- und Jugendpolitik ist gemäss der Befragung somit in Erarbeitung. Sie bildet die Grundlage des vorgesehenen Programminhaltes.

Der Kanton *Aargau* erwägt ein Gesuch, wahrscheinlich für die Periode 2019 bis 2021. Dabei steht das Thema der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Vordergrund. Für die Periode 2020 bis 2022 ziehen die Kantone *Appenzell Innerrhoden*, *Genf* und *Graubünden* ein Gesuch in Betracht. Gemäss den Antworten in der Befragung liegen noch keine Konzepte oder andere Unterlagen vor und auch inhaltlich können noch keine weiteren Angaben gemacht werden.

Der Kanton *Nidwalden* hat eine Gesuchseinreichung nicht ausgeschlossen. Gemäss der Befragung sind zurzeit Gesetzgebungsprojekte im Gang, deren weiterer Verlauf abgewartet werden muss. Nach den politischen Entscheiden werde abgeklärt, in welchem Rahmen Anspruch auf Finanzhilfe nach Art. 26 KJFG bestünde und entsprechend ein Gesuch eingereicht oder nicht.

## 4.2 Gründe der Nichtteilnahme

In diesem Abschnitt werden die Gründe des Verzichts auf ein Programm nach Art. 26 KJFG dargestellt, die in der Befragung jener Kantone erhoben wurden, die kein Interesse angemeldet haben. Weiter werden die Gründe für den Rückzug des Gesuchs des Kantons Zug und für den Programmabbruch des Kantons Glarus erläutert.

Im Rahmen der Befragung teilte *Basel-Stadt* mit, dass im Moment kein Bedarf für den Kanton bestehe. Im Kanton *Appenzell Ausserrhoden* seien in den letzten Jahren im Rahmen des Familienleitbildes die Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz und die Frühe Förderung im Fokus gelegen. In nächster Zeit sei aus Ressourcengründen keine Gesuchseinreichung vorgesehen.

Der Kanton *Glarus* musste die Vereinbarung zum Aufbau- und Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik gemäss Art. 26 KJFG nach einem Jahr Laufzeit auflösen. Als Grund dafür wurde genannt, dass eine der drei Glarner Gemeinden entschieden hat, die Kosten für eine gemeinsame Trägerschaft und eine Fachstelle als Verbundaufgabe nicht ins Budget aufzunehmen und der Leistungsvertrag somit nicht erfüllt werden konnte.

Auch im Kanton *Zug* waren finanzielle Ressourcen der Grund für einen Rückzug des Gesuchs. So habe sich der Regierungsrat angesichts des laufenden Sparprogramms entschieden, den Leistungsauftrag zwischen Bund und Kanton doch nicht zu unterzeichnen.

## Öffentlich zugängliche Dokumente

Bundesrat (2012). Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007. Bern.

BSV (2014). Grundlagenpapier zur Gewährung von Finanzhilfen für kantonale Programme zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik gemäss Artikel 26 KJFG. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

BSV (2016). Vertragliche Vereinbarungen zwischen dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und den Kantonen nach Artikel 26 KJFG zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.



Tabelle A2: Typen und Arten von Massnahmen

Kanton	Laufzeit	Anzahl Ziele	Anzahl Massnahmen	Schaffung von Grundlagen					Entwicklung des Angebots		Koordination und Vernetzung		Andere Massnahmen
				Ist-Analyse Bedarf	Ist-Analyse Angebot	Konzept, Strategie, Aktionsplan,...	Anpassung Rechtsgrundlagen	Andere Grundlagen	Angebot schaffen	Angebot verbessern / ausbauen	Koordination von Angeboten	Vernetzung von Akteuren	
BE	2014-2016	6	12		•								•
BL	2014-2016	11	31	•	•	•	•	•		•			•
UR	2014-2016	6	28	•	•	•				•			•
VS	2014-2016	5	15		•					•			•
FR	2015-2017	6	16	•				•					•
NE	2015-2017	4	10				•						•
SZ	2015-2017	5	16		•			•					•
VD	2015-2017	6	22	•	•	•	•	•					•
LU	2016-2018	4	12		•			•					•
SG	2016-2018	11	30	•				•					•
SH	2016-2018	5	12	•	•			•					•
TI	2017-2019	4	9					•					•
Anzahl Kantone				6	8	12	7	9	11	7	6	10	12

Quelle: Auswertung von Programmdokumenten. N = 12 kantonale Programme.



# **Constitution et développement des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse**

**État des lieux de l'octroi d'aides financières par la Confédération  
en vertu de l'article 26 LEEJ**

Christian Bolliger

Patricia Sager

Berne, le 24 août 2017



## Résumé

En vertu de l'art. 26 de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ), la Confédération subventionne, depuis 2014, des programmes cantonaux visant à constituer et à développer les politiques de l'enfance et de la jeunesse. En juin 2012 le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de lui présenter en 2017 un rapport sur l'état de la mise en œuvre des mesures prévues à l'art. 26 LEEJ. Le présent rapport répond à ce mandat.

## Méthodologie

D'une part, l'enquête porte sur tous les programmes cantonaux déjà soutenus financièrement par la Confédération au 30 juin 2017. Une grille d'analyse a été utilisée pour identifier le contenu, le type et la catégorie des mesures prévues ainsi que leur mise en œuvre et les facteurs déterminants pour la réussite du programme. D'autre part, un sondage par écrit a permis de savoir quels cantons envisagent de déposer une demande et quels en seraient les thèmes et les objectifs ; quant aux cantons ayant renoncé à déposer une demande, ils devaient indiquer les raisons de cette abstention.

## Résultats

► *Treize cantons ont déjà sollicité une aide financière, d'autres devraient faire de même* : dans les cantons de BE, BL, UR et VS, la Confédération a subventionné entre 2014 et 2016 des programmes en vertu l'art. 26 LEEJ. Huit programmes sont en cours et seront soutenus jusqu'en 2017 (FR, NE, SZ, VD), 2018 (LU, SG, SH) ou 2019 (TI). Les cantons de OW et ZH (pour la période de 2018 à 2020) et ceux de JU, SO et TG (pour la période de 2019 à 2021) ont fait part de leur intérêt. Cinq autres cantons ont indiqué être en train de réfléchir à déposer une demande ou, tout du moins, ne l'excluent pas (AG, AI, GE, GR, NW). Deux cantons ne se sont pas montrés intéressés (AR, BS). Le canton de GL a interrompu son programme au bout d'un an, et celui de ZG a retiré sa demande.

► *Fil conducteur en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse* : sur les douze programmes achevés ou en cours, dix contiennent des mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse. À cet égard, les mesures d'encouragement d'ordre général, telles que l'animation enfance et jeunesse, sont les plus fréquentes (neuf programmes) ; sept programmes comprennent des mesures de conseil et de soutien et sept autres s'orientent sur la protection de l'enfance. Quatre programmes ont pour objet des aides complémentaires à l'éducation. Dans le même temps, la plupart des cantons ont prévu et mis en œuvre des mesures générales de politique d l'enfance et de la jeunesse au sens strict. Parallèlement, une majorité de programmes contient des mesures ci-blées qui ne relèvent pas de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais, par exemple, de l'encouragement de la participation et de la protection de la jeunesse. Les types de mesures les plus courants sont l'élaboration de documents de référence, surtout de stratégies, ainsi que la mise en réseau des acteurs et la mise en place d'offres concrètes.



► *Degré élevé de réalisation des objectifs – les ressources et le cadre politique sont la clé du succès* : cinq cantons ont atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixés jusqu'en 2016 ; six autres ont été confrontés de manière sporadique à des retards ou à des modifications d'orientation, mais sont sur la bonne voie. Comme principaux points forts de leurs programmes, les cantons citent l'implication, dès le début, des acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse et la collaboration avec ceux-ci. À l'inverse, la charge de travail accrue liée aux tâches de coordination est le point faible le plus souvent mentionné. Le contexte politique, notamment les processus décisionnels et les mesures d'économie, est considéré comme le principal facteur externe susceptible d'influencer positivement ou négativement les différentes étapes du programme.

► *Autres programmes envisagés, manque de ressources comme raison de la non-participation* : les programmes des cantons qui ont annoncé vouloir déposer une demande, qui envisagent de le faire ou qui ont déjà déposé leur dossier poursuivent les mêmes orientations que les autres programmes. Dans les mesures prévues, l'accent est mis sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse, et une analyse de la situation sert de base à l'élaboration des programmes. Le manque de ressources est la raison la plus souvent évoquée pour justifier l'interruption du programme, le retrait de la demande ou le renoncement.

## 1 Introduction

En réponse au postulat Fehr (07.3725) « Violence au sein de la famille. Protection des enfants et des jeunes », le Conseil fédéral a adopté en juin 2012 le rapport « Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics » (Conseil fédéral 2012). Il est arrivé à la conclusion que les enfants et les jeunes peuvent être protégés contre les actes de violence au sein de la famille grâce à un système d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Comme ce sont les cantons qui sont compétents en la matière, le Conseil fédéral a proposé de les aider financièrement à développer leur politique dans ce domaine. Il a renvoyé à l'art. 26 de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ)<sup>5</sup>, entrée en vigueur en 2013. Sur cette base, la Confédération peut allouer aux cantons des aides financières pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse (PEJ). Lors de l'adoption du rapport susmentionné, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) de lui présenter en 2017 un rapport sur l'état de la mise en œuvre des mesures prévues à l'art. 26 LEEJ. Le présent rapport répond à ce mandat.

### 1.1 Objet de l'enquête

Sur mandat de l'OFAS, le Büro Vatter a examiné l'état de la mise en œuvre et les contenus des programmes cantonaux de politique de l'enfance et de la jeunesse soutenus financièrement par la Confédération en vertu de l'art. 26 LEEJ. Pour les cantons qui n'avaient jusqu'alors pas sollicité d'aide financière au sens de l'art. 26 LEEJ, il s'agissait de déterminer les raisons de cette abstention et de voir si des travaux préparatoires étaient en cours en vue de déposer une demande avant le dernier délai et, si tel était le cas, d'en indiquer la thématique.

Tout octroi d'aide financière est subordonné à la conclusion d'une convention entre le canton concerné et l'OFAS, dans laquelle sont définis le programme, ses objectifs et le montant alloué. Les aides financières sont versées pendant trois ans au maximum. Conformément à l'art. 26 LEEJ, la Confédération peut soutenir de tels programmes pendant huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, ce qui signifie que la dernière période possible s'étendra de 2020 à 2022 (OFAS 2014 ; voir aussi art. 26 ss OEEJ<sup>6</sup>). Les cantons décident s'ils entendent profiter de cette offre et s'ils prévoient, dans leurs programmes, des mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Ils peuvent aussi mettre l'accent sur d'autres domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Le présent rapport ne se concentre donc pas uniquement

---

<sup>5</sup> Loi fédérale du 30.09.2011 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ ; RS 446.1)

<sup>6</sup> Ordonnance du 17.10.2012 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (ordonnance sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, OEEJ ; RS 446.11)

sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse, mais prend également en considération l'ensemble des mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse, au sens strict comme au sens large (OFAS 2014 : 4 ; pour la distinction entre le sens strict et le sens large, voir ch. 1.3), pour autant que ces mesures aient été ou soient subventionnées par la Confédération en vertu de l'art. 26 LEEJ. En parallèle, les programmes cantonaux peuvent prévoir d'autres mesures qui ne sont pas soutenues par la Confédération.

## 1.2 Questions posées et sources d'information de l'enquête

Concrètement, l'étude vise à répondre aux questions suivantes :

1. Quels cantons ont perçu ou perçoivent des aides financières en vertu de l'art. 26 LEEJ ?
2. Pour quels cantons une demande d'aide financière en vertu de l'art. 26 LEEJ est-elle en suspens auprès de l'OFAS ?
3. De quels programmes s'agit-il ? Quelles bases théoriques, planifications et mesures concrètes ont été mises sur pied dans les cantons, le sont actuellement ou sont prévues ?
4. Dans quelle mesure les programmes cantonaux soutenus par l'OFAS ou les demandes d'aides financières en suspens comprennent-ils l'élaboration de documents de référence et de mesures dans le domaine de l'*aide* à l'enfance et à la jeunesse ?
5. Pour quelles raisons les autres cantons n'ont-ils pas (encore) déposé de demande d'aide financière au sens de l'art. 26 LEEJ ?
6. Ces cantons prévoient-ils de déposer une demande d'ici à 2019 ? Dans la négative, pourquoi ? Dans l'affirmative, les programmes comprendront-ils l'élaboration de documents de référence et de mesures dans le domaine de l'*aide* à l'enfance et à la jeunesse ? Si oui, lesquelles ?
7. Lors de la mise en œuvre des programmes en cours dans les différents cantons, y a-t-il des difficultés ou des modifications importantes par rapport aux conventions conclues ? Si oui, comment se justifient-elles ?

L'analyse des programmes déjà achevés ou en cours ainsi que des demandes en suspens auprès de l'OFAS à l'été 2017 repose principalement sur un examen des documents en possession de l'OFAS concernant les programmes (documents de travail, autres documents relatifs à la demande, contrats, rapports annuels des cantons à l'OFAS). Les autres cantons ont reçu un courrier leur demandant s'ils envisagent de déposer une demande. La méthodologie sera expliquée au fur et à mesure des chapitres.

### 1.3 Organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Dans son rapport en réponse au postulat Fehr, le Conseil fédéral (2012 : 8-9) distingue la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict et au sens large :

- *Politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict* : elle « désigne les contributions destinées à protéger de manière ciblée les enfants et les jeunes, à les encourager et à permettre leur participation ». Elle consiste essentiellement en *l'aide à l'enfance et à la jeunesse*, laquelle « offre aux enfants et aux jeunes des possibilités d'apprentissage et de formation extrascolaires, soutient les parents dans leurs tâches éducatives, fournit aux enfants, aux jeunes et à leur famille des prestations de conseil et de soutien pour affronter les défis d'ordre général et les situations de vie difficiles, et intervient dans les cas concrets de violence envers les enfants et les jeunes ». Concrètement, l'aide à l'enfance et à la jeunesse repose sur le catalogue des prestations de base présenté par l'illustration 1-1 (pour les définitions et les descriptions de ces prestations, voir Conseil fédéral 2012 : 23-29, annexe 3, et la plateforme électronique consacrée à la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse<sup>7</sup>). L'aide à l'enfance et à la jeunesse est notamment complétée par des prescriptions relatives à la protection de la jeunesse dans le droit du travail ou dans le domaine public.

**Illustration 1-1:** Prestations de base de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

A	Encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille
A1	Animation enfance et jeunesse
A2	Accueil extrafamilial et parascolaire
A3	Formation des parents
B	Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés
B1	Conseil et soutien aux enfants et aux jeunes
B2	Travail social en milieu scolaire
B3	Conseil et soutien aux parents
C	Aides complémentaires à l'éducation
C1	Accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie
C2	Placement en institution
C3	Placement en famille d'accueil
D	Analyse de situations
E	Gestion par cas

Source : Conseil fédéral (2012 : 23)

- *Politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large* : elle « part du principe que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par de multiples paramètres

<sup>7</sup> <https://www.politiqueenfancejeunesse.ch/themes-et-reglementation/definitions/prestations-relevant-de-la-politique-de-lenfance-et-de-la-jeunesse.html> ; 02.08.2017

relevant de domaines et de niveaux politiques différents et concernant également d'autres groupes d'âge ». Le Conseil fédéral entend par là notamment la politique familiale et la politique sociale. La politique de l'enfance et de la jeunesse constitue une tâche transversale, puisqu'elle a pour mission de promouvoir la prise en compte des besoins des enfants et des jeunes dans ces domaines politiques et qu'elle vise à garantir la participation des enfants et des jeunes.

#### **1.4 Structure du rapport**

Le chapitre 2 examine l'état (au 30 juin 2017) de la mise en œuvre de l'art. 26 LEEJ par les cantons. Le chapitre 3 analyse de manière détaillée le contenu, le type et la catégorie des mesures. Il détermine si les aides financières achevées ou en cours ont atteint leurs objectifs. Le chapitre 4 porte sur les cantons qui n'ont, jusqu'ici, pas reçu d'aide financière. En annexe, les résultats de l'analyse sont détaillés sous la forme de tableaux.

## 2 État de la mise en œuvre

Ce chapitre dresse un aperçu de l'état de la mise en œuvre de l'art. 26 LEEJ. Il apporte des réponses aux questions 1 et 2 concernant l'utilisation des aides financières octroyées en vertu de l'art. 26 LEEJ. En outre, il recense les cantons qui n'ont pas encore déposé de demande et indique si ceux-ci sont intéressés par un programme. Une enquête a été menée auprès d'eux pour déterminer s'ils envisagent de déposer une demande (question 6). En cas de réponse positive, ces cantons devaient indiquer le contenu du programme (ch. 4.1) et, en cas de réponse négative, ils devaient expliquer les raisons de leur non-participation (ch. 4.2).

### 2.1 Cantons ayant bénéficié ou bénéficiant d'aides financières

Comme le montre le tableau 2-1, les aides financières dans les cantons de Berne, de Bâle-Campagne, d'Uri et du Valais sont déjà achevées. Les cantons de Fribourg, de Neuchâtel, de Schwyz, de Vaud, de Lucerne, de Saint-Gall, de Schaffhouse et du Tessin bénéficient actuellement d'aides financières et du suivi de l'OFAS. Le canton de Glaris a lancé un programme, mais a résilié la convention contractuelle avec l'OFAS à fin 2016 (voir ch. 4.2). Le canton de Zoug a déposé une demande, mais l'a retirée par la suite.

**Tableau 2-1** : État de la mise en œuvre et planification des aides financières au sens de l'art. 26 LEEJ

État au 1 <sup>er</sup> juillet 2017	Cantons
Aide financière achevée	2014-2016 : BE, BL, UR, VS
Aide financière en cours	2015-2017 : FR, NE, SZ, VD 2016-2018 : GL*, LU, SG, SH 2017-2019 : TI
Demande déposée, puis retirée	ZG
Demande déposée pour 2018-2020	OW, ZH
Intérêt communiqué à l'OFAS pour 2019-2021	JU, SO, TG
Aucun intérêt communiqué jusqu'à présent ; selon l'enquête, demande pas exclue ou en discussion	AG, AI, GE, GR, NW
Aucun intérêt communiqué jusqu'à présent ; selon l'enquête, aucune demande prévue	AR, BS

Tableau établi par les auteurs : données conformément à la vue d'ensemble des conventions contractuelles (OFAS 2016) et informations de l'OFAS ou fournies par les personnes de contact en charge de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sein des administrations cantonales (enquête du Büro Vatter).

\* Glaris a résilié la convention à fin 2016.

## **2.2 Cantons n'ayant pas encore sollicité d'aide financière**

En 2017, les cantons d'Obwald et de Zurich ont déposé une demande pour la période allant de 2018 à 2020. En outre, les cantons du Jura, de Soleure et de Thurgovie ont fait part à l'OFAS de leur souhait d'obtenir une aide financière pour la période 2019-2021 et confirmé leur intérêt dans leur réponse au sondage. Les cantons d'Argovie, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Genève et des Grisons ont indiqué être éventuellement intéressés par une aide financière. Le canton d'Argovie a expliqué qu'il allait vraisemblablement déposer une demande d'aide financière pour la période 2019-2021, tandis que les trois autres cantons ont mentionné la période 2020-2022. Le canton de Nidwald n'exclut pas de déposer une demande. Par contre, les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Bâle-Ville ne montrent pas d'intérêt pour un programme.

### 3 Aides financières achevées ou en cours

Ce chapitre traite des réponses apportées aux questions 3, 4 et 7 concernant les programmes achevés ou en cours. Les caractéristiques retenues pour les programmes sont les suivantes :

- Orientation thématique des mesures de politique de l'enfance et de la jeunesse (ch. 3.2)
- Catégorie et type des mesures (ch. 3.3)
- Réalisation des objectifs et facteurs déterminants pour la réussite du programme (ch. 3.4)

S'agissant du canton du Tessin, dont le programme n'a démarré qu'en 2017, seules des informations concernant les documents de référence et les mesures sont disponibles. Aucun problème de mise en œuvre ou aucune modification n'a à ce jour été signalé.

La plateforme électronique consacrée à la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse (<https://www.politiqueenfancejeunesse.ch>) recense plus en détail les programmes achevés ou en cours.

#### 3.1 Aperçu de la méthodologie

*L'analyse ne tient compte que des parties des programmes cantonaux qui faisaient l'objet d'une convention contractuelle avec l'OFAS et qui bénéficiaient de ce fait d'une aide financière de la Confédération. Par souci de simplification, le terme « programme » est utilisé pour désigner ces parties de programmes.*

Lors du recensement et de l'analyse des programmes ayant bénéficié ou bénéficiant encore d'aides financières, une grille d'analyse a été utilisée pour déterminer le contenu, le type et la catégorie des mesures ainsi que la réalisation des objectifs. Cette grille a été élaborée par le Büro Vatter et approuvée par l'OFAS.

Afin de collecter les informations les plus détaillées possible sur les programmes, les différentes mesures prévues par ces derniers ont servi d'unités d'analyse. Ces mesures sont considérées comme des objectifs opérationnels dans le rapport annuel des cantons à l'intention de l'OFAS concernant la réalisation des objectifs des programmes. Le codage a été agrégé pour l'évaluation de façon à pouvoir tirer des conclusions au sujet des programmes. Ainsi, le présent rapport recense surtout le nombre de programmes pour lesquels des mesures d'une catégorie spécifique ont été prévues ou exécutées. Toutes les mesures ont été prises en considération lors de l'évaluation, même celles qui n'étaient pas encore achevées à fin 2016 ou qui n'avaient pas encore commencé. Cette méthodologie a permis de comparer de manière adéquate les différents programmes cantonaux.

L'évaluation des programmes au moyen de la grille d'analyse s'est basée en premier lieu sur les rapports des cantons à l'intention de l'OFAS concernant la réalisation des objectifs de



2016. Ces rapports couvrent également les activités des années précédentes et l'état d'avancement des objectifs jusqu'à cette année. Les projets de programme ont été utilisés à titre complémentaire lorsqu'une information ne se trouvait pas ou n'était pas énoncée suffisamment clairement dans les rapports.

## 3.2 Orientation thématique des programmes

Cette partie traite de la répartition des mesures prévues par les programmes entre les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que de la répartition des mesures au sein de chacun de ces domaines.

La structuration des thèmes relevant de l'aide à l'enfance et à la jeunesse a été reprise du rapport du Conseil fédéral (Conseil fédéral 2012 : 23) (voir l'illustration 1-1 ; pour une vue d'ensemble de toutes les catégories de la grille d'analyse, voir Tableau A1 en annexe). Elle a été complétée par une catégorie relative à la protection de l'enfance (dans le sens de la protection contre la négligence et la mise en danger) et par des catégories relatives à d'autres orientations de politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict : les mesures destinées à promouvoir la participation, les mesures visant à renforcer les droits des enfants conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant et les mesures de protection de la jeunesse. Finalement, une catégorie a été ajoutée à la grille d'analyse pour les mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large. Par contre, aucune mesure n'a pu être attribuée aux deux domaines D (Analyse de situations) et E (Gestion par cas). On peut supposer que les prestations correspondantes ont été rattachées, dans les différents programmes, à des mesures relevant d'autres domaines, par exemple B2 (Travail social en milieu scolaire) ou C2 (Placement en institution), et qu'elles n'ont pas été explicitement signalées.

De nombreuses mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse n'ont pas pu être attribuées à une catégorie de prestations spécifique (par ex. A1 [Animation enfance et jeunesse]). C'est la raison pour laquelle la grille d'analyse contient également des catégories génériques pour les domaines A (Encouragement), B (Conseil et soutien) et C (Aides complémentaires à l'éducation) (toujours désignées comme « mesures générales »). De même, la grille d'analyse contient des catégories génériques pour des mesures ciblant l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans son ensemble et la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict dans son ensemble. Ces catégories sont, elles aussi, désignées comme des « mesures générales ».

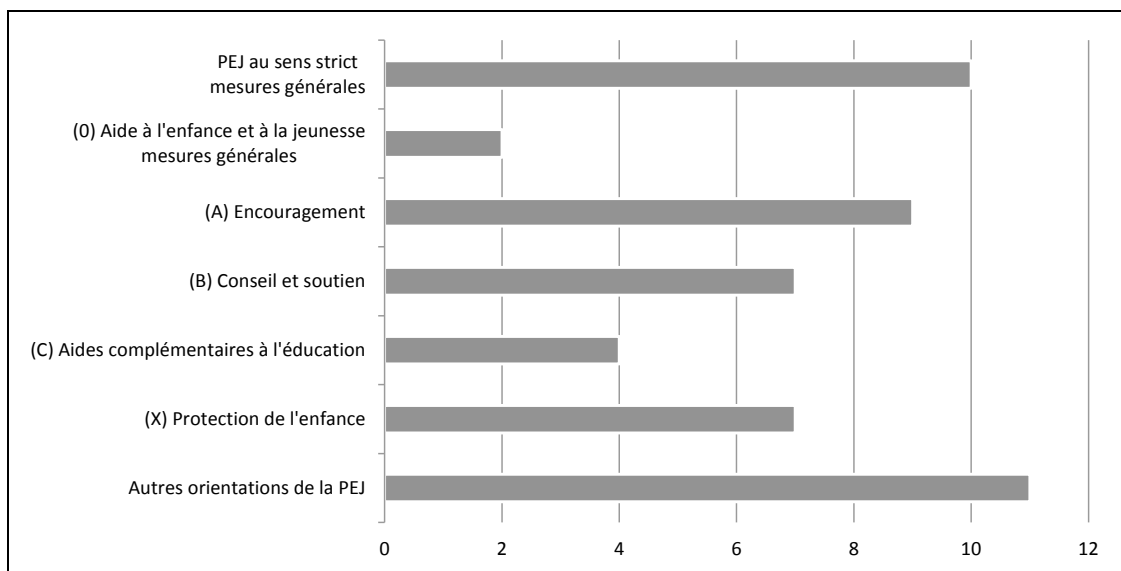
### 3.2.1 Répartition des mesures dans les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Sur les douze programmes examinés, dix comprennent des mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse. L'illustration 3-1 montre qu'une grande partie des programmes comprend des mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse pouvant être attribuées à l'un des trois domaines A, B et C. Le domaine A (Encouragement) est le plus fréquent. Sept programmes contiennent

des mesures de protection de l'enfance. Parallèlement, presque tous les programmes prévoient des mesures concernant d'autres orientations de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict, dont la participation, les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse. De plus, dans la plupart des programmes, des mesures générales de politique de l'enfance et de la jeunesse sont prévues et mises en œuvre.

Les cantons de Fribourg et de Vaud constituent des exceptions. Leurs programmes contiennent principalement des mesures générales de politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict, mais celles-ci englobent l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Tous les programmes, sauf celui du canton de Berne, contiennent des mesures concernant d'autres orientations de politique de l'enfance et de la jeunesse. Toutefois, ils sont tous axés sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Un seul programme comprend des mesures de politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large (mesures concernant la formation professionnelle dans le canton d'Uri).

**Illustration 3-1 :** Nombre de cantons avec des mesures dans les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse



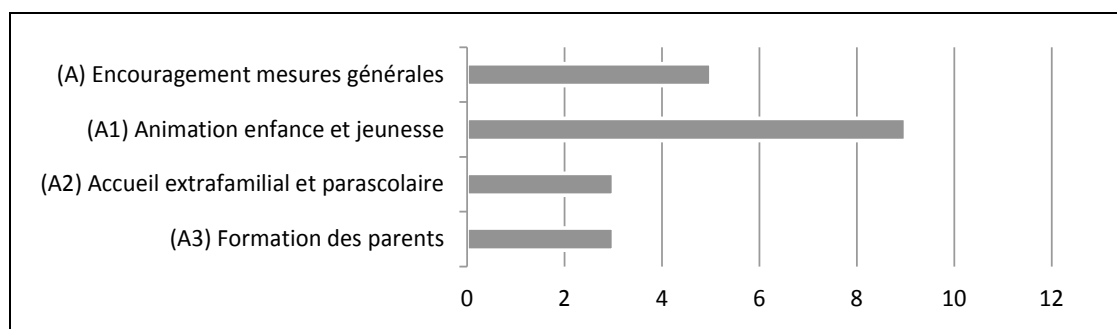
Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

D'une manière générale, on constate que les programmes cantonaux sont très différents les uns des autres et que les mesures prévues présentent des degrés de spécificité variables. D'un côté, les cantons de Vaud, du Valais et de Fribourg présentent un très grand nombre de mesures générales dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict ; d'un autre côté, les programmes des cantons de Berne, de Bâle-Campagne et de Neuchâtel comprennent (presque) exclusivement des mesures concrètes dans les différents sous-domaines (A1-A3 ; B1-B3 ; C1-C3) et dans le domaine X (Protection de l'enfance).

### 3.2.2 Répartition des mesures à l'intérieur de chaque domaine

L'étape suivante consiste à examiner plus précisément l'orientation des programmes à l'intérieur de chacun des domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Dans le domaine A (Encouragement), la plupart des programmes contiennent des mesures d'animation enfance et jeunesse, suivies par des mesures générales d'encouragement (illustration 3-2). Trois programmes ont prévu ou mis en œuvre des mesures de formation des parents et d'accueil extrafamilial et parascolaire.

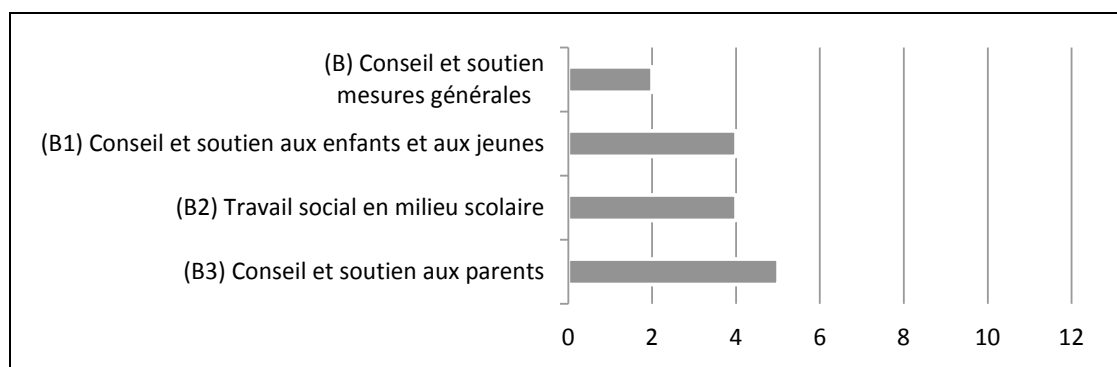
**Illustration 3-2 :** Nombre de cantons avec des mesures dans le domaine A (Encouragement)



Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

Dans le domaine B (Conseil et soutien), les programmes mettent l'accent sur les sous-domaines spécifiques (illustration 3-3) : ce sont avant tout les parents, mais aussi les travailleurs en milieu scolaire ainsi que les enfants et les jeunes qu'il s'agit de conseiller et de soutenir. Seuls deux programmes prévoient des mesures générales de conseil et de soutien.

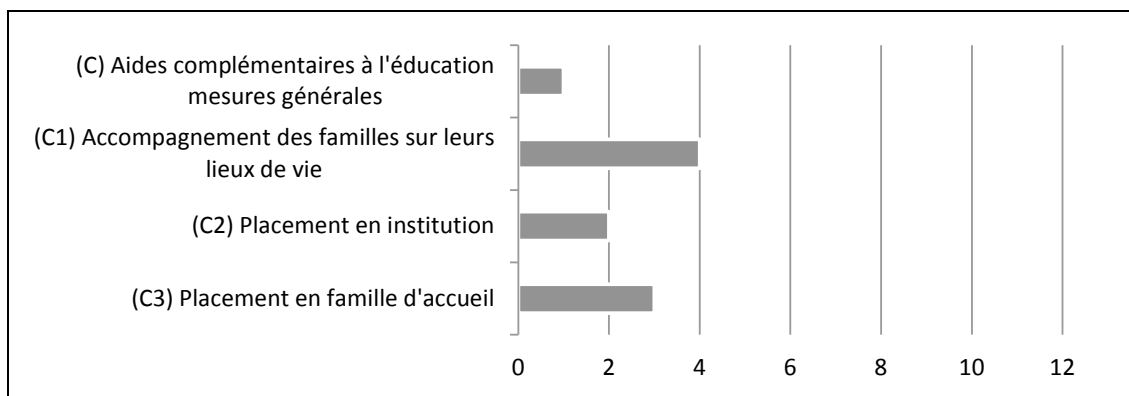
**Illustration 3-3 :** Nombre de cantons avec des mesures dans le domaine B (Conseil et soutien)



Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

L'illustration 3-4 présente les mesures dans le domaine C (Aides complémentaires à l'éducation). Le nombre de programmes qui prévoient de telles mesures est nettement plus réduit que pour les autres domaines. Ici également, on note que ce sont surtout des mesures spécifiques qui sont prévues et mises en œuvre. Un seul programme comprend des mesures d'ordre général.

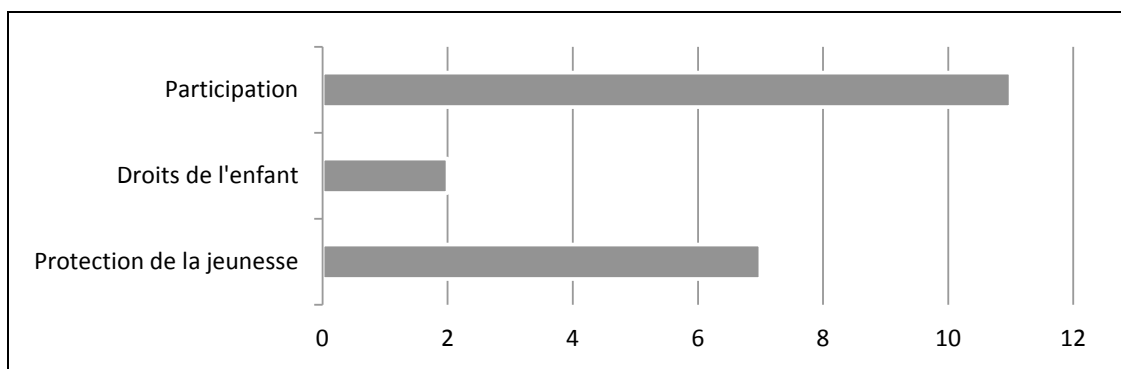
**Illustration 3-4 :** Nombre de cantons avec des mesures dans le domaine C (Aides complémentaires à l'éducation)



Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

Enfin, l'illustration 3-5 indique la répartition des mesures concernant d'autres orientations de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict. Presque tous les programmes ont prévu ou mis en œuvre des mesures de participation des enfants et des jeunes. Une bonne moitié des programmes contient d'autres mesures de protection de la jeunesse. Il convient de noter ici que, dans ce domaine, on entend par protection de la jeunesse les mesures concernant notamment le tabac, l'alcool, la sexualité et les médias. En outre, deux programmes s'intéressent au renforcement des droits de l'enfant.

**Illustration 3-5 :** Nombre de cantons avec des mesures concernant d'autres orientations de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict



Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

### 3.3 Catégories et types de mesures

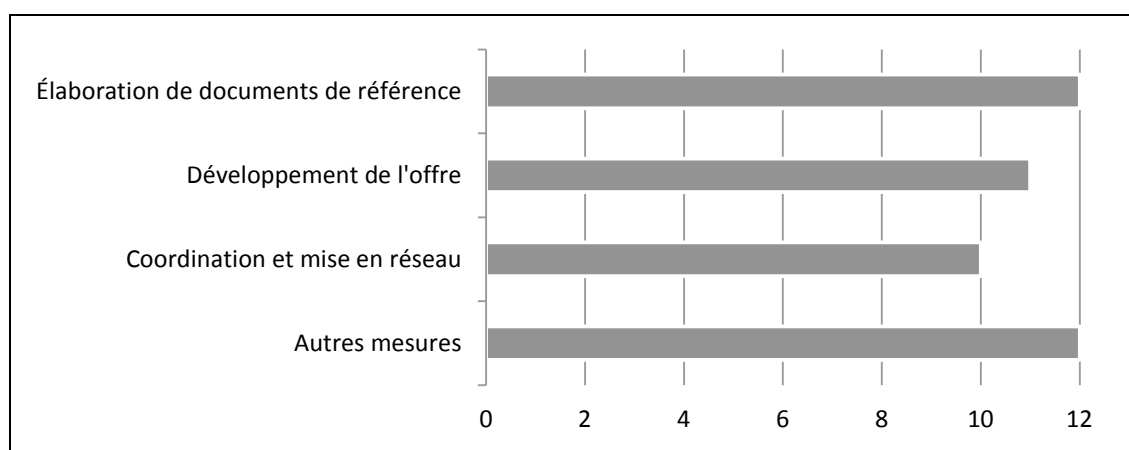
L'étape suivante consiste à analyser les programmes en fonction des catégories et des types de mesures qui y sont prévues (voir Tableau A2, annexe).

Une distinction est d'abord établie entre les catégories de mesures suivantes : élaboration de documents de référence, développement de l'offre, coordination et mise en réseau. Une dernière catégorie rassemble les mesures qui n'ont pas pu être attribuées à l'une des catégories précédentes. Différents types de mesures peuvent ensuite être attribués à chacune de ces catégories.

### 3.3.1 Catégories de mesures

Les programmes présentent des différences non seulement dans leur contenu, mais aussi dans les catégories de mesures qu'ils prévoient. Cela s'explique notamment par le fait que les cantons ne partent pas tous du même point. Tandis que certains cantons menaient déjà, avant la mise en œuvre du programme, une politique de l'enfance et de la jeunesse particulièrement développée, d'autres ont utilisé le financement incitatif prévu à l'art. 26 LEEJ pour constituer et développer une politique plus cohérente.

**Illustration 3-6** : Nombre de cantons pour chaque catégorie de mesures



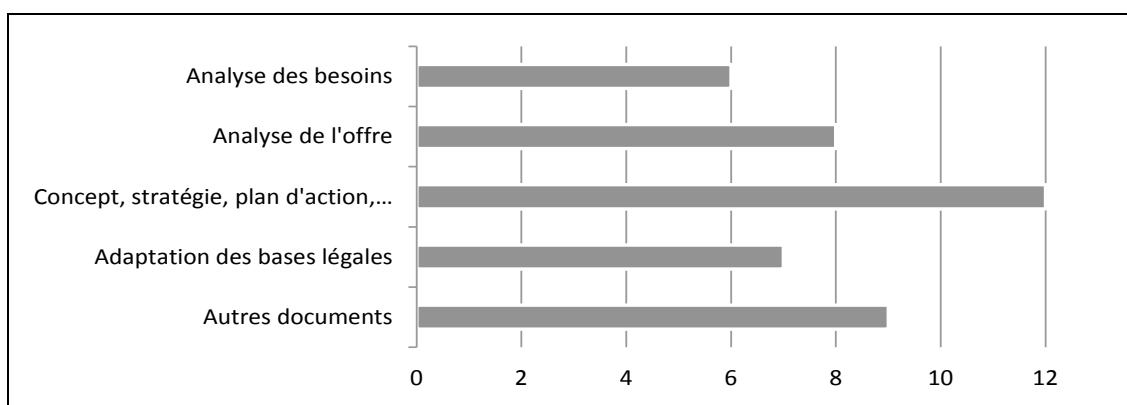
Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

L'illustration 3-6 montre que tous les programmes prévoient l'élaboration de documents de référence. À l'exception de Berne, tous les cantons ont mis sur pied ou renforcé des offres concrètes et, dans la plupart des cantons (sauf Berne et Vaud), l'accent est mis sur la coordination des offres proposées ou la mise en réseau des différents acteurs. Les autres types de mesures rassemblées dans la catégorie générale correspondent, pour l'essentiel, à des activités de communication et d'information. Ainsi, le canton communique souvent sur les documents de référence élaborés, les offres disponibles et les points de contact, et se charge de diffuser des informations et des connaissances, par exemple au moyen d'une newsletter, d'une plateforme en ligne ou d'une campagne publicitaire. En outre, des séminaires ou des formations continues destinées aux professionnels, aux enfants et aux jeunes, ainsi qu'aux parents ont été prévues et organisées.

### 3.3.2 Types de mesures

Tous les cantons ont élaboré des documents stratégiques, des plans d'action, des principes directeurs ou des documents similaires afin de pouvoir disposer de documents de référence sur lesquels s'appuyer pour la suite du projet (illustration 3-7). Ces travaux se fondent, dans de nombreux cantons, sur des analyses contextuelles. À cet égard, une bonne partie des cantons ont recensé et analysé les offres déjà existantes ; d'autres cantons se sont penchés sur les besoins des différents groupes cibles de façon à pouvoir adapter leur offre en conséquence. Enfin, la moitié des cantons ont également dû modifier leurs bases légales. Des travaux préparatoires ont été nécessaires pour prendre ces décisions politiques. La rubrique « Autres documents » comprend pour l'essentiel les aides à la mise en œuvre (exemples de bonnes pratiques) telles qu'elles ont été collectées, préparées et mises à disposition, mais aussi les évaluations et les monitorings.

**Illustration 3-7 :** Nombre de cantons pour les différents types de documents de référence



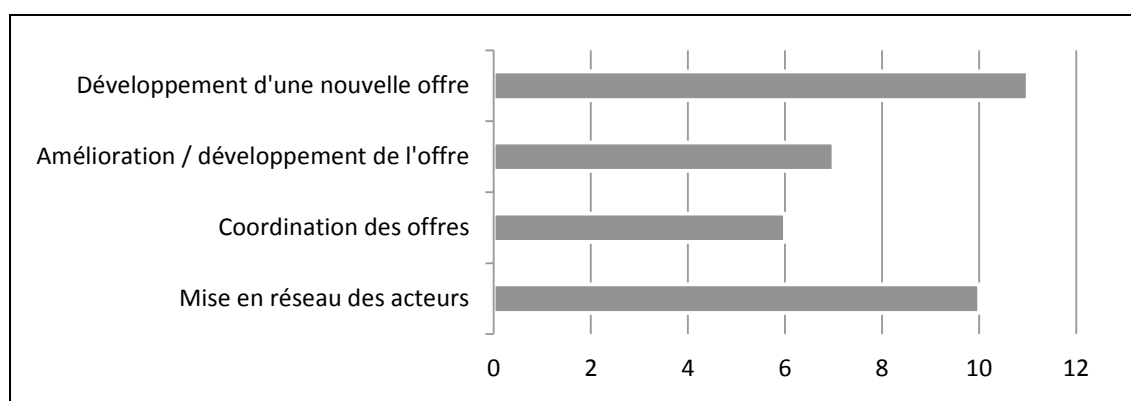
Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

L'illustration 3-8 indique le nombre de cantons ayant pris des mesures pour développer ou étoffer leur offre, pour la coordination ou pour la mise en réseau. La plupart des cantons (à l'exception de Berne) ont mis en place de *nouvelles* offres concrètes dans le cadre de leurs programmes. Ces offres sont multiples : points de contact pour une première consultation, rencontres entre jeunes et responsables politiques, visites auprès de familles avec des nouveau-nés, organisation de parlements d'enfants et de jeunes, services d'information et de conseil aux jeunes, formations continues, expositions itinérantes interactives, représentations théâtrales, journées politiques, courts métrages et laboratoires du futur.

À l'instar des *nouvelles* offres, les offres *existantes* qui sont soutenues, améliorées ou étendues dans le cadre des programmes cantonaux se caractérisent, elles aussi, par une grande diversité. Il s'agit souvent de mettre à jour ou d'enrichir le contenu de pages Internet, de soutenir des projets d'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert, en milieu associatif et au niveau communal ainsi que d'autres projets d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, mais aussi de développer les lieux de rencontre pour les familles, le travail social en milieu scolaire ou les commissions pour l'enfance et la jeunesse.

Puisque la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse relève souvent de la compétence de nombreux acteurs, les cantons ont pour tâche de coordonner les offres existantes et de mettre en réseau les principaux acteurs intervenant dans différents domaines et à différents niveaux. Ces deux activités font fréquemment l'objet des programmes cantonaux : tandis que la moitié des cantons coordonne les offres existantes, la mise en réseau des différents acteurs fait partie intégrante du programme dans presque tous les cantons. Font exception les cantons de Berne et de Vaud, qui se concentrent sur des mesures plus générales.

**Illustration 3-8** : Nombre de cantons pour les différents types de mesures de développement de l'offre, de coordination et de mise en réseau



Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.

### 3.4 Réalisation des objectifs et facteurs déterminants pour la réussite du programme

L'analyse de la réalisation des objectifs et des facteurs déterminants pour la réussite du programme est fondée sur les déclarations des responsables de programme faites dans leurs rapports annuels à l'intention de l'OFAS ainsi que sur les prises de position de l'OFAS à cet égard. La réalisation des objectifs a d'abord été recensée pour chacune des différentes mesures (sous-objectifs), puis les analyses SWOT<sup>8</sup> des responsables de programme ont été synthétisées. Onze programmes ont pu être examinés ; pour le canton du Tessin (programme 2017-2019), il n'est pas encore possible de savoir si les objectifs ont été atteints et il n'existe aucune analyse SWOT.

<sup>8</sup> L'abréviation SWOT vient de l'anglais : *strengths* = points forts (caractéristiques du programme qui favorisent la réalisation des objectifs) ; *weaknesses* = points faibles (caractéristiques du programme qui entravent la réalisation des objectifs) ; *opportunities* = opportunités (conditions générales du programme qui favorisent la réalisation des objectifs) ; *threats* = menaces (conditions générales du programme qui entravent la réalisation des objectifs).

### 3.4.1 Réalisation des objectifs

Dans le cadre du contrôle de gestion, les objectifs opérationnels du programme ont été subdivisés en fonction des objectifs annuels. La réalisation d'un objectif opérationnel est assimilable à la mise en œuvre d'une mesure.

Sur les onze cantons sous revue, cinq (BE, UR, VS, LU et SH) ont atteint tous les buts et les objectifs annuels dans les délais impartis. Deux cantons (NE et SG) ont pris du retard pour un objectif annuel, mais les autres objectifs ont pu être réalisés comme prévu. Quatre cantons (BL, FR, SZ, VD) ont enregistré de manière sporadique des retards ou des corrections d'objectifs. Les raisons fréquemment indiquées pour expliquer ces retards et ces correctifs sont notamment des décisions politiques tardives, des changements survenus au sein du personnel et un manque de ressources.

### 3.4.2 Évaluation des analyses SWOT

Dans le cadre de leurs rapports à l'intention de l'OFAS, les responsables cantonaux étaient tenus d'effectuer chaque année une analyse SWOT de leur programme et de décrire les mesures visant à améliorer le programme. Sur la base de ces analyses, le présent rapport rassemble les points faibles et les points forts potentiels ainsi que les conditions générales favorisant ou entravant la réussite du programme. La notion de réussite doit être interprétée dans le sens d'une réalisation des objectifs aussi optimale que possible. Ainsi, les affirmations qui suivent reflètent, sous une forme condensée, les expériences faites par les responsables de programme.

Parmi les principaux *points forts d'un programme*, on trouve la collaboration avec les différents acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il faut comprendre par là, d'une part, leur implication, c'est-à-dire leur participation, et, d'autre part, la mise en réseau et l'échange d'informations. La communication est, à ce titre, essentielle. Un travail actif auprès des médias est également considéré comme un point fort. Il permet de sensibiliser le public, améliorant la visibilité de la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que le soutien dont elle jouit. Les autres aspects considérés comme des points forts sont l'encadrement professionnel du projet, la coopération avec des partenaires privés ou la planification en amont.

Certains cantons considèrent comme des *points faibles* ce que d'autres perçoivent comme des points forts. Ainsi, une collaboration étroite peut impliquer un investissement plus important en termes de temps et de coordination et nécessiter, le cas échéant, des efforts de persuasion. Dans la mesure où le travail avec les médias est moindre, il s'ensuivra un manque de visibilité, ce qui compliquera la tâche, en particulier sur le plan politique.

Le contexte politique constitue un *facteur extérieur au programme* qui s'avère important pour la réussite du programme. Ainsi, le fait d'inscrire l'aide à l'enfance et à la jeunesse dans le programme du gouvernement et de renforcer la pression politique est considéré comme un élément positif. Toutefois, ce contexte politique a aussi joué un rôle négatif pour quelques



programmes. Des retards imputables aux processus et décisions politiques ont été mentionnés. Une situation financière tendue et des mesures d'économie ont aussi eu des répercussions négatives sur la mise en œuvre.

Quelques cantons ont par ailleurs signalé des difficultés liées à des bases légales lacunaires et à une répartition des tâches peu claire entre le canton et les communes. Un autre élément abordé est le financement incitatif lui-même : si ce dernier est perçu comme une chance, le risque existe aussi que le financement ne soit pas assuré une fois le programme arrivé à échéance. Quelques cantons ont, enfin, souligné l'importance de la culture du bénévolat auprès de leurs citoyens, ce qui constitue une ressource non négligeable pour la mise en place de leurs programmes.

## 4 Programmes prévus et raisons de la non-participation

Dans sa première partie, ce chapitre traite des cantons qui ont l'intention de réaliser un programme. Il répond aux questions 3 et 4 concernant les contenus des programmes prévus. À cet égard, seuls les cantons qui ont déposé une demande avant le 30 juin 2017 pour la période contractuelle 2018-2020 ou qui envisagent de faire une demande ultérieurement sont pris en considération (tableau 2-1). Dans sa seconde partie, ce chapitre indique les raisons pour lesquelles certains cantons ont renoncé à mettre en place un programme soutenu par la Confédération (question 5 de l'enquête).

### 4.1 Programmes prévus

La demande du canton d'*Obwald* contient trois objectifs stratégiques et huit mesures dans les domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict (mesures générales), de l'encouragement (l'animation enfance et jeunesse est prévue de manière explicite) ainsi que du conseil et du soutien. L'accent est mis sur l'encouragement précoce, la promotion de la participation et la protection de la jeunesse. Parallèlement à une analyse de situation et à divers travaux préparatoires, l'objectif est avant tout de créer et de soutenir des offres concrètes. Pour la mise en œuvre, le canton prévoit de faire appel à différents spécialistes et d'attribuer un mandat à l'externe.

Le programme du canton de *Zurich* poursuit quatre objectifs stratégiques en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, l'accent étant mis sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse et sur la participation des enfants et des jeunes aux niveaux communal et cantonal. L'idée est, d'une part, de développer l'offre dans le domaine de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse et, d'autre part, de promouvoir explicitement la participation des enfants et des jeunes dans l'animation enfance et jeunesse. Le canton prévoit non seulement de renforcer le travail bénévole, en particulier pour l'animation enfance et jeunesse, mais également de clarifier et de définir les interfaces et la collaboration entre les partenaires locaux et l'administration. Dans le canton de *Zurich*, cette tâche incombe à l'association « *okaj Zürich* » (association faîtière de l'animation jeunesse en milieu ouvert, associatif et paroissial).

Le canton de *Thurgovie* a fait part à l'OFAS de son intention de déposer une demande en 2018 pour la période 2019-2021 ; toutefois, des changements sont encore possibles. Une stratégie visant à améliorer la coordination de la politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille a été élaborée en 2014 et fait actuellement l'objet d'une révision. Le canton souhaiterait obtenir une aide financière de la Confédération pour la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie. Les objectifs et mesures de la stratégie actuelle sont axés sur le domaine de l'encouragement et sur celui du conseil et du soutien. En outre, l'accent est mis surtout sur le développement et l'amélioration des offres existantes.

Le canton du *Jura* prévoit, lui aussi, de déposer une demande en 2018 auprès de l'OFAS. Les documents provisoires indiquent qu'un état des lieux approfondi sera effectué pour connaître les besoins des jeunes dans le canton et servir de base à l'élaboration du programme. Pour ce

faire, une enquête sera effectuée auprès des jeunes. Il n'est pas possible d'évaluer dans quel domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse se situent les objectifs et mesures qui en découleront.

Le canton de *Soleure* souhaite en principe déposer une demande. Au moment où l'enquête a été réalisée, un état des lieux était en cours. Par ailleurs, un nouvel organe de contact et de coordination pour les questions relatives à l'enfance et à la jeunesse a été mis sur pied en 2017. L'orientation de la future politique de l'enfance et de la jeunesse est en phase d'élaboration. Elle servira de base pour définir le contenu du programme prévu.

Le canton d'*Argovie* envisage de déposer une demande, vraisemblablement pour la période 2019-2021. Au premier plan figurent les aides complémentaires à l'éducation. Pour la période 2020-2022, les cantons d'*Appenzell Rhodes-Intérieures*, de *Genève* et des *Grisons* songent à déposer une demande. Selon les réponses fournies lors de l'enquête, aucun projet ou document n'est disponible à ce stade et il n'est pas possible de se prononcer sur le contenu des futurs programmes.

Le canton de *Nidwald* n'exclut pas de déposer une demande. Des projets législatifs sont en cours et il faut attendre la suite de la procédure. Une fois les décisions politiques prises, il s'agira de voir dans quelle mesure le canton peut prétendre à l'aide financière prévue à l'art. 26 LEEJ et s'il entend déposer une demande ou non.

## 4.2 Raisons de la non-participation

Cette partie expose les raisons avancées par les cantons pour motiver leur décision de ne pas solliciter d'aide financière au sens de l'art. 26 LEEJ. Elle présente aussi les raisons ayant conduit au retrait de la demande du canton de *Zoug* et à l'interruption du programme dans le canton de *Glaris*.

Le canton de *Bâle-Ville* a indiqué qu'il n'existait aucun besoin pour le moment. Dans le canton d'*Appenzell Rhodes-Extérieures*, le plan directeur sur la politique familiale a mis l'accent ces dernières années sur le renforcement des compétences éducatives des parents et l'encouragement précoce. Faute de ressources, le canton ne prévoit pas de déposer de demande dans un proche avenir.

Le canton de *Glaris* a dû résilier après une année la convention visant à constituer et à développer la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse conformément à l'art. 26 LEEJ. Il a motivé cette décision en indiquant que l'une des trois communes glaronnaises avait décidé de ne pas inscrire à son budget les coûts pour mettre sur pied une entité commune et un service spécialisé alors qu'il s'agit là d'une tâche à mener conjointement ; le contrat de prestations n'a donc pas pu être rempli.

Dans le canton de *Zoug*, le manque de ressources financières a également entraîné le retrait de la demande. Ainsi, au vu du programme d'économies en cours, le Conseil d'État a finalement décidé de ne pas signer le mandat de prestations avec la Confédération.

## Documents accessibles au public

Conseil fédéral (2012). Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725) du 5 octobre 2007. Berne.

OFAS (2014). Document de base concernant l'octroi aux cantons, en vertu de l'art. 26 LEEJ, d'aides financières pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse. Berne : Office fédéral des assurances sociales.

OFAS (2016). Conventions contractuelles entre l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et les cantons visant à constituer et à développer la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse conformément à l'art. 26 LEEJ. Berne : Office fédéral des assurances sociales.



Tableau A2 : Catégories et types de mesures

Canton	Période	Nombre d'objectifs	Nombre de mesures	Élaboration de documents de référence					Développement de l'offre		Coordination et mise en réseau		Autres mesures
				Analyse des besoins	Analyse de l'offre	Stratégie, plan d'action, ...	Adaptation des bases légales	Autres documents de référence	Création d'offres	Amélioration / Développement de l'offre	Coordination des offres	Mise en réseau des acteurs	
BE	2014-2016	6	12	•	•	•						•	
BL	2014-2016	11	31	•	•	•	•	•				•	
UR	2014-2016	6	28	•	•	•	•	•				•	
VS	2014-2016	5	15	•	•	•	•	•				•	
FR	2015-2017	6	16	•		•		•				•	
NE	2015-2017	4	10			•						•	
SZ	2015-2017	5	16		•	•		•				•	
VD	2015-2017	6	22	•	•	•	•	•				•	
LU	2016-2018	4	12		•	•		•				•	
SG	2016-2018	11	30	•		•		•				•	
SH	2016-2018	5	12	•		•		•				•	
TI	2017-2019	4	9			•		•				•	
Nombre de cantons				6	8	12	7	9	11	6	10	12	

Source : évaluation de la documentation sur les programmes. N = 12 programmes cantonaux.



# **Programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù**

**Stato del versamento di aiuti finanziari della Confederazione  
secondo l'articolo 26 LPAG**

Christian Bolliger

Patricia Sager

Berna, 24 agosto 2017





## Riassunto

In virtù dell'articolo 26 della legge del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG), dal 2014 la Confederazione concede aiuti finanziari per programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù. Nel Giugno del 2012 il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di presentargli nel 2017 un rapporto sullo stato dell'attuazione delle misure per l'aiuto all'infanzia e alla gioventù nel quadro dell'articolo 26 LPAG. Con il presente rapporto si dà seguito a questo incarico.

## Procedura

L'analisi comprende in primo luogo tutti i programmi cantonali che al 30 giugno 2017 hanno beneficiato di aiuti finanziari della Confederazione. Mediante una griglia di analisi sono stati rilevati l'impostazione dei contenuti, il tipo e il genere di misure nonché la loro attuazione e i fattori determinanti per il successo del programma. In secondo luogo, sulla base di un'indagine scritta, si è determinato quali Cantoni stanno ancora considerando la possibilità di inoltrare una richiesta (con quali temi e obiettivi) e quali invece hanno rinunciato a farlo e perché.

## Risultati

► *Richieste di aiuti finanziari già presentate da 13 Cantoni e altre previste:* nei Cantoni BE, BL, UR e VS, la Confederazione ha versato aiuti finanziari per programmi cantonali in virtù dell'articolo 26 LPAG dal 2014 al 2016. 8 programmi attualmente in corso saranno sostenuti fino al 2017 (FR, NE, SZ, VD), al 2018 (LU, SG, SH) e al 2019 (TI). I Cantoni OW e ZH, rispettivamente JU, SO e TG, hanno manifestato interesse per il periodo 2018–2020, rispettivamente 2019–2021. Da un'indagine è emerso che altri 5 Cantoni (AG, AI, GE, GR, NW) stanno considerando la possibilità di inoltrare una richiesta, o quantomeno non la escludono, mentre 2 (AR, BS) non hanno mostrato alcun interesse al riguardo. Un Cantone (GL) ha interrotto il suo programma dopo un anno, mentre un altro (ZG) ha ritirato la sua richiesta.

► *Accento sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù:* 10 dei 12 programmi già conclusi o ancora in corso prevedono misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Si tratta perlopiù di misure di promozione in generale, come ad esempio attività extrascolastiche per i bambini e i giovani (9 programmi), mentre 7 programmi contengono misure di consulenza e sostegno e 7 sono incentrati sulla protezione dell'infanzia. 4 programmi si prefiggono aiuti complementari all'educazione. Nella maggior parte dei Cantoni, inoltre, sono state previste e attuate misure generali di politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto. La maggioranza dei programmi contiene anche misure mirate non riconducibili all'aiuto all'infanzia e alla gioventù, quali ad esempio la promozione della partecipazione e la protezione della gioventù. I generi di misure più frequenti sono la creazione di basi (in particolare piani concettuali), la messa in rete di attori e l'introduzione di prestazioni concrete.

► *Elevato grado di raggiungimento degli obiettivi – Impatto fondamentale di risorse e condizioni quadro politiche per il successo:* 5 Cantoni sono riusciti a raggiungere i propri obiettivi previsti fino al 2016 secondo i piani, mentre altri 6 hanno dovuto far fronte ad alcuni ritardi e a rettifiche degli obiettivi, ma sono sulla buona strada. I principali punti di forza dei loro programmi sono, secondo i Cantoni, il coinvolgimento tempestivo e la collaborazione delle parti interessate alla politica dell'infanzia e della gioventù. Per contro, l'elevato onere di coordinamento che ne consegue rappresenta il punto debole menzionato più spesso. Le condizioni quadro politiche, in particolare i processi decisionali e le misure di risparmio, costituiscono il fattore esterno più significativo suscettibile di influenzare positivamente o negativamente l'andamento del programma.

► *Previsione di altri programmi e scarsità di risorse come motivo della mancata partecipazione:* i programmi dei Cantoni che hanno già inoltrato una richiesta o stanno pensando di farlo, per i quali sono già disponibili i relativi documenti, seguono orientamenti generali analoghi a quelli già esistenti. Le misure previste pongono l'accento sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù; l'elaborazione dei programmi si basa su inventari delle misure esistenti. Il motivo principale a monte dell'interruzione di un programma, del ritiro di una richiesta o della rinuncia a un programma è la scarsità di risorse finanziarie.

## 1 Introduzione

Nel giugno del 2012, in adempimento del postulato Fehr (07.3725) “Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia” il Consiglio federale ha adottato il rapporto *Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all’infanzia e alla gioventù e sanzioni statali?* (Consiglio federale 2012). In questo contesto, è giunto alla conclusione che i bambini e i giovani possono essere protetti dalla violenza in famiglia tramite un sistema ben sviluppato di aiuto all’infanzia e alla gioventù. Poiché questo settore è di competenza dei Cantoni, il Consiglio federale ha proposto loro un sostegno finanziario per lo sviluppo dell’aiuto all’infanzia e alla gioventù, fondandosi sull’articolo 26 LPAG<sup>9</sup>, entrata in vigore nel 2013. In virtù di questa base, la Confederazione può concedere aiuti finanziari per programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell’infanzia e della gioventù (PIG). Adottando il summenzionato rapporto in adempimento del postulato Fehr, il Consiglio federale ha incaricato l’Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di presentargli nel 2017 un rapporto sullo stato dell’attuazione delle misure per l’aiuto all’infanzia e alla gioventù nel quadro dell’articolo 26 LPAG. Con il presente rapporto si dà seguito a questo incarico.

### 1.1 Oggetto dell’analisi

Su incarico dell’UFAS, il Büro Vatter ha analizzato lo stato dell’attuazione e i contenuti dei programmi di politica dell’infanzia e della gioventù dei Cantoni cui la Confederazione ha concesso aiuti finanziari in virtù dell’articolo 26 LPAG. Nel caso dei Cantoni che al momento non hanno ancora inoltrato una richiesta per questi aiuti, sono stati determinati i motivi di tale situazione, valutando se fossero state avviate attività preparatorie in vista di un relativo inoltro prima della scadenza dell’ultimo termine e, se sì, con quale priorità a livello di contenuto.

La concessione degli aiuti finanziari (versati per tre anni al massimo) presuppone che il Cantone interessato stipuli con l’UFAS un accordo per quanto riguarda un pertinente programma cantonale, i suoi obiettivi e l’importo degli aiuti finanziari. Secondo l’articolo 26 LPAG, la Confederazione può sostenere programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell’infanzia e della gioventù per un periodo di otto anni dall’entrata in vigore della legge, vale a dire che l’ultimo periodo possibile sarà quello 2020–2022 (UFAS 2014; v. anche art. 26 segg. OPAG<sup>10</sup>). I Cantoni sono liberi di scegliere se ricorrere a questa offerta e se prevedere nel loro programma misure di *aiuto* all’infanzia e alla gioventù, oppure concentrarsi su altri settori della politica dell’infanzia e della gioventù. Di conseguenza, il presente rapporto non

---

<sup>9</sup> Legge del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG; RS 446.1).

<sup>10</sup> Ordinanza del 17 ottobre 2012 sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (Ordinanza sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, OPAG; RS 446.11).

è incentrato esclusivamente sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù, bensì tiene conto di tutte le misure di politica dell'infanzia e della gioventù in senso lato (UFAS 2014, 4-5; per la distinzione tra la politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto e quella in senso lato, v. cap. 1.3), nella misura in cui sono (state) sostenute tramite aiuti finanziari della Confederazione secondo l'articolo 26 LPAG. I programmi cantonali possono contenere anche altre misure, non sostenute dalla Confederazione.

## 1.2 Quesiti e fonti dell'analisi

Concretamente, lo studio intende rispondere ai quesiti seguenti.

1. A quali Cantoni sono (stati) versati aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG?
2. Per quali Cantoni è pendente presso l'UFAS una richiesta di aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG?
3. Di quali programmi si tratta? Quali basi concettuali, pianificazione e misure concrete sono (state) sviluppate o previste dai singoli Cantoni?
4. In che misura i programmi cantonali sostenuti dall'UFAS o le relative richieste pendenti di aiuti finanziari contengono basi e misure nell'ambito dell'*aiuto* all'infanzia e alla gioventù?
5. Per quali motivi gli altri Cantoni non hanno (ancora) inoltrato una richiesta di aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG?
6. Prevedono di farlo entro il 2019? Se no, perché? Se sì, la richiesta contemplerà presumibilmente lo sviluppo di basi e misure nell'ambito dell'*aiuto* all'infanzia e alla gioventù? Se sì, quali?
7. Si rilevano difficoltà nell'attuazione di programmi in corso in singoli Cantoni o modifiche sostanziali rispetto agli accordi stipulati? Se sì, da cosa dipendono?

L'analisi dei programmi già conclusi, di quelli ancora in corso e delle richieste pendenti presso l'UFAS nell'estate del 2017 si basa in primo luogo su un esame dei documenti del programma disponibili all'UFAS (piani concettuali, altri documenti relativi alle richieste, contratti, rapporti annuali dei Cantoni all'attenzione dell'UFAS). Agli altri Cantoni è stato chiesto per iscritto se intendessero inoltrare una richiesta. La procedura metodologica è illustrata di volta in volta nei vari capitoli.

## 1.3 Sistematica della politica dell'infanzia e della gioventù

Nel rapporto redatto in adempimento del postulato Fehr (Consiglio federale 2012, 8), il Consiglio federale ha fatto una distinzione tra la politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto e quella in senso lato.

- *La politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto* «prevede interventi mirati per proteggere i minori, per favorirne lo sviluppo e per promuoverne la partecipazione». La politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto consiste sostanzialmente

nell'aiuto all'infanzia e alla gioventù, «che offre possibilità di apprendimento e di formazione extrascolastiche, sostiene i genitori nei compiti educativi, fornisce ai bambini, ai giovani e alle famiglie consigli e assistenza per affrontare le sfide della vita quotidiana e le situazioni di difficoltà e interviene in casi concreti di violenza nei confronti dei minori». Concretamente, l'aiuto all'infanzia e alla gioventù comprende le prestazioni di base del relativo catalogo illustrato nella figura 1-1 (per le definizioni e le descrizioni di queste prestazioni, v. Consiglio federale 2012, 22–28 e allegato 3 nonché la piattaforma elettronica Politica infanzia e gioventù Svizzera<sup>11</sup>). L'aiuto all'infanzia e alla gioventù è integrato ad esempio da disposizioni sulla tutela dei giovani nel diritto del lavoro e da prescrizioni per la protezione della gioventù in ambito pubblico.

**Figura 1-1** – Prestazioni di base dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù

A	Promozione dell'infanzia, della gioventù e delle famiglie in generale
A1	Attività extrascolastiche per i bambini e i giovani
A2	Accoglienza extrafamiliare e extrascolastica
A3	Educazione genitoriale
B	Consulenza e sostegno nella vita quotidiana e nelle situazioni di difficoltà
B1	Consulenza e sostegno ai bambini e ai giovani
B2	Lavoro sociale in ambito scolastico
B3	Consulenza e sostegno ai genitori
C	Aiuti complementari all'educazione
C1	Sostegno domiciliare alle famiglie: sostegno sociopedagogico
C2	Collocamento in istituto
C3	Affidamento familiare
D	Analisi dei casi
E	Gestione dei casi

Fonte: Consiglio federale 2012, 23.

- *La politica dell'infanzia e della gioventù in senso lato* «si fonda sul presupposto che le condizioni di vita dei bambini e dei giovani siano influenzate da molteplici fattori che ricadono nella sfera di competenza di ambiti politici differenti, a vari livelli, e che interessano tutte le fasce d'età». In questo contesto il Consiglio federale menziona in particolare la politica familiare e quella sociale. La politica dell'infanzia e della gioventù va pertanto intesa come compito trasversale finalizzato a sensibilizzare questi ambiti politici su punti di vista, richieste ed esigenze dei bambini e dei giovani, garantendo la partecipazione di questi soggetti.

<sup>11</sup> <https://www.politicainfanziaioventu.ch/temi-e-basi/definizioni/prestazioni-della-politica-dellinfanzia-e-della-gioventu.html> (consultato il 2.8.2017).

## **1.4 Struttura del rapporto**

Nel capitolo 2 è esposto lo stato (al 30 giugno 2017) dell'attuazione dell'articolo 26 LPAG da parte dei Cantoni, cui segue un'analisi dettagliata dell'impostazione dei contenuti, del tipo e genere delle misure e del raggiungimento degli obiettivi dei programmi sostenuti con aiuti finanziari già conclusi o ancora in corso (cap. 3). Nel capitolo 4 sono esaminati i Cantoni che finora non hanno beneficiato di aiuti finanziari. In allegato sono infine illustrati i risultati dettagliati dell'analisi sotto forma di tabella.

## 2 Stato dell'attuazione

Questo capitolo illustra brevemente lo stato dell'attuazione dell'articolo 26 LPAG. Si risponde ai quesiti 1 e 2 concernenti il ricorso agli aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG e si indicano inoltre i Cantoni che non hanno ancora inoltrato una richiesta, precisando se vi sia un interesse per un programma. Per questi Cantoni è stata svolta un'indagine volta a capire se fosse o meno previsto l'inoltro di una richiesta (quesito 6). Nel primo caso, sono state poste domande sull'impostazione dei contenuti (cap. 4.1), mentre nel secondo sui motivi della mancata partecipazione (cap. 4.2).

### 2.1 Cantoni con versamento di aiuti finanziari concluso o in corso

Come mostra la tabella 2-1, il versamento degli aiuti finanziari è già concluso nei Cantoni BE, BL, UR e VS. Nei Cantoni FR, NE, SZ, VD, LU, SG, SH e TI, al momento il versamento degli aiuti finanziari è ancora in corso e seguito dall'UFAS. Il Cantone GL ha iniziato un programma, ma ha poi disdetto l'accordo contrattuale con l'UFAS per la fine del 2016 (v. cap. 4.2). Il Cantone ZG, infine, aveva inoltrato una richiesta, ma l'ha successivamente ritirata.

**Tabella 2-1** – Stato dell'attuazione e della pianificazione di aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG

Stato al 1° luglio 2017	Cantoni
Versamento di aiuti finanziari concluso	2014–2016: BE, BL, UR, VS
Versamento di aiuti finanziari in corso	2015–2017: FR, NE, SZ, VD 2016–2018: GL*, LU, SG, SH 2017–2019: TI
Richiesta inoltrata, ma poi ritirata	ZG
Richiesta inoltrata per il periodo 2018–2020	OW, ZH
Manifestazione d'interesse all'UFAS per il periodo 2019–2021	JU, SO, TG
Nessuna manifestazione d'interesse finora; in base all'indagine, richiesta non esclusa o in fase di valutazione	AG, AI, GE, GR, NW
Al momento nessuna manifestazione d'interesse; in base all'indagine, nessuna richiesta prevista	AR, BS

Rappresentazione propria; dati secondo la sintesi degli accordi contrattuali (UFAS 2016) e informazioni dell'UFAS e degli interlocutori presso le amministrazioni cantonali per la politica dell'infanzia e della gioventù (indagine Büro Vatter).

\* Il Cantone GL ha disdetto l'accordo per la fine del 2016.



## **2.2 Cantoni che non hanno ancora richiesto aiuti finanziari**

I Cantoni OW e ZH hanno inoltrato nel 2017 una richiesta per il periodo 2018–2020. I Cantoni JU, SO e TG hanno già manifestato all'UFAS il loro interesse a beneficiare di aiuti finanziari per il periodo 2019–2021, confermandolo anche nell'indagine scritta. Il Cantone AG nonché AI, GE e GR hanno indicato un potenziale interesse al riguardo, ritenendo probabile l'inoltro di una richiesta, rispettivamente per il periodo 2019–2021 e 2020–2022. Nemmeno il Cantone NW esclude la possibilità di una richiesta. Nei Cantoni AR e BS, invece, non vi è alcun interesse per un programma.

### 3 Programmi sostenuti con aiuti finanziari già conclusi o ancora in corso

In questo capitolo si risponde ai quesiti 3, 4 e 7 concernenti i programmi sostenuti con aiuti finanziari già conclusi o ancora in corso, descrivendo i seguenti aspetti:

- impostazione tematica delle misure nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù (cap. 3.2);
- tipo e genere di misure (cap. 3.3);
- raggiungimento degli obiettivi del programma e fattori di successo (cap. 3.4).

Per il Cantone TI, il cui programma è iniziato solo nel 2017, non si dispone ancora di informazioni su eventuali difficoltà di attuazione o modifiche.

Una descrizione dettagliata dei programmi sostenuti già conclusi o ancora in corso è disponibile sulla piattaforma elettronica Politica infanzia e gioventù Svizzera (<https://www.politicainfanziaioventu.ch/>).

#### 3.1 Panoramica della procedura metodologica

*Nel quadro dell'analisi sono state prese in considerazione solo le parti dei programmi cantonali che erano oggetto degli accordi contrattuali con l'UFAS e dunque beneficiavano degli aiuti finanziari della Confederazione. Per questioni di leggibilità queste parti sono di seguito definite «programmi».*

Per l'analisi dei programmi sostenuti con aiuti finanziari già conclusi o ancora in corso, il Büro Vatter ha sviluppato una griglia (approvata dall'UFAS) che ha permesso di rilevarne l'impostazione dei contenuti, il tipo e il genere delle misure nonché il raggiungimento degli obiettivi.

Al fine di descrivere questi programmi nel modo più dettagliato possibile, l'analisi è stata suddivisa in funzione delle singole misure, documentate come obiettivi operativi nel rapporto annuale redatto dai Cantoni all'attenzione dell'UFAS in merito al raggiungimento degli obiettivi di ogni programma. La codificazione è stata aggregata per l'analisi in modo da permettere di trarre conclusioni a livello di programma. Nel presente rapporto si considera dunque prevalentemente il numero di programmi nel quadro dei quali sono state previste o attuate misure di una delle categorie d'interesse. L'analisi ha tenuto conto di tutte le misure, anche di quelle che alla fine del 2016 non erano ancora concluse o addirittura non erano nemmeno iniziate. Questo metodo ha permesso di rendere maggiormente comparabili i programmi cantonali.

L'analisi dei programmi mediante la griglia si è basata in primo luogo sui rapporti annuali dei Cantoni all'attenzione dell'UFAS concernenti il raggiungimento degli obiettivi 2016, che coprono anche le attività degli anni precedenti e lo stato del raggiungimento degli obiettivi fino

a quel momento. Là dove le informazioni mancavano o non erano chiare, i rapporti sono stati integrati con i piani concettuali dei programmi.

## 3.2 Impostazione tematica dei programmi

In questo capitolo si descrive la ripartizione delle misure dei programmi tra i vari settori della politica dell'infanzia e della gioventù e al loro interno.

La sistematica dell'impostazione dei contenuti dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù è stata ripresa dal rapporto redatto in adempimento del postulato Fehr (Consiglio federale 2012, 23; v. figura 1-1; per una panoramica delle categorie della griglia di analisi v. tabella A1 in allegato) e completata con una categoria per la protezione dell'infanzia (nel senso della protezione dei bambini da negligenza e minacce) e una per ciascuno degli altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto: promozione della partecipazione, rafforzamento dei diritti dell'infanzia ai sensi della Convenzione sui diritti dei fanciulli e protezione della gioventù. Nella griglia di analisi è stata infine inserita anche una categoria per le misure della politica dell'infanzia e della gioventù in senso lato. Non sono invece state rilevate misure ascrivibili ai settori (D) Analisi dei casi e (E) Gestione dei casi. È lecito supporre che in diversi programmi questo tipo di prestazioni sia aggregato a misure in altre categorie, per esempio nel (B2) Lavoro sociale in ambito scolastico o nel (C2) Collocamento in istituto, senza essere esplicitamente menzionato a titolo di misura.

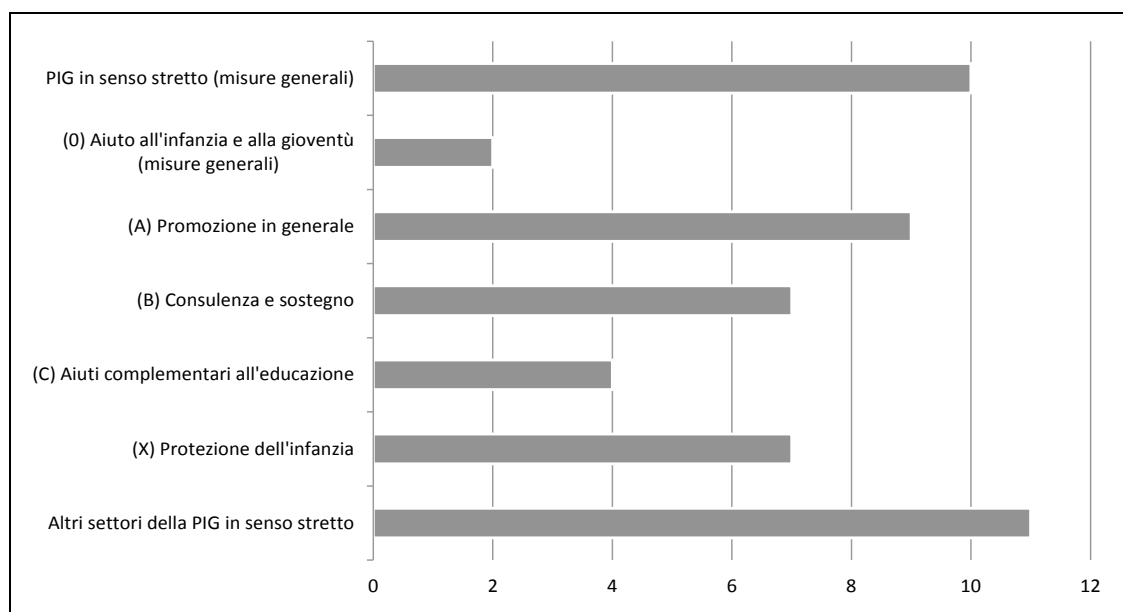
In molti casi, inoltre, non è possibile classificare le misure dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù in specifiche categorie di prestazioni (come [A1] Attività extrascolastiche per i bambini e i giovani), motivo per cui è stato necessario prevedere nella griglia di analisi anche categorie collettive per i settori (A) Promozione in generale, (B) Consulenza e sostegno e (C) Aiuti complementari all'educazione (indicate in ciascun caso come «misure generali»). Per la stessa ragione, nella griglia sono state inserite anche categorie collettive per le misure concernenti l'aiuto all'infanzia e alla gioventù nel suo insieme e la politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto nel suo complesso (anche in questi casi indicate come «misure generali»).

### 3.2.1 Ripartizione delle misure tra i settori della politica dell'infanzia e della gioventù

10 dei 12 programmi in esame prevedono misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù. Come si può evincere dalla figura 3-1, la maggior parte dei programmi comprende misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù ascrivibili a uno dei tre settori (A), (B) o (C), prevalentemente alla promozione in generale. 7 programmi contemplano misure di protezione dell'infanzia e quasi tutti prevedono misure in altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto, tra cui la promozione della partecipazione, il rafforzamento dei diritti dell'infanzia e la protezione della gioventù. Lo stesso vale per le misure generali di politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto, previste e attuate in quasi tutti i programmi con l'eccezione dei Cantoni FR e VD, i cui programmi prevedono prevalentemente misure generali di politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto, che però includono l'aiuto all'infanzia e alla

gioventù. Ad eccezione di quello del Cantone BE, tutti i programmi prevedono misure in altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù, che mettono però sempre l'accento sull'aiuto all'infanzia e alla gioventù. Un solo programma, quello del Cantone UR, ha attuato misure di politica dell'infanzia e della gioventù in senso lato (nello specifico, nell'ambito della formazione professionale).

**Figura 3-1** – Numero di Cantoni con misure nei singoli settori della politica dell'infanzia e della gioventù

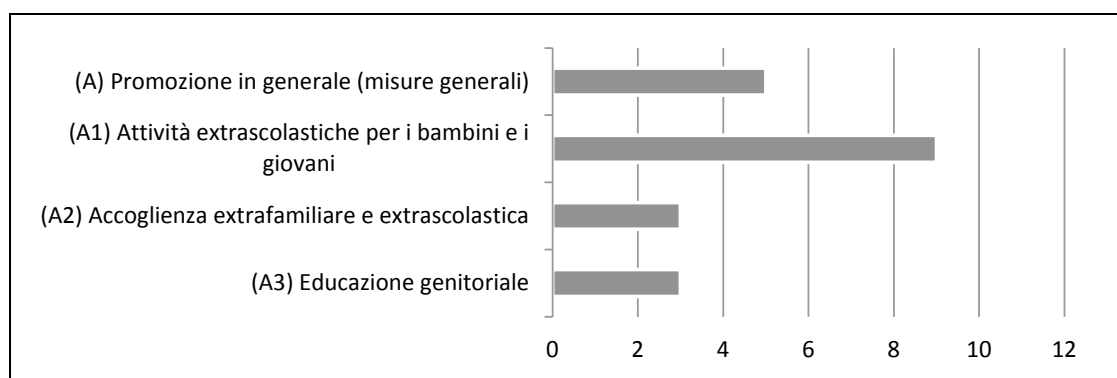


Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

In generale si può affermare che l'impostazione dei programmi varia notevolmente da Cantone a Cantone. Differente è anche l'accento posto sulle singole misure attuate: se da un lato i Cantoni VD, VS e FR presentano una quota molto elevata di misure generali di politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto, dall'altro, i programmi dei Cantoni BE, BL e NE comprendono (quasi) esclusivamente misure concrete nelle singole categorie (A1-A3; B1-B3; C1-C3) e nel settore (X) Protezione dell'infanzia.

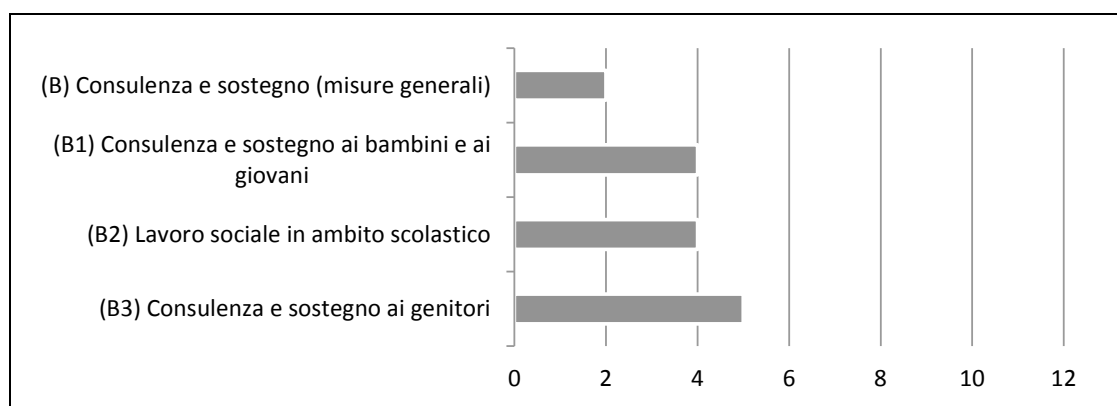
### 3.2.2 Ripartizione delle misure all'interno dei singoli settori

In una seconda fase è stata analizzata più nel dettaglio l'impostazione dei programmi all'interno dei singoli settori della politica dell'infanzia e della gioventù. Nel settore (A) Promozione in generale, la maggior parte dei programmi comprende misure delle attività extrascolastiche per i bambini e i giovani, seguite da misure generali della promozione generale (figura 3-2). Per quanto riguarda l'accoglienza extrafamiliare e extrascolastica e l'educazione genitoriale, 3 programmi hanno previsto o attuato misure in entrambe le categorie.

**Figura 3-2** – Numero di Cantoni con misure nel settore (A) Promozione in generale

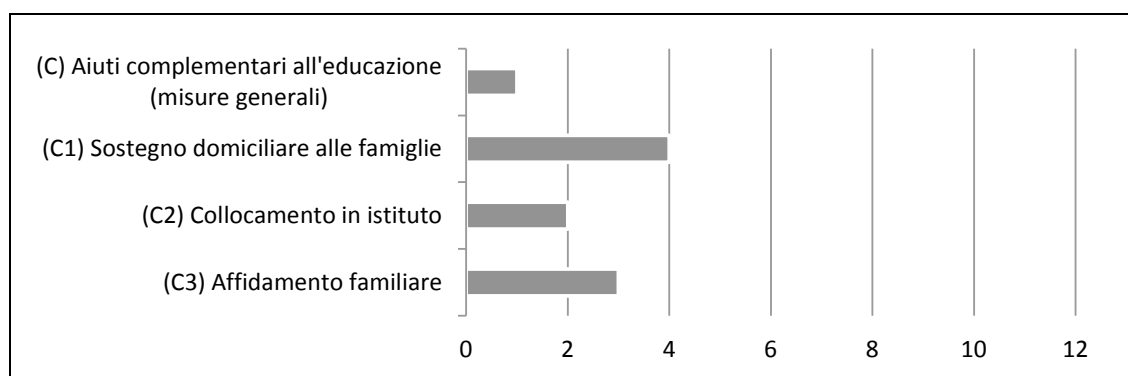
Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

Le categorie del settore (B) Consulenza e sostegno sono tutti punti specifici al centro di programmi (figura 3-3), in particolare la consulenza e il sostegno ai genitori. Solo 2 programmi prevedono invece misure generali di consulenza e sostegno.

**Figura 3-3** – Numero di Cantoni con misure nel settore (B) Consulenza e sostegno

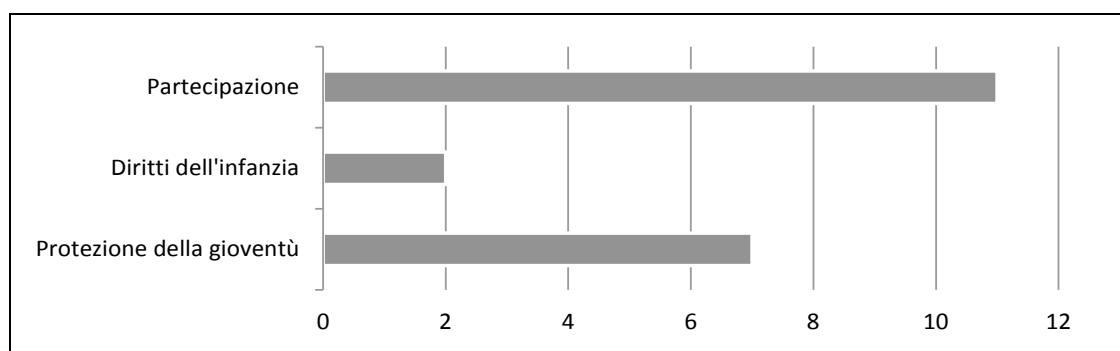
Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

La figura 3-4 espone la ripartizione delle misure nel settore (C) Aiuti complementari all'educazione. Come si può notare, i programmi con misure in questo settore sono nettamente inferiori rispetto ai casi dei settori (A) e (B). Anche in questo caso, però, i programmi hanno previsto o attuato prevalentemente misure specifiche. Solo 1 programma comprende misure generali.

**Figura 3-4** – Numero di Cantoni con misure nel settore (C) Aiuti complementari all'educazione

Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

La figura 3-5 mostra infine la ripartizione delle misure in altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto. Quasi tutti i programmi hanno previsto o attuato misure a favore della partecipazione dei bambini e dei giovani. Più della metà dei programmi comprende inoltre misure di protezione della gioventù. In questa sede va fatto notare che in questo settore per «protezione della gioventù» s'intendono tra l'altro misure concernenti il consumo di alcol e tabacco, la sessualità e l'utilizzo dei media. 2 programmi si occupano inoltre del rafforzamento dei diritti dell'infanzia.

**Figura 3-5** – Numero di Cantoni con misure in altri settori della politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto

Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

### 3.3 Tipi e generi di misure

Dopo averne determinato l'impostazione tematica, sono stati analizzati i tipi e i generi di misure previste dai programmi (v. tabella A2 in allegato).

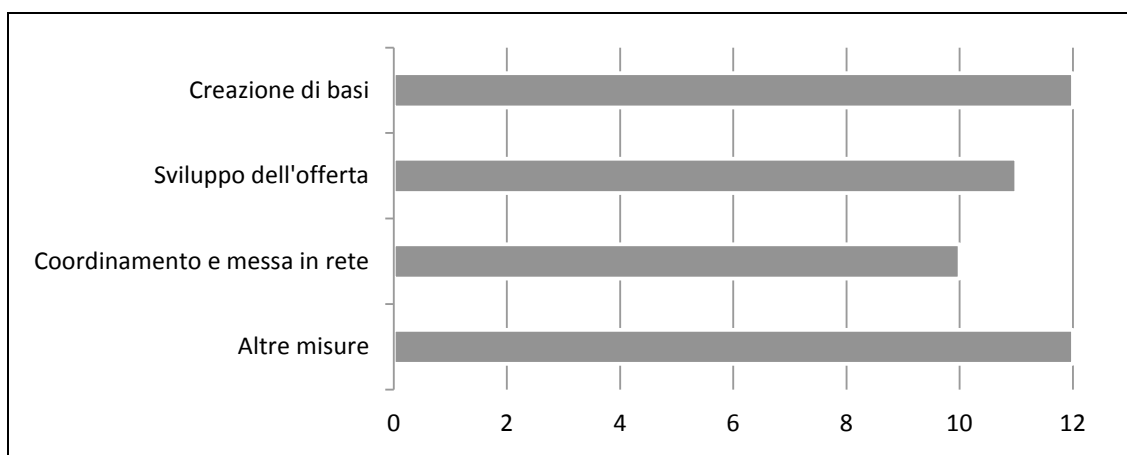
Ad un primo livello di analisi si distinguono i seguenti tipi di misure: creazione di basi, sviluppo dell'offerta, coordinamento e messa in rete nonché una categoria collettiva per tutte le misure non ascrivibili a questi tre tipi. Ad un secondo livello di analisi, per ogni tipo di misura possono essere individuati diversi generi.

### 3.3.1 Tipi di misure

I programmi differiscono tra loro non solo in termini di impostazione tematica ma anche per quanto concerne il tipo di misure, un aspetto riconducibile tra l'altro all'eterogeneità delle condizioni previste dai vari Cantoni. Mentre in alcuni di questi la politica dell'infanzia e della gioventù era molto sviluppata già prima dell'attuazione del programma, in altri il finanziamento iniziale secondo l'articolo 26 LPAG è stato sfruttato per elaborare basi e sviluppare una politica dell'infanzia e della gioventù coerente.

Dalla figura 3-6 si può notare che tutti i programmi cantonali comprendono misure per la creazione di basi. Fatta eccezione per BE, tutti i Cantoni si occupano della creazione o dell'ampliamento di offerte concrete; il coordinamento delle offerte e/o la messa in rete dei diversi attori hanno sempre grande importanza (ad eccezione di BE e VD). Nella categoria collettiva «Altre misure» rientrano prevalentemente misure concernenti la comunicazione e l'informazione. I Cantoni assumono infatti spesso il compito di rendere noti la creazione di basi nonché l'offerta e i servizi esistenti e si occupano anche della diffusione di informazioni e conoscenze, per esempio mediante newsletter, piattaforme online o campagne informative. Altre misure previste e attuate in questa categoria sono l'organizzazione di convegni specialistici oppure di formazioni continue per specialisti, bambini e giovani e persone con compiti educativi.

Figura 3-6 – Numero di Cantoni con diversi tipi di misure



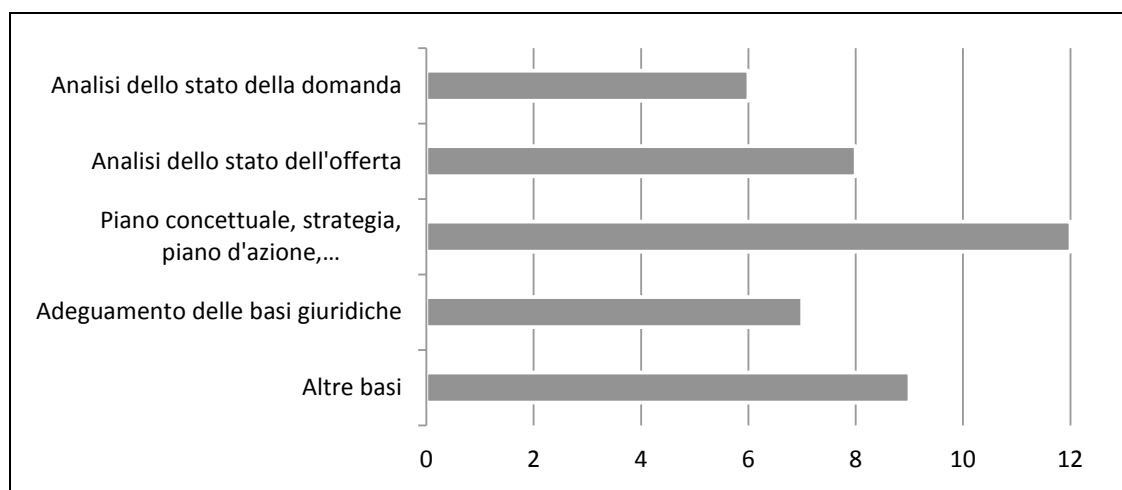
Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

### 3.3.2 Generi di misure

Tutti i Cantoni hanno elaborato piani concettuali, documenti strategici, piani d'azione, linee direttive o testi analoghi che fungono da base e da guida per il prosieguo dei lavori (figura 3-7). Per l'elaborazione di questa documentazione preliminare molti Cantoni si sono serviti di un'analisi della situazione, frutto di una rilevazione e di un'analisi dell'offerta esistente, in alcuni casi completata da una rilevazione delle esigenze dei gruppi target che permettesse di

adattare di conseguenza gli strumenti esistenti. Nella metà dei Cantoni è stato infine necessario adeguare anche le basi giuridiche e dunque preparare le relative decisioni politiche. La categoria «Altre basi» comprende sostanzialmente aiuti per l'attuazione raccolti, elaborati e messi a disposizione (esempi di buone pratiche), ma anche lavori di valutazione e di monitoraggio.

**Figura 3-7** – Numero di Cantoni che hanno elaborato basi



Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

La figura 3-8 mostra quanti Cantoni hanno attuato misure per lo sviluppo della propria offerta, il coordinamento oppure la messa in rete. Quasi tutti i Cantoni (ad eccezione di BE) hanno creato nel quadro dei programmi *nuove* offerte concrete, che spaziano da servizi di prima consulenza, incontri tra politici e giovani, visite a domicilio presso famiglie con figli neonati, istituzione di parlamenti dei bambini e dei giovani, a servizi informativi e di consulenza per i giovani, formazioni continue, mostre itineranti interattive, spettacoli teatrali, giornate di politica, cortometraggi e conferenze sul futuro.

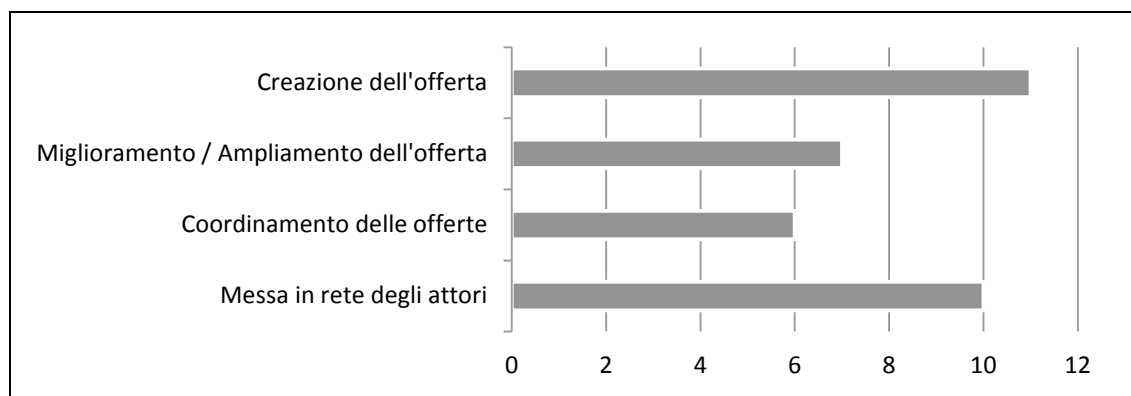
Le *nuove* offerte elaborate sono tanto differenti quanto quelle *esistenti* sostenute, migliorate o ampliate nel quadro dei programmi cantonali. Di frequente vengono aggiornati o sviluppati siti Internet, sostenuti progetti delle attività giovanili (aperte a tutti, associative o comunali) e di promozione dell'infanzia e della gioventù o ampliata l'offerta di punti d'incontro per le famiglie, lavoro sociale in ambito scolastico oppure commissioni dell'infanzia e della gioventù.

Poiché spesso l'attuazione della politica dell'infanzia e della gioventù è di competenza di diversi attori, i Cantoni hanno il compito di coordinare le offerte esistenti e mettere in contatto gli attori importanti in vari ambiti e a più livelli. In effetti, entrambe queste attività sono sovente oggetto dei programmi cantonali: il coordinamento delle offerte è portato avanti nella metà dei Cantoni, mentre la messa in rete degli attori è parte integrante di quasi tutti i



programmi. I Cantoni BE e VD rappresentano due eccezioni concentrandosi su misure più generali.

**Figura 3-8** – Numero di Cantoni con misure di sviluppo dell'offerta, di coordinamento e di messa in rete



Fonte: analisi dei documenti dei programmi. N = 12 programmi cantonali.

### 3.4 Raggiungimento degli obiettivi e fattori di successo dei programmi

L'analisi del raggiungimento degli obiettivi e dei fattori di successo dei programmi si fonda sulle informazioni fornite dagli stessi responsabili dei programmi nei rapporti annuali presentati all'UFAS nonché sui pareri dell'UFAS al riguardo. Nel presente capitolo si esamina innanzitutto il raggiungimento degli obiettivi per ogni singola misura (obiettivi parziali) e in seguito vengono valutate sinteticamente le analisi SWOT<sup>12</sup> dei responsabili dei programmi. Sono presi in esame 11 Cantoni, dato che per il programma del Cantone TI (programma 2017–2019) non sono ancora disponibili né il rilevamento degli obiettivi né l'analisi SWOT.

#### 3.4.1 Rilevamento del raggiungimento degli obiettivi

Nel quadro del controlling, gli obiettivi operativi sono stati suddivisi in funzione degli obiettivi annuali. Il raggiungimento di un obiettivo operativo equivale all'attuazione di una misura.

5 degli 11 Cantoni analizzati (BE, UR, VS, LU e SH) hanno raggiunto tutti gli obiettivi e gli obiettivi annuali entro i termini stabiliti. 2 Cantoni (NE e SG) hanno registrato un ritardo per un obiettivo annuale ciascuno, ma sono riusciti a realizzare tutti gli altri obiettivi secondo i piani. 4 Cantoni (BL, FR, SZ e VD) hanno dovuto far fronte ad alcuni ritardi e a rettifiche degli obiettivi, nella maggior parte dei casi in seguito a ritardi a livello di decisioni politiche, mutazioni di personale e mancanza di risorse.

<sup>12</sup> L'acronimo SWOT sta per *Strengths* (aspetti che favoriscono il raggiungimento degli obiettivi), *Weaknesses* (aspetti che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi), *Opportunities* (condizioni quadro che favoriscono il raggiungimento degli obiettivi) e *Threats* (condizioni quadro che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi).

### 3.4.2 Valutazione delle analisi SWOT

Nell'ambito dell'elaborazione dei loro rapporti all'attenzione dell'UFAS, i responsabili dei programmi cantonali erano tenuti ad eseguire una volta l'anno un'analisi SWOT del loro programma e a descrivere le misure di miglioramento tratte dai suoi risultati. Queste analisi hanno permesso di rilevare, nell'ambito del presente rapporto, possibili punti di forza, punti deboli e condizioni quadro favorevoli o sfavorevoli per il successo di un programma (da intendersi come raggiungimento del maggior numero di obiettivi possibile). I risultati esposti nel rapporto rappresentano dunque una sintesi delle esperienze dei responsabili dei programmi cantonali.

Secondo i Cantoni, il principale *punto di forza di un programma* è la collaborazione con i vari attori della politica dell'infanzia e della gioventù. Con questo s'intende sia il loro coinvolgimento, e dunque un approccio partecipativo, sia la promozione dei contatti e del dialogo. In questo contesto la comunicazione gioca un ruolo essenziale. Anche una gestione attiva delle relazioni con i media è stata indicata come punto di forza, in quanto ha consentito per esempio di sensibilizzare a tal punto l'opinione pubblica in merito alla politica dell'infanzia e della gioventù da rafforzarne la percezione e dunque il sostegno. Tra gli ulteriori fattori di successo menzionati rientrano un sostegno specializzato al progetto, la collaborazione con partner privati e una pianificazione lungimirante.

Tuttavia, ciò che per alcuni Cantoni è risultato un punto di forza, per altri si è rivelato un *punto debole*. Per esempio una stretta collaborazione comporta la necessità di maggior coordinamento e dispendio di tempo e presuppone eventualmente una certa attività persuasiva. Una cura insufficiente delle relazioni con i media porta alla mancanza di visibilità e rende dunque più difficile il lavoro, non da ultimo a livello politico.

Il contesto politico costituisce un importante *fattore d'influenza esterno* per il successo di un programma. In effetti, l'introduzione dell'aiuto all'infanzia e alla gioventù nel programma di legislatura cantonale e la maggiore urgenza d'intervento nel Cantone sono stati giudicati in modo positivo. Al contempo, però, in alcuni programmi la politica ha prodotto anche effetti negativi per l'attuazione, come i ritardi riconducibili a procedure e decisioni politiche e i problemi legati a una difficile situazione finanziaria e alle conseguenti misure di risparmio. Alcuni Cantoni hanno incontrato difficoltà anche a causa della ripartizione poco chiara delle competenze tra Cantone e Comuni e della mancanza di basi giuridiche. Un altro fattore menzionato è poi lo stesso finanziamento iniziale: sebbene sia considerato un'opportunità, al contempo esso comporta il rischio che dopo la conclusione del programma il finanziamento non sia garantito. Alcuni Cantoni hanno infine sottolineato i vantaggi dell'esistenza di una cultura del volontariato quale risorsa per il loro programma.



## 4 Programmi previsti e motivi della mancata partecipazione

In questo capitolo ci si occupa innanzitutto dei Cantoni che intendono realizzare un programma e si risponde ai quesiti 3 e 4 in merito ai contenuti dei programmi previsti. A tale proposito vengono presi in considerazione i Cantoni che fino al 30 giugno 2017 hanno inoltrato una richiesta per il periodo contrattuale 2018–2020 o quantomeno stanno pensando di farlo (tabella 2-1). Infine si espongono i motivi per i quali alcuni Cantoni rinunciano al sostegno della Confederazione per la realizzazione di un programma (quesito 5).

### 4.1 Programmi previsti

La richiesta del *Cantone OW* comprende 3 obiettivi strategici e 8 misure nei settori Politica dell'infanzia e della gioventù in senso stretto (misure generali), Promozione in generale (nello specifico, nella categoria delle attività extrascolastiche per i bambini e i giovani) e Consulenza e sostegno. L'accento è posto su sostegno alla prima infanzia, promozione della partecipazione e protezione della gioventù. Oltre all'elaborazione di un'analisi della situazione e della documentazione preliminare, il programma prevede in particolare la creazione e il sostegno di offerte concrete. Per l'attuazione sono inoltre previsti il coinvolgimento di diversi esperti e il conferimento di un mandato esterno.

Il programma del *Cantone ZH* persegue 4 obiettivi strategici di politica dell'infanzia e della gioventù, concentrandosi sulla promozione dell'infanzia e della gioventù e sulla partecipazione di bambini e giovani a livello cantonale e comunale. Esso mira così, da un lato, a sviluppare il panorama dell'offerta nel campo della promozione dell'infanzia e della gioventù e, dall'altro, a promuovere la partecipazione di bambini e giovani esplicitamente anche nel quadro delle attività giovanili. Oltre a rafforzare le attività di volontariato, in particolare tra i bambini e i giovani, il programma si prefigge di chiarire e definire i punti di contatto e la collaborazione tra l'amministrazione e i partner locali. A tale scopo è previsto il conferimento di un mandato all'associazione *okaj Zürich* (associazione mantello cantonale delle attività giovanili aperte, associative e parrocchiali).

Il *Cantone TG* ha annunciato all'UFAS di voler presentare, nel 2018, una richiesta per il periodo 2019–2021, con riserva di modifiche. Secondo l'indagine, è attualmente in corso una rielaborazione del piano programmatico del 2014 per il coordinamento dell'azione nell'ambito della politica dell'infanzia e della gioventù e della politica familiare. Il Cantone mira a integrare nell'attuazione del nuovo programma anche un aiuto finanziario della Confederazione. Gli obiettivi e le misure del piano attuale si concentrano in particolare sul settore della promozione in generale nonché su quello di consulenza e sostegno. Ulteriori punti pongono finora l'accento soprattutto sull'ampliamento e sul miglioramento delle offerte esistenti.

Anche il *Cantone JU* prevede di inoltrare una richiesta all'UFAS nel 2018. Dalla documentazione esistente si evince l'intenzione di rilevare nel dettaglio la situazione dei bisogni dei giovani del Cantone (principalmente attraverso un'inchiesta condotta presso di loro) allo scopo

di creare le basi necessarie allo sviluppo del programma. Non è ancora possibile indicare quali saranno i settori della politica dell'infanzia e della gioventù su cui si concentreranno gli obiettivi e le misure che deriveranno da questa rilevazione.

In linea di principio, il *Cantone SO* è interessato all'inoltro di una richiesta. Al momento dell'indagine era in corso l'elaborazione di un'analisi della situazione e nel 2017 è diventato operativo il nuovo servizio di contatto e coordinamento per le questioni dell'infanzia e della gioventù. La futura impostazione della politica dell'infanzia e della gioventù, che fungerà da base per i contenuti del programma, è dunque ancora in fase di elaborazione.

Il *Cantone AG* sta valutando l'inoltro di una richiesta, probabilmente per il periodo 2019–2021, incentrata sugli aiuti complementari all'educazione. I Cantoni *AI*, *GE* e *GR* stanno vagliando la possibilità di inoltrare una richiesta per il periodo 2020–2022. Secondo i risultati dell'indagine non sono ancora disponibili piani concettuali o altri documenti concreti e non è ancora possibile fornire ulteriori indicazioni sul piano dei contenuti.

Il *Cantone NW* non esclude la possibilità di inoltrare una richiesta. Dall'indagine risultano attualmente in corso alcuni progetti legislativi di cui bisogna attendere il prosieguo. In seguito alle pertinenti decisioni politiche sarà possibile verificare in che misura sussista il diritto agli aiuti finanziari secondo l'articolo 26 LPAG e dunque inoltrare o meno una richiesta in tal senso.

## 4.2 Motivi della mancata partecipazione

In questo capitolo si espongono i motivi alla base della rinuncia a un programma ai sensi dell'articolo 26 LPAG emersi dall'indagine condotta presso i Cantoni che non hanno manifestato interesse a partecipare. Si spiegano inoltre i motivi del ritiro della richiesta da parte del Cantone *ZG* e dell'interruzione del programma da parte del Cantone *GL*.

Nel quadro dell'indagine il *Cantone BS* ha dichiarato che al momento non sussiste alcun bisogno a livello cantonale. Il *Cantone AR* si è concentrato negli ultimi anni sul potenziamento delle competenze educative dei genitori e sulla promozione della prima infanzia nel quadro delle linee direttive sulla famiglia. Per questioni di risorse, non è previsto l'inoltro di una richiesta a breve termine.

Il *Cantone GL* ha dovuto disdire dopo un anno l'accordo contrattuale per un programma cantonale volto a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù secondo l'articolo 26 LPAG. La decisione è stata motivata con il fatto che uno dei tre Comuni ha deciso di non inserire nel proprio preventivo i costi per la partecipazione all'istituzione di un ente congiunto e di un servizio specializzato e dunque non è stato possibile adempiere le condizioni contrattuali.

Anche alla base del ritiro della richiesta del *Cantone ZG* vi sono motivi di ordine finanziario. A fronte del programma di risparmi in corso, il Consiglio di Stato ha infatti deciso di non sottoscrivere il mandato di prestazioni tra la Confederazione e il Cantone.

## Documenti accessibili al pubblico

Consiglio federale, *Violenza e negligenza in famiglia: quali misure di aiuto all'infanzia e alla gioventù e sanzioni statali? Rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato Febr (07.3725) del 5 ottobre 2007*, Berna 2012.

UFAS, *Documento programmatico per la concessione di aiuti finanziari per programmi cantonali volti a fondare e sviluppare la politica dell'infanzia e della gioventù secondo l'articolo 26 LPAG*, Berna 2014.

UFAS, *Accordi contrattuali tra l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e i Cantoni, secondo l'articolo 26 LPAG, volti a fondare e sviluppare la politica cantonale dell'infanzia e della gioventù*, Berna 2016.







**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti  
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**