



Deutsches
Jugendinstitut

Die Entwicklung integrierter familien- unterstützender Dienstleistungszentren

**Expertisen aus Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und
den Niederlanden**

Abteilungsübergreifenden Arbeitszusammenhang zur
Projektvorbereitung

Abteilung Kinder und Kinderbetreuung

Abteilung Familie und Familienpolitik

Wissenschaft
Wissenschaft für alle
für alle

CESIJE ASBL
Centre d'Études sur la Situation
des Jeunes en Europe
LUXEMBOURG



Deutsches
Jugendinstitut

Die Entwicklung integrierter familien- unterstützender Dienstleistungszentren

**Expertisen aus Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und
den Niederlanden**

- Abteilungsübergreifenden Arbeitszusammenhang zur
Projektvorbereitung
- Abteilung Kinder und Kinderbetreuung
- Abteilung Familie und Familienpolitik

Wissenschaft
Wissenschaft für alle für alle

Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.)

Integrierte familienunterstützende Dienstleistungen in England, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden

Expertisen

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist ein zentrales sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut auf Bundesebene mit den Abteilungen „Kinder und Kinderbetreuung“, „Jugend und Jugendhilfe“, „Familie und Familienpolitik“, den Forschungsgruppen „Gender und Lebensplanung“ sowie „Migration, Integration und interethnisches Zusammenleben“, dem „Zentrum für Dauerbeobachtungen und Methoden“ sowie dem Forschungsschwerpunkt „Übergänge in Arbeit“. Es führt sowohl eigene Forschungsvorhaben als auch Auftragsforschungsprojekte durch. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und im Rahmen von Projektförderung aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Weitere Zuwendungen erhält das DJI von den Bundesländern und Institutionen der Wissenschaftsförderung.

© 2008 Deutsches Jugendinstitut e.V.
Abteilung Familie und Familienpolitik
Abteilung Kinder und Kindertagesbetreuung
Nockherstr.2, 81541 München
Telefon: +49 (0)89 62306 -0
Fax: +49 (0)89 62306 – 407
E-Mail: riedel@dji.de; heitkoetter@dji.de

Vorwort

Im Rahmen der Vorbereitung eines abteilungsübergreifenden Forschungsprojektes am Deutschen Jugendinstituts (DJI) e.V. wurden in vier ausgewählten europäischen Ländern – Frankreich, Großbritannien, Niederlande und Luxemburg - Expertisen an ausgewiesene Expert/inn/en im jeweiligen Land vergeben. Da ein europäischer Vergleich geplant ist, war es uns daran gelegen, den Blick auf die Entwicklungen in anderen Ländern zu richten. Die hier gewonnenen Informationen bieten eine erste Basis für die Erarbeitung eines Projektantrages im Themenfeld integrierte bzw. multifunktionale Dienstleistungseinrichtungen für Familien.

Mit integrierten familienunterstützenden oder multifunktionalen Dienstleistungszentren meinen wir Einrichtungen, die durch die Kooperation und Vernetzung von Institutionen und Professionen aus unterschiedlichen Sektoren (Soziales, Gesundheit, Arbeit, Bildung) verschiedene Angebote für Familien bündeln. Durch eine starke Gemeinweisenorientierung versuchen die Einrichtungen ein möglichst zielgruppenspezifisches und bedarfsorientiertes Angebot für Familien zu stellen. Dabei konzentrieren wir uns auf Familien mit Kindern zwischen 0 und 14 Jahren. Besonderes Augenmerk legen wir auf die Begleitung und Unterstützung der Familien im zeitlich-biographischen Verlauf (*Lebensverlaufperspektive*) sowie in unterschiedlichen sozialen und ökonomischen Lebenslagen.

Das Erkenntnisinteresse konzentrierte sich auf die Frage, ob und wenn ja, welche Angebote integrierter familienunterstützender Dienstleistungszentren es in den vier ausgewählten Ländern gibt. Ausgehend von verschiedenen Recherchen in Deutschland (vgl. Peucker/Riedel 2004; Diller 2006; Lödermann 2008) waren wir an Modellen interessiert, die Anknüpfungspunkte und weiterführende Aspekte für die deutsche Debatte liefern. Bewusst offen gehalten wurde dabei, wo diese Modelle strukturell angebunden sind und welche Ziele primär verfolgt werden.

Die vorliegenden Expertisen wurden im November 2007 in Auftrag gegeben und Anfang Februar 2008 von den Expert/inn/en eingereicht. Den Expertisenehmer/innen wurde der Auftrag gegeben, die Recherche zweistufig nach folgenden Kriterien und Fragen aufzubauen:

1. *Überblick über Programme und Maßnahmen* im jeweiligen Land, die eine Integration familienunterstützender Angebote und Dienstleistungen zum Ziel haben. Darunter fallen zum einen Modelle horizontaler Integration; beispielsweise werden auf der Ebene von Kitas, Grundschulen, Nachbarschafts- oder Kinder- und Jugendzentren Angebote der Familienbildung und -beratung, haushaltsnahe oder auch arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen integriert. Zum anderen interessieren uns auch vertikale Integrationsmuster entlang der Biografie der Kinder zwischen Kita und Grundschulen.
2. *Vertiefte Darstellungen ausgewählter Programme und Maßnahmen* entlang des nachfolgenden Fragenkatalogs.
 - a. Als Reaktion auf welche familiären Bedarfslagen sind die Programme entstanden?
 - b. Sind sie auf spezielle Zielgruppen ausgerichtet oder werden sie de facto nur von bestimmten Gruppen genutzt?

- c. Welche Angebote werden in welcher Form integriert?
- d. Wer sind die Anbieter? Welchem Sektor sind sie zuzuordnen bzw. welche Mischformen weisen sie auf (marktförmig, staatlich, zivilgesellschaftlich, gemeinnütziger Sektor)?
- e. Welche Dienstleitungen für Familien werden marktlich organisiert (Betreuung, hausfalthnahe Dienstleistungen Pflege etc.), welches Gewicht haben diese in integrierten Einrichtungen und wie werden sie gefördert und verzahnt?
- f. Spielt das Thema „Übergänge“ eine Rolle?
- g. Wie sind die bisherigen Erfahrungen zu bewerten und welche Ideen zur Weiterentwicklung gibt es?
- h. Welche Rolle spielen Integrationsmodelle familienbezogener Einrichtungen in der fachwissenschaftlichen Diskussion in ihrem Land? Welche Terminologie wird dabei verwendet?
- i. Ansprechpartner/innen und Internetadressen sowie Hinweise auf bereits vorliegende Studien, etc.

Auch wenn an alle Expertisennehmer/innen der gleiche Fragenkatalog vergeben wurde, sind die Darstellungen doch unterschiedlich. Deutlich wurde, dass die beschriebenen Praxismodelle zwar alle ähnliche Entstehungskontexte aufweisen, wie beispielsweise als Reaktion auf politische Debatten über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder der Bekämpfung von Kinderarmut, sie sich jedoch in ihrer Ausgestaltung und Zielgruppe wieder sehr unterscheiden. Demnach hat der Einblick in die verschiedenen Länder interessante Fragen für eine weitere fachwissenschaftliche Beschäftigung mit integrierten familienunterstützenden Dienstleistungszentren aufgeworfen!

Martina Heitkötter, Nicole Klinkhammer, Birgit Riedel
Karin Jurczyk, Hans Rudolf Leu

Gesamtinhaltsverzeichnis

Almuth Wietholtz und Nadia Hilliard
**Integrierte familienunterstützende Dienstleistungen in
England** **S. 9-28**

Jeanne Fagnani
Die Entwicklung sozialer Infrastrukturen in Frankreich **S.29-52**

Manuel Achten und Danielle Schronen
**Die Kinderbetreuung in Luxemburg seit der Einführung der
„Maison Relais“** **S. 53-80**

Bert Prinsen
**Integrierte familienunterstützende Dienstleistungen in den
Niederlanden** **S. 81-94**

Almuth Wietholtz und Nadia Hilliard

Integrierte familienunterstützende Dienstleistungen in England

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | General Overview of programmes and measures | 11 |
| 2 | In-depth description of selected programmes and services | 12 |
| 2.1 | Which needs of families and children generally triggered the introduction of such programmes in England? | 12 |
| 2.2 | Are services targeted or are certain services de facto used by certain groups only? | 13 |
| 2.3 | Which offers are being integrated in which form? | 15 |
| 2.4 | Who offers these services? Which sector do they belong to? Which mixed forms exist? | 17 |
| 2.5 | Which of these services are organised according to market principles, how much weight do they carry within larger institutions, and to what degree are they supported and integrated or linked with other services? | 19 |
| 2.6 | Do transitions from childcare to primary school play a role? | 21 |
| 2.7 | How are experiences to be judged so far, which ideas are around for the development of these services? | 22 |
| 3 | References | 26 |

1 General Overview of programmes and measures

This report will provide an overview of integrated family support measures and service initiatives in England. It will focus on the primary components of the *Sure Start* programme, which is the national government's main programme to fight child poverty and to improve outcomes for children and families. Other major programmes associated with *Sure Start* discussed here will be *Extended Schools*, *Integrated Youth Support Services* (IYSS) and *Neighbourhood Nurseries*. In addition, it will provide examples of local initiatives that were established independent of government policies. These examples will be situated in the context of the recent policy background in the United Kingdom.

Major policy initiatives that shaped or influenced the *Sure Start* programme include:

- the Comprehensive Spending Review (1998)
- the Department for Children, Schools and Families' *Children's Plan* (1997)
- the Ten-year Childcare Strategy, *Choice for parents, the best start for children* (2004)
- the Green Paper *Every Child Matters: the Next Steps* (2004)
- the Child Care Act (2006)
- and the Work and Families Act (2006).

Since its inception in 1998, *Sure Start* has changed shape. While it initially consisted of *Sure Start* local programmes (SSLPs), it was in 2004 that the services that had once been under the umbrella of SSLPs began to be converted into *Sure Start* Children's Centres. In response to the challenges that arose when control of the programmes fell entirely to autonomous communities, the transition to children's centres reintroduced local authorities into the organisational process: "Sure Start Local Programmes (SSLP) are early pioneers of the *Sure Start* Children's Centres approach. They are concentrated in neighbourhoods where a high proportion of children are living in poverty and where *Sure Start* local programmes can help them to succeed by pioneering new ways of working to improve services. All SSLPs are now mainstreamed in to the overarching children's centre programme" (News Centre: DCSF).

2 In-depth description of selected programmes and services

2.1 Which needs of families and children generally triggered the introduction of such programmes in England?

The need to combat extraordinarily high rates of child poverty and to improve educational and developmental outcomes spurred the introduction of the National Childcare Strategy by the Blair government in 1999. According to UNICEF sources, the UK has one of the worst records among industrialised nations for child poverty, the proportion of children continuing in education and the rate of infant mortality (Melhuish and Hall, 2007). Child poverty rates, for example, were nearly 1 child in 3, compared with 5% in Norway (Department for Work and Pensions, 2003). The infant mortality rate in England was 5.8% in 1997 (ONS Vital Statistics). Multiple disadvantages for young children under seven was on the rise in the nineties, and services for them varied in quality. To compound this problem, the nineties also saw a spate of child abuse controversies that strongly hampered coordination efforts between health professionals and child protection services (Children UK website). Children under the age of four were found to be particularly underserved and excluded from government programmes. Research pointed out that of the main problem was that services for children and families were highly uncoordinated and difficult to access. There was a need for area-based organisation to provide services within ‘pram-pushing distances’ (Barnes, 2007).

Sure Start thus responded to alarming trends in child welfare in the UK. Based on the concept of workfare, parental employment was made out to be the most efficient means to combat poverty, including child poverty. Under the overall framework of the Every Child Matters agenda, programmes such as Sure Start aimed to stimulate cooperation between sectors such as health, family support, childcare, education and the labour market (Every Child Matters website). Before 1997, the proportion of children living in working-age, workless households was constant at around 19% (‘Choice for Parents, the Best Start for Children: Making It Happen’, 2006). In response to this challenge, individual childcare institutions increasingly respond flexibly to the needs of families where both parents are in paid employment.

A number of highly influential research studies influenced which needs were emphasised in the development of Sure Start policies. First, various programmes that had been developed in the United States had shown that small-scale interventions were more effective than large-scale programmes in preventing child poverty, yet that large-scale interventions nevertheless did have clear benefits for children, families and communities. The most prominent examples were Chicago’s Child-Parent Centers (Reynolds et al,

2001) as well as the long-running Head Start and Perry Preschool programmes (Zigler and Styfco, 1994; Schweinhart et al, 1993). Moreover, the notions of ‘critical periods’ in child development and ‘brain plasticity’ developed in the neurosciences added to the impetus to focus on integrated early years’ service provision (Baird and Hall, 1985). Early intervention was found to be crucial for preventing developmental disorders and lessening the effects of disabilities. Finally, growing evidence on the importance of integrated communities led to a holistic, community development approach to early year’s intervention (Melhuish and Hall, 2007).

One of the most salient needs that Sure Start aimed to address was child health. Previous to the implementation of Sure Start, there was general consensus that health services for children, social services, education, and the voluntary sector were highly uncoordinated, which made diagnosis and treatment for children difficult (Melhuish and Hall, 2007). The situation was aggravated by a clear lack of communication and collaboration between professionals in these sectors. This was exacerbated by differences in training, culture, and concepts of confidentiality and evidence. Particularly problematic was the high number of children with ‘low severity’ disabilities, especially in low-income families (Burchardt, 2006). Cost-benefit analyses showed that ‘low severity’ disabilities, though less serious than disabilities such as cerebral palsy or autism, are far more frequent and consequently most costly for society. Behavioural disorders and general learning disorders are more difficult to identify but in the absence of effective intervention often lead to antisocial behaviour and crime (Rutter et al, 1976; Farrington, 2003).

2.2 Are services targeted or are certain services de facto used by certain groups only?

The *Sure Start* programme makes provisions for childminders, Children’s Centres, Extended Schools, Maintained Nursery Schools, and Out of School Childcare (kids’ clubs). Each of these components focus on particular age groups, settings, or community needs. The programme aims to work across sectors and among various levels of government, encouraging cooperation between the private and independent sectors and local and national governments. Presently, the scope of *Sure Start* includes roughly a third of all children in poverty in the UK. However, there is impetus to expand services by mainstreaming programmes to reach *all* children in poverty and by introducing additional rural and mini-Sure Start programmes. This section will explain the rationale for area-based interventions and include specific examples of targeted programmes and discuss their relationship to broader child-care policies.

There remains disagreement over the relative merits of targeted and universal services among social policy research. In response, the designers of Every Child Matters attempted to combine both approaches, mixing the

need for intensive intervention with the desire to minimise stigma for the recipients and users. The solution to the dilemma was to design services that are targeted within broader, universal settings. This means that Sure Start Children's Centres target all children within a deprived area while also offering services targeted to specific children and families (Every Child Matters website-Targeted Services).

Services are now targeted geographically to address the needs of specific community contexts. To this end, the original Sure Start Local Programmes (SSLPs) were encouraged to ignore artificial boundaries such as electoral wards when defining the boundaries of the programme. Instead, a specific data collection called 'Local Context Analysis' (LCA) was designed for the purpose of characterising SSLP areas. These data were divided into three types of indicators: sociodemographic features and disorder indicators; child health and development indicators; and level of service indicators (NESS).

Within each of these types, various sub-categories were established to be used as guidelines when evaluating a community to determine its specific needs. First, SSLPs aimed to evaluate five sociodemographic indicators of deprivation and disorder. In terms of population, SSLP areas generally had between 400 and 1000 children in the programme area and were characterised by higher birthrates than the national average. Programme areas furthermore displayed unstable family structures, with disproportionately high numbers of young mothers and single motherhood. Percentages of black and minority ethnic (BME) groups in the programme area population was also used as an indicator, though SSLPs varied considerably in their ethnic makeup. Programme areas fell nearly uniformly in the 20% most deprived areas in England; the average rates of low income, unemployment, and child poverty were among the 7-8% most deprived areas. Finally, SSLPs targeted areas were those with high crime and disorder rates, with 60% higher rates of violence on average than the national rate (Barnes, 2007).

In addition to taking the above indicators into account, the Every Child Matters framework targets individual age ranges. Thus, the 2005 Youth Matters Green Paper outlines a proposal for integrated youth support services (IYSS), triggering the proposal of a guide for targeted youth support. It focuses on at-risk teenagers and proposes multiple approaches to youth support, including suggestions for local initiatives, guidance documents and a targeted youth support online toolkit (Targeted Youth Support—A Guide). It should be noted that IYSS is a separate, but complementary, policy from Sure Start Children's Centres and extended schools. Since it focuses on the adolescent years, it can be understood as an extension of services started in the early and middle years.

Thus far, a range of groups has made use of Sure Start Local Programmes, Children's Centres, Neighbourhood Nurseries, and Extended Schools. In the 20% most deprived areas, there was a 5% increase in childcare use between 2001-2004. Similar increases were reported among single parent families and lowest income families (7% increase) (Bryson *et al*, 2006: Tables 2.28, 2.29 & 2.33). However, higher income families appear to have increased participation in such programmes as well: there was a 12% rise of take-up among the highest income families, and a 10% increase among two-parent families and in the least disadvantaged areas. Overall, the use of for-

mal childcare increased at a higher rate than the use of informal care (7% and 5%, respectively) (Smith, 2007).

In terms of ethnic groups, black Caribbean families tend to have a relatively high use of childcare. In contrast, Pakistani and Bangladeshi families have yet to take up formal childcare in great numbers (Bryson *et al*, 2006: table 2.19; Bell *et al*, 2005; Kazimirski *et al*, 2006; Hall, Bance & Denton, 2004).

2.3 Which offers are being integrated in which form?

Services are integrated in a variety of forms. For example, childminder services are often attached to Children's Centres rather than being a part of them. Thus, private and independent services are integrated into the Centres without being specifically controlled by them. At present, Sure Start programmes are diverse and varied. They do not necessarily conform to a specific model, but rather incorporate different elements. Children's Centres in the most disadvantaged areas have been created with specific services dictated by the original basic plan, while in less disadvantaged areas, the local authorities have more freedom to design and adapt their own Children's Centres to their specific needs of local families. Neighbourhood Nurseries and Early Excellence Centres, in addition to primary schools, community, and family centres, also provide settings for Children's Centres. These centres ideally provide a network that links individual families to specialist services, including language training, therapy, and adult education. For example, Children's Centres offer programmes for Speech & Language Therapy, Smoking Cessation, Community Midwifery, and Health Visiting. Extended Schools are not based on any particular model, but rather describe a set of services that might be provided by any individual school, such as study support, childcare, parenting and family support, adult and family learning, and ICT. Examples of such education programmes on offer include: *LearnDirect*, *Skills for Life* classes, and *UK Online*. Increasingly, services are being introduced locally as a response to the newly developing needs of dual-earner families (household support services, market-based initiatives) (*TeacherNet* website—Whole School Issues).

The broad framework in which all Early Years, early education, and childcare services fall under the Labour government is the Every Child Matters agenda. The agenda covers health, social development, housing, a safe environment and education. Within this framework fall programmes such as Sure Start, Neighbourhood Nurseries, and Extended Schools. These programmes have shifted in their organisation over the course of the Labour government: since 1997, there has been a 'systemic shift in service transformation' that has not only expanded services but a fundamental change in the conception of childcare and education as inextricable elements of family policy (Smith, 2007).

The programmes themselves work to establish contact with existing services and to create a ‘continuum of access’ to a range of services. This process was formalised through a five-step process:

- Making initial contact with a parent
- Introducing a family to the service
- Facilitating the autonomous take-up of at least one SSLP service
- Facilitating autonomous take-up of more than one service
- Facilitating the autonomous take-up of services other than those provided by the SSLP

(Tunstall and Allnock, 2007)

When delimiting programme areas, two areas of service provision were targeted, namely health and family services and childcare. Actual provision of services varied across programme areas, but generally fell into four categories: (a) Outreach and home visiting; (b) Support to families; (c) Community health; and (d) Good quality play, learning and childcare. Within the Support to Families programme, two dimensions were highlighted: parental support (which includes leisure for parents, grandparent groups, fathers groups, parenting programmes and teenage parent support) and parental advice (i.e., welfare advice, relationship counselling, drop-in session, credit union, telephone help lines). In the community health category, three dimensions were emphasised: child health (child health clinics, child development teams, portage, register for disabled children); women’s health (midwives, breastfeeding advice, family planning, post natal depression, ante natal and well women’s clinics). Finally, Good quality play, learning and childcare included preschool (nursery schools, nursery classes, childminding network, day nurseries, preschool play groups, parent toddler groups, crèche, training for childminders); schools (primary, secondary, after school clubs); books/reading (libraries, toy libraries, Bookstart, other reading schemes). Of note is the fact that health was the only service uniformly provided by all programme areas (Barnes 2007).

Theoretically, Sure Start Children’s Centres unify the services of SSLPs, Early Excellence Centres and Neighbourhood Nurseries. Yet the transition to Sure Start Children’s Centres in 2005 modified the range of service somewhat. The ‘core offer’ of integrated services in Children’s Centres consists of:

- Integrated early years education and childcare
- Family support and learning
- Outreach to isolated and vulnerable families
- Child and Family services
- Information and advice
- Links to Job Centre Plus, Adult Learning and Leisure and other specialists

(Sure Start Website--Provision)

Full Service Extended Schools (FSEs) offered a range of services depending on local needs. Rather than establish a set of services, the guidance from the DfES suggested the following outcomes:

- Improved student behaviour, attendance, participation, aspirations and attainment;
- Increased student motivation and self-esteem;

- Better access to specialist support for students;
- Better access to services for local people;
- Reductions in health inequalities;
- Reductions in adult unemployment;
- Improved staff recruitment and retention in the school;
- Enhanced partnership with ‘the community’;
- Better supervision of children outside school hours; improved school security; greater parental involvement; and improved local career development opportunities
(*DfES, 2003c: 3*)

In terms of actual provision, nearly all FSESs offered a form of care before school, after school and during holiday periods. In addition, some schools created Community Learning Centres (CLCs) where parents and community members could enrol in life skills and IT classes. Schools hired social workers and partnered with charitable organisations to work with individual children. Similarly to SSLPs and Children’s Centres, FSESs have ‘inherited’ a number of previously existing services such as community nurses, youth workers, and family support workers. More generally, the kinds of services available include high quality wraparound childcare, parenting support, swift and easy access to specialist support services, ICT, sports and arts facilities, and adult learning. Examples of other activities potentially on offer can be homework clubs, study support, sport, music tuition, dance and drama, arts and crafts, special interest clubs, and business and enterprise activities (*Teachernet, Core offer of services*).

The evidence from the NESS Implementation Study (2005) supports Smith’s contention that there has been ‘a systemic shift in service transformation’, (Smith, 2007): Services are now offered on both group- and individual-levels and include centre-based initiatives and outreach services (Tunstall, 2005).

2.4 Who offers these services? Which sector do they belong to? Which mixed forms exist?

These services are offered by a range of providers and fall into various sectors. In fact, many programmes are cross-sectoral and include services that are offered by multiple providers, with funding often coming from an additional source. Frequently, the government distributes outlines or models, such as the Extended Schools Core Services guide or the Common Assessment Framework, in accordance with its stated policy goals. It also provides funding opportunities ranging from pump-priming to long-term. However, implementation and coordination is the responsibility of local authorities in partnership with local providers. Some services combine two objectives at once: for example, some childcare programmes offered through extended schools also include ICT training and volunteer components. Childcare is sometimes offered while parents take part in Life Skills, Health Education,

or Job Training classes. Thus, for-profit (market-driven) childcare providers can work *jointly* with volunteer organisations *within* publicly (government) sponsored programmes.

Frequently, access to services involves an extended process through a coordinated network of providers. For example, swift and easy access (SEA) to specialist services begins in schools (often FSESs). External services employed by the school (such as voluntary organisations, multi-agency or local teams linked with children's trust arrangements) will work within the school to identify children or families with difficulties and address the source of the problem. Many schools have started to use the common assessment framework (CAF) to assess problems. In the event of a problem too serious for school-based personnel to solve, the child or family will be referred by the school to external agencies with which the school has a partnership (e.g. speech and language therapy; child and adolescent mental health services (CAMHS); family support services; intensive behaviour support; support from counsellors; and sexual health services) (*Teachernet*, Swift and easy referral).

Individual staff members in SSLPs (and now, Children's Centres) came from a range of sectors, which proved to be problematic. Because there were generally low numbers of qualified professionals in the programme areas, there was a high level of competition between different SSLPs, mainstream agencies and other national government initiatives for qualified staff. One solution was to hire 'unqualified' staff, such as parents and community members, who would work under the supervision of a professional (Tustill and Allnock, 2007).

One of the most important agents in coordinating delivery is the lead professional. This person acts as a single-point contact with the child or family and who takes responsibility for coordinating services and reducing overlap and inconsistency in service delivery. Usually, the lead professional in any given case will be appointed in the multi-agency team meeting after the CAF has been administrated and a referral has been made ('Making It Happen', 2006).

Many of the services offered are 'inherited', meaning that these were pre-existing services that were taken over by programme area coordinators. Indeed, the number of successful pre-existing services directly impacts the success of SSLPs (Tunstill *et al.*, 2005). In terms of sectors, the services range from being publicly, privately and voluntarily provided. Private nurseries were least likely to provide services in the most disadvantaged areas. However, the private sector offers over three-quarters of nursery provision (Laing and Buisson Children's Nurseries Conference 2007).

The Four Acres primary school in Bristol is an example of the complex, multi-layered web of partnerships that can characterise an individual Sure Start programme. Originally, the site housed a Sure Start Local Programme that had been managed by the charity, Barnardos. The SSLP transformed slowly into a Children's Centre and expanded its domain to include the local neighbourhood nursery and family unit that had been housed at the school. The Children's Centre is not linked officially (i.e., legally) to the school, but the shares the school site. A voluntary committee holds responsibility for the children's centre and helps the centre liaise with the school. Conse-

quently, links between the two are strong enough to ensure seamless delivery of services. The headteacher, for example, stands on the voluntary management committee. Funding is provided by many different agencies, although its primary sources of revenue are the local authority and Barnardos (the original managing organisation). The local authority provides funds in the form of daycare, nursery provision and New Opportunities Fund grants (TDA-Case Study: Four Acres primary school, 2005).

2.5 Which of these services are organised according to market principles, how much weight do they carry within larger institutions, and to what degree are they supported and integrated or linked with other services?

The Sure Start programme is largely based on market principles, as it creates incentives for communities to incorporate private and independent services into their publicly funded child welfare programmes. Funding for many childcare services comes from a variety of sources. The Sure Start, Extended Schools and Childcare Group provides a directory of funding sources to which parents and local communities can apply according to their needs. In addition, Sure Start makes use of a range of providers, from the local to the national level in maintained, private and voluntary sectors. For example, in the voluntary sector the Red Cross, ChildLine UK, Kidscape, and the National Children's Bureau all work in tandem with Sure Start programmes and with schools.

In the private sector, private childminders are encouraged to join networks based on Children's Centres and Extended Schools. Responsibility for organising these networks is delegated to local authorities, while funding opportunities are offered by the national government. In addition, the government offers tax credits for disadvantaged parents and funding for a Business Support Officer (BSO) who liaises with local authorities to help them apply for further funding.

Thus, Sure Start as a whole aims to make use of the resources already available in the private, independent and voluntary sectors by providing an integrative framework in which, ideally, all sectors, public and private, can support each other.

One important feature of the childcare strategy has been the Childcare Tax Credit (CCTC). In an effort to make childcare providers self-sufficient, the government offers capital funding and short-term revenue funding as start-up aid, but expects providers to rely henceforth on parent fees. Parents could then theoretically claim CCTC to reduce the cost. Knowledge of this tax scheme varies across sectors and geographical areas, making it difficult to assess its effect (Smith, 2007). However, the CCTC is not without its critics. Some unions and tax experts suggest that the tax credit could have

ultimately harmful effects on families because of losses in tax credit payments (Inman, 2005).

In general, the policy shifts are structured to encourage childcare providers to follow market and business principles both in service design and delivery. Childcare was formerly entirely private (and thus inaccessible for many families), or subsidized by local authorities. With recent shifts in funding policy, subsidies are only offered for start-up costs and sustainability in the initial years of operation (pump-priming), while long-term funding is no longer provided. Each provider is encouraged to design and market sustainable services using strategic, commercial principles. This funding shift has proved difficult for many providers since many childcare administrators lack fundraising skills and are unaware of possible funding sources available to them. Ultimately, those in childcare management positions will be responsible for creating partnerships with stakeholders and receiving and managing funds from a variety of sources (Belsky and Melhuish, 2007).

However, in some ways, the Labour government's actions have also reduced the dependence of childcare on market principles. The 1998 Green Paper (DfEE, 1998), 'Meeting the Childcare Challenge' connected childcare to early education in such a way as to remove formal care from the market by increasing institutional funding and support. The paper called for additional funding as well as a plan for integrating services, which included quality staffing; partnerships with schools, health authorities and local employers when planning services; local authority audits of need and provision; good information for parents; and a new childcare tax credit as part of new tax credits for low wage earners (DfEE website).

Given that the sources of funding are diverse, 'joined up thinking' regarding provision and organisation of services has become necessary. This refers both to knowledge and to skills in securing funding. In addition, the development of new services also require "the existence amongst different stakeholders (e.g. primary schools, local authority staff, EYDCOs and local politicians) of a commitment to the provision of affordable childcare; and an atmosphere of partnership between these stakeholders" (Harries *et al*, 2004). As a result of these partnerships, a significant amount of integration and innovation has occurred. However, there remain a number of barriers to integration. These include resistance from headteachers, the difficulty inherent in bringing together differently qualified staff from various locations, and a certain lack of clarity on the part of parents about which services are provided and where they are located (NESS).

Market principles have also influenced the process of designing programme structure. With the aim of establishing self-sufficiency, the local authority theoretically follows the following four-step Market Development framework:

- Analysing demand
- Mapping supply
- Mapping supply to demand
- Securing sufficiency

(*Choice for Parents, the Best Start for Children: Making It Happen*, 2006.)

According to this framework, local authorities should first determine which services are most demanded in their area through a childcare suffi-

ciency assessment (from April 2007) to determine specific needs of children and families. Local authorities should then map the services already established in their area to find gaps in service provision and finally, map the supply and demand together (potentially through software to support data analysis). The local authority is not responsible for *providing* these services, but rather for facilitating their coordination and accessibility through such actions as steering existing or new providers; match-making between different providers and sharing information about best practices; contracting to close gaps in the market; supporting providers through trainings, strategy consultation and information sharing; and marketing services to parents ('Making It Happen', 2006).

According to the logic behind these market principles, employers and other partners have the incentive to participate because they benefit by gaining a reputation as a "family-friendly" employer, which boosts staff morale. This positively affects staff recruitment and retention and generally results in a reduction in staff absence ('Making It Happen', 2006).

Overall, the new funding schemes have indeed introduced certain market principles into the organisation and functioning of childcare provision. Moreover, these incentive structures have led providers to seek out partnerships with multiple sectors—voluntary, private and public. Accountability for all of these programmes, however, still rests with the local authority.

2.6 Do transitions from childcare to primary school play a role?

The government has identified childhood transitional periods as critical and encourages local authorities to offer Transition Information Sessions and to develop Starting School Projects (extended versions of the information sessions). As of 2006-2007, nine local authority areas, Bolton, Calderdale, Croydon, Essex, Hampshire, Lewisham, North Lincolnshire, Sheffield and Trafford, have already begun these projects and several more areas plan to begin projects this coming year.

Transition Information Sessions (TIS) are a component of the larger Extended Schools project and are part of the commitment to parenting support. TIS have the following goals:

- To lay the foundations of effective home-school partnerships;
- To give all parents—mothers, fathers and other carers—information, ideas, and an opportunity for discussion about parenting issues including how to keep their child safe, happy and learning;
- To sign-post parents to local and national sources of information, advice and support

(Transition Information Sessions (TIS) Demonstration Project - Year One Evaluation, 2007, DfES Research Website)

The sessions focused on 'settling-in' in the new environment and drew attention to services that were connected to the school and in the wider

community. Parents' responsibilities and adult learning opportunities were also covered. Frequently, the sessions included more general suggestions regarding health, nutrition, safety and bullying. Parents reported that TIS helped them know where to go for information, what to expect for their child's time at school, and in understanding the supporting role in their child's learning process. These sessions were held in schools, but were often poorly attended (DfES Research Website).

Apart from this, however, few specific guidelines have been formulated to address these transitional periods. Local programmes have been largely responsible for designing and implementing their own solutions. One example of a local response to transition challenges is the Four Acres primary school in Bristol, in which a teacher from the Children's Centre acts as the foundation stage co-ordinator at the school and ensures smooth transitions between childcare at the centre and primary school (TDA-Case Study: Four Acres primary school, 2005).

2.7 How are experiences to be judged so far, which ideas are around for the development of these services?

A large-scale National Evaluation of Sure Start (NESS) has been initiated by the Institute for the Study of Children, Families and Social Issues, which is part of Birkbeck College, University of London. The results of the evaluation have been mixed thus far, suggesting that Sure Start programmes need considerable improvements and reforms. In addition, an evaluation of the Full Service Extended Schools Initiative (DfES Research Brief and Report 852) in June 2007 reported on the progress and outcomes of many Extended Schools. The findings of both evaluations will be discussed in detail.

The NESS has shown mixed results. In an effort to evaluate the implementation of Sure Start, the Institute for the Study of Children, Families and Social Issues identified the following dimensions of programme design and delivery:

- Management and coordination
- Access for families to Sure Start provisions and services
- Community involvement
- Allocation of Resources
- Quantity of services provided by the programmes
- "Relative" quality of services provided by the programme
(*NESS Implementation Evaluation Proposal, 2001*)

These dimensions were evaluated using a national survey of all programmes, case studies of individual sites, and a series of themed evaluations. The results of the initial impact study (carried out on an ongoing basis) attempted to answer the general question, 'What was the effect of SSLPs, all else being equal?' This question was further refined into four sub-questions:

- Did children/families in SSLPs receive more services or experience their communities differently than children/families in comparison communities?
- Did families function differently in SSLP areas than in comparison communities?
- Did effects of SSLPs extend to children themselves?
- How did effects on children come about?

(Belsky and Melhuish, 2007).

In terms of the first question, the NESS measured little change and few (if any) successes in increasing service use and building families' impressions of their communities. There was, however, modest success regarding the second question, though the majority of families seemed to be unaffected by Sure Start. The degree to which children benefited (third question) was similarly modest and varied according to the children's level of deprivation: relatively less deprived children benefited more than the most disadvantaged one. Finally, the benefits for children seemed to result from improved parenting. When this occurred, there was noticeable improvement in children's social functioning. However, because only a few sites showed that Sure Start might have an impact on parenting, the NESS concluded that this improvement was modest at best (Belsky and Melhuish, 2007).

The evaluation of Full Service Extended Schools (FSESs) showed that they have had positive effects on children and families, particularly in student attainment and in-take numbers. Schools that joined the initiative in the second year were able to learn from the first round of FSESs and consequently adopted informed strategies and more readily established partnerships. Childcare was emphasised by most FSESs, but there was also an attempt to provide more rounded services. Accordingly, many sites were able to engage with particular individuals and families to bring them into the wider community (Cummings *et al*, 2007).

However, it is still unclear as to whether FSESs have truly had an impact of the community as a whole. In addition, the programme sites had difficulty reconciling the sometimes-conflicting long-term and short-term goals, finding the need for immediate achievement to be at odds with long-term plans. Other common problems included managing partnerships successfully, establishing sustainable funding plans, and reaching the most socially-excluded members of the population. Transportation to provide access also proved to be problematic for many sites. More broadly, since FSESs do not follow a particular model and are responsible for defining the needs of the specific community, they often found it very difficult to present a coherent, unified vision and plan of what their role would be in the community. This has negative implications for the visibility of the sites and their ability to reach all members of the community. Since many FSESs have similar problems with varying degrees of success in providing solutions, sharing information between sites would be a key improvement (Cummings *et al*, 2007).

The main focus for development has been to switch from SSLPs to Children's Centres. In a review article of Early Years services under the Labour government (1997-2007), three critical parameters are identified for evaluation: expansion of provision; take-up of provision; and impact on poverty and children's development. There is evidence of both expansion and in-

creased take-up. While government expenditure has increased and “all three- and four-year-olds have access in theory to some free provision” (Smith, 2007), this progress has not been uniform across the country. In general, there has been an 8% overall increase in use of early learning and childcare to 64% between 2001 and 2004, with the largest take-up increases in nursery classes and breakfast or after school clubs. Two other related indicators are of note: first, the rate of child poverty has gone down by 20% since 1998/99; second, the number of single parents in the work force has risen as a result of increased childcare availability. If the measure of the gap between the most advantaged and least advantaged children is the proxy for impact, there is evidence that the gap is shrinking in general but that progress is far from even (Smith, 2007). Moreover, the percentage of children living in workless households overall in Great Britain has lowered significantly from 19% to 15% between 1997 to 2005 (*‘Making It Happen’*, 2006.)

However, since Sure Start and in particular, Children’s Centres, have only recently been implemented, a true evaluation of their impact and efficacy will only be possible over the long term. The National Audit Office (NAO) has identified the following long-term indicators of impact:

- reduction in child poverty
- increased parental employment
- improved academic performance
- improvements in child personal and social development
- reduction in number of children at risk

(NAO, 2006)

These can only be measured through the use of national surveys, longitudinal data, performance evaluation and local authority data (NAO, 2006). Similarly, the effect of FSEs will only truly be manifest after they have been firmly established in the community over time.

An action plan for the Childcare Bill set to go into effect in 2008, *‘Choice for Parents, the Best Start for Children: Making It Happen’*, outlines a framework and set of guidelines for local authorities and partners for service provision from the early years to adolescence, encompassing Children’s Centres, extended schools and childcare (including neighbourhood nurseries). In essence, this action plan reflects the government’s reaction to the progress and challenges met by the programmes in *Every Child Matters* thus far. Moving beyond simple policy formation, the plan puts forth the following promises:

- Central government must continue to clarify essential requirements, through regulations and guidance and also make clear the scope for local flexibility, but will fund pilot and pathfinder work to test different approaches to delivery and will share good practice at every level.
- Local authorities will be working with schools and other partners, Primary Care Trusts, Strategic Health Authorities, the employment service and the private and voluntary sector to plan and lead change and develop the childcare market.
- Local authorities will commission accessible care, education and support to meet the needs of parents and children.
- Those working with children and families in childcare, Sure Start Children’s Centres and extended school will plan and provide high quality,

responsive services, drawing on the support available locally and nationally.

It hopes to achieve the following outcomes:

- The local authority understands the needs of parents and children, and has worked with local partners to ensure they have a choice of affordable childcare and ready access to other opportunities and services.
- The local information service knows what is available and can help create a personalised package of care and education which meets the family's needs.
- 3 and 4 year olds have 15 hours of free early education and childcare which can be taken flexibly to fit into that package.
- All parents and children have a local Sure Start Children's Centre which will provide easy access to childcare and services for children from birth to 5 and in the most disadvantaged areas will provide those services on site and reach out to make sure they are used by those in most need.
- Schools offer easy access to childcare, out of school activities, parenting support, community access to school facilities and quick referral to specialist health and social care services when necessary.

(‘Choice for Parents, the Best Start for Children: Making It Happen’, 2006)

Although evaluations of impact have shown mixed results, the programmes resulting from the Every Child Matters framework and the work since 1997 to expand integrated, family- and child-based services on the community level has marked a radical change in the approach to service provision in England. The government has spent over £17 million since 1997 on early learning and childcare and introduced tax credits to extend childcare to families previously unable to afford it. Notably, there is now free entitlement to care for all 3 and 4 year olds. In line with the most recent theories of community change and development, initiatives now aim to join up services addressing health, employment and children's and families' needs (‘Making It Happen’, 2006).

3 References

- Allnock, D., Tunstall, J., and Akhurst, S. (2006) 'Constructing and sustaining Sure Start Local Partnerships: lessons for future inter-agency collaborations', *Journal of Children's Services*, vol, pp 7-29.
- Allnock, D., Tunstall, J., Akhurst, S., and Garbers, C. (2005) *Implementing Sure Start local programmes: An in-depth study. Part II: A close-up on services*, Sure Start Report 7, Part 2, Nottingham: DfES, www.surestart.gov.uk/_doc/P0001451.pdf
- Atkinson, M., Doherty, P., and Kinder, K. (2005) 'Multi-agency working: models, challenges and key factors for success', *Journal of Early Childhood Research*, vol 3, no 1, pp7-17.
- Bailey, S., Charlton, J., Dollamore, G. and Fitzpatrick, J. (1999) *The ONS classification of local and health authorities of Great Britain: Revised for authorities in 1999*, London: HMSO for the Office for National Statistics.
- Barnes, J., (2007) 'Targeting deprived areas: the nature of the Sure Start Local Programme neighbourhoods' in Belsky, J., Barnes, J., and Melhuish, E. (eds) (2007) *The National Evaluation of Sure Start. Does area-based early intervention work?* Bristol: Policy Press.
- Barnett, W.S. (1995) 'Long term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes', *The Future of Children: Long Term Outcomes of Early Childhood Programs*, vol 5, pp 94-114.
- Bell, A., Bryson, C., Barnes, M., and O'Shea (2005) *Use of Childcare Among Families from Minority Ethnic Backgrounds SSU/2005/FR/011*. London: Sure Start Unit, Department for Education and Skills.
- Belsky, J., Barnes, J., and Melhuish, E. (eds) (2007) *The National Evaluation of Sure Start. Does area-based early intervention work?* Bristol: Policy Press.
- Belsky J. and Melhuish, E., 'Impact of Sure Start Programmes on children and families' in Belsky, J., Barnes, J., and Melhuish, E. (eds) (2007) *The National Evaluation of Sure Start. Does area-based early intervention work?* Bristol: Policy Press.
- Brannen, J. and Moss, P. (eds) (2003) *Rethinking children's care*, Buckingham: Open University Press.
- Bryson, C., Kazimirski, A., and Southwood, H. (2006) *Childcare and Early Years Provision: A Study of parents' use, views and experiences RR723*. London: Department for Education and Skills.
- Burchardt, T., 'Changing weights and measures: disability and child poverty', in *Poverty 123*, Winter 2006. Available from:
<http://www.cpag.org.uk/info/Povertyarticles/Poverty123/disability.htm>
- Burchardt, T., *The Education and Employment of Disabled Young People: frustrated ambition*, The Policy Press, 2005.
- Cameron, A. and Lart, R. (2003) 'Factors promoting and obstacles hindering joint working: a systematic review of the research evidence', *Journal of Integrated Care*, vol 11, pp 9-16.
- Children UK website: Child Abuse by the Child Protectors.
<http://www.childrenuk.co.uk/choct/oct2000/childabuse.htm>
- 'Choice for Parents, the Best Start for Children: Making It Happen', 2006.
<http://www.everychildmatters.gov.uk/resources-and-practice/IG00058/>
- Cummings C, Dyson A, Muljs D, Papps I, Pearson D, Raffo C, Tiplady L, Todd, L, with Crowther D (2007), *Evaluation of the Full Service Extended Schools Initiative: Final Report*. Brief No: RB852, June 2007.
- Department for Children, Schools and Families *Children's Plan* website:
http://www.dfes.gov.uk/publications/childrensplan/?pid=childrens_plan
- Department for Work and Pensions, (2003) *Measuring Child Poverty*, DPW pp 19-20.
- Extended Schools website:
<http://www.teachernet.gov.uk/wholeschool/extendedschools/>
- Farrington, D.P. (2003) 'Developmental and life-course criminology: key theoretical and empirical issues', *Criminology*, vol 41, pp 201-35.
- Hall, K., Bance, J., and Denton, N. (2004) *Diversity and Difference: Minority Ethnic mothers and childcare*. London: Women and Equality Unit Department of Trade and Industry. Available from: www.womenandequalityunit.gov.uk/publications/min_eth_childcare.pdf
- Harries, T., La Valle I., and Dickens, S. (2004) *Childcare: How local markets respond to national initiatives RR526*. London: Department for Education and Skills. Available from:
www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR526.pdf
- HM Government (2003) *Every child matters*, Green Paper, Nottingham: Department for Education and Skills.
- HM Government (2004a) *Every child matters: Change for children programme*, Nottingham: Department for Education and Skills.

- HM Government (2004a)** *Every child matters: Next steps*, Nottingham: Department for Education and Skills.
- inman, P., 'Beware the childcare voucher', *The Guardian*, Saturday April 16 2005.
- Karoly, L.A., Kilburn, M.R., Bigelow, J.H., Caulkins, J.P., and Cannon J.S (2001)** *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Intervention Programs: Overview and application to the Starting Early Starting Smart Program*. Santa Monica: RAND.
- Kazimlrski A., Southwood, H., and Bryson, C. (2006)** *Childcare and Early Years Provision for Minority Ethnic Families*. London: National Centre for Social Research.
- Lewis, J. (Ed) (2006)** *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- 'Making It Happen: Working together for children, young people and families', *Every Child Matters, Change for Children*
- Maklins, V., (1997)** *Not Just a Nursery: Multi-agency Early Years centres in action*. London: National Children's Bureau.
- Melhuish, E. C., (2004)** *A Literature Review of the Impact of Early Years Provision on Young Children, with Emphasis Given to Children From Disadvantaged Backgrounds*. London: National Audit Office. Available from: www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/268_literaturereview.pdf
- Melhuish, E. C., and Hall, D., (2007)** 'The policy background to Sure Start' in Belsky, J., Barnes, J., and Melhuish, E. (eds) (2007) *The National Evaluation of Sure Start. Does area-based early intervention work?* Bristol: Policy Press.
- National Audit Office (2004)** *Early Years: Progress in developing high quality childcare and early education accessible to all* HC 268 Session 2003-2004: 27 February 2004. London: the Stationery Office. Available from: www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304268.pdf
- National Audit Office, *Sure Start Children's Centres*: Report by the Comptroller and Auditor General. HC 104, 2006-2007, 19 December 2006.
- National Evaluation of Sure Start
<http://www.ness.bbk.ac.uk/>
- News Centre: DCSF, http://www.dfes.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2006_0179
- Noble, M., Smith, G.A.N., Penhale, B., Wright, G., Dibben, C., Owen, T. and Lloyd, M. (2000)** 'Measuring multiple deprivation at the small area level: the Indices of Deprivation 2000', *Regeneration Research Summary Number 37*, London: Department of the Environment, Transport and the Regions.
- North Oxford Children's Centre
Personal Communication
- Northern Health and Social Services Board, Press Release Number T50, File Ref. PR/SS/6 66/2/1, 5 November 2004.
- OECD (2006)** *Starting Strong II: Early childhood education and care*. Paris: OECD.
- ONS Vital Statistics, available from:
<http://www.statistics.gov.uk>
- Reynolds, A.J., Temple, J.A., Robertson, D.L. and Mann, E.A. (2001)** 'Long-term effects of an early childhood intervention on educational achievement and juvenile arrest: a 15-year follow-up of low-income children in public schools', *Journal of American Medical Association*, vol 285, pp 2339-46.
- Rose Hill/Littlemore Children's Centre
Personal communication
<http://www.rosehill-littlemore.childrencentre.org>
- Rutter, M., Tizard, J., Yule, W., Graham, P., and Whitmore, K. (1976)** 'Research Report: Isle of Wight studies, 1964-1974', *Psychological Medicine*, vol 62, pp 313-32.
- Schweinhart, L.J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett W.S., Belfied, C.R., and Nores, M. (2005)** *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study through age 40*. Ypsilanti Michigan: the High/Scope Press. Available from: www.highscope.org/Newsandinformation/PressReleases/PerryP-Age40.htm
- Skinner, C. (2006)** *How Can Childcare Help to End Child Poverty?* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Smith, T., (1996)** *Family Centres and Bringing up Young Children*. London: HMSO.
- Smith, T., et al (2007)** *National Evaluation of the Neighbourhood Nurseries Initiative (NNI). Research Summary*. SSU/2007/SF/024. London: DFES.
- Smith, T., (2007)** "Early Years services in Britain 1997-2007: a quiet revolution?" *Journal of Children's Services*, vol 2, no 2, August 2007.
- Somerset County Council, Children and Young People's Scrutiny Sub-Committee, "Children's Centres Progress Report." 23 November 2006. Available from:
<http://www.somerset.gov.uk/somerset/council/>
- Sure Start website:**
<http://www.surestart.gov.uk/>
- Targeted Youth Support—A Guide,

- <http://www.everychildmatters.gov.uk/resources-and-practice/IG00206/>
Teachernet, Core offer of services.
- <http://www.teachernet.gov.uk/wholeschool/extendedschools/teachernetgovukcoreoffer/>
TDA-Case Study: Four Acres primary school, Bristol, 2 December 2005.
- http://www.tda.gov.uk/remodelling/extendedschools/resources/casestudies/remodelling/four_acres.aspx
- Transition Information Sessions (TIS) Demonstration Project - Year One Evaluation, 28 June 2007, Report Publication Code : RR850; Brief Publication Code : RB850, DfES Research Website.
- Tunstill, J. and Allnock, D.**, 'Sure Start Local Programmes: an overview of the implementation task' in Belsky, J., Barnes, J., and Melhuish, E. (eds) (2007) *The National Evaluation of Sure Start. Does area-based early intervention work?* Bristol: Policy Press.
- Tunstill, J., P meadows, D Allnock, S Akhurst and C Garbers**, National Evaluation Summary, Implementing Sure Start Local Programmes: An Integrated Overview of the First Four Years, 2005.
- Zigler, E, Styfco, S** (1994) *Is the Perry Preschool Better than Head Start? Yes and No*. Early Childhood Research Quarterly, v9 n3-4 p269-87 1994.

Jeanne Fagnani

Die Entwicklung sozialer Infrastrukturen in Frankreich

Inhalt

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1. | Aims and structure of family policy in France | 31 |
| 1.1 | The role of the state: supporting mothers' employment and developing childcare provision | 32 |
| 1.2 | The trend to a more holistic approach to family support | 33 |
| 2 | Overview of programmes and concepts | 34 |
| 2.1 | Childcare provision | 34 |
| 2.1.1 | Public provision of care services for children under 3 years of age | 34 |
| 2.1.2 | Integrated public child care services: the "Multi-accueil" child care facilities | 35 |
| 2.1.3 | Ecoles maternelles: Nursery schools | 36 |
| 2.1.4 | Elementary schools (6 to 12 years of age) | 37 |
| 2.1.5 | Out-of-school-hours care for children | 37 |
| 2.1.6 | Transitional Programmes (Actions passerelles) aimed at children entering école maternelle | 38 |
| 2.2 | Comprehensive social support for families in socio-economically disadvantaged areas | 38 |
| 2.2.1 | Early education as a vector for social integration | 38 |
| 2.2.2 | Working in partnership with parents | 38 |
| 2.2.3 | Bridging Families, schools and communities | 39 |
| 2.2.4 | Adultes-relais: linking families and schools | 40 |
| 2.3 | Protection Maternelle et Infantile (PMI): protecting the health of the mother and the new born child | 411 |
| 3 | Recent measures, new schemes | 42 |
| 3.1 | The 'Child Ombudsman' (défenseur des enfants) | 42 |
| 3.2 | «Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents» (REAAP) | 42 |
| 3.3 | Centres de médiation familiale (Family mediation centres) | 43 |
| 3.4 | The development of crèches operating with non standard hours | 43 |
| 3.5 | "Chèque emploi service universel» (CESU) (the service voucher) | 44 |
| 3.6 | The establishment of the "family tax credit" (Crédit d'impôt famille, CIF) for enterprises | 45 |
| 3.7 | The "CESU pré-financé" (the prepaid service voucher) | 46 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Conclusions: Pointing out problems French policy makers have to cope with in family policy matters | 47 |
| | References | 48 |
| | Annex | 50 |

1 Aims and structure of family policy in France

Since 1945, France has an explicit and institutionalised family policy that implies legal recognition of the family as a social institution playing a major role in the maintenance of social cohesion.

The history of family support in France is bound up with a conception of the state that has an obligation to protect maternity, childhood and the capacity of women to work outside the home. This conception began to develop at the end of the 19th century when motherhood was considered to need attention from the state for demographic reasons (the decline in fertility).

The demographic issue has been a vital component in family policy since the nineteenth century. Just after World War II, when the Social Security system was created, family support was still aimed at encouraging families to have more children and also at raising the income of large families. Although incentives to raise the birth rate have become much less explicit, family policy measures are still imbued with these ideas: family allowances (*allocations familiales*, Kindergeld) are given only after the second birth, and their level increases with the number of children. The tax system still favours large families with the “*Quotient familial*” (Fagnani, Math, 2008).

It is important to bear in mind that CNAF (National Family Allowance Fund, the family branch of the social security system) and its large network of CAFs (123 Local Family Allowance Funds) play a key and pivotal role in the policies providing support and services in kind to families in numerous areas (as well as cash benefits). CAFs hire a large network of social workers, of “*travailleuses familiales*” (family workers), of “*aides ménagères*” (home helpers) helping low-income families under many circumstances (after a birth, or when one of the partners is ill, for instance). They also provide financial support to families to make sure that they can afford to stay in their home or to restore an apartment, to improve their living conditions, to buy domestic appliances, etc. CAFs also own and run “*Centres de vacances*” (Holidays camps or buildings) and provide low income families with “*bons de vacances*” so that they can spend holidays with their children.

Their role of expertise is also very important and widely recognised.

Theoretically, the social partners (including family organizations) represented on the Executive Board of the CNAF periodically determine the orientations for intervention in family policy. In practice, decisions are made by the Government, whether approved or not by the Executive Board. It is solely at the local level that the Executive Boards of the CAFs have any real decision-making power, and in particular, a margin for manoeuvre in the provision and development of childcare services and in support to families.

The principles underlying public action towards childcare are also imbedded in Republican ideas that organise the sharing of care responsibilities between the state (CNAF, Ministry in charge of social policies, Ministry of Education, local authorities), the families and social partners (mainly the *Union Nationale des Associations Familiales*, UNAF). Enterprises, non-

profit/voluntary organisations and the market still play a minor role in comparison to the state. However, for-profit providers are currently increasingly considered as partners in policy development and service delivery (and they are funded or subsidised by CAFs).

Children are considered a 'common good' and the wealth of the Nation which, in return, has some obligations towards them. Education was one of the pillars of the Republican project. Therefore, childcare came to be considered as a state responsibility and a public issue. And emphasis has been put so far on providing services and support in particular to families *with young children* (under 6 years of age).

1.1 The role of the state: supporting mothers' employment and developing childcare provision

One of the main principles is that parents – in reality mothers - should not have to arbitrate between the mother's paid work and an extension of family size. And one of the objectives of family policy is clearly to facilitate women integration in the labour market by offering childcare facilities. Thus, the improvement of the work–family balance has become a major issue for family policy in response to the dramatic increase in mothers' employment since the eighties.

The current motto in the field of childcare provision is: promoting flexible childcare arrangements, diversifying them and providing working parents with 'freedom of choice'. Correlatively, since 2000, companies and enterprises have been encouraged to develop 'family-friendly' initiatives (see part 2) in collaboration with CAFs.

Moreover, early and collective socialisation for children is well perceived and it is deemed good for children to socialise with children from other families; thus they are supposed to begin their apprenticeship to social life.

In January 2006, France had 4.8 million children aged under six, *that is to say 300,000 more than 10 years before* (total fertility rate reached 1.98 in 2006 compared to 1.31 in Germany). Nine out of ten lived with both of their parents and more than 60 % had a working mother.

The legitimacy of state action in the domain of childcare is not questioned. France has currently a comprehensive framework of educational and social policies that support all children and families. It is under close state supervision.

In a recent cross-national study, OECD¹ (2007) has shown that family spending has the greatest focus on childcare services in France and the Nordic countries (family spending in services represents 1.6 in percentage of GDP compared to 0.77 in Germany) (see also Fagnani, Math, 2008).

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/15/47/39680843.xls>

Because nearly 100 per cent of young children are enrolled in nursery school (*école maternelle*, an institution under the supervision of the Ministry of Education) at the age of three, transitional programmes focus when they pass from crèches or other child care arrangements (including mothers' care) to nursery school (see part 2.1).

1.2 The trend to a more holistic approach to family support

In regard to policies aiming at providing support to families, the current trend is to adopt a comprehensive and integrated approach by encouraging the multiple institutions involved in this area to collaborate, thereby to bridge families, schools and communities. The objective is to reinforce social cohesion, to tackle the issue of social inequalities, to ensure the well-being of children and *to guarantee equal opportunities to children*. Therefore France is now trying to adopt a more holistic approach to family support. However, in a context of a persistent and high unemployment rate (around 8 per cent), France has difficulties in dealing with the problems of social inequalities: therefore, putting into practice the principle of giving equal opportunities to all children irrespective of their background is problematic.

As far as the parent/school relationship is concerned, parents are more and more considered as “partners” instead of “users”. Institutional programmes to improve this relationship have been developed over the last two decades. Collective involvement by parents in the school system is seen as a way of encouraging a more “civic duty” type approach. However this can lead to significant tensions, as parents are encroaching into an area that is implicitly the domain of professionals².

“*Parentalité*” (instead of “parenthood”) is now widely used because it is associated with the idea of promoting gender equality in both the private and public spheres. Along this line, *Paternity leave* has been created: since January 2002, fathers have been eligible for a two weeks paid leave following the birth of a child. It is a right to care written into the Labour Code, as is the maternity leave.

2

2 See <http://www.inrp.fr/vst/LettreVST/english/november2006>.

2 Overview of programmes and concepts

2.1 Childcare provision

2.1.1 Public provision of care services for children under 3 years of age

Promoting 'quality of care' for children and their early socialisation are longstanding traditions in France dating back to the end of the 19th century (Fagnani, 2006).

The number of places in *crèches collectives* (publicly subsidised day care centres where children under three years old are cared for by trained staff) rose from 112,000 in 1991 to 148,000 in 2006 (Chastenet, 2005, Bailleau, 2007), while between 1994 and 2001 expenditure on *crèches* increased by 39 per cent (Fine-Davis and al., 2004). Around 11% of children aged under 3 attend a *crèche*. There is still a shortfall in supply despite efforts by the CNAF, in the form of financial assistance, to encourage local authorities to develop this type of provision through 'Contrat enfance' currently named 'Contrat Enfance Jeunesse', CEJ, because CAFs also sign agreements with local authorities to support the expansion of services for children under 12 years.

Crèches familiales (63,000 places) organise childcare by registered child-minders who are paid by the local authority and monitored by qualified state infant care personnel; *halte-garderies* (56,000 places) provide supplementary childcare, occasionally or few hours a day and no more than 20 hours per week. The total of places in collective childcare provision (*écoles maternelles* not included) reached 265,000 in 2006.

According to the regulation, children can attend a *crèche* 10 hours a day (maximum). Fees are income-related and calculated according to the number of hours the child attends the *crèche*. In *crèches*, staffing standards are laid down nationally: 1 adult to 5 children who are not yet walking; and 1 to 8 for other children under 3 years.

The probability that a child will attend a *crèche* increases significantly when his or her mother has reached a high level of educational attainment. In France, 12 per cent of those children whose parents are in senior or middle management or occupying supervisory roles are enrolled, compared with only 7 per cent of children from working-class families (Ruault and Daniel, 2004). Among children aged under three with a mother working full-time, 30% of those living in well-off families (top fifth quintile of income) are cared for in a *crèche* compared to only 22% of those living in the poorest families (first and second quintiles) (Bressé and Galtier, 2006).

Against the background of the development of flexible and atypical work schedules and an increase in workload, dual-earner parents are often obliged to rely on multiple – formal and informal - child care arrangements (Fagnani, Letablier, 2005). These changes at the workplace explain why policy-makers have encouraged the creation of "Multi-accueil" facilities (see p.8).

Childcare allowances and registered childminders

'*Complément de libre choix du mode de garde*' (CLMG formerly termed AFEAMA) is an allowance provided to working parents who have at least one child aged under six cared for by a registered childminder. This childcare allowance covers the social security contributions to be paid by the employer (the family) of the registered childminder. An additional and income-related financial contribution is also given to the family. The number of families receiving this CLMG rose from 110,000 in 1991 to 685,000 in 2005 (CNAF, 2007). As a result, the most common type of care arrangement for children under 3 years of age and having both parents working, except for care by one of the parents on parental leave, is now the registered child minder (around 30%).

Another childcare allowance covers part of the social security contributions which must be paid by families who employ a person in their home (a 'nanny') to care for their child(ren). In addition these families may deduct 50 per cent of the real costs from their income tax³, up to a limit of 6,000 Euros per year.

En 2005, there were around 375 000 registered childminders: 264 000 are directly employed by the parents. Child minders and home helpers are the occupations which have experienced the most rapid job growth since the 1980s (+ 206% over the period 1982-2002, DARES, 2004).

The structure of staffing for children in collective childcare provision

Within the welfare system, in *crèches* and other centres, there are three types of workers. The *puéricultrice* usually works as the director of a centre. At least half of the staff in centres must be *auxiliaires de puéricultrice*. If the centre has more than 40 places, there must be at least one *éducatrice de jeunes enfants*; this group of workers are also increasingly applying to be directors of centres, creating a certain degree of tension with *puéricultrices*, who have traditionally had these senior posts.

2.1.2 Integrated public child care services: the "Multi-accueil" child care facilities

Over the last decade, there has been an increase in the number of these "Multi-accueil" services, sometimes also called "*Maisons de la petite enfance*". They currently account for nearly three quarters of childcare facilities. For instance, from 2002 to 2006, the number of places of *crèches* located in these *multi-accueil* facilities increased from 33,400 to 51,029 (Bailleau, 2007).

The rationale is to group together in one place, multiple and flexible childcare arrangements: *crèches*, *halte-garderies* (half-time), emergency care for children at risk, meeting rooms for childminders who look after children in

3 If they pay income tax, taking into account that in France around half of the households don't pay income tax as a result of the *Quotient familial* (Fagnani, Math, 2008).

their own home but who regularly attend “*Multi-accueil*” facilities to provide the children with opportunities to play together. The objective was to meet parents’ needs by providing them with opportunities to modify their child-care arrangement along with their professional constraints and to get in the same place another one more fitted to their current obligations (from part-time to full-time for instance, on a regular basis or from time to time, etc.). The use of some slots in “*Multi-accueil*” is therefore not defined in advance.

The “*Multi-accueil*” facilities are funded by the CAF and local authorities and parents (for further information see “*Accueil de la petite enfance. Guide pratique*”, Ministère de la santé et des solidarités and www.caf.fr).

Sometimes *Maisons de la petite enfance* also function as multifunctional service centres: they provide parents with support and services (rooms for divorced or separated parents who have to cope with conflicting situations and who are given the opportunity to spend some time with their children in a “neutral” place, out-of-school services, helping working parents to find out home-helpers or a nanny to care for their child...).

In some cities, “*Multi-accueil*” services also provide services for school kids, for instance out-of schools leisure activities or help for children to do their homework (voluntary persons can be involved in that kind of services). It is up to the local authorities, not on a regular basis.

2.1.3 Ecoles maternelles: Nursery schools

Ecoles maternelles were established at the end of the 19th century under the Third Republic.

More than a third of children (38%) aged between two and three and 99 per cent of those aged three to six now attend (either on a full time or part time basis⁴) these free *école maternelle*. On site canteens (whose fees are income-related) and out-of-school-hours care centres enable mothers to work full-time.

This extensive network of nursery schooling for children aged 2 to 6 years is under the responsibility of the national Ministry of Education, although local authorities are responsible for providing various inputs, including non-teaching staff and supervision during the midday break; they also provide some out-of-school childcare. Other out-of school provision is managed by private organisations, and nationally is the responsibility of a third Ministry, Youth and Sport.

Every child age 3-6 has the right to attend *école maternelle* but the enrolment of 2-year olds from socio-economically disadvantaged backgrounds is a priority: transitional programmes (called ‘*lieux passerelles*’) for these children are designed to help them and their parents make a successful transition to *école maternelle*. Programmes also involve local collaboration among nursery schools, crèches and social or health services (see also p.11).

This policy is based on studies conducted in the 1980s and 1990s indicating that two-year olds who attend *école maternelle* do better than their later-

4 16% are attending the nursery school on a full-time basis and 22% only half time (Daniel, 2003).

starting peers in elementary school, and that the benefits of early school entry are especially pronounced for children of working-class and immigrant origins.

Staffing in 'écoles maternelles' primarily consists of teachers (professeurs des écoles). In addition, classes usually include (at least for a half day) an assistant (agent spécialisé des écoles maternelles). In 2003, there was on average one teacher to every 27 children.

The biography of the child at nursery school

Operating hours are from 8.30 AM to 4.30 PM. However children can arrive at 7.30 AM and leave at 6.00PM. They will be looked after by non-teaching staff. Schools are not open on Wednesday but are open on Saturday morning instead⁵.

Whereas childcare provision (*crèches, halte-garderies, multiaccueil*) are open all year and on a full-day basis.

2.1.4 Elementary schools (6 to 12 years of age)

Numerous non-profit and for-profit associations provide help and support for children who have difficulties at school. They are subsidised by CAFs and local authorities and the objective is to decrease the rates of school-age children dropping out of school or getting expelled.

2.1.5 Out-of-school-hours care for children

Children go to publicly-funded out-of-school services, either located within the school or separately. Out-of-school care for children living in disadvantaged areas is strongly promoted and supported by CAFs and local authorities. The rationale underpinning these measures is that provision of such care can facilitate women in entering and remaining in the workforce and make a substantial contribution to children's welfare. In disadvantaged areas, it is often stressed that out-of-school care can contribute to tackling poverty and problem behaviour.

Schools are open during term-times only: therefore local authorities have considerably developed recreational infrastructure (*Centres de loisirs sans héber-*

5 L'enseignement maternel est composé généralement de trois niveaux :

La première année de cycle 1, appelée aussi petite section de maternelle (PS).

La seconde année de cycle 1, appelée aussi moyenne section de maternelle (MS).

La troisième année de cycle 1 et première année de cycle 2, appelée aussi grande section de maternelle (GS). Cette classe a la particularité d'être à la fois sur le cycle 1 et le cycle 2. En fait, on considère qu'un enfant de grande section de maternelle termine son cycle 1 durant le premier trimestre et commence le cycle 2 durant le second trimestre. Cette entrée dans le cycle 2 est en principe modulée en fonction du degré de maturité des enfants.

See http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89cole_primaire_en_France

gement, *CLSH*) to keep schoolchildren occupied on lesson-free Wednesday afternoons, or after school, using generous financial assistance from CAFs. Out-of-school provision is staffed by *animateurs* who are often students. Nearly half have the *Brevet d’Aptitude aux Fonctions d’Animation* (BAFA) based on 26 days training.

Recreational centres, and holiday camps for employees’ children are also organized by several large companies at the instigation of their respective Works Committees.

2.1.6 Transitional Programmes (Actions passerelles) aimed at children entering école maternelle

The majority of children never attended child care services before entering the nursery school. Therefore “*classes passerelles*”, or “*structures passerelles*” have elaborated transitional programmes to provide the children with the possibility to adapt themselves to their life in a collectivity. They can be located: either in the nursery school under the responsibility of a teacher, and the parents are asked to participate and to spend some time in the classroom, or in specific locations close to public *crèches* or multi-accueil.

2.2 Comprehensive social support for families in socio-economically disadvantaged areas

2.2.1 Early education as a vector for social integration

The French approach to early education for socio-economically disadvantaged children fits into a comprehensive framework of educational and social policies that support all children and families. Within this framework, France’s priority education policy strengthens existing links between schools (*écoles maternelles* and elementary schools in particular) and other services, including health services and encourages schools to reach out to parents and use mediators (*Adultes-relais*) from local communities to facilitate relations between schools and the parents (Durning, 2006).

2.2.2 Working in partnership with parents

Since the 1980s schools have taken “a whole-family approach” and have developed closer relationships with families and are encouraged to view them as partners in education. All French schools have an elected *Parent Council* that participates in the School Council. In particular in disadvantaged areas, “Mommy Committees” (more informal organization that complements the work of the Parent Council) often support the school’s effort to engage parents. At the beginning of *école maternelle*, the committee sponsors a

welcome session for the new parents to address their concerns and answer questions. One common tool is the *cahier d'élève* or 'student notebook' that children carry between parents and teachers on a regular basis.

2.2.3 Bridging Families, schools and communities

An area is designated as a '*Zone d'éducation prioritaire*' (ZEP) when it includes a high proportion of children deemed to be socio-economically disadvantaged, according to a variety of criteria outlined by the Ministry of Education. Each ZEP is entitled to receive additional funding and resources from the state for its junior high schools and its elementary and nursery schools. These financial resources may be used, for example, to lower staff-child ratios, hire social workers and other support staff, fund staff bonuses and invest in pedagogical materials. Usually, a ZEP is affiliated with a larger network of schools, known as REP.

REP is a 'Network of Priority Education' (*Réseau d'éducation prioritaire*) that groups together schools serving disadvantaged populations within a broad geographical area, and provides them with technical support, pooled resources and opportunities to exchange innovative practices. Each network is directed by an education inspector and governed by a Council which defines and oversees the 'contract for success' of schools in the REP. 'Contract for success' outlines the pedagogical requirements of a ZEP within the framework of the national goals defined by the Ministry of Education.

The REP-ZEP coordinator is an experienced teacher whose role is to help coordinate the objectives and activities within a zone and help decide how to allocate resources and work with local partners involved in ZEP. REP-ZEP coordinators are often actively involved in bridging the activities that meet objectives of both ZEP and the '*politique de la ville*' (Urban and housing policies).

Increasingly, priority education policy is linked to urban development policies. As part of the *politique de la ville*, mayors of big cities have signed seven-year contracts with the national government to improve the living conditions of families and foster social integration in disadvantaged urban areas. Mayors develop the objectives, budget, time frame, tailoring the contracts to local economic and social conditions. The *politique de la ville* encourages cities to develop their plans to coincide with the educational objectives of the ZEP 'contracts for success'. In this context, schools are able to implement outreach programmes with parents and residents in their community with the additional resources from urban policy. A city, for instance, can use the grant to support a drop-in-child-care centre run by immigrant women in a public housing project.

The schools in *Zones d'éducation prioritaire* are granted by the Ministry of Education the status of *Pôle d'excellence scolaire* when they form partnerships with cultural, educational and other local institutions. The aim is to support creative projects and field trips to visit partner institutions, such as museums.

2.2.4 Adultes-relais: linking families and schools

'Resource people' (*Adultes-relais* are mostly women) from disadvantaged areas are trained and paid to serve as cultural and linguistic intermediaries between residents (in particular those with little French proficiency) and schools or other public services. These mediators help promote mutual understanding and cooperation between parents and teachers about children's education. They go, for instance, to families' homes, talk to them about their problems, and connect them with the appropriate health, housing and social services. Therefore they help relieve the isolation felt by many immigrant families.

Adultes-relais programme is an initiative launched in 2000 by the Ministry of the Cities (*Ministre de la Ville*). Since then, the government has signed conventions with employers (almost exclusively non profit/voluntary associations) as part of a national effort to strengthen the social ties of families living in the most disadvantaged communities. As part of the programme, schools, hospitals or government offices can directly hire *Adultes-relais* on the basis of three-year contracts. The jobs are reserved for people over the age of 30 who live in a disadvantaged urban area, and who are either unemployed or in a government employment programme. The government covers 80% of the cost of the mediator's salary and the employer, association, and/or local authority pays the remaining 20%.

With the growing recognition of and need for *Adultes-relais*, many regional governments have developed specialized training courses for mediators. A credential has been developed for the new profession.

In the education sector, *Adultes-relais* provide outreach to parents on behalf of teachers. They encourage parents, particularly those who are least likely to visit the schools, to come in and meet with teachers, and sometimes they accompany parents to school meetings and help translate. They also help them to fill out school-related forms.

A national survey of ZEPs showed that teachers' views about parents have evolved in recent years (Glasman, 2000, Aline, 2001). However it is recognized that schools alone cannot address all the challenges faced by children, in particular in disadvantaged communities: forming linkages, not only with parents but with other services is considered good practice and essential to supporting children's development and learning. Teachers call on a network of specialists – health (through PMI), nutrition, dental, psychological – who are trained to identify and address the needs of children and families. Family counselors also help families with budgeting and other economic strategies.

2.3 Protection Maternelle et Infantile (PMI): protecting the health of the mother and the new born child

Since the end of World War II, *Protection Maternelle et Infantile* (PMI) services (administered under the Ministry of Health), a national public system of preventive health care and health promotion for all mothers and children from birth through age 6 plays an important role and are responsible for the quality of public childcare provision. They license and monitor care services outside the school system: compliance with health (including preventive health exams and vaccinations), safety, nutrition, advice to parents and staffing standards, training and licensing of childminders. All children are examined at no charge.

PMI doctors regularly visit *écoles maternelles* to see children for their obligatory check ups. They also identify pregnant women and young children at risk and provide additional support services, including home visits and careful monitoring throughout pregnancy.

3 Recent measures, new schemes

3.1 The 'Child Ombudsman' (défenseur des enfants)

The Child Ombudsman has been created in 2000 and is in charge of the protection of the 'interests of the child'. Its missions and financial means are relatively limited and its attention has been so far especially focused on subjects related to child abuse and prevention of delinquency in particular. The child ombudsman gives a report every year to the government. Since its establishment in 2000, issues that have been addressed are: child abuse, violence within the family, violence at school, prevention of delinquency, impact of poverty and parents' unemployment on children's welfare, influence of divorce and of the related custody arrangements made by the parents on their living conditions, adoption of children by gay couples.

One report issued in 2003 mentioned the everyday life of young children: following controversies among early childhood specialists, this report criticized the growing number of children aged between two and three years old who were already attending nursery school. Stressing results of research conducted by some specialists, the report argued about this phenomenon: it was not adequate for children of that age because nursery school was not adapted to their special needs in terms of their biological rhythms, language learning and cognitive development. Children of that age should therefore be taken care of in *crèches* or by registered childminders. According to the Education code, only children living in underprivileged social background or in poor families have priority to access to nursery school as soon as they reach two years old. However, the shortage of places in *crèches* (in particular in rural areas) and the fact that nursery school is free to parents are strong incentives to claim a place in nursery school.

3.2 «Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents» (REAAP)

Established four years ago, the REAAP are large networks of non profit associations (voluntary persons and staff) providing services and support to families. Thereby they are collaborating with institutions involved in social policies. Within this framework, local authorities (*Conseil général*, municipalities, etc...), CAF which partly subsidises the network, Department of the Ministry of Education and Department of Justice, local representative of family associations and associations "*parents d'élèves*" (Students' parents) are supposed to collaborate and coordinate their work.

The objectives are to help families to find way out of the crisis they are in (including financial problems), to make sure that fathers or mothers

maintain their relationship with their children and to promote a new “*parentalité*”. Parents are considered as “partners” and are asked to participate in the activities organised by the network (cf. www.point-infofamille.fr).

96% of CAFs are currently participating to REAAP (subsidising them through the scheme “*Soutien à la parentalité*”). 93% of CAFs fund centres where children and divorced parents can meet up and 54% of CAFs fund counselling centres for families.⁶

3.3 Centres de médiation familiale (Family mediation centres)

Mediation as a means of resolving disputes was introduced into France from North America in the mid to late 1980s and established itself fairly rapidly in a significant way in several areas dealing with employment, commercial, neighbourhood, consumer and family disputes. At that time the courts dealing with family law matters were experiencing considerable backlogs and the costs associated with litigation, both social and financial, were rising steeply. In addition, according to professionals in the family area, the courts did not always seem very effective in dealing with divorce and related matters in ways that were helpful to the parties or their children. Mediation appeared to provide a possible solution. A family mediator (*médiateur familial*) will help to solve conflicts between parents.

These centres are managed and run by Family Associations or non profit associations and partially funded by CAFs (18.9 million Euros will be devoted by CNAF and Ministry of Justice to “*Médiation familiale*” until 2008). A benefit provided and managed by CAFs has been created in 2006: “*La prestation de service médiation familiale*”.

Many CAFs currently house mediation services (see government website: <http://www.justice.gouv.fr/motscles/mcj1.htm>).

3.4 The development of crèches operating with non standard hours

The institutions in charge of childcare policies – in particular the CAFs - are encouraged by the government (the State) to provide parents with the opportunities to cope with professional constraints, in particular atypical and non standard work schedules. In order to accommodate these changes there has been, over the last decade, an increase in the number of childcare ser-

⁶ Additional information on the REAAP is provided in the Annex, B. R.

vices⁷ and *crèches* operating 24 hours a day and 7 days a week to enable working parents to meet the demands of their employer (Le Bihan, Martin, 2004). Since 2004, within the framework of the finance law, private and public companies have the opportunity to create their own *crèche* (in particular with operating hours that are more in tune with the needs of working parents) for their employees and CAFs may subsidize them up to 80 per cent of the investment under the condition that companies comply with the PME legislation and sign an agreement called “*Contrat enfance et jeunesse*”⁸ with the CAF. CAFs can subsidize, under certain conditions, 55 per cent of the running costs.

Policy-makers have recently placed increased emphasis on the following initiatives: the creation of new funding structures for childcare facilities and the amelioration of the professional status of child minders (such as the right to have access to a permanent training programme). Regulations are also being loosened in regard to the skills of the staff working in *crèches* and in public childcare systems. In newer public structures such as “*micro-crèches*”, which have developed in rural areas and look after a mandatory maximum of 3 to 9 children, staff will no longer be required to have the same qualifications as those employed in more traditional collective childcare centres.

3.5 “Chèque emploi service universel» (CESU) (the service voucher)

The forerunners were the *Chèque Emploi-Service* and the *Titre Emploi-Service*. This new scheme was adopted within the Borloo Law enacted in 2005 (Borloo was Minister for Social Cohesion): the aim was to develop services to support families and households in their everyday life, to facilitate the work/life balance of working parents and at the same time to create and boost employment in the service sector where the demand for such services is high. The fact that low skilled people are overrepresented among unemployed people was also taken into consideration. Another objective was to fight undeclared job and “moonlighting”.

These jobs are heavily subsidized by the state through tax deductions. Families and households in general can pay directly with this CESU their home-helpers (caring for old people, domestic service work like cleaning, ironing, gardening, etc.), their childminders, the *crèches* and other public facilities where their children are looked after. They can also pay the for-profit provider (or non profit provider) that provides these kinds of services. When households employ a domestic worker directly, the CESU has

7 Run by private organisations but publicly funded (through CAFs).

8 This agreement is signed for 4 years

the advantage in that it simplifies bureaucratic procedures and reduces the employers' costs. They purchase the cheques from their local bank.

In exchange, households and families can benefit from generous tax deductions: they may deduct 50 per cent of the real costs from their income tax, up to a limit of 6,000 Euros per year.

As a result there has been over the last decade a dramatic increase in the number of jobs in the service sector and in the number of households relying on this CESU.⁹

Research (Windebank, 2007) has demonstrated that in terms of the amount of relief gained by the women who purchase paid domestic services the impact is marginal and "such schemes are shown to exacerbate the problem of the unequal gender division of domestic labour. This is because they reinforce the gender stereotyping surrounding domestic work by transferring it from more well-off to less well-off women. Consequently, the question of the redistribution of domestic tasks between men and women is side-stepped".

3.6 The establishment of the "family tax credit" (Crédit d'impôt famille, CIF) for enterprises

Employers partly fund through their social contributions (5% of the wages) family allowances and creation and running of public childcare facilities. But over the last decade they have also been encouraged by successive governments to develop family-friendly initiatives. In exchange they have been provided with financial incentives.

One recent measure illustrates this new trend: Established since 2004 (Borloo Law), the Family tax credit (*Crédit d'impôt famille, CIF*) is a financial incentive provided to companies to encourage them to develop family-friendly initiatives for their employees (including the pre-paid CESU). The CIF stipulates that 25 per cent of related expenses are deductible from taxes paid by the company up to a ceiling of 500,000 Euros per year and per company (Finance Law of 2004, art. 98). Within this regulatory framework, 4 categories of expenses are eligible:

- expenses linked to training programmes for employees on parental leave
- supplements paid to employees on maternity or paternity leave or on child-sick leave
- creation of their own *crèches* or contribution to the running of *crèches* with places reserved for the employees' children under three years of age.
- getting employees a refund on expenses related to exceptional childcare costs pertaining to unpredictable professional obligation *outside the normal work schedules*.
- pre-paid CESU

⁹ See <http://195.154.196.81/siteXerfi/spot/pdf/6SME14.pdf> and Windebank, 2007

Very few companies use the CIF so far.

3.7 The “CESU pré-financé” (the prepaid service voucher)

Enterprises and companies can rely on this new scheme and use it as part of the perks given to their employees: multiple arrangements through negotiations can be made between employers and employees (the amount of the CESU can be wage-related, for instance).

CESU is not taxable and free of any social contributions for employees and employers. It is included in the CIF scheme:

for a company which provides each employee with, for instance, a 100 Euros CESU, its real cost for the company will be only 42 Euros.

Companies have to buy the pre-paid CESU for agencies or private enterprises (like for instance ACCOR services) that are accredited by the public Agence Nationale des Services à la Personne (that Agency also has a financial agreement with the Banque de France to secure the payment) to produce the pre-paid CESU.

<http://www.servicelapersonne.gouv.fr/>

So far however this scheme is not very successful (Lefèvre and al., 2007). Companies or employers underline the following drawbacks: they already have to cope with too much red tape, the scheme is complex and difficult to understand. Small and medium-sized companies cannot always afford to hire a lawyer to deal with the different partners involved (ANSP, Banque de France, etc...). Some employers state that this scheme is likely to become a “droit acquis” and therefore would become irreversible.

4 Conclusions: Pointing out problems French policy makers have to cope with in family policy matters

- Childcare policies are currently being driven more by labour market pressure and mothers' rights to paid work than couched in terms of the 'best interests' of the child (Fagnani, 2008).
- Nobody is responsible for the mismatch between demand and supply of childcare. As a result there are strong spatial disparities.
- As far as family support services are concerned, responsibilities are still too often dissipated and without any obligation of giving account for action.
- Despite huge public spending in socio-economically disadvantaged areas, policy makers are confronted with high unemployment rates in these areas: this compounds the difficulties and impedes the realization of national goals of 'social inclusion' (a typical French concept).
- In work/life balance policies, the enduring centrality of mothering is at odds with the policies addressing the gender equality issue both in the family and in the labour market.

References

- Aline, A.** (2001), Les ZEP et REP, viviers des innovations, Education et Formations, 61, 141-146.
- Bailleau, G.** (2007). L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de six ans en 2006, DREES, Etudes et Résultats, n° 608.
- Bressé S., Galtier, B.** (2006), La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle selon le niveau de vie des familles, Etudes et Résultats, DREES, n°465.
- Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF)** (2007), Prestations familiales 2006, Paris, Direction des Statistiques, des Etudes et de la recherche.
- Chastenot, B.** (2005). L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de six ans en 2004, DREES, Etudes et Résultats, n° 446.
- Commaille, J., Strobel, P., Villac, M.** (2002) : La politique de la famille. La Découverte, Paris.
- CREDOC**, (2006), Les allocataires de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, PAJE, Report for the CNAF, Paris.
- DARES**, (2004), Familles professionnelles. Vingt ans de métiers. Portraits statistiques 1982-2002, Ministry of Labour, Paris.
- Durhing, P.** (2006), Education familiale. Acteurs, processus et enjeux, Paris, PUF.
- European Commission**, (2005), Reconciliation of work and private life, a comparative review of thirty European countries, Brussels;
- Eydoux, A. and Letablier, M. T.** (2004), Les incidences de la flexibilité du temps de travail sur le champ professionnel de la petite enfance, Paris, Rapport de recherche pour la CNAF.
- Fagnani, J.** (2008), Childcare Policies in France since the Seventies, Continuities and Changes, Tensions and Ambiguities, in Karen Hagemann, Konrad Jarausch, Cristina Allemann-Ghionda (Eds.), Time Policies: Child Care and Primary Education in Post-War Europe, Berghahn Books, New York and Oxford, to be published.
- Fagnani, J.** (2007), Family Policies in France and Germany: Sisters or Distant cousins? Community, Work and Family, n°1, pp. 39-56.
- Fagnani, J.** (2006), Familienpolitik in Frankreich-Vor- und Nachteile, in „Wem gehört die Familie der Zukunft. Expertisen zum 7. Familienbericht“, Bertram, H., Krüger, H., Spiess, K. (eds.), Berlin, Ed. Barbara Budrich, pp. 383-402.
- Fagnani, J.** (2006), Family Policy in France, International Encyclopedia of Social Policy, Routledge, Vol. 3, pp. 501-506.
- Fagnani, J., M.T. Letablier** (2005), Caring rights and responsibilities of families in the French welfare state, in B. Pfau-Effinger and B. Geissler (eds), Care arrangements and social integration in European Societies, Policy Press, Berlin, pp. 153-172.
- Fagnani, J., M.T. Letablier** (2004), Work and Family Life Balance: the impact of the 35 hour laws in France, Work, Employment and Society, Vol. 18 (3) : 551 - 572.
- Fagnani, J., A. Math**, (2008), Transfer Systems and Child Benefit Packages: a Cross-National Comparison, in C. Saraceno et A. Leira (eds.), Changing Childhoods, Elsevier, London, Coll. Comparative Social Research, Vol. 25, to be published.
- Fine-Davis, M., Fagnani, J., Giovannini, D., Hojgaard, L., Clarke, H.** (2004), Fathers and mothers. Dilemmas of the work-life balance, A Comparative Study in Four European Countries. Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers.
- Glasman, D.** (2000), Des ZEP aux REP: pratiques et politiques, Toulouse, Ed. SEDRAP.
- Le Bihan B. and Martin, C.** (2004), Atypical working hours: consequences for childcare arrangements, Social policy and administration, vol. 38, n°6, pp. 565-590.
- Legendre, F., Lorgnet, J. P., Mahieu, R., Thibault, F.** (2004) : Les aides publiques à la garde des jeunes enfants, Recherches et Prévisions, n° 75, pp. 5-20.
- Lefèvre, C., Pailhé, A., Solaz, A.** (2007), Comment les employeurs aident-ils leurs salariés à concilier travail et famille, Populations et Sociétés, n°440.
- Leprince, F.** (2003) L'accueil des jeunes enfants en France: état des lieux et pistes d'amélioration, Paris : Report for the Haut Conseil de la Population et de la Famille.
- Mahieu, R.** (2005), Les modes d'accueil des enfants âgés de moins de trois ans : effets d'offre et de demande, Recherches et prévisions, n° 82, pp. 43-56.
- Marical F., Minonzo, J., Nicolas, M.** (2007), La PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde ?, Recherches et Prévisions, n° 88, pp. 5-20.
- OECD** (2007), Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life (Vol. 5): A Synthesis of Findings for OECD Countries, Paris.
- Péresse, V.** (2007), Mieux articuler vie familiale et vie professionnelle, La Documentation française, Paris, Rapport présenté au Premier Ministre.
- Renaudat, E.** (2006), Les dernières réformes des modes de financement aux crèches, Recherches et prévisions, 85, pp. 76-82.

Ruault, M., Daniel A. (2004) Les modes d'accueil des enfants de moins de six ans. Paris : DREES, Etudes et Résultats, n° 235.

Windebank, J. (2007), Outsourcing women's domestic labour: the Chèque Emploi-Service Universel in France, Journal of European Social Policy, Vol. 17, n° 3, 257-270.

Most useful Web sites: contacts, addresses

Child Ombudsmen: www.defenseurdesenfants.fr/

Union nationale des associations familiales (UNAF) : www.unaf.fr

Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, Espace Famille & Enfance
www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/famille-enfance/774.html

Rapport au Nom de la Commission Des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales sur le Projet de Loi de Financement de La Sécurité Sociale pour 2008 (n° 284) : http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0295-till.asp#P680_47649

Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) : www.point-infofamille.fr/indexreaap.php

CAFs : www.caf.fr

Portail de l'administration française. : www.service-public.fr

Administration 24h/24, le portail des démarches en ligne : www.administration24h24.gouv.fr

Adèle, le site des démarches en ligne pour les particuliers : www.adele.service-public.fr

Base de données bibliographique sur l'économie sociale, SYDES : <http://experts.ceges.org/>

Annuaire des acteurs de lutte contre les exclusions : www.social.gouv.fr/annuaire_consult

Union Nationale des Associations de Parrainage de Proximité (UNAPP) : www.unapp.net

Associations françaises de parrainage : www.parrainage.net

Association Sparadrap qui se préoccupe de l'enfant à l'hôpital : www.sparadrap.org

Conseils aux jeunes mamans adolescentes : www.mamans-adolescentes.ch

Website for teenagers: information about addiction-related problems, drugs and sexuality:
www.questiondado.com

Annex

Additional information provided on the basis of an internet recherche (B. Riedel).

REAAP:

Il s'agit de mettre en relation tous ceux qui développent des actions pour aider les parents. Mais ce réseau est aussi destiné aux familles qui doivent pouvoir y trouver les adresses et les personnes susceptibles de les aider, dans l'éducation de leurs enfants.

Le gouvernement a montré au travers de ce dispositif sa volonté de renforcer et de développer les REAAP avec deux priorités :

- s'adresser à toutes les familles, parce que toutes peuvent être concernées et que cantonner l'action sur « des familles à problèmes » la rendrait inefficace.
- s'appuyer sur les initiatives qui existent déjà, développer de nouvelles opérations avec le souci de mettre en réseau les différents intervenants, respecter leur diversité et s'efforcer de construire une cohérence et une visibilité de ces actions.

Les projets retenus favorisent le développement d'échanges et de relations entre les parents. Dans cette optique, seront privilégiés les projets présentés dans un cadre associatif.

L'intervention des professionnels visera principalement à assumer la supervision, la régulation et la formation des bénévoles animant des groupes de parents. Les professionnels pourront également, quand cela est nécessaire, apporter une aide spécifique, ponctuelle, à certaines familles pour leur permettre d'évaluer leur situation et les aider à surmonter d'éventuelles difficultés. Il ne s'agit pas, en revanche, de mettre en place un dispositif systématique de consultations psychologiques.

Les actions consisteront, par exemple, à :

- créer des lieux de rencontre entre parents, afin de faciliter les échanges sur les difficultés de la vie quotidienne, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les relations avec l'école..., dans le but de trouver ensemble des solutions appropriées (« réseaux de parents ») ;
- organiser des groupes de parole pour les parents, sur les questions relatives à la vie commune, aux relations avec leurs enfants ;
- favoriser des lieux d'accueil parents/jeunes enfants, des lieux de médiation parents/adolescents ;
- encourager les initiatives susceptibles de soutenir les parents immigrés dans leur fonction parentale, en prenant en compte d'éventuelles difficultés d'intégration dans la société d'accueil.

Vous veillerez à ce que les projets puissent toucher toutes les familles. Vous accorderez, dès lors, une attention particulière aux projets qui, dans leurs plages horaires d'ouverture, leur localisation, leur lien avec les services fréquentés par les parents, permettent d'atteindre au mieux les familles.

Vous veillerez également à ce que les projets soient accueillants à la diversité des familles et

encouragent ou facilitent la mixité sociale. Vous pourrez faciliter le développement d'initiatives qui existent déjà, mais vous prêterez une attention particulière aux projets émanant des territoires non couverts et de ceux qui connaissent des difficultés particulières, notamment ceux des sites prioritaires de la politique de la ville.

Les actions interviennent notamment dans les domaines suivants

- prévention et appui aux familles les plus fragiles,
- coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation,
- actions avec les pères,
- accueil de la petite enfance,
- soutien aux parents d'adolescents et de préadolescents,
- facilitation des relations entre les familles et l'école pour toutes les familles et,

notamment, apport dans la mobilisation autour du respect de l'obligation scolaire.

Dès lors qu'elles sont effectivement adaptées aux circonstances locales et aux attentes des parents, les actions des réseaux peuvent s'inscrire dans des modalités différentes qui ont chacune leur intérêt et se situer dans le prolongement les unes des autres : les conférences débats, les groupes de parents, les groupes de parole, les groupes d'activité parents-enfants, le cas échéant les lieux d'accueil ou d'écoute individuelle.

L'action des réseaux peut se tenir dans des lieux diversifiés, dans lesquels elle prolonge l'activité principale: lieu d'accueil parents-enfants ; lieu d'accueil de jeunes enfants ; centre culturel; centre social; école; espaces itinérants.

Dienstleistungsscheck:

Mit der Einführung des *chèque emploi-service universel (Cesu)* zum 1. Januar 2006 wurde ein Instrument geschaffen, das zur Förderung des Sektors der haushaltsnahen Dienstleistungen beitragen soll. Es ist leicht zu handhaben und bietet neben vielen Möglichkeiten der Kofinanzierung (z.B. durch den Arbeitgeber) auch erhebliche Vorteile für beide Seiten bei Steuern und sozialer Absicherung.

Was ist der Dienstleistungsscheck?

Mit dem Dienstleistungsscheck sollen Privathaushalte günstig und unbürokratisch haushaltsnahe Dienstleistungen bezahlen können. Durch die sozialen und steuerlichen Erleichterungen wird die Zahlungsfähigkeit der Nachfrageseite gestärkt. So erhält das Angebot an Dienstleistungen eine neue Dynamik, wobei die Kosten niedriger liegen als die Ausgaben für Schwarzarbeit.

Es wird zwischen dem Bank-Dienstleistungsscheck und dem vorfinanzierten Dienstleistungsscheck unterschieden.

Der **Bank-Dienstleistungsscheck** wird von den Banken ausgestellt, die eine entsprechende Vereinbarung mit dem Staat eingegangen sind. Die Formulare werden wie ein Bank- oder Postscheck zur Bezahlung benutzt. Sie dienen außerdem zur Meldung bei der Sozialversicherung. Auf den Dienstleistungsschecks notieren die Haushalte die geleisteten Arbeitsstunden, so dass dann der Hilfskraft nach Auszahlung des Nettolohns und Einreichung des Schecks bei einer staatlichen Stelle Sozialversicherungsleistungen zukommen, deren Arbeitgeberanteil diese Stelle dem jeweiligen Haushalt vom Konto abzieht. Am Jahresende kann der Haushalt die Hälfte des Gesamtaufwandes von der Steuerschuld abziehen.

Der **vorfinanzierte Dienstleistungsscheck** (Cesu pre-financé) wird über eine bestimmte Summe auf den Namen des Begünstigten ausgestellt. Die Beiträge für die Sozialversicherung werden ebenfalls über den Scheck abgewickelt.

Die Kinderbetreuung in Luxemburg seit der Einführung der „Maison Relais“

Manuel Achten und Danielle Schronen

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 55 |
| 2 | Überblick über Programme und Maßnahmen in Luxemburg | 56 |
| 3 | Die institutionelle Förderung und Betreuung der Kinder in Luxemburg – Der schulische Bereich | 58 |
| 4 | Die institutionelle Förderung und Betreuung der Kinder in Luxemburg – Der außerschulische Bereich | 60 |
| 5 | „Maison Relais“: ein neues, flexibles und vernetztes Modell der Kindertagesbetreuung | 63 |
| 5.1 | Vertiefte Darstellung: Die „Maison Relais“ | 63 |
| 5.1.1 | Als Reaktion auf welche familiären Bedarfslagen ist das Konzept der ‚Maison Relais‘ entstanden? | 63 |
| 5.1.2 | Ist das Programm der ‚Maison Relais‘ auf spezielle Zielgruppen ausgerichtet? Werden sie nur von bestimmten Gruppen genutzt? | 65 |
| 5.1.3 | Welche Angebote werden in welcher Form integriert? | 68 |
| 5.1.4 | Wer sind die Anbieter? Welchem Sektor sind diese zuzuordnen bzw. welche Mischformen weisen sie auf (marktförmig, staatlich, zivilgesellschaftlich, gemeinnütziger Sektor)? | 70 |
| 5.1.5 | Spielt das Thema institutioneller „Übergänge“ eine Rolle? | 72 |
| 5.1.6 | Wie sind die bisherigen Erfahrungen zu bewerten und welche Ideen zur Weiterentwicklung gibt es? | 74 |
| 5.1.7 | Welche Rolle spielen Integrationsmodelle familienbezogener Einrichtungen in der fachwissenschaftlichen Diskussion in ihrem Land? Welche Terminologie wird dabei verwendet? | 77 |
| | References | 79 |

1 Einleitung

Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die flexiblen Kindertageseinrichtungen „Maison Relais“, die es in Luxemburg seit 2005 gibt. Die „Maison Relais“ verfolgen einen integrativen Ansatz und sind für die kommenden Jahre nicht nur durch ihre vernetzte Struktur, sondern sie entwickeln sich aufgrund ihrer flächendeckenden Präsenz als das wichtigste Instrument der Kinderbetreuung (education and care)¹⁰ in Luxemburg.

¹⁰ OECD Starting Strong: wir möchten hier auf die Terminologie der OECD übernehmen. Sowohl Erziehung, Bildung als auch qualitativ hochwertige Betreuung der Kinder erachten wir als wichtige Ziele und Aufgaben von Kindereinrichtungen à la Maison Relais.

2 Überblick über Programme und Maßnahmen in Luxemburg

Das Kinderbetreuungsangebot war bis zum Jahr 2005 insgesamt sehr klein und nur in den wenigen Städten des Landes Luxemburgs wirklich existent. Eine Studie des CEPS/Instead¹¹ belegte, dass der Bedarf an qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung deutlich höher war als die verfügbaren Plätze und vor allem portugiesische¹² Familien auf preisgünstige, aber nicht institutionelle Betreuungsformen zurückgreifen mussten.¹³ Es handelt sich hier vor allem um Tagesmütter ohne Ausbildung. Darüber hinaus besteht ein erheblicher Schwarzmarkt.

Die Nachfrage im Bereich Kinderbetreuung wurde 2005 vom Ministerium für Familie und Integration auf 30% der Schulkinder in ländlichen Gegenden und auf 50% in urbanen Räumen geschätzt. Ende 2006 besuchten 10.300 Kinder Betreuungsstrukturen, was einen Anstieg um mehr als 25% im Vergleich zum Vorjahr bedeutete.¹⁴ Der Bedarf an Betreuungsplätzen wurde von der Regierung bis zum Jahr 2013 auf 30.000 geschätzt – was also einer Verdreifachung des Angebots des Jahres 2006 gleichkäme.

Im Jahre 2004 lebte die Hälfte aller Kinder unter 12 Jahren (fast 35.000 Kinder) in einem Haushalt, in dem die Mutter berufstätig war.¹⁵ Ein Drittel dieser Kinder brauchten keine auswärtige Betreuung da die Arbeitszeit der Eltern diesen erlaubten ihre Kinder selbst zu betreuen. Die anderen wurden hauptsächlich privat betreut – in 46% der Fälle von Großeltern oder anderen Familienmitgliedern, Freunden oder Nachbarn. Die anderen 54% teilten sich auf wie folgt: 31% der Kinder besuchten Kindertageseinrichtungen und für 23% wurde eine andere bezahlte Betreuung ermittelt (Tageseltern, Babysitter, Nannies). Die nachstehende Tabelle zeigt, dass die Betreuungsart mit dem Alter der Kinder sich ändert.

11 CEPS/Instead (2008).

12 Die Bevölkerung Luxemburgs besteht zu 41,6% (2007) aus Nicht-Luxemburgern. Die größte Gruppe ausländischer Mitbürger stellen die Portugiesen mit 15,5% dar.

13 CEPS/Instead (2006).

14 Dieser Anstieg ist auf die „Maisons Relais“-Verordnung (« Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants ») zurückzuführen.

15 CEPS/Instead (2006)

Tabelle 1: Betreuungsart nach Alter der Kinder

| | Kindertages- einrichtungen | Andere be- zahlte Betreu- ung (Tages- eltern, Babysit- ter, Nannies) | Private Betreu- ung (Familien- mitglieder, Freunde, Nachbarn) | Total |
|-------------|-------------------------------|--|---|-------|
| Schulkinder | 25% | 25% | 50% | 100% |
| Kinder 0-3 | 39% | 20% | 41% | 100% |
| Total | 31% | 23% | 46% | 100% |

(Quelle: CEPS/Instead, 2006)

Wenn die Kinder zur Schule gehen, wird es schwieriger eine Kindertageseinrichtung in der Nähe der Schule zu finden. Die Flexibilität anderer Betreuungsarten ist dann oft entscheidend. Die Schaffung der „Maison Relais“ soll diese Situation verbessern (vgl. S.62).

3 Die institutionelle Förderung und Betreuung der Kinder in Luxemburg – Der schulische Bereich

Im Gegensatz zu Deutschland fällt der Kindergarten (Vorschule) in Luxemburg in den Bereich des Bildungsministeriums. Daher wird im Folgenden der Vollständigkeit und des besseren Verständnisses halber das luxemburgische Bildungssystem kurz angerissen.

Seit 1912 ist der Besuch der Grundschule ab dem Alter von sechs Jahren kostenlos und obligatorisch.¹⁶ Die Grundschule wird von den Gemeinden angeboten, das Lehrpersonal ist bei den Gemeinden angestellt.¹⁷ Seit 1992 besteht für Kinder ab dem Alter von vier Jahren Schulpflicht (zwei Jahre Vorschule, anschließend Grundschule). Der Besuch der Vorschule ist besonders wichtig, da in Luxemburg der Ausländeranteil mit 41,6% (STATEC, 2007) recht hoch ist. Viele ausländische (größtenteils portugiesischsprachige 15,5%) Kinder kommen erst ab dem Schulalter mit der luxemburgischen Sprache in Kontakt. Die Schreib- und Lesesprache in der Grundschule ist Deutsch – nicht Luxemburgisch. Aufgrund der Verwandtschaft der beiden Sprachen ist es von Vorteil, bereits vor Beginn der Grundschule Luxemburgisch sprechen zu können (SIP, 2005).

Seit den 1990er Jahren besteht ein vorschulisches, nicht obligatorisches Angebot für Kinder ab drei Jahren. Damit erfolgt der Einstieg ins Luxemburger Schulsystem im Vergleich zu Deutschland recht früh. Der Vorschulzyklus umfasst nunmehr drei Jahre und beinhaltet die Gruppen der „frühkindlichen Erziehung“ (3-jährige Kinder; „Education précoce“) sowie die Klassen der Vorschule (4- bis 5-jährige Kinder; „Spillschoul“). Durch die Einführung der kostenlosen „frühkindlichen Erziehung“ sollen die Chancen aller Kinder verbessert werden, insbesondere durch das Erlernen der luxemburgischen Sprache (wichtiger Integrationsfaktor) sowie durch die positiven Effekte einer frühen Förderung.¹⁸ Die meisten Gemeinden machen bereits ein solches Angebot für Kinder ab drei Jahren. Im Schuljahr 2004/2005 besuchten 3.410 Kinder die frühkindliche Erziehung, 10.441 Kinder die Vorschule und 32.840 die Grundschule (STATEC, 2006). Ab 2009 sind alle Gemeinden verpflichtet eine „frühkindliche Erziehung“ anzubieten. Die Gemeinden haben freie Hand, was den zeitlichen Umfang dieser „frühkindlichen Erziehung“ betrifft.

Da die Organisation des Schulbetriebs den Gemeinden unterliegt, sind die Schulzeiten nicht überall gleich. Normale Schulzeiten in Luxemburg sind Montag, Mittwoch und Freitag von ca. 8.00 bis 12.00 Uhr und von 14.00 bis 16.00 Uhr (der Nachmittagsunterricht ist für alle Schüler/innen verpflichtend).

16 Vgl. Gesetz vom 10. August 1912, die Organisation der Primärschule betreffend, <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1912/0611108/0611108.pdf#page=1>.

17 Ein Gesetzesentwurf sieht vor, dass das Lehrpersonal künftig vom Staat angestellt wird (Juli 2007).

18 Regierungsrat vom 27. März 1998.

tend), Dienstag und Donnerstag von 8.00 bis 12.00 Uhr. Früher war der Unterricht am Samstag die Regel, heute ist der Samstag überwiegend frei, aber nicht überall.

Die schlechten PISA-Ergebnisse von 2003¹⁹ haben Luxemburg nicht nur auf den 23. von 40 Plätzen verwiesen, sondern belegten überdies, dass spezifische Familienstrukturen einen Einfluss auf die Leistung der Schüler haben können. So haben z.B. Kinder aus Einelternhaushalten sowohl 2000 als auch 2003 schlechter abgeschnitten als ihre Alterskollegen aus anderen Familientypen. Und schließlich schneiden Kinder mit Migrationshintergrund ebenfalls schlechter ab als Kinder, die soziokulturell im Lande verwurzelt sind.²⁰ Dass die luxemburgische Schule somit für mehr als ein Drittel der Kinder Schwierigkeiten in sich birgt, dies noch verstärkt durch ihre Dreisprachigkeit, ist bekannt. Wenn allen Kindern, also auch jenen aus benachteiligten Familien (Eltern mit geringer Bildung, Kinder mit Migrationshintergrund) gute Bildungs- und Berufschancen in Aussicht gestellt werden sollen, dann muss sich nicht nur die Schule ändern, sondern auch die außerschulische Betreuung muss weg von ihrem versorgenden „Kantinendasein“ hin zu einem flächendeckenden Auf- und Ausbau von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten. Daneben gilt es, die Familien zu stärken und ihnen partnerschaftlich zur Seite zu stehen. Nur durch Investitionen in die Kinder und ihre Familien kann eine größere Chancengleichheit geschaffen werden. Doch zurück zur ‘Organisationsstruktur’ der außerschulischen Betreuung und Förderung der Kinder in Luxemburg.

19 In allen Bereichen blieb Luxemburg unter dem Durchschnitt zurück. Die MAGRIP-Studie („matière grise perdue“) hatte bereits 1968 gezeigt, dass das Luxemburger Schulsystem soziale Vererbung begünstigt anstatt Chancengleichheit zu schaffen.

20 European Commission (2008). Siehe auch MENFP & Université du Luxembourg (2007).

4 Die institutionelle Förderung und Betreuung der Kinder in Luxemburg – Der außerschulische Bereich

Wie bereits beschrieben, ist die „frühkindliche Erziehung“ – ein staatliches und kostenloses Angebot – in das Schulsystem eingebettet. Demgegenüber steht ein privates und kostenpflichtiges Betreuungsangebot in Kindertageseinrichtungen, hauptsächlich in „Crèches“ (Kinderkrippen für Kinder von 0-4 Jahren) und „Foyers de jour“ (Kindertagesstätte/Hort für Kinder von 4-12 Jahren).

Anders als in der Wirtschaft (Kommunikation, Transport, Energie,...) entschied sich der luxemburgische Staat im Bereich der Tagesbetreuung – abgesehen von der „Education précoce“ und dem „Enseignement préscolaire“, welche dem Schul- bzw. Bildungswesen zugerechnet werden – gegen eine mögliche Verstaatlichung der bestehenden Dienste und für den Auf- und Ausbau privater Strukturen. Mit Ausnahme von wenigen kommunalen Einrichtungen in der Kindertagesbetreuung – z.B. in Luxemburg-Stadt – wird der Großteil der Einrichtungen entweder von privaten kommerziellen Firmen (SA, Sàrl) oder von Trägervereinen ohne Gewinnzweck (asbl) geführt.

Mit der Einführung der Kooperationsverträge („convention“)²¹ Mitte der 1970er Jahre und der Einführung des Rahmengesetzes ASFT²² im Jahre 1999 wurden gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die strukturellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für die private Initiative gelegt. Jede Tagesbetreuungsstruktur muss die gesetzlichen Rahmenbedingungen erfüllen und vom Staat (im Bereich der Tagesbetreuung vom Familienministerium) eine Zulassung („agrément“) erhalten.

Das Familienministerium kann aber über die Zulassung hinaus auch die finanzielle Förderung einer Einrichtung übernehmen. Dann wird zwischen dem privaten Träger und der/dem Familienminister/in ein Kooperationsvertrag („convention“) unterschrieben.²³ Eine weitere Form, die das Familienministerium anwendet, um die Anzahl der verfügbaren und bezuschussten Betreuungsplätze für einkommensschwache Familien zu erhöhen, besteht darin, dass das Ministerium Plätze bei „nicht konventionierten“ Krippen „einkauft“. Wie bei den „konventionierten Tageseinrichtungen“, richtet sich der Elternbeitrag dann auch bei diesen öffentlich geförderten Plätzen nach der Höhe des Einkommens der Eltern („tarification sociale“). Somit wird

21 Seit 1975 unterschreiben die privaten Träger (hier handelt es sich vorwiegend um eingetragene Vereine ohne Gewinnzweck - association sans but lucratif) mit dem Staat, (vertreten durch die FamilienministerIn oder GesundheitsministerIn) eine sogenannte Konvention.

22 Das Gesetz 3571 „ASFT“ genannt (loi réglant les relations entre l'Etat et les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique) regelt die Kooperation zwischen staatlicher und privater Hand und definiert den rechtlichen Rahmen für das Anbieten einer sozialen Hilfsleistung (action socio-familiale et thérapeutique).

23 Bei diesen Einrichtungen wird dann vom „secteur conventionné“, „foyer de jour ou crèche conventionné“ gesprochen.

dem sozialen Auftrag entsprochen, Betreuungsplätze bevorzugt an Kinder aus sozial schwachen Familien anzubieten.

Eine Konsequenz dieser Politik der Förderung von vielen kleinen, privaten Einrichtungen und Trägervereinen ist u.a., dass Luxemburg über ein variantenreiches, oft finanziell gesichertes Netz von kleinen, unabhängigen Diensten und Einrichtungen verfügt. Viele Maßnahmen entstehen nach dem „bottom-up“-Prinzip. Es fehlt aber an einer übergreifenden Koordinations- und Planungsstruktur, was zu einer Zerstückelung und Versäulung des Betreuungsangebotes führt.

Auf dieser gesetzlichen Basis strukturierten sich die traditionellen Angebote der außerfamiliären, institutionellen Tagesbetreuung von Kindern, wie auch die „Maison Relais“ und andere Dienste der „Erziehungshilfe“ (Beratungsstellen, Frühförderungsdienste, Heime usw.). Das luxemburgische Angebot der außerfamiliären, institutionellen Tagesbetreuung von Kindern setzte sich bis 2005 aus privaten und kostenpflichtigen Kinderkrippen für Kinder von 0-4 Jahre („Crèches“), Kindertagesstätte für Kinder von 4-12 Jahre („Foyers de jour“) sowie Angeboten für eine punktuelle Betreuung „Garderies“ zusammen. Seit 2005 ergänzen die „Maisons Relais“ (flexible Krippen/Kindertagesstätte für Kinder von 0-12 Jahre)²⁴ das Angebot der Kindertageseinrichtungen.

Tabelle 2: Daten zu traditionellen Einrichtungen

| | conv. | places | non-conv. | places |
|---|-----------|-------------|-----------|-------------|
| I. Crèches et foyers de jour accessibles au public : | | | | |
| Crèches (0-4 ans) | 26 | 743 | 50 | 1242 |
| Foyers de jour pour enfants (4-12 ans) | | | 4 | 87 |
| Struct. combinées (crèche+f.) (0-8 ans) | 25 | 1280 | 18 | 579 |
| Garderies | 9 | 158 | 7 | 103 |
| Benjamin Clubs (conv M.E.N.F.P.) | 13 | | | |
| Sous-total crèches et foyers de jour publ. | 73 | 2181 | 79 | 2011 |
| II. Crèches d'entreprise agréées: | | | | |
| réservées au personnel des institutions européennes | | | 2 | 717 |
| réservées au personnel d'une institution hospitalière | | | 4 | 122 |
| réservées au personnel d'une entreprise | | | 5 | 177 |
| Sous-total crèches d'entreprise | | | 11 | 1016 |

Total 163 Einrichtungen (Quelle: MinFam/Service des foyers de jour pour enfants 31.12.2006)

Kinderkrippen („Crèches“) sind das ganze Jahr über geöffnet. Viele dieser privaten und nicht staatlich geförderten Einrichtungen sind französischsprachig. Kindertagesstätten betreuen Kinder außerhalb der Schulstunden und in den Ferien. Eltern können ihre Kinder auf Ganztags- oder Halbtagsbasis anmelden. In den „Garderies“ können Eltern ihre Kinder punktuell für ein paar Stunden betreuen lassen, z.B. während des Einkaufs oder des

²⁴ In der großherzoglichen Verordnung der „Maison Relais“ ist sogar die Betreuung von Kindern und Jugendlichen bis 18 Jahren (also bis zur Volljährigkeit) vorgesehen.

Arztbesuches.

Es gibt auch in Luxemburg größere Unternehmen, die eigene „Betriebskrippen“ eingerichtet haben. Diese Tageseinrichtungen richten sich ausschließlich an die Kinder der Beschäftigten eines bestimmten Betriebs (z.B. Betriebskrippe der europäischen Institutionen, von Krankenhäusern, Banken). In diesen Einrichtungen können die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe berücksichtigt werden (etwa bzgl. der Betreuungszeiten in Krankenhäusern oder bzgl. sprachlicher Besonderheiten in europäischen Institutionen). Für diese Krippen besteht keine Konvention mit dem Familienministerium.

Die Öffnungszeiten lehnen sich an die klassischen Bürozeiten – z.B. 7.30-18.30 Uhr – und stellen ein Problem dar für jene Arbeitnehmer/innen, die im Schichtdienst oder an Sonn- und Feiertagen arbeiten.

Hinsichtlich der formellen Qualifizierung des Personals, welche durch den Kooperationsvertrag („convention“) und per großherzogliche Verordnung²⁵ vorgeschrieben ist, zeichnen sich die öffentlich geförderten Einrichtungen des „secteur conventionné“ durch einen hohen Prozentsatz an qualifiziertem pädagogischen Personal aus (im Jahre 2006 hatten 82,1% der Beschäftigten ein Erzieherdiplom)²⁶. Laut großherzoglicher Verordnung brauchen in privaten Einrichtungen nur 50% des Betreuerenteams eine anerkannte Qualifizierung (Diplom) vorzuweisen.

25 Règlement grand-ducal du 20.12.2001 portant exécution des articles 1er et 2 de la loi de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants.

26 Ministère de la Famille et de l'Intégration – service des foyers de jour pour enfants – 31.12.2006.

5 „Maison Relais“: ein neues, flexibles und vernetztes Modell der Kindertagesbetreuung

Das bis 2005 bestehende Tagesbetreuungsangebot in Luxemburg war sowohl hinsichtlich der Anzahl der Plätze als auch hinsichtlich der angebotenen Flexibilität nicht ausreichend. Vor diesem Hintergrund hat die Luxemburger Regierung mit der Einführung der „Maison Relais“ beschlossen, zusätzlich zu dem bestehenden Angebot neue, integrative Modelle der Kinderbetreuung zu fördern. Modelle, die das Leben in der Familie, im Beruf und in der Schule besser miteinander vereinbaren. Folglich steht beim Aufbau der „Maison Relais“ das Kind mit seiner Familie und nicht die Einrichtung als solche im Mittelpunkt der Planung. Mit anderen Worten, das in diesen flexiblen Kinderbetreuungsstrukturen gestellte sozialpädagogische Angebot richtet sich nach der individuellen Situation der Familien, was u.a. eine höhere Flexibilität in den Betreuungszeiten und längere Öffnungszeiten (Montag bis Samstag von 6.00 Uhr - 20.00 Uhr) über das ganze Jahr voraussetzt.

5.1 Vertiefte Darstellung: Die „Maison Relais“

5.1.1 Als Reaktion auf welche familiären Bedarfslagen ist das Konzept der ‚Maison Relais‘ entstanden?

In den vergangenen Jahren hat sich die Tagesbetreuung von Kindern im Großherzogtum Luxemburg rasant entwickelt und verändert. Waren vor Jahren soziale Überlegungen (z.B. Unterstützung allein erziehenden Eltern; Förderung von sozialschwächeren Kindern und Familien) die wesentlichen Kriterien für die Aufnahme von Kindern in staatlich geförderte Kindertageseinrichtungen, so sind es heute volkswirtschaftliche, europäische, demographische und familienunterstützende Gründe, die die luxemburgische Regierung zum massiven Auf- und Ausbau der Kindertagesbetreuungsstrukturen geführt haben. Die Kinderbetreuung entwickelte sich vom sozialen Hilfsdienst zur gesamtgesellschaftlichen pädagogischen Einrichtung.

Wichtige Impulse stammen allerdings von der europäischen Ebene und nicht aus dem gezielt erforschten Bedarf luxemburgischer Familien. Mit der Lissabon-Strategie, aus dem Jahre 2000 setzte sich die Europäische Union das Ziel bis 2010 die „dynamischste und wettbewerbsfähigste Volkswirtschaft“ weltweit zu werden. Arbeitsmarktreformen sind ein wesentlicher Bestandteil der Lissabon-Strategie. Eines der Ziele dieser Reformen ist es, die bestehenden Ungleichgewichte zu entschärfen, welche insbesondere einigen sozialen Gruppen (ältere Arbeitnehmer, Frauen oder Behinderte) den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. So sollen beispielsweise 60% der weiblichen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren bis 2010 einer bezahlten Arbeit nachgehen. Dies setzt voraus, dass gleichzeitig das Angebot an Kin-

derbetreuungsmaßnahmen deutlich erweitert wird. Laut EU sollen bis 2010 genügend Betreuungsmaßnahmen für 90% der Drei- bis Fünfjährigen und für 33% der Kinder bis drei Jahre geschaffen werden. Ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten ist aber nicht nur eine wichtige Weichenstellung für künftige Bildungs- und Berufskarrieren. Verlässliche und qualitativ hochwertige Angebote der Kinderbetreuung bilden auch eine Schlüsselressource zur Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit.

Viele Männer und Frauen wollen heute gleichberechtigt ihren Beitrag zum Familieneinkommen und zur Familienarbeit leisten. Darüber hinaus reicht ein einzelnes Einkommen häufig nicht aus. Insofern gilt es sowohl die Frauen im Berufsleben sowie die Männer bei der Wahrnehmung ihrer Familien- und Erziehungsaufgaben zu unterstützen. Zahlreiche Untersuchungen zeigen, dass Frauen auf Kinder verzichten, wenn dies bedeutet, dass sie ihren Beruf aufgeben müssen.²⁷ Folglich besteht eine klare Beziehung zwischen der öffentlichen Unterstützung der Familie und der Zahl der Kinder (demographischer Faktor). Familienpolitik ist zu einer der großen gesellschaftlichen Aufgaben der Zukunft geworden.

Der Einfluss von Familienförderung ist aber nicht nur auf gesellschaftlicher Ebene sichtbar. Wirtschaftlich und lokal gesehen gilt eine gut organisierte Kinderbetreuung immer mehr als Standortfaktor. Für die Bürger und Bürgerinnen ist das Betreuungsangebot eine Verbesserung ihrer Lebensqualität. Die Gemeinden sind nicht nur im so genannten „klassischen“ Bereich der Schulkinder gefordert, sondern auch hinsichtlich eines qualitativen und zuverlässigen Betreuungsangebotes für Kleinkinder von 0-3 Jahren. Verlässliche und qualitativ hochwertige Angebote der Kinderbetreuung bilden eine Schlüsselressource zur Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit.

Mit den „Maisons Relais“ wird erstmals ein flächendeckendes Angebot im Bereich der Kinderbetreuung geschaffen. Diese neue Form der Tagesbetreuung für Kinder wird öffentlich (staatlich und kommunal) subventioniert. Im Staatshaushalt 2008 stehen dafür 44,5 Millionen Euro zur Verfügung, zur Finanzierung je zur Hälfte der laufenden Kosten und der Schaffung neuer Infrastrukturen. Laut Familienministerium wurden Ende 2007 11.751 Plätze für Schulkinder und 326 Plätze für nicht eingeschulte Kinder in 100 „Maison Relais“ (mit 202 lokalen Antennen) angeboten. Die meisten Gemeinden haben 2007 bereits eine „Maison Relais“ geschaffen oder planen ein solches Angebot. Die bestehenden „Maison Relais“ richten sich aber überwiegend an Schulkinder (ab 3-4 Jahre). Für Kleinkinder (0-3 Jahre) steht die Entwicklung erst am Anfang. Sieben „Maison Relais“ mit 326 Plätzen standen hier zur Verfügung. In 96 der 113 luxemburgischen Gemeinden waren somit seit 2005 flexible Kinderbetreuungsangebote eingerichtet wor-

27 Z.B. Forsa-Studie, 2005. In: Susanne Gaschke: Kinder, Küche, Karriere? Nicht bei uns, DIE ZEIT 11.08.2005 Nr.33.

den. Weitere Projekte zum Ausbau oder Neubau die dem Familienministerium vorliegen werden 5.446 zusätzliche Plätze schaffen.²⁸

Die noch aus der Zeit vor der Einführung der „Maison Relais“ stammenden Zahlen zur Kinderbetreuung zeigen, dass qualifizierte Kinderbetreuung nur teilweise die Kinder erreicht, die am meisten Gewinn aus der Sozialisierung in der Kindertageseinrichtung ziehen könnten, besonders durch das Erlernen der luxemburgischen Sprache. Gerade Familien mit Migrationshintergrund, und hier hauptsächlich portugiesische Familien, greifen laut Bousselin²⁹ eher auf nicht qualifizierte Tagesmütter zurück (vgl. Tabelle 1). Die kürzlich veröffentlichten Zahlen für die Stadt Esch/Alzette³⁰ – gerade 37% der nicht eingeschulter Kinder besuchen Kindertageseinrichtungen – lassen, trotz der rasanten Entwicklung der „Maison Relais“ seit 2005, nicht auf eine wirkliche Änderung in der Lage schließen.³¹

Mit der Einführung neuer integrativer und im Netzwerk arbeitender Modelle der Kinderbetreuung, den „Maison Relais“³², soll nicht nur berufstätigen Eltern ermöglicht werden, Erwerbstätigkeit und Erziehung ihrer Kinder miteinander zu vereinbaren. Darüber hinaus soll die Chance genutzt werden, Kinder gezielt zu fördern, um neben den Gleichberechtigungs- und Beschäftigungsziele auch bildungspolitische Ziele zu erreichen, um so soziale Kohäsion zu fördern – alles Bestandteile der Empfehlungen der Europäischen Union.

5.1.2 Ist das Programm der ‚Maison Relais‘ auf spezielle Zielgruppen ausgerichtet? Werden sie nur von bestimmten Gruppen genutzt?

Kinderbetreuungs- und Kinderbildungsangebote (education and care) sind wichtige Investitionen für die Gesellschaft und richten sich daher an ALLE Kinder.

Neben dem Anspruch einer chancengerechteren Gesellschaft, sprechen ferner volkswirtschaftliche Argumente für den Ausbau von Kinderbildungsangeboten. Eine gute schulische Bildung erhöht die Berufschancen, womit nicht nur ein höheres Lebens Einkommen einhergeht, sondern wodurch sich ebenfalls die Investitionen in soziale Unterstützungsmaßnahmen verringern. Solche Investitionen in Kinder sind ein wesentlicher Schritt in Richtung eines funktionierenden sozialstaatlichen Gleichgewichts.

28 Réponse de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire N° 2194 du 21 décembre 2007 de Monsieur le Député Roland Schreiner.

29 CEPS/Instead (2006).

30 Zweitgrößte Stadt des Großherzogtums.

31 CEPS/Instead (2008).

32 Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de Maison Relais pour enfants.

Besonders interessant zu diesem Thema sind die Studien, die 2004 im Rahmen einer Konferenz am MIT³³ vorgestellt wurden. In Folge eines frühkindlichen Bildungsprogramms für Kinder aus benachteiligten Familien wurden diese genau wie eine Vergleichsgruppe bis zum Alter von 40 Jahren beobachtet. Die High/Scope Perry Studie in den USA ergab, dass kurzfristig Arbeitsplätze geschaffen sowie vermehrt Güter und Dienstleistungen gekauft wurden und schließlich konnte eine höhere Produktivität vermerkt werden. Langfristig konnten die Kosten für die Ausbildung der Kinder gesenkt werden, da sich der Bedarf an Nachhilfe verringerte und weit weniger Kinder eine Klasse wiederholen mussten. Die Kompetenzen und Qualifikationen (Diplome) stiegen. Da die Jugendlichen besser auf die Arbeitswelt vorbereitet waren, fielen ihre Gehälter höher aus (14%), was wiederum einen für den Staat positiven Effekt auf die Steuereinnahmen hatte. Gleichzeitig gingen Kriminalität und Kosten für soziale Maßnahmen (Geldleistungen, Therapien usw.) zurück. Die Studie errechnete einen Gewinn von 12,90 Dollar für jeden ins Programm investierten Dollar.

Es wäre spannend zu erfahren, wieviel die luxemburgische Gesellschaft durch ein solches Förderprogramm für Eltern und Kinder (Ganztagesbetreuung) einsparen könnte. Durch ihr Teilzeitangebot verlangt die „Education précoce“ für Kinder ab 3 Jahren zurzeit von vollberufstätigen Eltern eher zusätzliche Organisationsarbeit, da sie mehrere Betreuungsplätze miteinander kombinieren müssen. Die pädagogische Auswertung des in der „Précoce“ angebotenen Unterrichts liegt noch nicht vor.

Zusätzlich zur High/Scope Perry Studie, die sich auf die Beobachtung von sozial schwächsten Familien konzentriert hat, liefern andere Analysen die Erkenntnis, dass auch Kinder aus der Mittelschicht Vorteile aus solchen frühkindlichen Förderprogrammen ziehen. Eine Studie der Universität Georgetown, vorgestellt von Deborah Phillips und Steve Barnett, belegt, dass schulischer Misserfolg nicht alleine bei armen Kindern zu finden ist und, dass auch bei „reicheren“ Kindern, diese Programme viel versprechende Verbesserungen aufzeigten. Eine Quote von inzwischen 17,4%³⁴ Schulabbrechern lässt ebenso in Luxemburg Spielraum für Verbesserungen.

Die amerikanischen Experten, allen voran der Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger James J. Heckman³⁵, fordern nicht nur eine kostenlose außerschulische Betreuung, sondern auch eine Investition in die Qualität der Betreuung, besonders durch eine hochwertige Aus- und Weiterbildung sowie durch ein gutes Management. In Europa hat die 2008 veröffentlichte Bertelsmann-Studie³⁶ die amerikanischen Resultate auch für Deutschland bestätigt. Eine ebenfalls rezente Studie von MacKenzie³⁷ hat ähnliche Resultate für die Schweiz aufzuweisen.

33 The Economic Impact of Child Care and Early Education. Financing Solutions for the Future, organisiert von Legal Momentum und MIT Workplace Center at the Sloan School of Management, Dezember 2004, in: Calman & Tarr- Whelan (2005).

34 Eurostat (2006), Teil 3, S. 373.

35 Siehe auch Heckman (2006).

36 Bertelsmann (2008).

37 MacKenzie (2008).

In seiner Rede zur Lage der Nation hat der Premierminister Jean-Claude Juncker langfristig eine kostenlose Betreuung in Aussicht gestellt.³⁸

Es gilt die Perspektive der Betreuung der Kinder als „Nur-Dienstleistung für die jeweiligen Eltern“ auf eine gesellschaftlich breite Ebene auszuweiten. Aufgrund der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen kommt eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung nicht nur vereinzelt Eltern zugute, sondern der Gesellschaft als Ganzes. Daher sollten die Betreuungs- und Bildungsangebote, wie dies bei Schule und Vorschule auch schon der Fall ist, staatlich finanziert werden. Studien belegen³⁹, dass die Elternbeiträge – auch wenn sie nach Einkommenshöhe gestaffelt sind – jene Familien mit begrenzten Finanzmitteln und mit Migrationshintergrund davon abhalten, ihre Kinder in die Kindereinrichtung zu schicken. Es sind aber genau diese Kinder, die es besonders durch diese außerschulischen Bildungsangebote zu fördern gilt.

Esping-Andersen bestätigt: „Der zentrale Punkt ist, dass eine Politik des allgemeinen Zugangs zu qualitativ hochwertiger Tagesbetreuung für Kinder zwischen null und sechs Jahren zwei Fliegen mit einer Klappe schlägt. Sie trägt offensichtlich dazu bei, das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu lösen, mit dem sich arbeitende Mütter herumschlagen. Und sie ist ein effektives Mittel im Krieg gegen die Vererbung sozialer Nachteile. Anders gesagt: Sie ist nicht nur eine ‚Win-win‘-Politik, sondern auch eine effektive Investition in die Lebenschancen von Kindern und die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaften.“⁴⁰

Wie bereits erwähnt, ist der Ausgangspunkt der „Maison Relais“-Verordnung die Lissabon-Strategie. Die Zielgruppe sind demnach vor allem Frauen (Mütter), die nur dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wenn die Betreuung ihrer Kinder garantiert ist. Erst in einem zweiten Schritte stellte man fest, dass das Angebot, das schon stark subventioniert ist, für viele Familien immer noch zu teuer oder aber nicht flexibel genug ist. Hier wurde im Mai 2008 mit der Einführung einer Form von Dienstleistungsscheck ab Januar 2009 nachgebessert. Diese Schecks sollen für alle Familien eine gewisse Zahl an gratis Stunden zur Verfügung stellen. Bei finanzschwachen Familien wird die Zahl der Schecks erhöht bzw. die Höhe der Elternbeiträge dem Einkommen der Eltern angepasst, ohne dass damit eine Stigmatisierung entsteht. Die Eltern erhalten die Schecks von einer öffentlichen Stelle und kaufen nach Bedürfnis hinzu und brauchen somit nicht mehr wie bisher ihre finanzielle Lage in der Betreuungseinrichtung darzulegen. Dies ist eine Reaktion darauf, dass sich vor allem Kinder der mittleren sozialen Schicht in den „Maisons Relais“ wieder finden, sozial Schwache in diesen neuen Angebotsstrukturen aber weiterhin keinen Zugang fanden (Situation trotz „Maison Relais“, wie z.B. von Bousselin beschrieben). Die kostenlosen Schecks sollen eine Durchmischung der Population vorantreiben.

Eltern sind nicht in einem offiziellen Gremium, wie einem Elternbeirat, in den „Maison Relais“ vertreten. Diese Form der Elternmitbestimmung ist

38 <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-FR-2008/index.html>

39 Vandenbroeck (2008).

40 Esping-Andersen (2008).

in Luxemburg wenig verbreitet. Allerdings ist sowohl den Verantwortlichen der „Maison Relais“ wie der Schule klar, dass Eltern eingebunden werden müssen. Um den partizipativen Gedanken in die Tat umzusetzen, fehlt es allerdings an Erfahrungswerten und Instrumenten, wie z.B. Rahmenbedingungen und Strukturen für einen Austausch von Eltern sowie Formen der elterlichen Mitbestimmung. Hieran wird zurzeit gearbeitet. Mit einem Instrument zur Elternbeteiligung⁴¹ hat der Caritasverband erste Schritte unternommen.

5.1.3 Welche Angebote werden in welcher Form integriert?

Eine kindgerechte Förderung sollte ganzheitlich sein: Betreuung und Bildung, Vernunft und Gefühl sollen als Einheit gesehen werden. Die „Maison Relais“ als ein qualitativ hochwertiges Angebot für schulpflichtige Kinder, das die Lern- und Bildungsprozesse fördert, kann so gute Bildungs- und Berufschancen für alle Kinder schaffen, insbesondere aber für jene Kinder, die in Haushalten leben, die von Armutsrisiken betroffen sind.

In den „Maisons Relais“ verpflichtend anzubietende Grundleistungen sind⁴²: die Betreuung außerhalb der Schulstunden, das Angebot von Mittagsmahlzeiten und Hausaufgabenbetreuung sowie Freizeitangebote. Fakultative (und extra finanzierte) Zusatzleistungen sind: sozialpädagogische Unterstützung, Betreuung kranker Kinder, Angebot von Fortbildungen für Eltern, sowie kulturelle, sozialpädagogische oder Freizeitangebote (für Kinder, Eltern, Einbeziehung des Gemeinwesens, interkulturelle Angebote). Strukturelles Ziel der „Maison Relais“ ist es, das Bindeglied zwischen Eltern, Schule, Vereinen und weiteren Angeboten zu schaffen. Der Einbeziehung des Gemeinwesens sowie interkultureller Angebote wird eine besondere Bedeutung zugemessen.

Luxemburg besteht aus meist ländlichen Gegenden, die bisher kaum Kinderbetreuungsangebote kannten. Die sehr kleinen Gemeinden können nicht das nötige Geld aufbringen, um eigene große Kinderbetreuungsstrukturen zu schaffen. Deshalb ist es sinnvoll, Netzwerke aufzubauen, in denen sich kleinere Anbieter und Akteure zusammentun, um Angebote zu ergänzen oder zusammen größere Anschaffungen zu ermöglichen. So können sich z.B. mehrere Einrichtungen die Kosten einer psychologischen Beratung teilen oder sie können sich zusammen tun und abwechselnd am Wochenende öffnen, usw.

41 VBJK et alii (2006).

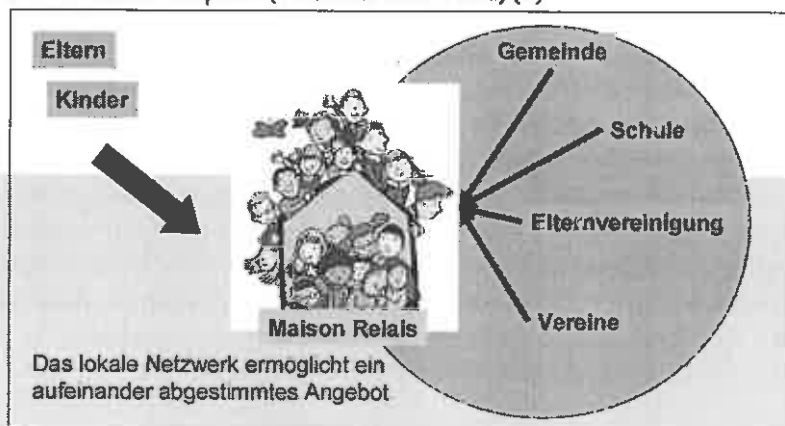
42 Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants.

Abbildung 1: Das lokale Netz der Maison Relais

QUALIFLEX



II.1. Das lokale (auf kommunaler Ebene) Netzwerk: Die Maison Relais als « Guichet unique » (Hilfe aus einer Hand) (2)



EQUAL

Nicht die institutionelle „Versäulung“, sondern die Vernetzung mit Anderen kann als Organisationsform dauerhaften Erfolg bringen. Für die *Maisons Relais Caritas*⁴³ ist so die Gestaltung von Netzwerken, die auf unterschiedlichen Ebenen aus dem Prozess lernen sowie die Einbindung in diese Netzwerke ausschlaggebend. Diese Netzwerke bestehen aus verschiedenen „Maisons Relais“ sowie der Vernetzung von „Maison Relais“ mit der Schule, der Vernetzung mit den Eltern, der Vernetzung mit der Gemeinde, der Vernetzung und Implikation von Tageseltern in Kindertageseinrichtungen sowie lokaler und regionaler Netzwerke oder europäischer Netzwerke.

Um auch eine breite Akzeptanz auf kommunaler Ebene zu gewährleisten, ist ein Informationsaustausch und ggf. Zusammenarbeit mit den Gemeindeverantwortlichen erforderlich. Eine Befragung der Gemeindeverantwortlichen zeigt, dass der Informationsbedarf auf Ebene der Gemeinde sehr hoch ist (Schenk, 2007).

Netzwerke zur Koordinierung der Angebote werden auf der lokalen und auf der regionalen Ebene gebraucht. So ist beispielsweise eine Zusammenarbeit der „Maison Relais“ mit den ortsansässigen Vereinen sinnvoll.

Die Vernetzung mit der Schule über einen regelmäßigen Kontakt zwischen Lehrpersonal und Erzieher/innen ist eine der größten Herausforderungen in diesem Bereich, da sich die Schule als autonomes System bisher kaum mit anderen ausgetauscht hat. Dass das Lehrpersonal seine autarke

⁴³ Die „Maisons Relais“, welche nach dem pädagogischen Konzept des luxemburgischen Caritas Verbandes arbeiten, tragen die Bezeichnung *Maison Relais Caritas*.

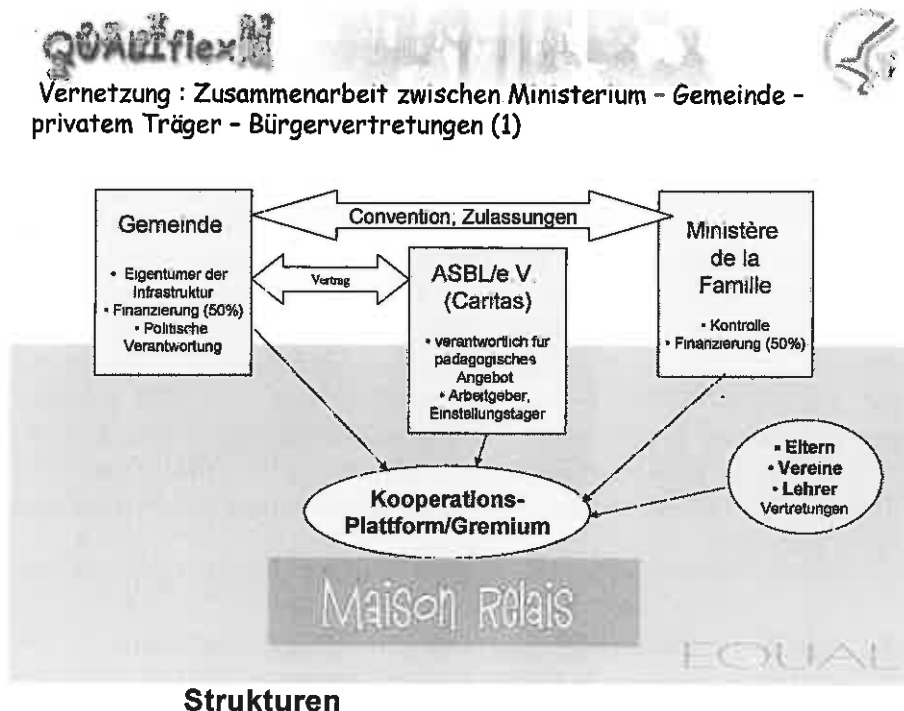
Stellung aufgibt und sich in ein System mit außenstehenden Partnern einbringt, bedeutet eine kleine Kulturrevolution, die es voranzutreiben gilt. Die „Maisons Relais“ müssen sich deshalb durch die Qualität ihrer Arbeit als kompetente und verlässliche Partner profilieren.

Die Erziehungspartnerschaft mit den Eltern entsteht nicht durch „Verträge“, sondern durch die alltägliche Einbindung der Eltern in das Geschehen der „Maison Relais“ (z.B. „Tagebuch“ für jedes Kind, wo Eltern und Erzieher/innen Mitteilungen zu besonderen Ereignissen oder der Gesundheit aufschreiben). Dies ist relativ einfach zu bewerkstelligen für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen, aber schwieriger bei Schulkindern, da 80% der Kinder nur zum Mittagessen in die „Maison Relais“ kommen. Daneben ist es wichtig, die Eltern von Anfang an über neue Arbeitsweisen zu informieren und sie in den pädagogischen Alltag einzubeziehen. Regelmäßige Dokumentation kann als Basis für einen Austausch dienen. Auch müssen systematisch beide Elternteile – Vater und Mutter – angesprochen werden. Treten Probleme auf, können diese bei einem auf Vertrauen basierenden Verhältnis der Eltern zur „Maison Relais“ leichter gelöst werden.

5.1.4 Wer sind die Anbieter? Welchem Sektor sind diese zuzuordnen bzw. welche Mischformen weisen sie auf (marktförmig, staatlich, zivilgesellschaftlich, gemeinnütziger Sektor)?

Gibt es im Bereich „Crèches“ viele private, kommerzielle Anbieter, so ist die „Maison Relais“ ein öffentliches Angebot (vgl. S.62 ff.). Bei der Errichtung und Leitung einer „Maison Relais“ können Familienministerium, Gemeinde und gemeinnütziger Verein (a.s.b.l.) zusammenarbeiten, wobei der Gemeinde die politische Führung obliegt. Die Gemeinde kann die Leitung der „Maison Relais“ in Eigenregie übernehmen oder einen externen Trägerverein, mit der fachlichen Leitung und der pädagogischen Arbeit beauftragen. Die Koordination mehrerer Einrichtungen durch einen Trägerverein hat den Vorteil, die nötige kritische Masse erreichen zu können, was insbesondere für die Flexibilität, die Konzeptentwicklung sowie die Organisationsentwicklung und die Weiterbildung des Personals wichtig ist.

Abbildung 2: Vernetzung zwischen öffentlichen und privaten



Strukturen

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Betreuungsstrukturen, welche auch bei der „Maison Relais“ staatlich festgelegt sind, beeinflussen die Qualität der Einrichtungen aber nur zum Teil, etwa über den Personalschlüssel. Die Ausarbeitung eines pädagogischen Konzepts jedoch obliegt den Trägern der Einrichtungen.⁴⁴

Wie die Schule, soll auch die „Maison Relais“ sich an alle Kinder richten⁴⁵ (vgl. S. 64). Es ist somit auch der Wunsch des Familienministeriums, dass der Besuch der „Maison Relais“ für alle Familien finanziell erschwinglich wird. Letztere bezahlen einen Beitrag, der sich nach ihrem Einkommen richtet („tarification sociale“). Leider wird dieser sozial gestaffelte Beitrag von manchen Eltern noch als zu teuer empfunden, was sie dann davon abhält ihre Kinder in die Einrichtung zu geben. Um diese Kinder ebenso zu erreichen, hat das Familienministerium die Gemeinden dazu aufgerufen, die Ausgaben für sozialschwächere Familien über das „Office social“ (Sozialamt) zu übernehmen.

⁴⁴ In diesem Sinne und um dem Anspruch einer qualitativ hochwertigen, transparenten und offenen Kinderbetreuung gerecht zu werden, hat der luxemburgische Caritasverband ein pädagogisches Rahmenkonzept für diese Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelt.

⁴⁵ Eine luxemburgische Studie des CEPS/Instead (Centre for population, poverty and socioeconomic studies) aus dem Jahre 2004 zeigt, dass aber Kinder aus sozialschwachen Familien (Familien mit Migrationshintergrund, Eltern mit geringer Bildung) nicht in den institutionellen Kindertageseinrichtungen anzutreffen sind.

Dem einheitlichen Besuch der Kinder aus allen Bevölkerungsschichten in der „Maison Relais“ steht die „tarification sociale“ aber nicht nur an den unteren Einkommensgrenzen im Wege. Auch für Eltern aus höheren Einkommensklassen war bisher ab dem 2. Kind eine Nanny die finanziell günstigere Alternative. Auch hier muss nachgebessert werden.

Durch Form und Höhe der Elternbeiträge, Öffnungszeiten und strukturelle Vernetzung mit der Schule bestimmen die Politiker und Politikerinnen aktiv über Erfolg und Grenzen dieses interessanten Modells der Kinderbetreuung und -förderung. Es gilt, eine breitere Perspektive einzunehmen und statt isolierter Einzelmaßnahmen ein Paket mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen für jedes Kind und seine Eltern zu schnüren. Familienministerium und Gemeinden suchen nach Lösungen (finanzieller Beitrag der Eltern reduzieren, andere Formen der Finanzierung), um allen Kindern, insbesondere jenen aus finanziell schwachen Familien, die Teilhaben an einer Förderung in diesen neuen Kindereinrichtungen zu ermöglichen. Premierminister Jean-Claude Juncker hat langfristig eine kostenlose Betreuung in Aussicht gestellt.⁴⁶

5.1.5 Spielt das Thema institutioneller „Übergänge“ eine Rolle?

So wenig wie das Kind existiert auch die Familie nicht isoliert, sondern ist Teil der Gesellschaft und steht in einer Beziehung zu dieser Gesellschaft. Die „Maison Relais“ kann als offene Einrichtung, als ein Ort der Begegnung für alle Eltern einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Gemeinde leisten.

Dabei kommt dem in den „Maison Relais“ tätigen Personal eine wichtige Aufgabe zu, nämlich das mittelbare und unmittelbare Umfeld der Kinder, d.h. Eltern, Familien, lokale Vereine, Gemeindeverantwortliche etc. in den Alltag der „Maison Relais“ einzubeziehen (Aktivitäten mit Eltern und Familien, Elternbeirat, Angebote von Vereinen in der „Maison Relais“). Dieser vernetzte und partizipative Ansatz sowie die Chance des „Neuen“ können so die „Maison Relais“ zu einer Stätte des Austauschs, zu einer Art „Marktplatz“, innerhalb der Gemeinde oder des Wohnviertels werden lassen. Hier sei nur kurz vermerkt, dass der Platz den die „Maison Relais“ Eltern einräumen will auch baulich vorgesehen wird. Aus Sicht der Eltern tragen Angebote wie die „Maison Relais“ zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zu einem breiten, leicht zugänglichen Beratungsangebot (Zugang über die „Maison Relais“) bei.

Die Rechte und die Interessen des Kindes sind in den Mittelpunkt des pädagogischen Angebots zu setzen. Das Kind ist als „ganzes“ Kind mit seiner Geschichte und seiner sozialen und kulturellen Identität zu sehen. Deshalb soll die pädagogische Arbeit kindzentriert und nicht in den verschiedenen Einrichtungslogiken gefangen sein. Im Interesse des Kindes, das Schule und „Maison Relais“ besucht, sollte eine enge kollegiale und gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Lehrpersonal und Erzieherteam der „Mai-

46 <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/etat-nation-FR-2008/index.html>

son Relais“ angestrebt werden. Die „Maison Relais“ darf die Schule nicht „kopieren“, sondern sollte im Gegenteil das bieten, was die Schule nicht bietet. Sie soll Schule und Familie ergänzen.

Allerdings stellt der fließende Übergang mit der Schule – für die schulpflichtigen Kinder kommt es hier zu einem täglichen Wechseln zwischen den Einrichtungen – eine Herausforderung für alle dar. Die Kinder wandern täglich zwischen Elternhaus, Kindertageseinrichtung (Maison Relais), Schule, organisierter Freizeit hin und her. In einer Evaluationsstudie der *Maison Relais Caritas* versucht Schenk (2008) exemplarisch und schematisch die Betreuungskette eines Schultages darzustellen.

Tabelle 2: Betreuungskette für ein Kind (4-12 Jahre) in der „Maison Relais“ (MR) am Schultag (Montag, Mittwoch, Freitag)

| | ORT | PERSON | ZEIT | MINUTEN |
|--|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|
| 01 | Wohnung | Eltern | vor 8 Uhr | Morgens |
| 02 | Weg zur MR | Eltern, Peers | 7 - 8 Uhr | 10-20 |
| 03 | MR | Erzieher | 7:30 - 8 Uhr | 10-30 |
| 04 | Weg zur Schule | Erzieher, Peers | 7:45 - 8 Uhr | 5-10 |
| 05 | Schule | Lehrer | 8 - 12 Uhr | 240 |
| 06 | Weg zur MR | Erzieher, Peers | 12 - 12:15 Uhr | 15 |
| 07 | MR Empfang | Erzieher | 12:15 - 12:30 Uhr | 15 |
| 08 | MR Mittagessen | Erzieher | 12:30 - 13:30 Uhr | 60 |
| 09 | MR Freizeit | Erzieher | 13:30 - 13:45 Uhr | 15-20 |
| Gesamtzeit in der Einrichtung vormittags | | | | 90 |
| 10 | Weg zur Schule | Erzieher, Peers | 13:45 - 14 Uhr | 5-10 |
| 11 | Schule | Lehrer | 14 - 16 Uhr | 120 |
| 12 | Weg zur MR | Erzieher, Peers | 16 - 16:15 Uhr | 5-10 |
| 13 | MR Empfang | Erzieher | 16:15 - 16:30 Uhr | 15 |
| 14 | MR Hausaufgaben | Erzieher | 16:30 - 17:15 Uhr | 45-75 |
| 15 | MR Freizeit | Erzieher | 17:00 - 17:30 Uhr | 10-30 |
| Gesamtzeit in der Einrichtung nachmittags | | | | 90 |
| 16 | Weg zur Wohnung | Eltern | 17:30 - 18 Uhr | 10-20 |
| 17 | Wohnung | Eltern | nach 18 Uhr | Abend |
| Gesamtzeit in der Einrichtung | | | | MR-ZEIT 180 Min. |

Aber auch innerhalb der schulinternen Strukturen erweisen sich die Über-

gänge als komplex. So war ursprünglich die „Vor-schule“ („enseignement préscolaire“) selbst als Übergang in die Schule gedacht und sollte dazu dienen den Kindern den Eintritt in die Schule durch eine gewisse Vorbereitung einfacher zugestalten. Der eigentliche Übergang von der Vorschule zur Primärschule ist nicht als Inhalt thematisiert worden. Verschiedentlich organisieren Vorschulen und Primärschule Treffen zwischen dem Personal der beiden Schulstufen, manchmal werden Besuche in der Primärschule veranstaltet, um die 5-jährigen Kinder bereits im Vorfeld mit der neuen Umgebung und dem neuen Lehrpersonal bekannt zu machen. Dies ist aber eher eine Sache des persönlichen Kontakts als die Regel.

Für den Übergang von der Primärschule zur Sekundarschule steht der „Centre de psychologie et d'orientation scolaires“⁴⁷ zur Verfügung. Diese Stelle bietet psychologische Beratung und Orientierung, entscheidet aber auch mit über die „Schulkarriere“ des Einzelnen durch die erlassenen Empfehlungen.

5.1.6 Wie sind die bisherigen Erfahrungen zu bewerten und welche Ideen zur Weiterentwicklung gibt es?

Die großherzogliche Verordnung hat einen sehr allgemeinen Rahmen festgelegt. Diesen gilt es mit Leben zu füllen. Eine inhaltliche Diskussion zur Verordnung bemängelt, dass die Hausaufgabenbetreuung den „Maison Relais“ zugeteilt wurde.

Die Hausaufgabenbetreuung gehörte bislang in den Erziehungsaufgaben der Eltern und wurde somit an die „Maisons Relais“ ausgelagert. Dies gilt besonders für Kinder aus sozial schwachen, bildungsfernen Familien, da diese Familien ihren Kindern nicht immer helfen können. Die klassische Haltung, dass Schüler das in der Schule Gelernte zu Hause noch mit Übungen verfestigen, ist - trotz des Aufrufs der Ministerin⁴⁸ - immer noch weit verbreitet und die Hausaufgaben werden somit vom pädagogischen Personal überwacht. Mittelfristig dürfte diese Aufgabe der „Maisons Relais“ aber verschwinden, da das Erzieherpersonal nicht spezifisch hierfür ausgebildet ist und es auf jeden Fall sinnvoller ist, dass diese Aufgabe vom Lehrpersonal wahrgenommen wird. Ein Wandel in Richtung „offene Ganztagschule“ vollzieht sich unmerklich. Ob dies, wie bisher, in zwei getrennten Systemen, die eng zusammenarbeiten, oder aber durch die Fusion in einer neuen Struktur unter der Aufsicht eines einzigen Ministeriums geschieht, bleibt abzuwarten. Dass ein integriertes Angebot zum Wohle der Kinder und abgestimmt auf die Bedürfnisse der Eltern der einzig richtige Weg ist, davon sind inzwischen die meisten Akteure überzeugt.

Die Ministerin für Familie sieht die Trennung als sinnvoll an, da für bildungsferne Familien die Schule kein Ort ist, an dem diese sich wohl fühlen und als kompetente Partner angesehen werden. Eine gute Partnerschaft

47 CPOS, Gesetz vom 1.4.1987.

48 Die Ministerin für nationale Erziehung und Berufsbildung hat sich gegen Hausaufgaben ausgesprochen.

könnte ihrer Meinung nach eher in einem System entstehen, wo kein Leistungsdruck besteht. Auch für Kinder soll ersichtlich bleiben, dass Schule und Freizeit zwei getrennte Sphären sind.

Die Betreuung, Bildung und Erziehung der Kinder ist in Luxemburg im Wandel. Die Infrastrukturen Schule und „Maison Relais“ werden immer öfter als Campus aufgebaut und mit Funktionsräumen ausgestattet, die sowohl vom Lehrpersonal als von dem pädagogischen Team der „Maison Relais“ genutzt werden. Mit der integrativen Forschungsschule „Eis Schoul“⁴⁹ beginnt im Herbst 2008 ein Pilotprojekt, das über die Richtung, den der Wandel in den Schulen nehmen soll, Aufschluss geben kann.

Die „Maison Relais“ sind besonders gefordert im Bereich der frühkindlichen Bildung, da hier zurzeit das Angebot noch stark ausgebaut wird.

Herausforderungen und Ziele der Weiterentwicklung

Mit der Einführung eines neuen Ansatzes bieten sich ferner Möglichkeiten, neue Wege zu gehen. Das Konzept der „Maison Relais“ stellt das Kind mit seinem familiären und soziokulturellen Umfeld in den Mittelpunkt. Dieser kindzentrierte Ansatz, in dem das Kind mit seinen Kompetenzen und Fähigkeiten gesehen wird, bietet nun die große Chance, ein Netz zu bauen, in dem sich auf Gemeindeebene alle Bezugspersonen des Kindes (Eltern, Lehrpersonal, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Vereinen sowie Erzieher und Erzieherinnen), aber auch politisch Verantwortliche treffen und austauschen können. Diese wohl einmalige Möglichkeit des kontinuierlichen Austausches zwischen allen Parteien, auch dem Kind, gilt es behutsam aufzubauen und zu kultivieren.

Die **Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der „Maison Relais“** leisten zurzeit eine Pionierarbeit in den einzelnen Häusern. Da es sich hier um einen sehr jungen Ansatz handelt, ist die Unterstützung des sehr motivierten Fachpersonals durch Supervision, Fachbegleitung und Weiterbildung sehr wichtig. Herausforderungen wie der administrative Aufwand (der durch die Flexibilität des Systems entsteht), die Zusammenarbeit in Teams mit unterschiedlichen Qualifikationen, die Diversität auch beim Fachpersonal (geringer Anteil männlicher Fachkräfte) gilt es zu meistern.

Für die eigentlichen pädagogischen, erzieherischen und Bildungsaufgaben finden die Erzieher Teams nur schwer einen ausreichenden Zeitrahmen in ihrem Arbeitsalltag. Eine kontinuierliche Reflexion des pädagogischen Alltags und die Vor- und Nachbereitung von pädagogischen Angeboten ist aber erforderlich.

Zusätzlich wird das pädagogische Betreuungs- und Förderangebot ergänzt durch einen regelmäßigen Kontakt und eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den Verantwortlichen der Schule (Lehrer und Lehrerinnen, Inspektorat), den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen und Mitgliedern der Sportvereine. Die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Eltern, den verschiedenen Diensten (Tageseltern, Schule, Vereinen usw.) und den Gemeindeverantwortlichen sind eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene. Regelmäßige

49 *Projet de loi.*

Fortbildungen des Teams sind unerlässlich (sowohl für das gesamte Team hausintern als auch themenspezifisch für einzelne Mitglieder des Teams).

Eine weitere Herausforderung besteht darin, Männer für die Arbeit im Bereich der Kinderbetreuung – auch schon im Bereich der 0- bis 3-Jährigen – zu gewinnen. Im Jahr 2006 waren von 618 Beschäftigten (auf 473 Posten) in „Foyer de jour pour enfants“ mehr als 92% Frauen und nur knapp 8% Männer.⁵⁰ Kinder brauchen jedoch sowohl männliche als auch weibliche Bezugspersonen.

Der Anspruch ein flexibles und gleichzeitig qualitativ hochwertiges pädagogisches Angebot zu bieten, stellt alle Beteiligte vor große Herausforderungen. Durch eine starke Partizipation aller Beteiligten sowie die Vernetzung bestehender Angebote können diese bewältigt werden. Kontinuierliche Qualitätssicherungsmaßnahmen (Fortbildungen, Fachberatung, Supervision) sind dabei unerlässlich. Eine flexible Betreuung richtet sich nach den zeitlichen und organisatorischen Bedürfnissen der Eltern. Ein Aspekt von qualitativ hochwertiger besteht darin, dass das Kind mit seinen Kompetenzen und Bedürfnissen in den Mittelpunkt des Interesses gestellt wird. Das Kind darf nicht durch die zeitlich flexiblen Ansprüche der Erwachsenen überfordert werden. Eine kindzentrierte Tagesbetreuung sieht das einzelne Kind, wobei wir von einem reichen, neugierigen und starken Kind ausgehen. Kinder sollten daher vielfältige Gelegenheiten bekommen, ihren Alltag aktiv mit zu gestalten (Recht des Kindes auf Partizipation).⁵¹ Aufgabe der Erwachsenen ist es zum einen, Kontinuität und Sicherheit zu vermitteln, zum anderen das Umfeld der Kinder so anregend zu gestalten, dass es „Aufforderungscharakter“ besitzt und zum Erkunden anregt.

Gerade in flexiblen Kinderbetreuungsstrukturen kommt dem Austausch des pädagogischen Personals untereinander und der Kommunikation von Informationen eine entscheidende Bedeutung zu, auch im Hinblick auf die Kommunikation mit den Eltern. Zeit für diesen kollegialen Austausch ist unbedingt erforderlich, zurzeit aber nicht vorgesehen – finanziert wird nur die Zeit, in der Kinder anwesend sind.

Die durch die Flexibilität entstehenden offenen Gruppen legen eine offene Arbeitsweise nahe: Kinder haben die Wahl an verschiedenen Angeboten teilzunehmen oder sich selbständig zu beschäftigen. Dies setzt Anforderungen an die **räumliche Konzeption** der Einrichtung. Dem Raum kommt eine wichtige ‚erzieherische‘ Funktion zu. Die Räume der „Maison Relais“ müssen den verschiedenen Bedürfnissen der Kinder gerecht werden: sie müssen Bewegungs- und Ruhemöglichkeiten bieten, Kreativität ermöglichen, Gelegenheiten für Rollen- und Konstruktionsspiele bieten, Begegnungen und Kommunikation fördern. Dies kann durch Funktionsräume realisiert werden. Bei der Planung und Einrichtung der „Maison Relais“ ist die Zu-

50 Rapport d'activité, Ministère de la Famille et de l'Intégration; S. 66/283.

51 Dies kann zum einen im Rahmen von alltäglichen Gegebenheiten erfolgen (Mitgestaltung der Essenssituation, Auswahl der Freizeitaktivität), zum anderen auch im Bereich der Planung der „Maison Relais“ geschehen (Kinderversammlung, gemeinsame Gestaltung von Räumen, „Maison Relais“ in der Gemeinde...).

sammenarbeit zwischen Pädagogen und (Innen-) Architekten unerlässlich, ebenso ist das Team mit einzubeziehen.

Innerhalb des Teams müssen Zuständigkeiten verteilt werden: eine Fachkraft mit besonderen Kompetenzen im kreativen Bereich macht Angebote im „Atelier“, eine andere ist für den Bewegungsraum verantwortlich, etc. Spezifische Fortbildungen sowie die temporäre Mitarbeit von externen Spezialisten (Künstler, Psychomotoriker,...) ermöglichen eine hohe Qualität und Vielseitigkeit des pädagogischen Angebots.

Durch die Einbeziehung der Familien in den Alltag der „Maison Relais“ (Bsp.: Teilnahme der Eltern an Aktivitäten, Elterncafé) als auch die Möglichkeit für die Eltern, diesen Alltag mitzugestalten (z.B. durch ein Elternkomitee) können zum einen die Kompetenzen der Väter und Mütter genutzt werden, zum anderen wird die Vielfältigkeit der Familien erlebbar.

Diversität wird als Bereicherung und Ergänzung erfahren. Die „Maison Relais“ können weit mehr sein als nur ein Ort, an dem Kinder tagsüber betreut werden: sie können zum sozialen Kontaktpunkt der Gemeinde, zum Ort des Austauschs und der Begegnung werden. Es zeigt sich, dass dies besonders für Familien mit Migrationshintergrund sehr wichtig ist (vgl. Childcare Stories⁵²). Während bei kleineren Kindern ein täglicher Austausch mit den Eltern in Bring- und Abholsituationen möglich ist, gilt es bei Kindern im Schulalter kreative Möglichkeiten zu finden, um die Eltern über den Alltag in der „Maison Relais“ zu informieren und sie an dessen Gestaltung teilhaben zu lassen. Besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, dass systematisch beide Elternteile – Mütter und Väter – angesprochen und zu gemeinsamen Aktivitäten eingeladen werden. Entsprechende Schulungen des Personals sind vorzusehen.⁵³

Damit die „Maisons Relais“ tatsächlich zu Orten der Begegnung und des Austausches werden, müssen sie offen sein für bereits bestehende oder sich entwickelnde lokale oder überregionale Angebote: eine Zusammenarbeit mit Vereinen (Sport, Musik, etc.) kann für beide Seiten eine Bereicherung darstellen. Durch die Vernetzung und den regelmäßigen Austausch der Akteure untereinander, wird eine „Zerstückelung“ des Kindes in seine verschiedenen Rollen als Familienkind, Schulkind, Kind in der Gruppe der „Maison Relais“, Kind im Verein usw. entgegengewirkt.

5.1.7 Welche Rolle spielen Integrationsmodelle familienbezogener Einrichtungen in der fachwissenschaftlichen Diskussion in ihrem Land? Welche Terminologie wird dabei verwendet?

Die fachwissenschaftliche Diskussion hat in Luxemburg keine Tradition. Die noch junge Universität Luxemburg hat sich unserem Wissen nach noch nicht zu dieser Frage geäußert. Die Frage betreffend die Terminologie hat

52 DVD „Childcare Stories – Eltern über Erziehung, Arbeit und Kinderbetreuung“ – weitere Informationen unter www.qualiflex.lu und www.vbjk.be.

53 Vgl. Broschüre: „Elternbeteiligung – Auch für Väter!“ - weitere Informationen (auch zu Fortbildungen) unter www.qualiflex.lu.

Luxemburg - 5. „Maison Relais“: ein neues, flexibles und vernetztes Modell der Kindertagesbetreuung

sich so nicht gestellt. Das Ministerium für Familie und Integration verfolgt jedoch das Ziel einer bestmöglichen Vernetzung familienbezogener Einrichtungen.

References

- Achten, M./Schmidt, P.** (1988). Die verschiedenen Modelle der Organisation und der Finanzierung von sozialen Diensten. Trägerschaft und Finanzierung sozialer Dienstleistungen. In: forum April/1988, 23-27.
- Achten, M./Deepen, M./Horn, N./Schronen, D.** (2008). „Kinderarmut & Bildung“ – Eine kindzentrierte Perspektive. In: Schronen, Danielle/Urbé, Robert (2008). Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung, Confédération Caritas Luxembourg. Teil 2, S. 167.
- Bertelsmann-Stiftung** (2008). Volkswirtschaftlicher Nutzen frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Frittschi, Tobias/Oesch, Tom, Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS, CH), URL (14/04/2008). Verfügbar unter:
http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-9172C5FE/bst/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf.
- CEPL** (2007). Chambre des Employés Privés du Luxembourg, Commentaires et remarques de la CEPL relatifs au Bilan de la compétitivité 2007.
- CEPS/INSTEAD** (2006). Concilier vie familiale et vie professionnelle: Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent? Audrey Bousselein, Vivre au Luxembourg, N17, 02/2006.
- CEPS/INSTEAD** (2007). Le risque de pauvreté se transmet-il entre générations? Vivre au Luxembourg: Chroniques de l'enquête PSELL-3/2005 N° 31, Anne Reinstadler, février 2007.
- CEPS/INSTEAD** (2008). La garde au quotidien des jeunes enfants à Esch-sur-Alzette. Population et emploi N° 31, Audrey Bousselein, février 2008.
- Esping-Andersen, G.** (2003, 2008). Herkunft und Lebenschancen: Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen. In: Schronen, Danielle/Urbé, Robert (2008). Sozialalmanach 2008. Confédération Caritas Luxembourg. Teil 2, S. 335.
- European Commission** (2008). Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward, Social Protection Committee, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2, January 2008.
- Heckmann, J.J.** (2006). Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy, presented at the Committee for Economic Development/The Pew Charitable Trusts/PNC Financial Services Group, Forum on "Building the Economic Case for Investments in Preschool", New York, January.
- Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.** (Hrsg.) (2008). Eltern unter Druck. Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten, Michael Borchard, Christine Henry-Huthmacher/Tanja Merkle/Carsten Wippermann, Berlin.
- Langer, W.** (2007). The End of Equal Opportunities? A Multilevel Analysis of the Luxembourg PISA 2003 Data, Economie et Statistiques, documents de travail du STATEC n°17, Luxembourg.
- Mackenzie, L.** (2008). La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte ! In: Schronen, Danielle/Urbé, Robert (2008). Sozialalmanach 2008. Confédération Caritas Luxembourg. Teil 2, S. 315.
- MEMORIAL A:** Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de „Maison Relais“ pour enfants. Verfügbar unter:
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/1231008/1231008.pdf#page=2>.
- MEMORIAL A** no. 104 du 29 décembre 1993. Loi du 20 septembre 1993 portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 2) modification de certaines dispositions du code civil.
- MEMORIAL A** no. 82 du 24 septembre 1998. Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.
- MEMORIAL A** no. 159 du 28 décembre 2001. Règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 portant exécution des articles 1er et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants.
- Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP), SCRIPT & Université Luxembourg, EMACS** (2007). Pisa 2006 – Nationaler Bericht Luxembourg.
- Ministère de l'éducation nationale et de la formation professionnelle (MENFP)** (2006). Rapport Annuel 2005, Luxembourg, Mars.
- Ministère de la famille et de l'intégration** (2006). Rapport Annuel 2005, Luxembourg, Mars.
- OECD** (2006). Starting Strong II. Early childhood education and care.
- OECD's Programme for International Students Assessment.** Verfügbar unter: www.pisa.oecd.org.
- Owen, M. T.** (2004). Child Care and the Development of Young Children (0-2), University of Texas at Dallas (USA), published online April 13, 2004. Verfügbar unter:

- <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/OwenANGxp.pdf>.
- Schenk, M.** (2006). Qualitätshandbuch «Maison Relais Caritas», FOREG, copyright: Confédération Caritas Luxembourg.
- STATEC** (2007). Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique n°106, Luxembourg.
- STATEC** (2007). Le Luxembourg en chiffres.
- Service Informations Presse (SIP)** (2005). A propos Sprachen, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Februar.
- UNICEF** (2007). La pauvreté des enfants en perspective: Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches, *Bilan Innocenti 7*, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.
- Vandenbroeck, M.** (2008). Early Childhood Education and Poverty. In: Schronen, Danielle/Urbé, Robert (2008). Sozialalmanach 2008. Confédération Caritas Luxembourg. Teil 2, S. 255.
- Veerelst, G./Peeters, J.** (2006). Childcare Stories – Eltern über Erziehung, Arbeit und Kinderbetreuung, DVD zu beziehen über: www.vbjk.be.
- VBJK, PBD STAD GENT, FLORA VZW** (2006). Elternbeteiligung: Auch für Väter! Gent.

Integrierte familienunterstützende Dienstleistungen in den Niederlanden

Bert Prinsen

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | A short overview of programs and concepts in the Netherlands which target on an integration of family support services and offers. | 83 |
| 2 | Two examples of an integrated concept of care for families and children | 87 |
| 2.1 | Oké Punt Almere | 87 |
| 2.1.1 | To which familiar needs did the programs react? | 87 |
| 2.1.2 | Which groups are addressed with these programs and which groups use them? | 87 |
| 2.1.3 | Which services are integrated and how are they integrated? | 88 |
| 2.1.4 | Who are the suppliers? To which sector do they belong (market, public, non-profit/voluntary sector)? | 88 |
| 2.1.5 | Is the transition from kindergarten to public school thereby a topic of special concern? | 89 |
| 2.1.6 | How are the experiences until now? Are there any ideas for further developments? | 89 |
| 2.1.7 | Contacts, addresses, hint to important studies, etc. | 90 |
| 2.2 | SPIIL Centre Eindhoven | 90 |
| 2.2.1 | To which familiar needs did the programs react? | 90 |
| 2.2.2 | Which groups are addressed with these programs and which groups use them? | 91 |
| 2.2.3 | Which services are integrated and how are they integrated? | 91 |
| 2.2.4 | Who are the suppliers? To which sector do they belong (market, public, non profit/voluntary sector)? | 92 |
| 2.2.5 | Is the transition from kindergarten to public school thereby a topic of special concern? | 92 |
| 2.2.6 | How are the experiences until now? Are there any ideas for further developments? | 92 |
| | References | 94 |
| | Annex | 95 |

1 A short overview of programs and concepts in the Netherlands which target on an integration of family support services and offers.

In the Netherlands the integration of child public health (0-19 years) and youth care including the integrated family services and parenting support has been very high on the political agenda. For the first time the Netherlands has a Ministry for Youth and Families. As part of the Dutch national youth policy (see the overview of policies, structures and provisions) the 460 municipalities create their local youth policy. Part of these national and local policies are:

- parenting and family support,
- health promotion
- education,
- social welfare
- child care
- **municipal health care**

Due to these policies at local level is the cooperation of Child Public Health Care, Schools, Social Welfare Agencies, Day Care Centers, Local Health Care and the Youth Care Agencies. In many municipalities you can find nowadays integrated concepts of services on family and parenting support. Six of them illustrate the occasional Dutch policies on integrated services. They are relevant to the developmental stage of youth policies nowadays and are perhaps signposting the innovation of Dutch policies in the near future. These six concepts are:

1. 'De Brede School' as the integrated concept of family support and education offered by the educational sector. See the original fact-sheet of these community schools (supplement 1) and the 'SPIL Centrum Eindhoven' as an example of this concept.
2. The 'Family and Youth Centers' as the integrated concept of the child public health care and family and parenting support with the Oké Punt Almere as an example.
3. Evidence based intervention programs, for example Triple P.
4. Policy and consensus based prevention programs, illustrated by the 'Meldcode kindermishandeling'.
5. The integration of support of families and children in the concept of 'wrap around care'.
6. At the policy and system level the integration of Child Day Care and Kindergarten.

1. 'Brede School'

Community schools (in Dutch: 'Brede Scholen') have been developed ever since 1998 to promote the cooperation of all the organizations and services working with children. A community school is a cooperation targeting a

more positive development and growth of children. Children and adolescents are participating highly active in this concept. The 'Brede School' is a cooperation of all the services around children with the school as the leading party. There is not one model or standard. The local concept is partly depending on local needs, on what parents and children want the 'Brede School' to do. At least the school is part of the cooperation. Other partners are potentially day care, Kindergarten, social welfare, sports, child public health, community centre, theatre and so on. A wide range of activities will be arranged and offered by the 'BredeSchool' for a broad scala of target groups like children, youth, parents, neighbors, volunteers and many other target groups with special interests. Most of the 'BredeSchool' are now positioned at the primary schools, but at local level you now also see this concept at the level of the secondary schools.

2. Centrum voor Jeugd en Gezin (Youth and Family Centers)

A second important concept is the one of the Youth and Family Centers. These are based on the integration of child public health care, youth care and school health care. The goal of these centers in the near future is to support and help youth and families based on the principles of "*one child, one family, one support program, one support team*". Professionals create a program of help and support for all the children and the family as an integrated system. All different professionals cooperate in the program, working together on an integrated concept of care and help. One of the leading professionals is the coordinator of the program for the family and for the professionals. He is like the case manager. Youth and family centers do have the functions of (see factsheet supplement 2):

- Information and advice for parents and children, early detection, early intervention, parenting support and case management; these are the so called Dutch municipal functions of local youth policy grounded in the Social Support Act.
- Child Public Health Care.
- Cooperation with the Youth Care Agency
- Cooperation with School Youth Care Teams.

A Youth and Family Centre operates at local level for parents and children of 0-23 years. It is easy to recognize, it is simply to communicate with, all day opened for everyone educating or caring for children: parental, voluntary or professional. The image of the front office is information and support. Back office you will find the services of child public health care, social welfare, family support and preventive youth care as well as the assessment centre for more specialist care and help. The target of the national policies is that every municipality in the year 2011 gets its own Youth and Family Centre.

3. Triple P: evidence-based intervention program

A more specific development in the Netherlands coming up from the general concepts of the community schools and the Youth and Family Centers

has been the focus on 'evidence-based' intervention programs like Voor-Zorg (Nurse Family Partnership Program), Opvoeden Zo and Triple P. Especially the original Australian program Triple P (Positive Parenting Program) is a remarkable example of an integrated approach of parenting and family support. The content of this intervention program varies from prevention – like a media campaign – until family therapy. Triple P contains five levels of support targeted to the needs of a family. All together they offer a family a wide range of support and prevention of conduct problems. These five levels are:

1. Education and information by the media and other mass communication.
2. Individual advice, as short as possible and as long as necessary, on the development, growth and the education of children.
3. Specific advice and information targeted on the behavioral conduct problems or the development or growth of the child.
4. Training parenting capacities in the case of severe conduct problems.
5. Family therapy in the case of severe conduct problems in combination with other family problems.

The support and help on all these five levels is based on the same 17 parenting competencies and the underlying five basic principles of Triple P. The power of this integrated concept of parenting support is its unity of language and continuity of principles.

4. Meldcode kindermishandeling

Also integrative is the concept of the national code of conduct in case of child abuse. This is one of the initiatives taken by youth care to enhance the cooperation of services. This way of cooperation has been forced by the so called JONG Operation, a task force operating under the former Dutch minister of Health and Welfare to stimulate the quality of youth care and parenting support. Partly this task force had been oriented to innovate the prevention of child abuse. One of the main results is a national code of conduct for professionals in case of child abuse. This is called the 'Meldcode Kindermishandeling'. This code is also a guide in daily practice for "how to handle in case of signals of child abuse and neglect". It operates for professionals in all field of services (day care, primary and secondary schools, child health care, general practitioners, hospital). It integrates the professional competencies of many professionals, the way of cooperation of a variety of services, the professional attitude of detection and communication with parents and the legal basis of the prevention of child abuse. More or less it declares the professional standard (www.nji.nl).

5. The concept of 'wrap around care'

One of the latest and most innovative concepts of integration is the one of 'wrap around care'. It is recently developed in the Netherlands. Originally it has been founded in the USA. The central issue of this concept of care is that services will be organized around the family. So far families had been

directed to a next (most of the time more specialist) kind of care. Each time the family was accepted only by doing a new assessment or diagnostic scheme. The wrap around care means that services and professionals go to the family at home. The circle goes the other way around. It is a more community based kind of care where the family is the central point of the support and not the support service itself.

6. The integration of Child Day Care and Kindergarten.

At the policy level you will find the coming years a system integration of Child Day Care and Kindergarten. This is one of the potentials of the new policy of the new minister of Youth and Family. This means the total integration of public services in early child development, voluntary services and the market based day care and after school care. This integration will have impact on the professional as well as the political discussions, whereas there will be needed a kind of public and private cooperation. There is now one example where child public health care and child day care have been integrated as an example of public-private partnership (the Yunio Service).

At last but not at least we have to mention some special developments in the Netherlands:

- We see a growing market of private services for parenting and family support; especially the market of psychological and educational services is growing rapidly. Like the general practitioners in health care you see a kind of child psychologists at local level.
- Domestic staffing services do not play a particular role in multi-functional family support services. More or less they operate as stand-alone services carried out by private organizations or home care organizations. In some cases there is a kind of cooperation with the family nurse services.
- Especially forced by a row of professional failures causing the death of children in families at risk you see nowadays a strong emphasis on early detection of children at risk. In case of a great risk for children many municipalities now organize a new kind of coordination of care. These coordinators get the power to force help in case of special needs and great risks. This type of coordination now generates a new and stronger family support chain.

2 Two examples of an integrated concept of care for families and children

2.1 Oké Punt Almere

(from: Prinsen, Bartelink, Kalthoff, Blokland, Dries & Kooijman, 2007)

2.1.1 To which familiar needs did the programs react?

One of the typical examples of a Youth and Family Centre you will find in the fifth biggest city of the Netherlands Almere. It is called *Oké Punt Almere*. Due to the implementation of the Social Support Act and the Youth Care Act in 2007 and 2005 municipalities are responsible for the general provisions at local level for children, young people and their parents and other carers (see supplement 3). Municipalities have the responsibility of the functions of information and advice, early detection of developmental, parental and educational problems, early intervention, parenting support and case management. In the city of Almere many of these functions were already operating, but as a result of evaluation research the municipality concluded that:

- There was a lack of cooperation between services so the early detection system did not work as early as needed; hence problems got bigger as necessary.
- There was a lack of information in and between services in general and especially in a more complicated case. Information systems were not digitalized. Monitoring, goal attainment research and management information were inadequate. Services do not share their information.
- During the process of help and support there was lack of coordination.
- Professionals in schools and the police department can only deal their signals of risk and problems with professionals in youth care and child health care when children are great danger. There is no cooperation in case of minor problems or starting a criminal career.

To handle these societal and professional challenges the municipality of Almere has made the political decision to found a series of Youth and Family Centre at the neighborhood level. These centers were directly connected to the community schools and the local health centers. They called this centre the *Oké Punt*.

2.1.2 Which groups are addressed with these programs and which groups use them?

The target group of the *Oké Punt* are all parents and children from prebirth to 19 years who want information or who experience problems in the upbringing, development and education. In most of the centers the parents and other carers participate; especially the youngsters of 12 year and older

do not visit the *Oké Punt*.

2.1.3 Which services are integrated and how are they integrated?

The *Oké Punt* is offering all the information on growth and development, parenting, parental training, parenting and behavioral problems, education. The services of the *Oké Punt* are:

- Information and personal advice
- Early detection of psychosocial and parenting problems
- Screening, assessment and information on professional help
- Parenting support and psychological help
- Coordination of care in multiple problem cases.

The *Oké Punt* is doing the case management or coordination of care at the individual level of multiple problem cases but also at the system level of professional care. The *Oké Punt* is also a managerial network handling the structural components of cases. They are working on cooperation in a way that individual cases can be managed by the participating professionals. In the near future the *Oké* team will be organized in cooperation with the schools, child public health care, youth care and parenting support. If necessary the team is working in line with and as an innovation of the existing networks.

Consultation, monitoring and professional training are also organized at the *Oké* team level.

2.1.4 Who are the suppliers? To which sector do they belong (market, public, non-profit/voluntary sector)?

The supplying services of the *Oké Punt* are:

- Child mental health care
- Public Health Care Agency (GGD)
- Youth Care Agency
- Schools
- Zorggroep Almere (i.c. child public health, general practitioners, social welfare)
- Care of the handicapped children (Stichting MEE)
- Day care centers
- Kindergarten
- Social welfare neighbourhood centers
- Police
- Municipality of Almere.

The front office of the *Oké Punt* is only in charge of the child public health care departments of the GGD and Zorggroep Almere. Only these services can be used by the public directly especially by visiting the parenting support service. The other services are back office like the Youth Care Agency or have a function in the detection system like the police and the schools.

2.1.5 Is the transition from kindergarten to public school thereby a topic of special concern?

The transition from kindergarten to public school is not a topic of special concern. There are several reasons for this. The first is that all parents and children can visit the centre. Second the schools are part of the centre and directly connected to the child public health system. Therefore the transition from kindergarten and day care to elementary (public) school will be monitored anyway. The child public health care agency, which is the heart of the Youth and Family Centers, is the master of all the information (Electronic Child Dossier) about the children till they are 19 years old. So this transition is incorporated in the system of monitoring the development of all children.

2.1.6 How are the experiences until now? Are there any ideas for further developments?

There was some research in Almere these years. The first outcomes of the Oké punt are:

1. Parents are visiting the OKé Punt very well; the response to parenting advice and information is high.
2. Every team of professionals of day care centers and Kindergarten gets consultation of the OKé team.
3. The Oké teams are linked to every school in the municipality of Almere.
4. The early detection of children at risk is sensitive and of good quality, but not always in time.

Evaluation of all the functions of the Oké Punt has pointed out that there are some critical points. As a result of this research the quality of the five functions has to be brought on a higher level (Van Leeuwen, 2007):

1. Information and advice: communication with professionals as well as with parents might be better. The website has to be updated. The logistics of the information, the coordination of information and the amount of information should be on a higher and actualized level.
2. Early detection: it is necessary to evaluate the instrument of care assessment. Another question is whether the assessment used by the police is also useful for the child public health care in the process of care in cooperation with the Youth Care Agency.
3. Screening and early intervention: it is necessary to enhance the quality of the multidisciplinary teams. The instrument of screening needs to be implemented at local scale. Another point of quality is the cooperation between the child public health care services and the day care centers and Kindergartens. At last the participants of the Oké team should be more flexible in their service.
4. Help and parenting support: all the professionals need a signal-intervention chart which is offering support to the professional in the assessment of help and parenting support. The Oké team should add the analyzing function to their consultation in case of multi-

problem cases, especially when it is difficult to operate in supporting parents.

5. Coordination of care: professionals need a guide of coordination. In between this guide has been developed by the municipality, the child public health services and the Netherlands Youth Institute. This handbook of coordination of care will be presented on March 13. Evaluation is needed of the results of coordination of care, especially whether support is offered more quick and according to the principle of one family, one program, one team.

2.1.7 Contacts, addresses, hint to important studies, etc.

Contact:

Ria Hogervorst, advisor on health policy, project manager OKé Punt, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling municipality of Almere,

Tel. 0031-36- 5277690

Bert Prinsen, senior expert, Nederlands Jeugdinstituut, P.O. Box 19221, 3501 DE Utrecht, Netherlands,

Tel. 0031-30-2306301, B.Prinsen@nji.nl

Website

www.oke-punt.nl

Important studies

Leeuwen, M. van (2007). *Eindrapport pilot Oké punt (concept)*. Almere: Zorggroep Almere.

Gemeente Almere/ Zorggroep Almere (2006). *Wat verwachten ouders en kinderen van een Ouder- en Kindcentrum? Rapportage vraaganalyse Oké-punt Almere*. Heusen: P-research.

2.2 SPIL Centre Eindhoven

(Prinsen, Bartelink, Kalthoff, Blokland, Dries & Kooijman, 2007)

2.2.1 To which familiar needs did the programs react?

The municipality of Eindhoven has chosen for a family support policy based on multifunctional services directly linked to primary schools. They call it the SPIL Centre. This service can be seen as a kind of a community school (Brede School). This choice had been made based on the principle of the early detection of children at risk as early as possible and as close in the family where this fits. The main reason for this is that the schools and the day care centers as well as the kindergartens are the best place with the best access to find children at risk and their parents. Professionals at schools, day care centers and kindergartens do meet the children nearly every day and for a longer period. And they meet the parents on a formal as well as an informal basis. So it seems easy to communicate with parents about the devel-

opment of their child or beginning problems. Research in Eindhoven has revealed that neither the youth care teams at school nor the neighborhood youth care networks are able to do this detection as early as needed. And for children 0 – 2 years old the well baby clinics are an easy to detect meeting point, because each child visits this clinic nearly every four months during these years. A second reason to build up the SPIL Centers has been based on unbroken development of children and the need to create full time child day care for children and their parents. The SPIL centers create a childcare infrastructure meeting the parent and child needs of preschool daycare, education, playing, after school care, sports, educational and cultural activities.

2.2.2 Which groups are addressed with these programs and which groups use them?

The target group of the Spil Centre are all children 0 - 12 year old and their parents and other carers. Specific groups are based on age:

- the first developmental stage of 0 – 2¼ year
- the second stage of 2¼ – 6 years old
- the third stage of 6 – 12 year.

In the first stage there is much attention for upbringing, caring and education. In this period of lifetime the child is especially supported by the well baby clinic and the day care centre. At the second stage the focus is on playing and education and afterwards in the third stage on education and learning.

2.2.3 Which services are integrated and how are they integrated?

Each SPIL Centre offers at least the services of early childhood education, playing and education, primary school, day care, parenting support, child public health care and access to the youth care when needed. Heart of the SPIL Centre is the primary school and the day care. For children in need there is special education and preschool education and/or early childhood education programs are offered. For all the parents the SPIL Centers offers a kind of parenting support, like information meetings on parenting, lectures, parent training or parent courses and more specific interventions of parenting support for example on conduct disorders, developmental or emotional problems. Part of the SPIL Centre is also the well baby clinic, which can be visited free and also offers the service of parenting courses and parenting advice.

In some neighborhoods the SPIL Centre offers much more services like special education for adults, safety programs, after school care and youth care. The youth care team also has a coordination role in cases of multiple problems in families and/or children. This team coordinates the professional help of participating professionals and stands for the principle “*one family, one program, one team*”. They do the communication with the family as well as with the professionals.

The quality range of the SPIL Centers has been set up by the municipality. Criteria of quality of care are:

- the minimal standards of cooperation between all professional organizations participating in the Centre;
- the ideology and policy base of the centers;
- the educational program;
- the minimal standards of the services offered.

Every SPIL Centre has its own manager, who is responsible for the implementation of the centre and its policy.

2.2.4 Who are the suppliers? To which sector do they belong (market, public, non profit/voluntary sector)?

The primary school and the day care centre are the heart and the organizing body of the SPIL Centre. They organize it and select the preferred partners of the centre in their specific neighborhood. When it is needed they make the cooperation and partnerships with the well baby clinic, the social welfare agency, youth care or whatever institution is helpful in realizing the specific support goals.

2.2.5 Is the transition from kindergarten to public school thereby a topic of special concern?

The SPIL Centers offer a child time chain of services for children 0-12 years and their parents. On the hand the offer is care, on the other hand it is education. In both cases these services are very well fitted to the age and developmental stage of children. The transition from kindergarten and day care centre to primary school is not a topic of special concern.

2.2.6 How are the experiences until now? Are there any ideas for further developments?

Research of the SPIL Centers in Eindhoven by the Governemental Inspection Authority had some remarkable results:

- the youth care teams at school are not working on high level or high speed;
- neighborhood networks on primary care are not strong organized, logistics are weak;
- the Youth Care Agency has no good access.

This research also reveals that the cooperation and partnership had been experienced as a positive and successful one. Nevertheless the chain of care and support had not been closed so far. Not all the services deal the same goals. There is some lack of coordination and continuity in care and support. There is still a problem in reaching the targetted groups by all the services. Especially children in need do not all use the services. Another problem is the weakness of intersectoral information. Professionals are not shar-

ing the access to all the information of one child, one family or one case. This is also one of the causes of lack of coordination. Comparing to some other countries evaluation is not a part of the professional working procedures of the services of the SPIL centre. That means there is lack on management information too. Concluding remarks in this research were that potentially the SPIL centre is a meaningful concept. It is absolutely necessary to do some goal attainment research, research on the effectiveness of the centers and monitoring the results and its process.

Plan of action

This research brought away a plan of action for the SPIL Centers. The main goals of this plan are:

1. Better monitoring of the causes and amount of problems. Implementation of the early detection system of children at risk and more case management.
2. Offering more and better parenting support by starting a Youth and Family Centre at the city level, implementation of a youth care team at every primary school, offering universal parenting support and social welfare agency in every SPIL Centre.
3. Innovation of the cooperation and partnerships by implementation of a well defined youth care team in the SPIL centers, professional courses on early detection, more prevention programs and better cooperation with social welfare and the Youth and Family Centre. Also the cooperation with the Youth Care Agency needs a quality push by better logistics of information from and to this partner.

Contacts

Charlotte Kooijman, Centrum voor Jeugd en Gezin Eindhoven;
c.kooijmans@eindhoven.nl

Bert Prinsen, senior expert, Nederlands Jeugdinstituut, P.O. Box 19221,
3501 DE Utrecht, Netherlands,

Tel. 0031-30-2306301, B.Prinsen@nji.nl

Websites

www.eindhoven.nl

www.jeugdengezineindhoven.nl

Important studies

1. Integraal Toezicht Jeugdzaken. 2006. De kwaliteit van de samenwerking rondom twee Spilcentra in Eindhoven. Utrecht, Inspectie ITJ.
2. Gemeente Eindhoven Dienst Maatschappelijke Ondersteuning. Z.j. Spilcentra, het nieuwe speel- en leermodel voor kinderen van 0 - 12 jaar. Eindhoven (brochure).
3. Gemeente Eindhoven Dienst Maatschappelijke Ondersteuning. 2006. Actieplan Versterking Ketenregie Spilcentra Eindhoven. Eindhoven.

References

- Ministerie van Jeugd en Gezin.** (2007). *Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin*. Den Haag.
- Ministerie van Jeugd en Gezin.** (2007). *Factsheet Youth and Family Centre*. Den Haag.
- Leeuwen, M. van** (2007). *Eindrapport pilot Oké punt (concept)*. Almere: Zorggroep Almere.
- P-research.** (2007). *Rapportage vraaganalyse Oké punt*. Heusden: P-research.
- NIZW Jeugd.** (2003). *Community schools in the Netherlands*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- NJI.** (2008). *Youth policy in the Netherlands*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Prinsen, B., Bartelink, C., Kalthoff, H., Blokland, G., Dries, H. & Kooljman, K.** (2008). *Kort gesloten! Goede en vlotte aansluiting tussen de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Website www.nji.nl

Annex

1. Youth policy in the Netherlands
2. Community schools in the Netherlands
3. The Youth and Family Centre

Deutsches Jugendinstitut e.V.
Nockherstr 2
81541 München
Telefon: +49(0)89 62306-0
Fax: +49(0)89 62306-162
www.dji.de