



Mercredi 1^{er} octobre 2008

COMMUNIQUE DE PRESSE

De nouveaux outils seront nécessaires pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale

Le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil un rapport sur l'évaluation des mesures d'insertion socioprofessionnelle du canton de Fribourg. Se basant sur les travaux d'experts externes, le Gouvernement relève la nécessité de se doter de nouveaux outils pour assurer une coordination optimale des prestations.

Le recul nécessaire pour procéder à une analyse

Le dispositif actuel pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale date des années 2000, lorsque sont entrées en vigueur la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) et la loi sur l'aide sociale (LASoc) révisées. Il allie les mesures de réinsertion professionnelle pour les demandeurs d'emploi et les chômeurs et les mesures d'insertion sociale prévues pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de retrouver leur autonomie.

En 2006, après sa réponse à [un postulat](#) concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat estimait avoir le recul nécessaire pour procéder à l'évaluation du dispositif actuel. L'analyse, confiée aux professeurs Yves Flückiger de l'Observatoire universitaire de l'emploi de Genève (OUE) et Giuliano Bonoli de l'Institut des hautes études en administration publique de Lausanne (IDHEAP), donne des pistes pour améliorer l'organisation actuelle afin qu'elle corresponde à l'évolution de la situation sociale et économique fribourgeoise. Comme l'ont relevé les conseillers d'Etat Anne-Claude Demierre et Beat Vonlanthen, Fribourg est l'un des premiers cantons à avoir procédé à une telle analyse de son dispositif de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale. L'originalité de son approche consiste à avoir pris en compte également les potentialités du marché du travail et le profil des personnes qui se retrouvent au chômage. Tout cela a permis de dégager certains éléments importants pour proposer l'amélioration de l'efficacité du dispositif.

Assurer une continuité dans la prise en charge

Les améliorations proposées par les experts ne remettent pas en cause les fondements de l'organisation actuelle. Ainsi, les possibilités offertes aux personnes concernées de travailler en entreprise, par le biais de leur engagement par les Offices régionaux de placement du Service public de l'emploi, figurent parmi les points forts du dispositif, de même que les effets bénéfiques des mesures d'insertion sociale pour les personnes fragilisées. L'existence d'une collaboration interinstitutionnelle (CII) lancée en 2002 par le Conseil d'Etat est également relevée comme un élément central du système. Sous la loupe des experts, un certain nombre d'obstacles à la réinsertion professionnelle ont néanmoins été découverts. Parmi les facteurs endogènes, les experts mettent notamment en évidence un cloisonnement du système entraînant des problèmes de coordination entre les Offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux régionaux (SSR).

Suite aux conclusions des experts et à leurs propositions d'amélioration du dispositif, le Conseil d'Etat a opté pour la création de trois plateformes régionales (nord-centre-sud) assurant une meilleure collaboration entre les services chargés de l'insertion professionnelle et ceux chargés de l'insertion sociale. Les conseillers en placements et assistants sociaux de ces plateformes seront spécialisés dans le suivi et le coaching des personnes prises en charge. Ils seront chargés d'évaluer les situations particulières et assureront une continuité dans le suivi de ces situations. Un catalogue

de mesures sera créé à partir des mesures d'insertion sociale et des mesures de réinsertion professionnelle existantes afin de répondre à des besoins spécifiques.

Les divers ajustements proposés seront pilotés conjointement par la Direction de la santé et des affaires sociales et la Direction de l'économie et de l'emploi. Ils seront entérinés dans le nouveau projet de loi sur l'emploi et le marché du travail, présenté prochainement au Grand Conseil.

Toutefois, malgré cette réforme du dispositif, la situation d'une certaine partie des chômeurs de longue durée ne trouvera pas forcément de solution satisfaisante. Il s'agit d'une problématique qui ne peut être réglée même par le système de réinsertion le plus performant. Aussi, le canton de Fribourg doit étudier d'autres solutions et met pour cela en place un groupe d'étude qui rendra ses premières conclusions à la fin de l'année 2009.

QUELQUES DEFINITIONS

Collaboration interinstitutionnelle

Une partie de la population cumule des problèmes de chômage, de santé et de difficultés sociales. Cette situation entrave le retour sur le marché du travail et engendre précarité et exclusion sociale. Pour aider ces personnes, le canton de Fribourg a mis sur pied une collaboration interinstitutionnelle (CII). Il s'agit d'une stratégie commune des Offices régionaux de placements (ORP), de l'Office cantonal de l'assurance invalidité (OAI) et des services sociaux régionaux (SSR) pour améliorer l'efficacité de la réinsertion sociale et professionnelle des personnes concernées.

Mesures d'insertion sociale (MIS)

Les mesures d'insertion sociale (MIS) sont destinées aux personnes n'ayant pas accès aux mesures d'insertion professionnelle et auxquelles une aide personnalisée est proposée afin de les inciter à poursuivre deux objectifs indissociables : renforcer leurs compétences sociales et éviter leur isolement social en développant leurs liens sociaux. [Catalogue MIS](#).

Mesures d'insertion professionnelle

Ces mesures sont proposées aux personnes qui ne présentent en principe pas de problématique sociale, dans le but d'améliorer leurs compétences professionnelles. [Mesures d'aide](#).

Annexe

Rapport du Conseil d'Etat

Sur www.admin.fr.ch/dsas : Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle des professeurs Bonoli et Flückiger (88 pages)

CONTACTS ET INFORMATIONS

Service de l'action sociale, M. Jean-Claude Simonet, conseiller scientifique, tél. 026 305 29 04 (de 14h00h à 15h00)

Service public de l'emploi, M. Marc Genilloud, chef de service, tél. 026 305 96 76 – 079 201 75 43

Direction de la santé et des affaires sociales Claudia Lauper, conseillère scientifique - tél. 026 305 29 04 – 079 347 51 38

Retrouvez le communiqué de presse sur le site internet de la Direction de la santé et des affaires sociales www.admin.fr.ch/dsas/ et sur celui de la Direction de l'économie et de l'emploi www.admin.fr.ch/dee

RAPPORT N° 96 16 septembre 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'évaluation des mesures de réinsertion
socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre les résultats de l'évaluation du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle en vigueur dans le canton de Fribourg depuis 2000 et de vous faire part de la prise de position du Conseil d'Etat à son sujet.

Ce rapport comporte six chapitres qui, d'abord, rappellent l'organisation du dispositif actuel, puis exposent une synthèse des résultats de cette évaluation mandatée à des experts, avant de présenter les suites que le Conseil d'Etat entend donner à cette étude.

1. Introduction
2. Dispositif actuel
3. Evaluation
 - 3.1 Constats
 - 3.2 Recommandations
4. Aménagement du dispositif
5. Appréciation stratégique de la politique cantonale en matière de chômage de longue durée
6. Conclusion

1. INTRODUCTION

L'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton a été décidée par le Conseil d'Etat au terme de sa réponse à deux postulats concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg (N° 272.05) et la demande d'audit externe du Service public de l'emploi (N° 278.05). Par ailleurs, la loi sur l'aide sociale (LASoc), à son article 22a al. 3, donne au Conseil d'Etat la compétence de mandater au moins une fois par législature, un organe externe pour évaluer quantitativement et qualitativement les mesures d'insertion relevant de la LASoc et celles relevant de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). Le Conseil d'Etat en informe le Grand Conseil. C'est la première fois qu'une telle évaluation a été réalisée depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 de la LEAC et de la LASoc révisées.

Dans sa réponse au postulat concernant le degré de pauvreté dans le canton, le Conseil d'Etat a relevé les limites actuelles des interventions publiques notamment à l'égard des chômeurs sans qualification. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé:

- de procéder globalement à une évaluation quantitative, qualitative et prospective du dispositif LEAC/LASoc en vigueur dans le canton pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale;
- de vérifier en particulier l'adéquation et l'efficacité de ce dispositif en regard du contexte socio-économique en procédant à une analyse approfondie à l'échelle du canton des potentialités du marché du travail et de la situation de l'emploi pour les travailleurs et les travailleuses les moins qualifiés et en prêtant également une attention à la dynamique du chômage en lien avec l'activité des *working poor*;
- de dégager à partir des enseignements de cette évaluation et sur la base d'une recherche exploratoire, des in-

dications et des propositions concrètes pour ajuster si nécessaire le dispositif cantonal, voire le renouveler.

L'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg a été réalisée sur mandat conjoint de la Direction de la santé et des affaires sociales et de la Direction de l'économie et de l'emploi. Le cahier des charges a été adopté par le Conseil d'Etat le 26 juin 2006. L'évaluation a été menée entre mai et décembre 2007 par deux équipes de chercheurs, l'une de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, le Professeur Bonoli et, l'autre, de l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) de Genève, le Professeur Flückiger. L'étude porte sur la période 2000–2005. Le coût de cette étude s'est élevé à 180 000 francs assumés à part égale entre l'Etat et les communes. L'évaluation originale en français est disponible sur le site Internet www.admin.fr.ch/dsas.

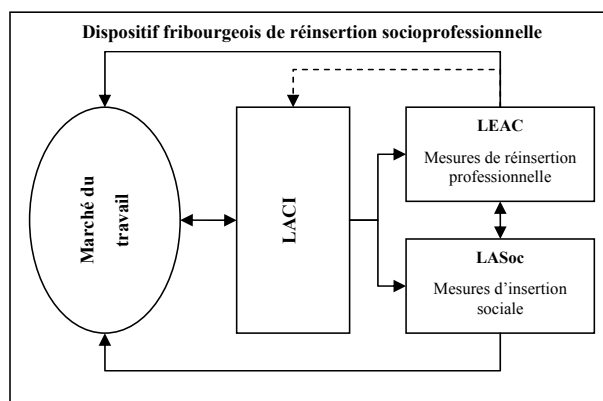
2. DISPOSITIF ACTUEL

Le dispositif légal en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 dans le canton de Fribourg pour lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale est constitué de deux volets:

- les mesures de réinsertion professionnelle (mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle) relevant de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) et
- les mesures d'insertion sociale (MIS) ancrées dans la loi sur l'aide sociale (LASoc).

Ces mesures visent, respectivement, à garantir la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi et des chômeurs (art. 22 LEAC) et à permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de retrouver ou de développer leur autonomie et leur insertion sociale (art. 4 al. 5 LASoc).

Ces deux volets ont été conçus et réalisés de manière complémentaire. Le premier consiste à donner une possibilité supplémentaire aux personnes qui ont épuisé leurs indemnités de chômage fédérales (délai-cadre LACI) ou qui n'en remplissent pas les conditions de se réinsérer sur le marché du travail par des mesures permettant de compléter les connaissances professionnelles ou les compétences sociales ou d'en acquérir de nouvelles. Le second a pour but de maintenir l'insertion sociale des bénéficiaires de l'aide sociale et, si possible, de favoriser leur réinsertion socioprofessionnelle.



L'utilisation des mesures du marché du travail dans le but d'ouvrir un délai-cadre de l'assurance-chômage fédérale est une pratique répandue en Suisse. Cela est pourtant dommageable quant aux chances de réinsertion professionnelle puisque les incitations à reprendre un emploi sont réduites. Pour cela, en 2005 le Service public de l'emploi (SPE) a décidé de réorienter le dispositif LEAC de manière telle qu'il ne soit plus systématiquement utilisé dans le but d'ouvrir un nouveau délai-cadre LACI. Concrètement, la durée maximale des mesures relevant de la LEAC a été adaptée au projet professionnel.

Parallèlement et en complément à ce dispositif, le Conseil d'Etat a institué dès 2002 une Commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle. Cette commission a pour mandat de proposer un concept optimisant la collaboration entre les services du chômage, de l'aide sociale et de l'assurance invalidité afin de prévenir l'exclusion sociale et de favoriser la réinsertion professionnelle de personnes qui cumulent des problèmes. La mise sur pied de cette commission répond également aux recommandations d'octobre 2001 de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférences des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS).

3. ÉVALUATION

3.1 Constats

L'évaluation des Professeurs Bonoli et Flückiger avait pour but d'analyser l'adéquation et l'efficacité du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle en regard du contexte socio-économique. Il en ressort des points forts qui doivent être maintenus et des faiblesses qui doivent être corrigées afin d'assurer l'efficacité du dispositif.

Parmi les points forts, il y a lieu de relever en particulier les éléments suivants:

- La possibilité de travailler en entreprise offerte aux bénéficiaires LEAC. Ces mesures permettent aux bénéficiaires de retrouver un contact avec le marché du travail, sans poser des contraintes excessives aux entreprises qui accueillent les demandeurs d'emploi.
- La forme juridique de l'engagement des entreprises dans les mesures LEAC. Les entreprises peuvent participer aux mesures sans devoir prendre de risques, car l'autorité qui engage le demandeur d'emploi est le Service public de l'emploi (SPE), qui le met à disposition de l'entreprise partenaire à travers un contrat de location de service.
- La fonction de renforcement, de stabilisation et de dynamisation des personnes fragilisées au travers des MIS. Ces mesures sont des outils qui permettent de redonner de l'élan, de la confiance et un rythme à des personnes qui sont en phase de désocialisation.
- L'initialisation d'une collaboration interinstitutionnelle (CII). La CII implique l'assurance invalidité dans les cas de bénéficiaires ayant des problèmes de santé.

A l'inverse, des obstacles à la réinsertion professionnelle ont également été découverts. Les chercheurs ont mis en évidence les faiblesses suivantes:

- Il manque une prise en charge adaptée pour une population à faible employabilité qui échappe aux deux piliers du dispositif.

- Les problèmes de coordination entre les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux régionaux (SSR) se répercutent sur l'efficacité du dispositif. La vision du processus de réinsertion qui est à la base du dispositif est trop séquentielle: réinsertion sociale d'abord et professionnelle ensuite. Cette démarche présuppose une forte connexion des différentes étapes, ce qui ne semble pas se produire à l'heure actuelle dans le dispositif.
- Il manque une attribution claire de la responsabilité pour la réinsertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi non-LACI. Le fait que la réinsertion socioprofessionnelle soit une tâche reprise conjointement par deux services ne permet pas d'identifier où se trouvent les responsabilités en cas d'échec ou de problème.
- L'objectif des mesures LEAC de reconstituer un délai-cadre fédéral LACI persiste. Malgré la réorientation des mesures LEAC décidée en 2005, l'ouverture d'un nouveau délai-cadre fédéral LACI reste pour certains collaborateurs des ORP et des SSR un objectif du dispositif. Or, cette pratique constitue à moyen terme un obstacle à la réinsertion professionnelle et un risque de report de charges sur l'aide sociale car elle contribue à instaurer un chômage récurrent.
- Le moment et le mode d'attribution des mesures LEAC réduisent les incitations à reprendre une activité pour les chômeurs en fin de droit. Le fait de savoir que, selon toute probabilité, le délai-cadre fédéral sera complété par deux mesures LEAC, constitue de fait une extension de six mois de la période d'indemnisation. Ainsi la pression à retrouver un emploi diminue.
- Seule une faible proportion des mesures LEAC ont lieu dans des entreprises (env. 25%). La plupart des mesures LEAC ont lieu dans le cadre d'une administration publique ou dans une association où le potentiel de réinsertion est limité.
- Le mode de financement des MIS n'encourage pas les organisateurs à réinsérer professionnellement les bénéficiaires. Les MIS sont facturées par les organisateurs à la journée. Cela signifie que si une personne quitte la mesure, indépendamment de sa destination, cela constitue une perte financière pour l'organisateur. De ce fait ce dernier n'est pas encouragé à favoriser la réinsertion professionnelle des bénéficiaires dont il s'occupe.

Cette évaluation a par ailleurs mis en évidence des facteurs exogènes, en particulier les potentialités du marché du travail, qui ont également leur influence sur la réinsertion socioprofessionnelle. Les caractéristiques de l'offre et de la demande d'emploi dans le canton de Fribourg entre 2001 et 2005 sont les suivantes:

- Entre 2001 et 2004, la conjoncture et les conditions du marché du travail fribourgeois n'étaient pas favorables à un retour rapide et massif des chômeurs sur le marché de l'emploi. Ce n'est qu'à partir de 2005 que l'effet du redressement de l'activité économique dans le canton de Fribourg s'est fait sentir sur le marché du travail.
- En moyenne, les caractéristiques de l'offre de travail des chômeurs arrivés au terme de leur délai cadre entre 1999 et 2003 et qui ont participé aux mesures cantonales d'insertion socioprofessionnelle sont plus éloignées des caractéristiques de la demande fribour-

geoise de travail que celles de ceux qui n'ont pas participé aux mesures cantonales.

3.2 Recommandations

L'évaluation du dispositif dégage de ces résultats plusieurs domaines où des améliorations seraient possibles. Les faiblesses identifiées pouvant être abordées de différentes manières, les chercheurs ont ainsi présenté trois scénarios pour améliorer l'efficacité du dispositif. Ces scénarios ne sont pas mutuellement exclusifs. Ils doivent être compris plutôt comme des exemples de mise en œuvre des enseignements tirés, d'une part, de l'évaluation et, d'autre part, de la littérature spécialisée.

a) Améliorer l'efficacité du dispositif par des ajustements ponctuels

Ce scénario propose des ajustements qui ne remettent pas en question la structure fondamentale du dispositif. Avec des modifications législatives et réglementaires ponctuelles, ces ajustements visent à renforcer l'efficacité du dispositif.

Les ajustements proposés consistent, entre autres, à renforcer la dimension «réinsertion professionnelle» du dispositif en privilégiant le développement de MIS orientées vers le marché du travail, ou encore en augmentant l'offre de mesures LEAC et MIS en entreprise, à valoriser le travail des bénéficiaires de l'aide sociale en s'assurant qu'ils soient toujours mieux lotis s'ils reprennent une activité lucrative, à renforcer la collaboration entre les ORP et les SSR en assurant un suivi plus rapproché des bénéficiaires.

b) Renforcer la spécialisation des deux services et clarifier les responsabilités

A côté des difficultés de coordination, l'évaluation met également en évidence un problème de mauvaise correspondance entre les compétences disponibles dans les ORP et les SSR et le travail qui leur est demandé. Les ORP disposent de bonnes compétences pour le placement, mais ont des difficultés à assurer le suivi social nécessaire pour une bonne partie des demandeurs d'emploi non-LACI. Par contre les SSR, qui disposent des compétences nécessaires pour le suivi social, n'ont pas l'habitude et les connaissances nécessaires pour faire de la réinsertion professionnelle.

Les chercheurs proposent de revoir les fonctions respectives des ORP et des SSR. Les ORP se concentreraient sur la réinsertion professionnelle des chômeurs LACI. La responsabilité principale pour la réinsertion professionnelle des chômeurs qui n'ont pas accès aux indemnités fédérales et des bénéficiaires de l'aide sociale n'incomberait plus aux ORP mais aux SSR.

c) Créer une nouvelle structure neutre au centre du dispositif

Dans un souci de résoudre les problèmes de coordination entre les deux composantes du dispositif, dans le but de valoriser les compétences de chaque institution et de surmonter les tensions causées par leurs cultures différentes, ce troisième scénario préconise la mise sur pied d'une nouvelle structure ad hoc d'évaluation, ayant essentiellement pour mission l'évaluation et la sélection des demandeurs d'emploi qui présentent des problèmes d'employabilité, indépendamment de leur statut (LACI, bénéficiaires de l'aide sociale, ou autre). Cette structure

devrait s'appuyer sur un outil de *profiling*. Les demandeurs d'emploi seraient ensuite orientés vers un ORP, un SSR, ou toute autre institution publique ou privée reconnue, en fonction de leur profil et des problèmes qu'ils rencontrent pour se réinsérer professionnellement.

Pour éviter les tensions interinstitutionnelles constatées, cette structure ne devrait pas dépendre des ORP ou des SSR. Il pourrait s'agir d'une instance interdépartementale, composée de collaborateurs délégués par ces services et formés à cette fin, à laquelle chaque service adresserait les personnes placées sous sa juridiction et jugées difficilement plaçables.

4. AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF

Le Conseil d'Etat prend connaissance avec satisfaction des points forts du dispositif qui confirment la pertinence des instruments mis en place en 2000. Avec plusieurs années de recul, les potentialités des mesures LEAC, pour renouer avec une activité en entreprise, comme celles des MIS, pour réamorcer des situations sociales précaires, sont avérées par cette évaluation. Celle-ci souligne, par là même, les choix judicieux du canton de Fribourg à une époque où il était pratiquement pionnier dans la mise en place d'un tel dispositif interdépartemental. A contrario, le Conseil d'Etat accorde aussi la plus grande attention aux limites du dispositif mises clairement en évidence dans cette évaluation et que l'expérience laissait du reste entrevoir. Parmi les obstacles à la réinsertion socioprofessionnelle figure en particulier le défaut de continuité dans la prise en charge des situations par un dispositif conçu de manière séquentielle, dissociant les volets sociaux et professionnels de la réinsertion. Fort de ce constat, il entend immédiatement apporter les ajustements nécessaires pour améliorer encore l'efficacité du dispositif.

La priorité est de renforcer la collaboration entre les services chargés respectivement de l'insertion sociale et professionnelle. Le moyen adopté pour y parvenir consiste à instaurer des plates-formes de collaboration associant les compétences des conseillers en placement et des assistants sociaux afin d'assurer une prise en charge coordonnée des personnes qui sont ou risquent d'être durablement écartées du marché du travail et provenant aussi bien d'une trajectoire de chômage que d'aide sociale. Le Conseil d'Etat opte ainsi pour une meilleure délimitation des responsabilités dans la prise en charge du chômage de longue durée entre les offices régionaux de placement et les services sociaux régionaux.

Ces plates-formes, vraisemblablement au nombre de trois (nord – centre – sud), assumeront les fonctions autant d'évaluation de l'employabilité que d'élaboration ou de suivi du plan de réinsertion des personnes qui leur seront confiées. Cette prise en charge spécialisée et intensive servira pour les chômeurs de longue durée de passerelle vers le marché du travail lorsque leur situation nécessitera la mobilisation de mesures cantonales de réinsertion professionnelle combinées le cas échéant avec d'autres mesures sur le plan social. Cette méthode, autrement dit, rompt avec la pratique actuelle de transmission des situations de l'aide sociale vers les mesures LEAC pour instaurer des centres de compétences assumant globalement les démarches nécessaires à la réinsertion socioprofessionnelle.

Les offices régionaux de placement comme les services sociaux régionaux sont ainsi dotés d'un nouvel outil les

aidant à atteindre leurs objectifs, sans constituer une nouvelle structure ou unité administrative. Les synergies visées au moyen de ces plates-formes seront consolidées grâce à l'engagement de conseillers en placement et d'assistants sociaux spécialisés dans le suivi et le coaching des personnes dont la réinsertion socioprofessionnelle est problématique. Le financement des postes nécessaires à la mise en place de ces plates-formes est assuré par le Fonds cantonal de l'Emploi.

Parallèlement, un catalogue de mesures sera également créé à partir des mesures actuellement disponibles soit en LEAC soit en LASoc. Il relèvera de la compétence des plates-formes de collaboration et son financement sera assuré par le Fonds cantonal de l'Emploi. L'idée est d'ouvrir l'ensemble de l'offre de mesures à la prise en charge coordonnée et de pouvoir y ajouter selon les besoins de nouvelles mesures. Le but étant d'optimiser la réinsertion sur le marché du travail, le nombre de LEAC en entreprises devra augmenter. La combinaison de deux types de mesures jusqu'à lors séparées (insertion sociale et professionnelle) et une véritable perméabilité des mesures permettront de couvrir une palette encore plus large de besoins et de faire des mesures «sur mesure». L'encadrement se fera alors au plus près des personnes et les forces actuellement en place seront mieux exploitées.

Le pilotage de ce dispositif est défini au travers d'un mandat interdirectionnel (DEE-DSAS) confié au Service public de l'emploi et au Service de l'action sociale précisant le cadre de cette collaboration, les objectifs de la réinsertion des chômeurs en fin de droit au plan cantonal et les responsabilités. Le suivi de ce dispositif est assuré par un comité directeur conjoint. Le système de collecte des données concernant ce dispositif sera amélioré à des fins d'évaluation et de suivi des trajectoires des bénéficiaires. Le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) qui sera prochainement présenté au Grand Conseil devrait entériner ces ajustements à court terme.

5. APPRÉCIATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE CANTONALE EN MATIÈRE DE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

Grâce à ces ajustements, les chômeurs de longue durée seront mieux suivis et aiguillés dans leur démarche de réinsertion professionnelle. Ce dispositif amélioré bénéficiera de surcroît des appuis de la CII dont la nouvelle organisation mise sur pied au plan cantonal est maintenant en mesure de se déployer depuis cet automne 2008. Le Conseil d'Etat a en outre eu l'occasion de vérifier, en rapport avec les résultats de cette évaluation, que l'application des nouvelles normes d'aide sociale en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, ne produisaient aucun effet de seuil dissuadant les bénéficiaires de l'aide sociale de reprendre un emploi.

Toutefois, malgré ces ajustements, certains chômeurs de longue durée ne trouveront pas forcément de solutions. La principale cause, comme le confirme l'évaluation, provient du profil de ces personnes qui sont généralement faiblement qualifiées et qui ne correspondent pas aux critères du marché du travail. Les mesures actuellement disponibles sont centrées sur les personnes et ne sollicitent pas de modification de l'environnement économique. Dans ce cas, même avec un dispositif de réinsertion des plus performants, le problème du chômage de longue

durée demeure et a pour conséquence d'augmenter les charges de l'aide sociale.

Le Conseil d'Etat a déjà fait part de cette difficulté dans sa réponse au postulat concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg (N° 272.05). Les études réalisées dans le récent programme national de recherche N° 45 consacré aux problèmes de l'Etat social attestent aussi des limites auxquelles les différents dispositifs de réinsertion cantonaux se heurtent. C'est la raison pour laquelle des cantons ont entrepris d'explorer de nouvelles pistes, tels que Genève qui vient d'adopter une nouvelle loi sur le chômage prévoyant par exemple la création d'emplois dits «solidaires» ou Bâle qui propose des mesures encourageant les entreprises à engager des personnes vulnérables.

Le canton de Fribourg doit à son tour étudier les solutions envisageables en tenant compte de sa situation socio-économique. A cet effet, le Conseil d'Etat met sur pied un groupe d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée. Ce groupe, accompagné scientifiquement, sera chargé d'amener de nouvelles pistes de réflexion et d'analyser les différentes solutions de prise en charge des chômeurs de longue durée en tenant compte non seulement de leurs difficultés et de leurs besoins, mais également de l'ensemble du contexte dans lequel ils évoluent. Ce groupe adressera ses premières conclusions au Conseil d'Etat à la fin 2009.

6. CONCLUSION

Le dispositif légal en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 dans le canton de Fribourg pour lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale a été soumis à évaluation. Les principaux résultats confirment la pertinence du dispositif LEAC/LASoc actuel qui doit néanmoins subir quelques ajustements à court et à moyen terme. La priorité, tout en préservant l'édifice actuel, va au renforcement de la coordination entre les volets professionnel et social du dispositif par la création de plates-formes assumant les fonctions autant d'évaluation de l'employabilité que d'élaboration ou de suivi du plan de réinsertion des personnes. Le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT), prochainement présenté au Grand Conseil, devrait entériner cet aménagement du dispositif. Toutefois, cet ajustement à court terme ne résorbera pas complètement et durablement le chômage de longue durée, en raison de problèmes structurels auxquels se heurtent tous les cantons et qui se répercutent sur les dépenses d'aide sociale en constante augmentation. Ainsi, un groupe d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée doit être mis sur pied afin de continuer la réflexion et amener de nouvelles propositions dans la prise en charge des chômeurs de longue durée.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 96 16. September 2008
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Evaluation der Massnahmen für die
soziale und berufliche Eingliederung im Kanton
Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Ergebnisse der Evaluation des Systems für die soziale und berufliche Eingliederung, das seit 2000 im Kanton Freiburg in Kraft ist, und teilen Ihnen die Stellungnahme des Staatsrats zu dieser Evaluation mit.

Der Bericht gliedert sich in sechs Kapitel. Diese rufen zunächst die Organisation des heutigen Systems in Erinnerung, enthalten sodann eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser von Sachverständigen durchgeführten Evaluation und stellen schliesslich vor, in welcher Weise der Staatsrat der Studie Folge geben will.

1. Einleitung
2. Heutiges System
3. Evaluation
 - 3.1. Feststellungen
 - 3.2. Empfehlungen
4. Anpassung des Systems
5. Strategische Beurteilung der kantonalen Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit
6. Zusammenfassung und Antrag

1. EINLEITUNG

Die Evaluation der sozialen und beruflichen Eingliederungsmassnahmen im Kanton Freiburg wurde vom Staatsrat beschlossen, als er die beiden Postulate über das Ausmass der Armut im Kanton Freiburg (Nr. 272.05) und den Antrag auf ein externes Audit des Amtes für den Arbeitsmarkt (Nr. 278.05) beantwortete. Im Übrigen kann nach Artikel 22a Abs. 3 des Sozialhilfegesetzes (SHG) der Staatsrat mindestens einmal pro Legislaturperiode ein externes Organ damit beauftragen, die Eingliederungsmassnahmen nach dem SHG und nach dem Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenhilfe (BAHG) quantitativ und qualitativ zu beurteilen. Der Staatsrat informiert den Grossen Rat darüber. Seit dem Inkrafttreten der revidierten Gesetze SHG und BAHG am 1. Januar 2000 ist nun zum ersten Mal eine solche Beurteilung erfolgt.

In seiner Antwort auf das Postulat über das Ausmass der Armut im Kanton wies der Staatsrat auf die heutigen Grenzen der öffentlichen Intervention namentlich in Bezug auf unqualifizierte Arbeitslose hin. Aus diesem Grund beschloss der Staatsrat:

- eine umfassende quantitative, qualitative und prospektive Beurteilung des im Kanton geltenden Systems nach BAHG und SHG für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung zu veranlassen;
- mit einer kantonsweiten, gründlichen Analyse des Arbeitsmarktpotenzials und der Beschäftigungslage für die am wenigsten qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere zu überprüfen, ob dieses System im Hinblick auf den sozialen und wirtschaftlichen Kontext geeignet und wirksam ist;

dabei sollte auch auf die Dynamik der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit der Tätigkeit der *working poor* geachtet werden;

- aus den Ergebnissen dieser Beurteilung und aufgrund einer wissenschaftlichen Abklärung Indikationen und konkrete Vorschläge abzuleiten, um wenn nötig das kantonale System anzupassen oder zu erneuern.

Die Evaluation der sozialen und beruflichen Eingliederungsmassnahmen im Kanton Freiburg erfolgte im gemeinsamen Auftrag der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und der Volkswirtschaftsdirektion (VWD). Das Pflichtenheft wurde am 26. Juni 2006 vom Staatsrat erlassen. Zwei Forscherteams befassten sich zwischen Mai und Dezember 2007 mit der Evaluation: das eine vom «Institut de hautes études en administration publique» (IDHEAP) in Lausanne (unter Professor Bonoli), das andere vom «Observatoire universitaire de l'emploi» (OUE) in Genf (unter Professor Flückiger). Die Studie erstreckt sich auf den Zeitraum 2000–2005. Ihre Kosten beliefen sich auf 180 000 Franken, die je zur Hälfte vom Staat und den Gemeinden übernommen werden. Die französischsprachige Originalfassung der Evaluation kann auf der Website www.admin.fr.ch/dsas eingesehen werden.

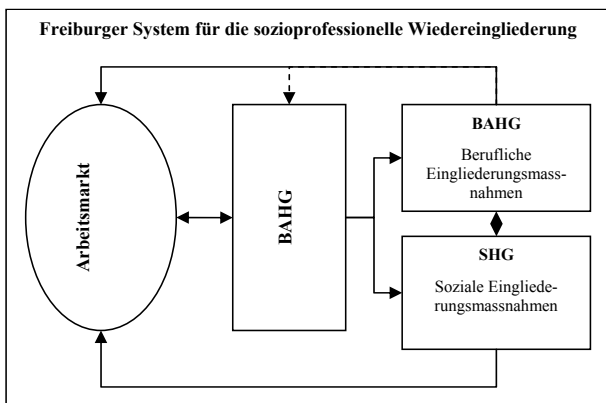
2. HEUTIGES SYSTEM

Die seit dem 1. Januar 2000 im Kanton Freiburg geltende Regelung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung beruht auf zwei Säulen:

- den beruflichen Eingliederungsmassnahmen (ergänzende kantonale Massnahmen für die berufliche Wiedereingliederung) nach dem Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenhilfe (BAHG);
- den sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS) nach dem Sozialhilfegesetz (SHG).

Diese Massnahmen zielen darauf hin, die berufliche Wiedereingliederung Stellensuchender und Arbeitsloser zu gewährleisten (Art. 22 BAHG) beziehungsweise es den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zu ermöglichen, ihre Eigenständigkeit und gesellschaftliche Eingliederung zu erlangen oder wiederzuerlangen (Art. 4 Abs. 5 SHG).

Die beiden Säulen wurden komplementär konzipiert und verwirklicht. Die erste besteht darin, Personen, die ihren Anspruch auf die Entschädigungen der eidgenössischen Arbeitslosenversicherung erschöpft haben (Rahmenfrist nach AVIG), oder die Voraussetzungen für diesen Anspruch nicht erfüllen, eine weitere Möglichkeit zu verschaffen, mit Hilfe von Massnahmen, die es ermöglichen, die beruflichen Kenntnisse oder Sozialkompetenzen zu ergänzen oder neue zu erwerben, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Die zweite bezweckt die Wahrung der sozialen Einbindung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern und wenn möglich die Förderung ihrer sozialen und beruflichen Wiedereingliederung.



Die Benützung arbeitsmarktlicher Massnahmen zwecks Eröffnung einer Rahmenfrist der eidgenössischen Arbeitslosenversicherung ist eine gängige Praxis in der Schweiz. In Bezug auf die Chancen der beruflichen Wiedereingliederung ist dies jedoch nachteilig, weil die Anreize zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung dadurch geringer werden. Deshalb beschloss das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) im Jahr 2005, das BAHG-System dahingehend neu auszurichten, dass es nicht mehr systematisch zwecks Eröffnung einer neuen AVIG-Rahmenfrist benützt wird. Konkret gesagt ist die Höchstdauer der Massnahmen nach BAHG dem beruflichen Projekt angepasst worden.

Parallel und ergänzend zu diesem System setzte der Staatsrat im Jahr 2002 eine kantonale Koordinationskommission für die interinstitutionelle Zusammenarbeit ein. Diese Kommission hat zum Auftrag, ein Konzept für die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Diensten für die Anwendung der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung vorzuschlagen, um der sozialen Ausgrenzung vorzubeugen und die berufliche Wiedereingliederung von Personen mit Mehrfachproblemen zu fördern. Die Einsetzung dieser Kommission entspricht auch den Empfehlungen der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) und der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) vom Oktober 2001.

3. EVALUATION

3.1 Feststellungen

Die Evaluation der Professoren Bonoli und Flückiger hatte zum Zweck, die Eignung und Wirksamkeit des Systems für die soziale und berufliche Wiedereingliederung im Hinblick auf den sozioökonomischen Kontext zu untersuchen. Aus ihr gingen Stärken des Systems hervor, die beibehalten werden müssen, aber auch Schwächen, die zu beheben sind, um die Wirksamkeit des Systems sicherzustellen.

Unter den Stärken sind insbesondere die folgenden Punkte hervorzuheben:

- Die Möglichkeit der BAHG-Bezügerinnen und -Bezüger in einem Betrieb zu arbeiten. Diese Massnahmen ermöglichen es den Bezügerinnen und Bezüger, wieder in Kontakt mit dem Arbeitsmarkt zu kommen, ohne den Betrieben, die Stellensuchende aufnehmen, übertriebene Auflagen zu machen.

- Die Rechtsform, nach der sich die Betriebe zur Mitwirkung in den BAHG-Massnahmen verpflichten. Die Betriebe können risikolos an den Massnahmen mitwirken, denn die anstellende Behörde ist das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA), das die stellensuchende Person dem Partnerbetrieb über einen Vertrag für die Vermietung von Dienstleistungen zur Verfügung stellt.
- Die Funktion der sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS) für die Stärkung, Stabilisierung und Dynamisierung geschwächter Personen. Diese Massnahmen sind Instrumente, mit deren Hilfe Personen, die sich in einer Phase sozialer Ausgrenzung befinden, wieder zu Schwung, Vertrauen und einem Rhythmus zurückfinden können.
- Die Lancierung einer interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ). Für Bezügerinnen und Bezüger mit gesundheitlichen Problemen bezieht die IIZ die Invalidenversicherung ein.

Auf der anderen Seite sind auch Hindernisse für die berufliche Wiedereingliederung aufgedeckt worden. Die Forscher haben folgende Schwächen des Systems hervorgehoben:

- Es fehlt an einer geeigneten Betreuung von Personen, die schlecht vermittelbar sind und weder vom einen noch vom anderen Teil des Eingliederungssystems erfasst werden können.
- Die Koordinationsprobleme zwischen den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und den regionalen Sozialdiensten (RSD) beeinträchtigen die Wirksamkeit des Systems. Die dem System zugrundeliegende Vorstellung vom Wiedereingliederungsprozess ist zu sehr auf aufeinanderfolgende Sequenzen angelegt: zuerst soziale, dann berufliche Eingliederung. Dieses Vorgehen setzt eine enge Verknüpfung der verschiedenen Etappen voraus; eine solche scheint sich aber heute im System nicht einzustellen.
- Es fehlt an einer klaren Zuteilung der Verantwortung für die soziale und berufliche Wiedereingliederung von Stellensuchenden, die nicht unter das AVIG fallen. Dadurch, dass die soziale und berufliche Wiedereingliederung eine gemeinsame Aufgabe von zwei Diensten ist, kann kaum identifiziert werden, wo im Fall von Misserfolg oder von Problemen die Verantwortung liegt.
- Das Ziel der BAHG-Massnahmen, erneut eine eidgenössische Rahmenfrist nach AVIG herzustellen, besteht immer noch. Trotz der im Jahr 2005 beschlossenen Neuorientierung der BAHG-Massnahmen betrachten einige RAV- und SSR-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter die Eröffnung einer neuen Rahmenfrist nach AVIG nach wie vor als Ziel des Systems. Diese Praxis bildet aber mittelfristig ein Hindernis für die berufliche Eingliederung und eine Gefahr des Lasttransfers an die Sozialhilfe, denn sie trägt zu einer immer wiederkehrenden Arbeitslosigkeit bei.
- Zeitpunkt und Modus der Erteilung von BAHG-Massnahmen mindern die Anreize für ausgesteuerte Arbeitslose, wieder eine Tätigkeit aufzunehmen. Zu wissen, dass aller Wahrscheinlichkeit nach die eidgenössische Rahmenfrist durch zwei BAHG-Massnahmen ergänzt wird, bedeutet effektiv die Aussicht darauf, dass sich die Zeit der Entschädigung um sechs Monate verlängern wird. Somit verringert sich der Druck, wieder eine Stelle zu finden.

- Nur ein geringer Teil der BAHG-Massnahmen findet in Betrieben statt (ca. 25%). Die meisten BAHG-Massnahmen erfolgen im Rahmen einer öffentlichen Verwaltung oder in einem Verein, wo das Eingliederungspotenzial beschränkt ist.
- Der Finanzierungsmodus für die MIS ermutigt die Organisatoren nicht zur beruflichen Eingliederung der Bezügerinnen und Bezüger. Die MIS werden tageweise von den Organisatoren verrechnet. Wenn also eine Person aus der Massnahme aussteigt, in welche Richtung auch immer, bedeutet dies einen finanziellen Verlust für den Organisator. Daher sieht sich dieser nicht veranlasst, die berufliche Wiedereingliederung seiner Klientinnen und Klienten zu begünstigen.

Die Evaluation zeigte im Übrigen auch exogene Faktoren auf, insbesondere die Potenziale des Arbeitsmarktes, die ebenfalls einen Einfluss auf die soziale und berufliche Wiedereingliederung haben. Beschäftigungsangebot und -nachfrage im Kanton Freiburg zwischen 2001 und 2005 zeichneten sich durch die folgenden Merkmale aus:

- Zwischen 2001 und 2004 waren die Konjunktur und die widrigen Voraussetzungen des Freiburger Arbeitsmarktes einer raschen und gehäuften Rückkehr Arbeitsloser auf den Stellenmarkt abträglich. Erst ab 2005 wurde die Auswirkung einer wachsenden Wirtschaftstätigkeit im Kanton Freiburg spürbar.
- Im Durchschnitt weist das Arbeitsangebot von Seiten Arbeitsloser, die zwischen 1999 und 2003 an das Ende ihrer Rahmenfrist gelangten und sich an den kantonalen Massnahmen der sozialen und beruflichen Wiedereingliederung beteiligten, Merkmale auf, die weiter entfernt sind von den Charakteristiken der Nachfrage freiburgischer Arbeitgeber, als dies bei Arbeitslosen der Fall ist, die nicht an den kantonalen Massnahmen teilgenommen haben.

3.2 Empfehlungen

Aus diesen Ergebnissen kristallisiert die Evaluation des Systems mehrere Bereiche heraus, wo Verbesserungen möglich wären. Die erkannten Schwächen können auf verschiedene Weise angegangen werden; daher stellten die Forscher drei Szenarien für die Verbesserung der Wirksamkeit des Systems vor. Diese Szenarien schliessen sich gegenseitig nicht aus. Sie sind eher als Beispiele für die Umsetzung der Lehren zu verstehen, die erstens aus der Evaluation, zweitens aus der Fachliteratur gezogen worden sind.

a) Verbesserung der Wirksamkeit des Systems durch punktuelle Anpassungen

Dieses Szenario schlägt Anpassungen vor, welche die Grundstruktur des Systems nicht in Frage stellen. Mit punktuellen Änderungen gesetzgeberischer und regulatorischer Art zielen diese Anpassungen darauf hin, die Wirksamkeit des Systems zu verstärken.

Die vorgeschlagenen Anpassungen bestehen unter anderem darin, die Dimension «berufliche Wiedereingliederung» des Systems zu verstärken (dies mit einem vorrangigen Ausbau von arbeitsmarktorientierten MIS oder auch durch ein vermehrtes Angebot von BAHG-Massnahmen und MIS im Betrieb), die Arbeit der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger aufzuwerten (indem man sicherstellt, dass sie immer besser gestellt sind, wenn sie wieder erwerbstätig werden), die Zusammenarbeit zwi-

schen den RAV und den RSD zu verstärken (indem eine engere Begleitung der Bezügerinnen und Bezüger sichergestellt wird).

b) Verstärkte Spezialisierung der beiden Dienste und Klärung der Verantwortlichkeiten

Neben den Koordinationsschwierigkeiten zeigt die Evaluation auch auf, dass die in den RAV und den RSD vorhandenen Kompetenzen und die von ihnen verlangte Arbeit einander schlecht entsprechen. Die RAV verfügen über gute Kompetenzen für die Stellenvermittlung, haben aber Schwierigkeiten, die nötige soziale Betreuung für einen guten Teil der nicht unter das AVIG fallenden Stellensuchenden sicherzustellen. Die RSD hingegen mit ihren für die soziale Betreuung nötigen Kompetenzen sind es weder gewohnt, für die berufliche Wiedereingliederung zu sorgen, noch haben sie hierfür die nötigen Kenntnisse.

Die Forscher schlagen eine Überprüfung der jeweiligen Funktionen von RAV und RSD vor. Die RAV würden sich auf die berufliche Wiedereingliederung der unter das AVIG fallenden Arbeitslosen konzentrieren. Die Hauptverantwortung für die berufliche Wiedereingliederung Arbeitsloser, die keinen Zugang zu den eidgenössischen Entschädigungen haben, und von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern läge nicht mehr bei den RAV, sondern bei den RSD.

c) Schaffung einer neuen, neutralen Struktur im Zentrum des Systems

Um die Probleme der Koordination zwischen den beiden Bestandteilen des Systems zu lösen, die Kompetenzen jeder Einrichtung zum Tragen zu bringen und die Spannungen, die aus ihrer unterschiedlichen Kultur erwachsen, zu überwinden, empfiehlt das dritte Szenario die Errichtung einer neuen Ad-Hoc-Struktur, deren hauptsächlicher Auftrag in der Beurteilung und Auswahl der schwer vermittelbaren Stellensuchenden bestünde, und zwar unabhängig von deren Status (AVIG, Sozialhilfebezüger oder andere). Diese Struktur müsste sich auf ein *Profiling*-Instrument stützen. Die Stellensuchenden würden anschliessend je nach ihrem Profil und ihren Problemen der beruflichen Wiedereingliederung an ein RAV oder einen RSD weitergeleitet.

Um die festgestellten Spannungen zwischen den Einrichtungen zu vermeiden, dürfte diese Struktur nicht von den RAV oder RSD abhängen. Es könnte sich um eine departementsübergreifende Instanz handeln, bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die von diesen Diensten delegiert und zu diesem Zweck ausgebildet würden. Und zu dieser Instanz würde jeder Dienst die Personen schicken, die unter seine Rechtsprechung fallen und als schwer vermittelbar betrachtet werden.

4. ANPASSUNG DES SYSTEMS

Der Staatsrat nimmt mit Zufriedenheit Kenntnis von den Stärken des Systems, die die Zweckmässigkeit der im Jahr 2000 eingeführten Instrumente bestätigen. Aus mehreren Jahren Abstand sind das Potenzial der BAHG-Massnahmen (für die Wiederaufnahme einer Tätigkeit im Betrieb) und dasjenige der MIS (für eine Entschärfung prekärer sozialer Situationen) durch diese Evaluation nachgewiesen worden. Damit unterstreicht die Evaluation die Zweckmässigkeit der Wahl, welche der Kanton

Freiburg zu einem Zeitpunkt traf, wo er praktisch Vorläufer in der Einsetzung eines solchen departementsübergreifenden Systems war. Auf der anderen Seite gilt die Aufmerksamkeit des Staatsrats auch den in der Evaluation hervorgehobenen Grenzen des Systems, welche die Erfahrung im Übrigen schon vermuten liess. Unter den Hindernissen für die soziale und berufliche Wiedereingliederung findet sich insbesondere die mangelnde Kontinuität in der Betreuung der Fälle durch ein System, das auf die Abfolge von Sequenzen angelegt ist und die sozialen und beruflichen Teile der Wiedereingliederung voneinander trennt. Aufgrund dieser Feststellung gedenkt der Staatsrat, die Anpassungen, die nötig sind, um die Wirksamkeit des Systems weiterhin zu verbessern, unverzüglich vorzunehmen.

Vorrangig ist die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Diensten, die mit der sozialen beziehungsweise beruflichen Integration betraut sind. Das Mittel hierfür besteht in der Einsetzung von Kooperationsplattformen unter Beizug der Kompetenzen von RAV-Personalberaterinnen und -beratern sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, um eine koordinierte Betreuung von Personen sicherzustellen, die dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind oder denen dieser Ausschluss droht, die sowohl von der Arbeitslosigkeit als auch von der Sozialhilfe her kommen. Auf diese Weise entscheidet sich der Staatsrat für eine bessere Abgrenzung der Verantwortlichkeiten in der Betreuung von Langzeitarbeitslosen zwischen den regionalen Arbeitsvermittlungszentren und den regionalen Sozialdiensten.

Diese Plattformen, wahrscheinlich drei an der Zahl (Norden – Zentrum – Süden), werden die Funktionen sowohl der Beurteilung der Vermittlungsfähigkeit als auch der Ausarbeitung oder Begleitung des Integrationsplans der ihnen anvertrauten Personen wahrnehmen. Diese spezialisierte und intensive Betreuung wird Langzeitarbeitslosen als Brücke zum Arbeitsmarkt dienen, wenn ihre Situation die Mobilisierung kantonaler Massnahmen der beruflichen Eingliederung, allenfalls kombiniert mit weiteren Massnahmen auf sozialer Ebene, erfordert. Mit anderen Worten: Diese Methode bricht mit der heutigen Praxis der Weiterreichung von Sozialhilfefällen an BAHG-Massnahmen, um stattdessen Kompetenzzentren zu errichten, die gesamthaft die nötigen Schritte für die soziale und berufliche Wiedereingliederung tätigen.

Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren wie die regionalen Sozialdienste werden auf diese Weise mit einem neuen Instrument versehen, das ihnen zur Erreichung ihrer Ziele verhilft, ohne dass eine neue Struktur oder Verwaltungseinheit geschaffen werden muss. Die mit diesen Plattformen angestrebten Synergien werden gefestigt dank dem Einsatz von RAV-Personalberaterinnen und -beratern, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die auf die Begleitung und das Coaching von Personen mit sozioprofessionellen Eingliederungsproblemen spezialisiert sind. Die Finanzierung der für die Einsetzung dieser Plattformen nötigen Stellen wird durch den kantonalen Beschäftigungsfonds sichergestellt.

Gleichzeitig wird auch ein Massnahmenkatalog errichtet, der von den heute verfügbaren Massnahmen nach BAHG und SHG ausgeht. Er fällt unter die Zuständigkeit der Kooperationsplattformen und wird durch den kantonalen Beschäftigungsfonds finanziert. Die Idee ist, der koordinierten Betreuung das gesamte Massnahmenangebot zu eröffnen und je nach Bedarf neue Massnahmen hinzuzufügen zu können. Nachdem der Zweck in einer Op-

timierung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt besteht, wird sich die Zahl von BAHG-Massnahmen im Betrieb erhöhen müssen. Die Kombination von zwei bisher getrennten Massnahmenarten (soziale und berufliche Eingliederung) und eine echte Durchlässigkeit der Massnahmen werden es ermöglichen, ein breiteres Bedürfnisspektrum abzudecken und «massgeschneiderte» Massnahmen einzusetzen. Die Betreuung wird so «kundennah» wie möglich sein, und die heute vorhandenen Kräfte werden besser genutzt.

Die Steuerung dieses Systems wird durch ein direktionsübergreifendes Mandat (VWD–GSD) bestimmt; dieses ergeht an das Amt für den Arbeitsmarkt und das Kantonale Sozialamt, präzisiert den Rahmen dieser Zusammenarbeit, die kantonsweiten Ziele der Wiedereingliederung ausgesteuerter Arbeitsloser und die Verantwortlichkeiten. Die Begleitung dieses Systems wird durch einen gemeinsamen Direktionsausschuss sichergestellt. Das System der einschlägigen Datensammlung wird für die Evaluation und die Begleitung der Laufbahn der Bezügerinnen und Bezüger verbessert. Der Entwurf des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG), der dem Grossen Rat demnächst unterbreitet wird, sollte diese Anpassungen innert kurzer Frist verankern.

5. STRATEGISCHE BEURTEILUNG DER KANTONALEN POLITIK IM BEREICH LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT

Dank diesen Anpassungen werden Langzeitarbeitslose künftig besser betreut und in ihren beruflichen Eingliederungsbemühungen gelenkt. Das verbesserte System wird darüber hinaus von der IIZ profitieren, deren neue, auf Kantonsebene geschaffene Organisation soweit ist, sich ab Herbst 2008 zu entfalten. Der Staatsrat hatte ausserdem Gelegenheit, im Zusammenhang mit den Ergebnissen dieser Evaluation nachzuprüfen, dass die Anwendung der neuen, seit 1. Januar 2007 geltenden Sozialhilfe-Richtsätze keinen Schwelleneffekt zeitigen, der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger davon abhalten könnte, wieder eine Beschäftigung anzunehmen.

Trotz dieser Anpassungen aber werden nicht unbedingt alle Langzeitarbeitslose Lösungen finden. Wie die Evaluation bestätigt, liegt der Hauptgrund im Profil solcher Personen, die allgemein wenig qualifiziert sind und den Kriterien des Arbeitsmarktes nicht entsprechen. Die heute verfügbaren Massnahmen sind personenzentriert und fordern keine Änderung des ökonomischen Umfelds. In diesem Fall bleibt auch mit einem der leistungsfähigsten Eingliederungssysteme das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit bestehen und bewirkt somit einen Anstieg des Sozialhilfeaufwands.

Auf diese Schwierigkeit hat der Staatsrat schon in seiner Antwort auf das Postulat über das Ausmass der Armut im Kanton Freiburg (Nr. 272.05) aufmerksam gemacht. Auch die Studien im Rahmen des neuen nationalen Forschungsprogramms Nr. 45, das den Problemen des Sozialstaats gilt, bescheinigen die Grenzen, auf welche die verschiedenen kantonalen Eingliederungssysteme stossen. Aus diesem Grund machten sich Kantone daran, neue Wege zu erkunden, wie etwa Genf, wo soeben ein neues Arbeitslosengesetz erlassen worden ist. Dieses sieht zum Beispiel die Schaffung so genannter «solidarischer» Beschäftigungen vor (emplois solidaires). Basel seinerseits

schlägt Massnahmen vor, mit denen die Betriebe ermuntert werden, gefährdete Personen einzustellen.

Auch der Kanton Freiburg muss in Berücksichtigung seiner sozioökonomischen Situation mögliche Lösungen prüfen. Zu diesem Zweck setzt der Staatsrat eine Arbeitsgruppe für eine prospektive Studie im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit ein. Diese wissenschaftlich begleitete Arbeitsgruppe wird damit betraut, neue Diskussionsansätze aufzuzeigen und verschiedene Lösungen für die Betreuung Langzeitarbeitsloser zu untersuchen, wobei sie nicht nur deren Schwierigkeiten und Bedürfnissen, sondern auch dem ganzen Kontext, in dem sie sich entwickeln, Rechnung tragen soll. Die Arbeitsgruppe wird dem Staatsrat ihre ersten Schlussfolgerungen Ende 2009 unterbreiten.

6. ZUSAMMENFASSUNG UND ANTRAG

Die seit dem 1. Januar 2000 im Kanton Freiburg geltende gesetzliche Regelung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung ist evaluiert worden. Die Hauptergebnisse bestätigen die Zweckmässigkeit des heutigen Systems nach BAHG und SHG. Es bedarf aber kurz- und mittelfristig einiger An-

passungen. Unter Beibehaltung des heutigen Gebäudes ist es vorrangig, die Koordination unter den auf die soziale und die berufliche Eingliederung bezogenen Säulen des Systems zu verstärken, dies durch die Errichtung von Plattformen mit der Funktion, sowohl die Vermittlungsfähigkeit von Personen zu beurteilen als auch ihren Eingliederungsplan zu erarbeiten oder zu begleiten. Der Entwurf für das Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG), der demnächst dem Grossen Rat unterbreitet wird, sollte diese Anpassung des Systems verankern. Jedoch wird diese kurzfristige Anpassung das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht vollständig und dauerhaft aus der Welt schaffen. Der Grund dafür ist in strukturellen Problemen zu suchen, denen sich alle Kantone gegenüber sehen und die sich in laufend steigenden Sozialhilfekosten niederschlagen. Daher muss eine Arbeitsgruppe für eine prospektive Studie im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt werden, um weiterführende Überlegungen anzustellen und neue Lösungen für die Betreuung von Langzeitarbeitslosen aufzuzeigen.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.
