

## Guichet social – Anlaufstelle für soziale Leistungen

Das schweizerische System der Sozialen Sicherheit basiert auf zehn Sozialversicherungszweigen und wird durch die kantonal geregelte Sozialhilfe sowie weitere kantonale finanzielle Leistungen ergänzt. Diese Komplexität des Systems erschwert die Transparenz und die Koordination bezüglich der Einleitung und Organisation von Massnahmen. Von einem kundenfreundlichen Dienstleistungsangebot kann kaum gesprochen werden.



Franziska Müller

Interface Institut für Politikstudien, Luzern



Ruth Bachmann

Interface Institut für Politikstudien, Luzern

Mit dem Postulat «Guichet social» (00.3007) wird der Bundesrat aufgefordert, die Möglichkeit zur Einleitung von Massnahmen zu prüfen, welche für die Bevölkerung den Zugang zu den verschiedenen sozialen Sicherungssystemen und Leistungen erleichtern können. Unter sozialen Leistungen werden – im vorliegenden Zusammenhang – die Sozialversicherungsleistungen, die wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe, aber auch sämtliche weiteren Unterstützungs-, Beratungs- und Betreuungsleistungen aus dem Sozial- und Gesundheitsbereich subsumiert.

Die im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung durchgeführte Studie zum Thema hat folgende vier Fragestellungen bearbeitet:

1. Worin bestehen die Hindernisse im Zugang zu den sozialen Leistungen im oben definierten Sinne?

Welches sind die Konsequenzen des erschwerten Zugangs?

2. Welche Massnahmen werden geprüft oder sind bereits getroffen worden, um den verschiedenen Hindernissen zu begegnen?
3. Welches ist der Beitrag der veranlassten Massnahmen zur Bewältigung der identifizierten Hindernisse? Welche Schwierigkeiten sind bei der Suche nach Lösungen aufgetreten?
4. Welche Schlussfolgerungen und Empfehlungen ergeben sich aus den Resultaten für Bund, Kantone und Gemeinden?

### Methodisches Vorgehen

Die Erfassung der Hindernisse im Zugang zu sozialen Leistungen sowie die Bestandesaufnahme reali-

sierter respektive geplanter Massnahmen ist mittels einer Analyse von Dokumenten und Studien sowie einer telefonischen Befragung aller Kantone, Stadtgemeinden, Privater und Verbände/Konferenzen erfolgt.

Für die Vertiefung der Massnahmen/Modelle sind qualitativ angelegte Interviews mit Personen durchgeführt worden, welche in die Problemlösung und in die Realisierung von sozialen Anlaufstellen eingebunden sind. In einem halbtägigen Workshop mit Fachleuten auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit sind die Ergebnisse diskutiert und validiert sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen ausgearbeitet worden.

### Hindernisse im Zugang zu sozialen Leistungen

Das System der Sozialen Sicherheit ist in der Schweiz historisch gewachsen und durch den föderalistischen Staatsaufbau massgeblich geprägt. Es weist daher eine starke horizontale und vertikale Fragmentierung von Leistungen und Angeboten auf. Die Komplexität dieses Systems erschwert den Zugang der Bevölkerung zu den Leistungen.

- Auf der einen Seite behindern fehlendes Wissen über die Angebote, mangelnde Kenntnisse hinsichtlich der Vorgehensweise bei der Gesuchstellung sowie die Überschätzung der eigenen Handlungsressourcen bei Personen mit sozialen und/oder gesundheitlichen Beschwerden den Zugang zu den Leistungen. Zugangsprobleme haben zudem Betroffene, welche wegen körperlicher Behinderung, psychischer Erkrankung, Altersbeschwerden oder auf

Grund einer Krisensituation erschwert handlungsfähig sind.

- Auf der anderen Seite ist es oft die Art der Problemstellung, welche sich als Hindernis im Zugang zu sozialen Leistungen erweist. Hin- gewiesen wird in diesem Zusammen- hang insbesondere auf Personen, die von Problemen betroffen sind, welche mehrere Leistungser- bringer tangieren (Mehrfachpro- blematik). Zugangsschwierigkeiten ergeben sich aber auch, wenn das Problem gesellschaftlich tabuisiert ist, wie dies beispielsweise bei wirtschaftlichen Notlagen oder Suchtproblemen der Fall sein kann.

### Konsequenzen des erschweren Zugangs

Die Hindernisse im Zugang zu sozialen Leistungen führen dazu, dass zustehende Leistungen beziehungs- weise vorhandene Beratungs- und Betreuungsangebote in Problem- situationen nicht genutzt werden. Oft werden dadurch die Probleme schlimmer und komplexer oder chronisch. Sind schliesslich soziale Leistungen unumgänglich, ist die Problemlösung erschwert und erfor- dert von den sozialen Leistungser- bringern erhöhte Aufwendungen. Mehrkosten bei den sozialen Lei- stungen sind die Folge.

Bei den Institutionen ergeben sich durch die Zugangshindernisse und die entsprechend unsystematischen Anfragen durch die Bevölkerung Aufwendungen, weil sich etliche Stellen mit Anfragen beziehungs- weise Fragestellungen beschäftigen, für die sie eventuell gar nicht zustän- dig sind.

### Geprüfte oder getroffene Massnahmen

In der Schweiz gibt es bis heute erst wenige Einrichtungen, welche als eigentliche soziale Anlaufstellen

der öffentlichen Hand bezeichnet werden können. Mit der schweizweit durchgeführten Bestandesaufnahme konnten 18 Massnahmen eruiert werden. Die meisten Projekte sind erst in den letzten Jahren entstanden oder befinden sich gar erst im Pla- nungsstadium.

Auf Grund der untersuchten Pro- jekte kristallisieren sich verschiede- ne zentrale Leistungskategorien von sozialen Anlaufstellen heraus. Da- bei lässt sich ein Grundangebot und ein ergänzendes Angebot unter- scheiden.

### Anlaufstellen mit Grundangebot

Das Grundangebot aller unter- suchten sozialen Anlaufstellen weist zwei Elemente auf. Darauf bauen weitere Leistungen auf.

#### Gezielte Gestaltung der Schnittstelle «Bevölkerung und Institution»

Bei allen Projekten besteht eine gezielte und aktive Gestaltung der Schnittstelle zwischen der Institu- tion und den Kundinnen und Kun- den. Konkret bedeutet dies für die meisten der existierenden Massnah- men, dass die Bevölkerung regel- mässig und durch verschiedene In- formationsgefässe über die Existenz der Anlaufstelle informiert wird. Der Kontakt mit der Anlaufstelle ist sowohl persönlich als auch telefo- nisch oder allenfalls per E-mail mög- lich. Ebenso sind die Öffnungszeiten so angelegt, dass die Anlaufstelle nicht nur während der üblichen Schalteröffnungszeiten zugänglich ist. Das Anforderungsprofil der Auskunftspersonen beinhaltet ein breites vernetztes Wissen hinsicht- lich der sozialen Leistungen und Einrichtungen im relevanten Ein- zugsgebiet. Aus diesem Grund wer- den Personen eingesetzt, welche über langjährige Erfahrung und grosse Fähigkeiten im Kundenum- gang verfügen. Die aufgeführten

kundenfreundlichen Rahmenbedin- gungen sollen dazu beitragen, dass die Anlaufstellen zu einem nieder- schweligen Angebot für die Bevöl- kerung werden.

### Auskunft und Information (passive Triage)

In allen Fällen werden Informa- tionen über das Angebot im Bereich soziale Leistungen angeboten. Zus- ätzlich beraten die Anlaufstellen Kundinnen und Kunden bezüglich des weiteren Vorgehens beziehungs- weise über die zuständigen Insti- tutionen und Ansprechpersonen für die aufgeworfene Fragestellung. Falls nötig wird eine Problemana- lyse zur Klärung und Strukturierung der Frage oder des Problems vorge- nommen. Ziel der Information, Be- ratung oder Klärung ist es, die Kun- din oder den Kunden zu befähigen, den Lösungsweg selbstständig an- zugehen. Die Anlaufstellen über- nehmen mit dem Informations- und Beratungsangebot lediglich eine Art Wegweiserfunktion durch das so- ziale Leistungsangebot.

### Ergänzende Leistungen

Die nachfolgend beschriebenen ergänzenden Leistungen werden nicht von allen Anlaufstellen abge- deckt.

#### Abklärungen

Einige Anlaufstellen führen zur Klärung der Fragestellung im Auf- trag der Kundinnen und Kunden weiterführende Abklärungen bei zu- ständigen Fachstellen durch. Kon- krete Beispiele zeigen, dass dabei je nach Art der Abklärungen Daten- schutzfragen auftreten können, wel- che entweder der schriftlichen Ein- willigung der betroffenen Person oder einer entsprechenden gesetz- lichen Regelung bedürfen.

#### Aktive Triage

Zum Angebot etlicher Anlaufstel- len gehört die aktive Triage. Damit

ist eine Terminvermittlung – auf Wunsch der Kundinnen oder Kunden – mit der für die Problemlösung direkt zuständigen Fachstelle gemeint. Je nach Fragestellung werden entweder Termine bei zuständigen Fachpersonen der eigenen Institution oder bei externen Stellen vermittelt. Voraussetzung für externe Terminvermittlung sind verbindliche Absprachen zwischen den kooperierenden Institutionen. Die Absprachen mit privaten Institutionen erfolgen, wie die untersuchten Massnahmen zeigen, meist in der Form von Leistungsvereinbarungen.

### Sozialberatung

Einzelne Stellen verfügen über die Möglichkeit, Sozialberatungen durchzuführen. Von dieser Möglichkeit wird Gebrauch gemacht, wenn sich abzeichnet, dass mit ein bis drei Beratungsgesprächen eine Problemsituation gelöst werden kann.

### Individuelle Koordination von verschiedenen Leistungen<sup>1</sup>

Die Aufgabe der Koordination zur Problemlösung bedeutet, dass Kundinnen und Kunden mit einer Schnittstellenfrage oder Schnittstellenproblemlage, welche verschiedene soziale Akteure betrifft – allenfalls auch über einen längeren Zeitraum – begleitet und die Leistungen und Aufgaben der verschiedenen Akteure koordiniert werden. Auch bezüglich dieser Leistung treten Datenschutzfragen auf, die entweder mit der schriftlichen Einwilligung der betroffenen Person oder einer entsprechenden gesetzlichen Regelung gelöst werden müssen.

<sup>1</sup> Diese Koordination der Problemlösung durch eine Fachperson kann auch als eine Form von Case Management bezeichnet werden. Wir definieren diese Aufgabe im weitesten Sinne als Prozess der Zusammenarbeit, indem es um das Einschätzen, Planen, Umsetzen, Koordinieren und Überwachen der Aktivitäten aller Beteiligten zur Zielerreichung geht.

### Erschwerende und unterstützende Rahmenbedingungen

Die untersuchten Projekte sind in den meisten Fällen von einer einzelnen Trägerschaft, in der Regel von kommunalen Sozialämtern aufgebaut worden. Da die Sozialhilfe von allen Fragen der Sozialen Sicherheit betroffen ist, entstand auch die Motivation soziale Anlaufstellen aufzubauen. Diese sollen den Einwohnerinnen und Einwohnern den Weg zur zuständigen sozialen Institution erleichtern und dadurch rechtzeitig eine erforderliche Unterstützung ermöglichen. Ist jedoch die Trägerschaft allein bei der Sozialhilfe, kann dies die Breite des abgedeckten Feldes des sozialen Sicherungssystems und den Umfang der Angebotspalette beschränken, wenn parallel nicht verbindliche Kooperationen mit anderen Leistungsträgern gesucht werden.

### Massnahmen zur Bewältigung der identifizierten Hindernisse

Die gezielte kundenfreundliche Gestaltung der Schnittstelle zwischen Institutionen und Kundinnen und Kunden sowie die regelmässige Information über die Anlaufstelle tragen wesentlich dazu bei, dass das Wissen über die Leistungen des Systems der Sozialen Sicherheit verbessert wird. Es zeichnet sich ab, dass Anlaufstellen, welche in den entsprechenden Fragen Auskunft geben, einen grossen Beitrag zur Orientierung der Betroffenen im System der Sozialen Sicherheit leisten. Erfahrungen zeigen auch, dass Dritte, die indirekt mit einer entsprechenden Fragestellung konfrontiert sind – zum Beispiel Familienangehörige oder Arbeitgeber – über soziale Anlaufstellen den Zugang zu den Einrichtungen des Systems der Sozialen Sicherheit leichter finden.

Soziale Anlaufstellen können auch einen Beitrag zum Abbau von Zugangsbarrieren leisten, welche im

Zusammenhang mit der Art der Problemlage stehen. So können sie bei Mehrfachproblematiken eine wichtige Erleichterung des Zugangs darstellen, wenn sie verbindlich mit betroffenen Stellen zusammenarbeiten. Dem Abbau von Schwellenängsten begegnen sie oft erfolgreich mittels geeigneter Ausgestaltung der Räumlichkeit und der Auswahl des Personals. Personen mit erschwerter Handlungsfähigkeit auf Grund einer Krisensituation oder auf Grund körperlicher oder psychischer Probleme sind schnell verunsichert, wenn sie nicht unmittelbar an die richtige Stelle oder Information gelangen, und unternehmen keine weiteren Schritte. Anlaufstellen, welche leicht zugänglich sind und rasch die richtige Information vermitteln oder eine Triage vornehmen können, kommen der Situation dieser Zielgruppe entgegen.

### Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit

Soziale Anlaufstellen verfügen über ein hohes Potenzial im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz des Systems der Sozialen Sicherheit. So können die Abläufe der Verwaltung durch direkte und richtige Zuweisungen entlastet und damit effizienter gestaltet werden.

Eine bevölkerungsnahe und kundenfreundliche Bearbeitung von Fragen und Problemen im Zusammenhang mit sozialen Leistungen ermöglichen, dass die Einwohnerinnen und Einwohner rechtzeitig und umfassend über die sozialen Leistungen des Staates informiert sind, dass Problemlösungen wenn erforderlich rechtzeitig und kompetent unterstützt werden können und somit langfristig Kosten eingespart werden.

### Fazit

Die Untersuchung führt zu nachstehenden Schlussfolgerungen:

- Die Ergebnisse der Untersuchung weisen deutlich auf die grossen positiven Effekte bei der Bevölkerung und aufseiten des Systems der Sozialen Sicherheit durch soziale Anlaufstellen hin. Heute bestehen Zugangshindernisse, welchen mit einer konkreten und bevölkerungsnahen Wegleitung durch das fragmentierte Sozialsystem begegnet werden kann. Das prioritäre Ziel von sozialen Anlaufstellen ist es, ihre Kundinnen und Kunden zu befähigen, den Lösungsweg selbstständig anzugehen.
- Zum Grundangebot einer sozialen Anlaufstelle gehören die Informationen über das Angebot im Bereich der sozialen Leistungen und die Beratung über das weitere Vorgehen beziehungsweise über die zuständigen Institutionen und Ansprechpersonen für die betreffende Fragestellung. Weiterführende Angebote wie aktive Triage an zuständige Stellen, Abklärungen bei Fachstellen und Koordination der Leistungen bei Mehrfachfragestellungen beziehungsweise Mehrfachproblematiken leisten einen entscheidenden Beitrag zum Abbau der eruierten Zugangshindernisse und bedingen auch unmittelbar die verbindliche Koordination zwischen den sozialen Leistungsträgern.
- Soziale Anlaufstellen übernehmen im System der Sozialen Sicherheit die Aufgabe eines Wegweisers durch die Institutionen und einer neutralen Beratung. Die Aufgaben von sozialen Anlaufstellen unterscheiden sich klar von der leistungsspezifischen Gesuchsbearbeitung und der Entscheidung. In diesem Sinne agieren soziale Anlaufstellen komplementär zu den bestehenden Institutionen. Ihr Kernanliegen ist die kundenfreundliche Gestaltung der Schnittstelle zwischen den Institutionen der Sozialen Sicherheit und der Bevölkerung.
- Soziale Anlaufstellen sind sinnvollerweise an eine gewisse Grösse eines Einzugsgebiets geknüpft. Diese Bedingung ist am ehesten in Städten und Agglomerationen gegeben. In ländlichen Regionen könnte die Implementierung durch Gemeindeverbände, in kleineren Kantonen durch den Kanton erfolgen.
- Wirksame soziale Anlaufstellen müssen auf eine verbindliche Kooperation der beteiligten Institutionen zurückgreifen können. Die Kooperation zwischen öffentlichen Akteuren kann auf politischen Prozessen und Entscheidungen aufbauen, wie sie beispielsweise durch Verwaltungs- oder Gesetzesreformen sowie durch die Projekte ausgelöst werden, welche die interinstitutionelle Zusammenarbeit verbessern wollen. Die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verlangt verbindliche Vereinbarungen (z.B. Leistungsvereinbarungen), welche die gegenseitigen Erwartungen der Beteiligten, Kapazitäten und Überweisungsprozesse klären.
- Eine stärkere Verpflichtung von öffentlichen und privaten Institutionen ist nur effizient und effektiv zu realisieren, wenn sie kombiniert wird mit vermehrter Planung des sozialen Leistungsangebots durch die öffentliche Hand. Öffentliche Stellen müssen voraussehbar und kohärent handeln. Grundlagen dafür müssen eine Bestandsaufnahme der sozialen Akteure und der sozialen Leistungen sowie die Planung des Angebotes sein.

---

Franziska Müller, lic. rer. soz., Interface  
Institut für Politikstudien, Luzern.  
E-Mail: mueller@interface-politikstudien.ch

---

Ruth Bachmann, lic. phil. I, Interface Institut für Politikstudien, Luzern.  
E-Mail: bachmann@interface-politikstudien.ch