



Malta 2007

ACCESS Kommunales Ressourcenzentrum von Cottonera

Synthesebericht

Fred Deven



Im Auftrag von:

Europäische Kommission

GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit



Zusammenfassung

ACCESS ist der Name eines "One-stop-Shops" für Sozialdienstleistungen in den maltesischen Regionen Cottonera und Kalkara, die zu den europäischen Gebieten mit der höchsten Besiedlungsdichte zählen und mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert sind. Der Anteil der arbeitslosen Bevölkerung, der SchulabbrecherInnen und der auf Sozialleistungen angewiesenen Haushalte ist hoch.

Bei ACCESS handelt es sich um eine zentrale Anlaufstelle, die eine Reihe von Einrichtungen beherbergt: kommunale Dienstleistungen, ein Familien- und Kinderbetreuungszentrum, das Wohnungsamt, ein Tageszentrum für Menschen mit Behinderung, ein Büro der Sozialversicherung, ein Zentrum für Arbeit und Weiterbildung sowie ein EDV-Lernzentrum.

Die Peer Review fand am 12./13. Juni 2007 in den Räumlichkeiten des maltesischen Ministeriums für Familie und soziale Solidarität statt. Neben dem Gastgeberland nahmen sieben Peer-Länder teil: Großbritannien, Irland, Litauen, Portugal, Schweden, Ungarn und Zypern. Auf Seiten der Interessenverbände waren Eurochild und das europäische Sozialnetzwerk anwesend, ferner nahmen VertreterInnen der Europäischen Kommission (GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit) teil.

Der Synthesebericht gibt zunächst Aufschluss über den Kontext in dem ACCESS operiert. Die Zieldefinition von ACCESS beschreibt das Projekt als "Katalysator für nachhaltige Gemeinwesenentwicklung und einen langfristigen sozialen Wandel"; dafür solle ein "wahrhaft auf Zusammenarbeit, Partizipation, Ganzheitlichkeit und Selbstbemächtigung abgestellter Ansatz zum Tragen kommen, der die Lebensqualität aller BewohnerInnen verbessert".

Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung ist und bleibt eine der größten Herausforderungen für die Europäische Kommission und alle EU-Mitgliedstaaten. Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 der Europäischen Kommission unterstreicht, dass die Mitgliedstaaten besonders gefordert sind, ihr Engagement zur Eindämmung der Kinderarmut zu verstärken. Dafür sei eine mehrdimensionale Herangehensweise vonnöten, die nicht nur den Zugang zur qualitativ hochstehender Bildung und angemessenen Wohnungen berücksichtigt, sondern auch die Arbeitsmarktteilhabe der Eltern fördert und die Rechte der Kinder schützt. Die Kinderwohlfahrt war auch ein wichtiger Punkt der Peer Review in Malta.

Der Synthesebericht enthält eine ausführlichere Darstellung der fünf im "Cottonera Community Resource Centre" vertretenen Einheiten. Außerdem gibt er Aufschluss über Budgets und die wichtigsten institutionellen Arrangements. Es fanden ausführliche Diskussionen zu den Themen Monitoring und Evaluierung statt. Einen wichtigen Beitrag zur Peer Review lieferten auch die Darstellungen Ungarns und Großbritanniens, die zur Verbesserung der Dienstleistungen zugunsten von Kindern und Familien in benachteiligten Gegenden die "Sure Start" Programme ins Leben gerufen haben. Während die britischen Vertreter eher die Ergebnisse des nationalen Evaluierungsprogramm zu Sure Start beleuchteten, wurde deutlich, dass eine umfassende wissenschaftliche Beurteilung für die Politikausrichtung nützliche Fakten zu Tage fördern kann. Es wurde auch diskutiert, ob Leistungsvergleiche ("Benchmarking") erstrebenswert sind.

Die Peer Review beschäftigte sich insbesondere mit der möglichen Übertragung von ACCESS bzw. seiner Schlüsselkomponenten auf andere EU-Staaten. Eine der wichtigsten Erkenntnisse zu ACCESS lautet, dass das Programm über die reine Dienstleistungserbringung hinaus auf maßgeschneiderte Lösungen für die spezifischen Bedürfnisse der Gemeinschaft abzielt. Die "Smartkids"-Einrichtung als Teilkomponente von ACCESS stellt ein gutes Modell einer mehrdimensionalen Herangehensweise an Kinderwohlfahrt dar.

Auch Malta erhielt aus der Peer Review verschiedene Anregungen. So könnte versucht werden, Dienstleistungen für Kinder ab drei Jahren in ACCESS einzuflechten. Außerdem könnte stärker auf das Funktionsmuster eines Kinder-/Familienzentrums hingearbeitet werden. Eine überlegenswerte Option wäre auch, Gesundheitsdienstleistungen ins Angebot aufzunehmen. Die lokalen Bedürfnisse müssen eingehend bewertet und sondiert werden, bevor ein (neues) Ressourcenzentrum für die Gemeinschaft geschaffen wird.

INHALT

1.	ACCESS: Kommunales Ressourcenzentrum von Cottonera	5
2.	Der europäische Kontext	8
3.	Bewährte Praktiken – ein Beispiel	11
3.1	ACCESS in der Praxis	11
3.2	Budgets und institutionelle Arrangements	14
3.3	Evaluierung und Monitoring	16
3.4.	Entwicklung in der Zukunft.....	19
4.	Bedeutung für und Übertragbarkeit in andere einzelstaatliche Kontexte.....	20
4.1	Peer-Länder	20
4.2	Europäische Interessensverbände	28
4.3	Diskussion der Peer-Länder über die Übertragbarkeit von ACCESS	30
5.	Schlussfolgerungen und Lehren	32
	Anhang.....	37
	Literatur	38

1. ACCESS: Kommunales Ressourcenzentrum von Cottonera

"Das Konzept von ACCESS als zentrale Anlaufstelle für Dienstleistungen der Sozialfürsorge spiegelt die Strategie der Regierung, die Familie und die soziale Solidarität in den Mittelpunkt ihrer landesweiten Politik zu stellen, bestens wider. ACCESS ist ein konkretes Beispiel dafür, wie eine Dienstleistung an die Gemeinschaft herangetragen wird. Gleichzeitig erhält diese die Chance, an der Weiterentwicklung der Dienstleistung mitzuwirken." (Ministerin Dolores Cristina, 2004)

Die Bevölkerung Maltas beziffert sich insgesamt auf ca. 404.000 Menschen, die in Malta lebenden Personen mit Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen und sonstige AusländerInnen mitgerechnet. Die zusammengefasste Fruchtbarkeitsziffer liegt bei 1.37, wobei in den letzten zehn Jahren ein rückläufiger Geburtentrend zu beobachten ist. Die maltesische Bevölkerung erfreut sich einer hohen Lebenserwartung (81.39 Jahre für Frauen, 77.67 für Männer)¹ und ist nach EU-Standards noch jung, wenngleich die Bevölkerungsalterung rasch voranschreitet. Der Bevölkerungsanteil der Kinder unter 15 Jahren dürfte langsam zurückgehen, von 19.7 % (2001) auf 17 % (2015)². Im Zeitraum 1995-2005 verzeichnete Malta einen verhältnismäßig starken Rückgang (17 %) der Gesamtanzahl an Kindern unter 15, während der Anteil der Altersklasse der 65+ unaufhörlich anwächst (+28 % zwischen 1995 und 2005).

Die Erwerbsquote auf dem regulären Arbeitsmarkt steht in Malta bei 53.9 %, wobei ein signifikanter Geschlechterunterschied vorliegt (Männer: 73.8 %, Frauen: 33.7 %). 2005 betrug die Arbeitslosenrate 7.1 %; 3.4 % der Erwachsenenbevölkerung waren als langzeitarbeitslos gemeldet. 8.9% der Kinder und Jugendlichen bis 17 Jahren lebten in Erwerbslosenhaushalten. Die Umkehrung dieses Trends stellt große Herausforderungen an die Armutsprävention. Die maltesischen Behörden stellten deshalb für die Periode 2006-2008 die Schwerpunktriorität auf, *"das emanzipatorische Potenzial von Kindern und Jugendlichen zu stärken"*. Der Anteil armutsgefährdeter Menschen an der Bevölkerung Maltas ist im Verhältnis zu vielen anderen EU-Mitgliedstaaten noch niedrig.

Der ACCESS-Komplex ist gegenwärtig der einzige in Malta und auf Gozo. Er wurde im November 2002 als Dienstleistungsplattform für die Region Cottonera ins Leben gerufen. Versorgt werden die Ortschaften Cospicua, Senglea, Vittoriosa und Kalkara. Der Komplex vereint fünf verschiedene Einrichtungen: "APPOGG" (Einheit aus den "Cottonera Community Services" und dem "Smartkids" Familien- und Kinderbetreuungscenter); das Wohnungsamt; ein Tageszentrum für Menschen mit Behinderung; eine Außenstelle der Sozialversicherung; und das Zentrum für Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation (Arbeitsmarktbetreuung).

Cottonera und Kalkara mit einer Bevölkerung von ca. 14.287 EinwohnerInnen (*siehe Anhang*) – minus 7.9 % binnen zehn Jahren – waren in der Vergangenheit vor allem von der Schiffsbauindustrie geprägt. Infolge des drastischen Niedergangs dieses Sektors schnellte die Arbeitslosigkeit in der Region in die Höhe. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte Maltas (1.282 EinwohnerInnen pro km²) wird in der Drei-Städte-

¹ Anhang 1.1 – Statistischer Überblick in: Nationalbericht (2006-2008).

² UNDP (2003). Bericht über die menschliche Entwicklung 2003. Millenniums-Entwicklungsziele: Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut. Im englischen Original bei New York/Oxford: Oxford University Press (www.un.org/Publications), S. 237

Region bei Weitem übertraffen; Senglea weist mit 19.293 EinwohnerInnen/km² die dichteste Besiedelung auf.

Die drei Städte zeichnen sich durch eine hohe Rate arbeitslos Gemeldeter, in Mietunterkünften lebender Einzelpersonen und Familien sowie eine stark alternde Bevölkerung aus. Deshalb darf angenommen werden, dass das Armutsrisiko dort stärker ausgeprägt ist als im Landesdurchschnitt. Eine der Hauptaufgaben, die mit den ACCESS-Dienstleistungen angestrebt werden, ist deshalb die Herstellung von Chancengleichheit für Menschen aus benachteiligten Familien, mit dem Ziel, die "Vererbung" von Armut und sozialer Ausgrenzung auf die nächsten Generationen einzudämmen.

In ihrem Nationalen Strategiebericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006-2008 beschreibt die maltesische Regierung ACCESS als ein Vorhaben, das aus der Einsetzung eines Teams für Gemeinwesenentwicklung hervorgegangen ist. *"Das Zentrum versorgt die lokale Bevölkerung mit einer Vielzahl an Sozialhilfedienstleistungen und fungiert gleichzeitig als Angelpunkt für die Selbstbemächtigung gemeinschaftlicher Entwicklungsinitiativen, die auf der Einbindung kommunaler Vereinigungen und öffentlicher Konsultation fußen."*³

In der Gemeinschaft verankerte Initiativen wie ACCESS haben ihren Schwerpunkt auf der Förderung zivilen Engagements unter den EinwohnerInnen, was dazu beitragen kann, dem oft negativen Selbstbild der Gemeinschaftsmitglieder als "VersagerInnen" entgegenzuwirken. Indem diese Initiativen an verschiedenen Punkten des Lebenszyklus ansetzen, ist es mit entsprechenden Projekten und Dienstleistungen schließlich möglich, jenen Kreislauf zu durchbrechen, durch den sich beschränkte Chancen und soziale Ausgrenzung der Eltern auf nachfolgende Generation übertragen. Die ACCESS-MitarbeiterInnen sind fortwährend mit dem Antagonismus zwischen postmodernen Werten, die von den ArbeitgeberInnen nachgefragt werden, und jenen der jungen Angehörigen der ArbeiterInnenklasse konfrontiert.

Die Philosophie von ACCESS lautete von Anbeginn an, dass eine Richtung weg von der bloßen Dienstleistungsversorgung und hin zur Selbstbemächtigung der Menschen und der Gemeinschaft (*"Community"*) eingeschlagen werden sollte. Das Projekt fußte u. a. auf folgenden Grundsätzen: Förderung der Familien als beste Umgebung für die persönliche Entwicklung; Ressourcenmobilisierung innerhalb der Gemeinschaft; Aufbau informeller und formaler Unterstützungsnetzwerke; Potenzialentwicklung auf individueller Ebene; Mitwirkung der BewohnerInnen zur Festigung des Mitverantwortungsgefühls; Aufbau von Selbstvertrauen anstatt von Abhängigkeiten. Im Anfangsbericht wurde eine Reihe von Zielen genannt, denen das Projekt verschrieben war:

- Angebot einer zentralen Anlaufstelle ("One-stop-Shop") für die Erfüllung sozialer und persönlicher Bedürfnisse von Familien als Einheit sowie einzelner Familienmitglieder.
- Stärkung des gesellschaftlichen Gefüges durch die Stärkung der Familien/Individuen in dieser Region.
- Unterstützung und Begünstigung der Arbeit bestehender lokaler Gruppen sowie allfälliger neuer, um unerfüllte soziale Bedürfnisse oder gemeinsame Interessen abzudecken.
- Funktion als Angelpunkt für die Erbringung einer breiten Palette von Dienstleistungen für Familien und Einzelpersonen in Cottonera.

³ Nationaler Bericht über Strategien zu Sozialschutz und sozialer Eingliederung (2006-2008) – Malta (September 2006: S. 24).

- Begünstigung der sozialen Regeneration der Region Cottonera in Ergänzung zur laufenden oder für die nahe Zukunft geplanten physischen und architektonischen Erneuerung.

2006 wurden diese Zielvorgaben weiter ausgedehnt. Laut der Zieldefinition ist ACCESS ein *"Katalysator für nachhaltige Gemeinwesenentwicklung und einen langfristigen sozialen Wandel"*; dafür soll ein *"wahrhaft auf Zusammenarbeit, Partizipation, Ganzheitlichkeit und Selbstbemächtigung abgestellter Ansatz zum Tragen kommen, der die Lebensqualität aller BewohnerInnen verbessert"*. Die Vision des Projekts richtete sich auf Ziele, bei denen im Vordergrund stand, die Weiterentwicklung und die Wohlfahrt der Bevölkerung Cottoneras und Kalkaras zu ermöglichen. Die Vorgangsweise wies folgende Merkmale auf:

- Den Menschen zuhören und ihre Bedürfnisse und Probleme einschätzen.
- Ein unterstützendes, die Eingliederung förderndes und alle DienstleistungsnutzerInnen, Freiwilligen und MitarbeiterInnen respektierendes Vorgehen einschlagen, unabhängig von deren Alter, Rasse, Religion, Geschlecht, Leistungsfähigkeit oder sexueller Orientierung.
- Partnerschaftliches Arbeiten mit anderen und Streben nach Bündnissen für den Nutzen der Gemeinschaft.
- Qualitativ hochstehende Umsetzung bei jedem Schritt, um im Rahmen der Ressourcen das Beste zu erreichen.
- Beseitigung von Teilnahmebarrieren über die Gewährleistung der Zugänglichkeit der Dienstleistungen und die Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsgruppen für den Aufbau von Kompetenzen, Wissen und Fähigkeiten, sodass sie sich selbst im Sinne der Bedürfnisse und Probleme ihrer Gemeinschaft einsetzen können.
- Planung und Evaluierung der Praxis, Ausstattung des Personals mit den nötigen Mitteln für eine effektive Arbeit mit der Gemeinschaft.
- Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Kindern; ihnen zuhören und eine Stimme geben.
- Förderung einer Kultur, bei der die BeansprucherInnen von Dienstleistungen in die Planung, Umsetzung und Evaluierung von Projekten und Dienstleistungen eingebunden werden.

Einerseits war ein Änderungsprozess unumgänglich, andererseits implizierte die Tragweite der Einbindung ein Abrücken vom interventionistischen Konzept zugunsten einer Vorgehensweise, die Initiativen der Gemeinschaft fördert. Für die Einbeziehung der Basis, die Förderung eines Mitverantwortungsgefühls und die Anhebung des Bewusstseins über Probleme der sozialen Gerechtigkeit war es zunächst erforderlich, die Gemeinschaft zu kennen. Die Herstellung von Kontakten zu führenden Personen der Gemeinschaft, gemeinnützigen Organisationen, Kommunalräten und Kirchengemeinden und die Ermittlung der informellen und formalen Netzwerke und Strukturen waren ein wichtiger Schritt. Mitunter war es auch erforderlich, die Menschen vor Ort an Debatten und Diskussionen über diverse Aspekte ihrer Gemeinschaft teilhaben zu lassen, um ihre Bedürfnisse und Interessen zu sondieren und die notwendigen Strategien zur Herbeiführung von Veränderung zu bestimmen. Damit einher ging die Identifizierung von Ressourcen inner- und außerhalb der Gemeinschaft, die genutzt und als Finanzierungsmittel erschlossen werden könnten, und die Ermittlung qualifizierter Gemeinschaftsmitglieder, Bildungseinrichtungen usw.

Eine hochwertige Dienstleistung für die Kinderbetreuung wie "Smartkids", die Kindern während des Aufenthalts im Zentrum ein anregendes Umfeld bietet, ist von höchster Wichtigkeit. Unbestritten ist aber

auch, dass sich ein solches Umfeld zuhause fortsetzen muss. Deshalb ist die Arbeit mit den Eltern ein maßgebliches Merkmal der Rolle der/des Koordinatorin/Koordinators. Zu diesem Zweck werden in regelmäßigen Abständen Seminare zu elterlichen Kompetenzen, Familienworkshops und Einzelberatungen abgehalten. Der "Cottonera Community Service" unterstützt Einzelne und Familien durch Sozialbetreuung und in der Gemeinschaft verankerte Projekte. SozialbetreuerInnen unterstützen Familien mit Risikokindern, um zu verhindern, dass diese im Heim landen, und kümmern sich außerdem um Kinder und Jugendliche mit Gefühls- und Verhaltensstörungen. Veränderte Lebenssituationen wie Nachwuchs, das Scheitern einer Ehe und der Verlust des Arbeitsplatzes oder der Wohnung wirken mitunter schwächend auf Einzelne und Familien, und jene, die über keine ausreichende Stütze verfügen, sind in solchen Momenten vielleicht auf eine Intervention angewiesen. SozialbetreuerInnen unterhalten auch mit anderen lokalen Gruppen und Organisationen Netzwerke und können in solchen Fällen helfend eingreifen.

Insofern richtete die Peer Review im Kontext der Versorgung mit integrierten Dienstleistungen und der Gemeinwesenentwicklung ein besonderes Augenmerk auf Dienstleistungen für Kinder.

2. Der europäische Kontext

Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung ist und bleibt eine der größten Herausforderungen für die Europäische Kommission und alle EU-Mitgliedstaaten. Mehrere der sieben zentralen Politikprioritäten finden sich in den Zielsetzungen von ACCESS wieder, insbesondere:

- Erhöhung der Arbeitsmarkteteiligung.
- Abbau von Benachteiligungen in der allgemeinen und beruflichen Bildung.
- Beseitigung von Kinderarmut.
- Verbesserung des Zugangs zu Dienstleistungen hoher Qualität.

Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung (2005) greift in seinen sieben politischen Prioritäten abermals den Kampf gegen die Kinderarmut auf. Dort heißt es: *"Ein besonderes Augenmerk gilt der frühzeitigen Intervention und frühzeitig einsetzenden Erziehungsmaßnahmen für benachteiligte Kinder sowie einer verstärkten Einkommensunterstützung und einem Ausbau der Unterstützungsangebote für Familien und Alleinerziehende. Einige Länder legen zunehmendes Gewicht auf die Förderung der Rechte des Kindes als Grundlage für die Politikentwicklung."*

Der Gemeinsame Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung 2007 hält fest, dass die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen, an Kinderarmut heranzugehen, die "aktive Eingliederung" der in der Gesellschaft am stärksten Benachteiligten und den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege zu sichern, verstärken. Die Kommission begrüßt die verwirklichten Fortschritte, unterstreicht jedoch auch die noch anstehenden großen Herausforderungen.

Eine eingehendere Untersuchung der Abläufe im Zusammenhang mit Armut und sozialer Ausgrenzung unter Kindern steht 2007 im Mittelpunkt des allgemeinen politischen Prozesses der Förderung von Sozialschutz und sozialer Integration der EU. Viele EU-Mitgliedstaaten haben dem Aktionsaufruf des Europäischen Rates (März 2006) zur Bekämpfung von Kinderarmut bereits Folge geleistet.

Verschiedene Instrumente und Verfahren wie die unlängst ins Leben gerufene *Projektgruppe zu Kinderarmut und Kinderwohlfahrt* verfolgen das Ziel, der EU und den Mitgliedstaaten eine solidere Basis für die Erarbeitung wirksamer Politikmaßnahmen zur sozialen Eingliederung von Kindern und zur Förderung der Kinderwohlfahrt zu liefern. All diese Arbeiten werden in eine Bilanz über Umfang und Beschaffenheit von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in den Mitgliedstaaten einfließen. Indikatoren und sonstige Messmethoden können das Monitoring und die Beurteilung verwirklichter Fortschritte optimieren. Im Gegenzug erwächst daraus ein verbesserter Austausch von Erkenntnissen und bewährten Verfahrensweisen zwischen allen beteiligten AkteurInnen und InteressenvertreterInnen.

Im 2007er-Bericht wird ferner betont, dass die Mitgliedstaaten ihr Engagement im Kampf gegen Kinderarmut mithilfe eines *mehrdimensionalen Ansatzes* festigen müssen. Darunter fällt einerseits die Verbesserung des Zugangs zu qualitativ hochstehender Bildung und angemessenem Wohnraum, andererseits aber auch die Begünstigung der Arbeitsmarktteilnahme der Eltern und der Schutz der Rechte der Kinder.

Bis vor kurzem war die EU im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) kaum aktiv geworden. Die Barcelona-Ziele zur Kinderbetreuung wurden ausschließlich mit Blick auf die Zielvorgaben Beschäftigung und Anhebung der Beschäftigungsfähigkeit ausgearbeitet. Derartige Zielgrößen leisten einer undifferenzierten und fragmentierten quantitativen Herangehensweise an die Erbringung von Dienstleistungen für (sehr) kleine Kinder Vorschub. Es stehen dabei immer die Arbeitsplätze im Mittelpunkt, die erwerbstätigen Eltern (z. B. Müttern) den Eintritt in den bzw. den Verbleib auf dem Arbeitsmarkt erlauben sollen. Das übergeordnete Konzept der Versorgung mit Dienstleistungen zugunsten der Kleinkinder spielt nach wie kaum eine Rolle. Gegenwärtig sind in der GD Bildung und Kultur jedoch Schwerpunktarbeiten zum Vorschulunterricht im Gange (vgl. beispielsweise die Mitteilung und das Arbeitspapier der Kommission zum Thema "Effizienz und Gerechtigkeit")⁴.

Für EU-Mitgliedstaaten, die der Logik folgen, dass es verschiedene Arten des Wohlfahrtsstaates (und damit verschiedene Modelle von Betreuung und Bildung) gibt, ist zunächst jede Verfahrensweise relevant. Es gibt in der Tat unterschiedliche Wege zur Erarbeitung von Politikmaßnahmen im Bereich der Dienstleistungen zugunsten von Kindern, Eltern und Familien. Die Wahl hängt weitgehend davon ab, welches System der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) gewünscht wird, und welche Prinzipien zugrunde gelegt werden. Dazu gehört u. a. die Frage, ob die entsprechenden Dienstleistungen als private "Waren" oder öffentliche Güter zu sehen sind. Tritt der Staat für Marktverhältnisse und Wettbewerb ein, oder für Netzwerke und Zusammenarbeit? Ist die Regierung gewillt, für die Versorgung bestimmter Kinder (Zielgruppen) oder aller Kinder aufzukommen?⁵

Gegenwärtig steht die maltesische Regierung vielleicht an einem Scheidepunkt, was die Wahl einer erstrebenswerten Form von Dienstleistungen zugunsten von Kleinkindern und ihren Familien anbelangt. Sollte Malta in Richtung eines universellen, integrierten Systems für alle 0- bis 6-Jährigen gehen, das allen Kindern das Recht auf verfügbare Dienstleistungen zuspricht und bei dem entweder die lokalen Kommunen oder gemeinnützige Vereinigungen mit der Umsetzung betraut sind, liefern die Politikmodelle und

⁴ <http://ec.europa/education/policies>. Vgl. auch den (demnächst veröffentlichten) Eurydice-Bericht "Equity in pre-primary" ("Gleichberechtigung im Vorschulbereich").

⁵ OECD (2001, 2006). Starting Strong I - II. Paris: Bildungsausschuss der OECD (www.oecd.org/edu)

Verfahrensweisen aus Schweden und Dänemark – als Beispiele für einen Wohlfahrtsstaat nach sozialdemokratischem Vorbild – die besten Anleitungen.

Will sich das Land hingegen auf die Erbringung zielgerichteter Dienstleistungen zugunsten der am stärksten benachteiligten Kinder konzentrieren, kann es aus den von der britischen Regierung in den vergangenen zehn Jahren entwickelten Methoden am meisten lernen: Diese hat ein äußerst umfangreiches Planungssystem für den Aufbau entsprechender Dienstleistungen auf die Beine gestellt, das jedoch auf Dienstleistungen zugunsten sehr kleiner Kinder (unter 3 Jahren) beruht, die – in einem expliziten Marktumfeld eines liberalen Wohlfahrtsstaates – von AnbieterInnen "mit Erwerbszweck" erbracht werden. Die lokalen Gebietskörperschaften sind dafür zuständig, dass ausreichende Kinderbetreuungsplätze verfügbar sind, und müssen dafür einen wirksamen Markt schaffen. Doch besteht eindeutig ein fortwährender Mangel an Plätzen in den Gebieten, die für die privaten AnbieterInnen nicht rentabel sind.

Frankreich hat auf ein zweigeteiltes System gesetzt (unter drei Jahren in der Wohlfahrt, von drei bis sechs Jahren im Schulsystem). Das Land hat seinen äußerst umfangreichen Familienbeihilfenfonds (CNAF) als Veränderungsinstrument im Rahmen eines Systems von Verträgen mit lokalen Gebietskörperschaften eingesetzt, mit dem Ziel, die Versorgung anzuregen. Der Schwerpunkt liegt auf Dienstleistungen für sehr kleine Kinder, da das Vorschulsystem in Frankreich bereits Tradition hat – nahezu alle Kinder nehmen an der Vorschulbildung teil. In diesem letzten Punkt besitzt Belgien eine Gemeinsamkeit mit Frankreich. Im Rahmen der föderalen Struktur sind die Sprachgemeinschaften für die Dienstleistungen zugunsten der Kinder unter 3 Jahren zuständig. Die Gemeinschaften lagerten diese Verantwortung an eine von der Regierung unabhängige, dieser jedoch zur Rechenschaft verpflichtete Agentur aus, die die Dienstleistungserbringung anregt, entsprechende Standards festsetzt und ihre (universelle) Verbreitung und Qualität überwacht. Dies mündete landesweit in einer beachtlichen Verbreitung hochwertiger Dienstleistungen zur Kinderbetreuung.

Seit November 2002 legt die maltesische Regierung ein starkes Engagement an den Tag, um den ersten Lebensjahren eines Kindes die gebührende Aufmerksamkeit zukommen zu lassen – im Interesse der Kinder, aber auch der Gesellschaft (z. B. Investitionsertrag). In ihrem *Nationalen Strategiebericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung* (2006-2008) nennen die maltesischen Behörden für die vergangenen Jahre folgende Stärken:

- Zunahme der Bevölkerung mit guten EDV-Kenntnissen, hohe Durchdringung mit Internet und Mobiltelefonie. Um dieses Wachstum weiter voranzutreiben, wurde eine Nationale IKT-Strategie 2004-2006 ausgearbeitet, die derzeit in der Umsetzung steht.
- Effizienter und integrierter Finanzdienstleistungssektor.
- *Wirksame Politikmaßnahmen zur sozialen Eingliederung;* und
- Relativ niedrige und stabile Arbeitslosenquote.

Die Regierung unterstreicht zudem ihr Engagement, *sich anhaltend für eine betreuende Gesellschaft einzusetzen*, in der jedeR eines angemessenen Lebensstandards und der vollständigen Teilnahme an den sozialen und wirtschaftlichen Normverhältnissen gewiss sein kann.

3. Bewährte Praktiken – ein Beispiel

3.1 ACCESS in der Praxis

ACCESS wurde vom Ministerium für Familie und soziale Solidarität verabschiedet und fällt in dessen Zuständigkeit. Es basiert auf einem Finanzprojekt, an dem APPOGG, die Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation (ETC), das Amt für ältere Menschen und kommunale Dienstleistungen, das Wohnbauamt und das Ministerium für Bauten und Infrastruktur beteiligt sind.

2002, im Jahr der Errichtung des Zentrums, waren in Cottonera bereits einige Dienstleistungen vorhanden. Diese arbeiteten unter der Mitwirkung des Regionalbüros der Sozialversicherung, des ETC-Arbeitsmarktcenters und der *"Community Development Unit"* ("Stelle für Gemeinwesenentwicklung"); sie waren alle in Cospicua angesiedelt. Die drei Orte Cospicua, Senglea und Vittoriosa gehörten auch zu jenen mit der höchsten Bevölkerungsdichte in der südlichen Region. Die Bevölkerungsalterung nahm stetig zu, da die meisten jungen Paare abwanderten. Außerdem herrschten hier die höchsten Arbeitslosigkeitsquoten, eine der niedrigsten weiblichen Erwerbsraten, die niedrigsten Bildungsquoten und Ambitionen gepaart mit einem hohen Maß an Schulverweigerung und Absentismus. Nicht zuletzt gehörte der Anteil an Menschen, die in Substandardwohnungen oder unannehmbaren Wohnverhältnissen leben, landesweit zu den höchsten. Aus diesem Grund erschien es sinnvoll, eine Pilotphase des Projekts in dieser Region zu initiieren, in einem Versuch, komplexe sozio-kulturelle Faktoren in einem auf die Gemeinschaft gestützten, ganzheitlichen, mehrere Dienststellen und Fachbereiche umfassenden und kundInnenzentrierten Ansatz anzugehen. Damit war die Hoffnung verbunden, die Zugänglichkeit einer Reihe von Sozialdienstleistungen verbessern zu können, neue und stark nachgefragte Dienstleistungen einzuführen und gemeinschaftliche Initiativen herbeizuführen, mit dem Ziel, jene zur Selbstkompetenz heranzuführen, die das Potenzial besitzen, positive Veränderungen aktiv voranzutreiben.

Wie bereits erwähnt, wirken am "Cottonera Community Resource Centre" fünf PartnerInnen mit:

- APPOGG ("Cottonera Community Services" und die "Smartkids" Familien- und Kinderbetreuungseinrichtung);
- das Wohnungsamt;
- ein Tagesbetreuungscenter für Menschen mit Behinderung;
- das Regionalbüro der Sozialversicherung;
- die Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation (Arbeitsmarktberatung).⁶

Das *"Smartkids" Familien- und Kinderbetreuungscenter* (Teil von APPOGG) gilt auf dem Inselstaat zunehmend als Modell für eine bewährte Verfahrensweise für die Betreuung von Kindern zwischen 18 Monaten und 3 Jahren. Es verbindet die Dienstleistungen eines Tagesbetreuungscenters mit einem Service zur Familienunterstützung, einschließlich Verpflegung für die gesamte Familie. Das Zentrum ist bemüht, qualitativ hochstehende Kinderbetreuungsleistungen zu erbringen, um die Familieneinheit zu stützen und zu festigen, getreu dem Grundsatz, dass die Familie das beste Umfeld für die persönliche Entwicklung darstellt. Ferner werden im Zentrum Ausbildungsprogramme für Eltern angeboten, um diesen mehr Möglichkeiten zu selbständigem Handeln und zur besseren Wahrnehmung ihrer Elternrolle zu geben.

⁶ Seit kurzem ist auch ein vom Ministerium für Informationstechnologie subventioniertes EDV-Lernzentrum Teil von ACCESS.

Die Kinderbetreuungseinrichtungen des Zentrum sind auf dem neuesten Stand und wurden nach europäischen Standards entworfen. Die Gebühren werden nach dem Gesamteinkommen der Familie berechnet; an die 90 % der Familien sind von der Gebühr befreit, 10 % entrichten einen geförderten Beitrag. Die Beibehaltung eines bestimmten Prozentsatzes an Mittelklassefamilien, die die Gebühr zahlen, reduziert auch die Gefahr der Stigmatisierung für die Kinder, die ins Zentrum kommen.

Das Zentrum arbeitet mit VersorgungskoordinatorInnen ("Key Worker"), die für einzelne Kinder gesamtverantwortlich die Aktivitäten und Programme planen und die laufenden Fortschritte überwachen. Die Kommunikation verläuft in beide Richtungen, da die Eltern/BetreuerInnen auch die "Key-Worker" informieren. Die Eltern/BetreuerInnen erhalten zudem Unterstützung von der / vom KoordinatorIn des Zentrums, die/der bei Bedarf Einzelberatungen abhält.

Dass den Kindern während des Aufenthalts im Zentrum ein anregendes Umfeld geboten wird, ist von höchster Wichtigkeit. Unbestritten ist aber auch, dass sich ein solches Umfeld zuhause fortsetzen muss. Es gehört deshalb zu den Hauptaufgaben der/des Koordinatorin/Koordinators, mit den Eltern zu arbeiten, um bei diesen das Bewusstsein dafür zu schaffen, wie wichtig es ist, Kindern Spielzeug und Lernmaterial zu geben, die Sprachentwicklung zu fördern und ihnen eine Vielfalt an Chancen und Stimuli zu bieten. Diese Bewusstseinsbildung betrifft auch die Gestaltung der physischen Umgebung, die Vorbildwirkung, die Aufmerksamkeit und das Entgegenkommen der Eltern. Zu diesem Zweck werden in regelmäßigen Abständen Seminare zu elterlichen Kompetenzen, Familienworkshops und Einzelberatungen abgehalten.

Am Zentrum können das ganze Jahr über mehrere Studierende Praktika absolvieren, sodass in den Sommermonaten die Möglichkeit besteht, auch Kinder zwischen 3 und 5 Jahren zu betreuen. Nicht zuletzt setzte das Zentrum die Initiative, einen Sprach- und Kommunikationsraum einzurichten.

Die *Cottonera Community Services* (Teil von APPOGG) sind in Cottonera seit über zehn Jahren tätig; ihr Aktionsradius erstreckt sich von Cospicua über die Drei-Städte-Region und Kalkara und ist nun auch in Access eingebunden. Ihre Aufgabe besteht in der engen Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung, um innerhalb der Gemeinschaft durch lokale Partizipation einen Änderungsprozess zu begünstigen und anzuregen. Die Lebensumstände der DienstleistungsnutzerInnen sind von zahlreichen Schwierigkeiten geprägt. Diese reichen von minderwertigen Unterkünften und Arbeitslosigkeit über zerbrochene Partnerschaften bis hin zu Gesundheitsproblemen, Drogenmissbrauch, Kinderreichtum und schwacher sozialer Kompetenz. Die Art der betreuten Fälle variiert stark und betrifft sowohl Jugendliche mit Gefühls- und Verhaltensstörungen als auch Risikokinder und Personen mit psychischen Erkrankungen. Neben Problemen der Kinderbetreuung werden auch familiäre Probleme und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Altern behandelt. Eine Reihe von Projekten in der Gemeinschaftsarbeit konzentriert sich u. a. auf die Lese- und Schreibfertigkeit, Erwerbsbeschäftigung, Führungskompetenzen und informelle Bildung. Der Dienst wirkte auch an der Einführung von "Homestart Malta" mit, einer regierungsunabhängigen Organisation, die sich der Unterstützung von Eltern mit Kindern bis fünf Jahren widmet.

Die *ETC (Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation, Jobcenter)* entspricht der staatlichen Arbeitsmarktbehörde Maltas und wurde 1990 eingerichtet. Es handelt sich um eines von vier Regionalzentren. Das Angebot umfasst eine Reihe von Vermittlungsdienstleistungen sowie Hilfestellungen für Ausbildung und Arbeitssuche. Neben einem Anmeldebereich besteht Zugang zu allen notwendigen Informationen in Bezug auf Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten. Zusätzlich zu diesen in allen Jobcentern verfügbaren Dienstleistungen wirkt die ETC auch aktiv an der Entwicklung spezifischer Projekte

in Zusammenarbeit mit anderen Einheiten des ACCESS-Zentrums mit, z. B. des Frauenförderprojekts *"Women in Work"* und des Projekts *"Reach"*, das sich mit der Problematik der Schulverweigerung befasst. *"Job Skills"*, eines der ETC-Programme, das sich speziell an junge Arbeitssuchende richtet, wurde im Rahmen von ACCESS in Zusammenarbeit mit der/dem GemeinwesenarbeiterIn des APPOGG-Centers initiiert und später auf nationaler Ebene eingeführt.

Das *Regionalbüro der Sozialversicherung* versorgt die Bevölkerung durch den gesamten Lebenszyklus mit Dienstleistungen und kümmert sich um sämtliche Anträge auf spezifische Sozialleistungen wie Sozialhilfe, Mutterschaftsgeld und Kindergeld; ferner werden die Sozialversicherungsnummern und die *"Karta Roza"* (Bezugskarte für kostenfreie Medikamente) ausgestellt und Anträge auf Energiekostenzuschüsse bearbeitet. Darüber hinaus ist das Büro für eine Reihe von Rentenleistungen zuständig, u. a. die Altersrenten, die Invaliditäts- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Hinterbliebenenrenten sowie ausländische Renten. Das Büro ist zudem an der Abhaltung von Informationssitzungen für Personen, die in der ETC gemeldet sind, und für TeilnehmerInnen des Projekts *"Women in Work"* beteiligt.

Das *Wohnungsamt* setzt heute eineN GemeinwesenarbeiterIn ein, die/der in der Gemeinschaft Aufklärungsarbeit über die verschiedenen vom Wohnungsamt gebotenen Hilfen und Dienstleistungen verrichtet. Ferner hilft die/der GemeinwesenarbeiterIn DienstleistungsnutzerInnen beim Ausfüllen von Anträgen und begleitet Einzelne und Familien durch den gesamten Ablauf. Die Drei-Städte-Zone rangiert auf der Liste von Orten mit minderwertigen Unterkünften ganz oben. Die wenigsten Wohnungen in den *Cottonera Lines* sind Eigentum der BewohnerInnen; daraus resultieren häufig eine mangelnde Instandhaltung und der Bedarf an umfangreichen Reparaturen und Verbesserungsmaßnahmen.

Das *Erwachsenenausbildungszentrum für Menschen mit Behinderung* ist für die Tagesbetreuung von ca. 18 NutzerInnen mit unterschiedlichen geistigen Behinderungen ausgelegt. Die gebotenen Aktivitäten sollen die NutzerInnen ermutigen und ihnen helfen, ihr Leben besser zu bewältigen. Dabei spielen Individualpläne eine wichtige Rolle. Jede Woche werden mehrere soziale, Bildungs- und Freizeitaktivitäten veranstaltet. In regelmäßigen Einzel- und Gruppentrainingssitzungen wird die Selbständigkeit der Betroffenen gefördert, sei es für zuhause oder für die Gesellschaft. Obwohl zweitrangig, bietet das Tageszentrum auch den Pflegeverantwortlichen – häufig ältere Verwandte, die selbst auf Unterstützung angewiesen sind – die Möglichkeit einer kurzfristigen Betreuung und Unterstützung.

Hier weitere Angaben zu den oben dargestellten Dienstleistungen: *"Cottonera Community Service"*. Dieser Dienst bietet Einzelpersonen und Familien kurz- und langfristige Unterstützung in Form von Sozialbetreuung und über in der Gemeinschaft verankerte Projekte. SozialbetreuerInnen helfen Familien mit Risikokindern, um einen Entzug des Sorgerechts abzuwenden. Damit einher geht möglicherweise eine Arbeit mit den Eltern, um Probleme wie Vernachlässigung, körperliche oder verbale Misshandlung und psychische Störungen anzugehen und Einweisungen in Facheinrichtungen (z. B. für Drogenabhängige oder psychiatrische Dienste) in die Wege zu leiten. Die SozialbetreuerInnen kümmern sich auch um Kinder und Jugendliche mit Gefühls- und Verhaltensstörungen, die in der Folge einem erhöhten Risiko von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind. Veränderte Lebenssituationen wie Nachwuchs, das Scheitern einer Ehe und der Verlust des Arbeitsplatzes oder der Wohnung wirken mitunter schwächend auf Einzelne und Familien, und jene, die über keine ausreichende Stütze verfügen, sind in solchen Momenten vielleicht auf eine Intervention angewiesen. SozialbetreuerInnen unterhalten auch mit anderen lokalen Gruppen und Organisationen Netzwerke und können in solchen Fällen helfend eingreifen.

ACCESS kann außerdem mit einer Reihe von Beispielen für Gemeinwesenarbeit aufwarten.

- "*Progett Taghlim*": Dieses Projekt zielt auf die Steigerung der Schulleistungen von Kindern – v. a. durch eine Förderung in Lesen, Schreiben und Rechnen – und eine Aufwertung von Bildung ab. Das Projekt setzt auf junge Freiwillige im Alter zwischen 16 und 20 Jahren, die jeweils einmal in der Woche nach der Schule mit einem Kind arbeiten und bei den Hausaufgaben behilflich sind.
- "*Project Reach*": Arbeit mit Jugendlichen, die dem Schulunterricht häufig fern bleiben und sich damit langfristig einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko aussetzen. Das Projekt geht auf individuelle, familiäre und schulische Faktoren ein und verfolgt so das Ziel, die Häufigkeit der Abwesenheiten zu verringern und die Bildungs- und Beschäftigungsaussichten dieser Jugendlichen zu verbessern.
- "*Klabb Sajf*" (Sommerclub): Kinder im Alter zwischen 6 und 12 Jahren finden hier eine sichere Umgebung und informelle Bildungsmöglichkeiten vor. Das Projekt bietet zwei Mal wöchentlich kreative und erzieherische Aktivitäten für Kinder, mit Unterstützung von Freiwilligen aus der Gemeinschaft. Lernen mit Kunst und Handwerk, Theater, Sport und Tanz bildet einen festen Bestandteil des Projekts; zum Ausklang findet eine von den Kindern selbst gestaltete Talentschau statt. ABACUS, eine Gruppe von Freiwilligen aus der Gemeinschaft, hat mehrere Theaterforen initiiert, die in örtlichen Grund- und Sekundarschulen abgehalten werden; sie dienen der Bewusstseinsförderung für psychosoziale Probleme wie Mobbing unter SchülerInnen und für Fragen zum Eltern-Kind-Verhältnis.

APPOGG hat massive Anstrengungen unternommen, um "Homestart Malta" auf lokaler Ebene auf die Beine zu stellen. Die Struktur besteht seit nunmehr einem Jahr. Das Ziel ist die Ausbildung von Freiwilligen, die Familien mit zumindest einem Kind bis zu fünf Jahren und häuslicher Stressbelastung unterstützend, freundschaftlich und praktisch betreuen und damit familiären Krisen und dem Auseinanderbrechen des Familienverbands entgegenwirken. APPOGG spielt eine förderliche Rolle bei der Erschließung privater Gelder für dieses Projekt und bietet die notwendigen Strukturen wie z. B. ein Verwaltungskomitee auf, trifft die Auswahl einer/eines Koordinatorin/Koordinators und stellt die Gebäude für das Projekt bereit.

3.2 Budgets und institutionelle Arrangements

ACCESS fällt in die Zuständigkeit des Ministeriums für Familie und soziale Solidarität, wie die meisten der am Komplex beteiligten Einrichtungen, mit Ausnahme der ETC – Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation (Ministerium für Bildung, Jugend und Beschäftigung). Ein Direktorium, das alle zwei Monate zusammentritt und dem neben der/dem LeiterIn führende Beamtinnen/Beamte der zu ACCESS gehörenden Einrichtungen angehören, überwacht die Gesamtstrategie des Komplexes und die verschiedenen Dienstleistungen und Projekte. Ein Verwaltungsteam, das sich aus den LeiterInnen der einzelnen ACCESS-Einheiten zusammensetzt, kommt alle zwei Wochen zusammen, um Abläufe, gemeinsame Projekte, neue Bedürfnisse, Neuentwicklungen in der Gemeinschaft und Probleme der Personalschulung zu besprechen und sich gegenseitig über innerhalb der jeweiligen Einrichtung lancierte Initiativen auf dem Laufenden zu halten.

Es werden zahlreiche gemeinsame Projekte organisiert, an denen mindestens zwei der ACCESS-Einheiten und auch andere Organisationen aus der Gemeinschaft mitwirken. Die Integration des Büros der Sozialversicherung stellte die größte Hürde dar. Dieses neigt dazu, nur Dienstleistungen anzubieten, die es

auch in anderen regionalen Büros im ganzen Land gibt, und bringt sich kaum in gemeinsame Vorhaben ein. Seit der Bestellung eines neuen Bezirksleiters vor ein paar Monaten verbessert sich die Situation.

Die maltesischen Behörden leisteten eine markante Investition in das neue Programm. Nachstehend eine Aufstellung des Gesamtbudgets 2005:

(in Tausend MTL) (1 MTL = ca. 0,429 €)

APPOGG	MTL 70	
Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation		MTL 20
Wohnungsamt	MTL 15	
Ministerium für Bauten und Infrastruktur	MTL 45	
Amt für Ältere und kommunale Dienstleistungen	MTL 15	
Gesamt	MTL 165	

Es gibt keine gemeinsamen Richtlinien, da die Abläufe in den einzelnen Einheiten einer eigenen übergeordneten Organisationen entspringen. "Smartkids" und der "Cottonera Community Service", die zu APPOGG gehören, und das Erwachsenenbildungszentrum für Menschen mit Behinderung sind Einrichtungen, die der Stiftung für Dienstleistungen der sozialen Wohlfahrt angehören; insofern wäre für sie eine einheitliche Politikstruktur denkbar. Wie bereits erwähnt, gibt es jedoch eine eigene Zieldefinition für ACCESS und eine Vision, die von allen Einheiten geteilt wird. Mit Ausnahme des Regionalbüros der Sozialversicherung, das in den Bereich der Zivilverwaltung fällt, sind sämtliche Einheiten im öffentlichen Sektor angesiedelt.

Neben der formalen Struktur des Direktoriums und den Managementsitzungen werden gemeinsame Trainingseinheiten und Veranstaltungen zur Teambildung abgehalten, um zwischen den MitarbeiterInnen der verschiedenen Einheiten positive Arbeitsbeziehungen herzustellen. Auf informeller Ebene werden DienstleistungsnutzerInnen vom ersten Anlaufpunkt häufig an andere Stellen weitergeleitet. Begünstigt wird dies durch die gemeinsame Unterbringung im selben Gebäude. Am Empfang steht dem Personal und den DienstleistungsnutzerInnen außerdem Informationsmaterial zu allen Dienstleistungen zur Verfügung. Es werden zahlreiche gemeinsame Projekte organisiert, an denen mindestens zwei der ACCESS-Einheiten und auch andere lokale oder nationale Organisationen mitwirken, die in der Gemeinschaft tätig sind. Ein wichtiger Aspekt von ACCESS ist die Netzwerkarbeit mit anderen Gemeinschaftsgruppen. Dies geschieht in Form von Treffen mit führenden Personen aus der Gemeinschaft, Priestern und VertreterInnen regierungsunabhängiger Organisationen, bei denen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit sondiert werden. Das Verhältnis zu den Kommunalräten hat sich über die Jahre verbessert, in dem Maße, wie das gegenseitige Vertrauen und die gegenseitige Anerkennung der Arbeit und Leistungen für die Gemeinschaft zugenommen haben.

Die Kompetenzen und Qualifikationen der ACCESS-MitarbeiterInnen sind unterschiedlich und hängen von der Art ihrer Arbeit ab. Es gibt sowohl Arbeitsplätze für gering Qualifizierte als auch solche für Ausbildungsberufe (z. B. Gärtnerei, Instandhaltung) und Verwaltungsstellen (z. B. SozialarbeiterInnen, Jugend- und GemeinwesenarbeiterInnen). Die MitarbeiterInnen sind überwiegend beamtet oder Angestellte des öffentlichen Dienstes. Chancen auf berufliches Weiterkommen sind gegeben. Die meisten Einheiten bieten das ganze Jahr über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten, lebensbegleitendes Lernen wird angeregt und gefördert. Die Mitwirkung von Freiwilligen ist willkommen (bei Projekten der

Gemeinwesenarbeit häufig der Fall); sie werden im Allgemeinen mit der Schulung und Beaufsichtigung betraut. Zahlreiche StudentInnen absolvieren im Zuge ihrer Ausbildung Praktika bei ACCESS.

3.3 Evaluierung und Monitoring

Monitoring und Evaluierung von Dienstleistungen ist ein Problemkreis, der für PolitikmacherInnen, die Verwaltung, DienstleistungsanbieterInnen und NutzerInnen gleichermaßen immer mehr an Bedeutung gewinnt. Dabei stellt die Suche nach zuverlässigen Messfunktionen und Indikatoren zu Wirksamkeit und Effizienz von Dienstleistungen – und mehr noch zu den Auswirkungen auf verschiedene Akteurinnen/Akteure und InteressenvertreterInnen – nach wie vor eine gewaltige Herausforderung dar. Es lässt sich allgemein beobachten, dass bezüglich der laufenden Überwachung und Bewertung der Umsetzung und der Wirkung von Programmen in den EU-Ländern klare Arrangements weitgehend fehlen. Insgesamt kann angemerkt werden, dass zu ACCESS noch keine umfassenden Daten für eine Beurteilung der *Dienstleistungserbringung in den verschiedenen Einheiten vorliegen*.

Das Arbeitsprogramm von ACCESS ist im jährlich aufgestellten Betriebsplan festgehalten. 2006 wurde zudem ein "Geschäftsplan" für einen Zeitraum von drei Jahren entwickelt. Die/der ACCESS-LeiterIn hat die Aufsicht über dessen Umsetzung. Bislang liegen zwei ACCESS-Arbeitsberichte vor (Eröffnung bis Dezember 2003 sowie 2004/2005). Die meisten Einheiten wie das APPOGG und die ETC erstellen parallel dazu eigene Berichte, die Informationen über die bei ACCESS angesiedelten Dienste enthalten. Diese Berichte dienen dazu, die DienstleistungsnutzerInnen über die durchgeführte Arbeit in Kenntnis zu setzen und gleichzeitig eine Möglichkeit für Rückmeldungen und Diskussionen zu schaffen.

Darüber hinaus führen alle beteiligten Stellen verschiedene Datenaufzeichnungen und Statistiken, die Aufschluss über die Inanspruchnahme von Dienstleistungen und über Wartelisten geben; bei spezifischen Projekten (s. o.) werden außerdem Evaluierungsberichte erstellt. Die APPOGG-Dienststellen legen monatliche Berichte u. a. zur Beanspruchung von Dienstleistungen, zu Wartelisten und Fallzahlen sowie zur Projektumsetzung vor. Auf jährlicher Basis finden MitarbeiterInnenbeurteilungen statt, bei denen für jedes Teammitglied eine Leistungsbewertung stattfindet, aber auch Lernbedarf und berufliche Entwicklungsziele bestimmt werden. MitarbeiterInnentreffen und Kontrolle gewährleisten hochwertige Ergebnisse und tragen zur Stress- und Burnoutprävention bei. Aus- und Weiterbildungen für MitarbeiterInnen sorgen für die kontinuierliche Erweiterung von Kompetenzen und Wissen, außerdem stellen sie Aktivitäten dar, die der Teambildung und damit dem gemeinsamen Arbeiten zuträglich sind. Ein Augenmerk gilt den Betreuungsstandards, die zur Sicherstellung der Dienstleistungsqualität streng eingehalten werden.

Eine in der Gemeinde verankerte Initiative wie ACCESS zeichnet sich für die betreuten Orte durch mehr Wirkung und Nutzen aus, da in der Planung und Umsetzung der Dienstleistungen Flexibilität – wo immer möglich – nicht nur gestattet, sondern häufig sogar gefördert wird. Im Direktorium und im Leitungsteam setzt sich allmählich eine Kultur durch, die auf die Einbindung der DienstleistungsnutzerInnen Bedacht nimmt. Obwohl noch Spielraum für Fortschritte gegeben ist, sind sich die MitarbeiterInnen immer mehr der Notwendigkeit bewusst, die NutzerInnen in den verschiedenen Etappen der Planung, Umsetzung und Bewertung von Dienstleistungen miteinzubeziehen. Maßnahmen zur Heranführung an die Dienstleistungen wiederum ermöglichen es gerade in der Arbeit für die Gemeinwesenentwicklung, dass ACCESS-Projekte die am stärksten Ausgegrenzten und Menschen, die aus eigenem Antrieb oft keine Hilfe suchen würden,

erreichen können. Es sind mehr Humanressourcen notwendig, um die am stärksten Gefährdeten anzusprechen – sie erfordern recht arbeitsintensive Methoden wie Hausbesuche oder Straßensozialarbeit.

Die Wirksamkeit konnte auf unterschiedliche Weise und in mehreren Arbeitssektoren verbessert werden. Die Stiftung für Dienstleistungen der sozialen Wohlfahrt ist für die Kontrolle der ACCESS-Finzen verantwortlich und leistet außerdem logistische Unterstützung bei Bestellungen von Büromaterial, für IT-Supportleistungen, beim Abschluss von Wartungsverträgen usw. Dies wirkt sich sowohl auf die Kostenwirksamkeit als auch die Effizienz positiv aus, da mehr Zeit für Projektmanagement zur Verfügung steht. Dass mehrere Dienstleistungen in der Nähe – nämlich im selben Gebäude – untergebracht sind, sorgt ebenfalls für mehr Effizienz. So lassen sich in vielen Fällen Zeit und Ressourcen sparen, wenn es darum geht, KundInnen weiterzuleiten, Auskünfte einzuholen oder gemeinsame Projektsitzungen abzuhalten. Auch die Verankerung in der Gemeinschaft steigert die Effizienz, da sich Bedürfnisse leichter orten lassen und neue Initiativen oder allfällige Probleme schneller sichtbar werden.

Es ist schwer einschätzbar, welchen Effekt die Schaffung von ACCESS auf die lokale Bevölkerung hat, da lückenlose Daten zu den verschiedenen Aspekten der ACCESS-Arbeit fehlen. Ein paar Spekulationen sind indes zulässig.

So ist beispielsweise offensichtlich, dass "Smartkids" für die DienstleistungsnutzerInnen etwas gebracht hat und einen guten Ruf genießt. Oft ist es Mundpropaganda, durch die Eltern auf diese Dienstleistung aufmerksam werden. Das Feedback von Eltern ist sehr positiv, und auch die Warteliste bestätigt die starke Nachfrage nach der Dienstleistung, sowohl seitens Mittelklasse- als auch gering verdienender Familien. Die Seminare über die elterlichen Kompetenzen finden ebenfalls starken Zulauf, was als Indikator für die Qualität der Dienstleistung und deren zweckgerechte Anpassung an die Bedürfnisse der NutzerInnen gedeutet werden kann – v. a. auch insofern, da es normalerweise oft schwierig ist, die Menschen für die Teilnahme an solchen Kursen zu gewinnen. Die Teilnahme der Väter an der Dienstleistung ist ebenfalls ein Indikator für deren Wirkung, da in Malta die Rolle der Kinderbetreuung traditionell den Müttern zukommt. Positive Übergänge zum Kindergarten sind ein weiterer Hinweis auf den Erfolg der Dienstleistung. "Smartkids" fungiert daneben als Ausbildungsanbieter, da StudentInnen aus Studienrichtungen der Kinderbetreuung hier ein Praktikum absolvieren können. Darüber hinaus war die Einrichtung in die Konzeption von Qualitätsstandards für Kinderbetreuungscentren eingebunden. Noch ist es zu früh für eine Aussage über eine allfällige Auswirkung dieser Dienstleistung auf die spätere Bildungsleistung der "Smartkids"-Kinder. Dafür müsste eine Nachbeobachtung ("Tracer Study") durchgeführt werden.

Zunächst zur Problematik der **Wirksamkeit**. Wie soll bewertet werden, ob ACCESS die gewünschten Ergebnisse erfolgreich voranbringt? Dazu müssen selbstverständlich die Ziele bzw. Zielgruppen der Politik berücksichtigt werden (siehe unten, Punkt 1). Eine Reihe von Indikatoren fällt ins Gewicht:

- Heranführungsmaßnahmen. Es soll (insbesondere in der Gemeinwesenentwicklung) möglich werden, die am stärksten Ausgegrenzten und Menschen, die von sich aus keine Hilfe suchen würden, zielgruppenspezifisch zu erfassen.
- Dienstleistungserbringung mit Schwerpunktausrichtung. Ein regionales Gemeinschaftsprojekt mit präzisiertem Aktionsradius ist besser in der Lage, die spezifischen Merkmale und den Bedarf der Bevölkerungsteilgruppen an Dienstleistungen und anderen Formen von Hilfe zu identifizieren.

- Eine in der Gemeinschaft verankerte Dienstleistungserbringung erlaubt die rechtzeitige Erkennung von Bedürfnissen der NutzerInnen und begünstigt auf diese Weise frühzeitige Interventionen oder sogar vorbeugende Maßnahmen.

Der zweite Problemkreis betrifft die **Effizienz**. Wie lässt sich ACCESS bezüglich der bestmöglichen Umsetzung seiner Aufgaben und Verpflichtungen einschätzen? Die folgenden Indikatoren fallen für in der Gemeinschaft verankerte Dienstleistungen und DienstleistungsanbieterInnen ins Gewicht.

- Begünstigung der Interaktion und Koordination mit regierungsunabhängigen Organisationen sowie mit informellen Hilfsnetzwerken.
- Beitrag zum Aufbau von Vertrauen und gegenseitigem Respekt zwischen DienstleistungsanbieterInnen und ihren (potenziellen) KundInnen.
- Bereitstellung von Dienstleistungen im selben Gebäude spart Geld und Ressourcen.
- Da die Stiftung für Dienstleistungen der Sozialwohlfahrt die Finanzen kontrolliert, logistische Unterstützung und IT-Supportdienstleistungen bietet und auch beim Abschluss von Wartungsverträgen behilflich ist, hat sich die Kostenwirksamkeit verbessert; zudem wird mehr Zeit für Projektmanagement freigesetzt.

Der Aspekt der **Wirkung** schließlich ist wahrscheinlich am schwierigsten zu beurteilen. Eine Reihe von Indikatoren fällt ins Gewicht. Die/der GeneraldirektorIn von ACCESS beispielsweise streicht die folgenden positiven Ergebnisse hervor:

- Die Rückmeldungen der Eltern fallen sehr positiv aus.
- Die Warteliste bestätigt die starke Nachfrage nach der Dienstleistung.
- Rege Teilnahme an den Seminaren über elterliche Kompetenzen.
- Teilnahme der Väter (traditionell fällt in Malta die Kinderbetreuung den Müttern zu).
- "Smartkids" als neue Dienstleistung in der Angebotspalette von ACCESS ist auch insofern relevant, als Praktikumsplätze für StudentInnen aus einschlägigen Studienrichtungen vergeben werden. Darüber hinaus war die Einrichtung in die Konzeption von Qualitätsstandards für Kinderbetreuungscentren eingebunden. Noch ist es zu früh für eine Aussage über eine allfällige Auswirkung dieser Dienstleistung auf die spätere Bildungsleistung der "Smartkids"-Kinder. Dafür wäre eine Nachbeobachtung ("Tracer Study") angebracht.
- Die Einrichtung ist für Kinder und Familien von Relevanz. Es wurden mehrere Projekte durch Initiativen verwirklicht, die bei der Gemeinwesenarbeit ansetzen und auf die Schreib- und Lesefertigkeiten sowie das Bildungsniveau abzielen. Durch die Unterstützung in Form von Sozialbetreuung spielt sie eine zentrale Rolle für den Rückgang der Anzahl an Heimkindern, da Risikokinder innerhalb der Gemeinschaft beobachtet werden und mit den Familien Intensivbemühungen gesetzt werden können, um abträgliches Verhalten zu bereinigen und die elterlichen Kompetenzen zu verbessern.
- Das "Reach"-Projekt widmet sich seit drei Jahren der Problematik des Schulabbruchs und der Schulverweigerung; heute werden erste Erfolge sichtbar, was die Anwesenheitsraten im Unterricht und die Wiedereingliederung in den Schulbetrieb anbelangt.

Anhand der derzeit verfügbaren Informationen ergibt sich ein positives Gesamtbild. In einigen Punkten können die Ergebnisse als sehr gut angesehen werden. Vier Arbeitsjahre lassen allerdings nur die Messung von Kurzzeiteffekten zu. Es ist zu früh für ein Monitoring der mittelfristigen Effekte und Leistungen sowie

allfälliger versteckter Auswirkungen. Mehrere wesentlicher Voraussetzungen erfordern eine besonders lange Entwicklungsphase (z. B. Vertrauensbildung, Aufbau von Selbstvertrauen).

3.4. Entwicklung in der Zukunft

Eine genauere externe Evaluierung von ACCESS ist für Ende 2007 geplant. Das übergeordnete Ziel ist es festzustellen, welche Auswirkung ACCES auf die Gemeinschaften von Cottonera und Kalkara zu Tage gebracht hat. Bei der Bewertung werden die Aktivitätsraten der verschiedenen Dienstleistungen, das Ausmaß der NutzerInnenbeteiligung und die Zufriedenheit der NutzerInnen berücksichtigt. Die Evaluierung soll ferner ermitteln, wie gut die Cottonera-Gemeinschaft über das Dienstleistungsangebot von ACCESS Bescheid weiß. Und nicht zuletzt hat die Evaluierung eine Analyse der Komplementarität der Dienstleistungen zum Gegenstand und untersucht, inwieweit gemeinsame Arbeitsverfahren entstanden sind und wie viele innovative Arbeiten und Projekte hervorgebracht wurden.

Nahezu zeitgleich werden in Valletta, Birkirkara und in der St Paul's Bay mit ACCESS vergleichbare Initiativen gestartet. Diese Regionen wurden aufgrund der besonderen Bedarfslage in der dortigen Gemeinschaft ausgewählt.

Aus einer von der ETC (Beschäftigungs- und Ausbildungskooperation) beauftragten Studie geht hervor, dass knapp die Hälfte der Befragten kein Bewusstsein dafür besitzt, worin angemessene Kinderbetreuungseinrichtungen bestehen; 71 % waren der Ansicht, dass die Öffentlichkeit über den Nutzen von Kinderbetreuungseinrichtungen schlecht informiert ist. Ministerin Cristina (MFSS) stellte einen Bezug zum "Smartkids"-Zentrum im ACCESS-Komplex her. Sie führte aus, dass die maltesische Regierung derzeit gemeinsam mit dem Kommunalrat von Birkirkara ein Zentrum nach dem Vorbild von "Smartkids" errichtet, da in der Öffentlichkeit ein starkes Interesse an qualitativ hochstehender Kinderbetreuung vorhanden sei. Die Regierung sei deshalb gefordert, auf dieses Interesse auf wirksame Weise zu reagieren. "Jetzt, da wir auf einer soliden Basis stehen, kann es nur vorwärts gehen. Die Kinderbetreuungspolitik und all die Maßnahmen, die die Regierung in jüngster Vergangenheit zugunsten der Kinder gesetzt hat – von entsprechenden Gesetzen bis zu familienfreundlichen Budgetmaßnahmen –, verdeutlichen, dass die Kinder in der Agenda dieses Landes ganz oben stehen."⁷

Damit ACCESS auch in anderen benachteiligten Gemeinschaften Maltas Erfolg haben kann, gilt es als erstrebenswert, dass Behörden und DienstleistungsanbieterInnen sich zunächst die Frage stellen, inwieweit drei Voraussetzungen gegeben sind. Für den Erfolg einer Innovation (z. B. einer neuen Dienstleistungsart) oder eines neuen Verhaltenstyps (z. B. Nutzung einer Kinderbetreuungs-Dienstleistung) muss gewährleistet sein, dass die BürgerInnen bereit (es muss für die AkteurInnen/Akteure vorteilhaft sein), willens (es muss kulturell legitim, d. h. ethisch oder religiös vertretbar) und durchführbar sein (d. h., die "technischen" Mittel wie materielle und gesetzliche Bedingungen müssen gegeben sein). Damit neues Verhalten angenommen wird (z. B. die Nutzung einer neuen Dienstleistung, ein neuer Lebensstil), ist es u. U. notwendig, dass jene der drei Voraussetzungen, die am langsamsten fortschreitet, das Tempo der tatsächlich sichtbaren Veränderung bestimmt. Die Übernahme von Innovationen ist für gut Situierte (kulturelle und wirtschaftliche Eliten) oft einfacher, während Benachteiligte mit wenig Vermögen und bescheidenem Humankapital häufig größere Mühe haben.

⁷ Rede auf der Konferenz über Qualität von Kinderbetreuung, 27. April 2007

4. Bedeutung für und Übertragbarkeit in andere einzelstaatliche Kontexte

Die Übertragbarkeit ist nach allgemeiner Auffassung höher bzw. eher herstellbar, wenn Politikmaßnahmen und Programme Einzelzielen und einfachen Problemen gewidmet sind, kaum Nebeneffekte generieren, AkteurInnen mit hohem Informationsstand und/oder leicht vorhersehbare Ergebnisse implizieren. Diese Bedingungen können für ACCESS kaum gelten, weshalb sich die Diskussion über eine Politikübertragung als schwieriger erweist. Da die maltesische Regierung jedoch überwiegend einem zentralistischen Modell verpflichtet ist, stellt dies ein interessantes Beispiel angewandter Sozialwissenschaften dar (Schaffung geeigneter Infrastrukturen, Bemühungen zur Bündelung von Abteilungen, Verwaltung verschiedener AkteurInnen/Akteure und Interessensvertretungen), aus dem wertvolle und lehrreiche Prozesse und Mechanismen hervorgehen.

ACCESS nahm im November 2002 den Betrieb auf. Die Eröffnung fiel mit der Konferenz des Europarats zum Thema "Verbesserung des Zugangs zu sozialen Rechten" zusammen, auf der der Bericht⁸ vorgelegt wurde. ACCESS wurde im maltesischen Bericht NAP/Eingliederung 2004-2006 als bewährte Verfahrensweise hervorgehoben. ACCESS ist das Bindeglied zwischen der Politik und der Praxis der Armutsbekämpfung. Heute wird das "Smartkids"-Zentrum im ACCESS-Komplex vom Europarat als Erfolgsgeschichte gepriesen. Ähnliche Initiativen in ganz Europa können heute daran Anleihen nehmen.

4.1 Peer-Länder

Besonders von zwei Peer-Ländern – Ungarn und Großbritannien – wurde erwartet, dass sie bei dem Seminar ihre Erfahrungen präsentieren, da davon auszugehen war, dass diese für die Überlegungen zur Arbeit von ACCESS von besonderer Relevanz sein würden. Beide Länder hatten ihre Programme bei der Peer Review vorgestellt, die dem Programm "Sure Start"⁹ gewidmet war und 2006 in Großbritannien stattfand. Insofern bot das maltesische Peer Review-Seminar auch eine interessante Gelegenheit zum Austausch der neuesten Informationen. Während sich der britische Beitrag auf aktuelle Entwicklungen im "Sure Start" Programm konzentrierte, schilderte Ungarn seine jüngeren Erfahrungen mit (den "Sure Start" Programmen nachempfundenen) Kinderbetreuungscentren.

Ungarn

Eingangs lieferte der ungarische Beitrag eine Situationsbeschreibung zum allgemeinen Kontext der Kinderarmut und zu vorhandenen Politikinstrumenten für deren Bekämpfung.

In Ungarn gab es 2005 2,2 Mio. unterhaltsberechtigter Kinder und Jugendliche unter 20 Jahren. An die 19 % leben unter der Armutsgrenze, und ca. ein Drittel leben in Haushalten, die zur Bestreitung des Lebensunterhalts weniger als den Betrag der Mindestrente zur Verfügung haben. Kinderarmut ist in der Roma-Bevölkerung ebenso gang und gäbe wie in Familien in benachteiligten Gegenden Ungarns, in AlleinerzieherInnenhaushalten und Familien mit Kindern mit Behinderung.

⁸ Daly, M. (2002), Improving access to social rights. Straßburg: Europarat. Vgl. auch: Munday, B. (2007). Integrated social services in Europe. Straßburg: Council of Europe Publishing (<http://book.coe.int>).

⁹ vgl. dazu: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2006/sure-start>

Die Regierung trat an, den Kampf gegen Kinderarmut voranzutreiben und setzte dafür auf die Nationale Strategie (vormals: "Nationalprogramm zur Bekämpfung von Kinderarmut") und den 2. Nationalen Entwicklungsplan (2007-2013), in welchem drei Hauptziele verankert sind:

- Deutliche Senkung der Anzahl in Armut lebender Kinder und Familien; parallel dazu die Vermehrung der Bildungschancen für Kinder.
- Radikale Eindämmung der extremen Formen von Ausgrenzung, Segregation und Armut unter Kindern.
- Paradigmenwandel auf dem Gebiet der Dienstleistungserbringung, mit dem Ziel, die Entwicklung und Talente von Kindern besser fördern zu können.

Der Aktionsplan für die Verwirklichung der Strategie liegt nun vor (Verabschiedung im Sommer 2007). Zusätzlich zu den Zielen der Nationalen Strategie zielt der 2. Nationale Entwicklungsplan darauf ab, EU-Mittel für die Armutsbekämpfung zu sichern.

Die finanziellen Förderungen zur Linderung von Kinderarmut umfassen Familienbeihilfen und Zahlungen im Zusammenhang mit dem Erziehungsurlaub. Die Familienbeihilfe ist ein feststehender Betrag, den alle Familien mit Kindern unter 18 Jahren erhalten. Bei Erziehungsurlaub gibt es unter bestimmten Voraussetzungen und bis zum 3. Lebensjahr des Kindes Ausgleichszahlungen, wobei maßgeblich ist, ob das betreuende Elternteil vor der Geburt des Kindes erwerbstätig war. Eltern von Zwillingen haben Anspruch auf bis zu 6 Jahren Erziehungsurlaub (10 Jahre bei Kindern mit Behinderung). Eltern, die keiner Erwerbsarbeit nachgegangen waren, erhalten drei Jahre lang einen Pauschalbetrag. Es liegt auf der Hand, dass damit tendenziell die meisten Menschen unterhalb der Armutsgrenze erfasst sind. Für viele Familien in benachteiligten Zonen stellen die Zuschüsse und Leistungen für Kinder das einzige Einkommen dar. Der Realwert dieser Leistungen ist im Verlauf der Jahre gestiegen.

Zu den wichtigsten öffentlichen Versorgungsdiensten, die für Familien mit Kleinkindern zugänglich sind, gehören die Gesundheitszentren, die Betreuungszentren für Kinder unter 3 Jahren sowie die Kindergärten für Kinder von 3-6 Jahren. In letzteren wird eine Ganztagesbetreuung mitsamt Erziehung und vier Mahlzeiten geboten. Die Eltern leisten einen geringen Beitrag, die Bedürftigsten erhalten die Mahlzeiten kostenfrei. Seit 1997 sind die Einrichtungen der Kinderwohlfahrt zur Zusammenarbeit mit anderen Diensten verpflichtet (Kinderbetreuung, Sozial- und Bildungsdienstleistungen), um Familien mit Kindern in Schwierigkeiten und Risikokindern zu unterstützen. Es müssen fallbezogene Sitzungen abgehalten werden, die Betroffenen sind ggf. an SpezialistInnen und andere Dienste weiterzuleiten. Das Gesetz schreibt außerdem vor, dass die Eltern einzubeziehen sind. Seit Inkrafttreten des Gesetzes von 1997 beinhalten auch andere Gesetze (im Bildungs- und Gesundheitsbereich) die Verpflichtung für alle beteiligten Dienste und FachvertreterInnen zur Zusammenarbeit.

Ergänzend dazu laufen seit 2003 an mehreren Orten Ungarns Pilotversuche für "Sure Start" Programme. Insgesamt waren elf Gemeinden beteiligt, es wurden mehrere hundert Kinder mit ihren Familien betreut. Eine Evaluierung ergab, dass diese Programme insgesamt erfolgreich waren, wenngleich auch einige

Schwachstellen aufgezeigt wurden. Für die erfolgreiche Abwicklung derartiger Programme muss eine Reihe von Voraussetzungen in jedem Fall gegeben sein¹⁰.

Im Zusammenhang mit der Evaluierung sind einige Kommentare zulässig. Es ist nach wie vor schwierig, grundlegende Daten zum Programmablauf zu erfassen, da die Programmumsetzung auf der Infrastruktur anderer vorhandener Dienste aufsetzte und die Tätigkeiten eng miteinander verknüpft waren. Da keine Anmeldung zu den Programmen stattfand, fehlen Angaben zu den teilnehmenden Familien, und es ist keine Bewertung der Ergebnisse möglich. Die verfügbaren Unterlagen beschränken sich häufig auf jene, die von den KostenträgerInnen gefordert werden. Die besten Informationen können aus Diskussionen mit FachvertreterInnen, die an der Programmumsetzung mitwirken, gewonnen werden. Der Nutzen des Programms wird von verschiedenen Interessensvertretungen unterschiedlich beurteilt. Die Aufstellung verschiedener Indikatoren für die Messung und Beurteilung von Erfolg ist in Ungarn ein fortwährender Prozess. Ein umfassendes Monitoringsystem (basierend auf den SILC-Daten), das mit der Nationalen Strategie in Verbindung steht, ist in Ausarbeitung. In der Zwischenzeit können Daten des Statistischen Zentralamts und Forschungsergebnisse herangezogen werden.

Insofern als die Leitgedanken und Grundsätze des ungarischen Systems mit jenen vergleichbar sind, die hinter ACCESS stehen, ist eine Übertragbarkeit des Konzepts auf Ungarn denkbar. Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied: Die meisten "Basisdienstleistungen" (Kinderwohlfahrt, Kinderbetreuung und Kurzzeitpflege) werden in Ungarn direkt von den lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen; die Zentralregierung stellt dafür zweckgebundene Mittel zur Verfügung. Eine direkte Dienstleistungsversorgung erleichtert die Hilfestellung zugunsten Bedürftiger. Lokale Gebietskörperschaften bieten kostenlose Mahlzeiten für Kinder aus Familien mit mehr als drei Kindern oder aus benachteiligten Familien (z. B. bei Bezug des "Kinderschutzgeldes").

Die Debatten und Fragestellungen in Ungarn beziehen sich mehrheitlich auch auf die Mittelausstattung. Zweckgebundene Mittel aus dem zentralstaatlichen Haushalt für die Dienstleistungen decken in den meisten Fällen nicht einmal die Hälfte der Kosten. Der überwiegende Teil muss aus dem Budget der lokalen Gebietskörperschaften zugeschossen werden. Einerseits zeichnet sich das System durch eine inhärente Bevorzugung der Direktumsetzung durch die lokalen Gebietskörperschaften und die Verpflichtung für alle Dienste zur Zusammenarbeit aus, dafür stoßen – gemeinnützige oder gewinnorientierte – AnbieterInnen bei der Mittelbeschaffung auf Schwierigkeiten, trotz ihrer mitunter größeren Flexibilität. Eine laufende Diskussion betrifft die Frage, wie gut die Gesetze auf lokaler Ebene umgesetzt sind. Kommen alle lokalen Gebietskörperschaften ihren Verpflichtungen nach?

Vereinigtes Königreich

Die britische Präsentation trug den Titel: Gemeinschaftsorientierte Intervention am Beispiel von "Sure Start"¹¹. 1997 wurde in Großbritannien eine neue Labour-Regierung gewählt. Es war eine der ersten Maßnahmen des Finanzministers, von den StaatsbeamtlInnen Vorschläge einzuholen, wie der Kreislauf der

¹⁰ Für weitere Einzelheiten, vgl. das Protokoll des Peer Review Seminars (12./13. Juni 2007) – Präsentation durch Marta Korintus

¹¹ Für weitere Einzelheiten, vgl. das Protokoll des Peer Review Seminars (12./13. Juni 2007) – Präsentation durch Edward Melhuish

Benachteiligung, der sich von Generation zu Generation fortsetzt, durchbrochen werden kann. Die Antwort lautete: "So früh wie möglich ansetzen." Es folgte die Schaffung der "Sure Start" Programme in England, die darauf abzielten, in benachteiligten Gebieten durch optimierte Dienstleistungen die Lebensqualität von Kindern und Familien zu verbessern. Lokale "Sure Start" Programme (SSLP) unterschieden sich von anderen Modellen, da der Dienst sich auf spezielle Gebiete konzentrierte. Doch innerhalb der Gebiete gilt ein universeller Dienstleistungszugang, hauptsächlich um keine Stigmatisierung der NutzerInnen aufkommen zu lassen. Anfangs gab es keine vorgeschriebene Form dafür, wie die Dienstleistungsumsetzung in den "Sure Start" Programmen auszusehen hatte, wenngleich die Erbringung einer Reihe von Kerndienstleistungen erwartet wurde.

Kurze Zeit nach seiner Einrichtung wurde die Evaluierung von Sure Start eingeleitet. Eine der Schlussfolgerungen lautete, dass die Einrichtung dieser Dienstleistungen weitaus zeitaufwändiger war, als erwartet (drei Jahre bis zur Aufnahme des Vollbetriebs). Das Potenzial von Größenkostensparnissen wurde erkannt. Bei kleineren Programmen waren die Ausgaben pro Kind höher als bei größeren. Die Wirkung der "Sure Start" Programme im Hinblick auf die im Laufe der Zeit erzielten Veränderungen in der Gegend wurde beurteilt. Diese im lokalen Kontext ansetzende Analyse förderte zahlreiche Punkte zu Tage. Im Allgemeinen verzeichneten die "Sure Start" Gebiete höhere Geburtenziffern als davor, auch der Anteil von Kindern in erwerbslosen Haushalten ging zurück. Die Anzahl der Notfalleinlieferungen von Kleinkindern bis 3 Jahren wegen schwerer Verletzungen oder Atemwegsentzündungen ging etwas zurück. In einigen Bevölkerungssegmenten – v. a. jenen mit einem Bezug zum indischen Subkontinent – nahmen die Geburten mit niedrigem Geburtsgewicht ab. Beim Anteil von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf und der Anzahl der 14- bis 17-jährigen BezieherInnen der Unterhaltsbeihilfe für Menschen mit Behinderung ("Disability Living Allowance") war ein über dem englischen Durchschnitt liegender Anstieg zu verzeichnen. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Familien mehr Kontakt mit den sozialen Einrichtungen hatten und ihre Probleme früher erkannt wurden. In den Gebieten, in denen lokale "Sure Start" Programme liefen, wurde eine Verbesserung der schulischen Leistungen beobachtet. Der Rückgang bestimmter Verbrechenarten wie Einbruchdiebstahl und Kraftfahrzeugkriminalität fiel stärker aus als in ganz England. Allerdings nahm die Rate der Gewaltverbrechen in den "Sure Start" Gebieten zu.

Was die Umsetzung des Programms betrifft, wurden Probleme bei der Anpassung an eine gebietsgebundene Strategie ausgemacht, da das Personal in den Dienstleistungseinrichtungen davor auf einer eher traditionellen Basis gearbeitet hatte. Während der gesamten Laufzeit der Projekte ergaben sich Schwierigkeiten, schwer zu erreichende Gruppen anzusprechen (u. a. Väter, minderjährige Eltern, Familien mit häuslicher Gewalt und bestimmte ethnische Minderheitengruppen). Ein weiteres Problemfeld tat sich bezüglich der Personalbeschaffung in den Dienstleistungseinrichtungen auf. Bis 1997 gab es nur wenige Einrichtungen dieser Art. Durch die sprunghafte Ausweitung der "Sure Start" Programme kam es bald zu einem Mangel an ausreichend geschulten Arbeitskräften. Die besten Programme zeichneten sich durch gute Zusammenarbeit und einen guten Informationsfluss zwischen den einzelnen Anlaufstellen aus; die ProgrammleiterInnen hatten dort die Möglichkeit, Teams aus verschiedenen Fachgebieten zu integrieren. Das Eingehen auf die Gemeinschaft (d. h. Vertrauensbildung, Gewährleistung der Vertraulichkeit, Kombination aus Sachlichkeit und Freundlichkeit) war ein weiterer Schlüssel zum Erfolg.

Eine andere Wirkungsanalyse untersuchte, ob es Kindern und Familien in den SSLP-Gebieten nachher besser erging. Es zeigte sich, dass die "Sure Start" Programme insgesamt gut funktionierten – doch traf dies auf viele nicht zu. Eine gewisse Routine in der Umsetzung war charakteristisch für Programme, die besser abschnitten. Zentrale Aspekte bezüglich dieser Routine waren Effizienz in der Governance und in

der Verwaltung/Führungsarbeit, ein ungezwungener und doch professioneller Ethos und die Förderung der Selbstkompetenz von DienstleistungserbringerInnen und NutzerInnen. Erfolgreiche Strategien zur Herstellung dieser Leistungsfähigkeit basierten darauf, sich mit der Sichtweise der lokalen Gemeinschaft auseinanderzusetzen, auf eine frühzeitige Erkennung und Betreuung von Familien mit Bedarf an Sonderdienstleistungen zu achten, eine durchdachte Personalbeschaffung und -ausbildung einzuhalten und die Teamarbeit über mehrere Dienste hinweg sinnvoll zu verwalten.

Die Herausforderungen lagen darin, die Reichweite zu vergrößern (v. a., um die "schwer Erreichbaren" anzusprechen), das Teamwork zwischen den Anlaufstellen zu verbessern, gemeinsame Systeme für das Monitoring der Dienstleistungen zu finden, rigorosere Wirkungsmessungen der Betreuungsarbeit umzusetzen und unter den DienstleistungserbringerInnen das Gespür für mehr Kostenwirksamkeit in der Umsetzung zu fördern.

Die Evaluierung ergab, dass eine Dienstleistungskategorie – die "*Kinderzentren*" – besonders wirksam war. Dies war 2004 ausschlaggebend für die Entscheidung, das bestehende SSLP-Modell einzustellen. Anstatt dessen sollten die Programme bis 2006 in "Kinderzentren" umgewandelt werden. Der zentrale Unterschied zwischen dem alten und neuen Modell ist, dass die Dienstleistungspalette in den Kinderzentren deutlich spezifischer angelegt ist. Auch die Vorgaben für die Erbringung der Dienstleistung sind enger umrissen. Die Programme sind mit den Jahren besser geworden, und die Kinderzentren sind ein Schritt in die richtige Richtung. Es gab viele Beispiele für bewährte Verfahrensweisen. Allerdings besteht noch eine große Kluft zwischen den besten und den schlechtesten Programmen. Die Zusammenarbeit zwischen den Anlaufstellen muss verbessert werden, insbesondere im Gesundheitsbereich. Das Personal ist für die anfallende Arbeit vielfach noch immer nicht ausreichend geschult. Die Personalfuktuation ist und bleibt ein großes Problem und führt immer wieder zu Unterbrechungen in der Dienstleistungserbringung.¹²

Bezüglich der Übertragbarkeit der Erfahrungen aus dem ACCESS-Modell auf Großbritannien wurde v. a. hervorgehoben, dass die Unterbringung von Kinderzentren und Arbeitsvermittlungen im selben Gebäude einen besonderen Nutzen darstellt, um Eltern mehr Arbeitsplatzchancen zu sichern. Es müssen Qualitätsrichtlinien für Kinderbetreuung sowie Zulassungsmechanismen geschaffen werden. ACCESS liefert ein ausgezeichnetes Modell eines mehrdimensionalen Herangehens an Kinderwohlfahrt.

Zypern¹³

Die Hauptverantwortung für die Erbringung sozialer Dienstleistungen liegt in der Abteilung für Sozialwohlfahrt (Ministerium für Arbeit und Sozialversicherung). Sechs Bezirksstellen kümmern sich um die Umsetzung der Dienstleistungen. Mehrere regierungsunabhängige Organisationen und gemeinschaftliche Wohlfahrtsräte erhalten im Rahmen zweckgebundener Finanzhilfen sowohl finanzielle als auch technische Unterstützung bei der lokalen Umsetzung von Programmen und Dienstleistungen, die mit den Politikzielen in Einklang stehen.

¹² Bzgl. der Evaluierung der "Sure Start" Programme, vgl. www.ness.bbk.ac.uk

¹³ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – ZYPERN: Spyros Spyrou, pp. 43-47

Landgemeinden und solche nahe der Pufferzonen sowie die Altstadtviertel von Nicosia und Limassol sind die am stärksten marginalisierten Gebiete Zyperns; ihnen könnten Programme nach dem Vorbild von ACCESS zugute kommen. Angesichts der vielschichtigen sozialen Probleme wurden sie vom Ministerium für Bildung und Kultur zu bildungspolitischen Schwerpunktgebieten erklärt. Ziel ist es, den Benachteiligungen von Schulkindern durch positive Diskriminierung entgegenzuwirken.

Eine der größten Herausforderungen für das zypriotische Wohlfahrtswesen betrifft das Fehlen systematischer Monitoring- und Evaluierungsverfahren, um eine Nachbeobachtung der Umsetzung von Politikkonzepten, der Ergebnisse und der Wirkung spezifischer Politikmaßnahmen zu ermöglichen. Es findet keine periodische Datenerfassung statt, und es gibt keine klar definierten Indikatoren – eine nennenswerte Ausnahme ist lediglich die Umsetzung von Standards für die Kinderbetreuung durch die Abteilung für Sozialwohlfahrt. 2006 gab die Abteilung für Sozialwohlfahrt indes eine Evaluierung der für Familien gebotenen Vorsorgemaßnahmen in Auftrag.

Die vorrangige Debatte betrifft heute die Frage, wie angesichts der zahlreichen aktuellen Herausforderungen in Zypern (Einwanderung, soziale Ausgrenzung und Armut, demografischer Wandel usw.) Mechanismen für die Bereitstellung qualitativ hochstehender Sozialdienstleistungen für alle benachteiligten Gruppen geschaffen werden können.

Aus der Sicht Zyperns sind einige Fragen im Zusammenhang mit der Arbeit von ACCESS besonders relevant. Welche Ansätze sind erfolgreich, wenn es darum geht, die am stärksten marginalisierten und sozial ausgegrenzten BürgerInnen anzusprechen? Wie erfolgreich sind dialogische Elternseminare? Wie lassen sich MitarbeiterInnen aus verschiedenen Einrichtungen mit ihren ungleichen Anliegen und Verpflichtungen binden?

Irland¹⁴

Im Rahmen des NAP für soziale Eingliederung 2007-2016 verpflichtet sich die irische Regierung zu einer ganzheitlichen Strategie zur Förderung sozialer Eingliederung auf der Grundlage des Lebenszyklus-Konzepts. Ein nationales Netzwerk aus 100 "Familienressourcentzen" (FRC) bildet eine zentrale Ressource, um eine Reihe von Aspekten, die im irischen NAP/Eingliederung ausgewiesen waren, voranzubringen.

Die Kernfinanzierung der FRC stammt aus Mitteln der Agentur für Familienförderung, die dem Ministerium für Soziales und Familienangelegenheiten unterstellt ist. Die Arbeit der Zentren folgt den Grundsätzen und Methoden der Gemeinwesenentwicklung. Die Philosophie der FRC beruht auf einer Reihe von Überzeugungen und einem Konzept, das auf die Stärkung der Familien und Gemeinschaften sowie deren Befähigung zum selbständigen Handeln abzielt, sodass sie die Entwicklung von Kindern, Jugendlichen und Familiengliedern selbst fördern können.

Das FRC-Netzwerk verfügt über ein einheitliches elektronisches Instrument für die Berichterstattung, wobei jedes Zentrum die Möglichkeit zur Selbstbeurteilung hat. Da sämtliche Informationen in eine nationale

¹⁴ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – IRLAND: Richard Hickey, pp. 53-59

Programmdatenbank einfließen, entsteht ein Datenvorrat mit einem gewaltigen Potenzial für das Verständnis des gesamten Programms und dessen Auswirkungen.

Zwischen dem ACCESS-Projekt und den irischen Familienressourcentren lassen sich mehrere Übereinstimmungen und Abweichungen erkennen. Ein paar Unterschiede sind:

- Geringere Reichweite, was Niveau und Anzahl der verfügbaren Dienstleistungen betrifft;
- Bündelung ist nicht so formal angelegt;
- Verwaltung durch ein lokales Direktorium mit freiwilligen Mitgliedern.

Das grundlegende Konzept von "Ressourcentren" gibt es in Irland seit über zehn Jahren. Die Notwendigkeit einer gebündelten Dienstleistungsbereitstellung zur Erfüllung der KundInnenbedürfnisse steht immer mehr im Mittelpunkt, insbesondere im Hinblick auf die Reformierung der Unterstützungsinstrumente für Alleinerziehende und Familien mit geringem Einkommen. Die Frage der staatlichen Hilfen und deren Bereitstellung und Nutzung in benachteiligten Gebieten ist hoch aktuell. Das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Diensten in solchen Gebieten wird analysiert.

Aus der Sicht Irlands sind einige Fragen im Zusammenhang mit der Arbeit von ACCESS besonders relevant. Da jede Einheit Teil einer übergeordneten Organisation ist, die selbst ein Umsetzungsorgan darstellt, könnt es zu Schwierigkeiten kommen, wenn im Betrieb dieser zentralen Anlaufstelle unterschiedliche Politikgrundsätze und Ziele aufeinanderprallen. Wie werden diese ggf. gelöst?

Wie schnell geht die Einbindung der DienstleistungsnutzerInnen in die Projektverwaltung vonstatten?

Litauen¹⁵

Laut den Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) war der Anteil der armutsgefährdeten Bevölkerung 2005 mit 20,5 % relativ hoch. Analysen ergaben, dass die jüngste Altersklasse (unter 16 Jahren) am stärksten betroffen ist.

2004 wurde das Nationale Programm für Kindertagesstätten 2005-2007 verabschiedet. Die Dienstleistungspalette dieser Einrichtungen umfassen Ausbildung, Unterrichtsvorbereitung, Freizeitaktivitäten und Verpflegung. Die Eltern der Kinder, die die Tagesstätten aufsuchen, erhalten eine systematische Sozialbetreuung (z. B. Aufbau von elterlicher Verantwortung, Hilfe für den Umgang mit sozialen Problemen, Anleitungen zur Haushaltsführung). Damit wird bezweckt, den Faktoren, die dazu führen können, dass das Sorgerecht für Kinder entzogen werden muss, einen Riegel vorzuschieben.

Der allgemeinen Auffassung zufolge ist die Versorgung mit einem Netzwerk von Sozialdienstleistungen für Kinder und Familien zur Eindämmung von Kinderarmut und sozialer Ausgrenzung in Litauen noch ungenügend. Ein besonderes Manko betrifft Präventivmaßnahmen, um den Verbleib der Kinder bei den Familien zu gewährleisten.

Auch in Litauen besteht das Problem, dass nur unzureichende statistische Daten zu den Dienstleistungen für Kinder und Familien vorhanden sind. Dies stellt ein signifikantes Hindernis für die Beurteilung der

¹⁵ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – LITAUEN: Rasa Zabarauskaitė, pp. 61-65

Qualität und Wirksamkeit angebotener Dienstleistungen dar und beeinträchtigt die Verbesserung der Dienstleistungserbringung. Deshalb ist dieser Punkt im litauischen NAP für die Umsetzung der Strategie der Nationalen Politik für Kinderwohlfahrt (2005-2012) als wichtige Aufgabe festgehalten.

Portugal¹⁶

In Portugal entstehen Initiativen, die sich mit ACCESS vergleichen lassen.

Bei den "Lokalen Sozialnetzwerken" kommen Partnerschaften mit BürgerInnen, lokalen Gebietskörperschaften, dezentralen öffentlichen Versorgungsdiensten, Einrichtungen der sozialen Solidarität und anderen privaten Einrichtungen zum Tragen. Es ist die Rolle dieser Sozialnetzwerke, auf lokaler Ebene die nationalen Politikmaßnahmen an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. 2006 hatte sich die Mehrheit der portugiesischen Kommunen mit einem Sozialnetzwerkprogramm ausgestattet, bzw. war die entsprechende Planung mehr oder weniger weit gediehen. Im Durchschnitt wirkten 50-60 PartnerInnen mit.

Die "Lokalen Gemeinschaftszentren", in denen die meisten Dienste und sozialen Einrichtungen für Kinder, Familien und Ältere untergebracht sind, werden von privaten Solidaritätseinrichtungen und lokalen Entwicklungsvereinen geführt; sie spielen eine wichtige Rolle im Sozialschutzsystem sowie für die Umsetzung nationaler sozialpolitischer Maßnahmen (z. B. Entwicklung lokaler Projekte zur Armutsbekämpfung). Das Ministerium für Arbeit und soziale Solidarität setzt zentralstaatliche Standards fest und nimmt die Mittelausstattung und Qualitätsüberwachung der Dienstleistungsumsetzung wahr.

Bei der Verwirklichung dieser gebietsorientierten Initiativen in Portugal wurden mehrere Hindernisse ausgemacht. Die Erarbeitung von auf individuelle und lokale Bedürfnisse abgestellten Instrumenten kommt kaum voran, da manche FachvertreterInnen und Organisationen solch innovativen Arbeitsweisen noch ablehnend gegenüberstehen und ein System zum gemeinsamen Informationsmanagement nur begrenzt vorhanden ist.

Im Hinblick auf die bevorstehende externe Evaluierung von ACCESS wäre es interessant zu erfahren, welche Entwicklungskennzahlen und sonstigen Monitoringmechanismen für die Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungsumsetzung eingesetzt werden. Werden die DienstleistungsnutzerInnen in den Evaluierungsvorgang eingebunden? Wer noch? Auf welche Weise findet diese Einbindung statt?

Schweden¹⁷

Die Verantwortung für die Abwehr von Ausgrenzung liegt in Schweden überwiegend auf lokaler Ebene. Die "Kommunalausschüsse für Sozialfürsorge" sind im Allgemeinen dafür zuständig, Ausgrenzung vorzubeugen und aktiv gegen den Konsum von Alkohol und anderen Suchtmitteln unter Kindern und Jugendlichen vorzugehen. Sie arbeiten darauf hin, dass Kinder und junge Menschen in sicheren, guten Verhältnissen aufwachsen. Die enge Kooperation mit Familien ist ein wichtiger Schwerpunkt. Schweden zählt an die 100

¹⁶ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – PORTUGAL: Ana M. Canhao, pp. 67-70

¹⁷ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – SCHWEDEN: Leif Klingensjö, pp. 71-74

"One-stop-Shops", in denen Dienstleistungen der sozialen Wohlfahrt, für Arbeitsmarktbetreuung und im Zusammenhang mit der Sozialversicherung und Gesundheitsversorgung vereint sind.

Im Vergleich zwischen dem ACCESS-Projekt und den schwedischen Erfahrungen sind einige Übereinstimmungen festzustellen, wie die enge Zusammenarbeit mit Eltern, damit Kindern und Jugendlichen die Unterstützung und der Schutz zukommt, den sie benötigen. Dies gilt auch für neue Formen von Unterstützung und Schulungsprogrammen für Eltern, um eine Verbesserung ihrer elterlichen Kompetenzen zu erlauben. Eine weitere Übereinstimmung betrifft die "Familienzentren". Letztere gehören zu den interessantesten Beispielen für die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und den regionalen Gebietskörperschaften. Sie umfassen Sozialdienstleistungen, die Gesundheitsversorgung für (werdende) Mütter, die Gesundheitsversorgung für Kinder und die erwähnten offenen "Familienzentren" für Familien mit Kindern im Vorschulalter.

Andererseits gibt es in Schweden keine so klare gemeinsame Politik hinsichtlich des wichtigen Zusammenwirkens zwischen dem Bildungsbereich, der Sozialbetreuung und dem Arbeitsmarkt. Eine andere Frage, die für Schweden ebenfalls von Interesse ist: Welche sind die besten Mittel, um auf kommunaler Ebene hochwertige Erkenntnisse und faktengestützte Arbeit zuwege zu bringen? Wie kann die Gesellschaft am besten gegen die "Vererbung" von sozialer Ausgrenzung vorgehen?

4.2 Europäische Interessensverbände

Eurochild¹⁸

Das ACCESS-Projekt verbessert mit der Unterbringung aller Dienstleistungen im selben Gebäude die Zugänglichkeit, insbesondere für die stärker benachteiligten Gruppen. Es zeichnet sich durch ein ganzheitliches Lösungskonzept für das Armutsproblem aus.

Eurochild befürwortet bessere Begleitsysteme, damit gewährleistet werden kann, dass Dienstleistungen optimal auf die Bedürfnisse der Kinder abgestimmt sind bestmögliche Ergebnisse für die Kinder zu Tage fördern. "Kids' Count" wird häufig als vorbildliches Beispiel für entsprechende Datenerhebungen genannt. Es handelt sich um eine niederländische Forschungsinitiative mehrerer nationaler und internationaler Kinderorganisationen, bei der jährlich die Lebenssituation und das Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen in den Niederlanden untersucht wird.

Eurochild spricht außerdem eine Reihe allgemeiner Empfehlungen aus:

- Im Zentrum solcher Gemeinschaftsdienstleistungen muss stehen, was für die Interessen der Kinder am förderlichsten ist.
- Diese Dienstleistungen müssen für einkommensschwache Familien – unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus – kostenfrei sein.

¹⁸ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – EUROCHILD: Karen Del Biondo / Meghaen Anderson, pp. 77-87.

- Elternbetreuung (basierend auf Partnerschaft und Förderung der Selbstkompetenz) erfordert weitaus mehr Anerkennung und Investitionen. Außerdem muss sie mit der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung verknüpft werden.
- Die Rollen und Verantwortungen von Fachleuten, die im Kleinkindbereich tätig sind, müssen viel besser anerkannt werden; Ausbildung und Entlohnung müssen angemessen sein.

Bezüglich der Zweckmäßigkeit des ACCESS-Projekts wurden einige Problempunkte hervorgehoben. Es ist wesentlich, dass eine verbesserte Datenerfassung und ein gutes Monitoring / eine gute Evaluierung auch die Messung der Resultate für die Kinder berücksichtigt. Die Ausbildung, die Kompetenzen und der berufliche Werdegang von Fachleuten im Bereich der Vorschulerziehung verdienen ein angemessenes Maß an Aufmerksamkeit und Investitionen. Nicht zuletzt begrüßt Eurochild die Schwerpunktunterstützung für Eltern in ihrer Rolle als hauptsächliche Betreuungs- und Erziehungsinstanz für ihre Kinder. Bei diesem Ansatz besteht allerdings die Gefahr, dass der Ermittlung elterlicher Schwächen ein zu großer Stellenwert beigemessen wird und dass ein eher bestrafendes Konzept entsteht oder Leistungen an Bedingungen geknüpft werden. Eurochild spricht sich dafür aus, dass Politikmaßnahmen vor allem auf die Selbstbemächtigung und Unterstützung von Familien abzielen und in erster Linie die Ursachen für Armut und Benachteiligung in der Gesellschaft bereinigen.

Europäisches Sozialnetzwerk¹⁹

Das europäische Sozialnetzwerk ist ein unabhängiges Netzwerk für lokale und regionale Sozialdienstleistungen. Seine Mitglieder kümmern sich mitunter auch um Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und Jugendbetreuung. Als Forum für den Austausch und die Ausarbeitung von Politikkonzepten und Verfahrensweisen sowie für die Vertretung lokaler und regionaler Sozialdienstleistungen in Europa begünstigt das europäische Sozialnetzwerk die Koordination und Integration lokaler Dienste.

Das ACCESS-Modell entspricht einer allgemeineren Tendenz zur Koordinierung oder Bündelung lokaler öffentlicher Versorgungsdienste aus verschiedenen Bereichen. Es geht dabei um die Verknüpfung von Sozial- und Arbeitsmarktdiensten (Niederlande, Norwegen), von Sozial- und Gesundheitsdiensten (Italien) oder von Sozial- und Bildungsdiensten (Großbritannien). Die gemeinsame Arbeit unter dem selben Dach sollte auf natürliche und informelle Weise zu einem besseren gegenseitigen Verständnis unter Organisationen und Fachleuten aus verschiedenen Dienstleistungssparten beitragen. Es ist damit jedoch nicht gewährleistet, dass Dienstleistungen im Hinblick auf die Unterstützung von Menschen mit unterschiedlichen Problemen effizient und wirksam ineinander greifen. Das informelle Feedback von ACCESS-NutzerInnen fällt zu spezifischen Dienstleistungen positiv aus, doch besteht noch offensichtlicher Handlungsbedarf, was die allgemeine Partizipation der NutzerInnen an der Konzeption und Umsetzung von Diensten anbelangt.

Außerdem findet eine formale Evaluierung der Qualität einzelner Dienstleistungen oder eine begleitende Kontrolle kaum statt. Zwar sind die Absichten, die in der von allen PartnerInnen unterschriebenen Zieldefinition von ACCESS fixiert sind, positiv – es wäre jedoch sinnvoll zu untersuchen, inwieweit diese

¹⁹ Vgl. die Unterlagen für das Peer Review-Seminar (12./13. Juni 2007) – EUROPÄISCHES SOZIALNETZWERK: Stephen Barnet, pp. 89-91

gemeinsame Vision in der Wirklichkeit Bestand hat. Dies würde Stärken und Schwächen des Modells erkennbar machen und zur Ortung von Entwicklungsspielraum beitragen. Die Rücksprache mit den im Komplex untergebrachten DienstleistungserbringerInnen, der lokalen Gemeinschaft und den DienstleistungsnutzerInnen erscheint als wesentlicher Faktor. Ein möglicher Ansatz wäre die Ausarbeitung integrierter Einzelbeurteilungen von KundInnen (für Menschen mit den komplexesten Bedürfnissen) oder die Zuteilung einer/eines einzigen Sachbearbeiterin/Sachbearbeiters – denn mit je weniger Instanzen KundInnen in Berührung kommen, desto einfach ist der Dienstleistungszugang.

Angesichts der geplanten Eröffnung ähnlicher Zentren in Malta ergibt sich die Chance auf weitere Innovationen. Die LeiterInnen der verschiedenen Zentren bzw. Dienste könnten dazu ermutigt und dabei unterstützt werden, als fachlichen Unterstützungsmechanismus kontinuierliche Kontakte untereinander zu knüpfen. Auf diese Weise wären sie imstande, sich über bewährte Verfahrensweisen und Erkenntnisse aus Projekten auszutauschen und gemeinsame Herausforderungen und mögliche Lösungen aus dem gesamten Inselstaat zu diskutieren. ACCESS ist derzeit eine Ansammlung von Diensten, die bei bestimmten Projekten zusammenarbeiten. Die zentrale Frage lautet, ob die Behörden das ACCESS-Projekt weiter entwickeln möchten. Dabei könnte es sinnvoll sein, über die Bedürfnisse der Gemeinschaft in 5-10 Jahren nachzudenken, und darüber, welche Dienstleistungen und welche Formen der Zusammenarbeit dafür geeignet wären.

4.3 Diskussion der Peer-Länder über die Übertragbarkeit von ACCESS

Großbritannien zeigte sich beeindruckt von den offensichtlichen Vorteilen der gemeinsamen Unterbringung verschiedener Dienste am selben Ort und der Zusammenarbeit zwischen ihnen. Es wurde angeregt, dass eine Kinderklinik eine sinnvolle Ergänzung zu den wertvollen Pluspunkten von ACCESS – kombinierter Standort, gemeinsame Personalschulung und geteilte Vision – darstellen würde.

Schweden setzt auf ein ähnliches Konzept. Es gibt dort Familienzentren, in denen mehrere Dienstleistungen gebündelt sind, wobei deren Schwerpunkt allerdings auf Kindern und verwandten Angelegenheiten liegt. Sie kombinieren Gesundheitsdienste für Kinder mit Dienstleistungen für Mütter und Sozialdienstleistungen. Schwedischen PolitikerInnen aller Couleurs ist es ein Anliegen, die Familienzentren zu fördern; es läuft eine aktuelle Debatte über die besten Lösungen, die Unterstützung für Eltern zu organisieren.

Irland beurteilte das ACCESS-Konzept zwar positiv, hegte jedoch Zweifel an dessen Übertragbarkeit auf die irische Situation. In Irland sind derart viele staatliche Einrichtungen in die Dienstleistungserbringung involviert, dass es äußerst schwierig wäre, ihre Zustimmung zur Zusammenführung an einem gemeinsamen Standort zu erhalten. Das irische Modell ist vielmehr so angelegt, dass die KundInnen in den Familienressourcententren dahingehend zur Selbstkompetenz herangeführt werden, dass ihnen der Weg zur Nutzung der gesamten Bandbreite an Dienstleistungen, die von den verschiedenen Stellen angeboten werden, geebnet wird. Als besonders beeindruckend wurde das explizite Eingehen auf die von der Gemeinschaft geäußerten Bedürfnisse bewertet. Auf diese Weise sichern sich die seit längerem bestehenden AnbieterInnen einen guten Kontaktpunkt mit den NutzerInnen, sodass mehr Bereitschaft für Veränderungen gegeben ist.

Aus Sicht Litauens sind sowohl die Methoden und Rahmenbedingungen von ACCESS als auch seine Zielsetzungen – insbesondere die volle Einbindung von Eltern und Kindern – nachahmenswert. Der letzte Punkt ist bei allen vergleichbaren Zentren zu berücksichtigen. Litauen sah in der Verbindung von Tagesbetreuung für Kinder und Dienstleistungen für die Eltern ebenfalls einen großen Nutzen. In litauischen Tagesbetreuungseinrichtungen besteht keine derartige Verknüpfung, es darf aber davon ausgegangen werden, dass eine Bündelung zur Beseitigung von sozialer Benachteiligung beitragen könnte.

Auch Zypern zeigte sich beeindruckt, derart viele Dienste am selben Ort vereint zu sehen. Eine Frage lautete jedoch, welche Betreuung 5- bis 12-jährige SchülerInnen außerhalb der Unterrichtszeiten erhalten (insbesondere am Nachmittag).

In Ungarn laufen Pläne zur Bündelung verschiedener öffentlicher Verwaltungsdienste. Bei Dienstleistungen im Bereich der Kinderbetreuung wird bereits eng zusammengearbeitet. ACCESS führt jedoch diese beiden Kategorien zusammen – von daher ist es interessant, dies in der Praxis zu beobachten. Derartige Zentren bieten KundInnen die Möglichkeit, für sie geeignete Dienstleistungen auszuwählen; eine alternative Herangehensweise könnte jedoch darin bestehen, kleinere Anlaufstellen zu schaffen, in denen KundInnen eine persönliche Beratung beanspruchen können.

Portugal hatte einen überaus positiven Eindruck von der Besichtigung des Projektstandorts gewonnen. Vor allem das systematische Herangehen an familiäre Probleme bei "Smartkids" wurde als zentraler Präventionsfaktor wahrgenommen. Auf diese Weise sind die Eltern permanent eingebunden – und sie sind in der Präventivarbeit stets der erste Anknüpfungspunkt. Ebenfalls positiv erwähnt wurden die Präsenz und Mitwirkung von Eltern im Kinderbetreuungszentrum, die Funktionsweise des Zentrums für Beschäftigungs- und Schulungskoooperation (ETC) und die Querverbindung zum Büro der Sozialversicherung.

Für *Irland* stellt die Zusammenführung von Sozialversicherung und Arbeitsmarktberatung am selben Standort den erdenklich besten Dienst dar. In Irland haben über die Jahre Versuche stattgefunden, dies zu bewerkstelligen; die beiden Dienste unterstehen jedoch verschiedenen Ministerien mit unterschiedlichen Zielen, und die KundInnen scheinen nicht die oberste Priorität zu sein. Das ganzheitliche ACCESS-Konzept begünstigt in jedem Fall die soziale Eingliederung, und die Arbeit zu und mit einer gemeinsamen Politik – z. B. in den Managementsitzungen – stellt dafür zweifellos einen wesentlichen Punkt dar. Darüber hinaus fällt die Erstanmeldung der Arbeitssuchenden in die Zuständigkeit der Sozialversicherung. Es wurde hinzugefügt, dass der Ausbau von IT und eGovernment in Malta zu einem Abbau der Hürden zwischen verschiedenen Regierungsdienststellen beiträgt.

Eurochild betonte die Notwendigkeit, schon im frühesten Alter anzusetzen, um dem Kreislauf der Deprivation einen Riegel vorzuschieben. Die Organisation zeigte sich insofern beeindruckt, wie viele Kleinkinder am "Smartkids"-Programm teilnehmen. Auch die Einbindung der Eltern ist ein ganz wichtiger Faktor, ebenso wie die Anordnung des ACCESS-Gebäudes und die Zusammenarbeit zwischen den MitarbeiterInnen aus den verschiedenen Einheiten. Es wurde festgestellt, dass "Smartkids" überwiegend vorbeugend agiert. Es ist notwendig, Ziele zu setzen, aber die Erfahrungen aus ACCESS liefern die Grundlage dafür. Es war sehr wichtig, zunächst praxisnah zu arbeiten.

Auch die maltesischen VertreterInnen hielten aus dem Austausch bei dieser Peer Review mehrere Punkte fest. Insbesondere griffen sie die Anregung auf, Dienstleistungen für Kinder ab drei Jahren in die Kooperationsstruktur von ACCESS einzuflechten. Außerdem könnte stärker auf das Funktionsmuster eines

Kinder-/Familienzentrums hingearbeitet werden. Auch der Vorschlag, Gesundheitsdienstleistungen einzufügen (wie in Großbritannien), fand Anklang.

Ebenfalls vonnöten ist eine systematische Analyse der tatsächlichen Probleme vor Ort. Es wurde argumentiert, dass ein Studienprogramm auf der Grundlage wissenschaftlicher Daten die spezifischen Zielwerte zu Tage fördern könnte. Doch ist auch ein anderer Ansatz denkbar. ACCESS hat vier Bedürfnisse und Prioritäten geortet. Diese sollten im Hinblick auf die allgemeine Bedarfsermittlung vor Ort sehr hilfreich sein. Bei 60 % der von ACCESS-SozialbetreuerInnen seit Anfang 2007 bearbeiteten Fälle handelt es sich um Personen, die das Zentrum aus eigener Initiative aufsuchten. Dies kann als Indikator gewertet werden, dass sie gut betreut und ihre Bedürfnisse erfüllt wurden. ACCESS verlegt sich außerdem auf eine zunehmend proaktive Vorgangsweise, je mehr Wissen über die Gemeinschaft vorhanden ist. Heute sind die Erkenntnisse ausreichend, um ihre vorrangigen Anliegen zu verstehen.

5. Schlussfolgerungen und Lehren

Um einen Vergleich anstellen und Übereinstimmungen und Abweichungen zwischen den teilnehmenden Ländern erkennen zu können, muss der Rahmen der Diskussion selbstverständlich auf den zutreffenden Politikkontext eingeeengt werden, unter Berücksichtigung der besonderen wirtschaftlichen, geschichtlichen, politischen und sozialen Merkmale.

Einige Charakteristika der maltesischen Gesellschaft sind möglicherweise von besonderer Relevanz für das Verständnis und die Einschätzung von ACCESS: Zum einen die geringe Größe des Landes und die Tradition eines zentralistischen Sozialhilfswesens, bei dem gemeinnützige Organisationen seit langem eine anerkannte Rolle spielen, zum anderen der Umstand, dass die Kultur des Informationsaustausches nicht tief verwurzelt ist, und eine allgemeine Einstellung, dass die politischen Instanzen und die öffentliche Hand die "Versorgung" wahrnehmen müssen – oder anders herum, eine eher passive "EmpfängerInnenhaltung", die in Teilen der Gesellschaft noch immer überwiegt. All diese Punkte stellen Herausforderungen dar, die der Weiterentwicklung einer wirksamen Netzwerkarbeit in der Dienstleistungsumsetzung entgegenstehen.

Die wichtigsten Unterschiede zwischen den Peer-Ländern bezüglich Größe, Bevölkerungsdichte, Schuleintrittsalter und Strukturmodelle für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wurden genannt. Die EU-Mitgliedstaaten stehen außerdem auf unterschiedlichen Stufen der Dienstleistungsversorgung, und es bestehen auch Unterschiede hinsichtlich der Zusammenarbeit und Integration zwischen einzelnen Diensten. Die beste Perspektive auf den Problembereich ergibt sich, wenn die Angemessenheit, Zugänglichkeit und Leistbarkeit vorangestellt wird. Diese Kriterien gelten möglicherweise in unterschiedlichem Ausmaß für die verschiedenen Einheiten und Dienstleistungsarten im ACCESS-Komplex. Das Bewusstsein für die unterschiedlichen Sichtweisen der verschiedenen Interessensvertretungen ist und bleibt von größter Wichtigkeit. Humanressourcen sind augenscheinlich ein kritisches Element für die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen. Daraus ergeben sich mehrere Schlussfolgerungen für die Qualifikationen, die Schulung (auch intern) und die Budgets.

Doch abseits dieser Unterschiede stehen die meisten Ländern ähnlichen Problemen gegenüber, die es zu bewältigen gilt. Das gilt beispielsweise für die Ausbildung der Fachleute (z. B. SozialbetreuerInnen), die in die Dienstleistungsumsetzung involviert sind, die Zu- und Abwanderung oder die Herausforderungen für Alleinerziehende. Es wurde übereinstimmend festgehalten, dass das gemeinschaftsbasierte Modell die

besten Erfolgsaussichten hat. Doch aus wie vielen Menschen setzt sich eine "Gemeinschaft" zusammen? Für Länder mit zweckgebundenen Budgets ist der Spielraum für die Dienstleistungsversorgung kleiner.

Einige Peer-Länder zeigten sich beeindruckt davon, dass die Dienste für alle zugänglich sind und Stigmatisierung so vermieden wird, was insbesondere für MigrantInnen von Belang ist. Die Versorgung mit vielen verschiedenen Dienstleistungen im selben Gebäude erlaubt es BesucherInnen und KundInnen auch, ihre Anonymität besser zu wahren. In diesem Zusammenhang merkten die TeilnehmerInnen an, dass die Raumanordnung im Zentrum keinen Schutz der Privatsphäre von SozialhilfeantragstellerInnen bietet. Die Leitung von ACCESS teilt diese Sorge und fasst bereits entsprechende Abstellmaßnahmen ins Auge.

Was die Nachahmung von ACCESS angeht, ergab die Diskussion unter den Peer-Ländern, dass sie sogar innerhalb Maltas auf Schwierigkeiten stoßen könnte. Die TeilnehmerInnen stimmten darin überein, dass eine direkte Übernahme scheitern müsste, allerdings ließen sich die wichtigsten Grundsätze von ACCESS auf andere Situationen und Länder übertragen. Es sei besonders wichtig, vorab die Prioritäten des jeweiligen Gebiets auszuloten und möglichst auch die Grenzen der betreffenden lokalen Gemeinschaft abzustecken. Nach der Einschätzung der lokalen Bedürfnisse muss ein Aktionsplan mitsamt zeitlichem Rahmen ausgearbeitet werden; außerdem ist festzulegen, wer in einem gemeinschaftlichen Ressourcenzentrum die zentralen Dienstleistungen wahrnehmen soll. Hinsichtlich der Umsetzung herrschte Konsens unter den Peer-Ländern, was die Bedeutung eines ganzheitlichen Dienstleistungsangebots für Eltern und Kindern betrifft.

Daneben gibt es ein Größenproblem. ACCESS kann als anregendes Beispiel für angewandte Sozialwissenschaften betrachtet werden, da es mit dem Aufbau einer neuen Form der Dienstleistungsversorgung eine Paradigmenverschiebung vollzogen hat. Doch lässt sich in sich größeren Mitgliedstaaten verwirklichen, was in Malta machbar ist? Ungarn und Schweden halten es für denkbar, das ACCESS-Modell in kleineren Kommunen einzusetzen, wo kaum Bedarf an Zusammenarbeit gegeben ist – sofern die Dienstleistungsversorgung dort überhaupt ein Thema ist.

Viele TeilnehmerInnen hielten besonders die Dienstleistungsintegration und das ganzheitliche Konzept von ACCESS für bedeutend. Doch wahrscheinlich meinten damit nicht alle das Gleiche. Zwischen Splitterformation und Integration gibt es eine Vielzahl von Zwischenstufen. Strukturintegration bedeutet mehr als nur gemeinsames Arbeiten. Unzureichende öffentliche Mittel sind eine klare Hürde für ein hohes Maß an Integration. Vielleicht ist für eine integrierte Dienstleistungsversorgung eine separate Mittelausstattung zielführend, wenn die ACCESS-Einheiten über eine direkte Budgetlinie der Stelle bzw. des Ministeriums finanziert werden, dem sie angehören.

Die meisten Peer-Länder vertraten die Ansicht, dass die Ansiedlung der Sozialversicherung und der Arbeitsmarktvermittlung am selben Standort die denkbar beste Versorgungsvariante darstellt. Andere meinten, besonders die Kontrollmechanismen in der ETC mit nach Hause nehmen zu wollen. Wann immer diese beiden Dienste auf zwei verschiedene Ministerien mit unterschiedlichen Zielsetzungen verteilt sind, behindert dies potenziell eine gute Zusammenarbeit, wie sie hier gegeben ist. Es wurde festgestellt, dass der Ausbau von IT und eGovernment (in Malta) ebenfalls zum Abbau der Schranken zwischen den verschiedenen Regierungsdienststellen beiträgt.

Die Notwendigkeit, ein verstärktes Augenmerk auf Prävention zu legen, anstatt darauf zu warten, dass Fälle zugewiesen werden, wurde mit Nachdruck betont. Gleichzeitig wurde der systematische Ansatz von

"Smartkids" bei familiären Problemen als zentrales Element der Vorbeugung hervorgehoben. Er erlaubt die Einbindung der Eltern – diese sind in der Präventivarbeit stets der erste Anknüpfungspunkt. In diesem Zusammenhang betonten viele TeilnehmerInnen, dass eine hochwertige Kinderbetreuung nicht nur für die Kinderwohlfahrt von großer Bedeutung ist, sondern auch in finanzieller Hinsicht für den Staat. Die Investition in vorschulische Einrichtungen wirft einen langfristigen wirtschaftlichen Ertrag ab.

Studien zur Entwicklung des Kindes belegen eindeutig die Vielschichtigkeit der Einflussfaktoren. So sind die Rolle eines aufmerksamen und stimulierenden elterlichen Verhaltens und die Qualität der Kinderbetreuung erwiesen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Bedeutung der Mehrdimensionalität des Konzepts der Kinderwohlfahrt unterstrichen. Dies stützt die These, es gelte die Perspektive der Primärprävention einzunehmen und ein korrektes Mindestmaß an Universalhilfen und einen Zugang zu (leistbaren und guten) Diensten für Vorschulkinder in Kombination mit geeigneten zielgenauen Serviceleistungen anzubieten.

Deshalb müssen staatliche Behörden auch Qualitätsrichtlinien und Zulassungsmechanismen einrichten. Von größter Wichtigkeit ist auch, dass Inspektionen und begleitende Kontrollen stattfinden, um die Einhaltung der Qualitätsniveaus zu gewährleisten. ACCESS liefert ein gutes Modell eines mehrdimensionalen Herangehens an Kinderwohlfahrt. Vervollständigt werden könnte das Modell durch eine Einrichtung zur Gesundheitsversorgung (für Kinder).

Im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung wurde festgestellt, dass in der maltesischen Gesellschaft ein Paradigmenwechsel noch aussteht. Die ersten Lebensjahre werden heute immer noch allzu oft als bloße Vorbereitung auf die spätere Bildung angesehen – dabei handelt es um maßgebliche, formende Jahre. Darüber hinaus haben viele EU-Mitgliedstaaten mit einer sowohl quantitativen als auch qualitativen Personalknappheit zu kämpfen. Im Falle Maltas gibt es noch große Rückstände, was die Qualität der Versorgung für 3- bis 5-Jährige und die Anknüpfung an die Einrichtungen für die Gruppe der 0- bis 3-Jährigen betrifft.

Der immer lauter werdende Ruf nach faktengestützten Politikkonzepten verdeutlicht die Notwendigkeit verschiedener Formen der Evaluierung. In Großbritannien liefert die Nationale Evaluierung des "Sure Start" Programms (NESS) ein vorzügliches Beispiel einer rigorosen, umfassenden Evaluierung. Sie verdeutlicht, dass öffentliche Behörden bei neuen Politikmaßnahmen oder Diensten zwischen verschiedenen Aspekten von "Erfolg" unterscheiden müssen. Die Beurteilung der Vorbereitung und Abwicklung eines Programms und die Messung der NutzerInnenzufriedenheit geben wertvolle Aufschlüsse. Doch um zu bestimmen, inwieweit ein Programm eine Veränderung herbeiführt, die mit einem Rückgang der Indizes sozialer Ausgrenzung einhergeht, muss eine Wirkungsmessung durchgeführt werden. Nicht zuletzt kommt auch den Kosten-Nutzen-Analysen eine hohe Bedeutung zu, um die Kostenwirksamkeit einzuschätzen, wobei spezifische Daten zu den Kosten häufig fehlen²⁰.

In Gegenüberstellung zu diesen quantifizierenden Kriterien liegt die Kernbotschaft von ACCESS in der Qualität. Die Schwerpunktsetzung auf einen guten Start ins Leben für Kinder unterstreicht dieses Ziel, Menschen das bestmögliche Leben zu ermöglichen. Kraft dieser Philosophie darf gefragt werden, ob rigorose Zielorientierungen, Monitoring und diverse Formen von Evaluierungen noch Spielraum für soziale Einflussnahme, innovatives Denken und die Hoffnung auf ein Weiterkommen lassen.

²⁰ Vgl. dazu die Stellungnahme Großbritanniens (Melhuish/Whitley/Jackson)

Die TeilnehmerInnen der Peer Review machten *eine Vielzahl von Vorschlägen*:

- Der Einrichtung von ACCESS ging keine wissenschaftliche Analyse der Bedürfnisse vor Ort voraus. Seine heutige Funktionsweise vermittelt eher den Eindruck einer Dezentralisierung von Diensten, und weniger eines Instruments, das speziell für das Zielgebiet und dessen besonderen Bedürfnisse konzipiert wurde. Eine systematische, regelmäßig aktualisierte Analyse der Probleme vor Ort könnte sehr hilfreich sein. Auf dieser Basis könnten weitere Präventivbestrebungen bei ACCESS ins Auge gefasst werden.
- Das Ausmaß der Integration von Dienstleistungen kann unterschiedlich ausfallen (von zersplittert bis zur vollständigen Zusammenlegung oder von informell bis zur formalen Bündelung). Im Falle von ACCESS könnten die Vorteile einer weiter gehenden Integration analysiert werden (z. B. mehr Budgetbündelung, Protokolle zwischen den Diensten als Möglichkeit zur Erfahrungsvermittlung an NeueinsteigerInnen, Bestellung einer koordinierenden Person für alle Dienste, um spezifische KundInnenbedürfnisse zu erfüllen).
- Mehr formale Arrangements für die Hinzuziehung von Interessensvertretungen (z. B. Fragebögen zur KundInnenzufriedenheit, Teilnahme der NutzerInnen im Direktorium) könnten überlegt werden.
- Möglicherweise wäre es sinnvoll, das Zentrum um eine Reihe weiterer Dienstleistungen zu ergänzen, etwa Dienstleistungen für Kinder über drei Jahren und Gesundheitsdienste (z. B. FürsorgerInnen).
- Obwohl in Eigeninitiative erfolgende Besuche der KundInnen an sich ein positives Merkmal darstellen, besteht ein Manko an formalem Monitoring und Evaluierungen des Projekts, wie beim Seminar besprochen wurde. Es wurde festgehalten, dass die erste vollständige externe Evaluierung von ACCESS für Ende 2007 geplant ist.

Die Wissenschaft weist vielfältige Faktoren aus, die sich auf die Entwicklung des Kindes positiv auswirken. Alle MitarbeiterInnen, die (direkt) mit Kleinkindern zu tun haben, könnten anhand folgender Faktoren gefiltert werden, und es könnte festgestellt werden, in welchen Punkten Verbesserungsbedarf gegeben ist.

- Gut ausgebildetes Personal mit Engagement für die Arbeit mit Kindern;
- Sichere, hygienische und für Eltern zugängliche Einrichtungen;
- Gruppenzusammensetzungen und -größen, die dem Personal eine sinnvolle und aufmerksame Interaktion mit den Kindern erlauben;
- MitarbeiterInnenförderung zur Sicherstellung von Kontinuität, Stabilität und Qualitätssteigerung;
- Schulung am Dienstort zusätzlich zu formaler Ausbildung;
- Angemessene Entlohnung als Garantie für Zufriedenheit am Arbeitsplatz;
- Der Entwicklung angepasste Arbeitspläne.

Auch die maltesischen VertreterInnen hielten aus dem Austausch bei dieser Peer Review mehrere Punkte fest. Insbesondere griffen sie die Anregung auf, Dienstleistungen für Kinder ab drei Jahren in die Kooperationsstruktur von ACCESS einzuflechten. Außerdem könnte stärker auf das Funktionsmuster eines Kinder-/Familienzentrums hingearbeitet werden. Auch der Vorschlag, Gesundheitsdienstleistungen einzufügen (wie in Großbritannien), fand Anklang.

Wenn hier allgemein von Eltern die Rede ist, muss auf eine starke Geschlechterkluff aufmerksam gemacht werden – die Betreuung wird zum überwiegenden Teil von den Müttern wahrgenommen. Im Allgemeinen wird deshalb empfohlen, dass Politikkonzepte, Programme und Dienstleistungen nicht nur aus der Perspektive der Klassen- oder ethnischen Zugehörigkeit, sondern auch aus der Geschlechterperspektive

betrachtet werden. Es lässt sich beispielsweise ins Treffen führen, dass die Situation (armer) alleinerziehender Mütter als Indikator für die Gesamtlage von Frauen innerhalb eines bestimmten nationalen Kontexts gelten kann. Welcher Diskurs überwiegt bezüglich der Rolle der Väter? Ein Problem, das damit zusammenhängt, ist die einseitige Geschlechterzusammensetzung des ACCESS-Personals, v. a. bei den Diensten im Vorschulbereich. Es kann über die Folgen der Feminisierung von Betreuung und Erziehung nachgedacht werden.

Wissenschaftliche Erkenntnisse legen auch eine Reihe positiver Grundsätze für Programme zur Elternförderung nahe. Insofern kann angeregt werden, über die Verfahrensweisen verschiedener ACCESS-Einheiten anhand folgender Prinzipien nachzudenken: eine nicht urteilende und nicht stigmatisierende Ausrichtung; ein "Bottom-up" Ansatz; breit gelagerte und flexible Dienstleistungen; Verständnis für die Erlebnisse von Minderheiten und ethnischen Gruppen.

Traditionell zeichneten sich Elternberatungen durch eine Schwerpunktausrichtung auf Mütter aus. Dies trifft auch auf die maltesische Gesellschaft zu. Insgesamt stecken solche Programme für Väter noch in den Kinderschuhen. Insofern stellt sich noch die gewaltige Herausforderung, zu eruieren, welche Art von Programmen eine wirksame Veränderung des väterlichen Zugangs zur Elternrolle herbeiführen kann.

In den letzten Jahren konnten hohe Erfolgswerte verbucht werden. Unterdessen sind die Arbeiten in vielen Bereichen noch in Gang, und es ist ein adäquater Zeitrahmen erforderlich, damit alle AkteurInnen in der Lage sind, weitere konkrete Umsetzungen zu liefern. Bisher kam von den maltesischen Behörden eine eindeutige Unterstützung für diese Philosophie und diese Arbeitsweisen. Da die (Politik-)Agenda um weitere Herausforderungen und Ansprüche ergänzt wurde, ist es notwendig, die mittelfristige Finanzierungsbeständigkeit zu sichern. Der offensichtliche Bedarf an umfassenden, schlüssigen und fortgesetzten Politiklösungen bleibt bestehen. Sind die Politik- und Verwaltungsinstanzen Maltas in der Lage, den Verpflichtungen und Investitionen, welche die wertvolle ACCESS-Initiative bislang getragen haben, weiter nachzukommen? Oder könnten die Bemühungen anlässlich des fünfjährigen Bestehens von ACCESS noch verstärkt werden?

Anhang

Tabelle 1: Bevölkerung Maltas, aufgeschlüsselt nach Wohnort (1931-2005)

	1931	1948	1957	1967	1985	1995	2005
MALTA	241.621	305.991	319.620	314.216	345.418	378.132	404.039
Malta	217.784	278.311	292.019	288.238	319.736	349.106	372.986
Gozo und Comino	23.837	27.680	27.601	25.978	25.682	29.026	31.053
Birgu	6.573	3.816	4.242	4.017	3.572	3.069	2.691
Isla	7.683	2.756	5.065	4.749	4.158	3.528	3.083
Bormla	12.163	4.822	9.095	9.123	7.731	6.085	5.642
Kalkara	1.899	2.068	2.101	1.945	2.086	2.833	2.871
	28.318	13.462	20.503	19.834	17.547	15.515	14.287

Tabelle 2: Bevölkerung Maltas, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Wohnort (1995-2005)

	1995			2005		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
MALTA	186.836	191.296	378.132	200.715	203.324	404.039
Malta	172.668	176.438	349.106	185.366	187.620	372.986
Gozo und Comino	14.168	14.858	29.026	15.349	15.704	31.053
Birgu	1.562	1.507	3.069	1.393	1.298	2.691
Isla	1.740	1.788	3.528	1.548	1.535	3.083
Bormla	2.997	3.088	6.085	2.780	2.862	5.642
Kalkara	1.438	1.395	2.833	1.448	1.423	2.871
	7.737	7.778	15.515	7.169	7.118	14.287

Tabelle 3: Bevölkerungsdichte Maltas (1995-2005)

	1995			2005		
	Bevölkerung	EinwohnerInnen je km ²	Fläche (km ²)	Bevölkerung	EinwohnerInnen je km ²	Entwicklung 1995-2005
MALTA	378.132	1.200	315.15	404.039	1.282	82
Malta	349.106	1.417	246.49	372.986	1.513	96
Gozo und Comino	29.026	422	68.67	31.053	452	30
Birgu	3.069	5.852	0.52	2.691	5.132	-720
Isla	3.528	22.078	0.16	3.083	19.293	-2.785
Bormla	6.085	7.125	0.91	5.642	6.215	-910
Kalkara	2.833	1.611	1.76	2.871	1.632	21

Tabelle 4: Bevölkerung Maltas, nach Altersgruppen und Wohnort (in %) (November 2005)

	0-14	15-24	25-49	50-64	65-79	80+	N= 100%=
MALTA	17.1	14.4	34.5	20.3	10.8	2.9	
Malta	17.0	14.0	34.7	20.3	10.7	2.9	100,0
Gozo und Comino	17.4	14.4	32.2	20.0	12.0	4.0	100,0
Birgu	13.0	14.1	29.8	24.2	16.0	2.8	100,0
Isla	14.8	14.0	31.5	22.3	13.7	3.8	100,0
Bormla	17.7	14.7	30.1	20.1	14.0	3.5	100,0
Kalkara	18.3	15.3	35.8	18.6	10.2	1.9	100,0

Literatur

www.peer-review-social-inclusion.net (Auswahl)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2006/sure-start (UK)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2005/review-22 (Portugal)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/review-18 (Irland)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/review-11 (Finnland)

www.peer-review-social-inclusion.net/peer-reviews/2004/review-7 (Schweden)

www.oecd.org/edu/earlychildhood

www.mfss.gov.mt

http://mfss.gov.mt/documents/msp/nap_inc_2006_2008.pdf

www.childcaremalta.org

www.appogg.gov.mt