

RAPPORT N° 153 7 septembre 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
**sur le postulat N° 248.04 Anne-Claude Demierre/
Yves Menoud concernant la création d'un service
d'information pour les familles et les enfants**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur l'étude évaluative et projective pour la mise en place d'un guichet social dans le canton de Fribourg.

Ce rapport rappelle le contexte dans lequel la réflexion autour d'un guichet social a été lancée, puis expose une synthèse des résultats de l'étude menée par l'Université de Lausanne.

1. Introduction et contexte
2. Résultats de l'étude
 - 2.1 Identification des besoins fribourgeois
 - 2.2 Modèles de guichet social en Suisse
 - 2.3 Recommandations de l'étude
3. Conclusion

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

L'idée de créer un service d'information sur le dispositif d'action sociale et de sécurité sociale a pris forme dans le postulat N° 248.04 déposé le 24 mars 2004 par les députés Anne-Claude Demierre et Yves Menoud. Ce postulat demande au Conseil d'Etat de créer un service d'information, plus spécifiquement destiné aux familles. Il s'inscrit dans le prolongement du rapport élaboré en janvier 2004 par la Commission cantonale pour une politique familiale globale (CPFG), présidée par le Bureau de l'égalité et de la famille (BEF). Dans sa réponse du 6 juillet 2004, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre en considération ledit postulat. Le Grand Conseil l'a suivi dans ce sens en date du 15 septembre 2004. Le présent rapport est particulièrement consacré aux questions d'information, de prévention et de conseil aux familles et aux jeunes. L'idée d'un «guichet famille» y est proposée pour pallier les lacunes constatées par la CPFG.

La Direction de la santé et des affaires sociales a mandaté le professeur René Knüsel de l'Institut des sciences sociales et pédagogiques de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne pour mener une étude d'évaluation de la mise en place d'un guichet social. D'emblée une perspective large a été retenue, dépassant le seul champ de la famille, en posant la question d'un guichet accessible à tous. Ainsi l'objectif de cette étude était d'analyser l'éventualité d'un tel dispositif dans le canton de Fribourg, son envergure, son champ d'action, ses modalités de mise en place et de fonctionnement et d'offrir des repères pour penser un modèle de guichet social adapté à la situation et aux besoins du canton. Les données nécessaires à la modélisation d'un guichet social ont été récoltées en répondant aux principes essentiels garantissant, d'une part, la performance des mécanismes mis en place et d'autre part, assurant l'application d'une équité de traitement sur l'ensemble du territoire fribourgeois. L'enquête s'est construite sur la base de deux approches: la première cherchait à évaluer la faisabilité d'un tel guichet dans le canton en menant une enquête de terrain auprès des organismes fribourgeois concernés, la seconde visait à prendre en compte les expériences existantes dans quelques cantons suisses. L'étude originale

en français est disponible sur le site Internet www.admin.ch/dsas.

2. RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

2.1 Identification des besoins fribourgeois

L'enquête auprès des institutions fribourgeoises (cf. annexe 1) a été double. D'une part, des entrevues ont été menées auprès de 17 organismes du canton de Fribourg susceptibles de remplir déjà un rôle d'information et/ou d'orientation auprès de divers publics. Ces entrevues ont été réalisées avec un ou plusieurs professionnel-s de l'organisme, membre-s de la direction ou responsable-s du service. D'autre part, un sondage par le biais d'un questionnaire en ligne auprès de 135 organismes a permis de compléter les données recueillies au travers des entrevues.

L'analyse des données recueillies a permis de répertorier les attentes et les besoins des professionnels en ce qui concerne la mise en place d'un guichet social dans le canton. Il ressort trois éléments-clés:

1. le besoin d'un dispositif universellement accessible garantissant une équité de traitement en matière d'information et d'orientation et comportant une visée préventive;
2. la nécessité de mettre en place un dispositif neutre et convivial;
3. le besoin de prestations personnalisées plutôt que standardisées.

2.1.1 Accessibilité universelle, équité et prévention

Quel que soit leur champ d'intervention, la majorité des professionnels s'entend sur le fait que la population du canton de Fribourg n'est pas suffisamment informée de l'offre de prestations sociales du canton. Parmi les obstacles identifiés comme les plus importants pour accéder à ces informations figurent la méconnaissance des prestations, leur complexité et le manque de centralisation de l'information.

Le réseau social fribourgeois est richement doté de nombreuses prestations réparties entre différents organismes chargés de les gérer. Cette distribution ample des prestations donne à l'utilisateur l'impression d'un système complexe dans lequel il se perd. La population ne connaît pas bien les services auxquels elle pourrait s'adresser pour demander de l'aide. Certains bénéficiaires renoncent dès lors à engager une demande d'aide, ne sachant pas à qui l'adresser ou alors ils ne le font pas auprès du service adéquat. Ils sont renvoyés d'un service à l'autre et finissent parfois par se décourager. Une demande d'aide, adressée assez tôt au bon endroit, peut souvent déboucher sur une solution relativement simple et rapide. Mais lorsque l'information est difficilement accessible ou identifiable pour les bénéficiaires, ils préfèrent trouver d'autres solutions à leurs problèmes, au risque d'alourdir ou de complexifier les problèmes qu'ils rencontrent. Ils font appel aux professionnels de l'action sociale, pour une prise en charge souvent lourde et coûteuse pour toutes les parties et particulièrement pour les services sociaux. Aux coûts directs, il faut encore ajouter le surcroît de temps nécessaire à l'orientation des bénéficiaires au sein du réseau lié

au manque d'informations centralisées. Ce travail s'ajoute généralement à la mission de base des institutions.

Un dispositif centralisé facilite non seulement l'accès, mais permet également de prévenir et de détecter précocement les besoins des personnes. En outre, son caractère universel évite d'exclure du dispositif les personnes qui auraient besoin d'aide, mais qui pensent que les services existants sont trop spécialisés pour répondre à leurs problèmes complexes ou transversaux. Ce caractère universel et cette facilité d'accès sont nécessaires pour assurer une équité de traitement de toute la population et afin d'éviter que ne soient laissées de côté les personnes qui sont dans l'incapacité de faire valoir leurs droits ou d'accéder à l'aide dont elles ont besoin.

2.1.2 Neutralité et convivialité

Outre la dispersion et la complexité de l'information, un autre ensemble d'éléments identifiés comme obstacles dans l'accès à l'information relève des craintes de connotation négative et la honte que peut revêtir aux yeux de la population le recours à des prestations sociales. Il est nécessaire de garantir la neutralité et la convivialité du dispositif social à disposition de la population. Le caractère généraliste, neutre et universel du dispositif est en mesure d'assurer une bonne indépendance face aux contraintes de spécialisation, d'orientation partisane, morale ou juridique, mais aussi d'une quelconque association avec d'autres acteurs du réseau. La garantie passe par l'énonciation d'une mission claire, centrée sur la réponse aux besoins d'information et d'orientation de la population. Le choix des ressources humaines, du lieu (le cas échéant) et de l'appellation du service constitue aussi des éléments en mesure d'habiliter une image de neutralité du dispositif.

Pour faire face à la crainte de la stigmatisation, il est nécessaire de mettre en place une structure informelle, la moins contraignante et la plus conviviale possible. Il s'agit d'offrir aux bénéficiaires un lieu permettant d'obtenir des informations relatives à leurs besoins sans que cela nécessite pour eux de livrer des informations détaillées sur leur situation. Le dispositif à développer doit privilégier la simplicité dans les procédures; peu ou pas de bureaucratie, pas de signes pouvant laisser croire à une prise en charge spécifique. Le cadre devrait être convivial, permettant la mise en confiance des personnes nécessitant de l'aide mais réticentes à en demander. Le service offert doit veiller à offrir une garantie totale de confidentialité et d'anonymat, protégeant les demandes d'information de toute dérive possible.

2.1.3 Privilégier un service personnalisé

La troisième caractéristique majeure qui ressort de l'enquête est le besoin pour la population d'obtenir des réponses personnalisées à ses problèmes. L'apport supplémentaire d'un guichet social par rapport aux ressources existantes réside dans sa capacité d'offrir une information et une orientation non seulement généralistes et neutres, mais également personnalisées. La possibilité d'obtenir des informations standardisées existe déjà, mais elle ne suffit pas pour les personnes qui sont réticentes ou qui éprouvent des difficultés à chercher de l'information. Une démarche personnalisée a l'avantage de donner les moyens de bien comprendre les situations problématiques qui se présentent, d'effectuer un premier tri des demandes et de permettre une orientation plus efficace vers

les services adéquats. Il s'agirait d'aider les bénéficiaires à identifier leurs besoins, à établir des priorités et à pouvoir les orienter vers les services spécialisés adéquats.

La personnalisation du service d'orientation doit assurer, si nécessaire, la mise en lien directe des bénéficiaires avec des spécialistes. Pour certaines personnes, l'action de parler de leur situation à des professionnels est déjà un pas difficile. Il s'agit de garantir un climat de confiance, ainsi qu'un passage personnalisé du relais entre professionnels afin de minimiser les inconnues dans le processus, de rassurer face aux démarches à entreprendre, de préparer les changements d'interlocuteur. Dans ce sens, ce dispositif pourra jouer un rôle de médiation permettant d'arrimer au mieux les besoins exprimés par la population aux réponses existantes dans le réseau.

2.2 Modèles de guichet social en Suisse

L'examen de sept structures existant dans cinq cantons suisses (cf. annexe 2) a également permis de dégager trois grandes tendances, soit trois modèles de guichet social qui pourraient inspirer le dispositif fribourgeois. S'ils ne s'appellent pas tous explicitement «guichet social», les sept dispositifs examinés dans le cadre de cette recherche ont en commun le fait de constituer une voie d'accès au système social. Ils offrent, à des degrés variables, des prestations d'information, d'orientation, voire de coordination visant à faciliter l'accessibilité aux prestations sociales pour la population. Néanmoins, des différences significatives existent au niveau de la mission de ces dispositifs, de leur population cible, des besoins auxquels ils répondent et des modalités de fonctionnement.

2.2.1 Guichet de coordination individuelle de prestations

Le premier modèle correspond aux structures qui répondent le plus souvent à l'appellation «guichet social». Il s'agit de structures visant à coordonner et à faciliter l'accès individuel à des prestations liées à l'aide sociale. Les exemples des guichets *Laps* (Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales) au Tessin ou des guichets sociaux régionaux en projet dans le canton de Neuchâtel illustrent bien ce premier modèle. Organisé sous forme de guichets communaux fonctionnant de façon standardisée, ce modèle de guichet correspond à un lieu d'enregistrement, d'orientation et de coordination de l'accès aux prestations allouées sous conditions de ressources.

Ce modèle permet de lever l'obstacle de la complexité du système et de la méconnaissance des prestations allouées sous conditions de ressources grâce à une efficacité administrative accrue, une meilleure coordination, une centralisation de l'accès à l'information liée aux prestations, ainsi qu'une harmonisation et une simplification des procédures. Cette option s'éloigne néanmoins d'un objectif d'accès facilité, universel et équitable à une information générale sur le réseau social. Son objectif est de coordonner et d'harmoniser l'accès à des prestations sociales spécifiques, associées à l'aide sociale. Ce premier modèle apporte surtout des réponses en matière d'aide financière. Il n'aborde que très indirectement la dimension de conseil social au sens large du terme. Son association très claire avec l'aide sociale en fait un dispositif très connoté aux yeux de la population. Enfin, il est pensé avant tout comme un dispositif permettant une intervention auprès de personnes ayant déjà déposé une demande d'aide et

non comme une démarche préventive permettant d'éviter la dégradation de situations sociales.

2.2.2 Guichet d'accueil d'un centre social

Le service d'accueil des Centre d'Action Sociale et de Santé (CASS) du canton de Genève, ainsi que les guichets *Intake* de la ville de Zurich illustrent ce modèle. Il s'agit de services d'accueil et d'information (voire d'intervention) de première ligne, situés au sein de centres sociaux polyvalents. Leur mission est clairement centrée sur l'information et l'orientation des bénéficiaires. Bien qu'ils soient rattachés à un centre social polyvalent, leur mission est ouverte à tous les citoyens de la région et répond à des besoins plus larges que ceux couverts par le centre. Ce modèle de guichet permet d'offrir un conseil relativement personnalisé. Il autorise également l'établissement d'un diagnostic pour réorienter les bénéficiaires vers les services spécialisés appropriés. Par ailleurs, il propose une décentralisation du dispositif à l'échelle d'une région, le rapprochant de la population. Enfin, le guichet d'accueil offre une relation étroite avec les professionnels spécialisés, qui travaillent au sein du centre. Il est par conséquent possible de leur passer rapidement le relais pour une prise en charge plus spécialisée. Il s'agit d'un avantage non négligeable dans l'idée de sécuriser le bénéficiaire qui ne sera pas contraint de s'engager dans une nouvelle démarche. Néanmoins, dans le cas des CASS de Genève, l'orientation est davantage passive qu'active. Aucune démarche de conseil social n'est entamée à ce stade et l'accueil des bénéficiaires est assuré par des secrétaires-réceptionnistes au bénéfice d'une formation administrative ou commerciale. Mais face aux demandes plus complexes, un entretien avec un assistant social du centre est proposé d'emblée. Les *Intake* de Zurich peuvent également intervenir directement et apporter une aide financière d'urgence.

L'inconvénient majeur de ce deuxième modèle est son intégration dans un centre social. Celle-ci met en question aussi bien la neutralité que le caractère universel du guichet. En effet, bien que la mission de ces services se veuille universelle, dans les faits, les demandes qui leur sont adressées concernent surtout des prestations délivrées par le centre polyvalent, dans lequel ils sont intégrés. Par ailleurs, l'orientation se fait en majorité à l'intérieur même du centre. Cela se traduit aussi bien par une limitation de ses activités d'information et d'orientation que par une perception tronquée de sa mission par la population.

2.2.3 Guichet généraliste d'information et d'orientation

Ce dernier modèle permet de remplir le plus clairement une mission généraliste d'information et d'orientation à portée universelle. Il se décline en deux variantes: une variante destinée principalement aux professionnels et une autre destinée plus directement à la population. La première variante est illustrée par le *Sozialinfo* à Zoug et l'Unité Information et Prévention (UIP) de l'Hospice général de Genève. La Boutique d'information sociale de la ville de Neuchâtel (BIS) rend compte de la deuxième variante.

Bien qu'ils s'adressent également à la population, les deux dispositifs illustrant la première variante sont surtout utilisés par des professionnels. Dans le cas de l'UIP, les prestations destinées aux usagers sont relativement

ciblées et comportent un caractère formatif intervenant en complément à une prise en charge par un assistant social. La mission d'information d'ordre plus général concerne essentiellement les professionnels. C'est aussi le cas du *Sozialinfo*, qui, en plus d'une mission d'information, joue un rôle de médiation entre l'économie et le social pour favoriser l'insertion économique. Ce sont surtout ces prestations, plus spécialisées, qui sont utilisées par les habitants du canton. La logique imprégnant cette première variante du modèle est de fournir un soutien aux professionnels dans leur mission d'information. Cependant ces derniers sont toujours considérés comme les principaux vecteurs de l'information dispensée aux usagers.

L'exemple de la Boutique d'Information Sociale de Neuchâtel (BIS) est celui qui se rapproche le plus d'un modèle de guichet social offrant un accès large de la population à l'information, en vue d'assurer une équité de traitement et visant une prévention de la détérioration des situations nécessitant une aide de professionnels spécialisés. La mission originelle de cette Boutique est définie comme suit: un lieu de centralisation, de clarification et de coordination de l'information, facilement accessible, neutre et accueillant, ayant pour but d'inviter le citoyen à venir s'informer sans réticence et en toute liberté avant que la situation ne se détériore. On retrouve dans cette définition toutes les caractéristiques identifiées comme essentielles par les professionnels du canton de Fribourg: accessibilité, centralisation de l'information, médiation, coordination, neutralité, convivialité, universalité, non-engagement et prévention.

2.3 Recommandations de l'étude

Le modèle qui semble donc le plus adapté au contexte du canton de Fribourg est un modèle de guichet généraliste d'information et d'orientation destiné à la population avec pour double objectif de permettre une adéquation optimale entre les besoins de la population et les réponses existantes et de prévenir la détérioration des situations. Bien que l'accès au guichet ne soit pas exclu aux professionnels, ceux-ci disposent déjà depuis plusieurs années d'un outil à leur attention, le Guide Social Romand (www.guidesocial.ch). Ainsi la mission du guichet social serait de garantir à toute la population du canton de Fribourg un accès facile, équitable, neutre et convivial à des informations personnalisées. Ces informations devraient permettre aux usagers de s'orienter au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus adéquats pour répondre à leurs besoins, et ceci en toute confidentialité et sans engagement, dans une visée préventive. Ce guichet fonctionnerait ainsi en collaboration avec les différents acteurs du réseau social fribourgeois afin de rendre ce dernier le plus visible et accessible possible. Cette collaboration, basée sur une bonne coordination des acteurs de ce réseau, est nécessaire pour une bonne articulation entre la demande des bénéficiaires et l'offre correspondante. Sans se substituer aux guichets du réseau social actuel, le guichet social intervient en complémentarité et n'endosse en aucun cas une fonction d'ombudsman.

Afin d'assurer les conditions d'application de cette mission, l'étude conclut sur quelques recommandations pouvant faciliter le respect des critères d'universalité, de neutralité, de facilité d'accès, de convivialité et d'équité dans la mise en place du dispositif. Ces recommandations proposent des repères relatifs au choix de la population

cible, du type de prestations, de la forme de ce dispositif et des acteurs impliqués.

2.3.1 Eviter un ciblage trop restrictif de la population

Dans une optique d'information universelle et de prévention, aucun ciblage de population ne devrait être effectué d'emblée. L'enquête a montré que certains organismes privilégient les familles du canton. Ils estiment qu'il s'agit là d'une population présentant un besoin accru de soutien social et disposant de peu de ressources au sein du réseau social fribourgeois. Retenir une telle option présente toutefois le risque que la population interprète de façon restrictive le concept de famille, se limitant à famille avec enfants, et plus particulièrement en bas âge. Ceci réduirait considérablement l'intérêt de ce guichet pour une grande partie de la population. Dans la mesure des moyens à disposition et, en tenant compte des besoins prioritaires identifiés dans le canton, les résultats de la recherche parlent davantage en faveur d'un dispositif ouvert à tous les habitants et habitantes du canton, sans pré-requis ni engagement spécifique, afin de favoriser la prévention par une prise en charge précoce des besoins quelle que soit leur nature.

2.3.2 Offrir des informations personnalisées

Toujours dans une visée universelle d'accès facilité et dans le but de pouvoir répondre à des besoins variés, ce guichet devrait offrir une gradation de prestations allant du simple renseignement au conseil plus personnalisé, sans toutefois offrir de prise en charge spécifique. Au-delà de l'accès à des renseignements standardisés, la possibilité d'obtenir des informations personnalisées apparaît comme essentielle pour pouvoir répondre à des demandes plus complexes et nécessitant un premier décodage, dans le but d'orienter les bénéficiaires de façon efficace vers les services spécialisés appropriés publics et privés.

Selon les moyens à disposition, des démarches d'information au sein des communautés, des institutions ou des quartiers, des formations des professionnels du secteur social ou encore des expositions thématiques pourront également être envisagées, afin de diversifier les formes de diffusion de l'information et d'augmenter leur portée universelle et préventive.

Enfin, ce guichet pourrait jouer un rôle complémentaire d'identification des besoins émergents dans la population et des éventuels manques ou redondances dans les ressources offertes par le réseau social. Si cette mission complémentaire est retenue, un dispositif permettant de compiler ces informations et de les relayer à un niveau décisionnel devra être pensé.

2.3.3 Combiner plusieurs modalités d'accès à l'information

Les résultats de l'étude conduisent à favoriser une formule combinant au moins deux des modalités suivantes d'accès à l'information, si possible les trois: un lieu physique, une permanence téléphonique et un service par le biais du réseau internet. Chacun de ces trois modes d'accès aux prestations délivrées par le guichet social comporte des avantages et des désavantages au niveau de la facilité d'accès. C'est la raison pour laquelle il est important de combiner plusieurs modes d'accès, afin de garantir une portée qui soit la plus universelle possible. Accessibilité,

souplesse, anonymat, neutralité et universalité sont les caractéristiques qui devraient guider le choix de la forme du guichet social.

Deux options sont privilégiées dans les résultats: la première est une option combinant un lieu physique centralisé à Fribourg et une permanence téléphonique et courrielle. La deuxième combine une permanence téléphonique et courrielle. Dans les deux cas, le bilinguisme (français-allemand), une flexibilité des horaires et un personnel polyvalent disposant d'une formation sociale sont des éléments contribuant à remplir au mieux la mission universelle et préventive de ce guichet.

3. CONCLUSION

Une étude évaluative et projective pour la mise en place d'un guichet social dans le canton de Fribourg a été menée sur mandat de la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg par le professeur René Knüsel de l'Institut des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. L'objectif de cette recherche était d'évaluer la pertinence et la faisabilité d'un tel dispositif en tenant compte de la situation spécifique du canton, des ressources disponibles dans le dispositif institutionnel et des expériences réalisées dans d'autres cantons.

L'enquête menée auprès des professionnels de l'action sociale a permis de dégager trois repères majeurs: le besoin d'un dispositif universellement accessible garantissant une équité de traitement en matière d'information et d'orientation et comportant une visée préventive, la nécessité de mettre en place un dispositif neutre et convivial et enfin le besoin de prestations personnalisées plutôt que standardisées.

L'examen de sept expériences au niveau suisse a montré que le modèle le plus favorable pour le canton de Fribourg était celui d'un guichet social généraliste d'information et d'orientation, dans sa variante adressée directement à la population, plutôt qu'en priorité aux professionnels du secteur social.

Ainsi, le modèle de guichet social le plus approprié à la situation du canton de Fribourg est un guichet ayant pour mission de garantir à toute la population du canton de Fribourg un accès facile, équitable, neutre et convivial à des informations sociales personnalisées. Ces informations devraient permettre aux usagers de s'orienter au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés à leurs besoins, en toute confidentialité et sans engagement. Sans se substituer aux guichets du réseau social actuel, le guichet social intervient en complémentarité dans une visée préventive permettant d'éviter la détérioration des situations sociales et sans endosser la fonction d'un ombudsman.

Ce guichet pourrait combiner plusieurs modalités d'accès à l'information, soit une permanence téléphonique et courrielle, complétant ou non des prestations délivrées dans un lieu physique centralisé ou même éventuellement itinérant. Son appellation devrait évoquer un caractère universel, neutre et convivial.

Le Conseil d'Etat partage les recommandations de l'étude et les prend à son compte. Il est favorable à la solution d'un guichet physique complété par une ligne téléphonique. Il propose au Grand Conseil que la Direction de la santé et des affaires sociales soit chargée de

la mise en œuvre du guichet social et de son pilotage. Tenant compte des multiples acteurs impliqués dans ce domaine, le Conseil d'Etat insiste pour qu'une bonne coordination entre les différents organismes du réseau social soit instaurée à l'occasion de la mise en place de ce guichet d'informations afin que ce dernier puisse atteindre son objectif. Cette coordination s'étendra aussi au projet de développement d'une politique globale en faveur des personnes âgées, dont fait état le rapport N° 89 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, prévoyant notamment un renforcement de l'information auprès de ce public. Sur la base des expériences faites dans les autres cantons (cf. annexe 2, page 3), ce sont trois postes EPT qui sont envisagés.

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

7. September 2009

**BERICHT Nr. 153
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 248.04 Anne-Claude Demierre/
Yves Menoud: Schaffung eines Informationsdien-
stes für Familien und Kinder**

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht über die evaluative und projektive Studie hinsichtlich der Schaffung einer sozialen Anlaufstelle im Kanton Freiburg.

Dieser Bericht erläutert eingangs noch einmal den Kontext, aus dem die Überlegungen in Zusammenhang mit einer sozialen Anlaufstelle hervorgegangen sind, danach werden die Resultate der von der Universität Lausanne durchgeführten Studie zusammenfassend wiedergegeben.

1. Einleitung und Kontext
2. Ergebnisse der Studie
 - 2.1 Erkennen der Freiburger Bedürfnisse
 - 2.2 Modelle sozialer Anlaufstellen in der Schweiz
 - 2.3 Empfehlungen der Studie
3. Schluss

1. EINLEITUNG UND KONTEXT

Die Idee für die Errichtung eines Dienstes, der über das System der Sozialhilfe und der sozialen Sicherheit informiert, entstand mit dem Postulat Nr. 248.04, das am 24. März 2004 von Grossrätin Anne-Claude Demierre und Grossrat Yves Menoud eingereicht wurde. Mit diesem Postulat wird der Staatsrat ersucht, einen Informationsdienst für Familien zu errichten. Es knüpft an den Bericht an, den die Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik (KKUF), die vom Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) präsidiert wird, im Januar 2004 ausgearbeitet hat. In seiner Antwort vom 6. Juli 2004 schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat die Erheblichkeitserklärung des Postulates vor, was der Grosse Rat am 15. September 2004 schliesslich getan hat. Der vorliegende Bericht widmet sich insbesondere den Fragen in Zusammenhang mit Information und Prävention sowie mit der Beratung von Familien und Jugendlichen. Zur Behebung der Män-

gel, die von der KKUF angesprochen werden, schlägt er die Schaffung eines «Familienschalters» vor.

Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat Professor René Knüsel vom *Institut des sciences sociales et pédagogiques* der sozial- und politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne mit der Durchführung einer Evaluationsstudie über die Schaffung einer sozialen Anlaufstelle beauftragt. Die Studie war von Anfang eher breit angelegt und so stellte sich nicht nur die Frage nach einer Anlaufstelle für Familien, sondern einer, die für alle zugänglich ist. Ziel der Studie war es, die Umsetzbarkeit eines solchen Systems im Kanton Freiburg sowie sein Ausmass, sein Tätigkeitsfeld und seine Umsetzungs- und Funktionsweisen zu analysieren. Des Weiteren sollte die Studie auch Anhaltspunkte für die Ausarbeitung eines Modells einer sozialen Anlaufstelle bieten, das der Situation und den Bedürfnissen des Kantons gerecht wird. Die Daten, die für die Modellbildung der sozialen Anlaufstelle notwendig waren, wurden nach grundlegenden Prinzipien erhoben, die einerseits die Wirksamkeit der geschaffenen Mechanismen gewährleisten und andererseits eine Gleichbehandlung auf dem gesamten Freiburger Kantonsgebiet sicherstellen. Die Untersuchung gründete dabei auf zwei Ansätzen: Der erste wollte die Machbarkeit einer solchen Anlaufstelle im Kanton untersuchen, weshalb eine Feldstudie bei den betroffenen Freiburger Einrichtungen durchgeführt wurde, der zweite wollte die Erfahrungen anderer Schweizer Kantone berücksichtigen. Die Studie kann übrigens in ihrer Originalsprache Französisch auf der Website www.admin.fr.ch/dsas konsultiert werden.

2. ERGEBNISSE DER STUDIE

2.1 Erkennen der Freiburger Bedürfnisse

Die Erhebung bei den Freiburger Institutionen (s. Anhang 1) war doppelt angelegt: Auf der einen Seite wurden bei 17 Organismen des Kantons Freiburg, welche bereits eine Informations- und/oder Orientierungsrolle für unterschiedliche Zielgruppen innehaben sollten, Interviews mit Fachpersonen, Direktionsmitgliedern oder Dienstverantwortlichen durchgeführt (jeweils eine oder mehrere Personen). Auf der anderen Seite haben 135 Einrichtungen einen Online-Fragebogen ausgefüllt, mit dem die Daten, die bei den Interviews gesammelt worden waren, vervollständigt werden konnten.

Durch die Analyse der erhobenen Daten konnten nicht nur die Erwartungen, sondern auch die Bedürfnisse der Fachleute in Bezug auf die Schaffung einer sozialen Anlaufstelle erfasst werden. Die folgenden drei Schlüsselemente gingen daraus hervor:

1. das Bedürfnis nach einer allgemein zugänglichen Anlaufstelle, die eine Gleichbehandlung in Sachen Information und Orientierung gewährleistet und eine präventive Komponente enthält;
2. das Bedürfnis nach einer neutralen und benutzerfreundlichen Anlaufstelle;
3. das Bedürfnis nach individuell zugeschnittenen statt standardisierten Leistungen.

2.1.1 Allgemeiner Zugang, Gleichbehandlung und Prävention

Unabhängig des Bereichs, in dem sie tätig sind, ist sich die Mehrheit der Berufsleute darüber einig, dass die Bevölkerung des Kantons Freiburg nicht genügend über das Sozialleistungsangebot im Kanton informiert ist. Ihrer Meinung nach wird der Informationszugang am stärksten behindert durch die Unkenntnis der Leistungen, ihre Komplexität sowie durch die mangelnde Zentralisierung der Information.

Das Freiburger Sozialnetz ist weitläufig und verfügt über eine Vielzahl an Leistungen, die von verschiedenen Einheiten verwaltet werden, weshalb bei den Benutzerinnen und Benutzern oftmals das Gefühl entsteht, sich in einem komplexen System zu verlieren. Die Bevölkerung weiss über die Ämter, bei denen sie Hilfe verlangen könnte, nicht genügend Bescheid. Weil sie nicht wissen, an wen sie sich wenden sollen, verzichten deshalb manche darauf, einen Hilfeantrag zu stellen. Es kann aber auch vorkommen, dass sie den Antrag bei der falschen Stelle einreichen; wenn sie dann von einer Stelle zur nächsten geschickt werden, verlieren sie am Ende zuweilen die Geduld und geben ihr Unterfangen schliesslich ganz auf. Ein Hilfesuch, das rechtzeitig am richtigen Ort eingereicht wird, bringt im Allgemeinen auch eine relativ einfache und rasche Antwort. Ist aber die Information nur schwer zugänglich oder nur schwer zu finden, so bevorzugen es die Hilfestellenden oftmals, nach anderen Lösungen für ihre Probleme zu suchen und gehen dabei das Risiko ein, ihre Probleme zusätzlich zu erschweren oder zu verkomplizieren. Sie suchen dann eigenhändig professionelle Sozialarbeitende auf, worauf sich die Betreuung für alle Beteiligten, insbesondere aber für die Sozialdienste, oftmals kompliziert und aufwändig gestaltet. Zu den direkten Kosten kommt nämlich der zusätzliche Zeitaufwand hinzu, der für die Orientierung der Interessenten innerhalb des Netzes notwendig ist und auf eine mangelnde Zentralisierung der Informationen zurückzuführen ist. Im Allgemeinen stellt dies ein Mehraufwand dar, der zusätzlich zum eigentlichen Auftrag der Einrichtungen bewältigt werden muss.

Ein zentralisiertes System erleichtert indes nicht nur den Zugang, sondern ermöglicht auch ein präventives Eingreifen und ein frühzeitiges Erkennen der Bedürfnisse der Personen. Ausserdem kann dank seines universellen Charakters verhindert werden, dass Personen vom System ausgeschlossen werden, die zwar Hilfe bräuchten, jedoch der Meinung sind, dass die bestehenden Dienste zu spezifisch sind, um ihre komplexen oder gebietsübergreifenden Probleme zu lösen. Ein universeller Charakter und ein einfacher Zugang sind für eine Gleichbehandlung der gesamten Bevölkerung unerlässlich; nur so kann vermieden werden, dass Menschen im Stich gelassen werden, nur weil sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte geltend zu machen oder auf die Hilfe zuzugreifen, die sie brauchen.

2.1.2 Neutralität und Benutzerfreundlichkeit

Neben der Zerstreung und der Komplexität der Informationen sind die Angst vor einer negativen Konnotation, aber auch die Beschämung, die das Zurückgreifen auf Sozialhilfe in den Augen der Bevölkerung auslösen kann, weitere Elemente, die als Hindernisse für den Informationszugang identifiziert wurden. Es ist also notwendig, dass die Bevölkerung auf ein neutrales und

benutzerfreundliches Sozialhilfesystem zurückgreifen kann. Durch den neutralen und universellen Charakter ist das Dispositiv frei von den Zwängen der Spezialisierung und auch das Einnehmen einer parteiischen, moralischen oder juristischen Haltung wird so verhindert. Zudem kann dadurch vermieden werden, dass das Dispositiv mit anderen Akteuren des Netzes in Beziehung gesetzt wird. Wichtig ist ferner auch die Formulierung eines klaren Auftrags, der darauf fokussiert, den Informations- und Orientierungsbedarf der Bevölkerung zu stillen. Die Wahl des Personals, (gegebenenfalls) des Ortes, aber auch des Namens des Amtes sind ebenfalls Bestandteile, die dem Dispositiv einen neutralen Charakter verleihen können.

Um die Angst vor einer Stigmatisierung aus der Welt zu schaffen, braucht es eine informelle, möglichst ungewundene und benutzerfreundliche Struktur. Dabei geht es darum, für die Benutzerinnen und Benutzer einen Ort zu schaffen, an dem sie die Informationen erhalten, die sie brauchen, ohne dass sie dazu allzu detaillierte Angaben über sich selbst machen müssen. Was die administrativen Verfahren angeht, so muss das Dispositiv möglichst einfach sein: wenig oder gar keine Bürokratie, keinerlei Anzeichen auf eine spezifische Betreuung. Auch ein angenehmer Rahmen ist notwendig, um das Vertrauen derjenigen zu stärken, die zwar Hilfe brauchen, aber noch zögern, welche in Anspruch zu nehmen. Die Dienstleistungen müssen ferner absolute Vertraulichkeit und Anonymität garantieren und verhindern, dass die Informationssuche missbräuchlich weitergegeben werden.

2.1.3 Der persönlichen Beratung den Vorzug geben

Die dritte Haupteigenschaft, die aus der Umfrage hervorgeht, ist das Bedürfnis der Bevölkerung, eigens auf sie zugeschnittene Antworten auf ihre Fragen zu erhalten. Der zusätzliche Nutzen einer sozialen Anlaufstelle im Vergleich zu den derzeit bestehenden Ressourcen besteht in ihrer Kapazität, nicht nur umfassende und neutrale, sondern auch speziell auf den Einzelnen angepasste Informationen zu liefern. Zwar gibt es bereits Möglichkeiten, allgemeine Informationen zu beziehen, jedoch reichen diese nicht aus für diejenigen, die eher zurückhaltend sind und auch nicht für diejenigen, die Mühe haben, nach den entsprechenden Informationen zu suchen. Ein individuelles Vorgehen hat den Vorteil, die Problemsituation richtig zu verstehen, eine erste Aussortierung der Anträge vorzunehmen und für eine effizientere Weiterleitung an die entsprechenden Ämter zu sorgen. Dazu sollten die Hilfesuchenden darin unterstützt werden, ihre Bedürfnisse zu erkennen und Prioritäten zu setzen, sodass sie im Anschluss an die passende spezialisierte Dienststelle weitergeleitet werden können.

Die Personalisierung des Beratungsdienstes soll, wenn nötig, eine direkte Kontaktaufnahme zwischen den Nutzerinnen und Nutzern und den Fachpersonen ermöglichen. Für manche Personen ist es bereits schon ein schwieriger Schritt, mit Fachpersonen über ihre Situation zu sprechen. Deshalb muss ein Vertrauensklima geschaffen werden und auch der Übertritt von einem Spezialisten zum anderen sollte individuell gestaltet werden, sodass so wenig Unbekannte wie möglich vorliegen, die Person sich hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen so wenig Sorgen wie möglich machen muss und sie auf allfällige Wechsel des Gesprächspartners vorbereitet ist. In diesem Sinne kann das Dispositiv eine Vermittlerrolle einnehmen und die von der Bevölkerung geäusserten Be-

dürfnisse bestmöglich mit den im Netz bereits bestehenden Lösungen vereinen.

2.2 Modelle sozialer Anlaufstellen in der Schweiz

Durch die Analyse von sieben Strukturen in fünf Schweizer Kantonen (s. Anhang 2) konnten drei vorherrschende Trends ausgemacht werden, oder anders gesagt: drei Modelle einer sozialen Anlaufstelle, an denen sich das Freiburger Dispositiv inspirieren könnte. Auch wenn die sieben untersuchten Dispositive nicht alle ausdrücklich «soziale Anlaufstelle» heissen, so haben sie doch alle etwas gemeinsam: Sie stellen alle eine «Eingangspforte» zum Sozialsystem dar. Alle bieten sie, in unterschiedlichem Ausmass, Informations-, Orientierungs- und sogar Koordinationsleistungen an, die darauf hinzielen, der Bevölkerung den Zugang zu den Sozialleistungen zu erleichtern. Nichtsdestotrotz bestehen signifikante Unterschiede in Bezug auf den Auftrag, das Zielpublikum, die Bedürfnisse, denen sie entsprechen, und die Funktionsweise.

2.2.1 Anlaufstelle für die individuelle Koordination der Leistungen

Das erste Modell entspricht den Strukturen, die vorwiegend als soziale Anlaufstellen bezeichnet werden. Diese Strukturen haben zum Ziel, den individuellen Zugang zu den Sozialleistungen zu koordinieren und zu erleichtern. Die *LAPS-Anlaufstellen* im Tessin (LAPS steht für *Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali*) oder die im Kanton Neuenburg geplanten regionalen sozialen Anlaufstellen sind ein gutes Beispiel für dieses erste Modell. Sie sind aufgebaut wie standardisiert funktionierende Gemeindeschalter und sind ein Ort, an dem Anmeldung und Orientierung sowie die Koordination des Zugangs zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen durchgeführt werden.

Dank einer effizienteren Verwaltung, einer besseren Koordination, einer Zentralisierung des Zugangs zur Leistungsinformation sowie einer Harmonisierung und Vereinfachung der Verfahren kann das Hindernis der Komplexität des Systems sowie dasjenige der Unwissenheit in Bezug auf die bedarfsabhängigen Leistungen mit diesem Modell aus dem Weg geschafft werden. Die Lösung ist jedoch weit entfernt vom Ziel des vereinfachten, universellen und gerechten Zugangs zu einer allgemeinen Information über das Sozialnetz. Ihr Ziel ist vielmehr die Koordination und die Harmonisierung des Zugangs zu spezifischen Sozialleistungen in Verbindung mit der Sozialhilfe. Dieses Modell bringt also vor allem Antworten in Bezug auf finanzielle Hilfe. Die Sozialberatung im weiteren Sinne wird nur sehr indirekt angesprochen. Seine deutliche Vernetzung mit der Sozialhilfe macht aus diesem Modell ein System, das von der Bevölkerung automatisch mit der Sozialhilfe in Verbindung gebracht wird. Es ist vor allem für ein Eingreifen bei Personen gedacht, die bereits ein Hilfesuch eingereicht haben, und nicht als präventive Massnahme, die eine Verschlimmerung der sozialen Lage verhindern soll.

2.2.2 Empfangsschalter eines Sozialamtes

Die Empfangsstelle der *Centres d'Action Sociale et de Santé* (CASS) des Kantons Genf und die *Intake-Schalter* der Stadt Zürich veranschaulichen das zweite Modell. Es handelt sich dabei um Erstanlaufstellen für Empfang und

Information (teils sogar Intervention), die sich in polyvalenten Sozialzentren befinden. Ihr Auftrag ist klar auf die Information und die Orientierung der Ratsuchenden ausgerichtet. Obwohl sie einem polyvalenten Sozialzentrum unterstellt sind, sind sie für alle Bewohnerinnen und Bewohner der Region zugänglich und decken einen grösseren Bedarf ab als das Zentrum selber. Dieses Schaltermodell ermöglicht eine mehr oder weniger individuelle Beratung. Auch eine Diagnosestellung ist möglich, um die ratsuchenden Personen an die passenden Stellen weiterzuleiten. Ausserdem ist das System in der ganzen Region verbreitet und dadurch volksnah. Nicht zuletzt unterhält der Empfangsschalter eine enge Beziehung zu den Spezialistinnen und Spezialisten, die im Zentrum arbeiten. Dadurch ist es möglich, die Ratsuchenden für eine angemessene Betreuung rasch an die jeweilige Fachperson weiterzuleiten. Dies ist ein nicht unbedeutender Vorteil, um den Ratsuchenden ein Gefühl der Sicherheit zu geben, die dadurch im Übrigen auch nicht gezwungen sind, weitere Schritte zu unternehmen. Trotzdem ist die Orientierung in den CASS eher passiv als aktiv. Zum Zeitpunkt des Empfangs wird keine soziale Beratung erteilt und die Hilfesuchenden werden von Empfangssekretärinnen mit administrativer oder kaufmännischer Ausbildung empfangen. Bei komplexeren Fällen wird jedoch auf Anhieb ein Gespräch mit einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter des Zentrums vorgeschlagen. Die *Intake-Schalter* in Zürich können ausserdem auch direkt intervenieren und finanzielle Nothilfe leisten.

Der grösste Nachteil des zweiten Modells ist seine Einbindung in ein Sozialzentrum. Diese stellt nämlich nicht nur die Neutralität, sondern auch den universellen Charakter des Schalters in Frage. Denn obwohl die Stellen vorgeben, ihre Mission sei allumfassend, betreffen die eingereichten Anträge vor allem Leistungen, die vom polyvalenten Sozialzentrum erteilt werden, in das sie integriert sind. Darüber hinaus geschieht die Orientierung mehrheitlich im Zentrum selbst. Dies äussert sich sowohl durch eine Einschränkung der Informations- und Orientierungsaktivitäten als auch durch eine verfälschte Wahrnehmung ihres Auftrags durch die Bevölkerung.

2.2.3 Allgemeine Anlaufstelle zur Information und Orientierung

Das dritte und letzte Modell erlaubt die bestmögliche Ausführung einer generalisierten Informations- und Orientierungsmission. Es kann in zwei Varianten unterteilt werden, wobei sich die erste hauptsächlich an Berufsleute und die zweite eher an die Bevölkerung richtet. Beispiele für die erste Variante sind das *Sozialinfo* in Zug und die *Unité Information et Prévention* (UIP) des *Hospice Général* in Genf. Die *Boutique d'information sociale* (BIS) der Stadt Neuenburg trägt der zweiten Variante Rechnung.

Obschon sie sich auch an die Bevölkerung richten, werden die beiden Dispositive der ersten Variante vornehmlich von Berufsleuten genutzt. Bei der UIP sind die an die Benutzerinnen und Benutzer gerichteten Leistungen relativ zielgerichtet und weisen zusätzlich zur Betreuung durch die Sozialarbeitenden noch instruierende Eigenschaften auf. Die eher allgemein ausgerichtete Information betrifft hauptsächlich Berufsleute. Dies ist auch beim *Sozialinfo* so, das neben seinem Informationsauftrag auch eine Rolle als Vermittler zwischen Wirtschafts- und Sozialbereich innehat, mit der die wirtschaftliche Eingliederung gefördert werden soll. Dabei sind es vor allem diese, eher spe-

zialisierten, Leistungen, die von der Kantonsbevölkerung genutzt werden. Diese erste Variante des Modells will vor allem Berufsleute bei ihrem Informationsauftrag unterstützen. Letztere werden indes immer noch als Hauptträger der Informationen betrachtet, die den Ratsuchenden erteilt werden.

Das Beispiel der *Boutique d'Information Sociale* in Neuenburg nähert sich am ehesten dem Modell einer sozialen Anlaufstelle, die der Bevölkerung einen weitläufigen Zugang zur Information bietet, im Hinblick auf eine garantierte Gleichbehandlung und mit dem Ziel einer Verschlechterung von Situationen vorzubeugen, die professioneller Hilfe bedürfen. Der eigentliche Auftrag dieser Boutique wird wie folgt definiert: Ort der Zentralisierung, der Abklärung und der Koordination der Information, einfach zugänglich, neutral und einladend, dessen Ziel es ist, die Bürgerinnen und Bürger dazu zu bewegen, sich ohne Zögern und nach freiem Ermessen zu informieren, bevor sich ihre Situation verschlimmert. Diese Definition widerspiegelt alle Charakteristiken, die von den Fachleuten des Kantons Freiburg als unerlässlich identifiziert worden sind: Zugänglichkeit, Zentralisierung der Information, Vermittlung, Koordination, Neutralität, Benutzerfreundlichkeit, Universalität, Nicht-Verpflichtung und Prävention.

2.3 Empfehlungen der Studie

Das Modell, das am besten in den Kontext des Kantons Freiburg zu passen scheint, ist folglich das einer allgemein ausgerichteten Anlaufstelle zur Information und Orientierung der Bevölkerung, die zwei Ziele gleichzeitig verfolgt: eine optimale Abstimmung zwischen den Bedürfnissen der Bevölkerung und den bereits bestehenden Lösungsmöglichkeiten sowie ein Verhindern der Verschlechterung der einzelnen Situationen. Obwohl natürlich auch sie am Schalter Informationen einholen können, besitzen die Fachleute bereits seit mehreren Jahren ein an sie gerichtetes Hilfsmittel: den *Guide Social Romand* (Westschweizer Sozialführer; www.guidesocial.ch). Folglich besteht der Auftrag einer sozialen Anlaufstelle darin, der gesamten Bevölkerung des Kantons Freiburg einen einfachen, gerechten, neutralen und benutzerfreundlichen Zugang zu individuell zugeschnittenen Informationen zu ermöglichen. Ausserdem sollen diese Informationen den Benutzerinnen und Benutzern dabei helfen, sich innerhalb des Sozialsystems zurechtfinden, damit sie sich an die geeigneten professionellen Hilfsdienste wenden können, die auf ihre persönlichen Bedürfnisse abgestimmt sind. All dies soll zudem in absoluter Vertraulichkeit und vollkommen unverbindlich geschehen, wobei auch die präventive Komponente nicht vergessen werden darf. Der Schalter würde demnach in Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren des Freiburger Sozialnetzes funktionieren, sodass dieses so ersichtlich und zugänglich wie möglich wird. Eine solche Zusammenarbeit, die auf einer guten Koordination der einzelnen Akteure dieses Netzes basiert, ist notwendig, um das Angebot auf die Nachfrage der Interessenten abzustimmen. Ohne den Platz der Anlaufstellen des gegenwärtigen Sozialnetzes einzunehmen, greift der Sozialschalter ergänzend ein und nimmt auf keinen Fall die Funktion eines Ombudsmanns ein.

Damit die Anwendungsbedingungen dieses Auftrags auch eingehalten werden können, werden am Ende der Studie Empfehlungen abgegeben, die das Einhalten der Kriterien – Universalität, Neutralität, Zugänglichkeit,

Benutzerfreundlichkeit und Gleichbehandlung – bei der Umsetzung des Dispositivs erleichtern. Diese Empfehlungen bieten Anhaltspunkte in Bezug auf die Wahl der Zielbevölkerung, der Leistungstypen, der Form des Dispositivs und der beteiligten Akteure.

2.3.1 Eine zu starke Einschränkung des Zielpublikums vermeiden

Bei einer Sichtweise, bei der die Information allgemein zugänglich und präventiver Art sein soll, sollte vorab keine Einschränkung des Zielpublikums vorgenommen werden. Die Umfrage hat gezeigt, dass einige Stellen eine Fokussierung auf die Familien des Kantons bevorzugen. Sie sind der Ansicht, dass es sich hierbei um eine Bevölkerungsgruppe handelt, die einen besonders grossen Bedarf an sozialer Unterstützung aufweist und für die es im Freiburger Sozialnetz nur wenige Möglichkeiten gibt. Bei einer solchen Haltung besteht jedoch die Gefahr, dass die Bevölkerung das Konzept der Familie als zu restriktiv auffasst und denkt, es beschränke sich ausschliesslich auf Familien mit Kindern und insbesondere auf solche mit Kleinkindern. Dadurch würde der Nutzen der Anlaufstelle für einen grossen Teil der Bevölkerung stark vermindert. Im Rahmen der verfügbaren Mittel und unter Berücksichtigung der vorrangigen Bedürfnisse, die im Kanton identifiziert worden sind, sprechen die Ergebnisse der Untersuchung klar für ein Dispositiv, das für alle Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons zugänglich ist, bei dem keine Voraussetzungen oder spezielle Verpflichtungen erfüllt werden müssen und das dank einer frühzeitigen Wahrnehmung der Bedürfnisse, egal welcher Art diese sind, die Prävention fördert.

2.3.2 Individuelle Informationen anbieten

Für einen allumfassenden und leichten Informationszugang und um einer Vielzahl an Bedürfnissen zu entsprechen, müsste die Anlaufstelle ausserdem, von der einfachen Auskunft bis hin zur individuellen Beratung, alle Arten von Leistungen abdecken, ohne dabei eine spezifische Betreuung anzubieten. Neben dem Zugang zu standardisierten Informationen scheint auch derjenige zu individuellen Informationen unerlässlich, damit auch komplexere Fragen beantwortet werden können, die einer ersten Analyse bedürfen. Ziel dabei ist es, die Ratsuchenden gezielt an die entsprechenden – öffentlichen und privaten – spezialisierten Stellen zu übergeben.

Entsprechend der verfügbaren Mittel können auch Informationstätigkeiten in Vereinen, Institutionen oder Quartieren, die Schulung von Berufsleuten aus dem Sozialwesen oder Ausstellungen in Erwägung gezogen werden, wodurch die Verbreitung der Informationen abwechslungsreicher gestaltet und deren universelle und präventive Tragweite gesteigert würde.

Zu guter Letzt könnte die Anlaufstelle auch dabei helfen, allfällige neue Bedürfnisse der Bevölkerung zu identifizieren und mögliche Mängel oder Redundanzen im Angebot des Sozialnetzes aufzudecken. Sollte diese zusätzliche Aufgabe von Interesse sein, so müsste ein Dispositiv geschaffen werden, mit dem diese Informationen zusammengetragen und anschliessend auf Entscheidungsebene weitergeleitet werden könnten.

2.3.3 Verschiedene Wege der Informationsbeschaffung kombinieren

Die Ergebnisse der Studie veranlassen dazu, einem Modell den Vorzug einzuräumen, das mindestens zwei, bestenfalls jedoch alle drei der nachfolgenden Arten des Informationszugangs kombiniert: ein physischer Ort, einen Telefondienst und einen Beratungsdienst via Internet. Jede dieser drei Formen des Zugangs zu den Leistungen, die von der sozialen Anlaufstelle angeboten werden, behalten Vor- und Nachteile was den erleichterten Zugang angeht. Aus diesem Grund ist es wichtig, mehrere Zugangsmethoden zu kombinieren, denn nur so kann ein so universeller Charakter wie nur möglich garantiert werden. Zugänglichkeit, Flexibilität, Anonymität, Neutralität und Universalität sind die Eigenschaften, die die Wahl der Form der sozialen Anlaufstelle bestimmen sollten.

Unter den Ergebnissen werden zwei Lösungen bevorzugt; die eine kombiniert einen physischen Ort in Freiburg mit einer Telefon- und E-Mailberatung, die andere kombiniert Telefon- und E-Mailberatung. Bei beiden Lösungen sind Zweisprachigkeit (Französisch-Deutsch), Flexibilität in Bezug auf die Öffnungszeiten sowie polyvalentes Personal mit Ausbildung im Sozialbereich Bestandteile, die zur bestmöglichen Erfüllung der universellen und präventiven Mission der Anlaufstelle beitragen.

3. SCHLUSS

Die Direktion für Gesundheit und Soziales hat Professor René Knüsel vom *Institut des sciences sociales et pédagogiques* der sozial- und politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität Lausanne mit der Durchführung einer Evaluationsstudie über die Schaffung einer sozialen Anlaufstelle beauftragt. Ziel der Studie war es, die Angemessenheit und die Machbarkeit eines solchen Systems zu analysieren, unter Berücksichtigung der spezifischen Situation des Kantons, der im institutionellen Dispositiv bereits verfügbaren Ressourcen und der Erfahrungen anderer Kantone.

Aus der Befragung der Berufsleute aus dem Sozialwesen gingen drei Hauptansätze hervor: das Bedürfnis nach einer allgemein zugänglichen Anlaufstelle, die eine rechtsgleiche Behandlung in Sachen Information und Orientierung gewährleistet und eine präventive Komponente enthält, das Bedürfnis nach einer neutralen und benutzerfreundlichen Anlaufstelle und das Bedürfnis nach individuell zugeschnittenen statt standardisierten Leistungen.

Die Untersuchung von sieben in der Schweiz anzutreffenden Modellen hat deutlich gemacht, dass das Modell der allgemein ausgerichteten sozialen Anlaufstelle zur Information und Orientierung, die sich direkt an die Be-

völkerung und nicht prioritär an die Berufsleute aus dem Sozialwesen richtet, für den Kanton Freiburg am besten geeignet wäre.

Folglich ist die ideale soziale Anlaufstelle für den Kanton Freiburg eine, die darauf abzielt, der gesamten Bevölkerung des Kantons Freiburg einen einfachen, gerechten, neutralen und benutzerfreundlichen Zugang zu individuell zugeschnittenen Sozialinformationen zu ermöglichen. Ausserdem sollen diese Informationen den Benutzerinnen und Benutzern dabei helfen, sich innerhalb des Sozialsystems zurechtfinden, damit sie sich an die geeigneten professionellen Hilfsdienste wenden können, die auf ihre persönlichen Bedürfnisse abgestimmt sind. All dies soll zudem in absoluter Vertraulichkeit und vollkommen unverbindlich geschehen. Ohne den Platz der Anlaufstellen des gegenwärtigen Sozialnetzes einzunehmen, greift der Sozialschalter ergänzend ein – wobei auch die präventive Komponente, die einer Verschlechterung der sozialen Lage vorbeugen soll, nicht vergessen wird – und nimmt auf keinen Fall die Funktion eines Ombudsmanns ein.

Die Anlaufstelle könnte verschiedene Formen des Informationszugangs kombinieren, soll heissen ein zentralisierter oder vielleicht sogar ein «wandernder» physischer Ort, an dem Leistungen erteilt werden, eventuell ergänzt durch einen Telefon- und einen E-Mail-Dienst. Ausserdem sollte bereits der Name der Anlaufstelle auf ihren universellen, neutralen und ansprechenden Charakter hinweisen.

Der Staatsrat teilt die Ansichten der Studie und schliesst sich diesen an. Er steht der Errichtung einer physischen Anlaufstelle, die durch einen Telefondienst ergänzt wird, positiv gegenüber. Er schlägt dem Grossen Rat vor, dass sich die Direktion für Gesundheit und Soziales um die Umsetzung und die Steuerung der sozialen Anlaufstelle kümmert, wobei auch die in der Studie erwähnten Akteure miteinbezogen werden sollen; dabei möchte der Staatsrat vor allem, dass mit dem Aufbau der Anlaufstelle eine gute Koordination zwischen den einzelnen Organismen des Sozialnetzes geschaffen wird, sodass diese ihr Ziel auch tatsächlich erreichen kann. Diese Koordination wird auch das Projekt für die Entwicklung einer umfassenden Politik zugunsten älterer Menschen mit einschliessen; dies ist dem Bericht Nr. 89 des Staatsrates an den Grossen Rat zu entnehmen, der namentlich eine verstärkte Information für diese Zielgruppe vorsieht. Entsprechend den Erfahrungen in den anderen Kantonen (s. Anhang 2, Seite 3) wurde die Schaffung von drei Vollzeitstellen vorgesehen.

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

ANNEXE 1

Organisme	Profil
Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet famille » Secteur famille/jeunesse Public
Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet famille » Responsable du classeur des familles Secteur famille/jeunesse Public
Office familial (service de consultation pour familles)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet famille » Secteur famille/jeunesse Privé
Groupement Fribourgeois des Institutions Sociales (GFIS)	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet social » Représente un grand nombre d'institutions sociales du canton
Service de l'action sociale du canton de Fribourg	Impliqué dans les démarches associées à la mise en place d'un « guichet social » Secteurs aide sociale, LAVI, avance pensions alimentaires, asile Public
Service social régional de la Broye	Service social, francophone Public
Service social régional de Düdingen	Service social, germanophone Public
OSEO Fribourg	Emploi/formation ; immigration Privé Francophone
Service de planning familial et d'information sexuelle	Famille/jeunesse Public
Fédération des crèches et garderies fribourgeoises	Famille/jeunesse Privé
Pro Senectute	Personnes âgées Privé
Office cantonal de l'Assurance-invalidité	Invalidité Public
Service de probation	Pénal/judiciaire Public
Délégué cantonal à l'intégration des migrants	Immigration Public
Fri-Santé	Conseil/information/orientation Privé
Banc public	Conseil/information/orientation Privé
La Tuile	Conseil/information/orientation Privé

ANHANG 1

Stelle	Profil
Jugendamt (JA)	Mitarbeit Umsetzung «Familienschalter» Sektor Familie/Jugend Öffentlich
Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (BGF/GFB)	Mitarbeit Umsetzung «Familienschalter» Verantwortlich Familienordner Sektor Familie/Jugend Öffentlich
«Office familial» (Beratungsstelle für Familien)	Mitarbeit Umsetzung «Familienschalter» Sektor Familie/Jugend Privat
Vereinigung der Freiburgischen Sozialinstitutionen (Vfsi)	Mitarbeit Umsetzung «Soziale Anlaufstelle» Vertritt zahlreiche Soziale Einrichtungen des Kantons
Kantonales Sozialamt	Mitarbeit Umsetzung «Soziale Anlaufstelle» Sektoren Sozialhilfe, OHG, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Asylwesen Öffentlich
Regionaler Sozialdienst Broye	Sozialdienst, Französischsprachig Öffentlich
Regionaler Sozialdienst Düdingen	Sozialdienst, Deutschsprachig Öffentlich
SAH Freiburg	Stellen/Ausbildung; Immigration Privat Französischsprachig
Dienst für Familienplanung und Sexualinformation	Familie/Jugend Öffentlich
Freiburger Krippenverband	Familie/Jugend Privat
Pro Senectute	Ältere Personen Privat
Kantonale IV-Stelle	Invalidität Öffentlich
Amt für Bewährungshilfe	Strafrechtlich/Gerichtlich Öffentlich
Kantonaler Delegierter für die Integration der Migrantinnen und Migranten	Immigration Öffentlich
«Fri-Santé»	Beratung/Information/Orientierung Privat
«Banc Public»	Beratung/Information/Orientierung Privat
«La Tuile»	Beratung/Information/Orientierung Privat

	Dispositif d'accès aux prestations versées sous conditions de ressources ----->				Dispositifs d'information et d'orientation généralistes		
	Guichets Laps (TI)	GSR (NE) (en projet)	Intake (ZH)	Services d'accueil des CASS (GE)	BIS (NE)	Unité Information sociale et prévention (GE)	Sozialinfo Zug (ZG)
Missions	- Coordination individuelle de prestations	- Coordination individuelle de prestations -Guichet unique	- Information/ orientation à l'interne - « Guichet unique » - Service de 1 ^{er} ligne	- Information/ orientation - « Guichet unique »	Information/ orientation	- Information/ orientation - prévention	Information/orientation
Cadre légal	Laps : - loi harmonisation et coordination des prestations sociales versées sous conditions de ressources - procédures d'accès unifiées	LHaCoPS : - loi harmonisation et coordination des prestations sociales versées sous conditions de ressources - centralisation de l'accès	Loi sur l'aide sociale et loi sur l'aide à la jeunesse	LCASS (loi sur les centres d'action sociale et de santé) abrogée par la LSDom (loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile)			
Population	Ciblée : - bénéficiaires potentiels de prestations sociales versées sous conditions de ressources - lieu de domicile	Ciblée : - bénéficiaires potentiels de prestations sociales versées sous conditions de ressources - lieu de domicile	Ciblée : - bénéficiaires potentiels du service social - urgences sociales	Universelle	Universelle	Professionnels : - collaborateurs de l'HG - usagers de l'action sociale (prévention) - partenaires institutionnels	Professionnels (prioritairement les professionnels du social et de l'économie mais ouvert à l'ensemble des habitants du canton)
Prestations	Constitution du dossier - Transmission électronique des demandes de prestations - Information et orientation (informel)	- Information quant au droit aux prestations - Constitution du dossier - Transmission électronique des demandes de prestation	- Accueil, renseignements, information et tri liés au service social - Consultation et soutien - Intervention d'urgence	- Accueil - Information - Orientation - Documentation - Aide administrative simple	- Information - Conseil - Orientation - Organisation d'expositions - Cours informatiques	- Création et mise à jour des informations sociales sur Internet et Intranet - Support concernant l'affichage et la gestion de la documentation - Organisation de visites d'institutions du réseau social	- Information - Conseil

						<ul style="list-style-type: none"> - Formations (connaissance du réseau social, recherche d'informations sociales, gestion de la documentation, etc.) - Services de traduction et d'interpréariat - Formations et ateliers collectifs (usagers) - Permanence d'aide téléphonique (fermée) - Centre de documentation (fermé) 	
Outils	Base de données centrale	<ul style="list-style-type: none"> - Base de données centrale - Portail informatique (demandes en ligne de prestations) 	<ul style="list-style-type: none"> - Brochures - Borne internet - Informations-zentrum (Infoline, Infotheken, informations en lignes) 	<ul style="list-style-type: none"> - Brochures - Permanence téléphonique 	<ul style="list-style-type: none"> - Brochures - Catalogue des services et institutions du canton - Liste des associations et sociétés locales de la ville - Borne informatique pour recherches d'emploi - Accès Internet 	<ul style="list-style-type: none"> - Liste de brochures - Site Internet - Site Intranet - Formations 	<ul style="list-style-type: none"> - Répertoire social en ligne - Permanence téléphonique - Permanence par email
Type de structure	Autonome - 13 guichets régionaux	<ul style="list-style-type: none"> - Autonome - Regroupant plusieurs services (service social intercommunal, agence AVS/AI et guichet social au sens strict) - 8 à 10 guichets 	<ul style="list-style-type: none"> - Rattachée au service social - Située dans un centre social polyvalent - 5 centres 	<ul style="list-style-type: none"> - Rattachée à une institution existante (CASS de l'Hospice général) - 22 services d'accueil 	<ul style="list-style-type: none"> - Rattachée à une institution existante (service social de la ville de Neuchâtel) - 1 boutique en centre ville 	<ul style="list-style-type: none"> - Rattachée à une institution existante (HG) - 1 service en centre ville 	<ul style="list-style-type: none"> - Autonome - pas de lieu physique
Spécificité	Boîtes aux lettres de transmission	Regroupement de plusieurs services	Guichet de première ligne des services	Réception offrant des prestations	Boutique d'information sociale	Service spécialisé dans l'information	Interface virtuelle d'information sociale

	électronique des demandes de prestations sociales versées sous conditions de ressources	centralisant l'accès aux prestations sociales versées sous conditions de ressources	sociaux	généralistes d'information et d'orientation sociale		sociale et la prévention	
Acteurs et modalités de collaboration	<ul style="list-style-type: none"> - Communes de domicile (information droit aux prestations ; documentation ; rendez-vous guichet Laps ; liste documents à fournir) - Offices cantonaux (décision ; versement des prestations ; modifications du dossier) - Service central des prestations sociales (coordination et organisation de la Laps ; formation du personnel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Services d'Etat (décisions) - Cellule de coordination (à créer) 	<ul style="list-style-type: none"> - Partenaires du service social et du centre social polyvalent - Services d'Etat - Equipes de quartier 	<ul style="list-style-type: none"> - Unité Information sociale et prévention - Conventions générales de collaboration entre l'HG et ses principaux partenaires institutionnels - Conventions spécifiques de collaboration (suivi de situations particulières) 	Collaboration non formalisée avec les services et institutions du canton ainsi qu'avec les associations et sociétés locales de la ville	<ul style="list-style-type: none"> - Les CASS - Collaboration non formalisée avec les services et institutions du canton 	Pas d'autres acteurs impliqués
Heures d'ouverture	Sur rendez-vous		Horaires de bureau	Horaires de bureau	Horaires de bureau	Horaires de bureau	<ul style="list-style-type: none"> - Interface virtuelle : impérativement fonctionnelle durant les horaires de bureau - Permanence téléphonique : lu-ve : 08h30-11h30
Moyens et personnel	<ul style="list-style-type: none"> - 2 à 3 EPT par guichet - opérateurs socio-administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> - A définir - Assistants sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'EPT spécifique - Assistants sociaux des services sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> - 1 à 2 EPT par centre - Collaborateurs administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> - 1,2 EPT - Un assistant social et un responsable de boutique 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 EPT - Assistants sociaux et assistants administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'EPT spécifique, rattaché au Service social cantonal

	Dispositive für den Zugang zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen ----->				Dispositive zur allgemeinen Information und Orientierung		
	LAPS-Anlaufstellen, TI	Guichets Sociaux Régionaux (GSR), NE (geplant)	Intake, ZH	Services d'accueil des Centres d'action sociale et de santé (CASS), GE	Boutique d'information sociale (BIS), NE	Unité Information sociale et prévention (UIP), GE	Sozialinfo Zug, ZG
Aufträge	- Individuelle Koordination von Leistungen	- Individuelle Koordination von Leistungen - «zentrale Anlaufstelle»	- Interne Information/Orientierung - «zentrale Anlaufstelle» - Erstanlaufstelle	- Information/Orientierung - «zentrale Anlaufstelle»	- Information/Orientierung	- Information/Orientierung - Prävention	- Information/Orientierung
Gesetzlicher Rahmen	LAPS (<i>Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali</i>): - Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen - einheitliche Zugangsverfahren	LHaCoPS (<i>Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales</i>): - Harmonisierung und Koordination der bedarfsabhängigen Sozialleistungen - Zentralisierung des Zugangs	Sozialhilfegesetz und Jugendhilfegesetz	LCASS (<i>loi sur les centres d'action sociale et de santé</i> , Zusammenschluss der Sozial- und Gesundheitsleistungen), ausser Kraft gesetzt durch das LSDom (<i>Loi sur le réseau de soins et le maintien à domicile</i> , erneute Trennung zwischen Sozial- und Gesundheitswesen)			
Zielpublikum	Gezielt: - potentielle Empfänger/innen von bedarfsabhängigen Sozialleistungen - Wohnort	Gezielt: - potentielle Empfänger/innen von bedarfsabhängigen Sozialleistungen - Wohnort	Gezielt: - potentielle Empfänger/innen von Sozialleistungen - soziale Notfälle	Allgemein	Allgemein	Berufsleute - Mitarbeitende des HG - Benutzer/innen der Sozialhilfe (Prävention) - institutionelle Partner	Berufsleute (hauptsächlich Berufsleute aus Sozial- und Wirtschaftswesen, aber auch für alle anderen Kantonsbewohner zugänglich)
Leistungen	Erstellung des Dossiers - Elektronische	- Information bzgl. Leistungsanspruch - Erstellung des	- Empfang, Auskünfte, Information und Triage in Verbindung	- Empfang - Information - Orientierung	- Information - Beratung - Orientierung	- Schaffung und Aktualisierung der Sozialinformationen	- Information - Beratung

	Übermittlung der Leistungsanträge - Information und Orientierung (unförmlich)	Dossiers - Elektronische Übermittlung der Leistungsanträge	mit dem Sozialdienst - Beratung und Unterstützung - Notfalleinsatz	- Unterlagen - einfache administrative Hilfe	- Organisieren von Ausstellungen - Informatikkurse	auf Internet und Intranet - Support bzgl. Anzeigen und Verwalten der unterlagen - Organisieren von Besichtigungen in Einrichtungen des sozialen Netzwerks - Schulungen (Kenntnisse des sozialen Netzwerks, Beschaffung von Sozialinformationen, Verwaltung der Unterlagen usw.) - Übersetzungs- und Dolmetscherdienste - Kollektivkurse und -Workshops - Telefonische Beratung (geschlossen) - Dokumentationsstelle (geschlossen)	
Hilfsmittel	Zentrale Datenbank	- Zentrale Datenbank - Webportal (Online Leistungsanträge)	- Broschüren - Internetzugang - Informationszentrum (Infoline, Infotheken, Online-Informationen)	- Broschüren - Telefonische Beratung	- Broschüren - Kataloge über die Dienststellen und Institutionen des Kantons - Liste mit den lokalen Vereinigungen und Vereinen der Stadt - Computerstation für die Stellensuche - Internetzugang	- Liste der Broschüren - Website - Intranetsite - Schulungen	- Online-Sozialverzeichnis - Telefonische Beratung - E-Mail-Beratung
Art der Struktur	Unabhängig - 13 Regionale Anlaufstellen	- Unabhängig - Vereint mehrere Stellen unter sich	- Gehört zum Sozialdienst - Befindet sich in	- Einer bestehenden Einrichtung (CASS des <i>Hospice</i>)	- Einer bestehenden Einrichtung (Sozialamt der Stadt Neu-	- Einer bestehenden Einrichtung (HG) unterstellt	- unabhängig - kein physischer Ort

		(interkommunaler Sozialdienst, AHV/IV-Stelle und soziale Anlaufstelle im engeren Sinn) - 8 bis 10 Anlaufstellen	einem polyvalenten Sozialzentrum - 5 Zentren	<i>Général</i>) unterstellt - 22 Empfangszentren	enburg) unterstellt - 1 Boutique im Stadtzentrum	- 1 Dienststelle im Stadtzentrum	
Besonderes	Briefkasten zur elektronischen Übermittlung von Anträgen für bedarfsabhängige Leistungen	Zusammenlegung mehrerer Dienste → Zentralisierung des Zugangs zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen	Erstanlaufstelle der Sozialdienste	- Rezeption mit allgemeinen Informationsleistungen sowie Leistungen bzgl. soziale Orientierung	- <i>Boutique d'information sociale</i>	- Auf Sozialinformation und Prävention spezialisierter Dienst	Virtuelles Interface mit Sozialinformationen
Akteure und Arten der Zusammenarbeit	- Wohngemeinden (Information bzgl. Leistungsanspruch; Unterlagen; Termin LAPS-Anlaufstelle; Liste zu liefernder Dokumente) - Kantonale Stellen (Entscheid; Entrichtung der Leistungen; Dossieränderungen) - Zentralstelle für Sozialleistungen (Koordination und Organisation des LAPS; Schulung des Personals)	Staatliche Dienststellen (Entscheide) - Koordinationsstelle (geplant)	- Partner des Sozialdienstes und des polyvalenten Sozialzentrums - staatliche Dienststellen - Quartierteams	- Informationseinheit Sozialwesen und Prävention - allgemeine Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen dem HG und seinen wichtigsten institutionellen Partnern - spezifische Zusammenarbeitsvereinbarungen (Begleitung besonderer Situationen)	- informelle Zusammenarbeit mit den Dienststellen und Institutionen des Kantons sowie mit den lokalen Vereinigungen und Vereinen der Stadt	- die CASS - informelle Zusammenarbeit mit den Dienststellen und Institutionen des Kantons	- keine anderen Akteure impliziert
Öffnungszeiten	nach Vereinbarung		Büro-Öffnungszeiten	Büro-Öffnungszeiten	Büro-Öffnungszeiten	Büro-Öffnungszeiten	-
Mittel und Personal	- 2 bis 3 VZÄ pro Anlaufstelle - sozial-administrative Mitarbeitende	Noch zu bestimmen - Sozialarbeiter /-innen	- Keine bestimmte VZÄ - Sozialarbeiter/-innen der Sozialdienste	- 1 bis 2 VZÄ pro Zentrum - administrative Mitarbeiter	- 1,2 VZÄ - ein/e Sozialarbeiter/in und ein/e Boutique-Leiter/in	- 3 VZÄ - Sozialarbeiter/-innen und administrative Assistentinnen und Assistenten	- Keine bestimmte VZÄ, dem kantonalen Sozialamt angegliedert