

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2020-DSAS-145	Loi <i>Gesetz</i>	Loi sur l'aide sociale (LASoc) <i>Sozialhilfegesetz (SHG)</i>	2e lecture <i>2. Lesung</i>	Elias Moussa Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Stéphane Peiry Rapporteur-e de minorité / <i>Berichterstatter/-in der</i> <i>Minderheit</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2023-GC-165	Motion <i>Motion</i>	Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL <i>Abschaffung der Pflicht zur Anpassung des DBP bei einer OP-Gesamtrevision</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Daniel Bürdel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Bruno Marmier Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2022-GC-148	Mandat <i>Auftrag</i>	Garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique <i>Sicherung der Stromversorgung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Alizée Rey Elias Moussa Françoise Savoy Grégoire Kubski Marie Levrat Urs Hauswirth Solange Berset Chantal Pythoud-Gaillard Simon Zurich Pierre Mauron Auteurs / <i>Urheber</i> David Bonny Auteur remplaçant / <i>Stv. Urheber</i> Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
6.	2023-DIME-225	Rapport <i>Bericht</i>	Enveloppe thermique des bâtiments (rapport sur postulat 2021-GC-95) <i>Thermische Gebäudehülle (Bericht zum Postulat 2021-GC-95)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Jean-François Steiert Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				

Loi sur l'aide sociale (LASoc)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **831.0.1**

Modifié(s): –

Abrogé(s): 831.0.1

Le Grand Conseil du Canton de Fribourg

Vu l'article 115 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu les articles 12 al. 3 et 26 al. 1 de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS);

Vu les articles 3 al. 1 let. e, 7 al. 2 et 36 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu le message 2020-DSAS-145 du Conseil d'Etat du 14 novembre 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

¹ La présente loi a pour but de renforcer la cohésion sociale et de permettre à chacune et chacun de mener de façon autonome une existence conforme à la dignité humaine.

² En particulier, elle vise à:

- a) rechercher et prévenir les causes de pauvreté et d'exclusion sociale;
- b) apporter l'aide nécessaire aux personnes en difficulté sociale ou matérielle;

- c) favoriser l'intégration sociale et professionnelle;
- d) encourager une approche globale par le développement de politiques transversales.

Art. 2 Principes

¹ L'aide sociale est basée sur les principes suivants:

- a) respect de la dignité humaine;
- b) subsidiarité de l'aide;
- c) individualisation de l'aide;
- d) finalité de l'aide;
- e) couverture des besoins;
- f) proportionnalité de l'aide;
- g) prestation et contre-prestation;
- h) professionnalisme et qualité;
- i) coordination avec des tiers.

Art. 3 Bénéficiaires de l'aide sociale

¹ Peuvent bénéficier des prestations d'aide sociale de la présente loi les personnes dans le besoin domiciliées ou séjournant dans le canton au bénéfice d'une autorisation au sens de la législation sur les étrangers. Demeure réservée la législation en matière d'asile.

² Est une personne dans le besoin au sens de la présente loi celle qui ne parvient pas à surmonter des difficultés sociales ou à subvenir à son entretien de manière suffisante ou à temps, ni par ses propres moyens ni par les prestations de tiers auxquelles elle peut prétendre.

³ Les notions de domicile et de séjour sont celles de la législation fédérale réglant la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin.

Art. 4 Moyens

¹ L'aide sociale comprend les prestations suivantes:

- a) l'aide personnelle;
- b) la couverture des besoins de base;
- c) les mesures d'insertion socioprofessionnelle;
- d) le soutien à la formation.

² En sus des prestations d'aide sociale individuelle, l'Etat encourage la prévention sociale et soutient des organisations à caractère social.

Art. 5 Secret en matière d'aide sociale, obligation de dénoncer

¹ Les membres des organes chargés de l'exécution de la présente loi sont tenus au secret de fonction.

² Ils sont libérés de l'obligation de garder le secret en matière d'aide sociale:

- a) lorsque la personne concernée a donné son autorisation écrite, libre et éclairée, à la transmission de renseignements;
- b) lorsque l'autorité supérieure au sens de l'article 320 al. 2 du code pénal du 21 décembre 1937 (CP) a donné son autorisation à la transmission de renseignements;
- c) en cas de dénonciation d'un acte punissable;
- d) si une disposition légale prévoit une obligation ou un droit de renseigner.

³ Les organes chargés de l'exécution de la présente loi sont tenus de dénoncer au Ministère public les faits qui les conduisent à soupçonner qu'a été commise une infraction en relation avec la perception, l'utilisation et le remboursement de prestations d'aide sociale.

Art. 6 Réserves de la loi sur les subventions

¹ La loi cantonale sur les subventions est applicable directement et dans son intégralité aux subventions prévues par la présente loi.

2 Prévention et lutte contre la pauvreté

Art. 7 Prévention sociale

¹ La prévention sociale comprend toute mesure générale ou particulière permettant de rechercher les causes de pauvreté et d'exclusion sociale, d'en atténuer les effets et d'éviter le recours durable aux services d'aide sociale.

² L'Etat et les communes préviennent les causes de pauvreté et d'exclusion sociale. Ils soutiennent les organisations à caractère social et les projets contribuant à atteindre les objectifs de la présente loi.

³ Les publics concernés sont associés à la définition et au suivi des mesures de prévention.

Art. 8 Accès aux prestations

¹ La Direction en charge de l'aide sociale ¹⁾ (ci-après: la Direction) et les organes d'exécution de la présente loi orientent les personnes en difficulté sociale ou matérielle vers les dispositifs qui sont en mesure de leur venir en aide.

¹⁾ Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

² Ils adoptent des mesures permettant aux personnes en difficulté sociale ou matérielle d'accéder aux prestations d'aide sociale.

³ A cette fin, ils mettent en œuvre des mesures d'information, d'accessibilité des services, de formation de personnel, de simplification des procédures et de coordination des différents services de l'Etat, des institutions de droit public, des communes et des milieux associatifs.

Art. 9 Plan d'action

¹ Un plan d'action est établi périodiquement sur la base d'un rapport sur la situation sociale et la pauvreté afin de déterminer la politique visant à prévenir et à diminuer la pauvreté et l'exclusion sociale et d'en assurer la mise en œuvre.

Art. 10 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – En général

¹ Le Conseil d'Etat transmet en principe une fois par législature au Grand Conseil un rapport sur la situation sociale et la pauvreté qui vise à suivre l'évolution de la problématique de la pauvreté dans le canton et à anticiper les mesures de prévention en faveur des populations concernées.

² Le rapport est établi par le Service en charge de l'action sociale ²⁾ (ci-après: le Service).

³ Il comporte une partie quantitative et une partie qualitative qui permettent de fournir une compréhension multidimensionnelle de la problématique de la pauvreté.

Art. 11 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Base de données à des fins statistiques

¹ Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté se fonde sur une base de données spécialement créée qui s'appuie sur les données disponibles suivantes:

- a) des données fiscales, fournies par le service en charge des contributions ³⁾;
- b) des données des registres communaux des habitants comprises sur la plateforme informatique cantonale prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, fournies par le service chargé des questions de population et de migration ⁴⁾;
- c) des données de l'aide sociale, fournies par le Service;
- d) des données liées aux subsides de formation, fournies par le Service en charge des subsides de formation ⁵⁾;

²⁾ Actuellement: Service de l'action sociale.

³⁾ Actuellement: Service cantonal des contributions.

⁴⁾ Actuellement: Service de la population et des migrants.

⁵⁾ Actuellement: Service des subsides de formation.

- e) des données des prestations complémentaires et des allocations pour im-
potents de l'AVS-AI, fournies par l'Etablissement cantonal des assu-
rances sociales.

² Le Conseil d'Etat précise les données à transmettre, spécifie les modalités de transmission et de conservation des données et édicte les mesures de sécurité à prendre afin que soient garanties la confidentialité et la protection des données traitées.

Art. 12 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Traitement de données

¹ Les services et les établissements traitant des données nécessaires à l'élabo-
ration du rapport les transmettent d'office, au moins une fois par législature, au
service chargé de la statistique ⁶⁾.

² Dans l'accomplissement de ses tâches en lien avec l'établissement du rapport,
le service chargé de la statistique est autorisé à faire usage du numéro AVS au
sens de l'article 50c de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du
20 décembre 1946 (ci-après: NAVS). Il procède aux appariements de données
nécessaires et transmet les résultats obtenus, sous une forme anonymisée, au
Service.

³ Le service chargé de la statistique conserve pendant quinze ans les données
nécessaires à l'établissement du rapport sous une forme non anonymisée, per-
mettant ainsi l'analyse longitudinale des parcours de vie sur trois législatures.
Ces données ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins que l'établissement du
rapport et doivent être détruites à la fin du délai de conservation.

3 Aide personnelle

Art. 13 Généralités

¹ L'aide personnelle est une prestation visant à:

- a) prévenir les difficultés sociales et matérielles de la personne dans le be-
soin;
- b) l'aider à surmonter ces difficultés;
- c) favoriser ou maintenir son intégration sociale et professionnelle.

Art. 14 Contenu

¹ L'aide personnelle comprend principalement:

- a) l'information, le conseil, l'accompagnement individuel et le renforcement
de la capacité d'intégration sociale ou professionnelle des personnes;

⁶⁾ Actuellement: Service de la statistique.

- b) l'orientation des personnes ayant besoin d'une aide spécifique vers des organismes compétents;
- c) l'intervention auprès d'autres organismes compétents lorsque les démarches pour obtenir l'aide s'avèrent difficiles à réaliser par les personnes concernées.

Art. 15 Conditions

¹ L'aide personnelle est destinée à la personne confrontée à des difficultés sociales ou matérielles qu'elle n'est pas en mesure de gérer seule.

² L'aide personnelle est accordée gratuitement indépendamment du droit à une aide financière, à d'autres prestations liées aux besoins ou à des prestations d'assurances sociales, pour autant que la situation ne relève pas de dispositions de protection au sens des articles 393 et suivants du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC).

4 Couverture des besoins de base

Art. 16 Généralités

¹ La couverture des besoins de base est une prestation financière visant à fournir à la personne dans le besoin les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine, que sa situation lui soit imputable ou non.

² La couverture des besoins de base est limitée à l'aide d'urgence pour les personnes se trouvant dans certaines situations particulières définies à l'article 25.

Art. 17 Contenu

¹ Les besoins de base comprennent notamment les éléments suivants:

- a) le forfait pour l'entretien;
- b) le loyer et, lorsque la personne est propriétaire de son bien immobilier, les intérêts hypothécaires ainsi que les charges, à l'exclusion de l'amortissement;
- c) les frais des soins et des traitements médicaux nécessaires, notamment les frais dentaires, la franchise et la participation relative aux prestations d'assurance-maladie obligatoire, ainsi que la prime d'assurance-maladie obligatoire;
- d) la participation aux frais de placement dans des familles d'accueil ou dans des institutions, à condition que le placement soit conforme à la législation spéciale et résulte, pour la personne mineure, d'un mandat de la justice;

- e) les prestations circonstanciées destinées à la couverture des besoins particuliers, au sens des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après: normes CSIAS).

² Le Conseil d'Etat fixe les barèmes des montants destinés à couvrir les besoins de base au sens de l'alinéa 1 ainsi que les modalités d'application, en se référant aux normes CSIAS.

Art. 18 Conditions

¹ La couverture des besoins de base est accordée sous déduction des revenus, fortune ou d'autres ressources dont disposent la personne dans le besoin et les membres de l'unité d'assistance.

² La couverture des besoins de base est subsidiaire à l'entretien et à l'assistance prodigués par la famille à ses membres, ainsi qu'aux autres prestations légales, contractuelles ou volontaires de tiers.

³ Lorsque la personne est titulaire d'une créance alimentaire en vertu du droit de la famille, elle doit la faire valoir, au besoin par une action en justice, ou, sur décision de l'autorité d'aide sociale, lui céder ses droits.

Art. 19 Calcul de la prestation

¹ Les besoins de base sont calculés en fonction de la composition du ménage, du type de logement et de l'âge de la personne.

² L'ensemble des revenus et de la fortune des membres de l'unité d'assistance est pris en compte. L'imputation du patrimoine des enfants est fondée sur les dispositions du droit civil.

³ Sont pris en compte les revenus et fortunes auxquels la personne bénéficiaire a renoncé, qu'elle a refusé de faire valoir ou dont elle s'est dessaisie. Il peut être renoncé à l'imputation dans les cas de rigueur.

⁴ La règle de l'alinéa 3 ne s'applique pas à la personne hospitalisée qui ne peut pas rester à domicile et qui doit séjourner durablement dans un établissement médico-social ou une institution spécialisée. Les montants octroyés par l'aide sociale dans ces situations doivent être remboursés par les personnes bénéficiaires du dessaisissement.

⁵ Le Conseil d'Etat fixe les modalités de calcul des revenus et de la fortune des membres de l'unité d'assistance ainsi que la mesure dans laquelle les revenus et fortunes hypothétiques au sens de l'alinéa 3 sont retenus. Il peut prévoir des franchises sur les montants des revenus et de la fortune ainsi que des mesures incitatives.

Art. 20 Unité d'assistance

¹ L'unité d'assistance est composée:

- a) de la personne requérante;

- b) de son conjoint ou de sa conjointe;
- c) de son partenaire enregistré ou de sa partenaire enregistrée;
- d) de la personne avec qui elle vit en concubinage stable;
- e) de ses enfants à charge.

² Sont considérées comme vivant en concubinage stable au sens de la présente loi, les personnes qui:

- a) vivent en union libre et ont un enfant en commun;
- b) vivent en union libre depuis au moins deux ans;
- c) reconnaissent elles-mêmes vivre en concubinage.

³ Les enfants à charge sont les enfants mineurs dont la garde est attribuée à un membre de l'unité d'assistance ainsi que les enfants majeurs ayant le même domicile que les parents et à l'égard desquels un membre de l'unité d'assistance a une obligation d'entretien au sens du droit civil.

⁴ Le ménage est constitué de toutes les personnes qui vivent dans le même logement, y compris celles qui ne font pas partie de l'unité d'assistance.

Art. 21 Modalités d'octroi

¹ La couverture des besoins de base est allouée sous forme:

- a) de prestations en espèces ou en nature;
- b) de garanties, lorsqu'il s'agit d'assurer les obligations de la personne dans le besoin auprès de tiers appelés à lui fournir des prestations destinées à satisfaire des besoins de base;
- c) de prestations découlant du contrat d'insertion socioprofessionnelle.

² Le service social régional peut effectuer directement auprès de tiers le paiement des charges incombant à la personne dans le besoin, lorsque les circonstances le justifient.

Art. 22 Avances de la couverture des besoins de base

¹ La couverture des besoins de base est accordée à titre d'avance sur toute ressource en attente, notamment:

- a) sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations;
- b) lorsque la personne dispose d'éléments de fortune dont la réalisation ne se justifie pas, n'est pas possible ou exigible à court terme.

Art. 23 Garanties conventionnelles

¹ L'octroi de la couverture des besoins de base à titre d'avance est subordonné, hormis les cas de subrogation légale, à la cession de créances, au nantissement de valeurs ou biens mobiliers, à la constitution de garantie immobilière ou à la constitution d'autres formes de garanties en faveur de l'autorité d'aide sociale.

² Celle-ci peut renoncer à une garantie lorsque la couverture des besoins de base avancée est peu élevée ou s'étend sur une brève période.

³ En règle générale, le bénéficiaire cède la créance ou fournit les garanties prévues à l'alinéa 1 au moment où débute la couverture des besoins de base. Dans des cas particuliers, l'autorité d'aide sociale lui accorde un délai raisonnable pour le faire.

Art. 24 Aide d'appoint

¹ Une aide d'appoint peut être accordée ponctuellement aux personnes en difficulté domiciliées dans le canton pour éviter le recours à une couverture des besoins de base.

Art. 25 Aide d'urgence

¹ L'aide d'urgence garantit la couverture des besoins fondamentaux au sens de l'article 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

² Sont réduites à l'aide d'urgence les personnes dans le besoin qui se trouvent dans les situations particulières suivantes:

- a) les personnes de passage;
- b) les étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour;
- c) les ressortissants de l'UE ou de l'AELE, ainsi que les personnes dont ils ont la charge et faisant ménage commun:
 1. détenteurs d'un permis de courte durée qui n'exercent pas une activité lucrative sur le premier marché du travail;
 2. détenteurs d'une autorisation de séjour en cas de cessation volontaire des rapports de travail ou de cessation involontaire des rapports de travail au cours des douze premiers mois de séjour, sous réserve des exceptions prévues dans la législation fédérale.

³ L'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous forme de prestations en nature. Elle comprend:

- a) le logement, en règle générale, dans un lieu d'hébergement collectif;
- b) la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène;
- c) les soins médicaux indispensables;

d) l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité.

⁴ Au surplus, le Conseil d'Etat précise les modalités d'octroi.

5 Mesures d'insertion socioprofessionnelle

Art. 26 Généralités

¹ Les mesures d'insertion socioprofessionnelle visent à développer les compétences de la personne dans le besoin, à éviter son isolement social, à renforcer son aptitude au placement ou à favoriser sa réinsertion socioprofessionnelle.

² Les mesures d'insertion socioprofessionnelle sont prioritairement accordées aux personnes bénéficiant d'une couverture des besoins de base.

³ Pendant la durée du contrat d'insertion socioprofessionnelle, la couverture des besoins de base est majorée d'un montant incitatif.

⁴ Les personnes réduites à l'aide d'urgence ne peuvent pas bénéficier des mesures d'insertion socioprofessionnelle.

⁵ Il n'existe pas de droit à une mesure d'insertion socioprofessionnelle.

Art. 27 Contenu

¹ Les mesures d'insertion socioprofessionnelle sont des activités réalisées par un partenaire public ou privé, distinct des organes chargés de l'exécution de la présente loi, et conformes aux objectifs de la loi.

Art. 28 Conditions

¹ Les mesures d'insertion socioprofessionnelle doivent être pertinentes et adaptées à la situation de la personne bénéficiaire.

² Les mesures d'insertion socioprofessionnelle durent au maximum douze mois consécutifs. Leur prolongation est soumise à l'autorisation du Service.

³ Les mesures doivent figurer dans un catalogue tenu par le Service.

Art. 29 Contrat d'insertion socioprofessionnelle

¹ Un contrat d'insertion socioprofessionnelle définit la mesure reconnue comme contre-prestation de la couverture des besoins de base accordée.

² Ce contrat est individuel et conclu entre l'autorité d'aide sociale et la personne dans le besoin. Sa nature juridique est celle d'un contrat de droit administratif.

³ L'autorité d'aide sociale peut astreindre la personne bénéficiaire à participer à une mesure d'insertion socioprofessionnelle.

6 Soutien à la formation

Art. 30 Généralités

¹ La couverture des besoins de base peut comprendre un soutien à la formation visant à améliorer les perspectives d'emploi sur le marché du travail.

² Les personnes réduites à l'aide d'urgence ne peuvent pas bénéficier d'un soutien à la formation.

Art. 31 Contenu

¹ Un projet de formation fixe, par convention entre la personne concernée et les organes chargés de l'exécution de la présente loi, les objectifs et les modalités de la formation.

Art. 32 Conditions

¹ Un soutien à la formation peut être accordé si celle-ci n'est pas financée par d'autres sources de revenus ou ne peut l'être que partiellement.

² La formation est choisie en fonction de l'âge, de l'état de santé, de la situation personnelle et doit correspondre aux aptitudes de la personne concernée.

³ La personne concernée doit collaborer activement avec l'organe chargé de l'exécution de la présente loi à la définition du projet de formation et à sa concrétisation.

⁴ Il n'existe pas de droit à un soutien à la formation.

7 Droits et devoirs

Art. 33 Droits

¹ La personne bénéficiaire a le droit:

- a) d'être entendue;
- b) de consulter son dossier et les décisions prises à son égard;
- c) à la protection de ses données.

Art. 34 Obligation de collaborer

¹ Toute personne sollicitant une aide sociale ou qui en bénéficie est tenue:

- a) de tout mettre en œuvre elle-même ou par des démarches utiles auprès de tiers pour éviter, supprimer ou atténuer une situation de besoin et préserver ou retrouver son autonomie;
- b) de réduire les dépenses ou de renoncer aux biens ou services incompatibles avec la couverture des besoins de base;
- c) d'utiliser la prestation dans le but pour lequel elle a été accordée;

- d) de rechercher activement et accepter un emploi convenable;
- e) d'accepter une mesure d'insertion socioprofessionnelle appropriée ou une autre mesure analogue, telle qu'une formation, et de respecter les modalités de la mesure ou du projet de formation;
- f) de se soumettre à l'examen du ou de la médecin-conseil, lorsqu'il est nécessaire de déterminer son état de santé afin d'établir un soutien adapté;
- g) d'entreprendre les démarches nécessaires à la réalisation d'un bien immobilier ou mobilier, lorsque celle-ci est exigible;
- h) d'accepter une visite domiciliaire annoncée.

² Est considéré comme convenable au sens de l'alinéa 1 let. d tout emploi adapté à l'âge, l'état de santé et la situation personnelle de l'intéressé-e.

Art. 35 Obligation de renseigner

¹ Pour permettre aux organes chargés de l'exécution de la présente loi de déterminer le droit aux prestations, toute personne sollicitant une aide financière ou qui en bénéficie est soumise aux obligations suivantes:

- a) fournir les renseignements complets sur sa situation personnelle, familiale et financière;
- b) signaler sans retard tout changement de situation qui peut avoir une influence sur son droit aux prestations;
- c) signer au besoin une procuration permettant de prendre à son sujet les informations nécessaires auprès de tiers.

² En cas de doute sur l'exactitude ou la véracité des renseignements fournis par la personne concernée sur sa situation personnelle ou financière, l'autorité d'aide sociale peut exiger de la personne concernée qu'elle délie du secret de fonction, du secret fiscal, du secret médical ou de tout autre secret professionnel, les services ou tiers nommément désignés afin de permettre la récolte des informations nécessaires pour lever ces doutes.

Art. 36 Sanctions

¹ L'autorité d'aide sociale peut sanctionner la personne bénéficiaire, si celle-ci viole ses obligations d'une manière qui lui est imputable à faute.

² La sanction consiste en la réduction du forfait d'entretien de l'unité d'assistance. Elle doit respecter le principe de proportionnalité et tenir compte notamment de la situation de la personne concernée et de la présence d'enfants mineurs.

³ Un avertissement n'est pas nécessaire s'il résulte des circonstances qu'il demeurera sans effet.

⁴ La décision de sanction doit indiquer, outre le montant et la durée de la réduction, le motif de la sanction. Elle indique, selon les circonstances, les exigences que la personne bénéficiaire doit remplir pour que la sanction soit alléguée ou supprimée.

⁵ La réduction au titre de sanction est cumulable avec un remboursement mentionné à l'article 69.

⁶ Le Conseil d'Etat précise dans l'ordonnance les modalités des sanctions, les réductions applicables et la durée ainsi que le taux maximal en cas de cumul des réductions, ainsi que lors de l'application de compensations.

Art. 37 Refus ou suppression de la couverture des besoins de base

¹ La couverture des besoins de base est refusée ou supprimée lorsque:

- a) la personne sollicitant la couverture des besoins de base ou la personne bénéficiaire ne répond pas ou plus aux conditions de la présente loi au sens de l'article 3;
- b) la personne concernée n'est pas ou plus domiciliée dans le canton, n'y séjourne pas ou n'y séjourne plus;
- c) les revenus des membres de l'unité d'assistance dépassent leurs dépenses reconnues;
- d) leur fortune dépasse les franchises admises, sous réserve de l'article 22 al. 1 let. b;
- e) la personne ne constitue pas la garantie à laquelle est subordonné l'octroi de l'avance de couverture des besoins de base.

8 Organisation et compétences

Art. 38 Principe

¹ L'aide sociale est mise en place par l'Etat et les communes, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

Art. 39 Organisation territoriale

¹ L'aide sociale est organisée en régions qui correspondent à un ou plusieurs districts.

² La commune de plus de 25'000 habitants peut former sa propre région d'aide sociale.

³ Sont réservées les dispositions de la présente loi sur les tâches assumées directement par l'Etat.

8.1 Etat

Art. 40 Tâches

¹ L'Etat définit la politique visant à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

² Il assume les tâches et prend les décisions d'aide sociale en faveur des personnes visées par la législation fédérale sur l'asile jusqu'à l'obtention du permis d'établissement ou jusqu'à ce qu'elles dépendent des dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Art. 41 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes:

- a) il exerce la surveillance sur les organes chargés de l'exécution de la présente loi;
- b) il édicte les normes de calcul de la couverture des besoins de base, en se référant aux normes de la CSIAS. Il consulte préalablement la Conférence des autorités d'aide sociale et les milieux intéressés;
- c) il assure la coordination interdirectionnelle des politiques sociales et veille à la coordination de l'aide sociale publique et privée;
- d) il adopte le plan d'action proposé par la Direction;
- e) il mandate périodiquement un organe externe pour évaluer les effets de la présente loi, y compris en rapport avec les mesures d'insertion de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT).

Art. 42 Direction

¹ La Direction a les attributions suivantes:

- a) elle édicte les directives d'application de la présente loi;
- b) elle édicte les concepts relatifs à l'insertion socioprofessionnelle;
- c) elle conclut les mandats de prestation établis au sens de l'article 44;
- d) elle traite les réclamations contre les décisions des organisations privées délégataires au sens de l'article 82;
- e) elle veille, en tant qu'autorité de surveillance, à l'application correcte de la présente loi;
- f) elle met à disposition des organes chargés de l'exécution de la présente loi un système d'information électronique permettant la gestion des informations nécessaire à l'application de la présente loi. Elle consulte préalablement la Conférence des autorités d'aide sociale;
- g) elle propose au Conseil d'Etat le plan d'action prévu à l'article 9 et veille à sa bonne application;

- h) elle prend toute décision relevant de la présente loi et qui est du ressort de l'Etat mais qui n'est pas placée dans la compétence du Conseil d'Etat ou du Service.

Art. 43 Service

¹ Le Service exerce les tâches suivantes:

- a) il assure que les communes, les commissions sociales, les services sociaux régionaux et les organismes mandatés assument leurs tâches en matière d'aide sociale, il coordonne leurs actions et veille à l'harmonisation des pratiques et des procédures et à la qualité des prestations;
- b) il inspecte l'organisation et le fonctionnement des organes chargés de l'application de la présente loi et contrôle l'application des normes d'aide sociale par des travaux périodiques de révision des dossiers des bénéficiaires. Il conseille ces organes et peut leur donner des instructions;
- c) lorsqu'il constate des irrégularités dans un organe chargé de l'application de la présente loi, il veille à la mise en œuvre des outils de surveillance prévus par la loi sur les communes;
- d) il rembourse aux services sociaux régionaux les prestations financières à charge de l'Etat ou d'autres cantons en vertu de la LAS;
- e) il définit et adopte les mesures d'insertion socioprofessionnelle, constitue un catalogue, désigne les organisateurs de ces mesures et en assure la coordination;
- f) il s'acquitte des tâches relevant du droit fédéral;
- g) il élabore les mesures du plan d'action prévues à l'article 9 et en coordonne la mise en œuvre;
- h) il confère le mandat d'observation dans le domaine de compétence de l'Etat;
- i) il élabore et met en œuvre des mesures générales relatives à l'information et à la formation des commissions sociales, du personnel des services sociaux et des organisations privées délégataires;
- j) il promeut l'échange d'informations et la collaboration entre les services sociaux et avec les organes publics et privés contribuant au but de la présente loi;
- k) il veille à la mise en place, au développement et à l'administration du système d'information électronique prévu à l'article 55;
- l) il établit des critères uniformes de saisie statistique, veille à la collecte et au traitement des données statistiques récoltées par les services publics et les organisations privées impliqués dans la mise en œuvre de la présente loi.

Art. 44 Organisations à caractère social

¹ L'Etat peut confier à des organisations privées ou à un établissement autonome de droit public le mandat d'octroyer des prestations spécifiques en lien avec les buts de la présente loi, notamment pour les personnes relevant du domaine de l'asile.

² Les mesures d'insertion socioprofessionnelle au sens de l'article 26 réalisées dans le cadre d'un mandat sont répertoriées dans le catalogue prévu à l'article 28 al. 3.

³ L'attribution d'un nouveau mandat est soumise pour préavis à la Conférence des autorités d'aide sociale, sauf pour les tâches à charge de l'Etat.

⁴ L'externalisation du traitement des données doit répondre aux exigences de la législation sur la protection des données en la matière.

8.2 Communes

Art. 45 Tâches

¹ Les communes veillent à ce que les personnes dans le besoin bénéficient de l'aide sociale octroyée en vertu de la présente loi.

² Elles se constituent à cette fin sous la forme d'association de communes, selon l'organisation régionale prévue à l'article 39 al. 1, sous réserve de l'article 39 al. 2. L'organisation et le fonctionnement de celle-ci sont régis par la loi sur les communes, sous réserve des dispositions de la présente loi.

³ Elles mettent en place pour la région d'aide sociale une commission sociale et un service social régional.

Art. 46 Compétence à raison du lieu

¹ L'autorité dont relève la commune de domicile de la personne dans le besoin est compétente pour statuer sur son droit à l'aide sociale.

² Lorsque la personne est sans domicile, l'octroi de l'aide sociale incombe à l'autorité dont relève la commune de séjour.

³ Lorsqu'une personne a besoin d'une aide immédiate et limitée dans le temps hors de son canton ou de sa commune de domicile, l'autorité dont relève la commune de séjour est compétente pour la lui accorder.

⁴ En cas de séjour ou de placement au sens de l'article 5 LAS et en l'absence de domicile, l'octroi de l'aide sociale incombe à la dernière commune qui, dans les cinq dernières années, a accordé une couverture des besoins de base.

⁵ Les communes ne sont pas autorisées à renvoyer une personne dans le besoin ni à l'empêcher ou à lui interdire de s'établir sur leur territoire. En cas d'inobservation de cette disposition, l'association de communes dont relève la commune concernée ou la commune qui est dans le tort est tenue de rembourser la totalité des coûts de la couverture des besoins de base des cinq dernières années à l'association de communes ou à la commune ayant octroyé l'aide.

Art. 47 Commission sociale – Composition

¹ Les commissions sociales sont composées de cinq à neuf membres.

² L'association de communes ou la commune, au sens de l'article 39 al. 2, choisit les membres de la commission sociale dans les différents milieux politiques, économiques et sociaux. Ils peuvent l'être hors des exécutifs communaux.

³ La personne responsable du service social régional tient le secrétariat de la commission. Elle assiste aux séances de celle-ci avec voix consultative.

⁴ Un représentant ou une représentante du Service peut participer, à titre consultatif, aux séances de la commission sociale.

⁵ L'association de communes ou la commune, au sens de l'article 39 al. 2, adopte un règlement de portée générale qui détermine l'organisation et le fonctionnement de la commission sociale.

Art. 48 Commission sociale – Attributions

¹ La commission sociale est l'autorité d'aide sociale, sous réserve des compétences du service social régional et du Service. Elle décide:

- a) de l'octroi, du refus, de la modification, de la suppression et de la cessation de la couverture des besoins de base;
- b) de la conclusion et de la dénonciation du contrat d'insertion socioprofessionnelle;
- c) du dépôt d'une dénonciation pénale;
- d) du pouvoir de représentation devant les autorités judiciaires administratives, pénales et civiles;
- e) du remboursement des aides octroyées.

² Elle peut, de manière générale ou dans une affaire particulière, déléguer sa compétence décisionnelle au sens de l'alinéa 1 au service social régional, à l'exclusion:

- a) de l'octroi initial et du refus de la couverture des besoins de base. L'article 50 al. 1 let. h est réservé;
- b) de la suppression de celle-ci;
- c) des décisions sur réclamation au sens de l'article 82.

³ La commission sociale fixe les règles de délégation générale au sens de l'alinéa 2 dans un règlement et en contrôle l'application.

Art. 49 Service social régional – Collaborateurs et collaboratrices

¹ Le service social régional comprend un responsable ou une responsable de service et du personnel suffisant et qualifié pour répondre à sa mission.

Art. 50 Service social régional – Attributions

¹ Le service social régional assure l'aide aux personnes en difficulté sociale ou matérielle. Il accomplit les tâches suivantes:

- a) il exerce les compétences décisionnelles déléguées par la commission sociale;
- b) il contribue à la prévention sociale, fournit l'aide personnelle et la couverture des besoins de base, met en œuvre les mesures d'insertion socio-professionnelle ainsi que les projets de formation et en assure le suivi;
- c) il vérifie régulièrement l'évolution de la situation personnelle, financière et familiale des membres de l'unité d'assistance;
- d) il élabore avec la personne bénéficiaire le contrat d'insertion socioprofessionnelle et le projet de formation;
- e) il collabore avec l'ensemble des services concernés lors d'un transfert de dossier;
- f) il octroie un mandat d'observation, au sens de l'article 63;
- g) il sollicite, au besoin, pour les mineurs, la collaboration du Service en charge de la protection de l'enfance et de la jeunesse ⁷⁾;
- h) il octroie, si nécessaire, une couverture des besoins de base provisoire;
- i) il octroie des sûretés dans le domaine locatif;
- j) il élabore le rapport annuel d'activité à l'attention de la Direction et de l'association des communes ou de la commune;
- k) il transmet au Service les avis d'assistance relevant du droit fédéral;
- l) il récolte, enregistre et gère dans le système d'information électronique, selon les dispositions du Service, les données comptables, sociodémographiques, statistiques et les documents électroniques pour chaque membre de l'unité d'assistance;
- m) il présente au Service, pour remboursement, à la fin de chaque trimestre, les décomptes des couvertures des besoins de base accordées selon les recommandations du Service;

⁷⁾ Actuellement: Service de l'enfance et de la jeunesse.

- n) il informe et oriente le public sur les services à disposition;
- o) il participe à la collaboration interinstitutionnelle et applique les conventions de collaborations au sens de la LEMT;
- p) il transmet au Service les décisions judiciaires en matière d'aide sociale et les dénonciations pénales.

8.3 Collaborations

Art. 51 En général

¹ Afin d'atteindre les buts fixés dans la présente loi, les organes et institutions concernés sont tenus de collaborer et coordonner leurs actions.

² Les organes concernés participent activement à la collaboration interinstitutionnelle définie notamment par la LEMT.

³ Des conventions de collaboration peuvent être conclues avec d'autres organismes publics ou privés œuvrant à la réinsertion sociale ou professionnelle.

Art. 52 Conférence des autorités d'aide sociale

¹ Une conférence réunissant les présidents et présidentes des commissions sociales est instituée.

² Elle a les compétences suivantes:

- a) préavisier les actes législatifs et les directives d'application de l'aide sociale;
- b) préavisier le plan d'action périodique au sens de l'article 9;
- c) se prononcer sur les mesures de prévention relevant de l'article 4 al. 2.

³ Le Service convoque au moins deux fois par année la conférence. La Direction en assure la présidence.

Art. 53 Conférence des responsables des services sociaux régionaux

¹ Une conférence réunissant les responsables des services sociaux régionaux est instituée.

² Elle est consultée sur les mesures propres à assurer l'application et la coordination de l'action sociale ainsi que d'autres questions s'y rapportant.

³ Le Service convoque au moins deux fois par année la conférence des responsables des services sociaux régionaux. Le Service en assure la présidence.

9 Instruments du dispositif d'aide sociale

Art. 54 Conseil médical

¹ La Direction désigne un ou une médecin-conseil et un ou une médecin-dentiste-conseil.

² Le ou la médecin-conseil prévu-e par la LEMT et celui ou celle désigné-e par la Direction sont compétents pour fournir des clarifications relatives à la capacité de travail des bénéficiaires et pour aider l'autorité d'aide sociale à définir un soutien adapté.

³ Le ou la médecin-dentiste-conseil est compétent-e pour préavisier des devis concernant des soins dentaires entraînant des frais importants et se prononcer sur la nécessité, l'adéquation ainsi que le coût des traitements proposés.

Art. 55 Système d'information électronique

¹ Un système d'information commun, accessible par procédure d'appel, est constitué afin de gérer et coordonner les informations nécessaires à l'application de la présente loi.

² Ce système d'information constitue un fichier au sens de la loi sur la protection des données (LPrD), le responsable du fichier étant le Service.

³ Il a pour but d'aider les organes chargés de l'exécution de la présente loi à contrôler la subsidiarité, gérer les dossiers des bénéficiaires, effectuer la répartition des charges, assurer le suivi des remboursements, exercer le pilotage et la surveillance du dispositif d'aide sociale.

⁴ Il répertorie des données sensibles, ainsi que des données sociodémographiques, comptables, statistiques et des documents électroniques pour chaque personne membre de l'unité d'assistance.

⁵ Les membres de l'unité d'assistance sont informés que les données les concernant sont traitées dans le système d'information électronique.

⁶ Les services sociaux régionaux et le Service enregistrent, gèrent et échangent les données par l'intermédiaire de ce système d'information commun, dans le respect des règles découlant de la protection des données.

⁷ Il permet la consultation par voie électronique des renseignements de tiers, au sens de l'article 74.

⁸ Le NAVS sert d'identifiant unique et à l'échange électronique des données entre les registres officiels des personnes.

⁹ Le Conseil d'Etat fixe les règles d'administration, la procédure d'autorisation et les modalités du droit d'accès, en prenant en considération les exigences de la protection des données.

10 Procédures

10.1 En général

Art. 56 Règles applicables

¹ Sauf dispositions contraires de la présente loi, les règles du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA) sont applicables.

Art. 57 Requête

¹ Toute personne qui sollicite une aide sociale s'adresse au service social régional compétent à raison de son domicile ou de son lieu de séjour.

² La requête de couverture des besoins de base est considérée avoir été déposée:

- a) le jour de l'annonce auprès du service social régional, pour autant que les membres de l'unité d'assistance fournissent tous les documents nécessaires au calcul de leur droit à une couverture des besoins de base dans le délai fixé par le service social régional, ou
- b) à défaut, le jour où tous les documents requis sont en possession du service social régional.

³ Les établissements hospitaliers informent dans les trente jours le service social régional de l'admission de personnes séjournant dans le canton qui sont dans le besoin.

Art. 58 Instruction de la requête – En général

¹ Le service social régional procède avec célérité à l'instruction de la requête.

² L'instruction porte notamment sur la situation personnelle, financière, familiale et sociale de la personne qui sollicite une couverture des besoins de base ainsi que sur celle des membres de l'unité d'assistance et des personnes ayant une obligation d'entretien à l'égard de ces derniers.

Art. 59 Préavis

¹ Avant de rendre une décision, le service social requiert le préavis de la commune fribourgeoise de domicile ou du lieu de séjour de la personne requérante.

Art. 60 Décision provisoire

¹ Une couverture des besoins de base provisoire peut être accordée jusqu'à décision sur la requête.

Art. 61 Gratuité

¹ La procédure d'aide sociale est gratuite.

² Les frais d'administration des preuves peuvent être mis à la charge de la personne qui a perçu ou tenté de percevoir des prestations indûment.

Art. 62 Décision

¹ Toute décision de l'autorité d'aide sociale est notifiée par écrit, dans les meilleurs délais, avec indication des voies de droit, à la personne concernée et à la commune de domicile d'aide sociale ou de séjour et au Service pour les cas relevant de la législation fédérale.

10.2 Observation

Art. 63 Principes

¹ A l'exception de l'enfant mineur, l'autorité compétente peut faire observer la personne requérante ou bénéficiaire de l'aide sociale et effectuer des enregistrements visuels et sonores, afin d'établir des faits spécifiques:

- a) si elle dispose d'indices concrets laissant présumer que la personne perçoit, a perçu ou tente de percevoir des prestations de manière indue, et
- b) si, sans mesure d'observation, l'établissement des faits serait impossible ou excessivement difficile.

² L'autorité compétente informe la personne requérante à l'ouverture du dossier, que, en cas de soupçons d'obtention illicite de prestations, elle pourra faire l'objet d'une observation.

Art. 64 Conditions

¹ Les personnes concernées ne peuvent être observées que si elles se trouvent dans un lieu accessible au public ou dans un lieu librement visible depuis un lieu accessible au public.

² Une observation peut avoir lieu durant trente jours au maximum au cours d'une période de six mois à compter du premier jour d'observation. Cette période peut être prolongée de six mois au maximum si des motifs suffisants le justifient; en cas de prolongation, la durée maximale d'observation de trente jours est maintenue.

³ La personne en charge de l'observation ne doit pas influencer le comportement de la personne bénéficiaire.

⁴ Sans le consentement de la personne bénéficiaire, l'accès à son lieu de travail, à son domicile ou à son véhicule n'est pas autorisé.

Art. 65 Mandat

¹ Le mandat d'observation est confié aux inspecteurs et inspectrices cantonaux spécialisés rattachés au Service ou à la police locale ou intercommunale.

² Le mandat définit les éléments sur lesquels doit porter l'observation.

Art. 66 Résultats et protection des données

¹ Les résultats de l'observation sont consignés dans un rapport remis à l'autorité compétente, avec les moyens de preuves exploitables.

² L'autorité compétente informe la personne concernée du motif, de la nature et de la durée de l'observation avant de rendre une décision.

³ Si l'observation n'a pas permis de confirmer les indices visés à l'article 61 al. 1 let. a, l'autorité compétente rend une décision concernant le motif, la nature et la durée de l'observation et détruit, après l'entrée en force de la décision, le matériel recueilli lors de l'observation si l'une des personnes concernées n'a pas expressément demandé que celui-ci soit conservé au dossier.

⁴ Si l'observation confirme les indices visés à l'article 63 al. 1 let. a, l'autorité compétente communique sa décision au Service. Celui-ci informe les autres services concernés, en particulier de l'Etat.

⁵ Le Conseil d'Etat règle:

- a) la procédure selon laquelle la personne observée peut consulter le matériel complet recueilli lors de l'observation;
- b) la conservation et la destruction du matériel recueilli;
- c) les exigences à l'endroit des spécialistes chargés de l'observation.

11 Remboursement

Art. 67 Principes

¹ La personne bénéficiaire majeure et, le cas échéant, son conjoint ou sa conjointe, concubin ou concubine stable ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec elle, sont tenus solidairement au remboursement de la couverture des besoins de base versée pour toute l'unité d'assistance.

² Les montants à rembourser ne produisent pas d'intérêts, sauf s'ils ont été obtenus de manière illicite.

³ Le Conseil d'Etat règle les modalités des remboursements.

Art. 68 Héritiers

¹ L'obligation de rembourser s'étend aux héritiers et héritières jusqu'à concurrence de leur part d'héritage ainsi qu'aux bénéficiaires d'une prestation d'assurance-vie versée à la suite du décès de la personne dans le besoin.

Art. 69 Libération de l'obligation de rembourser

¹ N'est pas tenu au remboursement, sous réserve de l'article 66:

- a) le jeune majeur pour l'aide allouée pendant sa formation au sens de l'article 277 al. 2 CC, la responsabilité des parents étant réservée;

- b) la personne majeure, pour l'aide obtenue pendant sa minorité, la responsabilité des parents étant réservée;
- c) pendant sa formation au sens de l'article 277 al. 2 CC, le jeune adulte de moins de 25 ans révolus pour l'aide allouée à ses parents;
- d) la personne bénéficiaire pour la couverture des besoins de base perçue pendant qu'elle-même ou un membre de l'unité d'assistance participait à une mesure d'insertion au sens des articles 26 et suivants ou réalisait un projet de formation au sens des articles 30 et suivants;
- e) la personne bénéficiaire pour la couverture des besoins de base correspondant à l'entretien de la famille avancé selon les articles 131a al. 2, 176a, 286a al. 3 et 329 al. 3 CC.

² L'alinéa 1 n'est pas applicable lorsque la personne bénéficiaire entre en possession d'une fortune importante.

³ Lorsque la couverture des besoins de base a été avancée dans l'attente de la réalisation de ressources (art. 22 al. 1 let. b), l'alinéa 1 let. d et e n'est pas applicable, une fois les ressources réalisées, à hauteur de celles-ci.

Art. 70 Remboursement des prestations obtenues légalement

¹ La personne bénéficiaire est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue légalement:

- a) lorsque la personne entre en possession d'une fortune importante;
- b) lors de la reprise d'une activité lucrative, pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré;
- c) dans d'autres cas, lorsque l'équité l'exige.

² La capacité de remboursement tient compte des ressources des membres de l'unité d'assistance visés à l'article 67 al. 1.

³ Le service social régional décide du remboursement en fixant au besoin des acomptes. Il peut renoncer totalement ou partiellement au remboursement dans les cas de rigueur.

Art. 71 Remboursement des prestations obtenues indûment

¹ La personne bénéficiaire est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue indûment.

² Si le versement indu résulte d'une erreur de l'autorité d'aide sociale, sans faute de la personne bénéficiaire, l'autorité d'aide sociale peut renoncer en tout ou en partie au remboursement lorsqu'il mettrait la personne bénéficiaire dans une situation difficile.

Art. 72 Subrogation

¹ Le service social régional qui accorde la couverture des besoins de base à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits de la personne bénéficiaire jusqu'à concurrence de la couverture des besoins de base accordée pour la période concernée.

² Lorsque l'autorité d'aide sociale assume l'entretien de la famille à la place du débiteur, elle peut faire valoir directement ses droits envers le débiteur, au besoin par une action en justice, en vertu de la subrogation prévue par le Code civil suisse.

Art. 73 Hypothèque légale

¹ Le service social régional peut requérir l'inscription d'une hypothèque légale en sa faveur sur l'immeuble dont il a pris en charge les intérêts hypothécaires et les charges conformément à l'article 17 al. 1 let b, à concurrence des montants versés à ce titre.

Art. 74 Garantie de tiers pour le séjour d'étrangers

¹ Si la personne requérante ou bénéficiaire de la couverture des besoins de base de nationalité étrangère séjourne dans le canton ou dispose d'une autorisation de séjour avec la garantie financière d'un tiers, ce dernier est tenu de rembourser la totalité de la couverture des besoins, en argent ou en nature, y compris les frais de retour dans le pays d'origine, qui aurait été fournie à la personne concernée.

Art. 75 Prescription

¹ Le droit d'exiger le remboursement de la couverture des besoins de base se prescrit par dix ans à compter du dernier versement de l'aide accordée.

² Si l'obligation de remboursement résulte d'une infraction pour laquelle le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, celui-ci est également applicable à la créance en remboursement.

³ À l'égard des héritiers de la personne aidée, l'obligation de remboursement se prescrit par deux ans dès la dévolution de la succession.

⁴ Les délais de prescription au sens des alinéas 1 à 3 sont interrompus par tout acte prévu à l'article 135 du code des obligations du 30 mars 1911, par tout nouveau versement de la couverture des besoins de base ainsi que par le prononcé d'une décision de remboursement au sens de l'article 48 al. 1 let. e.

⁵ Un nouveau délai de même durée commence à courir dès l'interruption, si la personne n'est pas ou plus au bénéfice de la couverture des besoins de base.

⁶ Les délais de prescription au sens des alinéas 1 à 3 sont suspendus aussi longtemps que la personne tenue au remboursement ne peut pas être mise en poursuite en Suisse.

⁷ Lorsqu'il est garanti par un gage mobilier ou immobilier, le droit d'exiger le remboursement ne se prescrit pas.

12 Transmission et traitement des données

Art. 76 Renseignements de tiers

¹ Sont tenus de fournir, gratuitement, aux organes chargés de l'exécution de la présente loi les renseignements écrits ou oraux ainsi que les pièces justificatives nécessaires à l'exécution de la présente loi:

- a) les autorités administratives, conformément à l'article 50 CPJA;
- b) les autorités pénales et civiles;
- c) les assurances sociales et organismes privés octroyant des prestations financières;
- d) les membres de l'unité d'assistance et les personnes ayant une obligation d'entretien à l'égard de ceux-ci;
- e) les employeurs de personnes percevant ou sollicitant des prestations d'aide sociale;
- f) les bailleurs louant des logements à des personnes percevant ou sollicitant des prestations d'aide sociale;
- g) les organismes bancaires et postaux.

² Sont en particulier tenus de fournir des renseignements:

- a) le Service cantonal des contributions s'agissant des données fiscales des personnes percevant, sollicitant ou ayant perçu des prestations d'aide sociale ou des personnes pouvant avoir à l'égard de ces dernières une obligation d'entretien ou d'assistance;
- b) les autorités du contrôle des habitants et de l'état civil;
- c) les autorités compétentes en matière d'établissement et de séjour des étrangers;
- d) les caisses de compensation;
- e) les autorités compétentes en matière de protection des travailleurs et des travailleuses et de lutte contre le travail au noir;
- f) les autorités compétentes en matière de circulation routière;
- g) les autorités compétentes en matière de poursuites et faillites;
- h) les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte;
- i) les autorités compétentes en matière de registres fonciers;
- j) les services de recouvrement et d'avances de pensions alimentaires;
- k) les services allouant des allocations, bourses et prêts d'étude;

- l) les services compétents en matière d'assurance-chômage;
- m) les organes de police cantonaux et communaux;
- n) les autorités compétentes en matière de registre du commerce.

³ Les personnes et autorités citées aux alinéas 1 et 2 sont notamment tenues de fournir les renseignements nécessaires pour examiner:

- a) les conditions personnelles et économiques des personnes percevant ou sollicitant des prestations d'aide sociale;
- b) les droits de ces personnes à l'égard de tiers;
- c) l'existence d'une obligation d'entretien ou d'assistance;
- d) l'intégration sociale et professionnelle de ces personnes;
- e) l'existence d'une obligation de remboursement au sens de la présente loi.

⁴ Le Conseil d'Etat fixe la liste des services qui transmettent leurs renseignements par voie électronique et les modalités d'échange d'information.

Art. 77 Traitement des données

¹ Les organes chargés de l'exécution de la présente loi sont habilités à traiter et à faire traiter les données personnelles, y compris les données sensibles, qui leur sont nécessaires pour accomplir les tâches que leur assigne la présente loi, notamment pour:

- a) enregistrer et conseiller les personnes dans le besoin;
- b) établir le droit à des prestations, les calculer, les allouer et les coordonner avec celles de tiers;
- c) vérifier le principe de subsidiarité et faire valoir des prétentions auprès de tiers;
- d) prévenir ou faire cesser le versement de prestations indues;
- e) examiner l'existence d'une obligation de remboursement;
- f) mettre en œuvre des mesures d'insertion;
- g) établir l'état de santé et l'employabilité des personnes dans le besoin;
- h) faciliter le transfert du dossier lors d'un changement de domicile et assurer la continuité des démarches administratives dans les mesures, les sanctions prononcées et les remboursements;
- i) contrôler l'application de la présente loi;
- j) établir des statistiques.

² Les données sont traitées dans le respect des règles découlant de la protection des données.

13 Financement

Art. 78 Répartition des charges entre Etat et communes

¹ Sont prises en charge à raison de 40 % par l'Etat et 60 % par les communes, sous réserve de la législation fédérale, les dépenses suivantes:

- a) la couverture des besoins de base en vertu de l'article 16;
- b) l'aide d'appoint en vertu de l'article 24;
- c) les mesures d'insertion socioprofessionnelle en vertu de l'article 26, sauf celles qui sont réalisées dans le cadre de l'article 44;
- d) le soutien à la formation en vertu de l'article 30;
- e) les coûts des prestations octroyées dans d'autres cantons aux personnes dans le besoin domiciliées dans le canton de Fribourg.

² Sont prises en charge à raison de 50 % par l'Etat et 50 % par les communes, sous réserve de la législation fédérale, les dépenses suivantes:

- a) les frais de formation relevant de l'article 43 al. 1 let i;
- b) les frais de l'évaluation périodique du dispositif relevant de l'article 41 al. 1 let. e;
- c) les subventions aux frais des organisations à caractère social au sens de l'article 44, à l'exception des organisations qui relèvent de la législation sur l'asile;
- d) les frais des mesures de prévention sociale déterminées conjointement par l'Etat et les communes selon l'article 4 al. 2;
- e) les frais de mise en place, de maintenance et de développement du système d'information électronique commun au sens de l'article 55.

Art. 79 Observation

¹ Les frais de l'observation sont à la charge de l'Etat ou des communes de la région d'aide sociale concernée, selon que l'observation est effectuée par les inspecteurs sociaux du Service ou la police locale ou intercommunale.

Art. 80 Tâches de l'Etat

¹ Sont pris en charge par l'Etat:

- a) la couverture des besoins de base accordée en vertu de l'article 40 al. 2, sous réserve de la législation fédérale.
- b) les frais de fonctionnement pour les tâches d'aide sociale en faveur des requérants d'asile et des réfugiés selon l'article 40 al. 2.
- c) les frais des mesures pour la mise en œuvre du plan d'action au sens de l'article 9.

Art. 81 Répartition des charges entre communes

¹ Les coûts mentionnés à l'article 78 al. 1 et à l'article 79 restant à la charge des communes sont répartis par le Service entre toutes les communes du district.

² Les coûts mentionnées à l'article 78 al. 2 restant à la charge des communes sont répartis entre toutes les communes du canton.

³ Les frais de fonctionnement des services sociaux régionaux, ainsi que les coûts du conseil médical au sens de l'article 54, sont répartis entre les communes de la région d'aide sociale. Est réservée la participation de l'Etat, fixée conventionnellement, aux frais de fonctionnement dans des situations particulières.

⁴ Les frais incombant aux communes sont répartis au prorata du nombre de leur population dite légale.

14 Voies de droit et dispositions pénales

Art. 82 Réclamation

¹ Toute décision relative à l'aide sociale peut faire l'objet d'une réclamation écrite auprès de l'autorité qui l'a rendue, dans les trente jours dès sa notification.

² La réclamation doit être brièvement motivée et contenir les conclusions du réclamant ou de la réclamante.

Art. 83 Recours

¹ Les décisions sur réclamation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, dans les trente jours à compter de leur notification.

Art. 84 Qualité pour recourir

¹ La qualité pour recourir est régie par le CPJA.

² Ont en particulier la qualité pour recourir:

- a) la commune de domicile ou de séjour;
- b) le Service pour les cas relevant de la législation fédérale;
- c) l'association de communes ou la commune au sens de l'article 39 al. 2, par la commission sociale, contre les décisions du préfet tranchant un conflit de compétence.

Art. 85 Dispositions pénales

¹ Sera, sur plainte, punie d'une amende la personne qui:

- a) utilise une prestation d'aide sociale à des fins non conformes à la présente loi;

- b) ne rembourse pas, sans sa faute, l'aide matérielle versée à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers ou sur des ressources en attente.

² En cas de procédure pénale pour violation des articles 146 ou 148a CP ou du présent article, peuvent exercer les droits d'une partie plaignante:

- a) l'autorité d'aide sociale;
- b) le service social régional;
- c) le Service.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

L'acte RSF [831.0.1](#) (Loi sur l'aide sociale (LASoc), du 14.11.1991) est abrogé.

IV.

Dispositions transitoires

Les communes disposent d'un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour se constituer en association des communes au sens de l'article 45 al. 2 et pour soumettre les statuts de leur association à l'approbation du Conseil d'Etat.

Les associations de communes ou les communes au sens de l'article 39 al. 2, disposent d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour mettre en place leur commission sociale et leur service social régional.

Les services sociaux et les commissions sociales au sens de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 exercent, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les compétences dévolues aux commissions sociales et aux service sociaux régionaux jusqu'à l'entrée en fonction de ces derniers.

Clauses finales

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Sozialhilfegesetz (SHG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **831.0.1**

Geändert: –

Aufgehoben: 831.0.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 115 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf die Artikel 12 Abs. 3 und 26 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG);

gestützt auf die Artikel 3 Abs. 1 Bst. e, 7 Abs. 2 und 36 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-145 des Staatsrats vom 14. November 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und jeder und jedem zu ermöglichen, eigenständig ein menschenwürdiges Leben zu führen.

² Im Besonderen zielt es darauf ab:

- a) die Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung zu ermitteln und zu verhindern;

- b) Personen in sozialen oder materiellen Schwierigkeiten die notwendige Hilfe zu bieten;
- c) die soziale und berufliche Integration zu fördern;
- d) mit der Entwicklung einer transversalen Politik einen ganzheitlichen Ansatz zu fördern.

Art. 2 Grundsätze

¹ Die Sozialhilfe stützt sich auf die folgenden Grundsätze:

- a) Wahrung der Menschenwürde;
- b) Subsidiarität der Hilfe;
- c) Individualisierung der Hilfe;
- d) Zweck der Hilfe;
- e) Bedarfsdeckung;
- f) Verhältnismässigkeit der Hilfe;
- g) Leistung und Gegenleistung;
- h) Professionalität und Qualität;
- i) Koordination mit Dritten.

Art. 3 Sozialhilfebeziehende

¹ Sozialhilfeleistungen im Sinne dieses Gesetzes erhalten bedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton oder bedürftige Personen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung im Sinne der Ausländergesetzgebung, die sich im Kanton aufhalten. Die Asylgesetzgebung bleibt vorbehalten.

² Bedürftig im Sinne dieses Gesetzes ist eine Person, die soziale Schwierigkeiten nicht überwinden kann oder nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig für den eigenen Lebensunterhalt aufkommen kann, weder mit eigenen Mitteln noch mit Leistungen von Dritten, auf die ein Anspruch besteht.

³ Die Begriffe Wohnsitz und Aufenthalt entsprechen der Definition gemäss Bundesgesetzgebung über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger.

Art. 4 Mittel

¹ Die Sozialhilfe umfasst folgende Leistungen:

- a) die persönliche Hilfe;
- b) die materielle Grundsicherung;
- c) die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen;
- d) die Unterstützung bei der Ausbildung.

² Zusätzlich zu den individuellen Sozialhilfeleistungen ermutigt der Staat die soziale Prävention und unterstützt soziale Organisationen.

Art. 5 Sozialhilfegeheimnis, Anzeigepflicht

¹ Die Mitglieder der mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe unterliegen dem Amtsgeheimnis.

² Sie sind vom Sozialhilfegeheimnis entbunden:

- a) wenn die betroffene Person ihre schriftliche, freie und aufgeklärte Zustimmung zur Auskunftserteilung gegeben hat;
- b) wenn die vorgesetzte Behörde im Sinne von Artikel 320 Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB) ihre Zustimmung zur Auskunftserteilung gegeben hat;
- c) im Fall der Anzeige einer strafbaren Handlung;
- d) wenn eine gesetzliche Bestimmung eine Auskunftspflicht oder ein Auskunftsrecht vorsieht.

³ Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe sind verpflichtet, der Staatsanwaltschaft die Handlungen anzuzeigen, die sie vermuten lassen, dass in Verbindung mit dem Bezug, der Verwendung und der Rückerstattung der Sozialhilfeleistungen eine Straftat begangen wurde.

Art. 6 Vorbehalt des Subventionsgesetzes

¹ Das kantonale Subventionsgesetz vom 17. November 1999 gilt unmittelbar und in seiner Gesamtheit für die in diesem Gesetz vorgesehenen Beiträge.

2 Prävention und Bekämpfung der Armut

Art. 7 Soziale Prävention

¹ Die soziale Prävention umfasst jede allgemeine oder besondere Massnahme, mit der die Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung ermittelt, ihre Auswirkungen abgeschwächt und der langfristige Rückgriff auf Sozialhilfe verhindert werden können.

² Der Staat und die Gemeinden beugen den Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung vor. Sie unterstützen soziale Organisationen und Projekte, die zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes beitragen.

³ Die betroffenen Zielgruppen werden an der Definition und Begleitung der Präventionsmassnahmen beteiligt.

Art. 8 Zugang zu den Leistungen

¹ Die für die Sozialhilfe zuständige Direktion ¹⁾ (die Direktion) und die Organe für den Vollzug dieses Gesetzes verweisen die Personen in sozialen oder materiellen Schwierigkeiten an die Dispositive, die ihnen helfen können.

² Sie ergreifen Massnahmen, die Personen in sozialen oder materiellen Schwierigkeiten den Zugang zu Sozialhilfeleistungen ermöglichen.

³ Dazu setzen Sie Massnahmen für die Information, den Zugang zu den Leistungen, die Schulung des Personals, die Vereinfachung der Verfahren und die Koordination der verschiedenen Dienststellen des Staats, der öffentlichrechtlichen Institutionen, der Gemeinden und der Vereinskreise um.

Art. 9 Aktionsplan

¹ Gestützt auf einen Bericht über die soziale Situation und die Armut wird periodisch ein Aktionsplan erstellt, um die Politik zur Prävention und Reduzierung der Armut und der sozialen Ausgrenzung festzulegen und ihre Umsetzung sicherzustellen.

Art. 10 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Allgemeines

¹ Der Staatsrat überweist dem Grossen Rat in der Regel einmal pro Legislaturperiode einen Bericht über die soziale Situation und die Armut, der dazu dient, die Entwicklung der Armutsproblematik im Kanton zu beobachten und die Präventionsmassnahmen zugunsten der betroffenen Bevölkerungsgruppen vorausschauend zu planen.

² Der Bericht wird vom Amt, das für das Sozialwesen zuständig ist ²⁾, (das Amt) erstellt.

³ Er beinhaltet einen quantitativen und einen qualitativen Teil, die ein vielschichtiges Verständnis der Armutsproblematik ermöglichen.

Art. 11 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Datenbank für statistische Zwecke

¹ Der Bericht über die soziale Situation und die Armut basiert auf einer eigens dafür erstellten Datenbank, die folgende verfügbaren Daten verwendet:

- a) Steuerdaten, die vom Amt, das für die Steuern zuständig ist ³⁾, zur Verfügung gestellt werden;

¹⁾ Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

²⁾ Heute: Kantonales Sozialamt.

³⁾ Heute: Kantonale Steuerverwaltung.

- b) in den Einwohnerregistern der Gemeinden verzeichnete Daten, die gemäss Artikel 16 des Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle auf der kantonalen Informatikplattform enthalten sind und vom Amt, das für Bevölkerung und Migration zuständig ist ⁴⁾, zur Verfügung gestellt werden;
- c) Daten der Sozialhilfe, die vom Amt zur Verfügung gestellt werden;
- d) Daten in Zusammenhang mit den Ausbildungsbeiträgen, die vom Amt ⁵⁾, das für Ausbildungsbeiträge zuständig ist, zur Verfügung gestellt werden;
- e) Daten in Zusammenhang mit Ergänzungsleistungen und Hilflosenentschädigungen der AHV/IV, die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt zur Verfügung gestellt werden.

² Der Staatsrat legt fest, welche Daten und wie diese übermittelt und aufbewahrt werden müssen und schreibt vor, welche Sicherheitsmassnahmen zu ergreifen sind, damit die Vertraulichkeit und der Schutz der verarbeiteten Daten gewährleistet sind.

Art. 12 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Datenverarbeitung

¹ Die Dienststellen und Anstalten, welche die für die Erarbeitung des Berichts notwendigen Daten bearbeiten, übermitteln diese von Amtes wegen mindestens einmal pro Legislaturperiode an das für die Statistik zuständige Amt ⁶⁾.

² Das für die Statistik zuständige Amt ist berechtigt, zur Erfüllung seiner Aufgaben in Zusammenhang mit der Erstellung des Berichts die AHV-Nummer im Sinne von Artikel 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) zu verwenden. Es führt den erforderlichen Datenabgleich durch und übermittelt die Ergebnisse in anonymisierter Form dem Amt.

³ Das für die Statistik zuständige Amt bewahrt die Daten, die für die Erstellung des Berichts notwendig sind, während 15 Jahren in nicht anonymisierter Form auf, damit eine Längsschnittanalyse der Lebensverläufe über drei Legislaturperioden gemacht werden kann. Diese Daten dürfen ausschliesslich für die Erstellung des Berichts verwendet werden und müssen nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist vernichtet werden.

⁴⁾ Heute: Amt für Bevölkerung und Migration.

⁵⁾ Heute: Amt für Ausbildungsbeiträge.

⁶⁾ Heute: Amt für Statistik.

3 Persönliche Hilfe

Art. 13 Allgemeines

¹ Die persönliche Hilfe ist eine Leistung, die zum Ziel hat:

- a) sozialen und materiellen Schwierigkeiten der bedürftigen Person vorzubeugen;
- b) ihr zu helfen, diese Schwierigkeiten zu überwinden;
- c) ihre soziale und berufliche Integration zu fördern oder zu wahren.

Art. 14 Inhalt

¹ Die persönliche Hilfe umfasst hauptsächlich:

- a) die Information, die Beratung, die individuelle Begleitung und die Stärkung der sozialen oder beruflichen Handlungsfähigkeit der Personen;
- b) der Verweis der Personen mit einem spezifischen Unterstützungsbedarf an die zuständigen Organisationen;
- c) die Intervention bei anderen zuständigen Organisationen, wenn die betroffenen Personen Schwierigkeiten bei den Schritten für den Erhalt der Hilfe haben.

Art. 15 Voraussetzungen für die Gewährung

¹ Die persönliche Hilfe ist für Personen bestimmt, die sich sozialen oder materiellen Schwierigkeiten gegenübersehen, die sie nicht alleine bewältigen können.

² Die persönliche Hilfe wird unabhängig vom Anspruch auf eine finanzielle Hilfe, andere Bedarfsleistungen oder Sozialleistungen kostenlos gewährt, solange die Situation nicht unter die Schutzbestimmungen im Sinne von Artikel 393ff des Zivilgesetzbuches (ZGB) fällt.

4 Materielle Grundsicherung

Art. 16 Allgemeines

¹ Die materielle Grundsicherung ist eine finanzielle Leistung, die darauf abzielt, der bedürftigen Person die notwendigen Mittel für ein menschenwürdiges Dasein bereitzustellen, unabhängig davon, ob die Situation selbstverschuldet ist oder nicht.

² Die materielle Grundsicherung beschränkt sich für Personen, die sich in bestimmten besonderen Situationen nach Artikel 25 befinden, auf die Hilfe in Notlagen.

Art. 17 Inhalt

¹ Die materielle Grundsicherung umfasst namentlich folgende Bestandteile:

- a) den Grundbedarf für den Lebensunterhalt;
- b) die Miete und, wenn die Person Eigentümerin ihrer Immobilie ist, die Hypothekarzinsen sowie die Nebenkosten, abgesehen von der Amortisierung;
- c) die notwendigen medizinischen Pflege- und Behandlungskosten, namentlich Zahnartzkosten, den Selbstbehalt und die Beteiligung an den Leistungen der obligatorischen Krankenversicherung sowie die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung;
- d) die Kostenbeteiligung an der Aufnahme in Pflegefamilien oder Einrichtungen unter der Bedingung, dass die Aufnahme der Spezialgesetzgebung entspricht und dass sie sich für Minderjährige aus einem Gerichtsmandat ergibt;
- e) die situationsbedingten Leistungen für die Deckung von besonderen Bedürfnissen im Sinne der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien).

² Der Staatsrat legt die Tabelle mit den Beträgen für die materielle Grundsicherung im Sinne von Absatz 1 sowie die Einzelheiten für die Anwendung fest. Dabei bezieht er sich auf die SKOS-Richtlinien.

Art. 18 Voraussetzungen für die Gewährung

¹ Die materielle Grundsicherung wird unter Abzug des Einkommens, des Vermögens oder anderer Mittel gewährt, über welche die bedürftige Person und die Mitglieder der Unterstützungseinheit verfügen.

² Die materielle Grundsicherung ist subsidiär zum Unterhalt und zur Unterstützung durch die Familie an ihre Mitglieder sowie zu anderen gesetzlichen, vertraglichen oder freiwilligen Leistungen Dritter.

³ Hat die Person einen familienrechtlichen Unterhaltsanspruch, muss sie diesen notfalls mit rechtlichen Schritten geltend machen oder ihre Rechte der Sozialhilfebehörde auf deren Entscheid abtreten.

Art. 19 Bemessung der Leistung

¹ Die materielle Grundsicherung wird abhängig von der Zusammensetzung des Haushalts, von der Art der Unterkunft und vom Alter der Person bemessen.

² Alle Einkommen und Vermögen der Mitglieder der Unterstützungseinheit werden berücksichtigt. Die Anrechnung des Vermögens der Kinder stützt sich auf die zivilrechtlichen Bestimmungen.

³ Berücksichtigt werden Einkommen und Vermögen, auf welche die begünstigte Person verzichtet hat, deren Geltendmachung sie abgelehnt oder die sie abgetreten hat. In Härtefällen kann auf die Anrechnung verzichtet werden.

⁴ Die Regel in Absatz 3 gilt nicht für hospitalisierte Personen, die nicht zuhause bleiben können und sich dauerhaft in einem Pflegeheim oder in einer Sondereinrichtung aufhalten müssen. Die in diesen Situationen von der Sozialhilfe ausgerichteten Beträge müssen von den Personen zurückerstattet werden, die in den Genuss des Vermögensverzichtes kamen.

⁵ Der Staatsrat legt die Einzelheiten für die Berechnung der Einkommen und des Vermögens der Mitglieder der Unterstützungseinheit fest, sowie inwieweit die hypothetischen Einkommen und Vermögen im Sinne von Absatz 3 berücksichtigt werden. Er kann Freibeträge auf das Einkommen und das Vermögen sowie Anreize vorsehen.

Art. 20 Unterstützungseinheit

¹ Die Unterstützungseinheit besteht aus:

- a) der antragstellenden Person;
- b) ihrer Ehepartnerin oder ihrem Ehepartner;
- c) ihrer eingetragenen Partnerin oder ihrem eingetragenen Partner;
- d) der Person, mit der sie in einem stabilen Konkubinat lebt;
- e) ihren unterhaltsberechtigten Kindern.

² Als Personen, die in einem stabilen Konkubinat leben, gelten im Sinne dieses Gesetzes Personen, die:

- a) in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben und ein gemeinsames Kind haben;
- b) seit mindestens zwei Jahren in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben;
- c) selbst erklären, dass sie in einem Konkubinat leben.

³ Unterhaltsberechtigte Kinder sind die minderjährigen Kinder, die sich in der Obhut eines der Mitglieder der Unterstützungseinheit befinden, sowie die volljährigen Kinder mit gleichem Wohnsitz wie die Eltern, gegenüber denen ein Mitglied der Unterstützungseinheit eine zivilrechtliche Unterhaltspflicht hat.

⁴ Der Haushalt besteht aus allen Personen, die in der gleichen Unterkunft leben, einschliesslich derjenigen, die nicht Teil der Unterstützungseinheit sind.

Art. 21 Modalitäten der Gewährung

¹ Die materielle Grundsicherung wird gewährt in Form von:

- a) Geld- oder Naturalleistungen;

- b) Sicherheiten, wenn es darum geht, die Pflichten der bedürftigen Person gegenüber Dritten sicherzustellen, die ihr Leistungen für die Sicherung des Grundbedarfs liefern;
- c) Leistungen, die sich aus dem sozialberuflichen Eingliederungsvertrag ergeben.

² Wenn die Umstände dies rechtfertigen, kann der regionale Sozialdienst die Zahlung der Aufwendungen der bedürftigen Person direkt bei Dritten begleichen.

Art. 22 Bevorschussung der materiellen Grundsicherung

¹ Die materielle Grundsicherung wird als Vorschuss auf alle ausstehenden Geldmittel gewährt, namentlich:

- a) auf Leistungen von Versicherungen oder leistungspflichtigen Dritten;
- b) wenn die Person über Vermögenswerte verfügt, deren Verwertung kurzfristig nicht gerechtfertigt oder nicht möglich ist oder nicht verlangt werden kann.

Art. 23 Vereinbarte Sicherheiten

¹ Mit Ausnahme der Fälle von gesetzlich verankertem Vermögenverzicht ist die Gewährung der materiellen Grundsicherung als Vorschuss der Abtretung von Forderungen, der Verpfändung von Wertpapieren oder Mobilien, der Besicherung von Grundpfändern oder der Besicherung von anderen Sicherheiten zugunsten der Sozialhilfebehörde unterstellt.

² Diese kann auf eine Sicherheit verzichten, wenn die bevorschusste materielle Grundsicherung gering ist oder sich auf einen kurzen Zeitraum bezieht.

³ In der Regel tritt die begünstigte Person zum Zeitpunkt des Beginns der materiellen Grundsicherung die Forderung ab oder liefert die Sicherheiten nach Absatz 1. In Sonderfällen gewährt ihr die Sozialhilfebehörde dafür eine angemessene Frist.

Art. 24 Punktuelle Hilfe

¹ Personen in Schwierigkeiten mit Wohnsitz im Kanton kann punktuell eine Unterstützungsleistung gewährt werden, um den Rückgriff auf eine materielle Grundsicherung zu verhindern.

Art. 25 Hilfe in Notlagen

¹ Die Hilfe in Notlagen stellt die Deckung der materiellen Grundsicherung im Sinne von Artikel 12 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 sicher.

² Hilfe in Notlagen erhalten bedürftige Personen, die sich in folgenden besonderen Situationen befinden:

- a) Personen, die sich vorübergehend im Kanton aufhalten;
- b) ausländische Staatsangehörige ohne Aufenthaltsbewilligung;
- c) Staatsangehörige der EU oder der EFTA und Personen in ihrer Obhut, die im gleichen Haushalt leben:
 - 1. Inhaberinnen und Inhaber einer Kurzaufenthaltsbewilligung, die keine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt ausüben;
 - 2. Inhaberinnen und Inhaber einer Aufenthaltsbewilligung im Fall der freiwilligen oder unfreiwilligen Beendigung des Arbeitsverhältnisses während den zwölf ersten Aufenthaltsmonaten, unter Vorbehalt der Ausnahmen in der Bundesgesetzgebung.

³ Die Hilfe in Notlagen wird soweit möglich in Form von Naturalleistungen zugewiesen. Sie umfasst:

- a) die Unterkunft, in der Regel in einer Gruppenunterkunft;
- b) die Abgabe von Lebensmitteln und Hygieneartikeln;
- c) die notwendige medizinische Versorgung;
- d) im Fall eines ausgewiesenen Bedürfnisses, die Gewährung von weiteren lebensnotwendigen Leistungen.

⁴ Im Übrigen formuliert der Staatsrat die Einzelheiten für die Gewährung genauer.

5 Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen

Art. 26 Allgemeines

¹ Die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen streben die Entwicklung der Kompetenzen der bedürftigen Person, die Vermeidung ihrer sozialen Isolation, die Stärkung ihrer Vermittlungsfähigkeit oder die Förderung ihrer sozialberuflichen Wiedereingliederung an.

² Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen werden vorrangig Personen gewährt, die eine materielle Grundsicherung erhalten.

³ Für die Dauer des sozialberuflichen Eingliederungsvertrags wird die materielle Grundsicherung um einen Förderbetrag erhöht.

⁴ Personen, die Hilfe in Notlagen erhalten, sind nicht berechtigt, an sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen.

⁵ Es besteht kein Anspruch auf eine sozialberufliche Eingliederungsmassnahme.

Art. 27 Inhalt

¹ Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen sind Aktivitäten, die von einem öffentlichen oder privaten Partner, der sich von den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organen unterscheidet, durchgeführt werden und den Zielen des Gesetzes entsprechen.

Art. 28 Voraussetzungen

¹ Die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen müssen sachdienlich sein und der Situation der begünstigten Person entsprechen.

² Die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen dauern höchstens zwölf aufeinanderfolgende Monate. Ihre Verlängerung bedarf der Genehmigung durch das Amt.

³ Die Massnahmen müssen im Katalog des Amts enthalten sein.

Art. 29 Vertrag für die sozialberufliche Eingliederung

¹ Ein sozialberuflicher Eingliederungsvertrag definiert die Massnahme als Gegenleistung für die gewährte materielle Grundsicherung.

² Dieser Vertrag ist persönlich und wird zwischen der Sozialhilfebehörde und der bedürftigen Person abgeschlossen. Seine Rechtsform entspricht einem verwaltungsrechtlichen Vertrag.

³ Die Sozialhilfebehörde kann die begünstigte Person verpflichten, an einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme teilzunehmen.

6 Unterstützung bei der Ausbildung

Art. 30 Allgemeines

¹ Die materielle Grundsicherung kann die Unterstützung einer Ausbildung umfassen, mit der die Beschäftigungsaussichten auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden sollen.

² Personen, die Hilfe in Notlagen erhalten, erhalten keine Unterstützung bei der Ausbildung.

Art. 31 Inhalt

¹ Ein Ausbildungsprojekt legt mit einer Vereinbarung zwischen der begünstigten Person und den Organen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind, die Ziele und Einzelheiten der Ausbildung fest.

Art. 32 Voraussetzungen

¹ Eine Unterstützung der Ausbildung kann gewährt werden, wenn sie durch keine andere Einkommensquelle finanziert wird oder nur zum Teil finanziert werden kann.

² Die Ausbildung wird abhängig vom Alter, vom Gesundheitszustand und von der persönlichen Situation gewählt und muss den Eignungen der betroffenen Person entsprechen.

³ Die betroffene Person muss für die Definition des Ausbildungsprojekts und dessen Konkretisierung aktiv mit dem Organ, das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist, zusammenarbeiten.

⁴ Es besteht kein Anspruch auf eine Unterstützung der Ausbildung.

7 Rechte und Pflichten

Art. 33 Rechte

¹ Die begünstigte Person hat Anspruch auf:

- a) rechtliches Gehör;
- b) Einsicht in ihre Akten und die Entscheide, die sie betreffen;
- c) den Schutz ihrer Daten.

Art. 34 Pflicht zur Zusammenarbeit

¹ Jede Person, die Sozialhilfe beantragt oder bezieht, ist verpflichtet:

- a) selber oder mit den förderlichen Schritten bei Dritten alles daran zu setzen, eine Bedarfssituation zu verhindern, aufzuheben oder zu entschärfen und die Eigenständigkeit zu bewahren oder wiederzufinden;
- b) die Ausgaben zu senken oder Gütern oder Dienstleistungen zu entsagen, die nicht mit der materiellen Grundsicherung vereinbar sind;
- c) die Leistung mit dem Ziel zu verwenden, für das sie gewährt wurde,
- d) aktiv eine angemessene Stelle zu suchen und annehmen;
- e) eine geeignete sozialberufliche Eingliederungsmassnahme oder eine andere analoge Massnahme, wie eine Ausbildung, anzunehmen und sich an die Einzelheiten der Massnahme oder des Ausbildungsprojekts zu halten;
- f) sich der Untersuchung durch die Vertrauensärztin oder den Vertrauensarzt zu unterziehen, wenn für die Bemessung einer angemessenen Unterstützung ihr Gesundheitszustand abgeklärt werden muss;
- g) die notwendigen Schritte für die Verwertung einer Mobilität oder einer Immobilie zu ergreifen, sollte diese verlangt werden können;
- h) einem angemeldeten Kontrollbesuch zuzustimmen.

² Angemessen im Sinne von Absatz 1 Bst. d ist jede Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand und der persönlichen Situation der betroffenen Person angepasst ist.

Art. 35 Auskunftspflicht

¹ Um den Organen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind, die Festlegung des Leistungsanspruchs zu ermöglichen, hat jede Person, die eine finanzielle Hilfe beantragt oder diese bezieht, folgende Pflichten:

- a) vollständige Auskunft über die persönliche, familiäre und finanzielle Situation zu erteilen;
- b) jede Situationsänderung, die einen Einfluss auf den Leistungsanspruch haben kann, unverzüglich zu melden;
- c) bei Bedarf eine Vollmacht für das Einholen von notwendigen Informationen bei Dritten zu unterzeichnen.

² Bestehen Zweifel an der Genauigkeit oder Richtigkeit der Auskünfte, welche die betroffene Person über ihre persönliche oder finanzielle Situation erteilt hat, so kann die Sozialhilfebehörde von der betroffenen Person verlangen, dass sie die bezeichneten Dienste oder Dritten vom Amtsgeheimnis, vom Steuergeheimnis, von der ärztlichen Schweigepflicht oder von jedem anderen Berufsgeheimnis entbindet, damit die notwendigen Informationen zur Ausräumung dieser Zweifel eingeholt werden können.

Art. 36 Sanktionen

¹ Die Sozialhilfebehörde kann die begünstigte Person sanktionieren, wenn diese ihre Pflichten durch eigenes Verschulden verletzt.

² Die Sanktion besteht in der Kürzung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt der Unterstützungseinheit. Die Kürzung muss das Proportionalitätsprinzip einhalten und namentlich die Situation der betroffenen Person und das Vorhandensein von minderjährigen Kindern berücksichtigen.

³ Eine Verwarnung ist nicht notwendig, wenn sich aus den Umständen ergibt, dass sie ohne Wirkung bleibt.

⁴ Der Sanktionsentscheid muss abgesehen von der Höhe und der Dauer der Kürzung den Grund für die Sanktion enthalten. Je nach Umständen enthält sie die Forderungen, welche die begünstigte Person für die Milderung oder Aufhebung der Sanktion erfüllen muss.

⁵ Die Kürzung als Sanktion ist mit einer Rückerstattung gemäss Artikel 69 kumulierbar.

⁶ Der Staatsrat erläutert in der Verordnung die Modalitäten der Sanktionen, die anwendbaren Kürzungen und die Dauer sowie den Höchstsatz im Fall der Kumulierung der Kürzungen sowie bei der Anwendung von Entschädigungen.

Art. 37 Verweigerung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung

¹ Die materielle Grundsicherung wird verweigert oder aufgehoben, wenn:

- a) die Person, welche die materielle Grundsicherung beantragt, oder die begünstigte Person den Voraussetzungen dieses Gesetzes im Sinne von Artikel 3 nicht oder nicht mehr entspricht;
- b) die betroffene Person nicht oder nicht mehr im Kanton wohnhaft ist, sich dort nicht oder nicht mehr aufhält;
- c) die Einkommen der Mitglieder der Unterstützungseinheit ihre anerkannten Ausgaben übersteigen;
- d) ihr Vermögen den zugelassenen Freibetrag übersteigt, unter Vorbehalt von Artikel 22 Abs. 1 Bst. b;
- e) die Person die Sicherheit nicht errichtet, der die Gewährung der Bevorschussung der materiellen Grundsicherung unterliegt.

8 Organisation und Zuständigkeiten

Art. 38 Grundsatz

¹ Die Sozialhilfe wird vom Staat und den Gemeinden bereitgestellt, sofern dieses Gesetz nichts anderes verfügt.

Art. 39 Gebietsorganisation

¹ Die Sozialhilfe ist regional organisiert. Die Regionen entsprechen einem oder mehreren Bezirken.

² Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnerinnen und Einwohnern können ihre eigene Sozialhilferegion bilden.

³ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen dieses Gesetzes über die direkt vom Staat wahrgenommenen Aufgaben.

8.1 Staat

Art. 40 Aufgaben

¹ Der Staat definiert die Politik für die Prävention und die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung.

² Er nimmt die Sozialhilfearbeiten wahr und trifft die Entscheide zugunsten der Personen, die bis zum Erhalt der Niederlassungsbewilligung oder bis zum Zeitpunkt, ab dem sie den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) unterstehen, unter die Bundesasylgesetzgebung fallen.

Art. 41 Staatsrat

¹ Der Staatsrat hat folgende Befugnisse:

- a) Er übt die Aufsicht über die Organe aus, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind.
- b) Er erlässt die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Grundsicherung und bezieht sich dabei auf die SKOS-Richtlinien. Er hört vorgängig die Konferenz der Sozialhilfebehörden und die betroffenen Kreise an.
- c) Er stellt die direktionsübergreifende Koordination der Sozialpolitik sicher und sorgt für die Koordination der öffentlichen mit der privaten Sozialhilfe.
- d) Er verabschiedet den von der Direktion vorgeschlagenen Aktionsplan.
- e) Er beauftragt periodisch ein externes Organ mit der Beurteilung der Auswirkungen dieses Gesetzes, einschliesslich in Zusammenhang mit den Eingliederungsmassnahmen des Gesetzes vom 6. Oktober 2010 über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG).

Art. 42 Direktion

¹ Die Direktion hat folgende Befugnisse:

- a) Sie erlässt die Anwendungsrichtlinien zu diesem Gesetz.
- b) Sie erlässt die Konzepte für die sozialberufliche Eingliederung.
- c) Sie schliesst die im Sinne von Artikel 44 errichteten Leistungsaufträge ab.
- d) Sie behandelt die Beschwerden nach Artikel 82 gegen Entscheide von beauftragten privaten Organisationen.
- e) Sie sorgt als Aufsichtsorgan für die korrekte Anwendung dieses Gesetzes.
- f) Sie stellt den Organen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind, ein elektronisches Informationssystem zur Verfügung, das die notwendige Informationsbewirtschaftung für die Anwendung dieses Gesetzes erlaubt. Sie hört vorgängig die Konferenz der Sozialhilfebehörden an.
- g) Sie schlägt dem Staatsrat den Aktionsplan nach Artikel 9 vor und sorgt für dessen ordnungsgemässe Anwendung.
- h) Sie trifft alle Entscheide, die sich aus diesem Gesetz ergeben und in die Zuständigkeit des Staats, aber nicht in die Kompetenz des Staatsrats oder des Amts fallen.

Art. 43 Amt

¹ Das Amt führt folgende Aufgaben aus:

- a) Es stellt sicher, dass die Gemeinden, Sozialkommissionen, regionalen Sozialdienste und beauftragten Organisationen ihre Aufgaben im Bereich der Sozialhilfe wahrnehmen, es koordiniert ihre Massnahmen und sorgt für die Harmonisierung der Praxis und der Verfahren sowie für die Qualität der Leistungen.
- b) Es inspiziert die Organisation und die Funktionsweise der Organe, die mit der Anwendung dieses Gesetzes betraut sind, und kontrolliert die Anwendung der Sozialhilferichtlinien mit periodischen Prüfungen der Dossiers der Sozialhilfebeziehenden. Es berät diese Organe und kann ihnen Anweisungen geben;
- c) Wenn es bei einem Organ, das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist, Unregelmässigkeiten feststellt, sorgt es für die Anwendung der im Gesetz über die Gemeinden vorgesehenen Aufsichtsinstrumente.
- d) Es zahlt den regionalen Sozialdiensten die finanziellen Leistungen zu Lasten des Staates oder anderer Kantone gemäss ZUG zurück.
- e) Es definiert und verabschiedet die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen, erstellt einen Katalog, bezeichnet die Organisatoren dieser Massnahmen und stellt ihre Koordination sicher.
- f) Es übt die bundesrechtlichen Aufgaben aus.
- g) Es erarbeitet die Massnahmen des Aktionsplans nach Artikel 9 und koordiniert ihre Umsetzung.
- h) Es erteilt den Observationsauftrag im Kompetenzbereich des Staates.
- i) Es erarbeitet und setzt allgemeine Massnahmen für die Information und Ausbildung der Sozialkommissionen, des Personals der Sozialdienste und der beauftragten privaten Organisationen um.
- j) Es fördert den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Sozialdiensten und den öffentlichen und privaten Organen, die zum Ziel dieses Gesetzes beitragen.
- k) Es sorgt für die Umsetzung, die Entwicklung und die Verwaltung des elektronischen Informationssystems nach Artikel 55.
- l) Es erstellt einheitliche Kriterien für die statistische Erfassung und sorgt für die Erhebung und Verarbeitung der statistischen Daten, die von den öffentlichen Dienststellen und privaten Organisationen, die an der Umsetzung dieses Gesetzes beteiligt sind, gesammelt werden.

Art. 44 Soziale Organisationen

¹ Der Staat kann private Organisationen oder eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt beauftragen, namentlich für Personen aus dem Asylbereich spezifische Leistungen in Zusammenhang mit den Zielen dieses Gesetzes auszurichten.

² Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen im Sinne von Artikel 26, die mit einem Mandat umgesetzt werden, werden im Katalog nach Artikel 28 Abs. 3 erfasst.

³ Die Zuweisung eines neuen Mandats wird der Konferenz der Sozialhilfebehörden zur Stellungnahme vorgelegt, ausser für die Aufgaben des Staates.

⁴ Die Fremdvergabe der Datenbearbeitung muss die Anforderungen der Datenschutzgesetzgebung erfüllen.

8.2 Gemeinden

Art. 45 Aufgaben

¹ Die Gemeinden sorgen dafür, dass die bedürftigen Personen die nach diesem Gesetz gewährte Sozialhilfe erhalten.

² Zu diesem Zweck schliessen sie sich gemäss der regionalen Organisation nach Artikel 39 Abs. 1 in Form eines Gemeindeverbands zusammen. Vorbehalten bleibt Artikel 39 Abs. 2. Die Organisation und Funktionsweise des Gemeindeverbands werden im Gesetz über die Gemeinden geregelt, unter Vorbehalt der Bestimmungen dieses Gesetzes.

³ Für die Sozialhilferegion richten die Gemeinden eine Sozialkommission und einen regionalen Sozialdienst ein.

Art. 46 Örtliche Zuständigkeit

¹ Die Behörde der Wohnsitzgemeinde der bedürftigen Person ist für den Entscheid über deren Sozialhilfeanspruch zuständig.

² Hat die Person keinen Wohnsitz, obliegt die Gewährung der Sozialhilfe der Behörde der Aufenthaltsgemeinde.

³ Benötigt eine bedürftige Person eine unverzügliche und zeitlich beschränkte Hilfe ausserhalb ihres Wohnsitzkantons oder ihrer Wohnsitzgemeinde, so ist die Behörde der Aufenthaltsgemeinde für die Gewährung zuständig.

⁴ Im Fall eines Aufenthalts oder einer Platzierung im Sinne von Artikel 5 ZUG ohne Wohnsitz obliegt die Gewährung der Sozialhilfe der letzten Gemeinde, die in den letzten fünf Jahren eine materielle Grundsicherung ausgerichtet hat.

⁵ Die Gemeinden dürfen eine bedürftige Person nicht abweisen, noch verhindern, dass sie sich auf ihrem Gebiet niederlässt, oder ihr das verbieten. Bei Widerhandlungen gegen dieses Verbot muss der Gemeindeverband der Gemeinde oder die fehlbare Gemeinde die Gesamtheit der materiellen Grundsicherungskosten der letzten fünf Jahre dem Gemeindeverband oder der Gemeinde zurückzahlen, der oder die die Hilfe geleistet hat.

Art. 47 Sozialkommission – Zusammensetzung

¹ Die Sozialkommissionen bestehen aus fünf bis neun Mitgliedern.

² Der Gemeindeverband oder im Rahmen von Artikel 39 Abs. 2 die Gemeinde wählt die Mitglieder der Sozialkommission aus verschiedenen Politik-, Wirtschafts- und Sozialbereichen. Es können auch Mitglieder ausserhalb der Gemeindeexekutive bezeichnet werden.

³ Die Leiterin oder der Leiter des regionalen Sozialdienstes führt das Kommissionssekretariat. Sie oder er nimmt mit beratender Stimme an den Kommissionssitzungen teil.

⁴ Eine Vertreterin oder ein Vertreter des Amts kann in beratender Funktion an den Sitzungen der Sozialkommission teilnehmen.

⁵ Der Gemeindeverband oder im Sinne von Artikel 39 Abs. 2 die Gemeinde verabschiedet ein allgemeinverbindliches Reglement, das die Organisation und die Funktionsweise der Sozialkommission festlegt.

Art. 48 Sozialkommission – Befugnisse

¹ Die Sozialkommission ist die Sozialhilfebehörde, unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des regionalen Sozialdienstes und des Amts. Sie beschliesst:

- a) die Gewährung, die Verweigerung, die Änderung, die Aufhebung und die Einstellung der materiellen Grundsicherung;
- b) den Abschluss und die Kündigung des sozialberuflichen Eingliederungsvertrags;
- c) das Einreichen einer Strafanzeige;
- d) die Vertretungsbefugnis vor Verwaltungs-, Straf- und Zivilrechtsbehörden;
- e) die Rückerstattung der ausgerichteten Hilfen.

² Sie kann allgemein oder für einen spezifischen Fall ihre Verfügungskompetenz im Sinne von Absatz 1 an den regionalen Sozialdienst delegieren, mit Ausnahme:

- a) der erstmaligen Gewährung oder der Verweigerung der materiellen Grundsicherung. Artikel 50 Abs. 1 Bst. h bleibt vorbehalten;
- b) deren Aufhebung;
- c) der Einspracheentscheide im Sinne von Artikel 82.

³ Die Sozialkommission hält die allgemeinen Regeln für die Delegation im Sinne von Absatz 2 in einem Reglement fest und kontrolliert deren Anwendung.

Art. 49 Regionaler Sozialdienst – Mitarbeitende

¹ Der regionale Sozialdienst besteht aus einer Leiterin oder einem Leiter sowie aus ausreichendem und qualifiziertem Personal für die Erfüllung seines Auftrags.

Art. 50 Regionaler Sozialdienst – Befugnisse

¹ Der regionale Sozialdienst stellt die Unterstützung der Personen in sozialen oder materiellen Schwierigkeiten sicher. Er erfüllt folgende Aufgaben:

- a) Er übt die von der Sozialkommission delegierte Entscheidkompetenz aus.
- b) Er leistet einen Beitrag zur sozialen Prävention sowie die persönliche Hilfe und materielle Grundsicherung, setzt die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen und die Ausbildungsprojekte um und stellt ihre Nachverfolgung sicher.
- c) Er überprüft regelmässig die Entwicklung der persönlichen, finanziellen und familiären Situation der Mitglieder der Unterstützungseinheit.
- d) Er erarbeitet mit der begünstigten Person den sozialberuflichen Eingliederungsvertrag und das Ausbildungsprojekt.
- e) Er arbeitet bei der Dossierweitergabe mit allen betroffenen Stellen zusammen.
- f) Er vergibt einen Observationsauftrag im Sinne von Artikel 63.
- g) Er ersucht bei Bedarf für Minderjährige um die Zusammenarbeit mit dem für Jugend zuständige Amt ⁷⁾.
- h) Wenn notwendig gewährt er eine provisorische materielle Grundsicherung.
- i) Er gewährt Mietkautionen.
- j) Er erarbeitet den jährlichen Tätigkeitsbericht zuhanden der Direktion und des Gemeindeverbands oder der Gemeinde.
- k) Er übermittelt dem Amt die bundesrechtliche Unterstützungsanzeigen.
- l) Er erhebt, speichert und verwaltet im Informationssystem die buchhalterischen, soziodemografischen und statistischen Daten sowie die digitalen Dokumente für jedes Mitglied der Unterstützungseinheit gemäss den Bestimmungen des Amts.
- m) Er übermittelt dem Amt zu jedem Quartalsende die Abrechnungen der gemäss den Empfehlungen des Amts gewährten materiellen Grundsicherung.

⁷⁾ Heute: Jugendamt.

- n) Er informiert über die Öffentlichkeit über die verfügbaren Dienststellen und verweist sie an diese.
- o) Er beteiligt sich an der interinstitutionellen Zusammenarbeit und wendet die Zusammenarbeitsvereinbarungen im Sinne des BAMG an.
- p) Er übermittelt dem Amt die Gerichtsentscheide im Bereich Sozialhilfe und die Strafanzeigen.

8.3 Zusammenarbeit

Art. 51 Allgemeines

¹ Um die in diesem Gesetz festgelegten Ziele zu erreichen, sind die betroffenen Organe und Institutionen verpflichtet, zusammenzuarbeiten und ihre Handlungen zu koordinieren.

² Die betroffenen Organe beteiligen sich aktiv an der interinstitutionellen Zusammenarbeit, die namentlich im BAMG definiert ist.

³ Mit anderen öffentlichen oder privaten Organisationen, die in der sozialen oder beruflichen Wiedereingliederung aktiv sind, können Vereinbarungen zur Zusammenarbeit abgeschlossen werden.

Art. 52 Konferenz der Sozialhilfebehörden

¹ Es wird eine Konferenz gebildet, welche die Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen vereint.

² Sie hat folgende Befugnisse:

- a) Stellungnahme zu Erlassen und Anwendungsrichtlinien der Sozialhilfe;
- b) Stellungnahme zum periodischen Aktionsplan im Sinne von Artikel 9;
- c) Stellungnahme zu den Präventionsmassnahmen nach Artikel 4 Abs. 2.

³ Das Amt beruft die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen mindestens zweimal pro Jahr ein. Die Direktion führt den Vorsitz.

Art. 53 Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste

¹ Es wird eine Konferenz gebildet, welche die Leiterinnen und Leiter der Sozialdienste vereint.

² Sie wird zu den Massnahmen, mit denen die Anwendung und die Koordination der Sozialhilfe sichergestellt werden kann, und zu anderen einschlägigen Themen angehört.

³ Das Amt beruft die Konferenz der Verantwortlichen der regionalen Sozialdienste mindestens zweimal pro Jahr ein. Das Amt führt den Vorsitz.

9 Instrumente des Sozialhilfedispositivs

Art. 54 Vertrauensärztliche Untersuchung

¹ Die Direktion bezeichnet eine Vertrauensärztin oder einen Vertrauensarzt und eine Vertrauenszahnärztin oder einen Vertrauenszahnarzt.

² Die Vertrauensärztin oder der Vertrauensarzt gemäss BAMG und die oder der von der Direktion ernannte Vertrauensärztin oder Vertrauensarzt sind befugt, Klärungen zur Arbeitsfähigkeit der Sozialhilfebeziehenden zu liefern und der Sozialhilfebehörde zu helfen, eine geeignete Unterstützung festzulegen.

³ Die Vertrauenszahnärztin oder der Vertrauenszahnarzt ist befugt, zu Kostenvorschlägen für Zahnpflegeleistungen, die zu hohen Kosten führen, Stellung zu nehmen und sich zur Notwendigkeit, zur Angemessenheit und zu den Kosten der vorgeschlagenen Behandlungen zu äussern.

Art. 55 Elektronisches Informationssystem

¹ Zur Verwaltung und Koordination der notwendigen Informationen für die Anwendung dieses Gesetzes wird ein gemeinsames, durch ein Abrufverfahren zugängliches Informationssystem eingeführt.

² Dieses Informationssystem erstellt eine Datei im Sinne des Datenschutzgesetzes (DSchG). Das Amt ist für die Datei verantwortlich.

³ Das Informationssystem soll den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organen helfen, die Subsidiarität zu kontrollieren, die Dossiers der Sozialhilfebeziehenden zu verwalten, die Lastenverteilung auszuführen, die Verfolgung der Rückerstattung sicherzustellen sowie die Steuerung und die Aufsicht über das Sozialhilfedispositiv auszuüben.

⁴ Es erfasst besonders schützenswerte sowie soziodemografische, buchhalterische und statistische Daten und die elektronischen Dokumente jeder Person, die Mitglied der Unterstützungseinheit ist.

⁵ Die Mitglieder der Unterstützungseinheit werden darüber informiert, dass sie betreffende Daten im elektronischen Informationssystem verarbeitet werden.

⁶ Die regionalen Sozialdienste und das Amt erfassen, verwalten und tauschen die Daten über das gemeinsame Informationssystem aus, wobei sie die Vorschriften des Datenschutzes einhalten.

⁷ Es ermöglicht die digitale Abfrage der Auskünfte von Dritten im Sinne von Artikel 74.

⁸ Die AHVN dient als Benutzeridentifizierung und zum elektronischen Datenaustausch zwischen den offiziellen Personenregistern.

⁹ Der Staatsrat legt die Verwaltungsregeln, das Genehmigungsverfahren und die Einzelheiten für das Zugriffsrecht fest, wobei er die Anforderungen des Datenschutzes berücksichtigt.

10 Verfahren

10.1 Allgemeines

Art. 56 Geltende Vorschriften

¹ Vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen dieses Gesetzes gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG).

Art. 57 Antrag

¹ Jede Person, die Sozialhilfe beantragt, wendet sich an den für ihren Wohn- oder Aufenthaltsort zuständigen regionalen Sozialdienst.

² Der Antrag auf materielle Grundsicherung gilt als eingereicht:

- a) am Tag der Anmeldung beim regionalen Sozialdienst, sofern die Mitglieder der Unterstützungseinheit alle notwendigen Dokumente für die Bemessung ihres Anspruchs auf materielle Grundsicherung innerhalb der vom regionalen Sozialdienst festgelegten Frist bereitstellen, oder
- b) andernfalls am Tag, an dem alle erforderlichen Dokumente im Besitz des regionalen Sozialdienstes sind.

³ Die Spitäler informieren den regionalen Sozialdienst innerhalb von 30 Tagen über die Einweisung von sich im Kanton aufhaltenden bedürftigen Personen.

Art. 58 Abklärung – Allgemeines

¹ Der regionale Sozialdienst klärt den Antrag schnellstmöglich ab.

² Die Abklärung bezieht sich namentlich auf die persönliche, finanzielle, familiäre und soziale Situation der Person, die eine materielle Grundsicherung beantragt, sowie auf diejenige der Mitglieder der Unterstützungseinheit und der Personen, die gegenüber letzteren eine Unterhaltspflicht haben.

Art. 59 Stellungnahme

¹ Bevor der Sozialdienst einen Entscheid erlässt, holt er die Stellungnahme der Freiburger Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde der gesuchstellenden Person ein.

Art. 60 Provisorischer Entscheid

¹ Bis zum Erlass des Entscheids über den Antrag kann eine provisorische materielle Grundsicherung gewährt werden.

Art. 61 Unentgeltlichkeit

¹ Das Sozialhilfeverfahren ist kostenlos.

² Die Kosten für das Beweisverfahren können der Person angelastet werden, die unrechtmässig Leistungen bezogen oder zu erhalten versucht hat.

Art. 62 Entscheid

¹ Alle Entscheide der Sozialhilfebehörde sind der betroffenen Person, der als Sozialhilfewohnsitz oder -aufenthalt geltenden Gemeinde und, für die Fälle nach Bundesrecht, dem Amt unter Hinweis auf die Rechtsmittel schriftlich und schnellstmöglich zuzustellen.

10.2 **Observation**

Art. 63 Grundsätze

¹ Die zuständige Behörde kann die Person, die einen Antrag stellt oder Sozialhilfe bezieht, mit Ausnahme von minderjährigen Kindern, observieren lassen und Bild- und Tonaufzeichnungen machen, um spezifische Sachverhalte zu ermitteln:

- a) wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass die Person unberechtigt Leistungen bezieht, bezogen hat oder zu erhalten versucht;
- b) wenn die Ermittlung des Sachverhalts ohne Observationsmassnahmen unmöglich oder übermässig schwierig wäre.

² Die zuständige Behörde informiert die Person, die einen Antrag stellt, bei der Dossiereröffnung, dass sie im Fall des Verdachts auf unrechtmässigen Leistungsbezug observiert werden kann.

Art. 64 Voraussetzungen

¹ Die betroffenen Personen dürfen nur observiert werden, wenn sie sich an einem allgemein zugänglichen Ort oder an einem Ort befinden, der von einem allgemein zugänglichen Ort aus frei einsehbar ist.

² Eine Observation darf während höchstens 30 Tagen innerhalb von sechs Monaten ab dem ersten Observationstag stattfinden. Bestehen hinreichende Gründe, kann dieser Zeitraum um höchstens sechs weitere Monate verlängert werden; bei einer Verlängerung bleibt die maximale Observationsdauer von dreissig Tagen beibehalten.

³ Die mit der Observation beauftragte Person darf das Verhalten der begünstigten Person nicht beeinflussen.

⁴ Ohne Einverständnis der begünstigten Person ist der Zugang zu ihrem Arbeitsort, zu ihrem Wohnort oder zu ihrem Fahrzeug nicht erlaubt.

Art. 65 Auftrag

¹ Der Observationsauftrag wird spezialisierten kantonalen Inspektorinnen und Inspektoren anvertraut, die dem Amt oder der Orts- oder interkommunalen Polizei angehören.

² Der Auftrag definiert die zu observierenden Bestandteile.

Art. 66 Ergebnisse und Datenschutz

¹ Die Observationsergebnisse werden in einem Bericht festgehalten, welcher der zuständigen Behörde mit den verwertbaren Beweismitteln ausgehändigt wird.

² Die zuständige Behörde informiert die betroffene Person über den Grund, die Art und die Dauer der Observation, bevor sie einen Entscheid erlässt.

³ Konnten die Anhaltspunkte nach Artikel 63 Abs. 1 Bst. a durch die Observation nicht bestätigt werden, so erlässt die zuständige Behörde einen Entscheid zum Grund, zur Art und zur Dauer der Observation und vernichtet nach dem Inkrafttreten der Verfügung das Observationsmaterial, wenn eine der betroffenen Personen nicht ausdrücklich beantragt hat, dass es in den Akten verbleibt.

⁴ Bestätigt die Observation die Anhaltspunkte nach Artikel 63 Abs. 1 Bst. a, so teilt die zuständige Behörde dem Amt ihre Verfügung mit. Dieses informiert die anderen betroffenen Dienststellen, insbesondere den Staat.

⁵ Der Staatsrat regelt:

- a) das Verfahren, mit dem die observierte Person das vollständige Observationsmaterial einsehen kann;
- b) die Aufbewahrung und Vernichtung des Observationsmaterials;
- c) die Anforderungen an die mit der Observation beauftragten Fachpersonen.

11 Rückerstattung

Art. 67 Grundsätze

¹ Die volljährige begünstigte Person und gegebenenfalls ihre Ehepartnerin bzw. ihr Ehepartner, die Konkubinatspartnerin oder der Konkubinatspartner oder die im gleichen Haushalt lebende eingetragene Partnerin oder der im gleichen Haushalt lebende eingetragene Partner sind solidarisch verpflichtet, die für die gesamte Unterstützungseinheit ausbezahlte materielle Grundsicherung zurückzuerstatten.

² Die zurückzuerstattenden Beträge werden nicht verzinst, ausser sie wurden unrechtmässig erhalten.

³ Der Staatsrat regelt die Einzelheiten für die Rückerstattung.

Art. 68 Erbberechtigte

¹ Die Rückerstattungspflicht erstreckt sich bis zum Betrag ihres Erbschaftsanteils auf die Erbinnen und Erben sowie auf die Begünstigten einer Lebensversicherungsleistung, die in Folge des Ablebens der bedürftigen Person ausbezahlt wird.

Art. 69 Befreiung von der Rückerstattungspflicht

¹ Nicht zur Rückerstattung verpflichtet sind, unter Vorbehalt von Artikel 66:

- a) volljährige junge Erwachsene für die während ihrer Ausbildung im Sinne von Artikel 277 Abs. 2 ZGB gewährte Hilfe; die Verantwortlichkeit der Eltern bleibt vorbehalten;
- b) volljährige Personen für die während ihrer Minderjährigkeit bezogene Hilfe; die Verantwortlichkeit der Eltern bleibt vorbehalten;
- c) junge Erwachsene unter 25 Jahren für die während ihrer Ausbildung im Sinne von Artikel 277 Abs. 2 ZGB ihren Eltern gewährte Hilfe;
- d) Personen, die materielle Grundsicherung bezogen, während sie selber oder ein Mitglied der Unterstützungseinheit an einer Eingliederungsmassnahme im Sinne der Artikel 26ff teilnahm oder ein Ausbildungsprojekt im Sinne der Artikel 30ff realisierte;
- e) Personen, für welche die materielle Grundsicherung dem nach den Artikeln 131a Abs. 2, 176a, 286a Abs. 3 und 329 Abs. 3 ZGB bevorschussten Familienunterhalt entspricht.

² Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn die begünstigte Person zu bedeutendem Vermögen gelangt.

³ Wurde die materielle Grundsicherung in Erwartung der Verwertung von Mitteln (Art. 22 Abs. 1 Bst. b) bevorschusst, ist Absatz 1 Bst. d und e nicht anwendbar, sobald die Mittel in Höhe der erhaltenen Leistungen verwertet sind.

Art. 70 Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Leistungen

¹ Die begünstigte Person ist zur Rückerstattung der rechtmässig erhaltenen materiellen Grundsicherung verpflichtet:

- a) wenn die Person in Besitz eines bedeutenden Vermögens kommt;
- b) bei der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, soweit dies die begünstigte Person nicht veranlasst, keine entlohnte Arbeit aufzunehmen;
- c) in weiteren Fällen, wenn es die Gerechtigkeit erfordert.

² Die Rückerstattungsfähigkeit berücksichtigt die Mittel der Mitglieder der Unterstützungseinheit nach Artikel 67 Abs. 1.

³ Der regionale Sozialdienst entscheidet über die Rückerstattung, indem er Ratenzahlungen abhängig von den Bedürfnissen festlegt. In Härtefällen kann er vollständig oder teilweise von der Rückerstattung absehen.

Art. 71 Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Leistungen

¹ Die begünstigte Person ist zur Rückerstattung der unrechtmässig erhaltenen materiellen Grundsicherung verpflichtet.

² Entstand die unrechtmässige Auszahlung aus einem Fehler der Sozialhilfebehörde und ohne Verschulden der begünstigten Person, so kann die Sozialhilfebehörde auf die vollständige oder teilweise Rückerstattung verzichten, wenn dies die begünstigte Person in eine schwierige Situation bringen würde.

Art. 72 Subrogation

¹ Der regionale Sozialdienst, der die materielle Grundsicherung als Vorschuss auf Leistungen von Versicherungen oder Dritten gewährt, die zur Leistungszahlung verpflichtet sind, tritt bis in Höhe der für den betreffenden Zeitraum gewährten materiellen Grundsicherung in die Ansprüche der begünstigten Person ein.

² Nimmt die Sozialhilfebehörde den Unterhalt der Familie an Stelle des Schuldners wahr, so kann sie ihre Ansprüche gemäss dem im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vorgesehenen Rückgriff notfalls mit rechtlichen Schritten direkt gegenüber dem Schuldner geltend machen.

Art. 73 Gesetzliches Grundpfandrecht

¹ Der regionale Sozialdienst kann in Höhe der aufgewendeten Beträge die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts zu seinen Gunsten für die Liegenschaft fordern, deren Hypothekarzinsen und Nebenkosten er gemäss Artikel 17 Abs. 1 Bst. b übernommen hat.

Art. 74 Sicherheit von Dritten für den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen

¹ Hält sich die eine materielle Grundsicherung beantragende oder beziehende Person mit ausländischer Staatsangehörigkeit mit einer finanziellen Sicherheit durch einen Dritten im Kanton auf oder verfügt über eine Aufenthaltsbewilligung mit einer finanziellen Sicherheit durch einen Dritten, ist der Dritte verpflichtet, die Gesamtheit der Grundsicherung, die der betroffenen Person geleistet wurde, in Geld oder Naturalien zurückzuerstatten, einschliesslich der Kosten für die Rückkehr ins Ursprungsland.

Art. 75 Verjährung

¹ Der Anspruch auf Rückerstattung der materiellen Grundsicherung erlischt zehn Jahre nach der letzten Auszahlung der gewährten Hilfe.

² Ergibt sich die Rückerstattungspflicht aus einer strafbaren Handlung, für die das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, so ist diese auch auf die Rückerstattungsforderung anwendbar.

³ Gegenüber den Erbberechtigten verjährt die Rückerstattungspflicht zwei Jahre nach dem Erbgang.

⁴ Die Verjährungsfristen nach Absätzen 1–3 werden durch jede Handlung nach Artikel 135 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR), durch jede neue Auszahlung der materiellen Grundsicherung und durch die Verkündung eines Rückerstattungsentscheids im Sinne von Artikel 48 Abs. 1 Bst. e OR unterbrochen.

⁵ Nach dem Unterbruch beginnt eine neue Frist mit derselben Dauer, wenn die Person die materielle Grundsicherung nicht oder nicht mehr erhält.

⁶ Die Verjährungsfristen im Sinne der Absätze 1–3 sind so lange aufgehoben, wie die zur Rückerstattung verpflichtete Person in der Schweiz nicht betrieben werden kann.

⁷ Bei einer Sicherheit mit einem Faust- oder Grundpfand verjährt das Recht auf Rückerstattung nicht.

12 Übermittlung und Verarbeitung der Daten

Art. 76 Auskünfte von Dritten

¹ Folgende Stellen sind verpflichtet, den mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Organen die notwendigen schriftlichen oder mündlichen Auskünfte sowie Beweise für den Vollzug dieses Gesetzes unentgeltlich bereitzustellen:

- a) die Verwaltungsbehörden gemäss Artikel 50 VRG;
- b) die Straf- und Zivilrechtsbehörden;
- c) die Sozialversicherungen und privaten Organisationen, die finanzielle Leistungen ausrichten;
- d) die Mitglieder der Unterstützungseinheit und die Personen mit einer Unterhaltspflicht diesen gegenüber;
- e) die Arbeitgeber/innen von Personen, die Sozialhilfeleistungen erhalten oder beantragen;
- f) die Vermieter/innen, die Wohnungen an Personen vermieten, die Sozialhilfeleistungen erhalten oder beantragen;
- g) die Bank- und Postbankinstitute.

² Besonders verpflichtet, Auskunft zu erteilen sind:

- a) das für Steuern zuständige Amt für die Steuerdaten der Personen, die Sozialhilfeleistungen erhalten, beantragen oder erhalten haben, oder der Personen, die letzteren gegenüber eine Unterhalts- oder Unterstützungspflicht haben können;
- b) die Einwohnerkontrollen und Zivilstandsbehörden;
- c) die für die Niederlassung und den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zuständigen Behörden;

- d) die Ausgleichskassen;
- e) die für den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden;
- f) die für den Strassenverkehr zuständigen Behörden;
- g) die für Betreibungen und Konkurse zuständigen Behörden;
- h) die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden;
- i) die für das Grundbuch zuständigen Behörden;
- j) die Dienststellen für Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen;
- k) die Dienststellen, die Zulagen, Stipendien und Darlehen für die Ausbildung gewähren;
- l) die für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Dienststellen;
- m) die Polizeiorgane des Kantons und der Gemeinden;
- n) die für das Handelsregister zuständigen Behörden.

³ Die Personen und Behörden nach den Absätzen 1 und 2 sind namentlich verpflichtet, die notwendigen Auskünfte zu liefern für die Prüfung:

- a) der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Personen, die Sozialhilfeleistungen erhalten oder beantragen;
- b) des Anspruchs dieser Personen gegenüber Dritten;
- c) des Bestehens einer Unterhalts- oder Unterstützungspflicht;
- d) der sozialen und beruflichen Integration dieser Personen;
- e) des Bestehens einer Rückerstattungspflicht im Sinne dieses Gesetzes.

⁴ Der Staatsrat legt die Liste der Dienststellen, die ihre Auskünfte elektronisch übermitteln, und die Einzelheiten für den Informationsaustausch fest.

Art. 77 Datenbearbeitung

¹ Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe sind befugt, die Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, zu bearbeiten oder bearbeiten zu lassen, die sie benötigen, um die ihnen nach diesem Gesetz übertragenen Aufgaben zu erfüllen, namentlich um:

- a) die bedürftigen Personen zu erfassen und zu beraten;
- b) den Leistungsanspruch zu beurteilen sowie die Leistungen zu bemessen, auszurichten und mit denjenigen Dritter zu koordinieren;
- c) den Grundsatz der Subsidiarität zu prüfen und Ansprüche gegenüber Dritten geltend zu machen;

- d) den Bezug von ungerechtfertigten Leistungen zu verhindern oder einzustellen;
- e) das Bestehen einer Rückerstattungspflicht zu prüfen;
- f) Eingliederungsmassnahmen umzusetzen;
- g) den Gesundheitszustand und die Beschäftigungsfähigkeit der bedürftigen Personen zu beurteilen;
- h) die Dossierweitergabe bei einer Wohnsitzänderung zu erleichtern und die Weiterführung der administrativen Schritte bei den Massnahmen, den verfügbaren Sanktionen und den Rückerstattungen sicherzustellen;
- i) die Anwendung dieses Gesetzes zu kontrollieren;
- j) Statistiken zu erstellen.

² Die Daten werden unter Einhaltung der Datenschutzvorschriften bearbeitet.

13 Finanzierung

Art. 78 Lastenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden

¹ Die folgenden Ausgaben werden zu 40 % durch den Staat und zu 60 % durch die Gemeinden übernommen, es sei denn, dass die Bundesgesetzgebung etwas anderes vorsieht:

- a) die materielle Grundsicherung gemäss Artikel 16;
- b) die punktuelle Hilfe gemäss Artikel 24;
- c) die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen gemäss Artikel 26, ohne diejenigen, die ihm Rahmen von Artikel 44 ergriffen werden;
- d) die Unterstützung bei der Ausbildung gemäss Artikel 30;
- e) die Kosten der in anderen Kantonen ausgerichteten Leistungen für bedürftige Personen, die Wohnsitz im Kanton Freiburg haben.

² Die folgenden Ausgaben werden zu 50 % durch den Staat und zu 50 % durch die Gemeinden übernommen, es sei denn, dass die Bundesgesetzgebung etwas anderes vorsieht:

- a) die Ausbildungskosten nach Artikel 43 Abs. 1 Bst. i;
- b) die Kosten für die periodische Beurteilung des Dispositivs nach Artikel 41 Abs. 1 Bst. e;
- c) die Beiträge an die Kosten von sozialen Organisationen im Sinne von Artikel 44, mit Ausnahme der Organisationen, die unter die Asylgesetzgebung fallen;
- d) die Kosten der sozialen Präventionsmassnahmen, die gemäss Artikel 4 Abs. 2 gemeinsam vom Staat und von den Gemeinden festgelegt werden;

- e) die Kosten für die Einführung, Wartung und Entwicklung des gemeinsamen elektronischen Informationssystems im Sinne von Artikel 55.

Art. 79 Observation

¹ Die Kosten für die Observation gehen zu Lasten des Staats oder der Gemeinden der betroffenen Sozialhilferegion, je nach dem, ob die Observation von der Sozialinspektion des Sozialdiensts oder von der lokalen oder interkommunalen Polizei ausgeführt wird.

Art. 80 Aufgaben des Staates

¹ Der Staat übernimmt:

- a) die gemäss Artikel 40 Abs. 2 gewährte materielle Grundsicherung. Vorbehalten bleibt die Bundesgesetzgebung;
- b) die Betriebskosten für die Sozialhilfaufgaben zugunsten der Asylsuchenden und Flüchtlinge gemäss Artikel 40 Abs. 2;
- c) die Massnahmenkosten für die Umsetzung des Aktionsplans im Sinne von Artikel 9.

Art. 81 Lastenaufteilung zwischen Gemeinden

¹ Die Kosten zulasten der Gemeinden nach den Artikeln 78 Abs. 1 und 79 werden vom Amt auf alle Gemeinden des Bezirks aufgeteilt.

² Die Kosten zulasten der Gemeinden nach Artikel 78 Abs. 2 werden auf alle Gemeinden des Kantons aufgeteilt.

³ Die Betriebskosten der regionalen Sozialdienste und die Kosten für die vertrauensärztliche Untersuchung im Sinne von Artikel 54 werden auf alle Gemeinden der Sozialhilferegion aufgeteilt. Die vertraglich festgelegte Beteiligung des Staats an den Betriebskosten in besonderen Situationen bleibt vorbehalten.

⁴ Die Kosten zulasten der Gemeinden werden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt.

14 Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 82 Einsprache

¹ Gegen jeden Sozialhilfeentscheid kann innert dreissig Tagen ab seiner Eröffnung bei der verfügenden Behörde schriftlich Einsprache erhoben werden.

² Die Einsprache muss eine kurze Begründung und die Rechtsbegehren der einsprechenden Person enthalten.

Art. 83 Beschwerde

¹ Einspracheentscheide können innert dreissig Tagen ab ihrer Eröffnung beim Kantonsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

Art. 84 Beschwerdebefugnis

¹ Die Beschwerdebefugnis wird im VRG geregelt.

² Zur Beschwerde sind insbesondere berechtigt:

- a) die Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde;
- b) das Amt bei Fällen, die unter das Bundesrecht fallen;
- c) der Gemeindeverband oder die Gemeinde im Sinne von Artikel 39 Abs. 2, über die Sozialkommission, gegen Entscheide der Oberamtsperson in einem Zuständigkeitskonflikt.

Art. 85 Strafbestimmungen

¹ Auf Klage wird mit einer Busse bestraft, wer:

- a) eine Sozialhilfeleistung zu Zwecken einsetzt, die nicht diesem Gesetz entsprechen;
- b) materielle Hilfe, die als Vorschuss auf Leistungen einer Versicherung oder Dritter oder auf ausstehende Mittel ausbezahlt wurde, ohne eigenes Verschulden nicht zurückerstattet.

² In Strafverfahren wegen Verletzung von Artikel 146 oder 148a StGB oder dieses Artikels können die Rechte einer Privatklägerschaft wahrnehmen:

- a) die Sozialhilfebehörde;
- b) der regionale Sozialdienst;
- c) das Amt.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Der Erlass SGF [831.0.1](#) (Sozialhilfegesetz (SHG), vom 14.11.1991) wird aufgehoben.

IV.

Übergangsbestimmungen

Die Gemeinden verfügen über eine Frist von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, um sich zu Gemeindeverbänden im Sinne von Artikel 45 Abs. 2 zusammenzuschliessen und dem Staatsrat die Statuten ihrer Verbände zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Gemeindeverbände oder Gemeinden im Sinne von Artikel 39 Abs. 2 verfügen über eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um ihre Sozialkommission und ihren regionalen Sozialdienst einzuführen.

Die Sozialdienste und Sozialkommissionen im Sinne des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 üben ab Inkrafttreten dieses Gesetzes die Befugnisse der Sozialkommissionen und der regionalen Sozialdienste aus, bis diese ihre Tätigkeit aufnehmen.

Schlussbestimmungen

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat bestimmt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes.



Message 2020-DSAS-145

14 novembre 2023

Réforme de la LASoc

Nous avons l'honneur de vous soumettre le Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale (LASoc).

Ce document donne suite à la :

Motion 2014-GC-155	Révision de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc)
Auteurs :	de Weck Antoinette / Schnyder Erika

Table des matières

1	Introduction	3
2	Contextes de la révision	3
2.1	Contexte social, politique et économique	3
2.1.1	Aide sociale et pauvreté dans le canton de Fribourg	4
2.1.2	Conditions de vie des personnes en situation de précarité	5
2.1.3	Impacts des transformations socioéconomiques sur l'aide sociale	6
2.1.4	Conclusion	9
2.2	Contexte législatif, organisationnel et financier	9
2.2.1	Cadre fédéral	9
2.2.2	Cadre cantonal	9
2.2.3	Prestations de l'aide sociale	11
2.2.4	Les coûts de l'aide sociale	12
2.2.5	Conclusion	14
3	Axes de la révision	14
3.1	Renforcer l'organisation du dispositif d'aide sociale	14
3.1.1	Nouvelle organisation territoriale	14
3.1.2	Simplification et clarification des procédures d'aide sociale	15
3.1.3	Articulation du dispositif et harmonisation des pratiques	16

3.2	Amélioration des instruments de l'aide sociale	16
3.2.1	Meilleures définitions des prestations	16
3.2.2	Optimisation du système d'information électronique	17
3.2.3	Mise en place d'instruments communs	17
3.3	Développement d'une politique préventive	18
3.3.1	Poursuite de l'insertion socioprofessionnelle	18
3.3.2	Investissement dans la formation	18
3.3.3	Anticipation des risques sociaux par une politique sociale transversale	19
3.3.4	Limitation de l'obligation de remboursement	19
4	Conséquences financières	20
4.1	Simplification de la détermination des compétences en matière d'aide sociale	20
4.2	Système d'information électronique commun	20
4.3	Coordination du dispositif d'aide sociale	21
4.4	Synthèse des conséquences financières	21
5	Réduction des frais de fonctionnement des SSR	22
6	Résultats de la consultation	23
7	Commentaires des articles	24
8	Effets sur le développement durable	50
9	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	50
10	Référendum législatif et financier	50
11	Conclusion	50

1 Introduction

La nécessité d'une réforme complète de la loi sur l'aide sociale est apparue au courant des dernières années, nourrie par un nombre croissant de questions de principe et d'application. Dès 2013, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) a confié au Service de l'action sociale (SASoc) la tâche de répertorier ces questions et d'examiner les perspectives d'une réforme.

Le but principal de l'aide sociale n'est pas remis en cause, mais une révision s'impose afin d'adapter la base légale aux défis résultant de l'évolution de notre société et pour ne pas compromettre le rôle primordial rempli par cet ultime filet de notre protection sociale.

La loi de 1991 a été conçue à une époque où les situations d'indigence étaient moins nombreuses et moins complexes. Le contexte a depuis changé, de multiples transformations socioéconomiques se sont produites, la mobilité s'est amplifiée et les trajectoires de vie ne sont plus aussi linéaires. Aujourd'hui, l'aide sociale doit répondre à des problèmes d'ordre structurel et à des risques sociaux qui ont évolué tels que le chômage, le phénomène des working poor, la divortialité, le manque de formation des personnes dans le besoin ou la migration. Le système actuel est toujours en mesure de fournir l'aide nécessaire pour les personnes en situation de besoin, mais il doit être renforcé.

En tant que politique sociale, l'aide sociale occupe une place spécifique dans le système de sécurité sociale en garantissant le minimum vital conformément aux dispositions de la Constitution. Les objectifs de la révision visent à renforcer l'organisation de l'aide sociale, ses dispositions d'application et les mesures préventives tout en maintenant la répartition des compétences.

Les travaux de révision et l'élaboration du projet de loi présenté dans ce message ont été menés de façon participative en s'appuyant sur l'expérience des spécialistes chargés de l'application LASoc. Le comité de pilotage, les groupes de projet et d'experts qui ont mené ce processus ont étroitement associé les services sociaux régionaux, les commissions sociales ainsi que les principaux partenaires impliqués dans la mise en œuvre de cette loi.

Le projet de loi issu de ce processus répond à la motion d'Antoinette de Weck et d'Erika Schnyder (2014-GC-155) sur la « Révision de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc) » adoptée le 8 septembre 2015 par le Grand Conseil. La consultation sur l'avant-projet a eu lieu entre le 25 janvier et le 26 avril 2021. Elle a donné lieu à 86 prises de positions.

2 Contextes de la révision

2.1 Contexte social, politique et économique

Dans le canton de Fribourg, en 2021, 6 876 personnes bénéficiaires d'une aide financière LASoc ont été recensées par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cela représente 3 908 dossiers ou ménages. Au cours des dernières années, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale est restée relativement stable avec un taux oscillant depuis 2005 entre 2.2% et 2.6%, 2021 affichant un taux de 2.1%. Le canton de Fribourg a le plus faible taux d'aide sociale en Suisse romande, après le Valais.¹ La proportion la plus élevée de bénéficiaires d'aide sociale au plan suisse se situe dans le canton de Neuchâtel, avec un taux de 6.6% en 2021, alors qu'Appenzell Rhodes-Intérieures enregistre le

¹ Le taux d'aide sociale (ASE) dans les cantons romands en 2021 : VS : 1.9% ; VD : 4.1% ; GE : 6.3% ; Neuchâtel : 6.6% ; JU : 3.7%. OFS, Statistique de l'aide sociale ASE 2021.

plus faible taux de Suisse, soit 0.9%. La Suisse compte en 2021 au total 265 125 personnes à l'aide sociale (au sens strict), soit un taux de 3.1%².

2.1.1 Aide sociale et pauvreté dans le canton de Fribourg

Depuis 2016, le canton de Fribourg dispose d'une image précise de la pauvreté suite à la publication, par le Conseil d'Etat, du premier *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg*³. Dans ce rapport, le taux de pauvreté correspond au minimum vital social tel qu'il est défini en Suisse par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)⁴ et en accord avec l'OFS. La deuxième édition de ce rapport est publiée en automne 2023⁵.

En comparaison avec les années précédentes, **le taux de pauvreté** a diminué entre 2011 et 2017, passant de 2.5% à 2%, mais a ensuite remonté en 2019 à 2.21%. Ces informations indiquent une tendance à la hausse qui pourrait se confirmer ces prochaines années en raison des conséquences engendrées par la pandémie de Covid-19 puis par les effets du renchérissement résultant des tensions géopolitiques à l'échelle mondiale. Pour l'année 2019, ces chiffres représentent 4 056 ménages contre 4 010 en 2011 et 6 513 personnes contre 6 374 en 2011 vivant en-dessous du seuil de pauvreté. Cette augmentation ne se reflète toutefois pas dans le taux de pauvreté, car le canton connaît une croissance démographique.

Un autre indicateur décrit **le taux de risque de pauvreté** qui caractérise la situation des personnes vivant dans un ménage se situant parmi les revenus les plus faibles (revenus sans la fortune). Ce seuil correspond au 60% du revenu équivalent médian disponible de la population. En 2019, le seuil de risque de pauvreté se situe à 2 622 francs par mois pour une personne seule. Selon ces calculs, en 2019, le taux de risque de pauvreté se monte à 8.55%, ce qui représente 25 208 personnes.

Le rapport du Conseil d'Etat permet une nouvelle fois de cerner la relation entre la pauvreté et l'aide sociale. En effet, pour l'année 2019, parmi les 6 513 personnes en situation de pauvreté, 1 617 (sur 7 301 bénéficiaires de l'aide sociale) ont pu accéder à l'aide sociale dans le courant de la même année. En revanche, 4 896 personnes en situation de pauvreté n'ont reçu aucun soutien de la part de l'aide sociale. Cela signifie que le volume de bénéficiaires de l'aide sociale pourrait encore doubler. A noter que parmi ces personnes, 3 562 tirent, tout ou partie de leurs revenus d'autres prestations de transfert (ex. assurance-chômage, AVS-AI, PC)⁶. Malgré ces prestations, ces personnes n'échappent pas à la pauvreté. Cette réalité est néanmoins conforme à notre système de protection sociale dans lequel la plupart des prestations ne visent pas la garantie du minimum vital.

Le nombre de personnes vivant dans la précarité et ne disposant d'aucun transfert social s'élève à 1 334 (contre 921 en 2011)⁷. La situation vécue par ces dernières peut être qualifiée de pauvreté cachée. Ce constat pose le problème du non-recours aux prestations, dont celles de l'aide sociale. Ce phénomène comporte le risque que les situations de pauvreté ou à risque de pauvreté se péjorent (surendettement, perte d'emploi, de logement, situation précaire des enfants, problèmes de santé, etc.), engendrent des coûts supplémentaires et que les personnes dans le besoin se tournent vers d'autres systèmes d'aides parallèles à l'aide sociale, entraînant une démultiplication des interventions dans l'action sociale.

Les situations exposées au risque de pauvreté se trouvent dans des conditions de vie proches de celles des personnes qui sont à l'aide sociale. Il suffit du moindre incident, tel qu'une facture de dentiste, une hausse de loyer, une augmentation des cotisations LAMal, la perte d'un emploi, un divorce ou une détérioration de la conjoncture

² Statistiques OFS, Aide sociale économique, T 13.05.01.01.01

³ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg.

⁴ « Le minimum vital social de l'aide sociale », document de base de la CSIAS, Berne, 2020

⁵ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2023, Fribourg.

⁶ Par « transferts sociaux », il est ici entendu d'une part les rentes et prestations sociales fédérales (rentes 1^{er}, 2^e et 3^e pilier, indemnités pour perte de gain : assurance-chômage (AC) et service militaire (APG), maladie et accident, assurance-invalidité), les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et d'autre part les prestations sociales cantonales sous condition de ressources (subsides à la caisse-maladie, subsides de formation).

⁷ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 44.

économique, pour que ces personnes basculent à l'aide sociale. En 2021, on observe que les revenus inférieurs à 4 000 francs ont subi une forte baisse de l'ordre 20% en moyenne.⁸ Les répercussions socio-économiques de la crise consécutive à l'épidémie de la Covid-19 ont montré la fragilité de nombreuses situations qui ont nécessité notamment des distributions d'aides alimentaires dans l'urgence.

En résumé, malgré son taux stable et relativement bas, l'aide sociale fribourgeoise a vu son volume de situations doubler en 25 ans et la statistique de la pauvreté indique que ce volume pourrait encore augmenter, sans compter les ménages exposés au risque de pauvreté qui, à la moindre détérioration de leur situation, pourraient être contraints de solliciter l'aide sociale. Dans la conjoncture actuelle, avec l'élévation des coûts de la vie, sans parler des augmentations annoncées, ces ménages se trouvent déjà en grande difficulté.

2.1.2 Conditions de vie des personnes en situation de précarité

Le risque de dépendre de l'aide sociale est plus marqué pour certains groupes :

- > les familles monoparentales et les familles nombreuses (respectivement 16.5% et 16.4%) sont les situations les plus exposées. Les enfants constituent pour les familles un risque supplémentaire (3.5% contre 3% pour l'ensemble des ménages).
- > parmi les ménages sans enfant, les personnes vivant seules sont les plus vulnérables (4.3%).
- > les personnes de nationalité étrangère (5.5%) et divorcées (4.5%) figurent ensuite, par ordre d'importance, parmi les situations surreprésentées à l'aide sociale.
- > Entre 18 et 64 ans, le taux d'aide sociale va décroissant avec l'âge et, à partir de 65 ans, il baisse drastiquement pour s'établir à 0,2%. Dans ce cas, ce sont généralement les rentes et les prestations complémentaires fédérales de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) qui prennent le relais de l'aide sociale. A noter que les personnes de plus de 55 ans apparaissent dans une proportion similaire à la population totale. En revanche, ces personnes risquent de rester plus longtemps à l'aide sociale.

Les conditions de vie des groupes les plus précaires reflètent la complexification des situations en rapport avec les transformations socioéconomiques que connaît notre société depuis le début des années 2000⁹ :

- > **Santé** : 19.3% (2022) des bénéficiaires de l'aide sociale sont en mauvaise santé, notamment les personnes qui sont en incapacité de travail, mais dont la situation n'est pas reconnue par l'Assurance-invalidité.¹⁰ Les conditions de vie des bénéficiaires de l'aide sociale et des personnes en situation de pauvreté exposent ces situations à des risques accrus sur le plan de la santé.
- > **Emploi** : ce facteur est normalement un rempart contre la pauvreté. Toutefois, l'aide sociale connaît trois risques majeurs par rapport au travail. Le premier est celui de l'exclusion du marché du travail. Si le taux de chômage dans le canton de Fribourg et en Suisse, en comparaison européenne, est relativement bas, le chômage de longue durée (un an et plus) est par contre très élevé dans notre pays et même supérieur à la moyenne de l'OCDE. Les principales raisons individuelles sont l'âge, le niveau de formation, la situation des ménages (ménages monoparentaux) et la durée du chômage. Un peu moins du tiers des bénéficiaires d'aide sociale sont des demandeurs ou des demandeuses d'emploi (30.8%, 2021)¹¹. Le second risque est celui de la trop faible rémunération du travail (working poor). Ce phénomène est d'abord associé à des conditions de travail qui sont ou tendent à être instables (ex. temps partiels contraints, travail sur appel). Cette situation est influencée essentiellement par le faible niveau de formation des personnes (absence de formation post-obligatoire) et le type de ménage (surtout les familles monoparentales et les actifs occupés seuls). Sur l'ensemble des bénéficiaires de

⁸ KOF Centre de recherches conjoncturelles, bulletin no 149, 2021.

⁹ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 45-92.

¹⁰ OFS, Aide sociale économique ASE 2021. Fribourg 2021, p. 17.

¹¹ OFS, Aide sociale économique ASE 2021. Fribourg 2021, p. 17.

l'aide sociale, quatre sur dix sont des personnes actives occupées (41.4%, 2021).¹² Enfin, les enfants représentent un troisième risque, en particulier pour les femmes. Être mère constitue un risque plus élevé, car ces femmes assument une part du travail domestique et familial tout en travaillant généralement à temps partiel. Or, le temps partiel réduit les opportunités de formation, de promotion et de carrière professionnelle, mais conduit également à une moindre protection au niveau des assurances sociales, notamment au moment de la retraite. Largement majoritaires à la tête des familles monoparentales (92.2% dans le canton de Fribourg), les mères sont fortement touchées par les défis de la conciliation entre vie familiale et professionnelle¹³.

- > **Formation** : en Suisse 88 % des personnes de 25 à 64 ans disposent d'une formation équivalente ou supérieure au degré secondaire II. A l'aide sociale, en 2021, 60.7% des bénéficiaires d'aide sociale du canton de Fribourg n'ont aucune formation professionnelle¹⁴. Ce taux s'élève même à 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère.
- > **Logement** : ce bien répond à un besoin essentiel et constitue un indicateur de vulnérabilité. Les frais de logement dans l'aide sociale n'ont cessé d'augmenter et représentent aujourd'hui pratiquement la moitié des charges totales. Les loyers, avec la santé, sont les coûts qui ont connu les plus fortes augmentations ces dernières années. L'engrenage peut amener les personnes dans les situations les plus fragiles au point de perdre leur appartement et de devoir recourir au logement d'urgence¹⁵.
- > **Famille** : la cellule traditionnelle a perdu de l'importance, même si elle reste largement majoritaire, au profit d'une « mosaïque de formes de vie privée » et un nombre croissant de personnes vivant seules dans leur ménage. Les conséquences de la pauvreté des familles sont considérables à plusieurs niveaux. La plus dommageable est la pauvreté des enfants. Les répercussions sur leur vie peuvent être sévères : entraves au développement, problèmes de santé plus fréquents, contacts sociaux moindres, carrière scolaire écourtée. La présence d'enfant(s) dans un ménage, hormis le facteur santé, est aussi un élément explicatif de la durée et de la fréquence de la dépendance à l'aide sociale.¹⁶ Les personnes seules sont plus exposées au risque de pauvreté, car non seulement elles doivent assumer seules des charges fixes en augmentation, mais elles doivent également faire face aux moments critiques de la vie sans pouvoir compter sur quelqu'un d'autre pour les aider à les surmonter.

2.1.3 Impacts des transformations socioéconomiques sur l'aide sociale

L'évolution des conditions de vie des personnes en situation précaire est en rapport avec les importantes transformations des modes de vie que connaît notre époque. Des facteurs environnementaux tels que la mondialisation, les progrès technologiques, la tertiarisation ou le développement du chômage incompressible participent à ces changements.

- > Parmi ces transformations, la **digitalisation** représente un risque pour les personnes faiblement qualifiées, notamment par les changements structurels qu'elle implique. Un rapport du Conseil fédéral estime que 11 % des emplois pourraient disparaître d'ici 20 ans sous l'effet de la numérisation, ce qui correspond à peu près à la fluctuation naturelle qu'a connue jusqu'ici le marché suisse du travail¹⁷. Cette évolution exige toutefois un renouvellement des compétences dont les entreprises ont besoin. La formation représente ainsi l'un des défis majeurs de cette évolution.

¹² OFS, Aide sociale économique ASE 2021. Fribourg 2021, p. 17.

¹³ Service de la statistique du canton de Fribourg (SStat), 2019 à partir des données discales.

¹⁴ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-11/resultats-de-la-statistique-de-l-aide-sociale-2021.pdf>, p. 16.

¹⁵ Direction de la santé et des affaires sociales, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016, Fribourg, p. 85-92.

¹⁶ OFS, Groupes à risques dans l'aide sociale <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.html>, 24.08.2020.

¹⁷ Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 15.3854 Reynard du 16 septembre 2015 et 17.3222 Derder du 17 mars 2017.

> D'autres transformations découlent de l'**Accord sur la libre circulation des personnes** (ALCP), signé le 21 juin 1999 et entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, entre la Confédération et la Communauté européenne. Le 25 septembre 2005, le peuple a approuvé le protocole sur l'extension de l'ALCP aux dix nouveaux Etats membres de l'UE qui ont adhéré à l'UE au 1^{er} mai 2004. L'extension à la Roumanie et à la Bulgarie est quant à elle entrée en vigueur au 1^{er} juin 2009 et la libre circulation complète en faveur de leurs ressortissants et ressortissantes a été acquise depuis le 1^{er} juin 2019. Au 1^{er} janvier 2017 est entrée en vigueur l'extension de l'ALCP à la Croatie. Enfin, au regard du Royaume-Uni à l'issue du Brexit, un accord garantira la préservation des droits acquis sur la base de l'ALCP. L'immigration, en provenance notamment de pays de l'UE/AELE, joue un rôle positif en matière de financement des assurances sociales. Toutefois, en raison du principe fixé par l'ALCP de l'interdiction de la discrimination, la situation des ressortissants et ressortissantes UE/AELE est en principe considérée dans le cadre de l'aide sociale selon les mêmes critères que ceux appliqués à l'ensemble des bénéficiaires de cette prestation. Par ailleurs, les ressortissant-e-s UE/AELE qui exercent une activité lucrative (statut de travailleur) ne perdent pas leur droit au regroupement familial, même si celui-ci entraîne une dépendance continue et substantielle à l'aide sociale. Selon la statistique de l'aide sociale, tant au niveau fédéral que cantonal, l'ALCP a certes engendré de nouvelles requêtes d'aide sociale, mais sans en influencer le taux puisque la proportion de ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiaires de cette prestation reste relativement proche du taux d'aide sociale de la population résidente. En outre, les ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiant de prestations de l'aide sociale présentent des caractéristiques comparables à celles de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale quant à la structure du ménage, de l'âge, de l'activité lucrative et de la durée d'obtention de l'aide sociale¹⁸.

Toutefois, depuis l'introduction définitive de l'ALCP, de nouvelles modifications sont intervenues récemment pour restreindre la portée de l'Accord. La mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution, concrétisant l'initiative « contre l'immigration de masse », acceptée en votation populaire le 9 février 2014, est effective, pour l'essentiel, depuis le 1^{er} juillet 2018. Cette mesure dite de la « préférence indigène light » (21a LEI) exige des entreprises qu'elles diffusent leurs annonces d'emploi auprès des Offices régionaux de placement (ORP) pendant cinq jours, avant de chercher ailleurs des candidats. Cette obligation de communiquer les emplois vacants ne s'applique qu'aux professions dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne (8%, puis 5% dès le 1^{er} janvier 2020). Cette mesure facilite aussi l'accès au marché du travail pour les personnes du domaine de l'asile et des réfugié-e-s. En effet, les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont un permis B réfugié ou F doivent désormais être inscrits au registre de l'emploi (après un test d'aptitude).

Le 1^{er} juillet 2018, sont également entrées en vigueur les modifications de la loi fédérale sur les étrangers adoptée le 16 décembre 2016 portant sur la gestion de l'immigration et l'amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes. Ces modifications règlent notamment l'extinction du droit de séjour des ressortissant-e-s UE/AELE (article 61a LEI) en cas de chômage involontaire. Cette disposition, inscrite dans une base légale fédérale, exclut la reconnaissance d'un droit à l'aide sociale entre la cessation des rapports de travail et l'extinction du droit au séjour des titulaires de permis L'UE/AELE et de permis B UE/AELE durant la première année de séjour, sauf en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de droit de demeurer (cf. l'article 61a al.5 LEI, conformément à l'article 7 let. c et article 4 Annexe I ALCP). Une autre disposition résultant de ces modifications prévoit que les étrangers et les étrangères qui séjournent en Suisse pour trouver un emploi, ainsi que les membres de leur famille, n'ont pas droit à l'aide sociale (article 29a LEI).

Le recours à l'aide sociale était déjà un motif de révocation d'une autorisation de séjour (permis B) prévu dans la loi sur les étrangers. La nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 conserve non seulement ce principe (article 62 al.1 let. e LEI), mais l'étend en outre aux détenteurs de permis C aussi dorénavant dans les situations de long séjour en Suisse, soit même au-delà de 15 ans de séjour légal et sans interruption en Suisse, en cas de dépendance durable et notable à l'aide sociale (article 63 al. 1 lit. c LEI). Cette révocation de l'autorisation doit respecter le principe de proportionnalité.

¹⁸ OFS, Rapport social statistique suisse 2015, Neuchâtel 2016 et Rapport social statistique suisse 2017. Actualisation des principaux indicateurs, Neuchâtel, 2018 ; OFS, Aide sociale économique ASE 2017. Fribourg, 2018, p. 12 et 14.

Le 1^{er} janvier 2019 sont également entrées en vigueur de nouvelles exigences en matière d'intégration avec une définition à laquelle les autorités compétentes peuvent se référer désormais et qui comportent les critères suivants (article 58 a LEI) : a. le respect de la sécurité et de l'ordre publics ; b. le respect des valeurs de la Constitution ; c. les compétences linguistiques ; d. la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation. La situation des personnes qui, du fait d'un handicap ou d'une maladie ou pour d'autres raisons personnelles majeures, ne remplissent pas ou remplissent difficilement les critères d'intégration est prise en compte de manière appropriée.

A noter enfin que, depuis le 1^{er} octobre 2016, les dispositions du code pénal ont été renforcées concernant les escroqueries à une assurance sociale ou à l'aide sociale (article 146, al. 1 CP) et l'obtention illicite de prestations d'une assurance sociale ou de l'aide sociale (article 148a, al. 1 CP). Dans la foulée, le Parlement fédéral a prévu à l'article 66a du code pénal que les personnes étrangères qui se rendent coupables de telles infractions sont expulsées de Suisse.

L'asile représente également un domaine en proie à d'importantes transformations. En 1991, l'asile était un phénomène de faible ampleur pour l'aide sociale, tant sur le plan du nombre de personnes concernées que sur celui des charges financières. Au début des années 2000, le nombre de personnes accueillies en Suisse et dans le canton a progressivement augmenté et a connu un pic important en 2015 avec l'arrivée de 1 239 personnes à Fribourg en l'espace d'une année. Le nombre de requérant-e-s dans le canton à la fin 2018 s'élevait à 1 810¹⁹. Depuis le début de la guerre consécutive à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ce chiffre s'élève aujourd'hui à 4071 (juin 2023). Parallèlement, le canton de Fribourg, selon la nouvelle procédure accélérée d'asile entrée en vigueur en 2019, accueille des réfugié-es dont le nombre s'élève à 2883 (juin 2023). Ce phénomène est très volatile et peut donner lieu à l'avenir à d'importantes variations. Il représente un défi majeur sur le plan de l'intégration, car une partie des requérant-e-s acquiert un statut leur permettant de rester en Suisse et il constitue au fil des années un groupe toujours plus important. A ce titre, la Confédération et les cantons se sont prononcés au printemps 2018 en faveur de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) pour atteindre ensemble des objectifs de politique d'intégration. L'AIS est une démarche qui complète et renforce les efforts déjà déployés dans les Programmes cantonaux d'intégration (PIC) mis en place dès 2014. Il est décisif d'assurer l'intégration des personnes issues de l'asile afin qu'elles puissent assumer par elles-mêmes leur destin. Parmi elles, figurent en particulier des mineurs non-accompagnés pour lesquels il y a lieu de garantir la protection, mais aussi la formation et l'insertion professionnelle. Cet objectif est poursuivi dans le canton de Fribourg grâce à une mesure spécifique, intitulée « Envole-moi », qui soutient la formation et l'insertion professionnelle des jeunes jusqu'à 25 ans dans le domaine l'asile et des réfugié-e-s. Le domaine de l'asile et des réfugiés est composante à part entière de l'aide sociale.

- > Le contexte des **assurances sociales** a aussi constamment évolué au cours des quinze dernières années. De multiples réformes dans ce domaine ont eu des répercussions sur l'aide sociale, notamment les révisions de l'assurance invalidité (AI). La progression du nombre de bénéficiaires de rentes s'est nettement accélérée à partir des années 1990 : les chiffres ont pratiquement doublé en l'espace de dix ans. Or, les mesures prises dans le cadre des 4^e, 5^e et 6^e révisions de l'AI ont permis d'inverser cette tendance. Entre 2003 et 2011, le nombre de nouvelles rentes a baissé de 45%²⁰. Simultanément, l'AI a intensifié ses mesures de réadaptation, mais les sorties de l'aide sociale en direction de l'AI sont devenues aussi beaucoup plus difficiles. La 4^{ème} révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011, est un autre exemple de transfert de charges des assurances sociales vers l'aide sociale. Cette réforme a notamment mis un terme au système de programmes d'emploi temporaire financés par les collectivités publiques qui permettait le renouvellement de délais cadres. Cette modification empêche désormais l'aide sociale d'activer la prolongation des périodes de prise en charge des personnes dans le besoin par l'assurance-chômage. Simultanément le chômage de longue durée a pris une

¹⁹ Faits marquants et chiffres clés (SASoc) | État de Fribourg. Il s'agit de l'effectif des requérant-e-s d'asile, des personnes admises à titre provisoire ainsi que des personnes RAD (requérant-e-s d'asile débouté-e-s) et NEM (non-entrée en matière) domiciliées dans le canton. Ces chiffres ne comprennent pas les personnes avec permis S (ressortissant-e-s ukrainien-ne-s).

²⁰ Ludwig Gärtner, vice-directeur l'OFAS, Actes de la journée ARTIAS, Lausanne, 28 novembre 2013.

nouvelle ampleur et les personnes dans cette situation sont davantage exposées au risque de dépendre de l'aide sociale.

2.1.4 Conclusion

Conçue en 1991 pour répondre à des situations particulières qui passaient exceptionnellement entre les mailles du filet de la sécurité sociale, l'aide sociale est aujourd'hui confrontée à des problématiques structurelles avec des situations plus nombreuses et plus complexes. Le contexte a évolué, de multiples transformations socio-économiques se sont produites dans un monde désormais globalisé. La mobilité s'est amplifiée, les trajectoires de vie ne sont plus aussi linéaires et l'évolution technologique engendre de nouvelles exigences. La libre circulation des personnes modifie les règles du marché du travail. Les réformes successives des assurances sociales en limitent l'accès. Tout un chacun est exposé à cette évolution, et le risque de dépendre un jour ou l'autre de l'aide sociale s'étend à une frange toujours plus importante de la société. Un divorce, une maladie qui débouche sur une incapacité de travail, la perte d'un emploi, et tout peut basculer. Aujourd'hui l'aide sociale doit être renforcée pour mieux répondre à l'évolution des risques sociaux tels que le chômage, le phénomène des working poor, la divortialité ou le faible niveau de qualification.

2.2 Contexte législatif, organisationnel et financier

Le système suisse de sécurité sociale repose pour l'essentiel sur les assurances sociales instaurées au plan fédéral, telles que l'AVS, l'AI, l'AC et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC). L'aide sociale constitue le dernier filet de secours dans ce système. Lorsque les ressources personnelles et familiales ainsi que les prestations légales des tiers et des assurances sociales ne sont plus suffisantes pour garantir le minimum vital, l'aide sociale se charge de la couverture des besoins de base. Mais l'aide sociale ne garantit pas seulement le minimum vital, elle offre aussi des prestations pour soutenir la participation sociale, pour encourager l'indépendance économique et personnelle ainsi que l'insertion sociale et professionnelle. Afin de garantir ces prestations, elle assure le soutien financier indispensable et propose des mesures en matière d'aide personnelle, de conseils et d'insertion.

2.2.1 Cadre fédéral

Le principe de la couverture du minimum vital, pierre angulaire de l'aide sociale, a été inscrit à l'article 12 de la Constitution fédérale entrée en vigueur en 2000, dans les termes suivants : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ». Ce principe est rappelé dans des termes analogues à l'article 36 de la Constitution fribourgeoise en vigueur depuis 2005.

La Constitution fédérale précise également que l'aide sociale relève de la compétence des cantons (article 115 Constitution fédérale). Il n'existe donc pas de loi cadre sur l'aide sociale au plan fédéral, mais uniquement une loi qui définit les situations de besoin auxquelles s'appliquent l'aide sociale et la répartition des compétences²¹. Une coordination est assurée au niveau national par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). En tant qu'association professionnelle nationale de l'aide sociale, elle réunit l'ensemble des cantons, de nombreuses communes, les différents offices fédéraux et les organismes privés actifs dans le domaine. Depuis sa fondation en 1905, elle veille au développement d'une aide sociale équitable et efficace en Suisse, notamment au travers de recommandations qui définissent le mode de calcul de l'aide sociale et les mesures d'intégration socioprofessionnelle qui peuvent être mises en œuvre pour soutenir les personnes concernées. Les normes CSIAS sont appliquées par tous les cantons et servent de référence dans la pratique des tribunaux.

2.2.2 Cadre cantonal

Dans le canton de Fribourg, la Constitution stipule que l'Etat et les communes prennent des mesures pour prévenir les situations de précarité et mettent en place une aide sociale. Ils sont également appelés à prendre des mesures pour atténuer les conséquences du chômage, prévenir l'exclusion sociale ou professionnelle et favoriser la réinsertion (article 55 Cst).

²¹ Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, LAS

L'aide sociale est la plus ancienne institution de protection sociale dans notre canton. Elle est née de la sécularisation des biens ecclésiastiques, consécutive de l'acte de dotation de 1803, qui modifie définitivement l'assistance aux pauvres par l'Eglise. La « loi sur l'abolition de la mendicité » adoptée en 1811 introduit une charité officielle et la « loi concernant l'organisation des communes » transfère définitivement l'assistance aux communes en 1831. L'ampleur de la pauvreté au milieu du XIX^e siècle conduit le Grand Conseil à adopter en 1850 la « loi sur le paupérisme » qui instaure un impôt des pauvres. Cependant, dans les années qui suivent, la modestie des moyens des collectivités publiques et la modernisation entreprise par notre canton, liée notamment à la politique ferroviaire, oblige le Grand Conseil à réduire la voilure en adoptant en 1869 une nouvelle « loi sur l'assistance et la mendicité ». Dans le contexte de l'époque, l'aide aux malades, aux infirmes, aux orphelins et aux vieillards nécessite l'ouverture de plusieurs institutions qui vont peser très lourd sur les finances publiques. Cette évolution oblige à nouveau le Grand Conseil à adopter en 1928 la « loi sur l'assistance et la bienfaisance » qui vise notamment à modifier la répartition des charges entre les communes et l'Etat ; mais l'aide sociale est toujours assurée par les communes d'origine, comme dans la plupart des cantons. Le transfert de l'assistance aux communes de domicile est le principal objectif de la nouvelle loi adoptée en 1951. Elle s'adapte à l'évolution de la mobilité des personnes et veut rapprocher des bénéficiaires l'autorité d'aide sociale exercée à cette époque par les exécutifs communaux.

Avec le déploiement des assurances sociales, l'aide sociale occupe progressivement une nouvelle position dans le système de sécurité sociale. Elle en devient l'ultime filet et vise à couvrir les failles du système. Elle est aussi conçue de plus en plus comme une aide transitoire destinée en principe à assurer le passage vers une solution de protection durable.

La dernière réforme complète de la loi fribourgeoise a lieu dans le contexte de la crise des années 1970, suivi des mutations structurelles des années 1980 et 1990. L'afflux de nouvelles situations de pauvreté exige une réorganisation de l'aide sociale en faveur d'une régionalisation et d'une professionnalisation de ce dispositif. La loi adoptée le 14 novembre 1991 donne naissance à 26 services sociaux régionaux (SSR) et autorités d'aide sociale (21 dès le 1.1.21). Cette loi introduit une nouvelle répartition des charges : les prestations d'aide financière sont partagées entre les communes de domicile et le canton, alors que les frais de fonctionnement sont entièrement assumés par les communes. L'aide sociale se fonde en outre sur des recommandations cantonales et la couverture des besoins de base est unifiée pour l'ensemble des personnes requérantes²². Cette nouvelle organisation veut favoriser une prise en compte de la situation des bénéficiaires de l'aide sociale et « déstigmatiser » la représentation des personnes dans le besoin.

Jusqu'à aujourd'hui, la loi a encore subi deux révisions partielles. Le 26 novembre 1998, le législateur a introduit dans l'aide sociale le principe de contreprestation en instaurant les mesures d'insertion sociale et le contrat d'insertion (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000). Le 6 octobre 2010, la loi a doté l'aide sociale d'une inspection sociale, visant à prévenir et lutter contre les abus, ainsi qu'une révision systématique de l'application des normes (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011).

Parallèlement à cette évolution, plusieurs prestations liées aux besoins sont venues renforcer au fil des années le dispositif cantonal de protection sociale. Ces prestations relèvent de la compétence soit fédérale, telles que l'aide au logement, les prestations complémentaires AVS/AI ou l'aide aux victimes d'infractions, soit cantonale, telles que les allocations familiales ou l'assistance judiciaire. Parmi ces aides financières figurent les prestations sous condition de ressources telles que les allocations cantonales de maternité, les allocations familiales aux personnes sans activité lucrative, les avances de pensions alimentaires, les bourses et prêts de formation ou les subsides pour l'assurance-maladie. Pour soutenir les familles avec des enfants en bas âge qui rencontrent des difficultés financières malgré leur activité lucrative, des prestations complémentaires pour les familles (PCFam) viennent d'être proposées au Grand Conseil. La plupart de ces prestations sont apparues dès les années 1990, soit au même moment ou après l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur l'aide sociale. Ciblées sur des besoins spécifiques, ces prestations ont contribué, en partie du moins, à éviter le recours à l'aide sociale dans de nombreuses situations. Toutefois, depuis lors, les risques sociaux ont évolué et de nouveaux besoins sont apparus auxquels l'aide sociale est aujourd'hui confrontée, notamment la

²² A l'exception des requérant-e-s d'asile qui relèvent de réglementations particulières.

divortialité, avec en corollaire la formation de familles monoparentales, le chômage des personnes âgées de plus de 55 ans ou le surendettement.

2.2.3 Prestations de l'aide sociale

La Constitution fédérale garantit à la fois la couverture des besoins de base et l'aide personnelle. Ces deux prestations ont pour but non seulement d'assurer le minimum vital pour les personnes dans le besoin, mais de favoriser aussi leur indépendance économique et personnelle ainsi que leur intégration sociale et professionnelle. L'aide sociale vise ainsi à remédier aux situations des personnes qui se trouvent dans le besoin, mais aussi de toutes celles qui se trouvent en difficulté sociale en prévenant la péjoration de leur situation et en évitant qu'elles ne doivent dépendre de la couverture des besoins de base. L'aide sociale est donc une mesure à la fois généraliste et préventive, mais aussi spécifique, lorsqu'elle doit répondre à des problématiques dont le traitement exige des compétences spécialisées, des moyens appropriés et une organisation adaptée pour assurer l'efficacité des prises en charge. Il en va ainsi des problématiques où les personnes en situation de précarité se trouvent sans logement, souffrent d'addiction, sont surendettées, sont confrontées à un handicap, sont proches de la retraite ou sont des femmes seules avec leurs enfants. Ces personnes trouvent le soutien dont elles ont besoin auprès de services sociaux spécialisés, les organisations à caractère social dans la nouvelle loi, subventionnées pour remplir cette mission, et dont l'intervention est complémentaire de celle des SSR.

Toutefois, l'aide sociale occupe une place particulière dans le système de protection sociale. Elle est subsidiaire à l'entretien et à l'assistance prodigués par la famille à ses membres et aux autres prestations légales et contractuelles auxquelles ont droit les personnes dans le besoin et les membres de leur ménage. Elle est aussi subsidiaire aux prestations volontaires de tiers. L'aide sociale est donc une prestation définie sur mesure et qui justifie un examen particulier de toute requête en rapport avec les normes prescrites par la loi. L'aide sociale garantit qu'aucune personne dans le canton ne demeure sans l'aide minimale prévue par la Constitution, quand bien même cette personne se trouverait dans l'indigence par sa faute ou par son ignorance.

L'application de l'aide sociale se réfère encore à d'autres principes fondamentaux parmi lesquels figurent celui de l'individualisation, de la couverture des besoins, de la proportionnalité, du professionnalisme, de l'efficacité et de la contre-prestation. Tous ces principes sont reconnus depuis de nombreuses années et ont été précisément recensés et définis dans les recommandations de la CSIAS.

Le calcul de la couverture des besoins de base se réfère aux recommandations de la CSIAS. Il est basé sur un budget dans lequel les dépenses reconnues se composent, dans chaque cas, des frais de logement (y compris les charges usuelles), des frais médicaux de base (y compris les franchises et les frais de traitements dentaires nécessaires) et du forfait pour l'entretien. A ces rubriques peuvent s'ajouter dans certains cas des prestations circonstanciées pour des besoins propres dus à l'état de santé, à la situation économique et familiale particulière des personnes et des membres de l'unité d'assistance. Enfin, des incitations financières peuvent s'ajouter sous forme de suppléments d'intégration ou de franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Ces diverses dépenses assurent ensemble le minimum social permettant non seulement l'existence et la survie des bénéficiaires de l'aide sociale, mais également de leur donner la possibilité de participer à la vie sociale et active tout en favorisant la responsabilité de soi et l'effort personnel.

Depuis 1998, les dépenses pour l'entretien sont forfaitisées sur la base d'un calcul scientifique réalisé par la CSIAS en collaboration avec l'OFS²³. Ce calcul est basé sur un panier-type de biens et de services dont le niveau a été déterminé par rapport au 10% des ménages suisses ayant les plus faibles revenus. Les forfaits pour l'entretien actuellement en vigueur se trouvent encore 10% en dessous de cette limite. Ce montant est en principe indexé et régulièrement adapté au coût de la vie en même temps que l'adaptation des PC par le Conseil fédéral.

²³ Cf. Forfait CSIAS pour l'entretien, Calcul actualisé par l'OFS, Département fédéral de l'intérieur DFI, Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel, 2015.

La couverture des besoins de base est calculée en déduisant les dépenses reconnues de l'ensemble des ressources disponibles. Le solde négatif équivaut au montant de l'aide financière accordée. C'est le principe de calcul des prestations sous condition de ressources.

L'aide personnelle constitue, parallèlement à la couverture des besoins de base, une partie indissociable d'une aide sociale efficace. L'aide personnelle prodiguée sous forme d'information et de conseil, de soutien au développement des ressources propres et de la capacité d'agir, de mise en relation ou de mobilisation des ressources de tiers fait le lien entre la garantie matérielle de l'existence, qui est un moyen, et l'insertion socioprofessionnelle et l'autonomie, qui sont les buts de l'aide sociale.

2.2.4 Les coûts de l'aide sociale

Les dépenses d'aide sociale, récapitulées dans le tableau ci-dessous, comprennent les dépenses pour la couverture des besoins de base et les frais de fonctionnement. Ces charges sont réparties, selon différentes clés précisées dans le tableau ci-dessous, entre les communes et l'Etat ainsi qu'entre l'Etat et la Confédération pour le domaine de l'asile.

Coûts globaux de l'aide sociale – LASoc du canton de Fribourg - état 2022	Communes (Francs)	Etat (Francs)
Dépenses d'aide matérielle et frais de fonctionnement		
Organisation de l'aide sociale :		
> Communes : frais de fonctionnement (salaires et les frais d'exploitation).	17 395 150.55	
> Etat : tâches LASoc assumées par le Service de l'action sociale (5 EPT estimée à 600 000 francs).		600 000.00
Prestations d'aide sociale réparties entre les communes et le canton de la manière suivante (art. 32 et 33 LASoc) :		
> Art. 4a al. 3 LASoc : frais des MIS à charge des communes 60% et 40% pour l'Etat	1 049 854.65	726 142.90
> Art. 7 LASoc : personnes domiciliées dans le canton, à charge des communes 60% et 40% pour l'Etat	19 358 859.88	13 904 593.75
> Art. 8 LASoc : personnes de passage dans le Canton ou sans domicile fixe, 100% à charge de l'Etat y compris les gens de voyage	00.00	905 083.80
> Frais de fonctionnement suivi des gens du voyage	00.00	60 000.00
Services sociaux spécialisés (art. 14 LASoc) : (La Tuile, Le Tremplin, Pro Infirmis, La Ligue fribourgeoise contre le cancer, Pro Senectute, SOS Futures mamans, Caritas Fribourg, Banc Public, Fri-Santé, Espace femmes) à charge des communes 50% et 50% pour l'Etat (**)	1 116 959.55	1 655 040.45
Sous-total 1 :	38 920 824.63	17 850 860.90
Aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugié-e-s	Communes (Francs)	Etat (Francs)
L'aide matérielle et l'encadrement pour les personnes relevant de l'asile ainsi que pour les réfugié-e-s, sont assurés par deux organisations mandatées par l'Etat de Fribourg (***) :		
> ORS : requérant-e-s, personnes admises à titre provisoire (AP), personnes déboutées et NEM		
> Requérant-e-s d'asile et AP -7 ans	0.00	14 879 342.15
> AP + 7 ans	0.00	3 995 688.60
> Personnes déboutées (RAD) et NEM	0.00	4 138 870.15
> Personnes à protéger (Permis S)		23 550 000.00
> Caritas Suisse : réfugié-e-s statutaires		
> Permis B -5 ans et AP -7 ans	0.00	12 556 610.60
> AP + 7 ans	0.00	2 472 808.00
> B +5 ans	0.00	9 315 616.70

Coûts globaux de l'aide sociale – LASoc du canton de Fribourg - état 2022	Communes (Francs)	Etat (Francs)
Dépenses d'aide matérielle et frais de fonctionnement		
Montants forfaitaires versés par la Confédération		
Le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) couvre partiellement les coûts liés aux personnes suivantes :		
> Requérant-e-s d'asile et AP -7	0.00	-13 222 756.85
> Personnes déboutées (RAD) et les NEM	0.00	586 608.00
> Réfugié-e-s B-5 et Réfugié-e-s AP-7 ans	0.00	-24 529 242.00
> Personnes à protéger (Permis S)		-16 633 306.00
Sous-total 2 :		17 110 239.35
Dépenses totales	Communes 38 920 824.63	Etat 34 961 100.25

Remarque : depuis le 8 avril 2017, les frais d'aide sociale concernant les confédérés domiciliés depuis moins de deux ans dans le canton ne sont plus remboursés par les cantons d'origine (modification de la LAS du 14.12.2012). Ces frais sont désormais répartis entre les communes qui en assument le 60% et l'Etat le 40%.

(**) Les parts assumées par les communes et l'Etat pour les services sociaux spécialisés sont en principe équivalentes (répartition 50%-50%). Toutefois, l'Etat couvre en plus les prestations des services sociaux spécialisés destinées aux personnes qui relèvent de l'article 8 LASoc et dont la prise en charge est couverte exclusivement par l'Etat, d'où la différence entre les montants assumés par l'Etat et les communes.

(***) Les frais liés aux requérants d'asile admis provisoirement (permis F) depuis plus de 7 ans, ainsi que les réfugié-e-s permis B + 5 ans et les réfugié-e-s admis provisoirement (AP + 7) depuis plus de 7 ans sont entièrement à la charge de l'Etat de Fribourg.

Les frais d'intégration ne sont pas compris dans les montants mentionnés ci-dessus.

Depuis l'introduction de la loi actuellement en vigueur, les dépenses nettes liées à la couverture des besoins de base LASoc, sans les charges relevant du domaine de l'asile, ont été en constante augmentation. Elles sont passées de 12 793 000 francs en 1995 à 43 175 000 francs en 2019 (2017 : 42 791 000). La moyenne des dépenses entre 2007 et 2017 a plus que doublé par rapport à celle de la période entre 1995 et 2006. Depuis 2020, ces dépenses ont connu un net recul pour atteindre 33 263 000 francs en 2022. Ce phénomène comparable partout en Suisse s'explique en grande partie d'abord par l'intervention de différentes aides fédérales et cantonales pour répondre à la crise économique consécutive à la pandémie de Covid-19. Il s'explique aussi par la situation récente du marché de l'emploi, particulièrement favorable pour les personnes faiblement qualifiées.

L'augmentation apparue dès la fin des années nonante est évidemment en rapport avec la croissance démographique dans notre canton, mais pas uniquement. La croissance des dépenses liées à la couverture des besoins de base est nettement supérieure à celle du nombre de bénéficiaires. En considérant seulement la dernière décennie, il s'avère qu'entre 2007 et 2017, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 13.6%, tandis que le coût moyen des besoins de base par bénéficiaire a augmenté de 54%.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. Le nombre de chômeurs et chômeuses de longue durée et de personnes atteintes dans leur santé est en augmentation. La durée de l'aide sociale est à la hausse et entraîne une augmentation des charges en raison de l'accumulation des situations. La proportion de dossiers actifs depuis plus de 6 ans est passée de 9.2 % en 2006 à 19.3 en 2017. Le prix médian du loyer par pièce pris en charge par l'aide sociale est passé de 351 francs à 383 francs entre 2007 et 2017. Les dépenses liées à la couverture des besoins de base ont franchi un palier important entre 2013 et 2014, passant de 35 218 000 francs à 42 443 000 francs, soit une augmentation de 20.52% dont 10.75% résultent des mesures structurelles d'économie entraînant une augmentation de la part des primes de caisses maladies à charge de l'aide sociale. Des transferts de charges des assurances sociales vers l'aide sociale engendrent pour elle des coûts supplémentaires (exemple : la modification de la LACI en 2011, +3 mio de francs).

Les frais de fonctionnement des SSR sont passés entre 1999²⁴ et 2022 de 5 783 674 francs à 17 395 150 francs, soit plus du double. Cette évolution s'explique en grande partie par l'adaptation de la dotation des SSR en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires à l'aide sociale et de la complexification des situations. Au cours de cette période, le nombre d'assistantes sociales et d'assistants sociaux est passé de 38.5 EPT à 73.5 EPT en 2022. La prise en charge moyenne de bénéficiaires par EPT est passée de 208 en 1999 à 104 en 2022.

2.2.5 Conclusion

La loi fédérale exige des cantons qu'ils assurent l'organisation de l'aide sociale. Cette organisation a évolué au cours des 25 dernières années avec une augmentation des dotations et des frais de fonctionnement en rapport avec l'accroissement du nombre de bénéficiaires, de la complexification des situations et de l'augmentation des charges liées à la couverture des besoins de base. Cette évolution correspond à celle de toute la société et des transformations socio-économiques qu'elle a connues dans les dernières décennies.

3 Axes de la révision

Le but principal de la loi sur l'aide sociale n'est pas remis en cause. La loi actuelle a fait ses preuves et permet à l'aide sociale de remplir son rôle d'ultime filet de la sécurité sociale. Le projet de loi a pour objectif d'adapter l'aide sociale aux défis résultant de l'évolution de notre société et de consolider son rôle primordial de protection. La réforme vise à moderniser le dispositif, clarifier ses règles de fonctionnement et simplifier son organisation. Les principales nouveautés par rapport au droit actuel se situent sur trois axes : renforcer l'organisation du dispositif, améliorer les instruments de l'aide sociale et développer la politique préventive.

3.1 Renforcer l'organisation du dispositif d'aide sociale

3.1.1 Nouvelle organisation territoriale

La Constitution fribourgeoise confie la tâche d'assurer l'aide sociale dans le canton conjointement à l'Etat et aux communes. Ensemble, ils sont aussi chargés de prévenir les situations de précarité. Le projet de loi maintient la répartition actuelle des compétences. Les communes restent responsables de la mise en place des SSR et désignent les commissions sociales en tant qu'autorités d'aide sociale. Au plan cantonal, le Conseil d'Etat demeure l'autorité de référence pour l'ensemble de l'organisation de l'aide sociale. Il édicte les ordonnances. La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) adopte les directives d'application. Le Service de l'action sociale (SASoc) assure la coordination du dispositif, sa mise en œuvre et la surveillance de l'application des normes.

Le projet de loi promet toutefois une nouvelle organisation territoriale. Désormais, le dispositif d'aide sociale repose sur un SSR et une commission sociale par district, pour former une région d'aide sociale qui devient le périmètre de référence pour l'organisation de l'aide sociale. Pour préserver un équilibre entre les régions, compte tenu de l'inégale répartition de la population entre les districts, le projet de loi ouvre aussi la possibilité aux villes avec un bassin de population d'au moins 25 000 habitants de former leur propre région d'aide sociale.

D'autres organisations, telles que celles des Justices de paix, se sont aussi calquées sur ce périmètre. Tout en préservant une proximité avec la population, ce périmètre offre une meilleure efficacité grâce à une consolidation des moyens. Par ce biais, la concertation entre les acteurs de l'aide sociale, leur rapidité et leur capacité d'adaptation sont améliorées. Cette solution répond à plusieurs attentes. Elle contribue à l'harmonisation des pratiques, favorise l'égalité de traitement, accroît le professionnalisme, améliore la qualité du traitement des dossiers, renforce les collaborations et la circulation d'informations au sein du dispositif et avec les partenaires, augmente la crédibilité de l'aide sociale envers les partenaires, limite les frais d'exploitation et fournit les prestations nécessaires à un meilleur coût. Elle améliore aussi les conditions de travail des professionnels de l'aide sociale et leur sécurité, optimise la

²⁴ Information disponible depuis 1999.

gestion des tâches administratives et augmente la disponibilité des professionnels pour l'intervention sociale et l'aide personnelle. Cette organisation de l'aide sociale par district est d'ailleurs déjà la solution adoptée en Gruyère et dans la Broye.

Toutefois, cette nouvelle organisation n'empêche pas les communes et les associations de communes d'ouvrir des antennes locales si elles le souhaitent, mais il ne peut y avoir qu'une seule commission sociale et qu'un seul service social par région d'aide sociale.

A titre indicatif, parmi les 21 SSR du canton, 18 sont responsables de moins de 500 dossiers et plus de la moitié d'entre eux (13) en suivent moins de 200. Seuls 2 SSR gèrent entre 1018 et 1090 dossiers. Les frais de fonctionnement du premier s'élèvent à 5 286 223 francs, tandis que ceux du second se montent à 1 784 832 francs. Le premier est doté de 37,5 EPT et le second de 13,7 EPT.

3.1.2 Simplification et clarification des procédures d'aide sociale

Dans cette nouvelle organisation, la définition des rôles de toutes les instances concernées est améliorée. En déterminant précisément les tâches et les responsabilités de tous les services et de toutes les autorités concernées, la coordination est facilitée, les synergies renforcées et, globalement, la capacité du dispositif de s'adapter à l'évolution des problématiques sociales sera plus forte et les coûts mieux maîtrisés. Toutefois, la configuration des dispositifs pourra être adaptée dans chaque région. En dehors de la création d'antennes, les régions d'aide sociale peuvent aussi donner à leur commission sociale la possibilité de déléguer certaines tâches au SSR. Cette délégation permet ainsi à l'autorité d'aide sociale de se concentrer sur les décisions nécessitant une appréciation des situations dans l'application des conditions de la loi. Cette possibilité se justifie du fait de la nouvelle organisation territoriale dont le périmètre implique le traitement d'un volume de situations plus important que celui qu'ont connu jusqu'ici la plupart des commissions sociales.

La clarification des rôles concerne aussi la répartition des tâches dans l'exécution des dispositions en matière d'asile et suivant lesquelles l'Etat remplit les missions confiées par la Confédération aux cantons en étroite collaboration avec les autorités fédérales. Cette répartition confirme l'expérience en vigueur depuis les changements survenus dans la loi fédérale en 2014. L'évolution récente de la crise migratoire en rapport notamment avec les conséquences de l'invasion russe contre l'Ukraine a montré la pertinence et les avantages d'un dispositif simple et clair, qui a fait ses preuves depuis 2014. L'efficacité de ce dispositif tient aussi à sa logique qui, en termes d'imputation, définit clairement les responsabilités. Ce système est aussi plus simple et moins onéreux pour la facturation des prestations entre le SASoc, les mandataires asiles et les SSR. L'Etat assure la politique d'accueil et d'intégration pour les requérant-e-s d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour ainsi que les réfugié-e-s, les réfugié-e-s admis à titre provisoire et les personnes à protéger avec une autorisation de séjour. A partir de l'obtention du permis d'établissement, ces personnes vont résider durablement en Suisse et accèdent de ce fait au régime ordinaire d'aide sociale et seront suivis par un SSR, pour autant qu'elles en aient besoin. Il en est de même pour toutes les personnes qui en raison d'un changement de statut dépendent des dispositions de la LEI.

La définition du cadre d'application est améliorée aussi sur le plan de la procédure. Celle-ci est simplifiée, tout en précisant systématiquement les règles essentielles depuis la requête d'aide jusqu'à la clôture du dossier, en passant par les règles d'observation qui légitiment les contrôles destinés à prévenir ou détecter les abus. Cette procédure correspond à la position de l'aide sociale, comme ultime filet du système de protection sociale, afin de répondre aux situations de précarité qui se présentent dans les SSR. Il s'agit à la fois d'être précis pour justifier les aides accordées dans des situations variées et de répondre avec célérité à leur désarmement, en accordant le cas échéant une couverture des besoins de base provisoire. Pour le reste, la procédure peut désormais se référer au code de procédure et de juridiction administrative qui s'applique aussi dans ce cadre.

L'une des simplifications majeures dans ce domaine consiste à renoncer à la distinction entre les situations de domicile et celle de séjour qui, actuellement, mobilisent deux autorités d'aide sociale différentes (article 7 et article 8 LASoc). Désormais, le principe appliqué est celui de la compétence à raison du lieu. Il s'agit d'une harmonisation des

principes, puisque cette règle est celle qui découle de la loi fédérale en matière d'assistance (LAS). L'autorité compétente qui délivre l'aide est ainsi celle du lieu où la personne dans le besoin est, soit domiciliée, soit en séjour.

3.1.3 Articulation du dispositif et harmonisation des pratiques

L'organisation de l'aide sociale sur le plan suisse implique les trois niveaux de notre système fédéraliste. La Confédération, avec la loi en matière d'aide sociale, fixe le cadre et la répartition des compétences entre les cantons. La Confédération exerce aussi les compétences conformément aux dispositions de la loi sur l'asile (LASi). Au plan cantonal, l'Etat et les communes sont responsables de la mise en place du dispositif d'aide sociale. Les tâches exercées à tous les niveaux sont complémentaires et contribuent ensemble aux objectifs de ce maillon du système de notre protection sociale. C'est la raison pour laquelle une bonne articulation du dispositif cantonal est essentiel pour assurer la cohérence de sa mise en œuvre et l'harmonisation des pratiques

Le SASoc a entretenu jusqu'ici cette articulation par différentes mesures telles que la transmission systématique d'informations, l'élaboration de recommandations, des journées thématiques, des révisions et visites, des conventions, différents instruments comme les garanties de loyer, jusqu'à la constitution d'un répertoire de jurisprudence, en collaboration avec le service social de la Ville de Fribourg, et qui est disponible en ligne. Le projet de loi confirme le rôle de coordination du SASoc et lui confère une tâche d'inspection des organes d'application. Désormais, le projet de loi instaure deux nouvelles modalités de coordination : la conférence des président-e-s des commissions sociales ainsi que celle des responsables des services sociaux régionaux.

Ces deux conférences jouent un rôle consultatif. Celle des président-e-s des commissions sociales veille à l'harmonisation et à la cohérence de l'application de l'aide sociale. Elle peut être sollicitée, par exemple, pour préavis des actes législatifs ou des directives d'application, le plan d'action du Conseil d'Etat ou pour l'attribution d'un nouveau mandat à une organisation à caractère social. La conférence des responsables des services sociaux régionaux soutient également l'articulation entre l'Etat et les communes dans leurs tâches conjointes au travers d'échanges entre les SSR et avec le SASoc. Ces échanges visent à faciliter la circulation d'informations, la mise en place de processus systématiques, l'ajustement des procédures et l'émergence de bonnes pratiques. Elle peut être sollicitée, par exemple, pour la régulation de collaborations par le biais de convention, la mise au point de procédures comme celle des garanties de loyer ou pour préavis des recommandations en matière d'application des normes.

La complexification des situations mobilise considérablement les SSR. Cette complexité nécessite aussi davantage de compétences spécialisées dans maints domaines et implique de travail avec de multiple partenaires. Fort des expériences acquises jusqu'ici, le projet de loi souligne l'importance des collaborations entre les organes chargés de l'application de l'aide sociale et tous les autres services pouvant contribuer à l'amélioration des situations de précarité dans les domaines tels que la santé, la formation, l'emploi, la justice, l'éducation, les assurances sociales ou l'intégration. Grâce à la collaboration, la loi entend créer des relations de partenariat et soutenir une vision commune des solutions permettant de relever les défis auxquels l'aide sociale est confrontée.

3.2 Amélioration des instruments de l'aide sociale

3.2.1 Meilleures définitions des prestations

Les prestations de l'aide sociale constituent le principal levier pour lutter contre la pauvreté et prévenir ce phénomène. Le projet de loi définit ces prestations pour en préciser la portée et expliciter les conditions et modalités d'application. Ces prestations comprennent l'aide personnelle, la couverture des besoins de base, dont l'aide d'urgence, les mesures d'insertion socioprofessionnelles ainsi que le soutien à la formation. La loi clarifie le contenu de toutes ces prestations et apporte les explications pour leur mise en œuvre. Elle spécifie notamment les modalités de calcul de la couverture des besoins de base, la composition de l'unité d'assistance, la question des jeunes, des concubin-e-s, les besoins reconnus, la double domiciliation des époux. Elle tient compte de l'évolution de la mobilité en clarifiant la situation des biens immobiliers à l'étranger, la responsabilité des tiers accordant des garanties pour le séjour d'étrangers et d'étrangères.

La loi rappelle également les droits et les obligations des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle énumère les critères du refus de l'aide ou de suppression de la couverture des besoins de base ainsi que pour les sanctions. Elle tient compte aussi des situations de dessaisissement pour en réduire l'impact sur l'aide sociale. Enfin, les modalités du remboursement, avec les exigences qu'elles comportent, sont clairement posées.

Toutes ces précisions sont apportées afin de disposer d'un cadre d'application clair. Il ne s'agit en aucun cas de réduire ou limiter l'accès aux prestations. L'explicitation de ces règles garantit aux personnes qui se trouvent dans le besoin de réellement bénéficier de façon équitable de l'aide à laquelle elles ont droit et donne l'assurance d'une gestion rigoureuse des prestations.

3.2.2 Optimisation du système d'information électronique

Le projet de loi pose les bases d'un système d'échange d'information et de gestion électronique des données indispensable pour le fonctionnement d'un dispositif social moderne. Cet outil doit assurer deux fonctions. La première vise à assurer la circulation de l'information entre les SSR et avec le Service de l'action sociale. Il s'agit d'abord de la facturation des prestations et de la répartition des frais entre les communes et avec l'Etat. Sur ces données comptables se greffent ensuite, pour chaque dossier, d'autres informations sociodémographiques, statistiques ou documentaires qui renseignent sur l'ensemble des situations d'aide sociale. Ces données servent sur le plan cantonal à exercer le pilotage et la surveillance du dispositif. Sur le plan régional, ces données permettent aux SSR d'assurer le suivi des situations. Lors d'un transfert de dossier, le système de gestion électronique des données évite au nouveau SSR de ressaisir les données, renseigne ce dernier sur la situation antérieure et permet d'assurer la continuité des aides, mais aussi des remboursements. Aujourd'hui, les informations convergent vers le Service de l'action sociale, mais ne peuvent être consultées en retour par les SSR (exemple, consultation de la dette d'assistance). Demain, la circulation de l'information permettra la concrétisation d'une gestion régionale du dispositif, assumée par plusieurs autorités d'application sur le plan cantonal, mais réunies autour d'une seule aide sociale.

A noter qu'une partie des SSR viennent de changer leur application informatique et l'introduction avec le projet de loi d'un nouveau système paraît prématuré. Le passage de 24 SSR à 1 service social par région d'aide sociale nécessite en effet l'adaptation des systèmes informatiques des SSR comme celui du SASoc. Toutefois, cette adaptation n'aura pas lieu avant la formation des régions d'aide sociale, soit en 2029. Or d'ici-là, l'application dont vient de s'équiper une partie des SSR sera désuète, comme celle des autres SSR et celle du SASoc qui date de 1994. Le fournisseur informatique des SSR a du reste déjà annoncé le remplacement de l'application actuelle dans un proche avenir. C'est la raison pour laquelle le projet de loi anticipe cette évolution et pose directement les bases d'un nouvel outil coordonné sur le plan cantonal.

La seconde fonction du système de gestion des données vise à faciliter l'échange d'informations entre le dispositif d'aide sociale et les autres partenaires auprès desquels de nombreux contrôles doivent être effectués. Il s'agit par ce biais d'introduire une systématique et un automatisme dans le contrôle de la subsidiarité qui a lieu au quotidien. Ces vérifications visent notamment la consultation des données auprès du contrôle des habitants, mais aussi de toutes les prestations sous condition de ressources, telles que les subsides pour l'assurance maladie ou les bourses d'études, ainsi que les données de l'Office cantonal de la circulation et de la navigation ou celles du Service cantonal des contributions.

3.2.3 Mise en place d'instruments communs

Pour l'évaluation des situations, les SSR ont recours à certaines compétences dont celles des médecins-dentistes, déjà disponibles actuellement, ou celles de médecins-conseils dont les SSR auraient besoin. Le projet de loi dote l'aide sociale d'instruments communs afin que chaque SSR ne soit pas obligé d'organiser lui-même toutes les ressources dont il a besoin, ce qui permet ainsi de renforcer l'efficacité du dispositif.

3.3 Développement d'une politique préventive

Le projet de loi vise à donner les moyens à l'aide sociale de remédier aux situations de pauvreté, mais aussi d'agir à différents niveaux pour les prévenir ou éviter leur reproduction. Cette prévention, sur le plan individuel, consiste à renforcer les compétences des personnes par le biais notamment de mesures d'insertion socioprofessionnelle ou de formation et, sur plan collectif, à développer une politique transversale destinée à agir en amont de l'aide sociale.

3.3.1 Poursuite de l'insertion socioprofessionnelle

L'introduction des mesures d'insertion socioprofessionnelle (MIS) dans l'aide sociale correspond au mouvement d'activation des politiques sociales qui a débuté en Suisse dans les années 1990 d'abord dans les assurances sociales, puis également dans l'aide sociale. Depuis lors, l'expérience a confirmé la pertinence de cette stratégie. Le projet de loi intègre ces mesures qui constituent un moyen propre dont disposent les SSR pour soutenir la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale.

L'expérience permet aussi d'anticiper certains écueils dont le projet de loi a également tenu compte. Ces mesures ne sont pas adaptées à toutes les problématiques et ne peuvent pas ramener toutes les situations sur le marché du travail, en particulier les personnes dont le niveau de qualification est très éloigné des exigences professionnelles. Ces mesures ne sont pas non plus conçues dans une optique occupationnelle, mais certaines sont prévues sur une longue période adaptée à des rythmes plus lents. A noter que depuis 2022 des aménagements ont été apportés dans le cadre de la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP), pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale matérielle de longue durée d'accéder aux prestations résidentielles de nature occupationnelle octroyées par des institutions spécialisées. La constitution d'un catalogue de mesures a été maintenu afin de préserver la cohérence de cette stratégie, permettre à tous les services de profiter d'opportunités, assurer une maîtrise des coûts, une qualité et une efficacité. Parmi les nouveautés, le projet de loi permet d'ouvrir l'accès aux MIS à titre préventif pour des personnes qui ne bénéficient pas de la couverture des besoins de base par le biais de l'aide d'appoint. La loi permet aussi de se procurer auprès d'un fournisseur un lot de mesures afin de pouvoir bénéficier de conditions avantageuses et, pour le fournisseur, d'une planification plus rationnelle.

3.3.2 Investissement dans la formation

Le projet de loi comporte un changement de paradigme et propose désormais d'investir dans la formation afin d'améliorer les possibilités d'insertion socio-professionnelle, en particulier pour les jeunes, mais aussi pour les bénéficiaires plus âgés, aussi longtemps que la réalisation d'une formation qualifiante s'avère pertinente.

Le faible niveau de qualification des bénéficiaires de l'aide sociale et les transformations socioéconomiques, relevés précédemment, accroissent le risque pour les bénéficiaires de l'aide sociale de demeurer durablement dépendants de cette prestation. Jusqu'ici, l'aide sociale n'autorisait qu'une première formation et la priorité était l'insertion professionnelle dans les meilleurs délais. Toutefois, la CSIAS a relevé au niveau national que le potentiel de la formation des bénéficiaires de l'aide sociale est à ce jour sous-exploité. Grâce à des mesures de formation appropriées, certaines personnes peuvent être insérées durablement sur le marché du travail. Les mesures de formation profitent également aux personnes pour lesquelles une activité lucrative ne semble guère envisageable à court et à moyen terme. Dans ce cas, la formation peut contribuer à favoriser une gestion autonome de la vie quotidienne et à améliorer aussi l'état de santé, ce qui facilite l'intégration sociale et l'insertion professionnelle sur le long terme.

Le projet de loi propose ainsi une nouvelle approche et d'investir dans la formation. Les bénéficiaires de l'aide sociale, en commençant par les jeunes, dépourvus des compétences de base requises ou sans apprentissage achevé, doivent avoir l'opportunité de se former. Pour réaliser un cursus de formation, il est nécessaire de clarifier les aptitudes et les compétences individuelles, fixer des objectifs, trouver une filière adéquate et garantir un financement permettant de couvrir le minimum vital. Evidemment, l'aide sociale ne va pas se substituer aux institutions qui assurent déjà actuellement le financement de formations. Mais à titre subsidiaire, l'aide sociale peut prendre en charge des formations lorsque cet investissement permet de prévenir le risque d'une dépendance durable à cette aide financière.

Les bénéficiaires de l'aide sociale engagés dans une mesure d'insertion socioprofessionnelle (MIS) sont déjà libérés de l'obligation de remboursement de la couverture de besoins de base. Désormais, la même disposition s'applique aux personnes engagées dans une formation qualifiante ainsi qu'aux membres de leur unité d'assistance. L'abandon de l'obligation de remboursement a un effet incitatif qui a été démontré pour les MIS. Cet objectif de formation ne s'applique pas à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale sans qualification, dont la proportion s'élève à 60.3%, mais uniquement à ceux pour lesquels une qualification permet d'améliorer leur chance sur le marché du travail.

3.3.3 Anticipation des risques sociaux par une politique sociale transversale

Le projet de loi concrétise la mise en place d'une politique sociale préventive et à la fois transversale destinée à agir en amont de l'aide sociale. L'aide sociale ne peut à elle seule résoudre toutes les situations auxquelles elle est confrontée, en particulier sur le plan structurel. Parallèlement à un traitement individuel des situations, le projet de loi vise la mise en place de stratégies concertées et coordonnées sur le plan cantonal et qui soit développées en rapport avec l'évolution des risques sociaux.

Concrètement, cette politique s'appuie sur le rapport sur la situation sociale et la pauvreté, dont une nouvelle édition est prévue à chaque législature, et qui est conçu comme un instrument d'évaluation et de monitoring, tel que l'a d'ailleurs souhaité le législateur. Sur la base de ce rapport, le projet de loi fixe un plan d'action périodique destiné à recommander des mesures ciblées en rapport avec une problématique spécifique. Le programme de lutte contre le chômage de longue durée, adopté par le Conseil d'Etat en 2013, illustre le type de démarche qui peuvent être mis en place à l'avenir sous forme de plan d'action. Celui-ci est transversal, pour prendre en compte le caractère systémique des problématiques. Il est défini et mis en œuvre de manière concertée, avec les communes et propose en fonction des besoins des collaborations entre les Directions du Conseil d'Etat.

3.3.4 Limitation de l'obligation de remboursement

Le principe du remboursement est fixé dans la loi fédérale, la LAS, qui accorde aux cantons la compétence d'en déterminer les modalités. Le projet de loi prévoit la limitation de l'obligation de remboursement dans certain cas dans un but préventif.

Pour rappel, l'obligation de remboursement s'applique aux situations suivantes : lorsque les prestations ont été versées à titre d'avance, par exemple sur des prestations financières de l'assurance-invalidité ; lorsque les prestations ont été versées indûment, en raison d'une faute du bénéficiaire ou lors d'un versement erroné de prestations ; lors de la vente d'un bien immobilier ou mobilier lorsque l'aide a été versée à un propriétaire ; en cas d'entrée en possession d'une fortune importante, par exemple suite à un héritage ou un gain de loterie. Il reste les situations de remboursement, après la période d'aide, des soutiens financiers légalement accordés, lorsque les bénéficiaires obtiennent des revenus provenant d'une activité lucrative. Dans ce cas, les normes CSIAS recommandent d'y renoncer ou, du moins, de procéder avec précaution. La règle consiste à établir un budget élargi qui est comparé au revenu actuel. Le remboursement mensuel réclamé correspond, au maximum, à la moitié de la différence entre le revenu actuel et le budget élargi. Lorsque l'aide a duré plusieurs années, le remboursement est réclamé au plus tôt un an après la fin de l'aide, ceci afin de consolider l'intégration sociale et économique. En outre, la durée de remboursement ne dépasse pas quatre ans au total.

L'enquête menée pour le rapport faisant suite au postulat 2021-GC-130 concernant le « Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? » montre un effet contreproductif de cette obligation sur l'insertion socioprofessionnelle et les sorties de l'aide sociale, ce qui à son tour peut engendrer une hausse des coûts de l'aide sociale. Par ailleurs, l'obligation de remboursement est aussi un facteur contribuant au phénomène du non-recours aux prestations à l'aide sociale, ce qui favorise souvent une détérioration de situation et une complexification des situations. C'est la raison pour laquelle, à titre préventif, le projet de loi prévoit de limiter dans ces cas l'obligation de remboursement. Le remboursement de l'aide sociale est maintenu lors de la reprise d'une activité, pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré. L'ordonnance fixe les modalités d'application de cette règle.

4 Conséquences financières

Au plan financier, le projet de loi maintient le taux de répartition des charges d'aide sociale à raison de 40% pour l'Etat et de 60% pour les communes. Le statu quo subsiste également en ce qui concerne la répartition des frais de fonctionnement pour les SSR qui sont entièrement assumés par les communes, à l'exception des coûts de fonctionnement du système d'information électronique qui sont financés à 50% par les communes et à 50% par l'Etat. En effet, dans le nouveau dispositif, l'Etat utilisera aussi ce système d'information et il disposera d'une application en remplacement de celle qu'il utilise aujourd'hui pour remplir sa mission. En ce qui concerne les frais des organisations à caractère social, ils sont répartis à raison de 50% pour les communes et 50% pour l'Etat, comme c'est le cas actuellement.

Les implications financières de cette réforme se concentrent sur trois aménagements prévus par le projet de loi.

4.1 Simplification de la détermination des compétences en matière d'aide sociale

Le projet de loi prévoit d'appliquer par analogie le principe de la LAS en abandonnant la distinction entre autorités d'aide sociale selon que les personnes dans le besoin sont domiciliées ou en séjour. En effet la LASoc de 1991 charge les commissions sociales de se prononcer sur l'aide accordée aux personnes domiciliées dans leurs communes (article 7 LASoc), tandis que le SASoc se prononce sur les situations de séjour (article 8 LASoc). Les frais de la couverture des besoins de base pour les situations correspondant à l'article 7 LASoc sont répartis entre l'Etat et les communes, tandis que les frais concernant l'article 8 LASoc sont assumés à 100% par l'Etat. Ces frais se sont élevés en 2022 à 905 084 francs. Ils sont au même niveau depuis plusieurs années. L'Etat s'acquitte séparément d'un montant de 60 000 francs pour les frais de fonctionnement résultant de la gestion des situations issues des minorités nationales nomades « Yéniches et Manouches » et dont le site de stationnement est fixé sur la place de Châtillon, sise sur la commune d'Hauterive. Depuis le 12 décembre 1996 une convention entre l'Etat et l'association des communes « Home médicalisé et Service social du Gibloux » fixe une participation de l'Etat aux frais de gestion de ces situations. Le projet de loi propose de conserver ce principe. Désormais les autorités désignées par les communes décident pour toutes les situations. Ceci épargne aux SSR de nombreuses démarches auprès du SASoc pour annoncer, expliquer et justifier les situations et leur suivi.

Cette innovation constitue une simplification importante du dispositif d'aide sociale et qui n'engendre aucune charge supplémentaire. La répartition de la couverture des besoins de base entre l'Etat et les communes englobe désormais toutes les situations d'aide sociale. Il en résulte une charge supplémentaire pour les communes qui est estimée, selon les résultats de l'exercice 2022, à 543 050 francs par année. La part assumée par l'Etat s'élève à 362 034 francs.

4.2 Système d'information électronique commun

L'avant-projet de loi institue un système d'information électronique commun aux organes chargés de l'exécution de la présente loi. Ce système est avantageux tant pour les communes que pour l'Etat. La mise en place d'un tel système permet de simplifier et automatiser la coordination, la transmission et l'échange des informations utiles pour la gestion des dossiers, la délivrance des prestations d'aide sociale, la répartition des charges entre Etat et communes et les communes entre elles. Ce système facilite la circulation de l'information et garantit une application homogène et conforme aux dispositions de la présente loi. Il vise en outre à optimiser l'échange d'information entre le dispositif d'aide sociale et les autres partenaires auprès desquels des contrôles doivent être effectués (ex : subsides LAMal, bourses, etc.). De plus, le passage de 24 SSR à 1 par région d'aide sociale nécessite une adaptation de leurs systèmes informatiques et le SASoc doit également renouveler son application, qui date de 1994, pour correspondre à ce nouveau système. Les adaptations ainsi que la maintenance des systèmes informatiques des SSR et de l'Etat seront financièrement plus avantageuses pour les communes en étant réalisées dans un projet conjoint et coordonné. La réalisation de solutions informatiques distinctes pour chaque SSR est en effet plus onéreuse pour les communes, engendre des frais de coordination supplémentaires et pose des problèmes de compatibilité.

Sur la base d'une analyse effectuée en collaboration avec le Service informatique de l'Etat (SITel) à partir de marchés publics réalisés dans d'autres cantons pour des systèmes analogues, le système d'information électronique proposé dans le projet de loi est estimé à 3 millions. Ce montant comprend tous les frais, dont les applications informatiques, la base de données, les modules d'échange d'information ainsi que la mise en place du système (analyse, gestion de projet, installation et transfert des données).

S'ajoutent à ces frais des dépenses annuelles de maintenance et de développement du système qui sont estimées à 300 000 francs par année.

Le projet de loi prévoit une répartition de ces frais, tant pour la dépense initiale d'installation du système que pour sa maintenance et son développement ultérieur, à raison de 50% pour l'Etat et 50% pour les communes.

4.3 Coordination du dispositif d'aide sociale

Le projet de loi confie au Service de l'action sociale une tâche de coordination visant à assurer une application cohérente et homogène de la loi. Cette coordination consiste, d'une part, à entretenir et développer une harmonisation des pratiques et des procédures et, d'autre part, à exécuter des tâches de surveillance de la mise en œuvre de la loi par les autorités d'aide sociale.

En outre, le projet de loi concrétise la mise en place d'une politique sociale préventive et à la fois transversale destinée à agir en amont de l'aide sociale afin d'enrayer les processus de précarisation. Le SASoc est chargé dans ce contexte de définir et d'élaborer un plan d'action périodique, adopté par le Conseil d'Etat, de suivre sa mise en œuvre et de veiller à la coordination des mesures.

Ces nouvelles tâches dans le dispositif d'aide sociale nécessitent deux postes estimés ensemble à 240 000 francs à charge de l'Etat, dont 120 000 francs en remplacement d'un montant forfaitaire qui figure à la rubrique SASoc/AISO 3010.140.

4.4 Synthèse des conséquences financières

Projet LASoc	Modifications	Charges (francs)	Répartition actuelle		Répartition à venir	
			Etat (francs)	Communes (francs)	Etat (francs)	Communes (francs)
Frais de fonctionnement						
54 et 81 al. 2	Médecin conseil	50 000 (estimation)	-	-	-	50 000
55 et 78 al.2 let. e	Système d'information électronique commun : maintenance	300 000 (estimation pour l'ensemble du système)	150 000	170 000	150 000	150 000
43 al.1 let. a et g	Coordination LASoc et suivi du plan d'action (remplacement d'un montant forfaitaire)	120 000	120 000	-	120 000	-
43 al. 1 let. b	Surveillance de l'application LASoc	120 000	-	-	120 000	-
Total			270 000	170 000	390 000	200 000
Montants supplémentaires à charge de l'Etat et des Communes					120 000	30 000

Prestations LASoc						
Projet LASoc	Modifications	Charges (francs)	Répartition actuelle		Répartition à venir	
			Etat (francs)	Communes (francs)	Etat (francs)	Communes (francs)
46	Compétence à raison du lieu : simplification	905 084 (réf. 2022)	905 084	-	362 034	543 050
70 al.1 let. b	Limitation de l'obligation de remboursement	- 1 660 000 (estimation réf. 2019)*	- 664 000	- 996 000	- 166 000	- 249 000
19 al. 5	Franchises sur les montants des revenus et la fortune	732 000 (estimation réf. 2022)**	1 170 000	1 758 000	1 464 000	2 196 000
Total			1 411 084	762 000	1 660 034	2 490 050
Montants supplémentaires à charge de l'Etat et des Communes					248 950	1 728 050

* Ce montant concerne uniquement les remboursements obtenus à partir des revenus d'une activité lucrative. La réduction des recettes consécutives à la limitation de l'obligation de remboursement est estimée à 75%. Cette proportion est difficile à déterminer, car il n'existe pas d'informations sur le niveau des revenus des personnes qui sortent de l'aide sociale. L'expérience indique que le nombre de personnes qui retrouvent un revenu supérieur à la moyenne est limité, mais leur remboursement est proportionnellement plus élevé.

** Ce montant représente une estimation de l'augmentation de la franchise passant de 400 francs à 500 francs selon les recommandations de la CSIAS pour limiter l'effet de seuil à la sortie de l'aide sociale.

Investissement						
Projet LASoc	Modifications	Charges (francs)	Répartition actuelle		Répartition à venir	
			Etat (francs)	Communes (francs)	Etat (francs)	Communes (francs)
55 et 78 al. 2 let. e	Système d'information électronique : mise en place	3 000 000 (estimation, investissement unique)	*	*	1 500 000	1 500 000

*L'équipement informatique actuel est suffisant jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation de l'aide sociale. Aucun investissement n'est prévu dans l'intervalle. Le renouvellement des équipements informatiques coïncide avec l'instauration des régions d'aide sociale. De nouveaux investissements sont donc prévus pour cette échéance.

5 Réduction des frais de fonctionnement des SSR

Le projet de loi a aussi des incidences financières sur l'organisation du dispositif puisque les communes réduisent le nombre de SSR. Cette réorganisation a donc forcément un impact financier sur les frais de fonctionnement des SSR, des frais qui sont entièrement à charge des communes. Il appartient aux communes de déterminer les solutions permettant d'obtenir les meilleures synergies et de trouver au plan local la formule la plus avantageuse. Pour rappel, en 2022, les frais de fonctionnement se sont élevés à 17 395 150 de francs, dont 14 882 032 de francs pour les salaires et 2 513 118 de francs pour les frais d'exploitation.

6 Résultats de la consultation

L'avant-projet LASoc a été mis en consultation entre le 25 janvier et le 26 avril 2021. 97 entités ont été consultées et 86 se sont déterminées sur l'avant-projet de loi.

D'une manière générale, les orientations de la révision par rapport à ses principaux axes ont été saluées. La définition des prestations, le développement de la prévention, la clarification des rôles et des procédures, le renforcement de l'articulation et de la coordination du dispositif sont autant d'améliorations nécessaires pour l'aide sociale pour anticiper l'évolution des risques sociaux.

Une des entités consultées a toutefois soulevé une question fondamentale qui apparaît en rapport avec l'introduction parallèlement des prestations complémentaires pour les familles. Cette nouvelle prestation se conjugue avec d'autres telles que le système de réduction des primes LAMal, le soutien à la formation et les bourses ou les aides accordées dans le domaine de l'asile et des réfugiés. La révision de la LASoc n'est-elle pas l'opportunité de reconsidérer l'organisation de ces prestations et le partage des tâches et des charges entre l'Etat et les communes ? L'analyse de ce questionnement a débouché sur certaines clarifications. La proposition de l'exclusion des primes LAMal des prestations d'aide sociale a par exemple été examinée sous l'angle des modifications législatives en cours dans ce domaine sur le plan fédéral. D'autres remarques ont amené à des ajustements du projet de loi sur l'aide sociale. Ces remarques rejoignent aussi certaines prises de position d'autres répondant-e-s. Finalement, moyennant la prise en considération de ces remarques, la question d'un éventuel désenchevêtrement a été différée, l'aboutissement des travaux législatifs pour la LASoc ayant été jugé prioritaire.

Parmi l'ensemble des remarques recensées dans cette consultation, les principaux points sensibles ont été les suivants :

- > Les atouts de la nouvelle organisation territoriale ont été relevés, mais avec certaines craintes comme celle de perdre de la proximité, d'ajouter de la complexité ou de s'éloigner des autorités communales. Le projet de loi en a tenu compte en prévoyant par exemple la possibilité d'ouvrir des antennes dans les régions d'aide sociale.
- > La meilleure articulation des moyens promus par le projet de loi est reconnue, mais le transfert de nouvelles charges en direction des communes est largement contesté. Ce refus se manifeste en particulier contre la proposition de revenir à une répartition des charges en matière d'asile entre l'Etat et les communes. Le domaine de l'asile et des réfugiés est perçu comme une tâche exclusivement cantonale. Le projet de loi se rallie au statu quo et en explique les raisons dans les commentaires de la loi. Sur le plan informatique aussi, on estime que si l'Etat impose un système d'information électronique et en définit les règles, c'est à lui de prendre en charge les coûts.
- > La clarification du cadre d'application sur le plan de la procédure paraît trop restrictive et discriminatoire à l'encontre des bénéficiaires de l'aide sociale. Le projet de loi tient compte de ces remarques et ce chapitre a été reformulé sous l'angle des droits et des devoirs, en se référant aux recommandations de la CSIAS.
- > Le soutien aux personnes en situation de pauvreté et l'appui spécialisé dont elles ont besoin a été renforcé dans l'avant-projet, mais néanmoins jugé insuffisant en regard de l'évolution des situations de précarité. Le projet de loi a apporté des améliorations, compte tenu de ces remarques, et précisé notamment les dispositions pour faciliter l'accès aux prestations et étendre l'aide personnelle.
- > L'obligation de remboursement a soulevé de fortes réactions en faveur de l'abandon de ce principe dont les effets sont contreproductifs. L'avant-projet de loi comportait déjà plusieurs limitations de ce principe. Il a encore été renforcé en prévoyant l'abolition du remboursement lors de la reprise d'une activité lucrative, sous certaines réserves.
- > La limitation de la couverture des besoins de base aux besoins fondamentaux au sens de la Constitution a été jugée trop floue. Le projet de loi comporte désormais une disposition sur l'aide d'urgence qui prend appui sur les recommandations de la CSIAS.

Pour ce qui est des autres remarques émises en consultation, certaines ont été prises en compte. Celles qui ne l'ont pas été sont, dans la mesure nécessaire, abordées dans le commentaire, en regard des articles concernés.

7 Commentaires des articles

1. Dispositions générales

Art. 1 Buts

Cette loi met en œuvre les dispositions constitutionnelles visant à renforcer la cohésion sociale et à permettre à l'ensemble de la population de mener de façon autonome une existence digne au sens des articles 7 et 12 de la Constitution suisse et conformément aux articles 36, 55, 63 al. 2 et 130 de la Constitution fribourgeoise. En suivant les recommandations de la CSIAS, l'aide sociale permet une existence conforme à la dignité en soutenant la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique.

Art. 2 Principes

Dans les dispositions générales de l'avant-projet de loi sont rappelés les principes d'application de l'aide sociale. Ces principes font partie de la doctrine et sont rappelés dans les recommandations de la CSIAS. Ce sont les principes cardinaux qui orientent les autorités d'aide sociale et les professionnel-le-s pour l'évaluation des situations de besoin, l'octroi des aides et le suivi des bénéficiaires.

Art. 3 Bénéficiaires de l'aide sociale

L'aide sociale s'applique à toutes les personnes domiciliées ou séjournant dans le canton. Parmi ces personnes figurent notamment les Suisses de l'étranger séjournant dans le canton, les personnes qui ont un mode de vie itinérant (gens du voyage), celles qui se trouvent sans domicile fixe, les personnes qui ont perdu leur droit de séjour, celles qui voyagent et se trouvent momentanément sur le territoire cantonal ou celles qui sont dans une procédure d'asile ou qui ont obtenu un statut de réfugié-e.

Toutefois, pour certaines personnes bénéficiant de l'aide sociale, les dispositions de la législation fédérale, en particulier celles sur l'asile (LAsi) ou les étrangers (LEI), ainsi que des conventions internationales, demeurent réservées. En effet, les prestations d'aide sociale peuvent être limitées, comme pour certaines catégories d'étrangers définies aux articles 29a (séjour en Suisse seulement à des fins de recherche d'emploi), 61 al. 1 et 3 LEI (ressortissant-e-s UE/AELE titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour ayant perdu leur emploi avant la fin des 12 premiers mois de séjour), 66a et 66a bis du code pénal (en cas d'expulsion pénale).

Au plan cantonal, l'Ordonnance du 26 novembre 2002 sur l'asile (OAS) détermine les attributions des autorités cantonales compétentes pour l'application de la législation fédérale sur l'asile.

Pour déterminer les compétences décisionnelles en matière d'aide sociale et les responsabilités financières, les critères juridiques auxquels se réfère la LASoc sont les notions de domicile et de séjour. La définition de ces notions (cf. alinéas 1 et 3) est empruntée à la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance (LAS) dont les règles à ce sujet s'appliquent aussi dans les rapports intracantonaux.

Art. 4 Moyens

Pas de remarques.

Art. 5 Secret en matière d'aide sociale, obligations de dénoncer

Cette disposition dans la partie générale se réfère à l'ensemble des données sensibles échangées par tous les acteurs de l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle il est d'emblée précisé que toutes les précautions doivent impérativement être prises pour éviter tout préjudice. Ces dispositions découlent des articles 70 LCo et 62 LPers auxquels sont soumis, respectivement, le personnel communal et de l'Etat. La dénomination « organes chargés de

l'exécution de la présente loi » comprend également les organisations à caractère social au sens de l'article 44 du projet de loi.

Toutefois ces dispositions ne doivent pas empêcher une communication et une collaboration entre les professionnel-le-s des organes chargés de l'exécution du projet de loi, car ces échanges sont indispensables pour le bon fonctionnement du dispositif (cf. Chapitre 8.3 Collaborations). Le CPJA prévoit (cf. article 50) la coopération entre les autorités pour l'échange d'information. Le système d'information électronique mentionné à l'article 55 du projet de loi prévoit également l'échange d'information entre les organes précités.

L'obligation de dénoncer s'étend aux infractions en rapport avec les prestations d'aide sociale, qu'il s'agisse du délit réprimé à l'article 148a CP ou de la contravention prévue à l'article 85 du projet de loi.

Art. 6 Réserves de la loi sur les subventions

De nombreuses dispositions de la présente loi prévoient la possibilité, voire l'obligation, de déléguer des tâches à des organismes publics et privés (art. 44, notamment). Les prestations attendues de ces organismes sont rémunérées au moyen de subventions au sens de la loi cantonale sur les subventions du 17 novembre 1999 (LSub) : elles ne sont pas délivrées à l'Etat, mais aux bénéficiaires de l'aide sociale. Elles tombent donc dans le champ d'application de l'art. 2 LSub, et il s'agit d'indemnités au sens de l'article 4 de la même loi. Dès lors, la LSub s'applique à la contrepartie financière de l'Etat.

Ce principe s'applique dans le cadre de cette loi aux subventions aux communes pour : la couverture des besoins de base, l'aide d'appoint, les mesure d'insertion socioprofessionnelle et le soutien à la formation (art. 78 al. 1). Il s'applique également aux subventions aux organisations à caractère social ayant reçu le mandat d'octroyer la couverture des besoins de base à certains groupes de personnes (art. 44 al. 1).

2. Prévention et lutte contre la pauvreté

Art. 7 Prévention sociale

La définition figurant au premier alinéa indique que la prévention sociale est menée aussi bien au plan individuel qu'au niveau de l'ensemble de la population.

Au plan individuel, l'intervention des organes chargés de l'exécution de la présente loi, tels que les SSR, à travers notamment l'information et le conseil (cf. Chapitre 3), est une contribution importante pour éviter que les personnes en difficulté sociale ne recourent à l'aide sociale et n'entraînent des charges financières supplémentaires pour la collectivité. Les SSR peuvent anticiper et empêcher la péjoration de situations par la détection des risques sociaux et soutenir la transformation des situations sociales en mobilisant des ressources adaptées. Ils peuvent activer des moyens très variés tels que les mesures de lutte contre le surendettement ou l'addiction, des programmes d'insertion, des formations, des prestations d'assurance dont les conseils en matière de placement (ORP) et de réadaptation (OAI), des solutions pour la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou les différentes aides financières, que ce soit les subsides à l'assurance maladie, les bourses ou d'autres allocations. L'activation efficace des mesures existantes dans un but préventif nécessite des évaluations précises des situations par des professionnel-le-s qualifié-e-s qui connaissent bien les ressources disponibles.

Au plan collectif, la prévention consiste d'abord à veiller à la qualité des prestations existantes et de procéder continuellement à leur adaptation par rapport à l'évolution des conditions socioéconomiques et des risques sociaux. La prévention consiste ensuite à agir en amont des dispositifs sociaux pour empêcher le développement de processus de précarisation à travers par exemple la promotion de la santé, l'éducation, la formation, l'emploi, la culture ou le logement. Ces interventions sont les composantes essentielles d'une politique transversale.

Le deuxième alinéa prend en compte la nécessité de s'adapter aux transformations socioéconomiques et aux problématiques sociales qui en découlent. Il donne à la loi la souplesse pour évoluer avec le développement des risques sociaux. Il prévoit le soutien à des organisations à caractère social ou pour la mise en place de projets adaptés afin de prévenir et d'enrayer les processus de précarisation ou du moins d'éviter la péjoration des situations et le risque de dépendre durablement de l'aide sociale.

La participation des publics concernés dans la définition et le suivi des mesures de prévention contribue à améliorer les dispositifs sociaux grâce au savoir partagé par les personnes bénéficiaires de ces prestations.

Art. 8 Accès aux prestations

Tous les organes d'exécution ont la tâche d'informer et d'orienter les personnes en difficulté et qui ont besoin d'aide, en particulier les SSR ou les organisations à caractère social qui, à titre préventif, sont également chargés de procurer une aide personnelle.

Cet article confère aussi à la DSAS la responsabilité d'informer et d'orienter. Pour ce faire, la Direction a déjà mis en place un guichet d'information sociale intitulé *Fribourg pour tous*. Ce guichet ne remplace pas les autres services existants, mais exerce une fonction complémentaire dans le dispositif sociale avec une mission de veille. Il est une ressource pour toute personne en difficulté ne sachant pas à quel service s'adresser. Il optimise l'utilisation des mesures existantes. Il favorise la bonne circulation de l'information. Il contribue au renforcement du dispositif d'action sociale. Un tel guichet figure parmi les bonnes pratiques recensées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté.

Art. 9 Plan d'action

Etabli une fois par législature, sur la base du Rapport sur la situation sociale et la pauvreté, le plan d'action est le moyen de déterminer et mettre en œuvre une politique transversale visant à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce plan fixe des objectifs, détermine les mesures pour les atteindre et les critères pour en évaluer l'efficacité. Il s'inscrit ainsi dans une optique de politique publique et la loi lui donne la souplesse lui permettant d'adapter les mesures en fonction des transformations des problématiques sociales. Le financement de ces mesures est assuré intégralement par l'Etat selon l'art. 80 al. 1 let. c de la présente loi.

Art. 10 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté - En général

Le législateur a souhaité la réalisation périodique d'un *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté*. Les dispositions de cet article sont les mêmes que celles qui ont déjà été introduites dans la LASoc en 2019. Dans ce projet de loi, ce rapport est intégré dans le dispositif d'aide sociale comme un instrument d'évaluation à partir duquel sont établis le plan d'action et finalement la politique de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce rapport remplit ainsi une fonction de monitoring. A ce titre il pourrait être publié plus d'une fois par législature si exemple d'importantes variations conjoncturelles nécessitaient une analyse plus rapide. Au contraire, il pourrait être reporté sur la législature suivante si des situations de crise telles qu'une pandémie, par exemple, le justifiait.

La partie quantitative de ce rapport s'appuie sur l'analyse de données statistiques. Une autre partie de ce rapport se base sur des observations non numériques qui se fondent sur des expériences, des situations emblématiques et des descriptions qui contribuent à la compréhension d'un phénomène. A noter que cette partie comprend la mise sur pied de groupes de discussion avec des bénéficiaires de l'aide sociale, des organes d'exécution du projet de loi ou des organisations à caractère social afin d'intégrer ces différentes perspectives dans une analyse globale de la réalité des populations vulnérables, des problématiques sociales et des mesures pour y remédier.

Art. 11 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Base de données à des fins statistiques et

Art. 12 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – Traitement de données

Les dispositions de cet article autorisent la transmission au Service de la statistique des données nécessaires à l'élaboration de ce rapport. Il s'agit en particulier de la transmission des données fiscales qui s'avèrent être la source pertinente pour exécuter ce rapport. Les autres services chargés de transmettre des données dans ce contexte sont ceux qui gèrent les prestations sous condition de ressources, telles que les subsides de formation, les prestations complémentaires, les allocations pour impotent ou les prestations d'aide sociale, soit les prestations non fiscalisées et qui entrent dans le calcul du seuil de pauvreté. Les modalités d'application sont réglées dans l'ordonnance. Le projet de loi permet de réaliser un suivi des populations concernées sur une période de 15 ans afin d'observer l'évolution de la pauvreté et les variations parmi les situations.

3. Aide personnelle

Art. 13 Généralités

L'aide personnelle fait partie intégrante du droit à l'aide dans les situations de détresse. Elle est une prestation indissociable d'une aide sociale efficace. L'aide personnelle est réalisée conformément à la méthodologie du travail social avec du personnel qualifié dans ce domaine. Selon le principe de subsidiarité, l'aide personnelle précède la couverture des besoins de base et vise à prévenir le recours à celle-ci. L'aide personnelle peut également être assurée par des organisations à caractère sociale.

Art. 14 Contenu

L'aide personnelle est prodiguée sous forme d'information et de conseil, de soutien, d'encouragement, de développement des ressources propres et de la capacité d'intégration sociale ou professionnelle, de mise en relation ou de mobilisation des ressources de tiers. Elle fait le lien entre la garantie matérielle de l'existence, qui est un moyen, et l'insertion socioprofessionnelle et l'autonomie, qui sont les buts de l'aide sociale. L'aide personnelle peut également porter, exclusivement, sur une aide à la gestion de revenus limitée dans le temps et réalisée sur une base volontaire.

Art. 15 Conditions

Etant donné la position de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale, l'aide personnelle est accordée subsidiairement par rapport à l'aide que peuvent assurer les familles, des organismes privés ou d'autres services. Compte tenu du caractère préventif de l'aide personnelle, celle-ci précède l'aide matérielle et se poursuit, le cas échéant, en complément de la couverture des besoins de base. L'aide personnelle, toujours en vertu du principe de subsidiarité, ne remplace pas les mesures de protection au sens des articles 393 et suivants du Code civil.

4. Couverture des besoins de base

Art. 16 Généralités

La couverture des besoins de base permet une existence modeste en préservant une participation à la vie en société (minimum vital social au sens de la CSIAS). Elle comprend toutes les dépenses indispensables dans un ménage privé. Son objectif est conforme au rôle qu'elle exerce dans le système de protection sociale en rapport avec le principe de finalité et en tant qu'ultime filet de la sécurité sociale destiné à pallier les lacunes de cette dernière.

La couverture des besoins de base définie dans le quatrième chapitre, indique clairement sa position dans le système de prestations de l'aide sociale. La prévention et l'aide personnelle occupent le premier rang dans l'intervention des SSR, conformément au principe de subsidiarité. Ensuite, pour toute personne domiciliée ou en séjour dans le canton, l'octroi d'une aide matérielle est examiné en fonction de la situation de besoin et sous l'angle des critères énumérés dans ce chapitre.

Dans chaque situation, la couverture des besoins de base est déterminée en fonction des besoins reconnus, tels que définis à l'article 14, auxquels sont soustraites les ressources dont dispose l'unité d'assistance, telles que des revenus, allocations ou autres aides de tiers. Les besoins reconnus sont pris en compte selon les barèmes et modalités fixés par le Conseil d'Etat pour la couverture des besoins de base (cf. article 17 al. 1) qui se réfèrent aux recommandations de la CSIAS (cf. article 41 al. 1 let. b). Conformément au principe de besoin, la prestation financière vise à remédier à une situation de détresse individuelle, concrète et effective, indépendamment de ses causes. Les prestations d'aide sociale ne sont fournies que pour faire face à la situation actuelle et future (pour autant que le besoin perdure) et non pour la situation passée. Il convient par conséquent d'évaluer dans chaque situation les besoins au moment où une requête d'aide est déposée. Ainsi, par exemple, aucun montant pour le loyer n'est pris en considération dans les besoins reconnus, lorsqu'une personne a perdu son logement et aussi longtemps qu'elle n'a pas conclu un nouveau bail. De la même façon, le barème du forfait pour l'entretien inclus dans la couverture des besoins, est dégressif afin de tenir compte du nombre de personnes dans l'unité d'assistance. Ces différentes situations, connues dans la pratique, sont fixées dans l'ordonnance d'application.

Lorsque la prestation financière est établie, celle-ci peut être exceptionnellement réduite, voire supprimée, mais uniquement dans les cas et les limites prévus aux articles 36 et 37 (sanction, refus, cessation et suppression) du projet de loi. En outre, la législation fédérale définit des situations dans lesquelles la couverture des besoins de base est limitée. Il s'agit notamment des situations de chômage involontaire pour les ressortissant-e-s UE/AELE selon l'article 61a LEI, les demandeurs et demandeuses d'emploi également ressortissant-e-s UE/AELE selon l'article 29a LEI, les ressortissant-e-s UE/AELE détenteur d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation d'établissement (permis C) lorsqu'ils dépendent de l'aide sociale selon les articles 62 al. 1 let. e et 63 al. 1 let. c LEI, les situations de ressortissant-e-s étrangers ayant commis des escroqueries ou obtenu illicitement des prestations d'assurance sociale ou d'aide sociale selon les articles 146 al. 1 CP et 148a al. 1 CP et qui peuvent être expulsés de Suisse selon l'article 66a du CP, les requérant-e-s d'asile déboutés selon l'article 82 al. 1 LAsi.²⁵ Par ailleurs, la couverture des besoins de base fournie aux requérant-e-s d'asile, conformément à l'article 82 al. 3 LAsi, et selon les termes de ce dernier, doit être inférieure aux prestations accordées aux bénéficiaires indigènes de l'aide sociale.

Toutefois, lorsque les conditions d'octroi de la couverture des besoins de base ne sont pas réunies et que cette prestation est limitée, le minimum vital est néanmoins assuré par une aide d'urgence, définie à l'article 25 du projet de loi, conformément au principe de l'aide en situation de détresse fixé à l'article 12 de la Constitution fédérale.

Art 17 Contenu

La notion de besoin est l'un des critères qui distingue l'aide sociale des prestations d'assurance et qui recouvre aussi bien les ressources matérielles que personnelles nécessaires pour exercer une vie digne. Cet article énumère les besoins reconnus pris en compte dans l'établissement du calcul de la couverture des besoins de base.

A l'alinéa 1 sont répertoriés les besoins reconnus répartis dans les catégories suivantes. Le *forfait pour l'entretien* comprend toutes les dépenses courantes telles que la nourriture, les habits, les articles d'hygiène, l'électricité, les frais de déplacements, etc. ; les *frais de logement* sont le loyer et les charges et, pour les propriétaires, lorsque cela est reconnu, les intérêts hypothécaires, les charges et, exceptionnellement, des frais d'entretien strictement liés à l'usage de l'immeuble (frais indispensables et modérés, par exemple le remplacement d'un boiler) ; les *frais médicaux de base* comprennent les primes d'assurance-maladie obligatoire, déduction faite des réductions accordées par l'Etat, ainsi que les frais non couverts par ladite assurance, à savoir les participations aux coûts (quote-part), les franchises, les intérêts moratoires et les frais de poursuite. Les frais médicaux de base englobent aussi les frais dentaires, mais sous certaines conditions. A cela s'ajoutent les *frais pour des prestations indispensables adaptées aux circonstances particulières* et octroyées de manière individuelle afin de tenir compte de la situation de santé, économique, personnelle et familiale de la personne soutenue. Ces catégories de besoins se réfèrent aux recommandations de la CSIAS et elles sont appliquées dans tous les cantons. L'aide aux propriétaires d'immeubles se fonde sur une pesée d'intérêt et est accordée sur la base de garanties lorsque l'aide est appelée à se prolonger (cf. articles 73 et 74). La lettre d, intègre également dans les besoins reconnus les *frais de placement d'un mineur* ordonné par l'autorité de protection conformément à la législation spéciale qui est dans ce cas la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP), sous réserve de l'art. 23 al. 2 LIFAP. Dans les cas où les placements sont organisés sans un mandat officiel de la justice, une convention établie par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) doit obligatoirement être ratifiée par la justice de paix. Cette exigence sera fixée dans la réglementation d'exécution, car elle est indispensable pour que les SSR puissent le cas échéant appliquer le principe de subsidiarité, notamment auprès des parents. Les frais de placement font obligatoirement partie des besoins de base de l'enfant, par la force dérogatoire du droit fédéral (articles 307 et suivants du code civil ; article 49 alinéa 1 de la Constitution fédérale ; ATF 135 V 134 considérant 4).

L'ensemble de ces besoins est calculé selon les barèmes fixés par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance d'application conformément à l'alinéa 2.

²⁵ Paola Stanic, Quelques arrêts du tribunal fédéral en matière de droit des étrangers en 2019, ARTIAS 2020.

A noter que le projet de loi maintient la prise en charge des primes LAMal des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, une prise en charge entièrement par les subsides à l'assurance maladie constituerait une charge supplémentaire pour l'Etat. Cette suppression équivaldrait à rétablir la situation antérieure aux mesures structurelles d'économie (MSE) adoptées par le Grand Conseil en 2013 (cf. 2013-DFIN-20). Avant l'introduction des MSE, lorsqu'une personne bénéficiait de la couverture des besoins de base, un subside LAMal complet lui était accordé, du moins jusqu'à hauteur de la prime de référence.

La mise en œuvre des MSE dans le cadre des subsides LAMal a permis de réaliser une économie en 2014 de 3 880 000 francs, comme l'indique la réponse à la motion des députés Meyer Loetscher et Aebischer (2014-GC-100). Cette économie s'élève même en 2019, selon une nouvelle estimation, à 4 775 000 francs. La restauration du système antérieur à 2013 implique pour les collectivités publiques la perte de ces économies, car l'ancien système ne ciblait pas non plus précisément les personnes éligibles aux subsides LAMal. Le nombre d'attestations d'aide sociale pour obtenir les subsides dépassait régulièrement le nombre de bénéficiaires d'aide sociale. Dans le calcul du budget d'aide sociale, il suffisait en effet d'un déficit de quelques francs pour justifier une attestation d'aide matérielle, mais la prestation n'avait pas besoin d'être délivrée parce que le versement du subside LAMal permettait de compenser le déficit. Ce phénomène engendrait aussi des inégalités par rapport aux situations dont le budget place les personnes juste au-dessus des normes d'aide sociale et qui de ce fait ne touchaient qu'un pourcentage des subsides pour la caisse maladie. Ensuite, le retour à l'ancien système engendrerait des frais administratifs très élevés. Il ne serait pas compatible avec le traitement informatique actuel qui repose sur l'avis de taxation et qui est entièrement automatisé. Les postes supplémentaires pour effectuer les calculs nécessaires sont évalués à 0,5 mio de francs. En plus, un système de contrôle devrait être mis en place pour identifier les personnes qui sortent de l'aide sociale afin d'éviter qu'elles conservent le 100% des subsides LAMal alors que leur revenu a augmenté. Enfin, la restauration de l'ancien système irait à l'encontre du principe des MSE. Ce programme d'économie était composé de 32 mesures ayant un impact parfois négatif et parfois positif sur les communes. Il est vrai que la mesure concernant les subsides LAMal était en défaveur des communes, mais dans une proportion qui s'est avérée ultérieurement moins élevée que prévu. Toutefois, l'ensemble du programme était en faveur des communes puisque les évaluations ont démontré par la suite une incidence positive pour les communes de 845 000 francs en 2014, 7 145 000 francs en 2015 et 12 316 000 en 2016, soit au total 20 306 000 francs uniquement durant cette période. Il serait évidemment préjudiciable aujourd'hui de démanteler de tel programme en retirant les mesures dont l'incidence est négative pour ne conserver que celles qui, pour les communes, ont un effet positif.

En définitive, l'ancien système n'évite pas les écueils du nouveau, il coûte plus cher et n'épargne pas aux SSR la gestion des frais LAMal. Il compromet en outre l'équilibre actuel dans la répartition des charges entre l'Etat et les communes.

Art 18 Conditions

La personne et les autres membres de l'unité d'assistance qui ne sont pas en mesure, ou pas capables à temps (avances), de couvrir leurs besoins de base par leurs propres moyens et en faisant valoir leurs prérogatives ont le droit à une aide financière. Le montant pour la couverture des besoins de base est déterminé par le nombre de personnes de l'unité d'assistance faisant ménage commun. La prestation financière est accordée sur la base de la décision de l'autorité d'aide sociale. La prise en charge de frais dans le cadre de la couverture des besoins de base s'effectue sous réserve de cette décision, mais en veillant aussi à préserver et soutenir l'autonomie des bénéficiaires et à tenir compte des exigences auxquelles ces derniers sont aussi tenus.

La subsidiarité mentionnée à l'alinéa 2 est un principe essentiel de l'aide sociale. Il correspond à la fonction qu'exerce l'aide sociale dans le système de sécurité sociale comme ultime filet de protection sociale. Selon ce principe l'aide sociale est accordée en dernier lieu, lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées.

Ainsi, les prestations fournies à titre d'aide sociale ne sont accordées que si la personne dans le besoin ne peut subvenir elle-même à ses besoins (possibilités d'auto-prise en charge), si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers (prestations d'assurances, emprunts, subventionnements, prestations volontaires de tiers, etc.) ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu. Ce principe souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale et commande que toutes

les autres possibilités aient déjà été utilisées avant que des prestations d'aide publique ne soient accordées. Il exclut en particulier le choix entre les sources d'aide prioritaire et l'aide sociale publique (arrêt du Tribunal cantonal 605 2016 273 du 10 novembre 2017 considérant 4a).

L'entretien et l'assistance auxquels chacun et chacune peut avoir recours dans le cadre de sa famille comprennent aussi bien des soutiens matériels que personnels, accordés y compris dans un but préventif. La famille implique l'ensemble des proches au sens large dont les concubin-e-s. La subsidiarité se réfère également à la responsabilité de chacun et chacune de tout mettre en œuvre dans la mesure de ses moyens pour assurer son existence et celle des siens. L'examen de la subsidiarité fait partie de l'évaluation menée dans chaque situation par les professionnel-le-s de l'aide sociale.

L'alinéa 2 concrétise le principe de subsidiarité en matière d'entretien selon le droit de la famille. Toutefois, dans ce domaine, l'autorité d'aide sociale ne doit pas appliquer strictement ce principe. En effet, même des personnes pouvant se prévaloir de prétentions fondées sur le droit de la famille (obligation d'entretien des articles 125 et suivants, 276 et suivants CC ; dette alimentaire des articles 328 et 329 CC) sont susceptibles de se trouver dans une situation de nécessité si ces prestations ne peuvent être fournies immédiatement (cf. ATF 134 I 65 considérant 4.3). En cas de défaut de paiement du débirentier, il incombe alors à l'autorité d'aide sociale de le suppléer et d'avancer le montant de l'entretien, à charge pour elle de faire valoir contre celui-ci les droits dans lesquels elle est subrogée.

Dans ce domaine du droit de la famille, l'application souple du principe de la subsidiarité a été confirmée par le Tribunal fédéral, en matière de protection de l'enfant, dans son arrêt 8C_25/2018 du 19 juin 2018. L'autorité d'aide sociale ne peut ainsi pas refuser la prise en charge d'une mesure de protection, ordonnée par l'autorité compétente et commandée par le bien de l'enfant. La règle vaut même dans les cas où les parents ne se trouvent pas dans le besoin, mais refusent leur contribution financière et risqueraient ainsi de mettre en péril la mise en œuvre de la mesure de protection (cf. aussi ATF 135 V 134).

A noter encore, dans le cadre de cet article, que l'exercice d'une activité professionnelle indépendante n'exclut pas un éventuel droit (au moins temporaire) à une aide sociale. Il s'agit de distinguer dans ces situations, d'une part, la couverture des besoins de la personne indépendante et de son ménage et, d'autre part, son activité économique et son entreprise. L'octroi d'une aide financière pour la couverture des besoins est conditionné dans ces cas-là par un examen de l'activité économique. Les recommandations CSIAS en fixent les grandes lignes. Pour les exploitations agricoles en difficulté, une collaboration entre la DSAS et la DIAF, au moyen d'une cellule d'évaluation et de soutien (Cellule AED – Institut agricole de Grangeneuve), contribue à clarifier la situation de ces indépendant-e-s et à déterminer le cas échéant les mesures requises.

Art. 19 Calcul de la prestation

Les prestations pour la couverture des besoins de base sont en grande partie forfaitaires et, cela, depuis plus de 25 ans. Toutefois, en fonction du mode de vie et des besoins propres à chaque situation, un ajustement ponctuel peut s'avérer nécessaire. Selon le principe d'individualisation, les prestations d'aide sont adaptées à chaque situation. Elles répondent à la fois aux objectifs de l'aide sociale et aux besoins de la personne requérante en fonction du ménage dans lequel elle vit et des caractéristiques de ce dernier. Toutefois, les bénéficiaires de l'aide sociale ne doivent pas être financièrement mieux loties que les personnes vivant dans des conditions économiques modestes, mais sans droit à une aide.

L'ordonnance d'application fixe les franchises sur les revenus et la fortune. Ces franchises constituent une importante mesure pour réduire les effets de seuil lorsque les personnes retrouvent une meilleure situation et peuvent quitter l'aide sociale. En retrouvant une indépendance financière, les personnes doivent s'acquitter, par exemple, des montants d'impôts dont le versement a été suspendu durant la période d'aide sociale. L'ordonnance prévoit également des mesures incitatives sous forme pécuniaire afin d'encourager les personnes à participer à des activités qui soutiennent leur retour à une autonomie financière. Ces mesures incitatives répondent à des recommandations de la CSIAS et sont fixées par le Conseil d'Etat dans l'ordonnance d'application.

Dans l'ordonnance d'application le montant des franchises sur les revenus et la fortune ainsi que le montant incitatif, seront adaptés sur la base des résultats d'une évaluation des effets seuil à la sortie de l'aide sociale.²⁶ En effet, cette évaluation démontre des situations dans lesquelles la personne se retrouve moins bien lotie financièrement juste après la sortie de l'aide sociale.

L'alinéa 3 prévoit désormais la prise en compte du dessaisissement dans le calcul de l'aide sociale. Toutefois, l'alinéa 4 introduit une exception afin de prévenir le phénomène des journées d'hospitalisation inappropriées. Dans ce cadre, la limite de la prise en compte du dessaisissement sera fixée dans l'ordonnance à 10 années par analogie avec la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (article 11a al. 4 LPC).

Art. 20 Unité d'assistance

Le terme d'unité d'assistance désigne, outre la personne sollicitant l'aide sociale, les personnes adultes faisant ménage commun avec celle-ci, ainsi que les enfants envers lesquels ces personnes ont une obligation d'entretien selon le droit civil.

L'exercice de la garde de l'enfant est le critère d'appartenance d'un enfant mineur à l'unité d'assistance selon l'alinéa 3. Lorsque les parents sont séparés, l'autorité d'aide sociale se fondera sur la décision d'attribution de la garde rendue par le juge ou l'autorité de protection. En cas de garde partagée, la couverture des besoins est calculée proportionnellement au nombre de jours et selon les circonstances. En revanche, la visite d'un enfant chez l'un de ses parents se calcule comme un accueil ponctuel avec un forfait journalier.

Les enfants majeurs ayant le même domicile que les parents, mais qui vivent momentanément ailleurs notamment pour les besoins de leur formation sont également inclus dans l'unité d'assistance. Par contre, l'enfant majeur financièrement indépendant qui vit toujours chez ses parents ne fait plus partie de l'unité d'assistance.

La définition du concubinage stable énoncée à l'alinéa 2 découle des recommandations de la CSIAS (CSIAS 2021, D.4.4) qui se réfèrent notamment à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 134 I 313 consid. 5.5 ; Arrêt du Tribunal cantonal FR 605 2014 76-77 du 25.8.2014). La période de deux ans de vie en union libre est reconnue par le Tribunal fédéral comme critère pour les situations de concubinage, mais peut être plus réduite lorsqu'un couple décide de reconnaître son concubinage.

Si les partenaires vivent en concubinage stable et que l'un des partenaires requiert l'aide sociale, le revenu et la fortune du partenaire non bénéficiaire doivent être pris en compte. La jurisprudence actuelle, à laquelle CSIAS ne se réfère pas encore, estime qu'il n'est pas arbitraire d'additionner les revenus des partenaires (Arrêt du Tribunal fédéral no 136 I 129). En raison des obligations qu'entraîne le concubinage stable et en vertu du principe de subsidiarité, il convient dès lors d'établir un budget unique pour les deux concubins.

Si des conjoints ou partenaires enregistrés mettent fin à leur union par décision judiciaire, mais qu'ils doivent continuer de faire ménage commun, le temps par exemple de trouver un nouveau logement, ils sont considérés comme colocataires.

La définition de la notion de ménage à l'alinéa 4 sert aussi au calcul de la couverture des besoins de base puisque le forfait mensuel pour l'entretien est calculé selon le nombre de personnes faisant ménage commun.

Art. 21 Modalités d'octroi

La couverture des besoins de base est accordée sous forme d'argent. Les prestations en nature ne sont versées que dans des cas exceptionnels et avec une justification particulière. Ainsi, l'aide en nature est réservée en principe à l'aide d'urgence. La garantie prévue à l'alinéa 1 let. b est en principe réservée aux bénéficiaires d'une couverture des besoins de base. Elle soumise au principe de subsidiarité. Elle s'applique notamment à la prise en charge du loyer et peut servir à soutenir l'accès au logement. L'octroi systématique de garanties pour les entrées en EMS est exclu. Lorsque la couverture des besoins de base est accordée dans le cadre d'un contrat d'insertion socioprofessionnelle, une MIS est exigée en contrepartie (cf. alinéa 1 let. c).

²⁶ Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative dans le canton de Fribourg, Interface, 6 septembre 2021.

Le deuxième alinéa permet au SSR d'affecter directement l'aide accordée au paiement de certaines factures, telles que les primes d'assurance maladie ou le loyer, lorsque des précautions sont nécessaires pour éviter que l'aide soit utilisée à d'autres fins.

Art. 22 Avances de la couverture des besoins de base

La disposition prévoit la possibilité d'avancer la prestation dans l'attente de la réalisation de ressources. Elle mentionne spécifiquement deux types de ressources, d'une part les prestations des assurances et de tiers tenus de verser des prestations (lettre a), en relation avec lesquelles la loi prévoit la subrogation de l'autorité d'aide sociale dans les droits du bénéficiaire (cf. article 72 al. 1), et d'autre part les éléments de fortune non encore réalisables (lettre b), tels que biens mobiliers ou immobiliers, de comptes provisoirement bloqués ou d'une succession encore non partagée.

Le propriétaire d'un bien immobilier, peut en principe avoir droit à une couverture des besoins de base, lorsque la vente du bien immobilier ne se justifie pas ou semble difficile à court terme. Cette couverture lui est accordée à titre d'avance. Le remboursement de cette aide pourra être garanti par la constitution d'une cédula hypothécaire (cf. article 75).

L'aide sociale n'avance pas les frais de placement dans les EMS. Elle n'a pas pour vocation de garantir la liquidité des EMS. Ce n'est que si l'indigence est avérée qu'une aide sociale peut intervenir pour couvrir les frais de placement. L'aide sociale doit être requise par la personne dans le besoin et demeure subsidiaire aux autres moyens de financement. En effet, la jurisprudence fédérale stipule qu'une personne indigente ne pouvant pas assumer seule les frais liés à son séjour en EMS a le droit de demander l'aide sociale pour couvrir ces frais sous réserve de l'abus du droit (notamment en cas de dessaisissement) (ATF du 14.12.2007, cause 8C_92/2007). Toutefois, la réserve mentionnée à l'article 19 al. 4 s'applique lorsqu'une personne hospitalisée qui ne peut pas rester à domicile doit séjourner durablement dans un EMS.

Art. 23 Garanties conventionnelles

Alors que la subrogation, selon l'article 72, garantit à l'autorité d'aide sociale le remboursement des avances d'aide sociale faites sur les prestations d'assurance ou de tiers (article 22 al. 1 let. a), les garanties conventionnelles selon la présente disposition doivent lui permettre d'assurer le remboursement des avances faites sur des ressources en attente (article 22 al. 1 let. b).

Le délai accordé par l'autorité d'aide sociale, prévu à l'alinéa 3, dépend de la nature de la garantie qui peut être mobilière ou immobilière. Ainsi, par exemple, une cession de créance peut être réalisée en quelques jours, tandis qu'une cédula hypothécaire nécessite généralement plusieurs semaines pour aboutir.

Art. 24 Aide d'appoint

Dans le but d'écarter une situation de détresse imminente ou temporaire, des aides financières uniques peuvent être accordées, à titre préventif, même si le minimum vital social peut être couvert par les ressources de la personne. Cette prestation matérielle est complétée parallèlement par une aide personnelle.

Cette aide est accordée ponctuellement dans des situations exceptionnelles à des personnes domiciliées dans le canton qui n'ont pas droit à une couverture des besoins de base mais qui disposent de moyens limités et pour qui une dépense indispensable risque d'entamer gravement leur situation financière au point de devoir recourir à l'aide sociale. Il peut s'agir par exemple du paiement de l'assurance RC véhicule de manière que la personne puisse continuer à travailler, du financement de l'achat d'outils de travail, d'une formation brève ou du paiement des frais de crèche temporaires de manière que la personne puisse continuer à travailler ou maintenir son droit au chômage.

Cette aide financière, également soumise à l'obligation de remboursement, peut servir aussi à l'application de MIS dans des situations où l'aide gagne à être accordée sous la forme d'un renforcement des compétences de la personne et évite le recours à l'aide sociale.

Art. 25 Aide d'urgence

La couverture des besoins de base comprend des limitations appliquées notamment lors de sanctions ou pour certaines catégories de bénéficiaires telles que les jeunes ainsi que dans les situations de collocation ou de concubinage. Les recommandations de la CSIAS évoquent aussi clairement la situation des personnes sans

autorisation de séjour en Suisse et qui n'ont pas le droit à une couverture des besoins de base. Toutefois, l'article 12 de la Constitution fédérale et l'article 36 de la Constitution cantonale, garantissent le minimum vital par une aide en situation de détresse communément appelé « aide d'urgence ». La couverture des besoins de base comporte ainsi un planché qui assure que quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé, assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. En revanche, l'alinéa 2 fixe en se basant sur les recommandations de la CSIAS, les situations dans lesquelles s'applique l'aide d'urgence.

La jurisprudence considère que la mise en œuvre de l'article 12 Cst. incombe aux cantons. Ceux-ci sont libres de fixer la nature et les modalités des prestations à fournir au titre de l'aide dans les situations de détresse (ATF 135 I 119 consid. 5.3 p. 123 ; ATF 131 I 166 consid. 8.5 p. 184). Le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'article 12 Cst. ne garantit pas un revenu minimum social, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, telles que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base. L'article 12 Cst. se limite, autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité (ATF 135 I 119 consid. 5.3 p. 123 ; ATF 121 I 367 consid. 2c p. 373). L'aide d'urgence, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'article 12 Cst. vise qu'une aide minimale - à savoir un filet de protection temporaire pour les personnes qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes - pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Le Conseil d'Etat fixe aussi dans les barèmes d'application, conformément à l'article 17 al. 2, la nature de l'aide et les montants minimaux accordés pour l'aide d'urgence.

5. Mesures d'insertion socioprofessionnelle

Art. 26 Généralités

L'introduction des MIS dans l'aide sociale correspond au mouvement d'activation des politiques sociales qui a débuté en Suisse dans les années 1990 également dans les assurances sociales. Depuis lors, l'expérience a confirmé la pertinence de cette stratégie. Les MIS constituent un moyen propre dont disposent les SSR pour soutenir la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale.

Ces mesures sont destinées avant tout aux bénéficiaires d'une couverture des besoins de base. Elles peuvent également être accordées sous forme d'aide d'appoint sans l'octroi d'un montant incitatif et sous réserve de leur disponibilité.

Art. 27 Contenu et

Art. 28 Conditions

Le choix de la MIS se base sur une évaluation de la situation individuelle de la personne. La mesure correspond aux spécificités de la situation et est déterminée en fonction des buts du projet de loi.

La durée d'une MIS est limitée en principe à 12 mois. Cette limite évite les effets d'enfermement (locking-in effects) qui éloigne du marché de l'emploi les personnes dans le besoin placées en mesure. La prolongation de la mesure au-delà de la limite des 12 mois est possible, notamment afin de porter à terme un processus d'intégration ou dans les situations d'aide sociale de longue durée. Dans ce dernier cas, des MIS adaptées sont mises sur pied, afin de maintenir l'activation des personnes avec des difficultés d'intégration dans le marché du travail.

Le SASoc vérifie la pertinence des MIS inscrites dans le catalogue, évalue les éventuels manques et s'assure qu'ils soient comblés. Il vérifie régulièrement avec les SSR la qualité des MIS, propose des ajustements le cas échéant et supprime les mesures qui ne correspondent pas aux exigences. Le SASoc veille aussi à éviter les redondances, à déterminer le meilleur prix pour l'exécution de ces mandats et à assurer la coordination du dispositif. Il veille en outre à l'articulation de ces mesures avec celles qui se trouvent en amont des dispositifs sociaux (exemple : chômage ou réadaptation AI) afin d'assurer une bonne complémentarité, dans l'esprit d'un renforcement des politiques transversales.

Les SSR déterminent les mesures adaptées aux situations. Ces mesures doivent figurer dans le catalogue. Les commissions sociales décident de l'octroi et du financement des mesures. Les conditions de financement sont fixées dans le catalogue selon deux modalités. La première prévoit la rétribution des activités réalisées par des organisateurs de mesures sur la base d'une facturation aux SSR des prestations fournies. Ces frais sont annoncés au SASoc qui procède à la répartition entre l'Etat et les communes selon l'art. 78 al. 1 let. c (40% à charge de l'Etat et 60% pour les communes). La deuxième prévoit l'acquisition préalable par le SASoc de mesures qui sont ensuite mobilisées par les SSR pour des situations particulières sur décision des commissions sociales. Le SASoc procède à la répartition de ces frais entre l'Etat et les communes selon l'art. 78 al. 2 let. c. (50% à charge de l'Etat et 50% pour les communes). Cette seconde modalité se justifie lorsque des volumes suffisants de mesures sont utilisés et que ces mesures peuvent être obtenues à des conditions plus avantageuses et garantissant une meilleure qualité.

Art. 29 Contrat d'insertion socioprofessionnelle

Le contrat d'insertion a pour but d'encadrer et de structurer la réalisation d'un projet d'insertion socioprofessionnelle. Ce projet s'appuie sur une MIS définie comme contre-prestation. La personne bénéficiaire s'engage à tout mettre en œuvre au moyen de la MIS qui lui a été accordée, et dans la mesure où celle-ci est adaptée à ses possibilités, pour améliorer sa situation. En échange, la personne bénéficiaire, ainsi que les autres membres de leur unité d'assistance, sont libérés de l'obligation de remboursement de l'aide financière pour la période correspondant à celle durant laquelle s'écoule la MIS. Pour renforcer l'effet d'activation des MIS la couverture des besoins de base accordée durant la réalisation de cette mesure est majorée d'un montant incitatif et les coûts de la mesure sont à charge de l'Etat et des communes.

Le contrat d'insertion socioprofessionnelle est individualisé dans le sens où il est adapté aux capacités et potentialités de la personne dans le besoin. Pour déterminer la mesure adéquate, le SSR tient compte notamment de la situation personnelle et familiale, de sa formation professionnelle, de son âge et de son état de santé. Le contrat indique les objectifs de la mesure, les moyens pour les réaliser, les engagements pris par les parties, les prestations d'aide sociale octroyées, la durée du contrat et les conditions de sa résiliation ainsi que toute autre condition particulière liée à son exécution.

Comme la MIS est reconnue comme contre-prestation et qu'elle est adaptée aux capacités et potentialités de la personne dans le besoin, l'autorité d'aide sociale peut astreindre celle-ci à conclure un contrat d'insertion socioprofessionnelle. En cas de refus, l'autorité d'aide sociale entend préalablement la personne dans le besoin et lui notifie les conséquences d'une non-participation à la mesure assignée (sanction). L'adhésion de la personne bénéficiaire à la MIS augmente ses chances de succès.

Les conditions de mise en œuvre des MIS sont fixées pour chaque activité dans le catalogue MIS (prix, durée, lieux, etc.). Le contrat d'insertion socioprofessionnelle précise le projet d'insertion. Les dispositions réglant les relations entre l'autorité d'aide sociale, l'organisateur de la mesure et le bénéficiaire, peuvent faire l'objet d'un contrat tripartite. Cette possibilité s'avère opportune lorsque l'organisateur de la mesure fournit des prestations spécifiques telles que par exemple un réentrainement au travail pour les personnes durablement écartés du marché du travail. En revanche, le contrat tripartite serait superflu lorsqu'il s'agit d'inscrire la personne à un cours de langue figurant dans le programme standard de l'Université populaire.

6. Soutien à la formation

Art. 30 Généralités

Cette disposition concrétise la stratégie du projet de loi, qui consiste à investir dans la formation afin d'améliorer les possibilités d'intégration socioprofessionnelle et de permettre aux bénéficiaires de sortir de l'aide sociale. Cette stratégie doit être mise en œuvre par les organes chargés de l'exécution du projet de loi dans les situations où cette solution apporte objectivement une réponse durable et offre une perspective concrète d'emploi sur le marché du travail.

Le public cible visé se compose principalement des personnes mineures ou majeures sans qualification ou faiblement qualifiées pour lesquelles l'aide sociale assure la formation initiale. Il s'agit aussi des personnes qualifiées, mais pour lesquelles une formation continue, une réorientation professionnelle, voire une seconde formation, peut améliorer de manière significative l'intégration socioprofessionnelle et les chances de trouver un emploi.

Art. 31 Contenu

La mise en place d'un projet de formation nécessite une évaluation approfondie. Afin de déterminer et soutenir adéquatement le cursus de formation, une clarification des aptitudes et des compétences individuelles, la fixation des objectifs de formation, la recherche d'une filière de formation adaptée et la garantie d'un financement sont nécessaires. Le résultat est un plan de formation individuel contraignant, mais basé sur la motivation personnelle qui constitue le fondement de tout processus de formation réussie. L'étendue et la durée du projet doivent répondre au principe de proportionnalité.

L'adhésion du bénéficiaire au projet de formation est nécessaire pour en assurer la réussite. L'engagement du SSR implique pour sa part une planification de l'accompagnement de la personne et un suivi de son cursus tout au long de la réalisation du projet.

Art. 32 Conditions

L'aide sociale n'accorde des contributions à une formation que si celle-ci n'est pas financée par d'autres sources telles que contributions des parents, bourses, prestations de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité, moyens provenant de fonds de tiers, etc.

Cette solution s'ajoute à toutes les autres pistes disponibles pour améliorer l'accès au marché du travail et à une indépendance financière (offres d'emploi, stage, PI+, MIS, etc.). Elle n'est toutefois pas envisageable pour ceux et celles qui ont déjà d'une formation leur permettant de trouver une place de travail ou qui souhaiteraient simplement se réorienter. Il ne s'agit pas non plus d'une solution pour prolonger une formation en cours, qui s'étend sur des délais inhabituels ou qui est déjà jalonnée d'échecs.

Le projet de formation a valeur de contre-prestation, il repose sur une évaluation rigoureuse et des exigences qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent donner lieu à des sanctions. En échange, les bénéficiaires d'un soutien à la formation, ainsi que les autres membres de leur unité d'assistance, sont libérés de l'obligation de remboursement de l'aide financière pour la période correspondant à celle durant laquelle s'écoule le soutien à la formation. Toutefois, durant la formation la couverture des besoins de base n'est majorée d'aucun montant incitatif.

7. Droits et devoirs

Art. 33 Droits

La personne bénéficiaire de l'aide sociale a le droit d'être entendue, de recevoir des informations et de s'exprimer. Elle a le droit de consulter son dossier et les décisions prises à son égard avec leurs justifications respectives. Les voies de droit lui sont ouvertes et elle peut se faire représenter dans la procédure. La personne bénéficiaire de l'aide sociale a droit à la protection de ses données personnelles. L'acquisition, le traitement et la communication des données ne sont autorisés que dans le cadre des dispositions applicables en matière de protection des données.

Art. 34 Obligation de collaborer

L'octroi de la couverture des besoins de base est associé à l'exigence de tout mettre en œuvre pour réduire la situation de besoin. Cette exigence s'appuie à la fois sur le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité qui exige que les bénéficiaires des prestations sociales ne soient pas privilégiés sur le plan matériel par rapport aux personnes qui vivent dans des conditions économiques modestes sans avoir recours à l'aide sociale.

Les conditions fixées dans cet article découlent de ces principes. La mesure d'insertion sociale soutient la transformation de la situation de la personne en vue de faciliter son insertion socioprofessionnelle. La recherche d'un bail meilleur marché, par rapport au barème des normes de loyer, comme la recherche d'un emploi contribuent à réduire le montant de la couverture des besoins de base accordée. La réduction des dépenses, fixée à la lettre b, s'inscrit dans la même ligne et vise par exemple la détention d'une voiture, d'un logement ou la réalisation de voyages. Ces obligations doivent toujours être considérées en rapport avec la finalité de l'aide. La détention d'une

voiture, par exemple, peut être indispensable s'il s'agit de se rendre à un travail inaccessible par d'autres moyens. En outre, l'incompatibilité signalée à la lettre b se réfère exclusivement aux biens ou services ayant fait l'objet de prescription dans le cadre d'une décision de l'autorité d'aide sociale. Il s'agit, par exemple, du montant d'aide accordé pour payer le loyer qui doit effectivement être utilisé à cette fin.

Les personnes doivent se conformer aux prescriptions relatives aux conditions d'accès à l'aide sociale. Toutefois, le cadre réglementaire doit être clairement exposé, et de manière compréhensible, afin que les personnes puissent se conformer aux attentes des autorités d'aide sociale. Ces dernières veillent au respect de ce cadre en appliquant le principe de proportionnalité. Elles s'assurent de la bonne compréhension des bénéficiaires de ces règles.

Art. 35 Obligation de renseigner

Il appartient à la personne en situation d'indigence de fournir les informations qui attestent de sa situation. Avec la requête d'aide sociale, la personne est tenue de fournir différentes informations sur sa situation pour elle-même et l'unité d'assistance, en produisant notamment : une pièce d'identité, l'attestation de domicile ou le permis de séjour, les polices assurances, les décomptes bancaires, le bail à loyer, l'avis de taxation fiscale, les dernières feuilles de salaire (lettre a).

La personne qui bénéficie d'une aide financière est tenue de signaler sans retard tout changement de situation qui peut avoir une influence sur son droit à des prestations (lettre b).

Toutefois, les exigences dans la fourniture des documents justificatifs doivent aussi répondre au principe de proportionnalité et ne doivent pas empêcher l'ouverture d'un dossier et de répondre à la requête d'aide d'une personne dans le besoin. Dès que les premiers indices d'indigence sont constatés, une couverture des besoins de bases provisoire peut être accordée au sens de l'article 50 al. 1 let. h. Puis, selon les circonstances, les informations sont complétées pour confirmer la situation de besoin ou, le cas échéant, cesser l'octroi de la prestation matérielle.

Etant donné que l'article 76 ne peut pas être systématiquement appliqué pour obtenir des informations utiles, notamment lorsqu'il s'agit de tiers privés ou de personnes domiciliées en dehors du canton, il est nécessaire de maintenir dans la loi la possibilité pour les services sociaux de faire signer une procuration aux personnes requérantes ou bénéficiant d'une aide sociale (lettre c). Cependant, l'étendue de la procuration est limitée, dans le sens que les services sociaux ne peuvent demander grâce à cette procuration que des informations nécessaires à l'établissement ou à la vérification des ressources financières, des charges courantes, de l'état civil et de la situation domiciliaire, ainsi que de la capacité de travail et de gain des personnes concernées. En outre, il faut rappeler qu'une telle procuration peut être révoquée en tout temps.

Art. 36 Sanctions

En cas de non-respect des conditions ou de violation des obligations légales par la personne bénéficiaire, une réduction appropriée de la prestation peut être appliquée. Cette sanction doit répondre au principe de la proportionnalité (cf. alinéa 2).

Selon la jurisprudence, plus qu'une véritable sanction, les règles de l'article 36 doivent être vues comme une mesure de responsabilisation de la personne bénéficiaire de l'aide sociale par rapport aux montants qui lui sont versés par la collectivité et qui représentent une charge qu'il pourrait réduire en fournissant les efforts qu'on peut attendre de lui (arrêts du Tribunal cantonal 605 2019 27 du 15 avril 2019 considérant 4.2 et 605 2018 299, 300 et 302 du 11 mars 2019 considérant 4.2 et les références citées).

La jurisprudence et la doctrine retiennent que, en cas d'abus de droit, l'autorité compétente peut, de manière alternative, diminuer le montant de la couverture des besoins de base à un montant inférieur aux minimas d'existence conforme à la dignité humaine ou supprimer totalement les prestations. Une telle suppression est ainsi admissible lorsque la personne bénéficiaire d'aide sociale se comporte de manière abusive, par exemple si elle refuse une activité salariée simplement pour bénéficier de l'aide sociale (cf. à cet égard l'article 34 al. 1 let. d) ou refuse de participer à un programme d'insertion rémunéré. La suppression des prestations représente l'ultime moyen d'influencer le comportement de la personne bénéficiaire. Avant d'arriver à cette solution qui doit rester exceptionnelle, l'autorité doit avertir par écrit la personne bénéficiaire des conséquences précises de la persistance de son comportement. Dans

le cas où le dossier est déjà ouvert et qu'une aide est déjà versée, il n'est ainsi possible de supprimer les prestations qu'après avertissement et audition de la personne concernée. Enfin, cette mesure doit normalement être limitée dans le temps, afin de laisser à l'intéressé-e l'occasion de se comporter à nouveau de façon coopérative (cf. les arrêts précités). En revanche, un avertissement devient inutile lorsque les faits qui justifient la sanction ne peuvent plus être évités, comme lorsque la dissimulation de revenus constitue un abus avéré.

La sanction consiste en la réduction du forfait d'entretien fixé à l'article 17 al. 1 let. a. Elle doit être prononcée sous forme d'une décision formelle et motivée en indiquant les voies de recours. En référence aux normes CSIAS, la couverture des besoins de base peut être réduite de 5 à 30 % dans le cadre de sanction.

Art. 37 Refus ou suppression de la couverture des besoins de base

Une distinction doit être opérée entre le refus d'une requête d'aide sociale et la cessation ou la suppression de la couverture des besoins de base.

Le droit à l'aide sociale présuppose une situation de besoin et que la personne demandant de l'aide soit domiciliée ou en séjour dans le canton (cf. article 3 Bénéficiaire de l'aide sociale). La personne doit renseigner sur sa situation et la documenter pour évaluer et calculer le droit. Si une personne demandant de l'aide refuse de fournir les renseignements et documents nécessaires au calcul du besoin d'aide, bien qu'elle y ait été invitée et informée par écrit des conséquences de son refus, l'organe de l'aide sociale est dans l'impossibilité de vérifier un éventuel droit à des prestations d'aide sociale. L'autorité n'est dans ce cas pas en mesure d'entrer en matière. Toutefois, lorsqu'en raison de limitations personnelles, les personnes sollicitant une aide sont objectivement dans l'impossibilité de s'acquitter de leur obligation de collaborer de manière autonome, les SSR sont tenus de les soutenir dans leurs démarches.

La personne qui fait une requête d'aide sociale a droit à un examen de sa situation. Si les conditions d'octroi d'une prestation ne sont pas réunies (la situation d'indigence n'est pas établie par le calcul des besoins, la fortune dépasse les montants prévus dans les normes), la requête doit être refusée. Les décisions doivent être communiquées sous forme écrite.

Pendant qu'une aide est en cours, la suppression des prestations est autorisée lorsque le besoin d'aide n'est plus démontré ou que la personne n'est plus domiciliée ou ne séjourne plus dans le canton.

Selon la jurisprudence, toute mesure de réduction - ou de suppression - de la couverture des besoins de base doit répondre au principe de la proportionnalité. Ce principe comprend (a) la règle d'adéquation qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, (b) la règle de nécessité qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, soit choisi celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés ainsi que (c) la règle de proportionnalité au sens étroit qui requiert de mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation des personnes concernées avec le résultat escompté du point de vue du but visé (arrêt du Tribunal cantonal 605 2019 27 du 15 avril 2019 considérant 4.3 et les références citées).

Ainsi, par exemple, le refus de participer à une MIS LASoc ne peut pas déboucher sur la suppression de la couverture des besoins de base, mais peut donner lieu à une sanction. Par contre, si une personne refuse de participer à une mesure d'insertion qui lui permet de subvenir à ces besoins et dont la rémunération est soumise à cotisation, la couverture des besoins de base peut être supprimée, du moins partiellement.

La suppression des prestations n'est autorisée qu'en cas de violation du principe de subsidiarité. Elle ne peut pas être prononcée en tant que sanction. La proportionnalité et les intérêts des personnes de l'unité d'assistance, en particulier des enfants et des adolescent-e-s, sont à prendre en compte.

8. Organisation et compétences

Art. 38 Principe

L'article 55a de la Constitution fribourgeoise confie conjointement à l'Etat et aux communes la tâche d'assurer l'aide sociale dans le canton.

Art. 39 Organisation territoriale

Cet article concrétise l'un des changements majeurs proposés par la révision qui vise à renforcer l'organisation de l'aide sociale. Le périmètre du dispositif s'étend désormais aux districts au lieu des 21 SSR actuels. La loi parle de régions afin de ne pas exclure la possibilité pour plusieurs districts de se fédérer pour l'application de cette loi. Dans les régions, il appartient aux communes, au travers d'associations, d'organiser l'aide sociale. Elles peuvent prévoir des antennes, mais il ne peut y avoir qu'un seul SSR et qu'une seule commission sociale par région. Toutefois, pour préserver un équilibre entre les régions, compte tenu de l'inégale répartition de la population entre les districts, le projet de loi ouvre la possibilité aux villes avec un bassin de population d'au moins 25 000 habitants de former leur propre région d'aide sociale.

Les mandats confiés aux organisations à caractère social prévues à l'article 44 sont définis au plan cantonal, ce qui garantit une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de ces tâches.

8.1 Etat

Art. 40 Tâches

Le projet de loi donne les compétences à l'Etat pour définir et mettre en œuvre une politique visant à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette tâche s'appuie d'abord sur l'élaboration du rapport sur la situation sociale et la pauvreté qui, selon les vœux du législateur, consiste à évaluer la situation sociale et déterminer des mesures une fois par législature.²⁷ Ensuite, les conclusions de ce rapport débouchent sur un plan d'action (cf. article 9).

Il appartient également à l'Etat de définir et d'assurer une politique d'accueil et d'intégration en rapport avec les missions confiées par la Confédération au canton dans le domaine de l'asile. Cette tâche comporte aussi bien l'aide matérielle que l'aide personnelle ainsi que les mesures en matière d'intégration. Elle est menée par l'Etat pour les requérant-e-s d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour ainsi que les réfugié-e-s, les réfugié-e-s admis à titre provisoire et les personnes à protéger avec une autorisation de séjour, en collaboration avec les autorités fédérales. A partir de l'obtention du permis d'établissement, ces personnes vont résider durablement en Suisse et accèdent de ce fait au régime ordinaire d'aide sociale et seront suivis par un SSR, pour autant qu'elles en aient besoin. Il en est de même pour toutes les personnes qui en raison d'un changement de statut dépendent des dispositions de la LEI. Il s'agit notamment des personnes admises à titre provisoire ou déboutées qui obtiendraient une autorisation de séjour en vertu de la LEI. Dans la répartition des tâches, la réalisation de cette mission par l'Etat a permis la mise en place d'un dispositif simple et clair qui a fait ses preuves depuis 2014.

Art. 41 Conseil d'Etat

Selon les dispositions de l'article 12 LAS, il incombe au canton d'organiser l'aide sociale. En ce sens, le Conseil d'Etat assume la surveillance de l'aide sociale, il fixe les modalités d'application et arrête la stratégie en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il veille également à évaluer les stratégies mises en œuvre par la loi et qui peuvent impliquer différentes Directions. Par exemple, sur plan de l'insertion, l'application de la LASoc est étroitement liée aux dispositions de la loi sur l'emploi et le marché du travail LEMT, notamment en ce qui concerne les mesures cantonales d'insertion professionnelle prévues aux articles 79 et suivants de la LEMT.

Art. 42 Direction

Conformément à l'organisation du Conseil d'Etat, la DSAS veille à l'application de la base légale et prend toute décision qui n'incombe pas à une autre autorité.

Art. 43 Service

Le SASoc participe au déploiement du dispositif d'aide sociale en veillant à sa mise œuvre, en assurant une coordination et en exerçant une surveillance. Le Service de l'action sociale :

²⁷ cf. Grand Conseil, Postulat P2072.10 Burgener/Fasel, Prise en considération, 11.11.2010.

-
- > est chargé d'assurer la cohérence du dispositif et peut intervenir à des degrés variables selon les dispositions prévues aux alinéas a) à c) pour en préserver le bon fonctionnement, l'harmonisation des pratiques et l'égalité de traitement. Au besoin, il signale aux autorités compétentes les irrégularités au sens des articles 150 et ss LCo ;
 - > contribue au fonctionnement du dispositif selon les alinéas de d) à i) en exécutant les tâches qui nécessitent d'être réalisées au plan cantonal concernant par exemple le remboursement des frais de la couverture des besoins de base, la transmission des avis d'assistance et le remboursement des frais de la couverture des besoins de base au plan intercantonal (art. 14 et 30 LAS), en rédigeant le rapport sur la situation sociale et la pauvreté ou en élaborant et mettant en œuvre le plan d'action décidé par le Conseil d'Etat. Il conduit le dispositif d'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile ;
 - > contribue à la bonne articulation du dispositif en favorisant l'échange d'informations selon les alinéas j) à l), en réunissant par exemple la conférence des présidentes et des présidents des commissions d'aide sociale ou celle des responsables des SSR ou en organisant des formations pour les organes chargés de l'exécution de la loi. Il s'agit de formations visant à renforcer l'harmonisation des pratiques dans l'application de la loi. A cet égard il y a lieu de rappeler l'importance de former les personnes concernées à la protection des données ainsi qu'aux respect de la confidentialité (secret de fonction, secret professionnel, secret fiscal, secret bancaire, etc.) et des conséquences en cas de violation.

Art. 44 Organisations à caractère social

L'aide sociale garantit des prestations minimales pour les populations les plus précaires. La situation de certaines d'entre elles exige des compétences spécialisées, des moyens appropriés et une organisation adaptée pour répondre de manière spécifique et efficiente à leurs besoins. Afin d'assurer efficacement la couverture de ces besoins, des mandats sont confiés, comme c'est déjà le cas dans la LASoc de 1991, à des organisations à caractère social. Il s'agit par exemple de l'organisation de l'hébergement d'urgence, de conseils spécialisés, de l'accès aux soins ou de l'accueil et de l'intégration dans le domaine de l'asile. Ces services spécialisés exercent leur mission en complément de l'intervention des SSR.

8.2 Communes

Art. 45 Tâches

Le projet de loi maintient la répartition des compétences déjà en vigueur depuis longtemps en confiant aux communes, conformément à l'article 55 de la Constitution fribourgeoise, la tâche de mettre en place, au travers d'associations de commune, une commission sociale et un SSR.

Art. 46 Compétence à raison du lieu

Cette disposition instaure un nouveau paradigme par rapport à la détermination des compétences. La LASoc de 1991 répartit en effet les compétences entre communes et canton en fonction de la situation de domicile ou, respectivement, de séjour. Le projet de loi abandonne désormais cette distinction dans le but d'en simplifier l'application. Autrement dit, les requêtes d'aide sociale sont adressées à l'endroit où le besoin se manifeste, c'est-à-dire au SSR auquel est rattachée la commune dans laquelle la personne est domiciliée ou séjourne. Par contre, le canton continue d'exercer les compétences d'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Cet article détermine les autorités auxquelles il incombe d'assister les personnes dans le besoin. L'autorité compétente est celle du domicile de l'intéressé-e (alinéa 1) et à défaut, celle du lieu de séjour (alinéa 2). Ces deux alinéas expriment la règle de la primauté du domicile sur la résidence. Une exception à cette règle figure à l'alinéa 3 qui prévoit la compétence de l'autorité du lieu de séjour pour octroyer une aide immédiate à une personne domiciliée dans le canton qui séjourne hors de sa commune de domicile. L'alinéa 3 reprend, au niveau cantonal, la règle des articles 13 al. 1 et 20 al. 2 de la LAS. L'article 3 al. 3 du projet de loi reprend cette règle au niveau cantonal, de sorte que la personne dans le besoin a son domicile d'assistance (ou d'aide sociale) dans la commune où elle réside avec l'intention de s'y établir. La notion de domicile d'aide sociale comporte deux éléments : l'un objectif, soit la résidence ou le fait de séjourner effectivement dans un lieu donné ; l'autre subjectif, soit l'intention d'y demeurer durablement. Cette intention doit être réalisable (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif du canton de Fribourg du 23 janvier 2007, cause 3A 06 160, considérant 2b ; arrêt du même tribunal du 9 mai 2006, cause 3A 05 222,

considérant 2a ; arrêt du même tribunal du 14 décembre 2005, cause 3A 05 26, considérant 2a ; Recommandations de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale, CSIAS, de 2017 sur la compétence territoriale dans l'aide sociale, chiffre 5.1). La notion de domicile d'aide sociale s'est développée sur la base de celle du domicile civil au sens des articles 23 à 26 du Code civil (CC). Elle s'en distingue toutefois sur un point. S'il est possible de conserver un domicile civil fictif en vertu de l'article 24 al. 1 CC, alors que le lieu de résidence de fait est ailleurs, le domicile d'aide sociale n'existera qu'à l'endroit où la personne réside de fait avec l'intention de s'y établir.

Cette simplification permet une meilleure prise en charge des situations, car l'autorité chargée de décider coïncide avec celle qui assure le suivi ; cela confère ainsi une plus grande stabilité aux situations, ce qui est plus favorable pour trouver un emploi ou un logement.

En cas de conflit négatif de compétence, le préfet ou la préfète est appelé à statuer, en vertu des règles instituées par la loi sur les communes (LCo), auxquelles renvoie l'article 18 alinéa 3 CPJA. L'aide sociale étant organisée par district (article 39 al. 1), sous réserve de l'exception mentionnée à l'article 39 al. 2, le conflit est tranché le cas échéant par le suppléant désigné par le Conseil d'Etat parmi les préfets des autres districts (article 157 alinéa 2 Lco). La décision est susceptible de recours au Tribunal cantonal (article 157 al. 3 Lco). L'autorité d'aide sociale a la qualité pour recourir (article 84 al. 2 let. b).

En attendant la décision du préfet ou de la préfète, l'autorité qui peut raisonnablement être considérée comme compétente doit si nécessaire accorder une aide provisoire, conformément à l'article 60 du projet de loi. De son côté, le préfet saisi d'un recours peut prendre, d'office ou sur requête, les mesures provisionnelles nécessaires à la sauvegarde d'intérêts menacés, selon les règles du CPJA (articles 3 al. 2 let. a, 41 et 87). Il pourrait donc contraindre une des deux autorités d'aide sociale en conflit à accorder l'aide provisoire à la personne requérant une aide sociale.

L'alinéa 4 fixe une disposition pour que les personnes en institution ne soient pas toutes à charge de la commune dans laquelle se trouve l'institution. Il s'agit de la transposition, au niveau cantonal, de la règle instituée par l'article 5 LAS. A noter que parmi les institutions figurent notamment le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), des institutions de placement, par exemple dans le cas de cure de désintoxication, mais aussi des organisations mandatées pour accueillir des personnes, par exemple, dans le cadre d'un hébergement d'urgence. La deuxième phrase de l'alinéa 4 explicite en outre, en cas d'absence de domicile, une règle déjà appliquée aujourd'hui selon laquelle l'aide sociale incombe à la dernière commune dans laquelle une aide financière a été accordée. Toutefois, cette règle s'étend à une période de 5 ans à compter de la dernière aide accordée. Dans le cas où la personne dans le besoin n'avait jamais sollicité d'aide sociale auparavant, la commune de séjour est compétente.

En ce qui concerne les enfants mineurs, l'article 7 LAS règle les différents cas de figure.

Dans le cadre de la définition des compétences, l'alinéa 5 rappelle l'interdiction d'inviter au départ qui figure à l'article 10 de la LAS. La disposition a sa source dans la liberté d'établissement (article 24 de la Constitution fédérale). Ce droit constitutionnel garantit la possibilité de séjourner à titre personnel n'importe où dans le pays ; elle impose aux cantons et aux communes d'autoriser l'établissement de tout citoyen et de toute citoyenne suisse sur leur territoire, et proscrit en même temps à ces dernières d'interdire ou de rendre plus difficile le transfert de son domicile par un citoyen dans un autre canton, une autre commune ou un autre pays (ATF 127 I 97 consid. 4c ; Tribunal fédéral, arrêt 2P.49/2007 du 3.8.2007 consid. 2.1 ; Tribunal cantonal, arrêt 601 2017 191 du 10.12.2018).

Art. 47 Commission sociale – Composition

L'association des communes ou la commune, au sens de l'art. 39 al. 2, choisit les membres de la commission sociale. Elle veille, dans la mise en place de la commission sociale, à ce qu'elle soit représentative des différents milieux socioéconomiques d'une région d'aide sociale afin de garantir l'indépendance de ses décisions.

Art. 48 Commission sociale – Attributions

Les tâches de la commission sociale sont répertoriées en fonction des buts du projet de loi. En tant qu'autorité d'aide sociale, la commission sociale a comme objectif principal de décider de l'aide à accorder en se conformant au cadre légal, aux directives cantonales et aux recommandations de la CSIAS. Elle est aussi compétente désormais pour

l'aide accordée aux confédérés en séjour dans le canton conformément à la législation fédérale (art. 14 et 30 LAS). Elle notifie les décisions relevant de ces dispositions au Service (art. 62).

La possibilité de la commission sociale de déléguer une partie de ses tâches au SSR représente une innovation et un renforcement de l'efficacité du dispositif. Cette délégation facilite en effet l'adaptation de l'organisation des autorités d'aide sociale en fonction de la nature des décisions ou des particularités régionales. Ce modèle procure une souplesse aux autorités d'aide sociale et une plus grande rapidité dans le suivi des situations tout en préservant l'autonomie des communes. Toutefois, les commissions sociales conservent un ensemble de compétences qu'elles ne peuvent pas déléguer, telles que l'octroi initial, le refus, la suppression de la couverture des besoins de base et le traitement des réclamations, y.c. concernant les décisions sur remboursement. La cessation de la couverture des besoins de base concerne par exemple les cas où l'aide sociale est arrêtée voire suspendue suite à la réalisation de ressources permettant une sortie provisoire de l'aide sociale (exemples : indemnités journalières, réalisation d'un capital ou d'une fortune, rétroactif d'assurances sociales concernant une période antérieure à l'aide sociale). La décision de cessation peut être déléguée au SSR. Chaque autorité d'aide sociale établira le cas échéant les règles de délégation.

Art. 49 Service social régional – Collaborateurs et collaboratrices

L'organisation des SSR doit leur permettre de relever les défis des transformations socioéconomiques et leurs conséquences sur les populations les plus vulnérables. La dotation des SSR est définie en relation avec l'adaptation de leur périmètre et la manière de garantir la qualité des prestations. Les SSR ont besoin de disposer d'une dotation suffisante en personnel et avec les qualifications requises pour accomplir leur mission. La dotation doit notamment comprendre des spécialistes en intervention sociale formés dans le domaine du travail social, au bénéfice d'un diplôme du niveau bachelor et avec de bonnes connaissances dans le domaine des assurances sociales. Par ailleurs, la complexité des situations peut aussi rendre nécessaire le recours à d'autres spécialistes, notamment sur le plan juridique.

Art. 50 Service social régional – Attributions

L'énumération des tâches accomplies par les SSR vise à mieux définir leur rôle et à obtenir une claire répartition des responsabilités. Cette définition contribue à faciliter la collaboration entre les différents services impliqués dans le dispositif d'aide sociale.

- a) Le SSR assume par délégation le rôle d'autorité d'aide sociale. La commission sociale peut choisir de confier certaines de ses compétences directement au SSR. Toutefois, dans ce cas, le SSR doit s'organiser pour assumer formellement cette délégation de façon claire et impartiale.
- b) d) o) Le SSR joue un rôle de prévention, fournit une aide personnelle et la couverture des besoins de base. Il est le seul service généraliste, implanté régionalement dans tout le canton, doté des compétences pour informer et orienter la population face aux difficultés sociales et matérielles auxquelles les personnes peuvent être confrontées. Ce service assume en premier lieu une mission de prévention visant à éviter le recours à la couverture des besoins de base grâce à l'information et aux conseils ainsi qu'à l'aide personnelle. La couverture des besoins de base est subsidiaire à l'aide personnelle. Lorsque la couverture des besoins de base est nécessaire, elle est accordée en complément à une aide personnelle visant à limiter le recours à un soutien financier et à retrouver une autonomie, au moyen notamment des mesures d'insertion socioprofessionnelle et de la formation.
- c) f) Les examens effectués lors de l'instruction à l'ouverture du dossier d'aide sociale doivent être répliqués périodiquement afin d'avoir un suivi régulier des critères d'octroi de l'aide, en confiant au besoin des mandats d'observation.
- e) g) La collaboration avec de multiples partenaires est une composante essentielle de l'activité du SSR car elle contribue à la réalisation efficace des objectifs poursuivis auprès de la population en difficulté. Elle assure la cohérence et la continuité des interventions, l'échange d'informations, une utilisation optimale des ressources et évite les redondances. Une collaboration avec le Service de l'enfance et de la jeunesse est spécialement nécessaire lorsqu'il s'agit de préserver les intérêts d'enfants et jeunes mineurs.

-
- h) Le SSR est compétent pour accorder une aide financière en attendant une décision de la commission sociale. Ce montant peut être accordé sous forme d'une couverture de besoin de base provisoire, dans les cas où la situation de besoin nécessite une réponse rapide.
- i) Le SSR est compétent pour délivrer si nécessaire des sûretés, notamment lorsque la garantie de prise en charge des loyers courants ou le cautionnement, facilite l'accès au logement.
- j) k) m) p) La collaboration étroite entre le SSR et le SASoc est indispensable pour le fonctionnement du dispositif. Il transmet notamment les avis d'assistance et présente au Service, pour remboursement et répartition, les décomptes d'aide matérielle comprenant entre autres les frais pour la couverture des besoins de base pour les confédérées en séjour dans le canton (art. 14 et 30 LAS).
- l) Cette tâche est le corollaire de l'article 55 qui prévoit la mise en place d'un système d'information électronique.

D'autres tâches découlent naturellement de ces attributions comme le suivi du remboursement des aides octroyées, dont celles accordées par d'autres SSR, ou la tenue de dossiers administratifs complets qui devraient être mis à disposition des bénéficiaires ou des autorités lors d'éventuelles procédures de recours.

8.3 Collaborations

Art. 51 En général

La collaboration dont il est question dans ces articles est nécessaire entre les organes chargés de l'application du projet de loi, mais aussi avec tous les autres services provenant de nombreux domaines tels que la santé, la formation, l'emploi, la justice, l'éducation, les assurances sociales ou l'intégration. Elle vise autant à améliorer les prestations sociales fournies aux personnes dans le besoin qu'à concrétiser les politiques transversales destinées à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Avec cette collaboration, la loi entend créer des relations de partenariat et à soutenir une vision commune des solutions permettant de relever les défis auxquels l'aide sociale est confrontée. L'élaboration de conventions de collaboration peut servir de cadre pour la définition des objectifs, la répartition des compétences et la coordination entre les partenaires.

Certaines collaborations, en particulier pour l'insertion sociale et professionnelle, sont également fixées dans le cadre de la loi sur l'emploi et le marché du travail LEMT (cf. article 31 al. 1 let. i et j chiffre 4, 33, 86 et 99 LEMT).

Art. 52 Conférence des autorités d'aide sociale

L'Etat et les communes sont responsables de la mise en place du dispositif d'aide sociale. Les rencontres des président-e-s des commissions sociales avec la DSAS et le SASoc constituent une manière d'articuler cette collaboration entre l'Etat et les communes avec pour but de veiller à l'harmonisation et la cohérence de l'application de l'aide sociale.

Art. 53 Conférence des responsables des services sociaux régionaux

Cette conférence soutient également l'articulation entre l'Etat et les communes dans leurs tâches conjointes au travers d'échanges entre les SSR et avec le SASoc. Ces échanges facilitent la circulation d'informations, la compréhension du dispositif, la mise en place de procédures systématiques, l'ajustement des processus et l'émergence des bonnes pratiques. Par ce biais, les SSR peuvent simplifier leur fonctionnement, gagner en rapidité et en efficacité, augmenter leur capacité de réaction, assurer une meilleure qualité et fiabilité des interventions et contribuer à l'amélioration et à la cohérence du dispositif dans son ensemble.

9. Instruments du dispositif d'aide sociale

Art. 54 Conseil médical

Les instruments prévus dans les articles 54 et 55 sont des ressources à disposition de l'ensemble des SSR afin de renforcer l'efficacité du dispositif. Il s'agit par ce biais de doter ces services des compétences nécessaires sans que chacun d'entre eux ne soit obligé d'organiser lui-même toutes les ressources dont il a besoin. Il en va ainsi des médecins-conseils ou des médecins-dentistes conseils, dont les compétences sont mises à disposition de tous les SSR

Le ou la médecin-conseil prévu à l'article 14 LEMT peut être sollicité pour les bénéficiaires de l'aide sociale par le biais de la Collaboration interinstitutionnelle CII ou du Service public de l'emploi (ci-après : SPE). A noter qu'il est aussi possible de faire appel à ce ou cette médecin-conseil, pour les bénéficiaires de l'aide sociale en fin de droit aux

prestations LACI (message numéro 189 du Conseil d'Etat accompagnant le projet LEMT, page 7). Pour rappel, une convention ad hoc entre le SPE et le médecin-conseil (Unisanté Lausanne) définit les modalités de financement (coût des consultations à la charge du donneur d'ordre) et d'annonces des demandeurs d'emploi. S'agissant des « cas communs » suivis conjointement par les SSR et les ORP, il y a lieu de se référer à la Convention ORP / SSR, prévue à cet effet. A noter que le médecin, dans le contexte de l'aide sociale, ne fournit pas une expertise, mais aide par ses conseils à définir la stratégie d'intervention auprès du bénéficiaire. L'expertise médicale telle que pratiquée dans le domaine des assurances sociales n'est pas compatible avec le principe de besoin propre à l'aide sociale. La collaboration interinstitutionnelle CII pratiquée déjà depuis des nombreuses années (Medval) contribue à l'évaluation des situations et à la coordination des interventions entre les partenaires de l'aide sociale et des assurances sociales (AI et chômage) dans le contexte de l'insertion socioprofessionnelle. En se dotant d'un médecin-conseil la loi procure au dispositif d'aide sociale une compétence propre pour les autres situations dans lesquelles une compréhension médicale s'avère utile pour renforcer la pertinence des interventions.

Les SSR ont déjà la possibilité de consulter des médecins-dentistes conseils afin d'évaluer les frais dentaires et de déterminer les soins nécessaires lorsque des frais importants sont devisés.

L'échange de données en rapport avec les situations de santé et les devis dentaires sont soumis aux dispositions de la protection des données dont l'application dans le cadre de l'aide sociale est prévue au chapitre 12.

Art. 55 Système d'information électronique

La DSAS met à disposition un système d'information électronique commun aux organes chargés de l'exécution du projet de loi. La mise en place d'un tel système permet de simplifier et automatiser la coordination, la transmission et l'échange des informations utiles pour la gestion des dossiers, la délivrance des prestations d'aide sociale, la répartition des charges entre Etat et communes et les communes entre elles. Ce système facilite la circulation de l'information et garantit une application homogène et conforme aux dispositions du projet de loi. Il réunit, par exemple, les données comptables, sociodémographiques, statistiques ainsi que les documents électroniques en rapport avec les membres de chaque unité d'assistance. Il renseigne les SSR sur l'état de la dette des bénéficiaires ainsi que sur les éventuels montants indus afin d'assurer la coordination du remboursement.

En plus, le système d'information électronique permet d'organiser la consultation automatique de renseignements auprès de tiers, en se basant sur les dispositions du chapitre 12. L'accès à l'information est essentiel pour assurer un contrôle efficient de la subsidiarité. La consultation des données est toutefois réservée aux différents organes selon leurs compétences. Le Conseil d'Etat fixe dans l'ordonnance les règles d'administration de ce système.

Enfin, le système d'information électronique constitue aussi un instrument de pilotage en réunissant et traitant en permanence les informations qui servent d'indicateurs pour renseigner sur le fonctionnement du dispositif.

10. Procédures

10.1 En Général

Art. 56 Règles applicables

Le code de procédure et de juridiction administrative CPJA est applicable, la disposition réservant, selon la formule habituelle, les dispositions du projet de loi qui y dérogeraient (cf. article 15 CPJA).

Art. 57 Requête

Le SSR compétent est déterminé par l'article 46 du projet de loi (celui du domicile ou, à défaut du lieu de séjour de la personne). En principe, la personne requérante s'adresse personnellement au SSR. Elle peut être exceptionnellement représentée par un représentant légal ou choisi (cf. article 13 CPJA), notamment lorsque sa situation de santé l'exige.

Les documents requis sont transmis dans l'une des langues officielles. Si les circonstances le justifient, des dérogations sont possibles, le cas échéant les règles du CPJA s'appliquent (cf. les articles de 36 à 40).

Art. 58 Instruction de la requête – en général

L'instruction de la requête doit avoir lieu avec toute la célérité commandée par les circonstances, étant donnée la situation de précarité dans laquelle se trouvent les personnes qui demandent l'aide sociale. Jusqu'à décision sur la requête, une aide financière provisoire peut être accordée si nécessaire. Cette aide provisoire concerne des besoins de première nécessité. La décision sur la requête fait référence à l'aide provisoire.

L'instruction s'étend aux différents domaines de vie des personnes. Elle implique, selon le principe de subsidiarité, la recherche et l'examen d'informations, d'une part, sur la situation de la personne et de l'unité d'assistance, ainsi que les moyens leur permettant d'éviter ou de limiter le recours à l'aide sociale et, d'autres part, sur les prestations légales et volontaires de tiers dont elles pourraient disposer.

Art. 59 Préavis

Un préavis est demandé aux autorités communales par le SSR. Le préavis est un moyen de vérifier la présence éventuelle de faits dont seule la commune dans son rapport de proximité avec la personne dans le besoin aurait connaissance et qui pourraient avoir une influence sur la décision d'aide sociale. Cela ne nécessite aucune transmission d'informations provenant du dossier d'aide sociale auprès de la commune. Lorsque la personne dans le besoin se trouve en séjour dans une commune, celle-ci ne disposera probablement pas d'informations utiles pour la décision d'aide sociale. A noter encore que la commission sociale n'est pas dans l'obligation de suivre le préavis de la commune de domicile.

Art. 60 Décision provisoire

Selon les dispositions de l'article 50 al. 1 let. h le SSR a la compétence pour décider d'octroyer une couverture de besoin de base provisoire. Avec cette aide, le projet de loi comprend en tout quatre types d'aide matérielle différentes, soit encore la couverture des besoins de base, l'aide d'appoint et l'aide d'urgence.

Art. 61 Gratuité

La disposition institue la gratuité de la procédure d'aide sociale. Lors de la requête initiale puis ultérieurement, les pièces justificatives doivent être fournies gratuitement conformément à l'art. 76 de la présente loi. Le suivi des situations, notamment l'aide personnelle, et tous les autres processus réalisés aussi longtemps que le dossier reste ouvert, sont gratuits. Il en va ainsi, par exemple, des services d'interprétariat sollicités par le SSR.

Les frais d'administration des preuves telles que les extraits bancaires, attestation d'assurance, office des poursuites, attestation de domicile, récapitulatif des cotisations AVS, peuvent être mis à la charge de la personne qui aurait perçu ou tenté de percevoir de manière illicite des prestations d'aide sociale.

Art. 62 Décision

Conformément aux dispositions du CPJA, toute décision de l'autorité d'aide sociale est communiquée à la personne concernée. En cas de recours, celui-ci a un effet suspensif, qui ne peut pas être retiré dans le cas où la décision porte sur une prestation en argent (article 84 CPJA) ; tel est le cas de la décision concernant la couverture des besoins de base.

Compte tenu de la précarité des situations et afin de préserver une homogénéité sur le plan de l'application, il est précisé que les décisions doivent être rendues dans le respect du principe de célérité, garanti aux articles 29 al. 1 de la Constitution fédérale et 6 al. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon ce principe, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce qu'il soit statué sur sa cause dans un délai raisonnable. Eu égard aux intérêts de la personne requérante à obtenir rapidement une décision et de l'autorité à procéder correctement à l'instruction du dossier, la décision est rendue dans les meilleurs délais.

Les communes sont tenues de prendre toutes les précautions pour préserver la protection des données, compte tenu du caractère sensible des informations échangées.

Le SASoc fait office d'intermédiaire pour les cas LAS. Cela vaut aussi pour les personnes en détention.

10.2 Observation

Art. 63 Principes et

Art. 64 Conditions

Les dispositions sur l'observation (articles 61 et suivants) s'inspirent des articles 43 et suivants de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA).

Avant de demander l'intervention de la personne chargée des travaux d'inspection, le SSR compétent veille à collecter en premier lieu les informations dont il a besoin auprès de la personne directement concernée. Le SSR ne fait donc appel à l'inspection sociale que s'il a un doute quant à la situation de besoin d'une personne ou par rapport à l'utilisation conforme des prestations d'aide sociale, sans pouvoir vérifier lui-même. L'observation menée par l'inspection sociale est soumise aux principes de proportionnalité et de finalité. Ainsi, les démarches doivent être proportionnées et adaptées en fonction du but visé. Il faut éviter de porter inutilement atteinte à la sphère privée des personnes faisant l'objet d'une enquête. Les observations sont limitées dans le temps, mais lors d'investigations particulièrement complexes des prolongations peuvent être autorisées par le Service.

L'inspection sociale peut procéder à des visites inopinées, mais elle ne peut accéder au domicile, au lieu de travail ou au véhicule de la personne concernée, qu'en ayant obtenu son consentement.

Art. 65 Mandat

L'observation est une tâche spécialisée exigeant des compétences précises. Pour garantir l'exercice d'un contrôle dans l'ensemble du canton, cette ressource doit être disponible pour tous les SSR. Compte tenu de la complexité des situations d'aide sociale, l'inspection sociale doit pouvoir être en mesure d'investiguer à différents niveaux aussi bien à l'échelon régional qu'au plan cantonal, voire intercantonal, notamment avec les différents services de l'Etat. L'Etat met à disposition des SSR une inspection sociale.

Les SSR conservent toutefois la liberté de confier le mandat d'observation à la police locale ou intercommunale.

Dans chaque demande d'observation, un mandat d'inspection doit être formulé avec des indices concrets en rapport avec la fraude présumée et avec toutes les données utiles afin d'orienter le travail à effectuer. Ce mandat est consigné dans le dossier de la personne concernée.

Art. 66 Résultats et protection des données

Cet article fixe précisément la procédure selon laquelle sont traités les résultats de l'observation. Il est précisé en particulier que les résultats de l'observation sont mis à disposition des autres services concernées, pour autant que les indices soient confirmés.

A noter que tout au long de la procédure d'aide sociale, la personne concernée a le droit d'être entendue, conformément aux articles 57 et suivants du CPJA.

L'ordonnance d'application précisera les conditions de sous-traitance en rapport avec l'article 12ss de la LPrD desquels découle notamment l'exigence pour le mandataire de signer une clause de confidentialité.

11. Remboursement

Art. 67 Principes

Art. 68 Héritiers

L'obligation de remboursement découle des dispositions de l'article 26 de la LAS et s'étend à toute l'unité d'assistance. Cette obligation existe dans la moitié des cantons suisses. Elle s'étend à différentes situations et emprunte différentes modalités décrites aux articles 65ss. Cette obligation se fonde sur le mode de financement de la couverture des besoins de base. Elle tient compte aussi des avances accordées par l'aide sociale sur les prestations d'assurances sociales qui débouchent généralement sur des remboursements sous forme de versements rétroactifs. D'autre part, elle nécessite également une gestion administrative des remboursements et la mise en place d'un contentieux financier.

Art. 69 Libération de l'obligation de rembourser

En raison du principe de réciprocité, les prestations accordées pendant la réalisation d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle ne sont pas soumises à l'obligation de remboursement, sauf en cas d'avances d'aide matérielle par des tiers ou en cas de réalisation d'un gage mobilier ou immobilier.

La libération de l'obligation de remboursement s'applique également aux personnes qui réalisent un projet de formation selon l'article 30 du projet de loi. Cette mesure est conçue comme un investissement pour assurer une insertion durable des personnes et leur autonomie. Durant la réalisation d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle ou d'un projet de formation, la personne bénéficiaire de la mesure ainsi que tous les membres de l'unité d'assistance sont libérés de l'obligation de remboursement, sous réserve de l'alinéa 3.

Lorsque l'autorité d'aide sociale avance l'entretien dû en vertu du droit de la famille, elle est subrogée dans les droits du bénéficiaire de la contribution d'entretien à l'égard du débirentier ou de la débirentière (débiteur ou débitrice de l'entretien), en vertu des articles 131a al. 2, 176a, 286a al. 3 et 329 al. 3 CC. Elle doit faire valoir les créances cédées. L'amélioration de la situation financière du bénéficiaire n'est pas un motif de libération du débiteur primaire de l'entretien. Il se justifie plutôt dans ce cas de libérer le crédientier ou la crédientière de l'obligation de rembourser la part de la couverture des besoins de base correspondant au montant de la créance alimentaire.

Avec l'alinéa 3, le projet de loi explicite le maintien de l'obligation de remboursement lors de la réalisation d'une mesure d'insertion socioprofessionnelle ou d'un projet de formation quand la couverture des besoins de base a été accordée sous forme d'avance.

Art. 70 Remboursement des prestations obtenues légalement

La personne qui a obtenu légalement une couverture des besoins de base est tenue au remboursement lorsqu'elle entre en possession d'une **fortune** importante. Le remboursement doit être demandé si le montant touché dépasse les franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, à savoir :

- > Fr. 30 000 pour une personne seule
- > Fr. 50 000 pour un couple
- > Fr. 15 000 par enfant

Le remboursement systématique en cas de reprise d'une activité lucrative est supprimé, mais un remboursement sur des **revenus** provenant d'une activité lucrative après la période d'aide reste possible pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré. Il pourrait s'agir par exemple d'une aide de courte durée en raison d'une sanction dans les prestations d'assurance chômage pour un bénéficiaire touchant par la suite à nouveau des indemnités journalières. Une personne est considérée comme se trouvant dans des conditions particulièrement favorables, en référence aux franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité, lorsque son revenu imposable annuel selon l'impôt fédéral (rubrique 7.910 de la taxation fiscale) dépasse les montants de :

- > Fr. 57 600 pour une personne seule
- > Fr. 84 600 pour un couple

Le remboursement ne peut être demandé que sur le montant dépassant les seuils mentionnés ci-dessus pour la fortune comme pour le revenu provenant d'une activité lucrative.

Si, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LASoc, un retour à meilleure fortune avait été établi formellement (p.ex. décision de remboursement ou arrangement signé), le remboursement reste dû.

Le remboursement de la couverture des besoins de base peut avoir lieu aussi bien pendant la période durant laquelle l'aide est versée qu'une fois que la personne est sortie de l'aide sociale. Dans le premier cas le remboursement peut se faire par acomptes ou sous forme de remboursements rétroactifs versés par des tiers, comme par exemple l'assurance invalidité. Si des acomptes mensuels sont fixés, il convient de veiller à ce que le montant du remboursement n'excède pas la limite de réduction maximale fixée par l'ordonnance et que les besoins des membres de l'unité d'assistance soient pris en compte (en particulier ceux des enfants).

Art. 71 Restitution des prestations obtenues indûment

Une prestation est obtenue indûment notamment dans le cas où il y a eu une violation des devoirs d'information et de signalement ou si la personne a utilisé les prestations d'aide sociale à des fins inappropriées. Dans le premier cas, les personnes ont fourni des informations inexactes ou omis de transmettre des informations alors que les organes de l'aide sociale les ont rendus attentifs à l'obligation d'informer sur leur situation et tout changement intervenu. Dans le deuxième cas, l'utilisation des prestations est considérée inappropriée lorsqu'elles sont employées à des fins différentes de celles que ces prestations étaient destinées à couvrir, telles que le loyer, les primes d'assurance maladie, la crèche, etc.

Lorsqu'une sanction est appliquée en même temps qu'un remboursement est exigé, le montant maximal de la déduction sur le forfait d'entretien ne peut excéder la limite précisée dans l'ordonnance. A noter que le remboursement de la couverture des besoins de base obtenue indûment s'étend également, le cas échéant, au montant incitatif.

Selon l'alinéa 2, il est possible de renoncer tout ou partie au remboursement lorsque la personne concernée a obtenu les prestations d'aide sociale en toute bonne foi à la suite d'une erreur de l'autorité d'aide sociale et que le remboursement la mettrait dans une situation financière difficile.

Si la personne bénéficiaire dispose d'éléments de fortune, le SSR peut exiger le remboursement à hauteur de la fortune existante.

Art. 72 Subrogation

Grâce à la subrogation légale, le SSR compétent pourra s'adresser directement aux assurances sociales ou privées, ainsi qu'aux caisses de compensation, pour obtenir le versement de prestations allouées rétroactivement et destinées à couvrir une perte de gain qui a déjà été couverte en totalité ou en partie par une aide financière. Il s'agit notamment des rétroactifs versés par l'assurance-chômage (article 94 al. 3 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage), l'assurance-invalidité (art. 85bis du règlement sur l'assurance invalidité), à titre de prestations complémentaires (article 22 al. 4 de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI) et par l'assurance militaire (article 10 al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance militaire).

L'alinéa 2 rappelle que le principe de subrogation s'applique en matière d'entretien du droit de la famille selon le code civil. Il a été mentionné ci-dessus, en relation avec l'article 18 alinéa 3, que l'autorité d'aide sociale ne doit pas appliquer strictement le principe de la subsidiarité en la matière. Lorsqu'elle supplée le débirentier et avance le montant de l'entretien, il lui incombe de faire valoir contre le débirentier les droits dans lesquels elle est subrogée selon les articles 131a al. 2, 176 a, 286a al. 3, 289 al. 2 et 329 al. 3 CC.

La disposition de l'alinéa 2 est une confirmation du principe déjà exprimé pour le financement des mesures de protection de l'enfant par l'article 30 al. 2 de la loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2006 (LEJ, RSF 835.5), aux termes duquel, lorsque l'entretien des enfants ou des jeunes doit être assumé selon les principes de l'aide sociale par la collectivité publique, celle-ci exerce son droit de subrogation à l'encontre des père et mère.

Art. 73 Hypothèque légale

Le droit cantonal ne peut accorder au créancier une prétention à l'établissement d'un droit de gage immobilier que pour des créances en rapport direct avec l'immeuble grevé (cf. article 836 al. 1 CC). L'hypothèque légale concernera donc les dépenses relatives aux intérêts hypothécaires ou d'autres frais directement en relation avec l'immeuble grevé (par exemple l'assurance incendie).

En vertu du droit fédéral, l'hypothèque légale est constituée par son inscription au registre foncier. Selon le droit cantonal, les hypothèques légales priment les droits de gage conventionnels et concourent à parité de rang entre elles (cf. article 73 al. 3 LACC). Cette primauté par rapport aux gages conventionnels antérieurs peut susciter des réactions de certaines banques, qui pourraient résilier le crédit au cas où leur débiteur aurait recours à l'aide sociale. Afin de remédier – partiellement – au problème, le Service de l'action sociale recommande aux SSR de ne requérir l'inscription d'une hypothèque légale que lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réalisées : au moins deux ans se sont écoulés depuis le début de l'aide et celle-ci s'élève au minimum à 10 000 francs accordés pour des frais en lien direct avec l'immeuble grevé.

Art. 74 Garantie de tiers pour le séjour d'étrangers

Si une personne de nationalité étrangère séjourne dans le canton ou y dispose d'une autorisation de séjour accordée après avoir obtenu la garantie financière d'un tiers, ce dernier est tenu d'assurer, solidairement avec la personne concernée, la totalité de la couverture des besoins, en argent ou en nature, y compris les frais de retour dans le pays d'origine.

Art. 75 Prescription

Le délai de prescription de dix ans correspond aux délais fixés dans le code des obligations. Le suivi des remboursements avec les différentes échéances appartient également aux tâches des SSR.

12. Transmission et traitement des données

Art. 76 Renseignement de tiers

Cet article complète l'article 50 du code de procédure et de juridiction administrative en astreignant d'autres entités que les autorités administratives, ainsi que des tiers à coopérer à l'établissement des faits.

L'alinéa 3 répertorie et délimite la nature des renseignements que les tiers peuvent être tenus de fournir. L'alinéa 4 permet au Conseil d'Etat d'établir un protocole d'échange de données par voie électronique avec les services parmi ceux qui figurent dans les alinéas 1 et 2.

Les modalités entourant la communication de données par des tiers ainsi que l'étendue des données visées par la présente loi sont réglées par voie d'ordonnance.

Art. 77 Traitement des données

Cet article explicite les différentes finalités selon lesquelles les données d'aide sociale recueillies peuvent être traitées.

13. Financement

Art. 78 Répartition des charges entre Etat et communes

Cet article traite de la répartition entre les communes et l'Etat des charges financières résultant des prestations d'aide sociale, telles que la couverture des besoins de base, les mesures d'insertion socioprofessionnelle ou le soutien à la formation, ainsi que des frais nécessaires au fonctionnement du dispositif, comme la formation des professionnel-le-s, les organisations à caractère social ou pour le système d'information électronique commun.

L'alinéa 1 fixe la répartition des prestations financière d'aide sociale. Concernant les frais en rapport avec la LAS cet article fixe la répartition des charges pour les personnes domiciliée dans le canton, mais auxquelles une assistance est accordée en urgence dans un autre canton dans lequel elles séjournent, ainsi que pour les confédérés séjournant dans le canton et ayant besoin en urgence d'une assistance L'article 14 al. 1 et 30 de la LAS stipulent que les prestations accordées en situation d'urgence sont remboursées au canton de séjour par le canton de domicile. L'assistance aux confédérés en séjour dans le canton est de la compétence de la commission sociale et les dépenses pour les prestations accordées, sont réparties conformément à l'article 78 al. 1 let. a. La répartition des frais pour l'assistance accordée aux fribourgeois séjournant dans un autre canton est réglée au même article à l'al. 1 let. e. Dans les deux cas un avis d'assistance doit être échangé conformément aux dispositions de la LAS. Concernant les frais qui relèvent du domaine de l'asile et des réfugié-e-s, les tâches effectués dans ce cadre sont de la compétence du canton (article 40 al. 2) et sont pris en charge par l'Etat conformément à l'article 80. Le Service règle avec le Secrétariat d'Etat aux migrations SEM les relations financières en matière d'aide sociale et de santé conformément à l'ordonnance sur l'asile OAs du 26 novembre 2002. L'alinéa 2 fixe la répartition des frais en rapport avec le fonctionnement du dispositif. Il s'agit en particulier des frais pour la formation du personnel des organes d'exécution, pour l'évaluation du dispositif, pour le subventionnement des organisations à caractère sociale, pour les mesures de prévention sociale et pour le système d'information électronique.

Les frais pour ce système comprennent les applications des SSR et du Service de l'action sociale ainsi que les solutions pour la collecte, le stockage, le traitement et l'échange des informations. Ces frais sont tous pris en charge à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. L'ensemble de ces frais sont répartis conformément à l'article 81 al. 1 et 2.

Art. 79 Observation

Au vu des dispositions à l'article 61 alinéa 1, les mandats d'observation étant gérés soit par l'Etat soit par les communes, chaque instance assume ses frais respectifs.

Art. 80 Tâches de l'Etat

Cet article confie à l'Etat la prise en charge des frais pour la couverture des besoins de base accordée dans le domaine de l'asile et des réfugié-e-s conformément à l'article 40 alinéa 2. Ces frais sont entièrement assumés par l'Etat.

La lettre c concerne le financement du plan d'action élaboré par l'Etat sur la base du rapport sur la situation sociale et la pauvreté du Conseil d'Etat.

Art. 81 Répartition des charges entre communes

Cet article définit les modalités de répartition entre les communes des frais restant à charge des communes selon les articles 78 et 79. Les frais pour les prestations figurant à l'article 78 al. 1 sont repartis entre toutes les communes du district (maintien des pots de district). Ce périmètre correspond à la région d'aide sociale sauf dans le cas où il y aurait plusieurs régions dans un district. Il pourrait y avoir aussi plusieurs districts dans une région. Les frais figurant à l'article 78 al. 2 concernant le fonctionnement du dispositif sont repartis entre toutes les communes du canton. La nature de ces frais permet une répartition proportionnelle sur l'ensemble des communes du canton. Le Service est chargé de la répartition de ces frais entre les communes du canton.

L'alinéa 3 définit les modalités de répartition des frais de fonctionnement des SSR, y compris les frais des instruments du dispositif d'aide sociale au sens des articles 54 et 55. Toutefois, demeure réservée, la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement résultant de la gestion de situations particulières. Cette exception concerne les minorités nationales nomades « Yéniches et Manouches » dont le site de stationnement hivernal est fixé sur la place de Châtillon, sise sur la commune d'Hauterive. Depuis le 12 décembre 1996 une convention entre l'Etat et l'association des communes « Home médicalisé et Service social du Gibloux » fixe une participation de l'Etat aux frais de gestion de ces situations. Le projet de loi propose de conserver ce principe.

L'alinéa 4 précise que les frais incombant aux communes, selon les alinéas 1 et 2 sont répartis au prorata du nombre de leur population dite légale.

14. Voies de droit et dispositions pénales

Art. 82 Réclamation

Art. 83 Recours

Art. 84 Qualité pour recourir

Ces dispositions constituent pour l'essentiel une reprise des règles du CPJA.

S'agissant de la qualité pour recourir, elle ne peut être reconnue à une autorité que si la loi le prévoit expressément, selon l'article 76 let. b du CPJA. C'est le motif pour lequel l'article 85 alinéa 2 confère expressément cette qualité à l'association de communes et à la commission sociale.

Si un conflit de compétence surgit en rapport avec l'article 46 du projet de loi, le préfet est compétent pour le trancher conformément aux dispositions de la LCo. La commission sociale a toutefois encore la possibilité de recourir contre la décision du préfet auprès du Tribunal cantonal. Dans l'intervalle une aide doit être assurée par un SSR, ou par défaut, le préfet peut prendre des mesures provisionnelles.

Art. 85 Dispositions pénales

L'obtention illicite de prestations d'aide sociale est régie par l'article 148 let. a du CP. La disposition cantonale se contente de réprimer l'utilisation d'une prestation d'aide sociale à des fins non conformes ainsi que le non-remboursement de l'aide sociale. Il s'agit d'une contravention de droit cantonal.

Dispositions finales et transitoires

L'entrée en vigueur de la loi, fixée par le CE, peut avoir lieu immédiatement après l'adoption du projet, soit le 1^{er} janvier 2025. Toutefois, la mise en place d'une commission sociale et d'un SSR pour la région d'aide sociale nécessite des préparatifs qui comprennent deux étapes essentielles : la constitution de l'association de communes puis l'organisation du SSR. Le projet de loi fixe dès lors des délais en rapport avec la réalisation de ces travaux.

Dans l'intervalle, sur le plan organisationnel, les articles 18 al. 1 et 1bis ainsi que 19 de la loi actuelle restent en vigueur jusqu'à l'entrée en fonction des commissions sociales et des SSR prévus à l'article 45 du projet de loi. La mise à disposition du système d'information électronique correspond selon cet agenda à la mise en place de la nouvelle organisation.

8 Effets sur le développement durable

Le projet de loi a été analysé à l'aide de la Boussole 21. Selon cette analyse, les points forts du projet de loi se situent dans la dimension société, notamment en termes :

- > de lutte contre la pauvreté ;
- > d'insertion dans le monde du travail ;
- > d'intégration de personnes marginalisées dans la société ;
- > de promotion de la mixité sociale ;
- > de renforcement de la cohésion sociale ;
- > d'amélioration de l'égalité des chances et de la lutte contre toute forme de discrimination ;
- > d'amélioration de la stabilité sociale.

Le projet de loi permet également de renforcer le dispositif d'aide sociale par la mise en place d'une organisation plus efficiente qui permet une meilleure coordination entre les acteurs et une meilleure adéquation des prestations.

9 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

10 Référendum législatif et financier

Le projet de loi est soumis au référendum législatif.

11 Conclusion

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet.



Botschaft 2020-DSAS-145

14. November 2023

SHG-Reform

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG).

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2014-GC-155	Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991 (SHG)
Urheberinnen:	de Weck Antoinette / Schnyder Erika

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Hintergründe der Revision	3
2.1	Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund	3
2.1.1	Sozialhilfe und Armut im Kanton Freiburg	4
2.1.2	Lebensbedingungen der Personen in prekären Verhältnissen	5
2.1.3	Auswirkungen der sozioökonomischen Umwälzungen auf die Sozialhilfe	6
2.1.4	Schlussfolgerung	9
2.2	Rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgangslage	9
2.2.1	Bund	9
2.2.2	Kanton	9
2.2.3	Sozialhilfeleistungen	11
2.2.4	Sozialhilfekosten	12
2.2.5	Schlussfolgerung	14
3	Schwerpunkte der Revision	14
3.1	Stärkung der Organisation des Sozialhilfedispositivs	14
3.1.1	Neue Gebietsorganisation	14
3.1.2	Einfache und klare Sozialhilfeverfahren	15
3.1.3	Gliederung des Dispositivs und Harmonisierung der Praxis	16
3.2	Verbesserung der Instrumente der Sozialhilfe	16

3.2.1	Bessere Definition der Leistungen	16
3.2.2	Optimierung des elektronischen Informationssystems	17
3.2.3	Einführung von gemeinsamen Instrumenten	18
3.3	Entwicklung einer Präventionspolitik	18
3.3.1	Weiterführung der sozialberuflichen Eingliederung	18
3.3.2	Investition in die Ausbildung	18
3.3.3	Antizipation der sozialen Risiken mit einer transversalen Politik	19
3.3.4	Einschränkung der Rückerstattungspflicht	19
4	Finanzielle Auswirkungen	20
4.1	Einfachere Festlegung der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe	20
4.2	Gemeinsames elektronisches Informationssystem	21
4.3	Koordination des Sozialhilfedispositivs	21
4.4	Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen	21
5	Senkung der Betriebskosten der RSD	23
6	Ergebnisse der Vernehmlassung	23
7	Erläuterungen nach Artikeln	24
8	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	51
9	Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht	51
10	Gesetzesreferendum und Finanzreferendum	52
11	Schlussfolgerung	52

1 Einleitung

Im Lauf der letzten Jahre trat angesichts einer steigenden Zahl von Grundsatz- und Anwendungsfragen die Notwendigkeit einer vollständigen Revision des Sozialhilfegesetzes zu Tage. 2013 beauftragte die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) das Kantonale Sozialamt (KSA), diese Fragen zu erfassen und die Aussichten einer allfälligen Reform zu prüfen.

Der Hauptzweck der Sozialhilfe wird nicht in Frage gestellt; es drängt sich aber eine Revision auf, um die Gesetzesgrundlage den Herausforderungen anzupassen, die sich aus der Entwicklung unserer Gesellschaft ergeben, und um die grundlegende Rolle dieses letzten Auffangnetzes unseres Sozialwesens nicht aufs Spiel zu setzen.

Das Gesetz von 1991 wurde in einer Zeit konzipiert, als die Notsituationen weniger zahlreich und weniger vielschichtig waren. Inzwischen hat sich der Kontext verändert, haben sich vielfache sozioökonomische Umwälzungen eingestellt, besteht eine grössere Mobilität und verlaufen die Lebensläufe nicht mehr so linear. Heute muss die Sozialhilfe Probleme struktureller Art und Sozialrisiken lösen, die sich verändert haben, wie etwa die Arbeitslosigkeit, das Phänomen der Working Poor, die hohe Scheidungsrate, das Bildungsdefizit der Bedürftigen oder die Migration. Mit dem heutigen System kann den Personen in einer Notlage zwar nach wie vor Hilfe geleistet werden, jedoch ist eine Stärkung erforderlich.

Die Sozialhilfe besetzt als Sozialpolitik insofern einen spezifischen Platz im Sozialwesen, als sie gemäss Verfassung das Existenzminimum sicherstellt. Die Revision zielt darauf ab, die Organisation der Sozialhilfe, ihre Anwendungsbestimmungen und die Präventivmassnahmen zu stärken und gleichzeitig die Aufteilung der Zuständigkeiten beizubehalten.

Die Revisionsarbeiten und die Ausarbeitung des in dieser Botschaft vorgestellten Gesetzesentwurfs erfolgten partizipativ und stützen sich auf die Erfahrung der Fachpersonen, die mit dem Vollzug des SHG betraut sind. Der Steuerungsausschuss und die Projekt- und Expertengruppen dieses Prozesses haben eng mit den regionalen Sozialdiensten, den Sozialkommissionen sowie den wichtigsten Partnern für die Umsetzung dieses Gesetzes zusammengearbeitet.

Der so entstandene Gesetzesentwurf setzt die Motion Antoinette de Weck und Erika Schnyder (2014-GC-155) «Revision des Sozialhilfegesetzes vom 14. November 1991» um, die der Grosse Rat am 8. September 2015 guthiess. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf fand zwischen dem 25. Januar und dem 26. April 2021 statt. Sie führte zu 86 Stellungnahmen.

2 Hintergründe der Revision

2.1 Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund

2021 erfasste das Bundesamt für Statistik (BFS) im Kanton Freiburg 6876 Personen, die eine finanzielle SHG-Hilfe bezogen. Dies entspricht 3908 Dossiers oder Haushalten. In den letzten Jahren blieb der Anteil der Sozialhilfebeziehenden relativ stabil. Ihr Prozentsatz bewegt sich seit 2005 zwischen 2,2 % und 2,6 % und lag 2021 bei 2,1 %. Der Kanton Freiburg hat nach dem Wallis die niedrigste Sozialhilfequote der Westschweiz¹. Den höchsten Anteil an Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz verzeichnet der Kanton Neuenburg mit 6,6 % im

¹ Die Sozialhilfequote in den Westschweizer Kantonen im Jahr 2021: VS: 1,9%; VD: 4,1%; GE: 6,3%; NE: 6,6%; JU: 3,7%. BFS, Sozialhilfestatistik WSH, 2021.

Jahr 2021, während Appenzell Innerrhoden mit 0,9 % den tiefsten Anteil der Schweiz aufweist. In der Schweiz bezogen 2021 insgesamt 265 125 Personen Sozialhilfe (im engeren Sinn), was 3,1 % entspricht.²

2.1.1 Sozialhilfe und Armut im Kanton Freiburg

Seit 2016 verfügt der Kanton Freiburg infolge der Publikation des ersten *Berichts über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg*³ durch den Staatsrat über ein genaues Bild der Armut. Die Armutsquote im Bericht entspricht dem sozialen Existenzminimum gemäss den für die ganze Schweiz geltenden Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)⁴, die in Abstimmung mit dem BFS festgelegt werden. Die zweite Ausgabe des Berichts erscheint im Herbst 2023⁵.

Im Vergleich mit den Vorjahren sank **die Armutsquote** zwischen 2011 und 2017 von 2,5 % auf 2 % und stieg anschliessend 2019 auf 2,21 %. Diese Informationen verweisen auf einen Aufwärtstrend, der sich in den nächsten Jahren aufgrund der Folgen der Coronapandemie und der darauffolgenden Teuerung aufgrund der weltweiten geopolitischen Spannungen fortsetzen könnte. Im Jahr 2019 entsprechen diese Zahlen 4056 Haushalten (2011: 4010), beziehungsweise 6513 Personen (2011: 6374), die unter der Armutsgrenze leben. Aufgrund des Bevölkerungswachstums im Kanton bildet die Armutsquote diese Zunahme aber nicht ab.

Die Armutsrisikoquote ist ein weiterer Indikator. Sie bezieht sich auf die Situationen von Personen, die in einem Haushalt mit einem der niedrigsten Einkommen leben (Einkommen ohne Vermögen). Die Armutsgrenze entspricht 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Bevölkerung. 2019 lag die Armutsrisikogrenze bei 2622 Franken pro Monat für eine alleinlebende Person. Gemäss diesen Berechnungen lag die Armutsrisikoquote 2019 bei 8,55 %, was 25 208 Personen entspricht.

Der Bericht des Staatsrats ermöglicht, die Beziehung zwischen Armut und Sozialhilfe zu umgrenzen. Denn von den 6513 Personen, die 2019 von Armut betroffen waren, erhielten im gleichen Jahr 1617 (von 7301 Sozialhilfebeziehenden) Personen Sozialhilfe. Demgegenüber wurden 4896 armutsbetroffene Personen nicht von der Sozialhilfe unterstützt. Dies bedeutet, dass sich das Volumen der Sozialhilfebeziehenden noch verdoppeln könnte. Es ist anzumerken, dass 3562 dieser Personen ihr gesamtes oder einen Teil Ihres Einkommens aus anderen Transferleistungen beziehen (z. B. Arbeitslosenversicherung, AHV/IV, EL).⁶ Trotz dieser Leistungen können diese Personen der Armut nicht entrinnen. Diese Tatsache entspricht nichtsdestotrotz der Funktionsweise unseres Sozialwesens, in dem die meisten Leistungen nicht die Existenzsicherung zum Ziel haben.

Die Zahl der Personen in prekären Verhältnissen und ohne Sozialtransfer beläuft sich auf 1334 (2021: 921).⁷ Die von diesen Personen gelebte Situation kann als versteckte Armut eingestuft werden. Diese Feststellung wirft die Frage des Nichtbezugs der Leistungen, darunter jene der Sozialhilfe, auf. Dieses Phänomen birgt die Gefahr, dass sich die armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Situationen verschlechtern (Überschuldung, Verlust der Arbeit, der Wohnung, prekäre Situation der Kinder, Gesundheitsprobleme usw.) und zu zusätzlichen Kosten führen und dass sich die bedürftigen Personen an parallele Hilfssysteme zur Sozialhilfe wenden, was zu einer Multiplizierung der Interventionen im Sozialwesen führt.

Die armutsgefährdeten Situationen finden sich in Lebensbedingungen wieder, die jenen der Sozialhilfebeziehenden gleichen. Der kleinste Vorfall, wie eine Zahnarztrechnung, eine Mieterhöhung, ein Anstieg der KVG-Beiträge, der Verlust einer Arbeitsstelle, eine Scheidung oder eine Verschlechterung der Wirtschaftslage genügt, dass diese Personen Sozialhilfe benötigen. 2021 wurde beobachtet, dass Einkommen unter 4000 Franken durchschnittlich um

² Statistiken BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe, T 13.05.01.01.01.

³ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg.

⁴ «Das soziale Minimum der Sozialhilfe», Grundlagenpapier der SKOS, 2020, Bern.

⁵ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2023, Freiburg.

⁶ Unter «Sozialtransfers» sind hier zu verstehen: eidg. Renten und Sozialleistungen (Renten aus der 1., 2. und 3. Säule, Erwerbsausfallentschädigungen: Arbeitslosenversicherung [ALV] und Militärdienst [EO], Krankheit und Unfall, Invalidenversicherung), EL AHV/IV sowie bedarfsabhängige kantonale Sozialleistungen (Verbilligung der Krankenkassenprämien, Ausbildungsbeiträge).

⁷ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg, S. 45.

20 % stark gesunken sind.⁸ Die sozialwirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie haben die Zerbrechlichkeit zahlreicher Situationen ans Licht gebracht, für die insbesondere notfallmässige Lebensmittelhilfe notwendig war.

Zusammenfassend gesagt hat sich das Situationsvolumen der Freiburger Sozialhilfe trotz dem stabilen und relativ tiefen Prozentsatz in 25 Jahren verdoppelt. Die Armutsstatistik zeigt, dass dieses Volumen noch steigen könnte. In dieser sind allerdings die armutsgefährdeten Haushalte nicht berücksichtigt, die sich bei der kleinsten Verschlechterung ihrer Situation ebenfalls gezwungen sehen könnten, Sozialhilfe zu beantragen. In der aktuellen Konjunktur finden sich diese Haushalte mit den steigenden Lebenskosten, ganz zu schweigen von den angekündigten Erhöhungen, bereits in grossen Schwierigkeiten.

2.1.2 Lebensbedingungen der Personen in prekären Verhältnissen

Für einige Gruppen ist die Gefahr grösser, von der Sozialhilfe abzuhängen:

- > Einelternfamilien und kinderreiche Familien (16,5 % bzw. 16,4 %) sind am stärksten gefährdet. Kinder stellen für Haushalte ein zusätzliches Risiko dar (3,5 % gegenüber von 3 % für alle Haushalte);
- > von den Haushalten ohne Kinder sind alleinlebende Personen am stärksten gefährdet (4,3 %);
- > danach sind es Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (5,5 %) und geschiedene Personen (4,5 %), die bei den Sozialhilfesituationen ebenfalls überrepräsentiert sind;
- > zwischen 18 und 64 Jahren sinkt der Sozialhilfeanteil mit dem Alter und ab 65 Jahren fällt er auf 0,2 %. In diesem Fall sind es im Allgemeinen die Renten und die eidgenössischen Ergänzungsleistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), welche die Sozialhilfe ablösen. Es ist anzumerken, dass die Personen über 55 Jahren anteilmässig ähnlich vertreten sind wie in der Gesamtbevölkerung. Allerdings besteht bei ihnen die Gefahr, dass sie länger von der Sozialhilfe abhängen.

Die Lebensbedingungen der ärmsten Gruppen widerspiegeln die zunehmend komplexen Situationen in Zusammenhang mit den sozioökonomischen Umwälzungen, die unsere Gesellschaft seit Anfang der Nullerjahre erlebt⁹:

- > **Gesundheit:** Der Gesundheitszustand von 19,3 % (2022) der Sozialhilfebeziehenden ist schlecht, insbesondere jener der erwerbsunfähigen Personen, deren Situation von der Invalidenversicherung nicht anerkannt wird.¹⁰ Die Lebensbedingungen der Sozialhilfebeziehenden und der armutsbetroffenen Personen setzen sie erhöhten Gesundheitsrisiken aus.
- > **Arbeit:** Dieser Faktor ist normalerweise ein Schutz gegen Armut. Die Sozialhilfe kennt jedoch drei Hauptrisiken in Bezug auf die Arbeit. Das erste ist der Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt. Auch wenn die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg und in der ganzen Schweiz im europäischen Vergleich relativ niedrig ist, ist die Langzeitarbeitslosigkeit (ein Jahr und länger) in unserem Land sehr hoch und liegt sogar über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die jeweiligen Hauptgründe bestehen aus dem Alter, dem Bildungsniveau, der Haushaltssituation (Einelternhaushalte) und der Dauer der Arbeitslosigkeit. Knapp ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind Stellensuchende (2021: 30,8 %)¹¹. Das zweite Risiko sind die Tieflohne (Working Poor). Dieses Phänomen ist zunächst mit unstabilen oder zu Unstabilität tendierenden Arbeitsbedingungen assoziiert (z. B. unfreiwillige Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf). Auf soziodemografischer Ebene wird diese Situation wesentlich durch das schwache Bildungsniveau der Personen (fehlende nachobligatorische Ausbildung) sowie vom Haushaltstyp beeinflusst (vor allem Einelternfamilien und alleinlebende Erwerbstätige). Von allen Sozialhilfebeziehenden sind vier von zehn erwerbstätig (2021: 41,4 %).¹² Kinder schliesslich stellen das dritte Risiko dar, insbesondere für Frauen. Für Frauen sind Kinder gleichbedeutend mit einem höheren Armutsrisiko, da sie einen Teil der Haus- und Familienarbeit leisten und in der Regel gleichzeitig Teilzeit

⁸ Konjunkturforschungsstelle KOF, Bulletin Nr. 149, 2021.

⁹ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg, S. 46-47.

¹⁰ BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, 2021. Freiburg 2021, S. 17.

¹¹ BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, 2021. Freiburg 2021, S. 17.

¹² BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, 2021. Freiburg 2021, S. 17.

arbeiten. Teilzeitarbeit mindert aber nicht nur die Ausbildungsmöglichkeiten, die Beförderungs- und Karrierechancen, sondern führt auch zu einem schwächeren Sozialversicherungsschutz, namentlich für die Pensionierung. Da es mehrheitlich Frauen sind, die Einelternfamilien vorstehen (92,2 % im Kanton Freiburg), sind Mütter ausserdem stark herausgefordert, wo es um die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben geht.¹³

- > **Ausbildung:** In der Schweiz verfügen 88 % der 25- bis 64-Jährigen über eine Ausbildung, die der Sekundarstufe II entspricht oder höher angesiedelt ist. 2021 hatten 60,7 % der Sozialhilfebeziehenden im Kanton Freiburg keine Berufsbildung. Bei den Sozialhilfebeziehenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit waren es sogar 71 %.¹⁴
- > **Wohnen:** Dieses Gut entspricht einem wesentlichen Bedürfnis und stellt einen Indikator für die Verletzlichkeit dar. Die Wohnkosten in der Sozialhilfe sind unaufhörlich gestiegen und machen heute praktisch die Hälfte des Gesamtaufwands aus. Zusammen mit den Gesundheitskosten sind die Mieten jene Kosten, die in den letzten Jahren am stärksten gestiegen sind. Die Verkettung schwieriger Umstände kann in den am meisten gefährdeten Fällen dazu führen, dass Personen ihre Wohnung verlieren und sich nach einer Notunterkunft umsehen müssen.¹⁵
- > **Familie:** Auch wenn sie weiter gelebt wird, hat die herkömmliche Kernfamilie zugunsten eines «vielfältigen Mosaiks von Formen des Privatlebens» an Bedeutung verloren. Immer mehr Personen leben in Einpersonenhaushalten. Die Auswirkungen der Familienarmut sind in mehreren Hinsichten erheblich. Die schädlichste ist die Kinderarmut. Sie kann sich ernsthaft auf das Leben der Kinder auswirken: Beeinträchtigung ihrer Entwicklung, häufigere Gesundheitsprobleme, weniger Sozialkontakte, kurze Schullaufbahn usw. Die Präsenz von Kindern in einem Haushalt ist zudem abgesehen vom Gesundheitsfaktor ein Faktor, der die Dauer und Häufigkeit der Sozialhilfeabhängigkeit erklärt.¹⁶ Alleinlebende Personen sind ebenfalls stärker armutsgefährdet, denn nicht nur müssen sie die steigenden Fixkosten alleine tragen, sondern auch kritische Lebensmomente bewältigen, ohne auf jemanden zählen zu können, der ihnen dabei hilft.

2.1.3 Auswirkungen der sozioökonomischen Umwälzungen auf die Sozialhilfe

Die Entwicklung der Lebensbedingungen der Personen in einer prekären Situation hängt mit den bedeutenden Umwälzungen der Lebensformen unserer Zeit zusammen. Umweltfaktoren wie die Globalisierung, der technische Fortschritt, die Tertiärisierung und die Sockelarbeitslosigkeit sind Teil dieses Wandels.

- > Von diesen Veränderungen stellt die **Digitalisierung** ein Risiko für niedrigqualifizierte Personen dar, dies insbesondere aufgrund der strukturellen Veränderungen, die durch diese Entwicklung bedingt werden. Ein Bericht des Bundesrats schätzt, dass in der Schweiz infolge der Digitalisierung in den nächsten zwanzig Jahren 11 % der Stellen wegfallen könnten. Dies entspricht in etwa der bisherigen Veränderungsdynamik auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.¹⁷ Diese Entwicklung erfordert allerdings eine Erneuerung der von den Unternehmen benötigten Kompetenzen, wodurch die Ausbildung eine der grössten Herausforderungen dieser Veränderung darstellt.
- > Weitere Änderungen ergeben sich aus dem **Freizügigkeitsabkommen (FZA)** zwischen dem Bund und der Europäischen Gemeinschaft, das am 21. Juni 1999 unterzeichnet wurde und am 1. Juni 2002 in Kraft trat. Am 25. September 2005 genehmigte das Volk das Protokoll über die Ausdehnung des FZA auf die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten, die am 1. Mai 2004 der EU beigetreten sind. Die Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien ihrerseits trat am 1. Juni 2009 in Kraft und die vollständige Personenfreizügigkeit zugunsten ihrer Bürgerinnen und Bürger gilt seit 1. Juni 2019. Am 1. Januar 2017 trat die Ausdehnung des FZA auf Kroatien in Kraft. Was das Vereinigte Königreich infolge des Brexits anbelangt, wird ein Abkommen die Wahrung der auf der

¹³ Amt für Statistik des Kantons Freiburg (StatA), 2019 ausgehend von Steuerdaten.

¹⁴ https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-11/fr_wsh_2021_brochure_ohne_gemeinden_d.pdf, S. 16.

¹⁵ Direktion für Gesundheit und Soziales, «Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg», 2016, Freiburg, S. 87.

¹⁶ BFS, Risikogruppen der Sozialhilfe, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.html>, abgerufen am 24.8.2020.

¹⁷ «Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken». Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.9.2015 und 17.3222 Derder vom 17.3.2017.

Grundlage des FZA erworbenen Rechte sicherstellen. Die Zuwanderung, namentlich jene aus EU-/EFTA-Staaten, wirkt sich positiv auf die Finanzierung der Sozialversicherungen aus. Aufgrund des im FZA festgelegten Grundsatzes des Diskriminierungsverbots im Rahmen der Sozialhilfe wird allerdings die Situation der EU-/EFTA-Angehörigen grundsätzlich gemäss den gleichen Kriterien beurteilt, die auch für alle anderen Beziehenden dieser Leistung gelten. Des Weiteren verlieren erwerbstätige EU/EFTA-Staatsangehörige (Arbeitnehmerstatus) ihr Recht auf Familienzusammenführung auch dann nicht, wenn dieser dazu führt, dass sie auf fortwährende und substanzielle Sozialhilfe angewiesen sind. Gemäss Sozialhilfestatistik führte das FZA sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene zwar zu neuen Sozialhilfeanträgen, ohne aber die Quote zu beeinflussen, da sich der Anteil der begünstigten EU-/EFTA-Angehörigen in der Nähe der Sozialhilfequote der Wohnbevölkerung bewegt. Zudem weisen die sozialhilfebeziehenden EU-/EFTA-Angehörigen Merkmale auf, die in Bezug auf Haushaltsstruktur, Alter, Erwerbstätigkeit und Dauer des Sozialhilfebezugs mit der Gesamtheit der Sozialhilfebeziehenden verglichen werden kann.¹⁸

Seit der definitiven Einführung des FZA sind jedoch vor kurzer Zeit Änderungen eingetreten, die die Reichweite des Abkommens einschränken. Der Verfassungsartikel 121a, der die Masseneinwanderungsinitiative konkretisiert, die an der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 angenommen wurde, ist im Wesentlichen seit 1. Juli 2018 in Kraft. Dieser sogenannte «Inländervorrang light» (Artikel 21a AIG) verlangt von den Unternehmen, dass sie ihre Stellenanzeigen fünf Tage bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ausschreiben, bevor sie in anderen Kanälen Kandidatinnen und Kandidaten suchen. Diese Stellenmeldepflicht gilt nur für Berufe, deren Arbeitslosenquote über dem Durchschnitt liegt (8 %, danach 5 % ab 1. Januar 2020). Diese Massnahme erleichtert auch Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich den Zugang zum Arbeitsmarkt, da Sozialhilfebeziehende mit einem Ausweis B Flüchtling oder F neu ins Beschäftigungsregister eingetragen werden müssen (nach einem Eignungstest).

Am 1. Juli 2018 traten zudem die am 16. Dezember 2016 angenommenen Änderungen in Bezug auf die Zuwanderung und die Verbesserung der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AIG) in Kraft. Diese Änderungen regeln namentlich das Erlöschen des Aufenthaltsrechts der Staatsangehörigen von EU-/EFTA-Staaten (Artikel 61a AIG) im Fall der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit. Die in eine bundesgesetzliche Grundlage eingetragene Bestimmung schliesst die Anerkennung eines Sozialhilfeanspruchs zwischen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses und des Erlöschens des Aufenthaltsrechts für Inhaberinnen und Inhaber des Ausweises L EU/EFTA und des Ausweises B EU/EFTA während des ersten Aufenthaltsjahres aus, ausser im Fall von Krankheit, Unfall, Invalidität, Verbleiberecht (vgl. Artikel 61a Abs. 5 AIG, gemäss Artikel 7 Bst. c und Artikel 4 Anhang I FZA). Eine weitere, sich aus diesen Änderungen ergebende Bestimmung sieht vor, dass ausländische Staatsangehörige, die sich für die Arbeitssuche in der Schweiz aufhalten, sowie ihre Familienmitglieder keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (Artikel 29a AIG).

Schon das Ausländergesetz sah vor, dass der Rückgriff auf Sozialhilfe ein Grund für den Widerruf einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) ist. Das neue Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), das seit 1. Januar 2019 in Kraft ist, behält diesen Grundsatz nicht nur bei (Artikel 61 Abs. 1 Bst. e AIG), sondern weitet ihn zudem auf Inhaberinnen und Inhaber des Ausweis C aus, das heisst auf Langzeitaufenthalter/innen in der Schweiz, die sich über 15 Jahre lang legal und ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben, wenn eine solche Person dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist (Artikel 63 Abs. 1 Bst. c AIG). Dieser Widerruf der Bewilligung muss das Proportionalitätsprinzip beachten.

Am 1. Januar 2019 traten ausserdem neue Integrationskriterien in Kraft. Dazu gehört auch eine Definition, auf die sich die zuständigen Behörden neu beziehen können und die folgenden Kriterien enthält (Artikel 58a AIG): a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung; c. die Sprachkompetenzen; d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von

¹⁸ BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015, Neuenburg 2016 und Statistischer Sozialbericht Schweiz 2017. Aktualisierung der Hauptindikatoren, Neuenburg, 2018; BFS, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH 2017. Freiburg, 2018, S. 12 und 14.

Bildung. Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, wird angemessen Rechnung getragen.

Abschliessend ist anzumerken, dass seit 1. Oktober 2016 die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zum Sozialversicherungs- oder Sozialhilfebetrug (Artikel 146 Abs. 1 StGB) und zum unrechtmässigen Erhalt von Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeleistungen (Artikel 148a Abs. 1 StGB) verschärft wurden. Daran anschliessend sah das eidgenössische Parlament in Artikel 66a des Strafgesetzbuches vor, dass ausländische Staatsangehörige, die sich einer solchen Straftat schuldig machen, des Landes verwiesen werden.

Das **Asylwesen** ist ebenfalls ein Bereich, der bedeutenden Änderungen ausgesetzt ist. 1991 war das Asylwesen ein Phänomen mit geringer Auswirkung auf die Sozialhilfe, und zwar sowohl was die Zahl der betroffenen Personen als auch was die Finanzlast betraf. Anfang der Nullerjahre stieg die Zahl der in der Schweiz und im Kanton aufgenommenen Personen an, mit einem absoluten Spitzenwert im Jahr 2015, als innerhalb eines Jahres 1239 Personen in Freiburg aufgenommen wurden. Ende 2018 hielten sich 1810 Asylsuchende im Kanton auf¹⁹. Seit Beginn des Angriffskriegs auf die Ukraine durch Russland ist diese Zahl bis heute auf 4071 (Juni 2023) gestiegen. Gleichzeitig nimmt der Kanton Freiburg mit dem neuen beschleunigten Asylverfahren, das 2019 eingeführt wurde, Flüchtlinge auf. Im Juni 2023 waren es deren 2883. Dieses Phänomen ist sehr volatil und kann in der Zukunft zu grossen Variationen führen. Es stellt eine grosse Herausforderung für die Integration dar, da ein Teil der Asylsuchenden einen Status erhält, mit dem sie in der Schweiz bleiben können. Diese Gruppe wird im Lauf der Jahre immer grösser. In diesem Sinn sprachen sich Bund und Kantone im Frühling 2018 für die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz (IAS) aus, um die Integrationspolitikziele gemeinsam zu erreichen. Die IAS ist eine Vorgehensweise, die die Bemühungen ergänzt und ausbaut, die bereits im Rahmen der seit 2014 umgesetzten Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) unternommen werden. Dabei ist entscheidend, dass die Integration der Personen aus dem Asylbereich sichergestellt wird, damit sie ihr Schicksal selber in die Hand nehmen können. Zu diesen gehören insbesondere die unbegleiteten Minderjährigen, denen nicht nur Schutz geboten werden muss, sondern auch eine Ausbildung und die berufliche Eingliederung. Dieses Ziel wird im Kanton Freiburg mit einer spezifischen Massnahme verfolgt: Das Programm «Envole-moi» unterstützt die Ausbildung und berufliche Eingliederung junger Erwachsener bis 25 Jahre aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich. Dieser Bereich ist ein fester Bestandteil der Sozialhilfe.

- > Das Umfeld der **Sozialversicherungen** hat sich in den letzten fünfzehn Jahren ebenfalls laufend weiterentwickelt. Die zahlreichen Reformen in diesem Bereich wirkten sich auf die Sozialhilfe aus, namentlich die Revisionen der Invalidenversicherung (IV). Die Zunahme der Zahl der Rentenbeziehenden beschleunigte sich seit den 1990er Jahren deutlich: Die Zahlen haben sich innerhalb von zehn Jahren praktisch verdoppelt. Die im Rahmen der 4., 5. und 6. IV-Revision getroffenen Massnahmen ermöglichten, diesem Trend entgegenzuwirken. Zwischen 2003 und 2011 sank die Zahl der neuen Renten um 45 %.²⁰ Gleichzeitig intensivierte die IV ihre Wiedereingliederungsmassnahmen und der Wechsel von der Sozialhilfe in die IV wurde schwieriger. Die vierte Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), die am 1. April 2011 in Kraft trat, ist ein weiteres Beispiel für die Verlagerung von der Sozialversicherung hin zur Sozialhilfe. Diese Reform beendete namentlich das System mit vom Gemeinwesen finanzierten Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, welche die Verlängerung der Rahmenfristen ermöglichten. Diese Änderung verhindert, dass die Sozialhilfe die Verlängerung der Zeiträume aktivieren kann, während derer die bedürftigen Personen von der Arbeitslosenversicherung übernommen werden. Gleichzeitig erhielt die Langzeitarbeitslosigkeit eine neue Bedeutung und Personen in einer solchen Situation sind stärker gefährdet, von der Sozialhilfe abzuhängen.

¹⁹ Wichtige Ereignisse und Kennzahlen (KSA) | Staat Freiburg. Es handelt sich um die Zahl der im Kanton Freiburg wohnhaften Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen, abgewiesenen Asylsuchenden und NEE-Personen (Nichteintretensentscheid). Personen mit Ausweis S (ukrainische Staatsangehörige) sind in dieser Zahl nicht enthalten.

²⁰ Ludwig Gärtner, Vizedirektor des BSV, «Actes de la journée ARTIAS», Lausanne, 28. November 2013.

2.1.4 Schlussfolgerung

1991 geschaffen für das Auffangen von besonderen Situationen, die ausnahmsweise zwischen die Maschen des Sozialsicherheitsnetzwerks fielen, sieht sich die Sozialhilfe heute mit Strukturproblemen und immer zahlreicheren und vielschichtigeren Situationen konfrontiert. Das Umfeld hat sich verändert: In einer inzwischen globalisierten Welt gab es vielfältige sozioökonomische Umwälzungen. Die Mobilität nahm zu, die Lebensläufe verlaufen nicht mehr so linear und die technologische Entwicklung führt zu neuen Anforderungen. Die Personenfreizügigkeit verändert die Regeln des Arbeitsmarkts. Die aufeinanderfolgenden Reformen der Sozialversicherungen beschränken ihren Zugang. Wir alle sind von dieser Entwicklung betroffen und ein immer grösserer Teil der Gesellschaft läuft Gefahr, eines Tages von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Scheidung, Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit, Arbeitsplatzverlust, und alles gerät aus dem Gleichgewicht. Heute ist die Sozialhilfe zu stärken, um der Entwicklung der sozialen Risiken wie etwa Arbeitslosigkeit, dem Phänomen Working Poor, hohen Scheidungsraten und geringen Qualifikationen besser zu entsprechen.

2.2 Rechtliche, organisatorische und finanzielle Ausgangslage

Das Schweizer Sozialwesen stützt sich hauptsächlich auf die Sozialversicherungen des Bundes, wie die AHV, IV, ALV und die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL). In diesem System ist die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz. Wenn die persönlichen und familiären Mittel sowie die gesetzlichen Leistungen von Dritten und Sozialversicherungen nicht mehr genügen, um das Existenzminimum sicherzustellen, übernimmt die Sozialhilfe die materielle Grundsicherung. Aber die Sozialhilfe stellt nicht nur das Existenzminimum sicher, sie bietet auch Leistungen für die Unterstützung der sozialen Teilhabe, für die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit sowie für die soziale und berufliche Eingliederung. Für die Sicherstellung dieser Leistungen leistet sie die notwendige finanzielle Unterstützung und bietet Massnahmen im Bereich persönliche Hilfe, Beratung und Eingliederung an.

2.2.1 Bund

Der Grundsatz der Existenzsicherung ist der Eckpfeiler der Sozialhilfe und in Artikel 12 der Bundesverfassung verankert. Er trat 2000 in Kraft und hat folgenden Wortlaut: «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Dieser Grundsatz wird analog in Artikel 36 der Freiburger Verfassung aufgenommen, die seit 2005 in Kraft ist.

Die Bundesverfassung gibt zudem vor, dass die Sozialhilfe in die Zuständigkeit der Kantone fällt (Artikel 115 BV). Es gibt folglich auf Bundesebene kein Rahmengesetz für die Sozialhilfe, sondern einzig ein Gesetz mit der Definition der Bedarfssituationen, für die die Sozialhilfe zur Anwendung kommt, und der Aufteilung der Zuständigkeiten.²¹ Auf nationaler Ebene wird die Koordination von der SKOS sichergestellt. Diese vereint als nationaler Fachverband für Sozialhilfe alle Kantone, zahlreiche Gemeinden, die verschiedenen Bundesämter und die in diesem Bereich aktiven privaten Organisationen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1905 sorgt sie für die Entwicklung einer fairen und wirksamen Sozialhilfe in der Schweiz, namentlich mit Empfehlungen, welche die Bemessungsart der Sozialhilfe und die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen definieren, die für die Unterstützung der betroffenen Personen umgesetzt werden können. Die SKOS-Richtsätze werden von allen Kantonen angewandt und dienen den Gerichten als Referenz.

2.2.2 Kanton

In der Verfassung des Kantons Freiburg (KV) steht, dass Staat und Gemeinden Massnahmen zur Verhütung von Armut ergreifen und eine Sozialhilfe bereitstellen. Ausserdem ergreifen sie Massnahmen, um die Folgen der Arbeitslosigkeit zu lindern, der sozialen oder beruflichen Ausgrenzung vorzubeugen und die Wiedereingliederung zu fördern (Artikel 55 KV).

²¹ Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, ZUG.

Die Sozialhilfe ist die älteste Einrichtung der sozialen Sicherheit in unserem Kanton. Sie entstand aus der Säkularisierung der kirchlichen Güter infolge der Dotationsakte von 1803, welche die Unterstützung der Armen durch die Kirche endgültig abänderte. Das 1811 verabschiedete «Gesetz zur Abschaffung der Bettelei» führte eine offizielle Wohltätigkeit ein und das «Gesetz über die Organisation der Gemeinden» überträgt diese Aufgaben 1831 endgültig den Gemeinden. Das Ausmass der Armut in der Mitte des 19. Jahrhunderts führte dazu, dass der Grosse Rat 1850 das «Gesetz über das Armutswesen» verabschiedete, das die Besteuerung der Armen einführte. In den folgenden Jahren zwangen allerdings die bescheidenen Mittel des Gemeinwesens und die Modernisierung unseres Kantons, namentlich in Verbindung mit der Eisenbahnpolitik, den Grossen Rat dazu, die eingesetzten Mittel zu reduzieren und diesbezüglich 1869 ein neues «Gesetz über die Fürsorge und das Bettelwesen» zu verabschieden. Die damalige Ausgangslage erforderte die Eröffnung von mehreren Einrichtungen für die Unterstützung der Kranken, Invaliden, Waisen und Greise, welche die öffentlichen Finanzen stark belasteten. Diese Entwicklung zwang den Grossen Rat dazu, 1928 das «Gesetz über die Fürsorge und Wohlfahrt» zu verabschieden, das namentlich darauf abzielte, die Lastenaufteilung zwischen Gemeinden und Staat anzupassen; aber die Sozialhilfe wurde wie in den meisten Kantonen weiter von den Heimatgemeinden übernommen. Die Übertragung der Unterstützung auf die Wohngemeinden war das Hauptziel des neuen Gesetzes von 1951. Es passte sich an die veränderte Mobilität der Personen an und wollte die Begünstigten der Sozialhilfebehörde annähern, die damals vom Gemeinderat ausgeübt wurde.

Mit der Einführung der Sozialversicherungen nahm die Sozialhilfe nach und nach eine neue Stellung im Sozialwesen ein. Sie wurde zum letzten Auffangnetz mit dem Ziel, die Mängel des Systems abzudecken. Sie wurde auch immer mehr als vorübergehende Hilfe verstanden, die im Prinzip dazu da ist, den Übergang zu einer nachhaltigen Schutzlösung sicherzustellen.

Die letzte vollständige Reform des Freiburger Gesetzes fand vor dem Hintergrund der Krise der 1970er-Jahre statt und wurde vom Strukturwandel der 1980er- und 1990er-Jahre gefolgt. Der Zufluss von neuen Armutssituationen erfordert eine Neuorganisation der Sozialhilfe zugunsten einer Regionalisierung und Professionalisierung des Dispositivs. Das am 14. November 1991 verabschiedete Gesetz führte zu 26 regionalen Sozialdiensten (RSD) und Sozialhilfebehörden (heute 24). Das Gesetz führte eine neue Lastenaufteilung ein: Die finanziellen Hilfeleistungen wurden auf Wohngemeinde und Kanton aufgeteilt, während die Betriebskosten vollständig von den Gemeinden getragen werden. Die Sozialhilfe stützt sich zudem auf kantonale Empfehlungen und die materielle Grundsicherung wird für alle Antragstellenden vereinheitlicht.²² Die neue Organisation wollte die Berücksichtigung der Situation der Sozialhilfebeziehenden fördern und die Darstellung der bedürftigen Personen «entstigmatisieren».

Bis heute war das Gesetz Gegenstand von zwei Teilrevisionen. Am 26. November 1998 führte der Gesetzgeber mit sozialen Eingliederungsmassnahmen und dem Eingliederungsvertrag den Grundsatz der Gegenleistung ein (in Kraft seit 1. Januar 2000). Am 6. Oktober 2010 stattete das Gesetz die Sozialhilfe mit einer Sozialinspektion aus, um Missbrauch zu verhüten und zu bekämpfen. Ausserdem wurde die Anwendung der Richtlinien systematisch revidiert (in Kraft seit 1. Januar 2011).

Parallel zu dieser Entwicklung verstärkten im Lauf der Jahre mehrere Bedarfsleistungen das kantonale Dispositiv für den Sozialschutz. Diese Leistungen fallen in die Zuständigkeit des Bundes, wie die Wohnhilfe, die AHV-IV-Ergänzungsleistungen oder die Opferhilfe, oder des Kantons, wie die Familienzulagen oder der Rechtsbeistand. Zu diesen finanziellen Hilfen gehören bedarfsabhängige Leistungen wie kantonale Mutterschaftsentschädigungen, Familienzulagen für nicht erwerbstätige Personen, der Vorschuss von Unterhaltsbeiträgen, Stipendien und Ausbildungsdarlehen oder Prämienverbilligungen für Krankenkassen. Zur Unterstützung der Familien mit Kleinkindern, die trotz ihrer Erwerbstätigkeit finanzielle Schwierigkeiten haben, wurden dem Grossen Rat kürzlich Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) vorgeschlagen. Die meisten dieser Leistungen tauchen seit den Neunzigerjahren auf, das heisst gleichzeitig mit oder nach dem Inkrafttreten des aktuellen Sozialhilfegesetzes. Diese auf spezifische Bedürfnisse ausgerichteten Leistungen führten zumindest teilweise dazu, dass zahlreiche Situationen keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten. Seitdem haben sich die sozialen Risiken aber verändert und die

²² Mit Ausnahme der Asylsuchenden, die besonderen Regelungen unterstehen.

Sozialhilfe sieht sich heute neuen Bedürfnissen gegenüber. Dazu gehören namentlich die Scheidungsrate und die dadurch entstehenden Einelternfamilien, die Arbeitslosigkeit der Personen über 55 Jahren oder die Überschuldung.

2.2.3 Sozialhilfeleistungen

Die Bundesverfassung gewährleistet zugleich die materielle Grundsicherung und die persönliche Hilfe. Diese beiden Leistungen haben nicht nur die Existenzsicherung der bedürftigen Personen zum Ziel, sondern auch die Förderung ihrer wirtschaftlichen und persönlichen Unabhängigkeit und ihrer sozialen und beruflichen Integration. Die Sozialhilfe soll so nicht nur die Situationen von bedürftigen Personen verbessern, sondern auch die von jenen mit sozialen Schwierigkeiten. Hierfür beugt sie der Verschlechterung ihrer Situation vor und verhindert, dass sie von der materiellen Grundsicherung abhängen müssen. Die Sozialhilfe ist folglich zugleich eine allgemeine und vorbeugende, aber auch eine spezifische Massnahme für Problematiken, deren Lösung Fachkompetenzen, geeignete Mittel und eine Organisation erfordert, welche die wirksame Betreuung sicherstellt. Das gleiche gilt für die Problematiken von verarmten Personen ohne Unterkunft, die drogenabhängig oder verschuldet sind oder eine Behinderung aufweisen, bald das Pensionsalter erreichen oder alleinstehende Frauen mit Kindern sind. Diese Personen finden die von ihnen benötigte Unterstützung bei spezialisierten Sozialdiensten – den sozialen Organisationen des neuen Gesetzes – die für die Erfüllung dieses Auftrags subventioniert werden und deren Intervention jene der RSD ergänzt.

Die Sozialhilfe hat im Sozialwesen jedoch eine Sonderstellung. Sie ist subsidiär zum Unterhalt und zur Unterstützung der Familie an ihre Mitglieder und zu anderen gesetzlichen und vertraglichen Leistungen, auf die bedürftige Personen und die Mitglieder ihres Haushalts Anspruch haben. Sie ist ebenfalls subsidiär zu freiwilligen Leistungen von Dritten. Die Sozialhilfe ist folglich eine bedarfsabhängig definierte Leistung, die eine besondere Prüfung jedes Antrags in Verbindung mit den gesetzlich vorgeschriebenen Normen rechtfertigt. Sie stellt so das letzte Auffangnetz des Sozialwesens dar und gewährleistet, dass keine Person im Kanton ohne die in der Verfassung vorgesehene Mindesthilfe auskommen muss, auch wenn sich diese Person aus eigenem Verschulden oder durch Nichtwissen in der Bedürftigkeit befindet.

Die Ausrichtung der Sozialhilfe bezieht sich auf weitere fundamentale Grundsätze, zu denen die Individualisierung, die Bedarfsdeckung, die Angemessenheit, die Professionalität, die Wirksamkeit und die Gegenleistung gehören. Diese Grundsätze sind alle seit vielen Jahren anerkannt und in den Empfehlungen der SKOS präzise erfasst und definiert.

Die Bemessung der materiellen Grundsicherung folgt den Richtsätzen der SKOS. Sie stützt sich auf ein Budget, in dem die anerkannten Ausgaben in jedem Fall aus den Wohnkosten (samt üblichen Nebenauslagen), der medizinischen Grundversorgung (samt Selbstbehalt und notwendigen Zahnbehandlungskosten) und dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt bestehen. Zu diesen Rubriken kommen in bestimmten Fällen situationsbedingte Leistungen für Bedürfnisse aufgrund des Gesundheitszustands oder der besonderen wirtschaftlichen oder familiären Situation der Personen und der Mitglieder der Unterstützungseinheit hinzu. Schliesslich können finanzielle Anreize in Form von Integrationszulagen oder Einkommens-Freibeträgen verwendet werden. Die verschiedenen Aufwendungen stellen zusammen das soziale Existenzminimum sicher, das neben dem physischen Existenzbedarf der Sozialhilfebeziehenden auch ihre Teilhabe an der Gesellschaft und am Erwerbsleben beinhaltet und ihre Eigenverantwortung und Selbsthilfe fördert.

Seit 1998 wird der Lebensunterhalt gestützt auf eine wissenschaftliche Rechengrundlage pauschalisiert, die von der SKOS gemeinsam mit dem BFS entwickelt wurde.²³ Diese Berechnung stützt sich auf einen eingeschränkten Warenkorb an Gütern und Dienstleistungen, der im Verhältnis zu den einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen festgelegt wurde. Der aktuell geltende Grundbedarf für den Lebensunterhalt befindet sich noch 10 % unter dieser Grenze. Dieser Betrag ist im Prinzip indexiert und wird gleichzeitig wie die Anpassung der EL durch den Bundesrat regelmässig den Lebenskosten angepasst.

²³ Vgl. SKOS Grundbedarf für den Lebensunterhalt, Aktualisierte Berechnungen des BFS, Departement des Innern EDI, Bundesamt für Statistik BFS, Neuenburg, 2015.

Die materielle Grundsicherung wird bemessen, indem die anerkannten Ausgaben von allen verfügbaren Mitteln abgezogen werden. Der negative Saldo entspricht dem Betrag der ausgerichteten finanziellen Hilfe. Dies ist die Bemessungsgrundlage für die bedarfsabhängigen Leistungen.

Die persönliche Hilfe stellt parallel zur materiellen Grundsicherung einen festen Bestandteil einer wirksamen Sozialhilfe dar. Die persönliche Hilfe besteht in der Information und Beratung, Unterstützung beim Aufbau der eigenen Ressourcen und der Handlungsfähigkeit und in der Verknüpfung oder Mobilisierung der Ressourcen von Dritten. Sie verbindet die materielle Existenzsicherung – ein Mittel der Sozialhilfe – mit der sozialberuflichen Eingliederung und der Eigenständigkeit – den Zielen der Sozialhilfe.

2.2.4 Sozialhilfekosten

Die Ausgaben der Sozialhilfe, zusammengefasst in der nachfolgenden Tabelle, beinhalten die Ausgaben für die materielle Grundsicherung und die Betriebskosten. Diese Ausgaben werden entsprechend den verschiedenen Verteilungsschlüsseln, die in der Tabelle erläutert werden, zwischen Gemeinden und Staat sowie zwischen Staat und Bund (Asylbereich) aufgeteilt.

Gesamtkosten der Sozialhilfe – SHG des Kantons Freiburg - Stand 2022	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Ausgaben materielle Hilfe und Betriebskosten		
Organisation der Sozialhilfe :		
> Gemeinden : Betriebskosten (Löhne und Betriebsaufwendung)	17 395 150.55	
> Staat : die Aufgaben des SHG werden vom Kantonalen Sozialamt wahrgenommen (5 VZÄ für schätzungsweise 600 000 Franken)		600 000.00
Leistungen der Sozialhilfe, wie folgt zwischen Gemeinden und Kanton aufgeteilt (Art. 32 und 33 SHG) :		
> Art. 4a Abs. 3 SHG: SEM-Kosten 60 % zulasten der Gemeinden und 40 % zulasten des Staats	1 049 854.65	726 142.90
> Art. 7 SHG: Personen mit Wohnsitz im Kanton, 60 % zulasten der Gemeinden und 40 % zulasten des Staats	19 358 859.88	13 904 593.75
> Art. 8 SHG: Personen, die sich vorübergehend im Kanton aufhalten oder keinen festen Wohnsitz haben, gehen zu 100 % zulasten des Staats, einschliesslich Fahrende	00.00	905 083.80
> Betriebskosten Betreuung Fahrende	00.00	60 000.00
Spezialisierte Sozialdienste (Art. 14 SHG): (La Tuile, Le Tremplin, Pro Infirmis, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute, SOS Werdende Mütter, Caritas Freiburg, Banc Public, Fri-Santé, Frauenraum) 50 % zulasten der Gemeinden und 50 % zulasten des Staats (**)	1 116 959.55	1 655 040.45
Zwischentotal:	38 920 824.63	17 850 860.90
Sozialhilfe im Asyl- und Flüchtlingsbereich	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Die materielle Hilfe und die Betreuung für Personen aus dem Asylwesen sowie für Flüchtlinge werden von zwei Organisationen sichergestellt, die vom Staat Freiburg beauftragt sind (***):		
> ORS : Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene (VA), abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen		
> Asylsuchende und VA -7 Jahre	0.00	14 879 342.15
> VA +7 Jahre	0.00	3 995 688.60
> abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen	0.00	4 138 870.15
> Schutzbedürftige (Ausweis S)		23 550 000.00

Gesamtkosten der Sozialhilfe – SHG des Kantons Freiburg - Stand 2022	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)
Ausgaben materielle Hilfe und Betriebskosten		
> Caritas Schweiz : Flüchtlinge mit Ausweis		
> Ausweis B -5 Jahre und VA -7 Jahre	0.00	12 556 610.60
> VA + 7 Jahre	0.00	2 472 808.00
> B +5 Jahre	0.00	9 315 616.70
Pauschalbedingungen des Bundes		
Das Staatssekretariat für Migration (SEM) deckt einen Teil der Kosten für folgende Personen :		
> Asylsuchende und VA -7	0.00	-13 222 756.85
> Abgewiesene Asylsuchende und NEE-Personen	0.00	586 608.00
> Flüchtlinge B-5 und VA -7 ans	0.00	-24 529 242.00
> Schutzbedürftige (Ausweis S)		-16 633 306.00
Zwischentotal 2 :		17 110 239.35
Gesamtausgaben	Gemeinden 38 920 824.63	Staat 34 961 100.25

Bemerkung: Seit 8. April 2017 werden die Sozialhilfekosten von Schweizerinnen und Schweizern, die seit weniger als zwei Jahren im Kanton wohnhaft sind, nicht mehr von den Heimatkantonen rückerstattet (Änderung ZUG vom 14.12.2012). Diese Kosten werden neu zwischen den Gemeinden (60 %) und dem Kanton (40 %) aufgeteilt.

(**) Die von Gemeinden und Staat übernommenen Anteile für die spezialisierten Sozialdienste sind normalerweise gleich hoch (Aufteilung 50 %–50 %). Allerdings deckt der Staat zusätzlich die Leistungen der spezialisierten Sozialdienste zugunsten von Personen ab, die unter Artikel 8 SHG fallen und deren Deckung ausschliesslich durch den Staat erfolgt. Daher stammt der Unterschied zwischen den Beträgen, die der Staat übernimmt, und denjenigen der Gemeinden.

(***) Die Kosten in Zusammenhang mit seit mehr als sieben Jahren provisorisch aufgenommenen Asylsuchenden (Ausweis F) sowie mit Flüchtlingen Ausweis B +5 Jahre und mit seit mehr als sieben Jahren provisorisch aufgenommenen Flüchtlingen (VA+7) werden gänzlich vom Staat Freiburg getragen.

Die Integrationskosten sind nicht in den aufgeführten Beträgen enthalten.

Seit der Einführung des aktuell geltenden Gesetzes sind die Nettoausgaben im Zusammenhang mit der materiellen SHG-Grundsicherung, ohne die Ausgaben des Asylbereichs, stetig gestiegen. Sie stiegen von 12 793 000 Franken im Jahr 1995 auf 43 175 000 Franken im Jahr 2019 (2017: 42 791 000 Franken). Der Ausgabendurchschnitt zwischen 2007 und 2017 hat sich im Verhältnis zum Zeitraum zwischen 1995 und 2006 fast verdoppelt. Seit 2020 gehen diese Ausgaben deutlich zurück. 2022 sanken sie auf 33 263 000 Franken. Dieses Phänomen findet sich in der ganzen Schweiz. Es erklärt sich in zunächst zu einem grossen Teil durch die verschiedenen Hilfen des Bundes und des Kantons als Reaktion auf die Wirtschaftskrise infolge der Coronapandemie. Ein weiterer Grund ist die jüngste Arbeitsmarktlage, die insbesondere für niedrigqualifizierte Personen günstig ist.

Der ab Ende Neunzigerjahre verzeichnete Anstieg hängt unverkennbar mit dem Bevölkerungswachstum in unserem Kanton zusammen. Aber nicht nur. Die Zunahme der Ausgaben für die materielle Grundsicherung liegt klar über jener der Anzahl Begünstigten. Wird nur das letzte Jahrzehnt berücksichtigt, stellt sich heraus, dass zwischen 2007 und 2017 die Zahl der Begünstigten um 13,6 % zunahm, während die durchschnittlichen Kosten für die materielle Grundsicherung pro begünstigte Person um 54 % anstiegen.

Diese Entwicklung wird durch mehrere Faktoren erklärt. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen und der in ihrer Gesundheit beeinträchtigten Personen ist am Steigen. Die Dauer der Sozialhilfe nahm ebenfalls zu und führte zu einem Wachstum der Ausgaben aufgrund der Häufung von Situationen. Der Anteil der seit über sechs Jahren aktiven Dossiers wuchs von 9,2 % im Jahr 2006 auf 19,3 % im Jahr 2017. Der mittlere Mietzins pro Zimmer, der von der Sozialhilfe übernommen wird, stieg von 351 Franken im Jahr 2007 auf 383 Franken im Jahr 2017. Die Ausgaben der materiellen Grundsicherung machten zwischen 2013 und 2014 einen grossen Satz von 35 218 000 Franken auf

42 443 000 Franken, was einer Zunahme von 20,52 % entspricht. 10,75 % davon stammen aus den Struktur- und Sparmassnahmen mit einer Erhöhung des Anteils der Krankenkassenprämien zu Lasten der Sozialhilfe. Die Verlagerungen der Sozialversicherungskosten zur Sozialhilfe führt für diese zu Mehrkosten (z. B. AVIG-Änderung von 2011: +3 Mio. Franken).

Zwischen 1999²⁴ und 2022 stiegen die Betriebskosten der RSD von 5 783 674 Franken auf 17 395 150 Franken und haben sich so mehr als verdoppelt. Diese Entwicklung erklärt sich zu einem Grossteil aus der Anpassung der Dotation der RSD aufgrund der steigenden Zahl Sozialhilfebeziehender und der immer komplexeren Situationen. Während dieser Zeit stieg die Zahl der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter von 38,5 VZÄ auf 73,5 VZÄ im Jahr 2022. Die durchschnittliche Betreuung von Begünstigten pro VZÄ sank von 208 im Jahr 1999 auf 104 im Jahr 2022.

2.2.5 Schlussfolgerung

Das Bundesgesetz verlangt von den Kantonen, dass sie die Organisation der Sozialhilfe sicherstellen. Diese Organisation hat sich in den letzten 25 Jahren weiterentwickelt. Infolge der Zunahme der Zahl der Sozialhilfebeziehenden, der vielschichtigeren Situationen und der steigenden Kosten für die materielle Grundsicherung sind die Dotationen und damit auch die Betriebskosten gestiegen. Diese Entwicklung entspricht jener der gesamten Gesellschaft und den sozioökonomischen Umwälzungen, die diese in den letzten Jahrzehnten erlebt hat.

3 Schwerpunkte der Revision

Der Hauptzweck des Sozialhilfegesetzes wird nicht in Frage gestellt. Das aktuelle Gesetz hat sich bewährt und ermöglicht der Sozialhilfe, ihrer Rolle als letztes Auffangnetz des Sozialwesens gerecht zu werden. Der Gesetzesentwurf verfolgt das Ziel, die Sozialhilfe den Herausforderungen, die durch die Entwicklung unserer Gesellschaft entstehen, anzupassen und ihre wichtigste Funktion – den Schutz – zu konsolidieren. Die Reform zielt auf die Modernisierung des Dispositivs, die Klärung seiner Funktionsregeln und die Vereinfachung seiner Organisation ab. Die wichtigsten Neuerungen im Vergleich zum aktuellen Recht beziehen sich auf drei Schwerpunkte: Stärkung der Organisation des Dispositivs, Verbesserung der Hilfsmittel der Sozialhilfe und Entwicklung der Präventionspolitik.

3.1 Stärkung der Organisation des Sozialhilfedispositivs

3.1.1 Neue Gebietsorganisation

Die Freiburger Verfassung vertraut die Sicherstellung der Sozialhilfe im Kanton gemeinsam dem Staat und den Gemeinden an. Sie haben auch den gemeinsamen Auftrag, Armut vorzubeugen. Der Gesetzesentwurf hält die aktuelle Kompetenzaufteilung bei. Die Gemeinden bleiben für die Einrichtung der RSD zuständig und ernennen die Sozialkommissionen mit der Funktion der Sozialhilfebehörde. Auf Kantonsebene bleibt der Staatsrat die Referenzbehörde für die gesamte Organisation der Sozialhilfe. Er erlässt die Verordnungen. Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) verabschiedet die Anwendungsrichtlinien. Das Kantonale Sozialamt (KSA) kümmert sich um die Koordination und Umsetzung des Dispositivs und beaufsichtigt die Umsetzung der Vorschriften.

Der Gesetzesentwurf befürwortet indessen eine neue Gebietsorganisation. Neu setzt das Sozialhilfedispositiv auf einen RSD und eine Sozialkommission pro Bezirk, der eine Sozialhilferegion bildet, die der Referenzperimeter für die Organisation der Sozialhilfe ist. Um in Anbetracht der ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf die Bezirke das Gleichgewicht zwischen den Regionen zu wahren, eröffnet der Gesetzesentwurf den Städten mit einem Einzugsgebiet von mindestens 25 000 Einwohnenden die Möglichkeit, ihre eigene Sozialhilferegion zu bilden.

²⁴ Seit 1999 verfügbare Information.

Andere Organisationen wie z. B. die Friedensgerichte sind ebenfalls nach Bezirken eingeteilt. Diese Gebiete bewahren nicht nur die Bürgernähe, sondern bieten dank der Konsolidierung der Mittel auch eine höhere Effizienz. Damit kann die Abstimmung zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Sozialhilfe, ihre Geschwindigkeit und ihre Anpassungsfähigkeit deutlich gestärkt werden. Diese Lösung erfüllt mehrere Anforderungen. Sie unterstützt die Harmonisierung der Praxis, fördert die Gleichbehandlung, steigert die Professionalität, verbessert die Qualität der Dossierbearbeitung, verstärkt die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch innerhalb des Dispositivs und mit den Partnern, steigert die Glaubwürdigkeit der Sozialhilfe gegenüber ihren Partnern, schränkt die Betriebskosten ein und bietet die notwendigen Leistungen zu niedrigeren Kosten. Sie verbessert auch die Arbeitsbedingungen der Sozialhilfefachpersonen und ihre Sicherheit, optimiert das Management der Verwaltungsaufgaben und erhöht die Verfügbarkeit der Fachpersonen für die soziale Intervention und die persönliche Hilfe. Diese Organisation der Sozialhilfe pro Bezirk wird zudem bereits in den Bezirken Greyerz und Broye angewandt.

Die neue Organisation verhindert aber keinesfalls, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände lokale Zweigstellen eröffnen, sollten sie dies wünschen. Es gibt aber nur eine Sozialkommission und einen Sozialdienst pro Sozialhilferegion.

Es sei darauf verwiesen, dass 18 der 21 RSD des Kantons für weniger als 500 Dossiers zuständig sind und mehr als die Hälfte von ihnen (13) weniger als 200 betreuen. 2 RSD verwalten alleine zwischen 1018 und 1090 Dossiers. Die Betriebskosten des ersten belaufen sich auf 5 286 223 Franken, diejenigen des zweiten auf 1 784 832 Franken. Der erste verfügt über eine Dotation von 37,5 VZÄ, der zweite über eine von 13,7 VZÄ.

3.1.2 Einfache und klare Sozialhilfeprozesse

Mit dieser neuen Organisation wird auch die Definition der Rollen aller betroffenen Instanzen verbessert. Indem die Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller betroffenen Dienststellen und Behörden genau bestimmt werden, können die Koordination erleichtert, die Synergien verstärkt, insgesamt die Anpassungsfähigkeit des Dispositivs an die Entwicklung der sozialen Problematiken erhöht und die Kosten besser kontrolliert werden. Die Konfiguration der Dispositiv kann an jede Region angepasst werden. Neben der Eröffnung von Zweigstellen können die Sozialhilferegionen ihrer Sozialkommission auch die Möglichkeit geben, dem RSD bestimmte Aufgaben zu übertragen. Diese Übertragung ermöglicht der Sozialhilfebehörde, sich auf die Entscheide zu konzentrieren, die eine Einschätzung der Situationen in Anwendung der rechtlichen Bedingungen erfordert. Diese Möglichkeit rechtfertigt sich dadurch, dass der Perimeter der neuen Gebietsorganisation die Bearbeitung eines höheren Fallvolumens zur Folge hat, als jenes der meisten aktuellen Sozialkommissionen.

Die Klärung der Rollen betrifft auch die Aufteilung der Aufgaben bezüglich Ausführung der Bestimmungen im Asylbereich, laut denen der Staat die vom Bund den Kantonen anvertrauten Aufträge in enger Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden erfüllt. Diese Aufteilung bestätigt die Erfahrungen seit der Änderung des Bundesgesetzes von 2014. Die jüngste Entwicklung der Migrationskrise, insbesondere in Zusammenhang mit den Konsequenzen der russischen Invasion der Ukraine, zeigte die Sachdienlichkeit und Vorteile eines einfachen und klaren Dispositivs, das sich seit 2014 bewährt hat. Die Wirksamkeit des Dispositivs gründet auch auf seiner Logik, welche die Zuständigkeiten mit Bezug zur Kostenverrechnung klar festlegt. Das System ist auch einfacher und weniger kostenaufwändig für die Verrechnung der Leistungen zwischen KSA, Asylauftragnehmern und RSD. Der Staat stellt die Betreuungs- und Integrationspolitik für die Asylsuchenden, die vorläufig aufgenommenen Personen und die schutzbedürftigen Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für die Flüchtlinge, die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge und die schutzbedürftigen Personen mit Aufenthaltsbewilligung sicher. Nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung wohnen diese Personen dauerhaft in der Schweiz und haben deshalb Zugang zur ordentlichen Beihilferegulierung. Sie werden von einem RSD betreut, sollten sie dies benötigen. Das gleiche gilt für alle Personen, die aufgrund einer Statusänderung von den Bestimmungen des AIG abhängen.

Die Definition des Anwendungsrahmens wird so auch in Bezug auf das Verfahren verbessert. Dieses wird vereinfacht, während gleichzeitig die grundlegenden Regeln – vom Hilfsantrag über die Observationsregeln, die die Kontrollen für die Vorbeugung oder Aufdeckung von Missbräuchen legitimieren, bis zum Abschluss des Dossiers – systematisch genau formuliert werden. Das Verfahren entspricht der Stellung der Sozialhilfe als letztes Auffangnetz des Sozialwesens, um Lösungen für die prekären Verhältnisse zu finden, die den RSD gemeldet werden. Dabei geht

es einerseits darum, präzise zu sein, um die in den verschiedenen Situationen gewährten Hilfen zu begründen, schnellstmöglich auf ihre Hilflosigkeit zu reagieren und gegebenenfalls eine provisorische materielle Grundsicherung auszurichten. Im Übrigen kann sich das Verfahren neu auf das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege beziehen, das in diesem Rahmen ebenfalls angewandt wird.

Eine der bedeutendsten Vereinfachungen in diesem Bereich besteht in der Abkehr von der Unterscheidung zwischen Wohn- und Aufenthaltsort, die aktuell zur Mobilisierung von zwei unterschiedlichen Sozialhilfebehörden führt (Artikel 7 und Artikel 8 SHG). Neu ist das angewandte Prinzip jenes der örtlichen Zuständigkeit. Es handelt sich um eine Harmonisierung der Grundsätze, denn diese Regel leitet sich aus dem Zuständigkeitsgesetz (ZUG) ab. Die für die Beihilfe zuständige Behörde ist so jene des Orts, an dem die bedürftige Person wohnhaft ist oder sich aufhält.

3.1.3 Gliederung des Dispositivs und Harmonisierung der Praxis

Die nationale Organisation der Sozialhilfe erfolgt auf den drei Ebenen unseres föderalistischen Systems. Der Bund legt mit dem Sozialhilfegesetz den Rahmen und die Aufteilung der Kompetenzen auf die Kantone fest. Ausserdem übt der Bund seine Kompetenzen gemäss den Bestimmungen des Asylgesetzes (AsylG) aus. Auf kantonaler Ebene sind der Staat und die Gemeinden für die Umsetzung des Sozialhilfedispositivs verantwortlich. Die Aufgaben, die auf den verschiedenen Ebenen wahrgenommen werden, ergänzen sich und tragen gemeinsam zum Erreichen der Ziele dieses Glieds unseres Sozialwesens bei. Deshalb ist eine gute Gliederung des kantonalen Dispositivs grundlegend, um die Kohärenz seiner Umsetzung und die Harmonisierung seiner Praxis sicherzustellen.

Das KSA hat diese Gliederung bis anhin mit verschiedenen Massnahmen gepflegt, wie der systematischen Übermittlung von Informationen, der Ausarbeitung von Empfehlungen, Thementagen, Revisionen und Besuchen, Vereinbarungen, verschiedenen Hilfsmitteln wie der Mietkaution, hin bis zur Bildung eines Rechtsprechungsverzeichnisses in Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst der Stadt Freiburg, das online verfügbar ist. Der Gesetzesentwurf bestätigt die koordinierende Rolle des KSA und überträgt ihm die Aufsicht über die Vollzugsorgane. Der Gesetzesentwurf führt zwei neue Koordinationsmodalitäten ein: die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen und jene der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste.

Beide Konferenzen nehmen eine beratende Rolle wahr. Jene der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen sorgt für die Harmonisierung und Kohärenz der Anwendung der Sozialhilfe. Sie kann beispielsweise zu Rechtsakten oder Richtlinien zur Anwendung, zum Aktionsplan des Staatsrats oder für die Zuweisung eines neuen Auftrags an eine soziale Organisation konsultiert werden. Die Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste unterstützt durch den Austausch zwischen RSD und KSA ebenfalls die Abstimmung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf ihre gemeinsamen Aufgaben. Dieser Austausch zielt auf einen einfacheren Informationsfluss, die Umsetzung von systematischen Verfahren, die Anpassung der Prozesse und den Erhalt von Good Practices ab. Die Konferenz kann beispielsweise für die Regulierung der Zusammenarbeit mit Vereinbarungen, für die Ausarbeitung von Verfahren wie jenem der Mietkaution oder zur Stellungnahme zu Empfehlungen im Bereich der Anwendung der Richtsätze hinzugezogen werden.

Die immer komplexeren Situationen mobilisieren die RSD erheblich. Diese Komplexität erfordert in vielen Bereichen mehr Fachkompetenzen und bedingt die Arbeit mit vielfältigen Partnern. Dank der bis heute gesammelten Erfahrungen unterstreicht der Gesetzesentwurf die Wichtigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Organen, die mit dem Vollzug der Sozialhilfe betraut sind, und allen anderen Dienststellen, die ihren Beitrag zur Verbesserung der Armut in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Arbeit, Recht, Ausbildung, Sozialversicherungen und Integration leisten können. Dank dieser Zusammenarbeit sollen Partnerschaften geschaffen und eine gemeinsame Vision der Lösungen unterstützt werden, mit denen die Herausforderungen der Sozialhilfe gemeistert werden können.

3.2 Verbesserung der Instrumente der Sozialhilfe

3.2.1 Bessere Definition der Leistungen

Die Sozialhilfeleistungen sind der wichtigste Hebel für die Bekämpfung der Armut und die Prävention dieses Phänomens. Der Gesetzesentwurf definiert diese Leistungen, um ihren Umfang zu verdeutlichen und die Anwendungsbedingungen und -modalitäten klarzustellen. Zu diesen Leistungen gehören die persönliche Hilfe, die materielle Grundsicherung, zu der die Hilfe in Notlagen gehört, die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen

und die Unterstützung bei der Ausbildung. Das Gesetz klärt den Inhalt all dieser Leistungen und liefert Erklärungen zu ihrer Umsetzung. Es regelt namentlich die Bemessungsmodalitäten der materiellen Grundsicherung, die Zusammensetzung der Unterstützungseinheit, die Frage der jungen Erwachsenen, des Konkubinats, des anerkannten Bedarfs und der doppelten Wohnorte von Eheleuten. Er berücksichtigt die Entwicklung der Mobilität, indem er die Situation der Liegenschaften im Ausland und die Verantwortung Dritter, die den Aufenthalt von ausländischen Personen gewährleisten, klärt.

Das Gesetz erinnert auch an die Rechte und Pflichten der Sozialhilfebeziehenden. Es listet die Kriterien für die Verweigerung der Hilfe oder die Aufhebung der materiellen Grundsicherung sowie für Sanktionen auf. Es berücksichtigt zudem den Vermögensverzicht, um dessen Einfluss auf die Sozialhilfe zu senken. Schliesslich werden die Einzelheiten für die Rückerstattung mit den dazugehörigen Anforderungen klar dargestellt.

Alle diese Präzisierungen dienen dem Erhalt eines klaren Rahmens für die Anwendung. Es geht keinesfalls darum, den Zugang zu den Leistungen zu reduzieren oder einzuschränken. Die Verdeutlichung dieser Regeln gewährleistet den bedürftigen Personen den gerechten Erhalt der Hilfe, auf die sie Anspruch haben, und stellt eine strenge Kontrolle der Leistungen sicher.

3.2.2 Optimierung des elektronischen Informationssystems

Der Gesetzesentwurf legt den Grundstein für ein elektronisches System für den Informationsaustausch und die elektronische Datenverwaltung, die für ein funktionierendes, modernes Sozialdispositiv unabdingbar sind. Dieses Hilfsmittel muss zwei Funktionen erfüllen. Die erste zielt auf die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den RSD und dem KSA ab. Es geht dabei in erster Linie um die Verrechnung der Leistungen und die Kostenaufteilung zwischen Gemeinden und Staat. Zu diesen Buchhaltungsdaten kommen anschliessend für jedes Dossier soziodemografische, statistische oder dokumentarische Informationen hinzu, die über alle Sozialhilfesituationen Auskunft geben. Mit diesen Daten können auf kantonaler Ebene die Steuerung und Aufsicht über das Dispositiv ausgeübt werden. Auf regionaler Ebene können die RSD mit diesen Daten die Betreuung der Situationen sicherstellen. Bei der Dossierweitergabe verhindert das elektronische Datenverwaltungssystem, dass der neue RSD die Daten erneut erfassen muss, informiert diesen über die vorgängige Situation und ermöglicht den Fortbestand nicht nur der Hilfen, sondern auch der Rückerstattungen. Heute laufen diese Informationen beim Kantonalen Sozialamt zusammen, wo sie von den RSD nicht konsultiert werden können (Beispiel: Abfrage der Unterstützungsschulden). In Zukunft wird der Informationsfluss die regionale Verwaltung des Dispositivs konkretisieren, die von mehreren Behörden auf kantonaler Ebene sichergestellt wird, die eine einheitliche Sozialhilfe bilden.

Es sei angemerkt, dass ein Teil der RSD vor Kurzem ihr Computerprogramm gewechselt hat und die Einführung eines neuen Systems mit dem Gesetzesentwurf verfrüht scheint. Der Wechsel von 24 RSD zu einem Sozialdienst pro Sozialhilferegion erfordert aber die Anpassung der IT-Systeme der RSD, ebenso wie jenes des KSA. Diese Anpassung wird aber nicht vor der Bildung der Sozialhilferegion, das heisst 2029, erfolgen. Bis dahin wird das Programm, mit dem sich ein Teil der RSD ausgestattet hat, wie jene der anderen RSD und jenes des KSA aus dem Jahr 1994 überholt sein. Der IT-Anbieter der RSD hat ausserdem bereits den Ersatz des aktuellen Programms in nächster Zukunft angekündigt. Deshalb nimmt der Gesetzesentwurf diese Entwicklung vorweg und legt direkt die Grundlagen für ein neues, auf kantonaler Ebene koordiniertes Tool.

Die zweite Funktion des Datenverwaltungssystems zielt auf den einfacheren Datenaustausch zwischen dem Sozialhilfedispositiv und den anderen Partnern ab, bei denen zahlreiche Kontrollen vorgenommen werden müssen. Es geht darum, hiermit die alltägliche Kontrolle der Subsidiarität zu systematisieren und zu automatisieren. Zu diesen Überprüfungen gehören namentlich die Abfrage von Einwohnerkontrolldaten, aber auch aller bedarfsabhängigen Leistungen wie Prämienverbilligungen und Stipendien, sowie die Daten des kantonalen Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt oder der Kantonalen Steuerverwaltung.

3.2.3 Einführung von gemeinsamen Instrumenten

Für die Beurteilung der Situationen verwenden die RSD bestimmte Fachkenntnisse, wie jene der Zahnärztinnen und Zahnärzte, die bereits verfügbar sind, oder jene der Vertrauensärztinnen und -ärzte, welche die RSD benötigen würden. Der Gesetzesentwurf gibt der Sozialhilfe gemeinsame Instrumente, damit nicht jeder RSD die benötigten Ressourcen selber organisieren muss, wodurch die Effizienz des Dispositivs erhöht wird.

3.3 Entwicklung einer Präventionspolitik

Der Gesetzesentwurf zielt nicht nur darauf ab, der Sozialhilfe die Mittel zu geben, um Armut abzuwenden, sondern auch, ihr auf verschiedenen Ebenen vorzubeugen oder ihr erneutes Auftauchen zu verhindern. Die Prävention auf individueller Ebene besteht aus der Stärkung der Kompetenzen der Personen, insbesondere über sozialberufliche Eingliederungs- und Bildungsmassnahmen, und auf kollektiver Ebene aus der Entwicklung einer bereichsübergreifenden Politik, die vor der Sozialhilfe greift.

3.3.1 Weiterführung der sozialberuflichen Eingliederung

Die Einführung der sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen (SEM) in die Sozialhilfe entspricht der Aktivierungsbewegung in der Sozialpolitik, die in der Schweiz in den 1990er-Jahren zunächst in der Sozialversicherung aufkam und sich anschliessend auf die Sozialhilfe ausweitete. Die Erfahrung hat seitdem die Sachdienlichkeit dieser Strategie bestätigt. Der Gesetzesentwurf integriert diese Massnahmen, die ein Mittel der RSD sind, um die Wiedereingliederung der Sozialhilfebeziehenden zu unterstützen.

Die Erfahrung ermöglicht auch die Vorwegnahme gewisser Klippen, die der Gesetzesentwurf ebenfalls berücksichtigt. Diese Massnahmen eignen sich nicht für alle Probleme und können nicht alle Situationen zurück in den Arbeitsmarkt bringen, insbesondere bei Personen, deren Qualifikation sehr weit von den beruflichen Anforderungen entfernt ist. Die Massnahmen wurden auch nicht aus dem Blickwinkel der Beschäftigung gestaltet. Vielmehr sind einige auf längere Zeit ausgelegt und berücksichtigen langsamere Rhythmen. Seit 2022 wurden im Rahmen des Gesetzes über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) Änderungen vorgenommen, damit Personen, die über längere Zeit materielle Sozialhilfe beziehen, Zugang zu stationären Beschäftigungsleistungen von Sondereinrichtungen erhalten. Die Zusammenstellung eines Massnahmenkatalogs wurde beibehalten, um die Kohärenz dieser Strategie zu bewahren und damit alle Dienststellen die Gelegenheit haben, die Kosten zu kontrollieren und die Qualität und Wirksamkeit sicherzustellen. Neu ermöglicht der Gesetzesentwurf Personen ohne materielle Grundsicherung über die punktuelle Hilfe den präventiven Zugang zu den SEM. Das Gesetz erlaubt auch, sich bei einem Anbieter eine Reihe von Massnahmen zu beschaffen, um vorteilhafte Bedingungen zu erhalten und dem Anbieter eine rationellere Planung zu ermöglichen.

3.3.2 Investition in die Ausbildung

Der Gesetzesentwurf enthält einen Paradigmenwechsel: Er schlägt vor, neu in die Bildung zu investieren, um die Möglichkeiten der sozialberuflichen Eingliederung zu verbessern, insbesondere jene der jungen Erwachsenen, aber auch jene der älteren Leistungsbeziehenden, sofern sich eine Ausbildung als sachdienlich erweist.

Ein tiefes Ausbildungsniveau der Sozialhilfebeziehenden und die oben erwähnten sozioökonomischen Umwälzungen steigern die Gefahr für die Sozialhilfebeziehenden, langfristig von dieser Leistung abzuhängen. Bis anhin erlaubte die Sozialhilfe nur eine Grundausbildung und die Priorität bestand in der schnellstmöglichen beruflichen Eingliederung. Die SKOS stellte indessen auf nationaler Ebene fest, dass das Potenzial der Ausbildung der Sozialhilfebeziehenden aktuell nicht ausgeschöpft ist. Mit geeigneten Bildungsmassnahmen können bestimmte Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Bildungsmassnahmen kommen auch Personen zugute, für die eine Erwerbstätigkeit kurz- oder mittelfristig kaum denkbar ist. In diesen Fällen kann die Ausbildung einen Beitrag zur Förderung des selbstständig gemeisterten Alltags wie auch zur Verbesserung des Gesundheitszustands leisten, was langfristig die soziale Integration und die berufliche Eingliederung erleichtert.

Der Gesetzesentwurf schlägt so mit der Investition in die Bildung einen neuen Ansatz vor. Sozialhilfebeziehende, angefangen bei den jungen Erwachsenen ohne erforderliche Grundkompetenzen oder abgeschlossene Berufslehre, müssen die Gelegenheit einer Ausbildung erhalten. Für die Durchführung von Ausbildungskursen ist es notwendig, die individuellen Eignungen und Fähigkeiten zu klären, Ziele festzulegen, eine geeignete Ausbildung zu finden und eine Finanzierung zur Sicherung des Existenzminimums zu gewährleisten. Selbstverständlich wird die Sozialhilfe kein Ersatz für die Institutionen werden, die bereits Aus- und Weiterbildungen finanzieren. Sie kann aber Aus- und Weiterbildungen subsidiär übernehmen, wenn durch diese Investition der Gefahr einer langfristigen Abhängigkeit von dieser Hilfe vorgebeugt werden kann.

Die Sozialhilfebeziehenden mit einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme (SEM) sind bereits von der Rückerstattungspflicht der Leistungen der materiellen Grundsicherung befreit. Neu ist die gleiche Bestimmung auf Personen anwendbar, die eine qualifizierende Ausbildung absolvieren, sowie auf die Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit. Die Anreizwirkung des Verzichts auf die Rückerstattungspflicht wurde mit den SEM bewiesen. Dieses Bildungsziel ist nicht auf alle Sozialhilfebeziehende ohne Qualifikation anwendbar, deren Anteil sich auf 60,3 % beläuft, sondern einzig auf jene, für die ein Abschluss die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert.

3.3.3 Antizipation der sozialen Risiken mit einer transversalen Politik

Der Gesetzesentwurf konkretisiert eine gleichzeitig vorbeugende und bereichsübergreifende Sozialpolitik, deren Ziel es ist, der Sozialhilfe vorzugreifen. Die Sozialhilfe kann nicht alle Situationen im Alleingang lösen, denen sie sich gegenüber sieht. Dies betrifft insbesondere die strukturelle Ebene. Parallel zu einer individuellen Behandlung der Situationen zielt der Gesetzesentwurf auf die Einführung von auf kantonaler Ebene abgestimmten und koordinierten Strategien ab, die in Zusammenhang mit der Entwicklung der sozialen Risiken entwickelt werden.

Konkret stützt sich diese Politik auf den Bericht über die soziale Situation und die Armut, von dem für jede Legislaturperiode eine neue Ausgabe geplant ist. Wie vom Gesetzgeber gewünscht ist der Bericht als Hilfsmittel für die Beurteilung und das Monitoring konzipiert. Auf der Grundlage dieses Berichts sieht der Gesetzesentwurf einen periodischen Aktionsplan vor, der gezielte Massnahmen in Verbindung mit einer spezifischen Problematik empfiehlt. Das Programm für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, das der Staatsrat 2013 verabschiedet hat, illustriert diese Vorgehensweise, die in Zukunft in Form eines Aktionsplans umgesetzt werden kann. Dieser ist transversal, um den Systemcharakter der Problematiken zu berücksichtigen. Er wird gemeinsam mit den Gemeinden definiert und umgesetzt und schlägt je nach Bedarf die Zusammenarbeit zwischen den Direktionen des Staatsrats vor.

3.3.4 Einschränkung der Rückerstattungspflicht

Der Grundsatz der Rückerstattung ist im Bundesgesetz verankert, genauer gesagt im ZUG, das es den Kantonen überlässt, sie auszugestalten. Der Gesetzesentwurf sieht in einigen Fällen präventiv die Einschränkung der Rückerstattungspflicht vor.

Zur Erinnerung: Die Rückerstattungspflicht gilt in folgenden Situationen: wenn die Leistungen als Vorschuss ausgerichtet wurden, z. B. auf finanzielle Leistungen der Invalidenversicherung; wenn die Leistungen unrechtmässig überwiesen wurden, aufgrund eines Fehlers der begünstigten Person oder bei einer irrtümlichen Überweisung von Leistungen; beim Verkauf einer Immobilie oder Mobilie, wenn die Hilfe einem Eigentümer oder einer Eigentümerin ausbezahlt worden war; bei Erlangung eines bedeutenden Vermögens, z. B. infolge einer Erbschaft oder eines Lotteriegewinns. Hinzu kommt die Rückerstattung nach dem Unterstützungszeitraum im Fall von rechtmässig gewährter finanzieller Unterstützung, wenn die Sozialhilfebeziehenden Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit beziehen. In diesen Fällen empfehlen die SKOS-Richtlinien, darauf zu verzichten oder zumindest mit Vorsicht vorzugehen. In der Regel wird ein erweitertes Budget erstellt, das mit dem aktuellen Einkommen verglichen wird. Als monatliche Rückerstattung ist höchstens die Hälfte der ermittelten Differenz zwischen dem aktuellen Einkommen und dem anrechenbaren Bedarf einzufordern. Die Rückerstattungszahlungen sollen bei mehrjähriger Unterstützungsdauer frühestens ein Jahr nach Unterstützungsende geltend gemacht werden, um die soziale und wirtschaftliche Integration nicht zu gefährden. Weiter soll die gesamte Rückzahlung nicht mehr als vier Jahre dauern.

Die Umfrage für den Bericht auf das Postulat 2021-GC-130 «Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?» zeigt, dass diese Verpflichtung kontraproduktiv für die sozialberufliche Eingliederung und die Austritte aus der Sozialhilfe ist, was zu einem Anstieg der Sozialhilfekosten führen kann. Die Rückerstattungspflicht ist zudem ein Faktor, der zum Nichtbezug der Sozialhilfeleistungen führt, was die Situation oft verschlechtert und komplizierter macht. Deshalb sieht der Gesetzesentwurf präventiv vor, für diese Fälle die Rückerstattungspflicht einzuschränken. Die Rückerstattung der Sozialhilfe bleibt bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit bestehen, soweit dies die Rückzahlungsverpflichtung die begünstigte Person nicht veranlasst, keine entlohnte Arbeit aufzunehmen. Die Verordnung legt die Einzelheiten für die Umsetzung dieser Regel fest.

4 Finanzielle Auswirkungen

Auf finanzieller Ebene behält der Gesetzesentwurf die prozentuelle Lastenaufteilung der Sozialhilfe in Höhe von 40 % für den Staat und 60 % für die Gemeinden bei. Ebenfalls unverändert bleibt die Aufteilung der Betriebskosten für die RSD, die vollständig von den Gemeinden getragen werden, mit Ausnahme der Betriebskosten des gemeinsamen elektronischen Informationssystems, die zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Staat finanziert werden. Im neuen Dispositiv wird der Staat nämlich auch dieses Informationssystem nutzen und die heute zur Erfüllung seiner Aufgabe verwendete Anwendung ersetzen. Was die Kosten der sozialen Organisationen betrifft, so werden diese wie bisher zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Staat übernommen.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Reform konzentrieren sich auf drei im Gesetzesentwurf enthaltene Änderungen.

4.1 Einfachere Festlegung der Zuständigkeiten im Bereich der Sozialhilfe

Der Gesetzesentwurf sieht eine analoge Anwendung des Grundsatzes des ZUG vor: Die Unterscheidung zwischen Sozialhilfebehörden nach dem Kriterium, ob Personen im Kanton wohnen oder sich hier aufhalten, wird abgeschafft. Das SHG von 1991 beauftragt nämlich die Sozialkommissionen, über die Gewährung von Sozialhilfe an Personen mit Wohnsitz in ihren Gemeinden zu entscheiden (Artikel 7 SHG), wohingegen das KSA über die Gewährung von Sozialhilfe an Personen, die sich im Kanton aufhalten, entscheiden soll (Artikel 8 SHG). Die Kosten für die materielle Grundsicherung für Situationen im Sinne von Artikel 7 SHG werden zwischen dem Staat und den Gemeinden aufgeteilt, während die Kosten in Zusammenhang mit Artikel 8 SHG zu 100 % vom Staat übernommen werden. Diese Kosten beliefen sich 2022 auf 905 084 Franken. Sie sind seit mehreren Jahren auf gleicher Höhe. Der Staat entrichtet gesondert 60 000 Franken für den Betriebsaufwand aus der Verwaltung von Situationen der fahrenden nationalen Minderheiten «Jenische und Sinti», für die Châtillon in der Gemeinde Hauterive als Standplatz festgelegt wird. Seit dem 12. Dezember 1996 ist mit einer Vereinbarung zwischen dem Staat und dem Gemeindeverband «Home médicalisé et Service social du Gibloux» eine Beteiligung des Staats an den Verwaltungskosten solcher Situationen festgelegt. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, dass dieser Grundsatz beibehalten wird. Künftig werden die von den Gemeinden bezeichneten Behörden für alle Situationen entscheiden. Dies erspart den RSD zahlreiche Formalitäten beim KSA, mit denen sie die Situationen und deren Weiterverfolgung ankündigen, erklären und rechtfertigen.

Diese Neuerung führt zu einer erheblichen Vereinfachung des Sozialhilfedispositivs und verursacht keinen zusätzlichen Aufwand. Die Aufteilung der materiellen Grundsicherung auf Staat und Gemeinden umfasst neu alle Sozialhilfesituationen. Daraus ergibt sich ein zusätzlicher Aufwand für die Gemeinden, der auf Grundlage der Ergebnisse des Geschäftsjahres 2022 bei 543 050 Franken pro Jahr veranschlagt wird. Der vom Staat übernommene Anteil beträgt 362 034 Franken.

4.2 Gemeinsames elektronisches Informationssystem

Der Gesetzesvorentwurf führt ein gemeinsames Informationsaustauschsystem für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organen ein. Dieses System bringt sowohl für die Gemeinden als auch für den Staat Vorteile. Seine Einführung vereinfacht und automatisiert die Koordination, die Übermittlung und den Austausch von nützlichen Daten für die Dossierbearbeitung, die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden und den Gemeinden untereinander. Es vereinfacht den Informationsfluss und garantiert eine homogene und gesetzeskonforme Anwendung. Ausserdem soll es den Informationsaustausch zwischen dem Sozialhilfedispositiv und den Partnerinnen und Partnern optimieren, bei denen Kontrollen durchgeführt werden müssen (z. B. Prämienverbilligungen, Stipendien usw.). Darüber hinaus erfordert die Senkung von 24 RSD auf einen pro Sozialhilferegion die Anpassung ihrer EDV-Systeme und auch das KSA muss eine neue Software beschaffen (die jetzige stammt aus dem Jahr 1994), um dem neuen System zu entsprechen. Die Aktualisierungen und die Wartung der EDV-Systeme der RSD und des Staates werden für die Gemeinden in finanzieller Hinsicht vorteilhafter sein, wenn sie in einem gemeinsamen und koordinierten Projekt umgesetzt werden. Die Umsetzung unterschiedlicher EDV-Lösungen für jeden RSD ist in der Tat teurer für die Gemeinden, führt zu zusätzlichen Koordinationskosten und zu Kompatibilitätsproblemen.

Ausgehend von einer Analyse, die in Zusammenarbeit mit dem Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) anhand des öffentlichen Beschaffungswesens für vergleichbare Systeme in anderen Kantonen vorgenommen wurde, wurden die Kosten für das im Gesetzesentwurf vorgeschlagene EDV-System auf drei Millionen Franken geschätzt. In diesem Betrag sind alle Kosten enthalten, darunter die Softwares, die Datenbank, die Module für den Informationsaustausch und die Inbetriebnahme des Systems (Analyse, Projektmanagement, Installation und Datentransfer).

Hinzu kommen die jährlichen Ausgaben für die Systemwartung und -entwicklung, die auf rund 300 000 Franken pro Jahr geschätzt werden.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass diese Kosten je zur Hälfte vom Staat und von den Gemeinden getragen werden, und zwar sowohl die anfänglichen Ausgaben zur Installation des Systems als auch die Ausgaben für seine spätere Wartung und Entwicklung.

4.3 Koordination des Sozialhilfedispositivs

Der Gesetzesentwurf vertraut dem Kantonalen Sozialamt eine Koordinationsaufgabe an, die auf die Sicherstellung der kohärenten und homogenen Anwendung des Gesetzes abzielt. Diese Koordination besteht einerseits in der Fortsetzung und Weiterentwicklung der Harmonisierung von Praxis und Verfahren und andererseits aus der Aufsicht über die Umsetzung des Gesetzes durch die Sozialhilfebehörden.

Darüber hinaus setzt der Gesetzesentwurf eine gleichzeitig vorbeugende und bereichsübergreifende Sozialpolitik um, deren Ziel es ist, der Sozialhilfe vorzugreifen, um den Verarmungsprozess zu stoppen. In diesem Zusammenhang hat das KSA den Auftrag, einen periodischen Aktionsplan zu definieren und auszuarbeiten, der vom Staatsrat verabschiedet wird, dessen Umsetzung mitzuverfolgen und auf die Koordination der Massnahmen zu achten.

Diese neuen Aufgaben im Sozialhilfedispositiv erfordern zwei Stellen, die auf 240 000 Franken zulasten des Staates eingeschätzt werden, davon 120 000 Franken als Ersatz einer Pauschale, die in der Rubrik «KSA/AISO 3010.140» aufgeführt ist.

4.4 Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
Betriebskosten						
54 und 81 Abs. 2	Vertrauensärztin/- arzt	50 000 (Schätzung)	-	-	-	50 000

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
55 und 78 Abs. 2 Bst. e	Gemeinsames elektronisches Informationssystem: Unterhalt	300 000 (Schätzung)	150 000	170 000	150 000	150 000
43 Abs.1 Bst. a und g	Koordination SHG und Nachverfolgung Aktionsplan (anstelle Pauschale)	120 000	120 000	-	120 000	-
43 Abs. 1 Bst. b	Aufsicht SHG- Anwendung	120 000	-	-	120 000	-
Total			270 000	170 000	390 000	200 000
Zusätzliche Beträge zu Lasten des Staates und der Gemeinden					120 000	30 000

SHG-Leistungen

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
46	Örtliche Zuständigkeit : Vereinfachung	905 084 (Ref. 2022)	905 084	-	362 034	543 050
70 Abs.1 Bst. b	Einschränkung der Rückerstattungs- pflicht	- 1 660 000 (Schätzung Ref. 2019)*	- 664 000	- 996 000	- 166 000	- 249 000
19 Abs. 5	Franchise auf das Einkommen und das Vermögen	732 000 (Schätzung Ref. 2022)**	1 170 000	1 758 000	1 464 000	2 196 000
Total			1 411 084	762 000	1 660 034	2 490 050
Zusätzliche Beträge zu Lasten des Staates und der Gemeinden					248 950	1 728 050

* Dieser Betrag bezieht sich nur auf Rückerstattungen, die aus dem Einkommen einer Erwerbstätigkeit erzielt werden. Der Einnahmenrückgang infolge der eingeschränkten Rückerstattungspflicht wird auf 75 % geschätzt. Dieser Anteil ist schwer zu ermitteln, da es keine Informationen über die Höhe des Einkommens der Personen gibt, die aus der Sozialhilfe ausscheiden. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Zahl der Personen, die wieder ein überdurchschnittliches Einkommen erzielen, begrenzt ist, ihre Rückerstattung aber proportional höher.

** Dieser Betrag stellt eine Schätzung der Erhöhung der Franchise von 400 Franken auf 500 Franken gemäss den Empfehlungen der SKOS dar, um den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe zu begrenzen.

Investition

Entwurf SHG	Änderungen	Aufwand (Franken)	Aktuelle Aufteilung		Zukünftige Aufteilung	
			Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)	Staat (Franken)	Gemeinden (Franken)
55 und 78 Abs. 2 Bst. e	Elektronisches Informations-system : Einführung	3 000 000 (Schätzung, einmalige Investition)	*	*	1 500 000	1 500 000

* Die aktuelle IT-Ausstattung ist bis zum Inkrafttreten der Neuorganisation der Sozialhilfe ausreichend. In der Zwischenzeit sind keine Investitionen geplant. Die Erneuerung der IT-Ausstattung fällt mit der Einführung der Sozialhilferegionen zusammen. Neue Investitionen sind daher bis zu diesem Zeitpunkt vorgesehen.

5 Senkung der Betriebskosten der RSD

Weil die Gemeinden die Zahl der RSD senken, wirkt sich der Gesetzesentwurf auch auf die Finanzen der Organisation des Dispositivs aus. Diese Neuorganisation hat logischerweise eine finanzielle Auswirkung auf die Betriebskosten der RSD, die gänzlich von den Gemeinden getragen werden. Es ist an den Gemeinden, Lösungen zu finden, die bessere Synergien ermöglichen, und auf lokaler Ebene die kostengünstigste Formel zu finden. Zur Erinnerung: Im Jahr 2022 beliefen sich die Betriebskosten auf 17 395 150 Franken, davon 14 882 032 Franken für Löhne und 2 513 118 Franken für die Betriebskosten.

6 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der SHG-Vorentwurf wurde vom 25. Januar bis 26. April 2021 in die Vernehmlassung gegeben. 97 Einheiten wurden konsultiert und 86 haben zum Gesetzesvorentwurf Stellung genommen.

Ganz allgemein wurden die Schwerpunkte der Ausrichtungen der Revision begrüsst. Die Definition der Leistungen, der Ausbau der Prävention, die Klärung der Rollen und Verfahren, die Stärkung der Gliederung und der Koordination des Dispositivs sind alles notwendige Verbesserungen der Sozialhilfe, um die Entwicklung der sozialen Risiken vorwegzunehmen.

Eine der konsultierten Einheiten stellte eine grundlegende Frage, die in Zusammenhang mit der gleichzeitigen Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien auftaucht. Die neue Leistung wirkt mit anderen zusammen, wie dem System der KVG-Prämienverbilligungen, der Unterstützung bei der Ausbildung und den Stipendien oder den Beihilfen, die im Asyl- und Flüchtlingsbereich ausgerichtet werden. Ist die Revision des SHG nicht die Gelegenheit, die Organisation dieser Leistungen und die Aufteilung der Aufgaben und Lasten zwischen Staat und Gemeinden zu überdenken? Die Analyse dieser Frage führte zu einigen Klärungen. Der Vorschlag, die KVG-Prämien von den Sozialhilfeleistungen auszuschliessen, wurde beispielsweise aus dem Blickwinkel der in diesem Bereich laufenden Gesetzesänderungen auf Bundesebene betrachtet. Weitere Bemerkungen führten zu Anpassungen des Entwurfs des Sozialhilfegesetzes. Diese Bemerkungen traten auch in einigen Stellungnahmen anderer Befragter auf. Schliesslich wurde durch die Berücksichtigung dieser Bemerkungen die Frage einer allfälligen Entflechtung aufgeschoben, da der Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten am SHG als vorrangig eingestuft wurde.

Unter allen Bemerkungen, die aus der Vernehmlassung hervorgingen, waren folgende die sensiblen Hauptpunkte:

- > Den Vorteilen der neuen Gebietsorganisation wurde beigespflichtet, unter Vorbehalt gewisser Befürchtungen wie jener des Verlusts der Bürgernähe, der zunehmenden Komplexität und der grösseren Distanz zu den Gemeindebehörden. Der Gesetzesentwurf hat dies berücksichtigt, indem beispielsweise die Möglichkeit der Eröffnung von Zweigstellen in den Sozialhilferegionen aufgenommen wurde.
- > Es wurde bestätigt, dass die Mittel im Gesetzesvorentwurf besser aufgegliedert sind, aber die Übertragung neuer Lasten auf die Gemeinden wurde weitgehend abgelehnt. Dies zeigte sich insbesondere beim Vorschlag, die Lasten des Asylbereichs wieder auf den Staat und die Gemeinden zu verteilen. Der Asyl- und Flüchtlingsbereich wird als exklusiv kantonale Aufgabe wahrgenommen. Der Gesetzesentwurf übernimmt den Status quo und erklärt die Gründe in den Erläuterungen des Gesetzes. Auch bezüglich Informatik sind die konsultierten Einheiten der Ansicht, dass der Staat, wenn er ein elektronisches Informationssystem vorschreibt und seine Regeln definiert, auch die Kosten übernehmen soll.
- > Die Klärung des Anwendungsrahmens bezüglich des Verfahrens wird als zu restriktiv wahrgenommen und scheint die Sozialhilfebeziehenden zu diskriminieren. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt diese Bemerkungen. Das Kapitel wurde aus Sicht der Rechte und Pflichten neu formuliert und folgt den Empfehlungen der SKOS.

-
- > Auch wenn die Unterstützung der armutsbetroffenen Personen und die spezialisierte Hilfe, derer sie bedürfen, im Vorentwurf ausgebaut wurde, wurde sie in Anbetracht der Entwicklung der prekären Verhältnisse als unzureichend beurteilt. In Anbetracht dieser Bemerkungen bringt der Gesetzesentwurf Verbesserungen ein und präzisiert insbesondere die Bestimmungen für einen einfacheren Zugang zu den Leistungen und für die Ausweitung der persönlichen Hilfe.
 - > Die Rückerstattungspflicht führte zu heftigen Reaktionen zugunsten der Abkehr von diesem Grundsatz, dessen Wirkung kontraproduktiv ist. Der Gesetzesvorentwurf schränkte diesen Grundsatz bereits ein. Er wurde weiter verstärkt und sieht unter bestimmten Vorbehalten den Wegfall der Rückerstattung vor, wenn wieder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird.
 - > Die Beschränkung der materiellen Grundsicherung auf die Grundbedürfnisse im Sinne der Verfassung wurde als zu verschwommen beurteilt. Der Gesetzesentwurf enthält neu eine Bestimmung zur Hilfe in Notlagen, die sich auf die Empfehlungen der SKOS stützt.

Was die übrigen Bemerkungen aus der Vernehmlassung betrifft, wurden einige davon berücksichtigt. Jene, die nicht berücksichtigt wurden, werden soweit notwendig in den betroffenen Artikeln in den Erläuterungen behandelt.

7 Erläuterungen nach Artikeln

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz setzt die Verfassungsbestimmungen um, die darauf abzielen, den sozialen Zusammenhalt zu stärken und der gesamten Bevölkerung zu ermöglichen, gemäss Artikel 7 und 12 der Bundesverfassung und gemäss Artikel 36, 55, 63 Abs. 2 und 130 der Freiburger Verfassung eigenständig ein menschenwürdiges Leben zu führen. Gemäss den Empfehlungen der SKOS ermöglicht die Sozialhilfe durch die Unterstützung der Beteiligung am wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Leben ein menschenwürdiges Dasein.

Art. 2 Grundsätze

In den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzesvorentwurfs werden die Anwendungsgrundsätze der Sozialhilfe in Erinnerung gerufen. Diese Grundsätze sind Teil der Lehre und werden in den Empfehlungen der SKOS aufgenommen. Es handelt sich dabei um die Grundprinzipien der Sozialhilfebehörden und der Fachpersonen für die Beurteilung der Bedarfssituationen, die Ausrichtung von Hilfen und die Betreuung der Begünstigten.

Art. 3 Sozialhilfebeziehende

Die Sozialhilfe ist auf alle Personen anwendbar, die im Kanton wohnen oder sich im Kanton aufhalten. Zu diesen Personen gehören namentlich im Kanton niedergelassenen Auslandschweizer/innen, Personen mit einem nomadischen Lebensstil (Fahrende), Personen ohne festen Wohnsitz, Personen, die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, Reisende, die sich vorübergehend im Kantonsgebiet aufhalten, oder Personen in einem Asylverfahren oder mit einem Flüchtlingsstatus.

Allerdings bleiben für bestimmte Sozialhilfebeziehende die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung, insbesondere jene im Asylbereich (AsylG) oder über die Ausländer/innen (AIG), sowie der internationalen Abkommen vorbehalten. Sozialhilfeleistungen können eingeschränkt werden, wie beispielsweise für bestimmte Ausländerkategorien, die in den Artikeln 29a (Aufenthalt zum Zweck der Stellensuche), 61 Abs. 1 und 3 AIG (EU-/EFTA-Staatsangehörige mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder mit einer Aufenthaltsbewilligung, deren Arbeitsverhältnis vor Ablauf der ersten zwölf Aufenthaltsmonate beendet wird), 66a und 66a bis Strafgesetzbuch (im Fall des Landesverweises) definiert sind.

Auf kantonaler Ebene regelt die Asylverordnung vom 26. November 2002 (AsV) die Zuweisungen der im Asylbereich für den Vollzug des Bundesrechts zuständigen kantonalen Behörden.

Der Wohnsitz und der Aufenthalt sind die rechtlichen Kriterien, auf die sich das SHG zur Festlegung der Entscheidungskompetenz im Bereich Sozialhilfe sowie der finanziellen Verantwortung stützt. Die Definition dieser Begriffe (vgl. Absätze 1 und 3) ist dem Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) entnommen, dessen diesbezüglichen Regeln auch in interkantonalen Kontakten angewandt werden.

Art. 4 Mittel

Keine Bemerkungen.

Art. 5 Sozialhilfegeheimnis, Anzeigepflicht

Diese Bestimmung im allgemeinen Teil bezieht sich auf alle besonders schützenswerten Daten, die von allen Akteurinnen und Akteuren der Sozialhilfe ausgetauscht werden. Dies ist der Grund, weshalb vorweg klargestellt wird, dass zwingend alle Vorkehrungen zu treffen sind, um jegliche Benachteiligung zu verhindern. Diese Bestimmung leitet sich aus den Artikeln 70 GG und 62 StPG ab, denen das Gemeinde- und Staatspersonal unterstellt ist. Die Bezeichnung «mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute Organe» umfasst auch die sozialen Organisationen im Sinne des Artikels 44 des Gesetzesentwurfes.

Die Bestimmung darf indessen die Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen der mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfes betrauten Organe nicht verhindern, denn dieser Austausch ist für die ordnungsgemässe Funktionsweise des Dispositivs unabdingbar (s. Kapitel 8.3 Zusammenarbeit). Das VRG sieht die Zusammenarbeit der Behörden für den Informationsaustausch vor (vgl. Artikel 50). Das in Artikel 55 des Gesetzesentwurfes erwähnte elektronische Informationssystem sieht den Informationsaustausch zwischen den vorbezeichneten Organen ebenfalls vor.

Die Anzeigepflicht erstreckt sich auf Straftaten in Verbindung mit Sozialhilfeleistungen, und zwar sowohl für die mit Artikel 148a StGB geahndeten Vergehen als auch für die Übertretung gemäss Artikel 85 des Gesetzesentwurfes.

Art. 6 Vorbehalt des Subventionsgesetzes

Zahlreiche Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes sehen die Möglichkeit, ja sogar die Pflicht vor, Aufgaben an öffentliche und private Organe zu übertragen (namentlich Artikel 44). Die von diesen Organen erwarteten Leistungen werden mit Subventionen im Sinne des kantonalen Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG) abgegolten: Sie werden nicht dem Staat, sondern den Sozialhilfebeziehenden erbracht. Sie fallen folglich in den Anwendungsbereich des Artikels 2 SubG und es handelt sich um Abgeltungen im Sinne des Artikels 4 des gleichen Gesetzes. Infolgedessen gilt für die finanzielle Abgeltung des Staats das SubG.

Im Rahmen dieses Gesetzes gilt dieses Prinzip für die Subventionen an die Gemeinden für die materielle Grundsicherung, die punktuelle Hilfe, die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen und die Unterstützung bei der Ausbildung (Artikel 78 Abs. 1). Es gilt auch für Subventionen an soziale Organisationen, die den Auftrag erhalten haben, bestimmten Personengruppen die materielle Grundsicherung auszurichten (Artikel 44 Abs. 1).

2. Prävention und Bekämpfung der Armut

Art. 7 Soziale Prävention

Die Definition im ersten Absatz weist darauf hin, dass die soziale Prävention sowohl auf individueller Ebene als auch für die gesamte Bevölkerung geführt wird.

Auf individueller Ebene ist die Intervention der mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Organe, wie die RSD, namentlich über die Information und die Beratung (s. Kapitel 3) ein wichtiger Beitrag, der verhindert, dass Personen in sozialen Schwierigkeiten Sozialhilfe beziehen und zusätzliche finanzielle Kosten für das Gemeinwesen verursachen. Indem sie soziale Risiken erkennen, können die RSD die Verschlechterung von Situationen vorwegnehmen und verhindern sowie die Verwandlung von Sozialhilfesituationen unterstützen, indem sie die geeigneten Ressourcen mobilisieren. Sie können sehr unterschiedliche Mittel aktivieren, wie Massnahmen für die Bekämpfung von Überschuldung oder Abhängigkeit, Eingliederungsprogramme, Aus- und Weiterbildungen, Versicherungsleistungen wie die Beratung beim RAV oder für die Wiedereingliederung (IVS), Lösungen für die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben oder verschiedene finanzielle Hilfen, wie Prämienverbilligungen für die Krankenversicherung, Stipendien oder andere Entschädigungen. Die wirksame Aktivierung der bestehenden

Massnahmen zur Prävention erfordert die genaue Beurteilung der Situationen durch qualifizierte Fachpersonen, die sich gut mit den verfügbaren Ressourcen auskennen.

Auf kollektiver Ebene besteht die Prävention in erster Linie darin, für die Qualität der bestehenden Leistungen zu sorgen und sie laufend an die Entwicklung der sozioökonomischen Bedingungen und der sozialen Risiken anzupassen. Auch besteht die Prävention darin, im Vorfeld der sozialen Dispositive zu handeln, um die Ausweitung der Verarmung beispielsweise mit der Gesundheitsförderung, Erziehung, Aus- und Weiterbildung, Arbeit, Kultur oder Unterkunft zu verhindern. Solche Interventionen sind grundlegende Bestandteile einer transversalen Politik.

Der zweite Absatz trägt der Notwendigkeit der Anpassung an die sozioökonomischen Umwälzungen und an die sich daraus ergebenden sozialen Probleme Rechnung. Er gibt dem Gesetz die Flexibilität zur Anpassung an die sich ändernden sozialen Risiken. Er sieht die Unterstützung von sozialen Organisationen oder für die Umsetzung von geeigneten Projekten vor, um der Verarmung vorzubeugen oder sie zu bremsen oder zumindest die Verschlechterung der Situationen und die Gefahr einer langfristigen Sozialhilfeabhängigkeit zu verhindern.

Die Partizipation der betroffenen Zielgruppen an der Definition und Nachverfolgung der Präventionsmassnahmen hilft, die sozialen Dispositive dank dem eingebrachten Wissen der Personen, die diese Leistungen beziehen, zu verbessern.

Art. 8 Zugang zu den Leistungen

Alle Vollzugsorgane haben die Aufgabe, die Personen in Schwierigkeiten, die Hilfe bedürfen, zu informieren und zu beraten. Dies gilt jedoch insbesondere für die RSD oder die sozialen Organisationen, die im Rahmen der Prävention auch den Auftrag haben, eine persönliche Hilfe zu leisten.

Dieser Artikel überträgt ausserdem der GSD die Verantwortung für die Information und Orientierung. Dazu hat die Direktion bereits die soziale Anlaufstelle *Freiburg für alle* geschaffen. Diese Anlaufstelle ist kein Ersatz für die anderen bestehenden Dienste. Sie übt im Dispositiv des Sozialwesens vielmehr eine ergänzende und überwachende Funktion aus. Sie ist eine Ressource für alle Personen in Schwierigkeiten, die nicht wissen, an welchen Dienst sie sich wenden sollen oder können. Sie optimiert die Verwendung der bestehenden Massnahmen. Sie fördert den guten Informationsfluss. Sie leistet einen Beitrag zur Stärkung des Dispositivs des Sozialwesens. Die Good Practices des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) im Rahmen des Nationalen Programms zur Bekämpfung von Armut sehen eine solche Anlaufstelle vor.

Art. 9 Aktionsplan

Der einmal pro Legislaturperiode auf der Grundlage des Berichts über die soziale Situation und die Armut erstellte Aktionsplan ist das Mittel für die Festlegung und Umsetzung einer transversalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Der Plan legt die Ziele fest und bestimmt die Massnahmen, um sie zu erreichen, und die Kriterien, um ihre Wirksamkeit zu beurteilen. Er ist so Teil der öffentlichen Strategie und das Gesetz gibt ihm die Flexibilität, um die Massnahmen an die sich wandelnden sozialen Problematiken anzupassen. Gemäss Artikel 80 Abs. 1 Bst. c des vorliegenden Gesetzes werden diese Massnahmen vollständig vom Staat finanziert.

Art. 10 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Allgemeines

Der Gesetzgeber wünscht die periodische Realisierung eines *Berichts über die soziale Situation und die Armut*. Die Bestimmungen dieses Artikels sind die gleichen wie jene, die bereits 2019 ins SHG eingeführt wurden. Im vorliegenden Gesetzesentwurf ist der Bericht als Beurteilungsinstrument ins Sozialhilfedispositiv eingebunden, mit dem der Aktionsplan und schlussendlich die Politik für die Prävention und Bekämpfung der Armut erarbeitet werden. Der Bericht erfüllt so eine Monitoringrolle. Als solche kann er mehr als einmal pro Legislaturperiode veröffentlicht werden, beispielsweise wenn grosse Konjunkturschwankungen eine raschere Analyse erfordern sollten. Umgekehrt kann er auf die nächste Legislaturperiode verschoben werden, wenn Krisensituationen, wie beispielsweise eine Pandemie, dies begründen.

Der quantitative Teil des Berichts stützt sich auf die Analyse von statistischen Daten. Ein weiterer Teil des Berichts gründet auf Offline-Beobachtungen, die sich auf die Erfahrung, typische Situationen und Beschreibungen stützen, die zum Verständnis des Phänomens beitragen. Dieser Teil umfasst die Bildung von Diskussionsgruppen mit Sozialhilfebeziehenden, Vollzugsorganen des Gesetzesentwurfs oder sozialen Organisationen, um die verschiedenen Perspektiven in eine umfassende Analyse der Realität der verletzlichen Bevölkerungsgruppen, der sozialen Problematiken und der Massnahmen, um ihnen abzuhelpen, zu integrieren.

Art. 11 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Datenbank für statistische Zwecke und

Art. 12 Bericht über die soziale Situation und die Armut – Datenverarbeitung

Die Bestimmungen dieses Artikels erlauben die Übermittlung der notwendigen Daten für die Erarbeitung des Berichts ans Amt für Statistik. Es handelt sich insbesondere um die Übermittlung der Steuerdaten, die sich als einschlägige Quellen für die Erarbeitung dieses Berichts erweisen. Die anderen Dienste, die in diesem Kontext mit der Übermittlung von Daten beauftragt sind, sind jene, die die bedarfsabhängigen Leistungen verwalten, wie die Ausbildungsbeiträge, die Ergänzungsleistungen, die Hilflosenentschädigungen oder die Sozialhilfeleistungen, das heisst die nicht besteuerten Leistungen, die bei der Berechnung der Armutsschwelle einbezogen werden. Die Einzelheiten für die Anwendung werden in der Verordnung geregelt. Der Gesetzesentwurf ermöglicht die Durchführung einer Nachbearbeitung der betroffenen Populationen während 15 Jahren, um die Entwicklung der Armut und die Variationen der Situationen zu beobachten.

3. Persönliche Hilfe

Art. 13 Allgemeines

Die persönliche Hilfe ist ein fester Bestandteil des Rechts auf Hilfe in Notsituationen. Sie ist eine Leistung, die untrennbar mit einer wirksamen Sozialhilfe verbunden ist. Die persönliche Hilfe wird gemäss der Methodik der Sozialarbeit mit in diesem Bereich ausgebildetem Personal ausgeführt. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität kommt die persönliche Hilfe vor der materiellen Grundsicherung und will den Rückgriff auf diese verhindern. Die persönliche Hilfe kann auch von sozialen Organisationen sichergestellt werden.

Art. 14 Inhalt

Die persönliche Hilfe wird geleistet in Form von Information und Beratung, Unterstützung, Ermutigung, Entwicklung der eigenen Ressourcen und der Fähigkeit zur sozialen oder beruflichen Eingliederung, Verknüpfung oder Mobilisierung der Ressourcen von Dritten. Sie verbindet die materielle Existenzsicherung – ein Mittel – mit der sozialberuflichen Eingliederung und der Eigenständigkeit – den Zielen der Sozialhilfe. Die persönliche Hilfe kann auch ausschliesslich eine Hilfe bei der zeitlich beschränkten und freiwillig durchgeführten Verwaltung des Einkommens betreffen.

Art. 15 Voraussetzungen

In Anbetracht der Stellung der Sozialhilfe im Sozialwesen wird die persönliche Hilfe subsidiär zur Hilfe ausgerichtet, die die Familie, private Organisationen oder andere Dienste sicherstellen können. Angesichts des präventiven Charakters der persönlichen Hilfe kommt diese vor der materiellen Hilfe und wird gegebenenfalls neben der materiellen Grundsicherung weitergeführt. Die persönliche Hilfe, immer in Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität, ersetzt die Schutzmassnahmen im Sinne der Artikel 393 ff. des Strafgesetzbuches nicht.

4. Materielle Grundsicherung

Art. 16 Allgemeines

Die materielle Grundsicherung ermöglicht ein bescheidenes Dasein und wahrt die Beteiligung am gesellschaftlichen Leben (soziales Existenzminimum im Sinne der SKOS). Sie umfasst alle notwendigen Ausgaben eines privaten Haushalts. Ihr Ziel entspricht der Rolle, die sie im Sozialwesen in Zusammenhang mit dem Prinzip der Zweckbindung und als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit spielt, dessen Lücken sie füllen soll.

Die im vierten Kapitel definierte materielle Grundsicherung verweist klar auf ihre Stellung im System der Sozialhilfeleistungen. Gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität kommen die Prävention und die persönliche Hilfe bei der Intervention der RSD als Erstes zum Einsatz. Anschliessend wird für jede Person, die sich im Kanton aufhält oder

wohnt, abhängig von der Bedarfssituation und aus dem Blickwinkel der in diesem Kapitel aufgelisteten Kriterien die Ausrichtung einer materiellen Hilfe geprüft.

Gemäss Artikel 14 wird die materielle Grundsicherung für jede Situation abhängig von den anerkannten Bedürfnissen festgelegt, von denen die verfügbaren Mittel (Einkommen, Entschädigungen oder andere Hilfen von Dritten) der Unterstützungseinheit abgezogen werden. Die anerkannten Bedürfnisse werden gemäss den Tabellen und Einzelheiten berücksichtigt, die der Staatsrat für die materielle Grundsicherung festlegt (vgl. Artikel 17 Abs. 1). Diese beziehen sich auf die Empfehlungen der SKOS (vgl. Artikel 41 Abs. 1 Bst. b). In Übereinstimmung mit dem Bedarfsprinzip zielt die finanzielle Leistung darauf ab, eine individuelle, konkrete und effektive Notsituation zu beheben, und zwar unabhängig von ihren Ursachen. Sozialhilfeleistungen werden nur ausgerichtet, um der aktuellen und zukünftigen Situation (sofern der Bedarf fortbesteht) zu begegnen und nicht, um eine vergangene Situation zu beheben. Es ist deshalb angebracht, die Bedürfnisse einer jeder Situation zu dem Zeitpunkt zu beurteilen, an dem der Hilfsantrag eingereicht wird. So wird beispielsweise in den anerkannten Bedürfnissen kein Betrag für die Miete berücksichtigt, wenn eine Person ihre Wohnung verloren hat – bis sie einen neuen Mietvertrag abschliesst. So ist auch die Tabelle des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt, der in der Grundsicherung enthalten ist, degressiv, um die Zahl der Personen einer Unterstützungseinheit zu berücksichtigen. Die verschiedenen, in der Praxis bekannten Situationen werden in der Anwendungsverordnung festgehalten.

Wenn die finanzielle Leistung festgesetzt ist, kann sie ausnahmsweise reduziert oder sogar gestrichen werden, allerdings nur in den Fällen und mit den Einschränkungen nach Artikel 36 und 37 (Sanktion, Verweigerung, Einstellung und Aufhebung) des Gesetzesentwurfs. Die Bundesgesetzgebung definiert überdies die Situationen, in denen die materielle Grundsicherung eingeschränkt wird. Es handelt sich namentlich um Fälle der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit von EU-/EFTA-Staatsangehörigen gemäss Artikel 61a AIG, um Stellensuchende aus EU-/EFTA-Staaten gemäss Artikel 29a AIG, EU-/EFTA-Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) oder einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), die gemäss Artikel 62 Abs. 1 Bst. e und 63 Abs. 1 Bst. c AIG Sozialhilfe erhalten, Situationen von ausländischen Staatsangehörigen, die einen Betrug begangen haben oder gemäss Artikel 146 Abs. 1 StGB und 148a Abs. 1 StGB unrechtmässig Sozialversicherungs- oder Sozialhilfeleistungen bezogen haben oder die gemäss Artikel 66a StGB aus der Schweiz ausgewiesen werden können, sowie um abgewiesene Asylsuchende gemäss Artikel 82 Abs. 1 AsylG.²⁵ Zudem muss die den Asylsuchenden ausgerichtete materielle Grundsicherung gemäss Artikel 82 Abs. 3 AsylG und gemäss dessen Wortlaut unter den Leistungen liegen, die einheimischen Sozialhilfebeziehenden gewährt wird.

Indessen wird das Existenzminimum gemäss dem Grundsatz der Hilfe in Notlagen von Artikel 12 der Bundesverfassung durch eine in Artikel 25 des Gesetzesentwurfs definierte Hilfe in Notlagen sichergestellt, wenn die Voraussetzungen für die Gewährung der materiellen Grundsicherung nicht erfüllt sind und diese Leistung eingeschränkt wird.

Art. 17 Inhalt

Der Bedarf ist eines der Kriterien, die die Sozialhilfe von den Versicherungsleistungen unterscheiden. Er deckt sowohl die materiellen wie auch die personellen Mittel ab, die für ein menschenwürdiges Leben notwendig sind. Dieser Artikel zählt die anerkannten Bedürfnisse auf, die bei der Bemessung der materiellen Grundsicherung berücksichtigt werden.

Unter Absatz 1 sind die anerkannten Bedürfnisse aufgeführt, die in folgende Kategorien aufgeteilt werden: Der *Grundbedarf für den Lebensunterhalt* enthält alle laufenden Ausgaben wie Essen, Kleider, Hygieneartikel, Elektrizität, Reisekosten usw.; zu den Wohnkosten zählen Miete und Nebenkosten und für die Eigentümerinnen und Eigentümer (im Falle einer Anrechnung) die Hypothekarzinsen, die Nebenkosten und ausnahmsweise die Unterhaltskosten, die unmittelbar mit der Nutzung des Grundstücks verbunden sind, wenn sie unabdingbar und massvoll sind, wie z. B. der Ersatz eines Boilers; die medizinische Grundversorgung umfasst die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung, nach Abzug der vom Staat gewährten Verbilligungen, sowie die Kosten, die

²⁵ Paola Stanic, Quelques arrêts du tribunal fédéral en matière de droit des étrangers en 2019, ARTIAS 2020.

nicht durch diese Versicherung gedeckt werden, soll heissen den Selbstbehalt, die Franchise, die Verzugszinsen und die Betreuungskosten. Ebenfalls dazu gehören die Zahnarztkosten, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen. Dazu kommen die Kosten für unabdingbare Leistungen, die besonderen Umständen angepasst und individuell gewährt werden, um die gesundheitliche, wirtschaftliche, persönliche und familiäre Situation der unterstützten Person zu berücksichtigen. Diese Bedarfskategorien stützen sich auf die Empfehlungen der SKOS und werden in allen Kantonen angewandt. Die Hilfe für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer stützt sich auf die Abwägung der Interessen und wird bei einer Verlängerung der Hilfe gestützt auf Sicherheiten gewährt (vgl. Artikel 73 und 74). Buchstabe d integriert zudem die *Kosten für die Platzierung eines bzw. einer Minderjährigen* in die anerkannten Bedürfnisse, die von der Schutzbehörde gemäss Spezialgesetzgebung, in diesem Fall dem Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG) unter Vorbehalt von Artikel 23 Abs. 2 SIPG verfügt werden. Werden Platzierungen ohne Auftrag einer Gerichtsbehörde organisiert, muss zwingend eine Vereinbarung des Jugendamts (JA) vom Friedensgericht ratifiziert werden. Diese Anforderung wird in der Ausführungsregelung festgelegt, da sie notwendig ist, damit die RSD gegebenenfalls den Grundsatz der Subsidiarität, namentlich bei den Eltern, anwenden können. Die Platzierungskosten sind aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zwangsläufig Teil der Grundbedürfnisse des Kindes (Artikel 307 ff. Zivilgesetzbuch; Artikel 49 Abs. 1 Bundesverfassung; BGE 135 V 134 Erwägung 4).

Die Gesamtheit dieser Bedürfnisse wird gemäss den vom Staatsrat gemäss Absatz 2 in der Ausführungsverordnung festgelegten Tabellen berechnet.

Es sei angemerkt, dass die Krankenkassenprämien der Sozialhilfebeziehenden gemäss Gesetzesentwurf weiter übernommen werden. Die vollständige Übernahme durch die Prämienverbilligung wäre ein zusätzlicher Aufwand für den Staat. Dadurch würde die Situation wiederhergestellt, die vor den Struktur- und Sparmassnahmen (SSM) herrschte, die der Grosse Rat im Jahr 2013 verabschiedet hat (vgl. 2013-FIND-20). Vor der Einführung der SSM hatte eine Person – wenn sie materielle Grundsicherung bezog – Anspruch auf eine vollständige Prämienverbilligung, zumindest bis in Höhe der Referenzprämie.

Dank der Umsetzung der SSM konnten im Rahmen der KVG-Verbilligungen im Jahr 2014 Einsparungen in Höhe von 3 880 000 Franken erzielt werden (vgl. Antwort auf die Motion Meyer Loetscher/Aebischer, 2014-GC-100). Neusten Einschätzungen zufolge betragen diese Einsparungen im Jahr 2019 sogar 4 775 000 Franken. Die Rückkehr zum System von vor 2013 bringt für die öffentliche Hand den Verlust dieser Einsparungen mit sich, denn das alte System bot keinen Anreiz für die Einforderung von günstigeren Prämien und führte zu einem Effizienzverlust. Das alte System zielte auch nicht präzise auf die Personen ab, die für die Prämienverbilligungen zugelassen sind. Die Zahl der Sozialhilfebestätigungen für den Erhalt von Prämienverbilligungen war regelmässig höher als die Zahl der Sozialhilfebeziehenden. Bei der Berechnung des Sozialhilfebudgets genügte nämlich ein Defizit von ein paar Franken, um eine Bestätigung der materiellen Hilfe zu rechtfertigen. Die Leistung wurde jedoch nicht ausgerichtet, weil das Defizit durch die Entrichtung der KVG-Prämienverbilligung kompensiert werden konnte. Dieses Phänomen führte auch zu Ungleichbehandlungen gegenüber von Situationen, in denen das Budget die Personen knapp über den Sozialhilferichtsätzen platzierte und die somit nur einen Prozentsatz der Prämienverbilligungen bezogen. Darüber hinaus würde eine Rückkehr zum alten System sehr hohe administrative Kosten verursachen. Es wäre nicht kompatibel mit der aktuellen EDV-Verarbeitung, die mittels Veranlagungsanzeige erfolgt und komplett automatisiert ist. Die zusätzlichen Stellen für die Ausführung dieser Berechnungen werden auf 0,5 Millionen Franken veranschlagt. Ausserdem müsste ein Kontrollsystem umgesetzt werden, um die Personen zu identifizieren, die aus der Sozialhilfe austreten, um zu verhindern, dass diese die hundertprozentige Prämienverbilligung behalten, obwohl ihr Einkommen angestiegen ist. Schliesslich würde die Rückkehr zum alten System dem Grundsatz der SSM zuwiderlaufen. Dieses Sparprogramm bestand aus 32 Massnahmen, von denen sich eine negativ und andere positiv auf die Gemeinden auswirkten. Die Massnahme betreffend Prämienverbilligungen wirkte sich zwar zu Ungunsten der Gemeinden aus; im Nachhinein stellte sich aber heraus, dass dies in einem geringeren Ausmass geschah als erwartet. Insgesamt war das Programm aber vorteilhaft für die Gemeinden, denn die Beurteilungen zeigten in der Folge Einsparungen von 845 000 Franken im Jahr 2014, 7 145 000 Franken im Jahr 2015 und 12 316 000 Franken im Jahr 2016, also alles in allem 20 306 000 Franken lediglich in diesem Zeitraum. Der Rückbau eines solches Programms wäre heute

abträglich, wenn einzig Massnahmen mit negativer Auswirkung auf die Gemeinden aufgehoben, jene mit positiver Auswirkung aber beibehalten würden.

Alles in allem würde das alte System die Nachteile des neuen Systems nicht beheben, mehr kosten und die RSD nicht davor verschonen, die KVG-Kosten zu tragen. Des Weiteren würde es das derzeitige Gleichgewicht der Kostenverteilung zwischen Staat und Gemeinden gefährden.

Art. 18 Voraussetzungen

Die Person und die anderen Mitglieder der Unterstützungseinheit, die nicht oder nicht rechtzeitig in der Lage sind (Vorschuss), die eigene Grundsicherung mit eigenen Mitteln und unter Geltendmachung der eigenen Vorrechte abzudecken, haben Anspruch auf eine finanzielle Hilfe. Der Betrag für die materielle Grundsicherung wird über die Zahl der Personen der Unterstützungseinheit festgelegt, die im gleichen Haushalt wohnen. Die finanzielle Leistung wird auf der Grundlage der Verfügung der Sozialhilfebehörde gewährt. Die Ausgaben werden unter Vorbehalt dieser Verfügung im Rahmen der materiellen Grundsicherung übernommen, wobei auch dafür gesorgt wird, dass die Eigenständigkeit der Begünstigten gewahrt und gestützt und die Anforderungen an letztere berücksichtigt werden.

Die in Absatz 2 erwähnte Subsidiarität ist ein wesentlicher Grundsatz der Sozialhilfe. Sie entspricht der Funktion als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherheit, die die Sozialhilfe im Sozialwesen ausübt. Gemäss diesem Grundsatz wird die Sozialhilfe erst zuletzt gewährt, wenn alle anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind.

So werden Sozialhilfeleistungen nur ausgerichtet, wenn die bedürftige Person nicht selber für ihren Bedarf aufkommen kann (Selbstversorgungsmöglichkeit), wenn sie keine Hilfe Dritter erhält (Versicherungsleistungen, Darlehen, Subventionierungen, freiwillige Zuwendungen Dritter usw.) oder wenn diese Hilfe nicht rechtzeitig erfolgt. Dieser Grundsatz unterstreicht den Ergänzungscharakter der Sozialhilfe und verlangt, dass alle weiteren Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, bevor öffentliche Hilfeleistungen zum Zug kommen. Er schliesst insbesondere die Wahl zwischen den Quellen prioritäre Hilfe und öffentliche Sozialhilfe aus (Entscheid des Kantonsgerichts 605 2016 273 vom 10. November 2017 Erwägung 4a).

Zum Unterhalt und zur Unterstützung, auf die jede und jeder im Rahmen der eigenen Familie Rückgriff nehmen kann, gehören sowohl eine materielle als auch eine persönliche Unterstützung, die auch präventiv ausgerichtet werden. Zur Familie gehören alle Nahestehenden im weiteren Sinn, wozu auch Konkubinatspartner/innen gehören. Die Subsidiarität bezieht sich auch auf die Verantwortung einer jeden und eines jeden, alles daran zu setzen, im Rahmen der eigenen Möglichkeiten den eigenen Lebensunterhalt und jenen der eigenen Familie sicherzustellen. Die Prüfung der Subsidiarität ist Teil der Beurteilung, die von den Sozialhilfefachpersonen für jede Situation durchgeführt wird.

Absatz 2 konkretisiert den Grundsatz der Subsidiarität für den Unterhalt gemäss Familienrecht. In diesem Bereich muss die Sozialhilfebehörde diesen Grundsatz aber nicht streng anwenden. In der Tat können sich auch Personen, die sich auf familienrechtliche Ansprüche berufen (Unterhaltspflicht der Artikel 125 ff., 276 ff. ZGB; Unterstützungspflicht der Artikel 328 und 329 ZGB), in einer Notsituation wiederfinden, wenn diese Leistungen nicht umgehend ausgerichtet werden können (vgl. BGE 134 I 65 Erwägung 4.3). Bei Nichtzahlung durch die unterhaltspflichtige Person obliegt es der Sozialhilfebehörde, sie zu vertreten und den Unterhaltsbetrag vorzuschiessen. Sie ist auch für die Geltendmachung der Ansprüche zuständig, in deren Rechte sie eingetreten ist.

In diesem Bereich des Familienrechts bestätigte das Bundesgericht mit dem Entscheid 8C_25/2018 vom 19. Juni 2018 die flexible Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität im Kinderschutz. Die Sozialhilfebehörde kann so die Übernahme einer Schutzmassnahme nicht verweigern, die von der zuständigen Behörde angeordnet wurde und durch das Kindeswohl geboten ist. Die Regel gilt auch für Fälle, in denen die Eltern nicht bedürftig sind, aber ihre finanzielle Beteiligung verweigern und so die Umsetzung der Schutzmassnahme gefährden könnten (vgl. auch BGE 135 V 134).

Laut diesem Artikel schliesst die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit einen möglichen (zumindest vorübergehenden) Anspruch auf Sozialhilfe nicht aus. In solchen Situationen ist die materielle Grundsicherung der selbstständigerwerbenden Person und ihres Haushalts von ihrer Erwerbstätigkeit und ihrem Unternehmen abzugrenzen. Die Gewährung einer finanziellen Hilfe für die materielle Grundsicherung ist in diesen Fällen an eine

Prüfung der Wirtschaftstätigkeit gebunden. Die Empfehlungen der SKOS legen die Grundzüge fest. Für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten trägt eine Zusammenarbeit zwischen der GSD und der ILFD dazu bei, mit einer Anlaufstelle für die Beurteilung und Unterstützung (Anlaufstelle für Landwirtschaftsbetriebe in Schwierigkeiten – Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve) die Situation dieser Selbstständigerwerbenden zu klären und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen festzulegen.

Art. 19 Bemessung der Leistung

Die Leistungen der materiellen Grundsicherung bestehen – seit über 25 Jahren – grösstenteils aus Pauschalen. Abhängig von der Lebensform und den Bedürfnissen einer jeder Situation kann sich indessen eine punktuelle Anpassung als erforderlich erweisen. Gemäss dem Grundsatz der Individualisierung werden die Hilfeleistungen an jede Situation angepasst. Sie entsprechen sowohl den Zielen der Sozialhilfe als auch den Bedürfnissen der antragstellenden Person abhängig vom Haushalt, in dem sie lebt, und dessen Merkmalen. Die Sozialhilfebeziehenden dürfen indessen finanziell nicht besser gestellt sein als Personen, die ohne Hilfsanspruch in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben.

Die Ausführungsverordnung legt die Freibeträge für das Einkommen und das Vermögen fest. Diese Freibeträge stellen eine wichtige Massnahme für die Senkung der Schwelleneffekte dar, wenn sich die Lage der Personen verbessert und sie nicht mehr von der Sozialhilfe abhängig sind. Nach der Wiedererlangung ihrer finanziellen Unabhängigkeit müssen die Personen beispielsweise jene Steuern zahlen, deren Zahlung während des Sozialhilfebezugs aufgehoben wurde. Die Verordnung sieht zudem Anreize in finanzieller Form vor, um die Teilnahme an Aktivitäten zu fördern, die die Rückkehr zur finanziellen Unabhängigkeit unterstützen. Diese Anreize entsprechen den Empfehlungen der SKOS und werden vom Staatsrat in der Ausführungsverordnung festgelegt.

Die Höhe der Einkommens- und Vermögensfreibeträge sowie der Förderbeitrag werden in der Ausführungsverordnung angepasst. Grundlage für die Anpassung sind die Ergebnisse einer Evaluation der Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe.²⁶ Denn diese Evaluation zeigt Situationen auf, in denen die Person unmittelbar nach dem Austritt aus der Sozialhilfe finanziell schlechter gestellt ist.

Absatz 3 sieht neu die Berücksichtigung des Vermögensverzichtes bei der Bemessung der Sozialhilfe vor. Absatz 4 führt indessen eine Ausnahme ein, um dem Phänomen von unangemessenen Spitalaufhalten vorzubeugen. In diesem Rahmen wird die Grenze für die Berücksichtigung des Vermögensverzichtes in der Verordnung bei 10 Jahren angesetzt, analog zum Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (Artikel 11a Abs. 4 ELG).

Art. 20 Unterstützungseinheit

Der Begriff Unterstützungseinheit bezeichnet – nebst der Person, die Sozialhilfe beantragt – die erwachsenen Personen, die mit ihr im gleichen Haushalt leben, sowie die Kinder, gegenüber denen diese Personen gemäss Zivilrecht eine Unterhaltspflicht haben.

Das Obhutsrecht ist das Kriterium für die Zugehörigkeit eines minderjährigen Kindes zu einer Unterstützungseinheit gemäss Absatz 3. Bei getrennt lebenden Eltern stützt sich die Sozialhilfebehörde auf den Obhutsentscheid des Gerichts oder der Kindesschutzbehörde. Bei gemeinsamer Ausübung des Obhutsrechts wird die Grundsicherung proportional zu den Anzahl Tagen und den Umständen entsprechend bemessen. Der Besuch eines Kindes bei einem Elternteil gilt hingegen als punktuelle Betreuung und wird mit einer Tagespauschale berechnet.

Volljährige Kinder mit dem gleichen Wohnsitz wie die Eltern, die aber namentlich aufgrund ihrer Ausbildung vorübergehend an einem anderen Ort leben, sind ebenfalls Teil der Unterstützungseinheit. Volljährige Kinder, die finanziell unabhängig sind und weiter bei ihren Eltern leben, sind hingegen nicht mehr Teil der Unterstützungseinheit.

Die Definition des stabilen Konkubinats in Absatz 2 leitet sich aus den Empfehlungen der SKOS (SKOS 2021, D.4.4) ab, die sich namentlich auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts stützen (BGE 134 I 313 E. 5.5; Entscheid Kantonsgericht FR 605 2014 76–77 vom 25.8.2014). Die Dauer von zwei Jahren im Konkubinat wird vom

²⁶ Etude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité lucrative dans le canton de Fribourg, Interface, 6 septembre 2021.

Bundesgericht als Kriterium für das Konkubinat anerkannt. Sie kann aber verkürzt werden, wenn ein Paar sich entscheidet, das Konkubinat eintragen zu lassen.

Leben Personen in einem stabilen Konkubinat und beantragt ein Konkubinatspartner oder eine Konkubinatspartnerin Sozialhilfe, ist das Einkommen und das Vermögen der nicht sozialhilfebeziehenden Person zu berücksichtigen. Die aktuelle Rechtsprechung, auf die sich die SKOS noch nicht bezieht, ist der Ansicht, dass keine Willkür vorliegt, wenn die Einkommen der Konkubinatspartner/innen zusammengezählt werden (Bundesgerichtsentscheid Nr. 136 I 129). Aufgrund der Pflichten des stabilen Konkubinats und aufgrund des Grundsatzes der Subsidiarität gilt es, ein einziges Budget für beide Konkubinatspartner/innen zu erstellen.

Beenden Ehepartner/innen oder eingetragene Partner/innen ihre Beziehung mit einem richterlichen Entscheid, müssen aber weiter einen gemeinsamen Haushalt führen, bis sie beispielsweise eine neue Wohnung finden, werden sie als Mitbewohnende betrachtet.

Die Definition des Begriffs Haushalt in Absatz 4 dient zudem der Bemessung der materiellen Grundsicherung, da der monatliche Grundbedarf für den Lebensunterhalt gemäss der Zahl der Personen im gleichen Haushalt bemessen wird.

Art. 21 Modalitäten der Gewährung

Die materielle Grundsicherung wird in Form von Geld ausgerichtet. Naturalleistungen werden nur in Ausnahmen und mit einer besonderen Begründung ausgerichtet. So sind Naturalien grundsätzlich der Hilfe in Notlagen vorbehalten. Die in Absatz 1 Bst. b vorgesehene Sicherheit ist grundsätzlich jenen vorbehalten, die eine materielle Grundsicherung beziehen. Sie untersteht dem Prinzip der Subsidiarität. Sie findet namentlich bei der Übernahme der Miete Anwendung und kann der Unterstützung bei der Wohnungssuche dienen. Die systematische Gewährung von Sicherheiten für den Pflegeheimeintritt ist ausgeschlossen. Wird die materielle Grundsicherung im Rahmen eines sozialberuflichen Eingliederungsvertrags gewährt, ist als Gegenleistung eine SEM erforderlich (vgl. Absatz 1 Bst. c).

Der zweite Absatz ermöglicht dem RSD, die ausgerichtete Hilfe direkt der Zahlung von bestimmten Rechnungen zuzuweisen, wie den Krankenversicherungsprämien oder der Miete, wenn Vorkehrungen notwendig sind, um zu verhindern, dass die Hilfe zu anderen Zwecken verwendet wird.

Art. 22 Bevorschussung der materiellen Grundsicherung

Die Bestimmung sieht die Möglichkeit vor, die Leistung in Erwartung der Verwertung von Mitteln vorzuschüssen. Sie erwähnt zwei Mittelarten spezifisch: Einerseits die Leistungen von Versicherungen und Dritten, die Leistungen auszahlen müssen (Buchstabe a), für die das Gesetz den Rückgriff der Sozialhilfebehörde auf die Rechte der begünstigten Person vorsieht (vgl. Artikel 72 Abs. 1), und andererseits noch nicht veräusserbare Vermögenswerte (Buchstabe b), wie Mobilien oder Immobilien, vorübergehend blockierte Konten oder noch nicht geteilte Erbgänge.

Eigentümer/innen einer Immobilie haben grundsätzlich Anspruch auf materielle Grundsicherung, wenn der Verkauf ihres Wohneigentums nicht gerechtfertigt ist oder kurzfristig schwierig scheint. Diese Grundsicherung wird als Vorschuss ausgerichtet. Die Rückerstattung dieser Hilfe kann durch die Errichtung eines Schuldbriefs sichergestellt werden (vgl. Artikel 75).

Die Sozialhilfe bevorschusst keine Kosten für die Unterbringung in einem Pflegeheim. Sie ist nicht dafür ausgelegt, die Liquidität der Pflegeheime sicherzustellen. Die Sozialhilfe greift nur für die Deckung der Unterbringungskosten, wenn die Bedürftigkeit erwiesen ist. Sie ist von der bedürftigen Person zu beantragen und bleibt subsidiär zu anderen Finanzierungsmitteln. Denn die bundesgerichtliche Rechtsprechung schreibt vor, dass eine mittellose Person, die die Kosten für ihren Pflegeheimaufenthalt nicht selber tragen kann, Anspruch auf Sozialhilfe hat, um diese Kosten unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs (namentlich im Fall des Vermögenverzichtes) zu decken (BGE vom 14.12.2007, Rechtshandel 8C_92/2007). Der in Artikel 19 Abs. 4 enthaltene Vorbehalt gilt indessen, wenn sich eine hospitalisierte Person, die nicht zuhause bleiben kann, dauerhaft in ein Pflegeheim ziehen muss.

Art. 23 Vereinbarte Sicherheiten

Während der Rückgriff der Sozialhilfebehörde laut Artikel 72 die Rückerstattung der Sozialhilfeschüsse auf Leistungen von Versicherungen oder Dritten gewährleistet (Artikel 22 Abs. 1 Bst. a), sollen ihr konventionelle Sicherheiten gemäss dieser Bestimmung ermöglichen, die Rückerstattung der auf ausstehende Mittel gemachten Vorschüsse sicherzustellen (Artikel 22 Abs. 1 Bst. b).

Die in Absatz 3 vorgesehene Frist, welche die Sozialhilfebehörde gewährt, hängt von der Art der Sicherheit ab (beweglich oder unbeweglich). So kann zum Beispiel die Abtretung einer Forderung innerhalb von einigen Tagen erfolgen, wohingegen ein Schuldbrief mehrere Wochen in Anspruch nimmt.

Art. 24 Punktuelle Hilfe

Um eine drohende oder vorübergehende Notlage abzuwenden, können präventiv einmalige Finanzhilfen ausgerichtet werden, auch wenn das soziale Existenzminimum mit den Mitteln der Person abgedeckt werden kann. Diese Sachleistung wird gleichzeitig mit einer persönlichen Hilfe ergänzt.

Die Hilfe wird Personen in aussergewöhnlichen Situationen punktuell gewährt, die im Kanton wohnhaft sind, keinen Anspruch auf materielle Grundsicherung haben, aber über beschränkte Mittel verfügen oder deren finanzielle Situation sich durch eine unerlässliche Ausgabe erheblich zu verschlechtern droht, was zum Sozialhilfebezug führen könnte. Es kann sich beispielsweise um die Zahlung der Fahrzeughaftpflichtversicherung handeln, damit die Person weiter arbeiten kann, um die Finanzierung von Arbeitswerkzeugen, um eine kurze Weiterbildung oder um die vorübergehende Zahlung der Krippenkosten, damit die Person weiterarbeiten oder ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung halten kann.

Diese Finanzhilfe, die ebenfalls rückerstattet werden muss, kann auch für die Anwendung von SEM genutzt werden und zwar für Fälle, in denen die Erweiterung der Kompetenzen der Person mit einer Beihilfe förderlich ist und den Rückgriff auf die Sozialhilfe verhindert.

Art. 25 Hilfe in Notlagen

Die materielle Grundsicherung umfasst Einschränkungen, die insbesondere bei Sanktionen oder für bestimmte Kategorien von Sozialhilfebeziehenden, wie junge Erwachsene, sowie in Situationen des Zusammenwohnens oder des Konkubinats angewandt werden. Die Empfehlungen der SKOS erinnern auch klar an die Situation der Personen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz, die keinen Anspruch auf materielle Grundsicherung haben. Artikel 12 der Bundesverfassung und Artikel 36 der Kantonsverfassung sichern indessen das Existenzminimum mittels einer Hilfe in Notlagen. Die materielle Grundsicherung umfasst so ein Auffangnetz, das sicherstellt, dass wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf den Erhalt der Mittel hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Absatz 2 bestimmt gestützt auf die Empfehlungen der SKOS die Situationen, in denen die Hilfe in Notlagen angewandt wird.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die Umsetzung von Artikel 12 BV den Kantonen obliegt. Es steht diesen frei, die Art und die Einzelheiten der zu erbringenden Nothilfeleistungen festzulegen (BGE 135 I 119 E. 5.3 S. 123; BGE 131 I 166 E. 8.5 S. 184). Das Grundrecht auf Existenzsicherung gemäss Artikel 12 BV garantiert kein soziales Mindesteinkommen, sondern einzig die materielle Grundsicherung, um gemäss den Anforderungen des menschenwürdigen Daseins, wie Nahrung, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung zu überleben. Mit anderen Worten beschränkt sich Artikel 12 BV auf das Notwendige für die Sicherstellung eines würdigen Überlebens, um nicht auf der Strasse zu landen und betteln zu müssen (BGE 135 I 119 E. 5.3 S. 123; BGE 121 I 367 E. 2c S. 373). Die Hilfe in Notlagen ist per Definition vorübergehender Natur. Artikel 12 BV zielt nur auf eine minimale Hilfe ab – das heisst ein vorübergehendes Auffangnetz für Personen, die bei den bestehenden sozialen Einrichtungen keinen Schutz finden, – um ein menschenwürdiges Dasein zu führen. Der Staatsrat legt zudem in Anwendungstabellen gemäss Artikel 17 Abs. 2 die Art der Hilfe und die Mindestbeträge fest, die als Hilfe in Notlagen ausgerichtet werden.

5. Sozialberufliche Eingliederungsmassnahmen

Art. 26 Allgemeines

Die Einführung der SEM in die Sozialhilfe entspricht der Aktivierungsbewegung der Sozialpolitik, die in der Schweiz in den 1990er-Jahren auch in der Sozialversicherung aufkam. Die Erfahrung hat seitdem die Sachdienlichkeit dieser Strategie bestätigt. Die SEM sind ein Mittel der RSD, um die Wiedereingliederung der Sozialhilfebeziehenden zu unterstützen.

Die Massnahmen sind in erster Linie für jene Personen gedacht, die eine materielle Grundsicherung beziehen. Sie können unter Vorbehalt ihrer Verfügbarkeit auch als punktuelle Hilfe ohne Ausrichtung eines Förderbetrags gewährt werden.

Art. 27 Inhalt und

Art. 28 Voraussetzungen

Die Wahl der SEM stützt sich auf eine Beurteilung der jeweiligen Situation der Person. Die Massnahme entspricht den Eigenheiten der Situation und wird abhängig von den Zielen des Gesetzesentwurfs bestimmt.

Die Dauer einer SEM ist grundsätzlich auf 12 Monate beschränkt. Mit dieser Frist werden Lock-in-Effekte vermieden, die dazu führen, dass sich bedürftige Personen mit einer Massnahme weiter vom Arbeitsmarkt entfernen. Die Verlängerung der Massnahme über die 12 Monate hinaus ist möglich, insbesondere um einen Eingliederungsprozess abzuschliessen oder bei Situationen, in denen über lange Zeit Sozialhilfe bezogen wird. Im letzteren Fall werden angepasste SEM umgesetzt, um die Aktivierung der Personen mit Schwierigkeiten bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt weiterzuführen.

Das KSA prüft die Sachdienlichkeit der SEM im Katalog, beurteilt mögliche Mängel und beseitigt sie. Es prüft die Qualität der SEM regelmässig mit den RSD, schlägt gegebenenfalls Anpassungen vor und entfernt Massnahmen, die den Anforderungen nicht entsprechen. Das KSA sorgt zudem dafür, dass Doppelspurigkeiten vermieden werden, der beste Preis für die Ausführung dieser Mandate festgelegt und die Koordination des Dispositivs sichergestellt wird. Es sorgt zudem für die Abstimmung dieser Massnahmen auf jene im Vorfeld der sozialen Dispositive (Beispiel: Arbeitslosigkeit oder IV-Wiedereingliederung), um eine gute Komplementarität sicherzustellen und die transversalen Strategien zu stärken.

Die RSD legen die den Situationen entsprechenden Massnahmen fest. Diese Massnahmen müssen Teil des Katalogs sein. Die Sozialkommissionen entschliessen über die Zusprache und die Finanzierung der Massnahmen. Die Finanzierungsbedingungen werden nach zwei Modalitäten im Katalog festgelegt. Die erste sieht die Bezahlung der von den Organisierenden der Massnahmen realisierten Tätigkeiten vor, indem den RSD die erbrachten Leistungen in Rechnung gestellt werden. Diese Kosten werden dem KSA gemeldet, das die Aufteilung auf Staat und Gemeinden gemäss Artikel 78 Abs. 1 Bst. c (40 % zulasten des Staats und 60 % zulasten der Gemeinden) vornimmt. Die zweite sieht die vorgängige Beschaffung der Massnahmen durch das KSA vor, die anschliessend auf Entscheid der Sozialkommissionen von den RSD für besondere Situationen mobilisiert werden. Das KSA nimmt die Aufteilung dieser Kosten auf Staat und Gemeinden gemäss Artikel 78 Abs. 2 Bst. c (50 % zulasten des Staats und 50 % zulasten der Gemeinden) vor. Die zweite Vorgehensweise ist gerechtfertigt, wenn ein ausreichendes Massnahmenvolumen verwendet wird und diese Massnahmen zu günstigeren Bedingungen erhalten werden, wobei eine höhere Qualität sichergestellt wird.

Art. 29 Vertrag für die sozialberufliche Eingliederung

Der Eingliederungsvertrag hat zum Ziel, die Umsetzung eines sozialberuflichen Eingliederungsprojekts zu flankieren und zu strukturieren. Dieser Entwurf stützt sich auf eine SEM, die als Gegenleistung festgelegt wird. Die einzugliedernde Person verpflichtet sich, mit der ihr zugesprochenen SEM – insofern als diese ihren Möglichkeiten entspricht – alles zu tun, um ihre Situation zu verbessern. Im Gegenzug werden die einzugliedernde Person und die anderen Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit von der Pflicht befreit, die Finanzhilfe für die Dauer der SEM zurückzuerstatten. Um die Aktivierungswirkung der SEM zu verstärken, wird die materielle Grundsicherung, die während der Massnahme ausgerichtet wird, um einen Förderbetrag erhöht. Die Kosten der Massnahme werden vom Staat und von den Gemeinden getragen.

Der sozialberufliche Eingliederungsvertrag wird so weit personalisiert, als er den Fähigkeiten und Potenzialitäten der bedürftigen Person angepasst wird. Für die Bestimmung der geeigneten Massnahme berücksichtigt der RSD namentlich die persönliche und familiäre Situation, die Berufsbildung, das Alter und den Gesundheitszustand. Der Vertrag nennt die Ziele der Massnahme, die Mittel für die Umsetzung, die Verpflichtungen der Parteien, die ausgerichteten Sozialhilfeleistungen, die Vertragsdauer und Kündigungsbedingungen sowie alle weiteren besonderen Bestimmungen in Verbindung mit seiner Ausführung.

Da die SEM als Gegenleistung anerkannt ist und den Fähigkeiten und Potenzialitäten der bedürftigen Person angepasst ist, kann die Sozialhilfebehörde diese verpflichten, einen sozialberuflichen Eingliederungsvertrag abzuschliessen. Im Fall der Verweigerung hört die Sozialhilfebehörde vorgängig die bedürftige Person an und informiert sie über die Konsequenzen der Nichtbeteiligung an der zugewiesenen Massnahme (Sanktion). Die Zustimmung der begünstigten Person zur SEM erhöht ihre Erfolgchancen.

Die Bedingungen für die Umsetzung der SEM werden für jede Tätigkeit im SEM-Katalog festgelegt (Preis, Dauer, Ort usw.). Der Vertrag für die sozialberufliche Eingliederung enthält das Eingliederungsprojekt. Die Bestimmungen, welche die Beziehungen zwischen der Sozialhilfebehörde, dem Organisator der Massnahme und der einzugliedernden Person regeln, können Gegenstand eines dreiseitigen Vertrags sein. Diese Möglichkeit erweist sich als angebracht, wenn der Organisator der Massnahme spezifische Leistungen wie beispielsweise ein Wiedertrainieren des Arbeitens für Personen anbietet, die über längere Zeit aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden waren. Der dreiseitige Vertrag ist aber überflüssig, wenn es sich darum handelt, die Person für einen Sprachkurs im Standardprogramm der Volkshochschule anzumelden.

6. Unterstützung bei der Ausbildung

Art. 30 Allgemeines

Diese Bestimmung konkretisiert die Strategie des Gesetzesentwurfes, die darin besteht, für die Verbesserung der sozialberuflichen Integrationsmöglichkeiten und um den Sozialhilfebeziehenden zu helfen, aus der Sozialhilfe auszusteigen, in die Bildung zu investieren. Diese Strategie muss von den mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfes betrauten Organen umgesetzt werden, und zwar in jenen Fällen, für die diese Lösung objektiv eine nachhaltige Lösung bringt und eine konkrete Aussicht auf Beschäftigung im Arbeitsmarkt bietet.

Das Zielpublikum besteht hauptsächlich aus minder- und volljährigen Personen mit keiner oder geringer Ausbildung, für die die Sozialhilfe die Grundausbildung sicherstellt. Dazu können auch ausgebildete Personen gehören, für die eine Weiterbildung, eine Umschulung oder eine zweite Ausbildung die sozialberufliche Integration und die Chance auf eine Anstellung deutlich verbessern können.

Art. 31 Inhalt

Die Umsetzung eines Ausbildungsprojekts erfordert eine sorgfältige Einschätzung. Für die adäquate Ermittlung und Unterstützung der Ausbildungen sind eine Abklärung der individuellen Eignungen und Fähigkeiten, das Festlegen von Ausbildungszielen, die Suche nach einem geeigneten Bildungsgang und die Gewährleistung der Finanzierung notwendig. Das Resultat ist ein verbindlicher individueller Bildungsplan, der sich auf die persönliche Motivation stützt, die das Fundament für jede erfolgreiche Ausbildung ist. Der Umfang und die Dauer des Projekts müssen immer dem Proportionalitätsprinzip entsprechen.

Für den Erfolg des Ausbildungsprojekts ist die Zustimmung der Begünstigten notwendig. Die Aufgabe des RSD besteht in der Planung der Begleitung der Person und der Betreuung ihrer Ausbildung während des gesamten Projekts.

Art. 32 Voraussetzungen

Die Sozialhilfe gewährt nur Beiträge an Ausbildungen, die nicht aus anderen Quellen finanziert werden, wie Beiträgen der Eltern, Stipendien, Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der IV, Mitteln aus Drittfonds usw.

Diese Lösung kommt zu den anderen Ansätzen zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und zur finanziellen Unabhängigkeit (Stellenangebote, Praktikum, IP+, SEM usw.) hinzu. Für Personen, die bereits über eine Ausbildung verfügen, mit der sie eine Arbeitsstelle finden können, oder die sich einfach umschulen lassen möchten, kommt sie

nicht in Betracht. Es ist auch keine Option für die Verlängerung einer laufenden Ausbildung, die ungewöhnlich lange dauert oder bereits durch Fehlschläge gezeichnet ist.

Das Ausbildungsprojekt ist eine Gegenleistung, die auf einer sorgfältigen Einschätzung und auf Anforderungen beruht, die zu Sanktionen führen können, wenn sie nicht eingehalten werden. Im Gegenzug werden Personen, deren Ausbildung unterstützt wird, und die anderen Mitglieder ihrer Unterstützungseinheit von der Pflicht befreit, die Finanzhilfe für die Dauer der Unterstützung bei der Ausbildung zurückzuerstatten. Während der Ausbildung wird indessen zusätzlich zur materiellen Grundsicherung kein Förderbetrag entrichtet.

7. Rechte und Pflichten

Art. 33 Rechte

Sozialhilfebeziehende haben Anspruch auf rechtliches Gehör, auf den Erhalt von Informationen und auf Meinungsäusserung. Sie haben ein Recht auf Einsicht in ihre Akte und in die Verfügungen, die sie betreffen, einschliesslich der jeweiligen Begründungen. Ihnen stehen Rechtswege offen und sie können sich im Verfahren vertreten lassen. Die Sozialhilfebeziehenden haben ein Recht auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten. Die Sammlung, Bearbeitung und Kommunikation der Daten sind nur im Rahmen der anwendbaren Datenschutzbestimmungen erlaubt.

Art. 34 Pflicht zur Zusammenarbeit

Die Gewährung der materiellen Grundsicherung ist mit der Anforderung verbunden, alles daran zu setzen, die Bedarfssituation zu verbessern. Diese Anforderung stützt sich sowohl auf den Grundsatz der Subsidiarität als auch auf jenen der Proportionalität, der erfordert, dass die Sozialleistungsbeziehenden auf materieller Ebene nicht bessergestellt sind als Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben und keine Sozialhilfe erhalten.

Die in diesem Artikel festgelegten Bedingungen werden aus diesen Grundsätzen abgeleitet. Die soziale Eingliederungsmassnahme unterstützt die Veränderung der Situation der Person im Hinblick auf eine einfachere sozialberufliche Eingliederung. Die Suche nach einer günstigeren Wohnung in Bezug auf die Mietzinsrichtsätze und die Stellensuche helfen, den Betrag der gewährten materiellen Grundsicherung zu senken. Die in Buchstabe b festgehaltene Senkung der Ausgaben steht im gleichen Zusammenhang und zielt beispielsweise auf den Besitz eines Fahrzeugs, einer Unterkunft oder auf eine Reise ab. Diese Pflichten sind immer in Verbindung mit dem Hilfszweck zu betrachten. Der Besitz eines Autos kann beispielsweise für die Fahrt zu einer Arbeit, die mit anderen Mitteln nicht erreicht werden kann, unerlässlich sein. Ausserdem bezieht sich die in Buchstabe b bezeichnete Inkompatibilität ausschliesslich auf Güter oder Dienstleistungen, die im Rahmen einer Verfügung der Sozialhilfebehörde verjähren. Dabei handelt es sich beispielsweise um den ausgerichteten Betrag für die Zahlung der Miete, der effektiv für diesen Zweck verwendet werden muss.

Die Personen müssen sich an die Anspruchsvoraussetzungen der Sozialhilfe halten. Allerdings muss der Rechtsrahmen klar und verständlich dargelegt sein, damit die Personen den Erwartungen der Sozialhilfebehörde entsprechen können. Letztere sorgt durch die Anwendung des Proportionalitätsprinzips für die Einhaltung dieses Rahmens. Sie stellt das gute Verständnis dieser Regeln durch die Begünstigten sicher.

Art. 35 Auskunftspflicht

Es obliegt der bedürftigen Person, die Informationen zu liefern, die ihre Situation bezeugen. Die Person ist verpflichtet, mit dem Sozialhilfeantrag verschiedene Informationen über ihre Situation für sich selber und die Unterstützungseinheit zu liefern. Dazu gehören namentlich: ein Ausweis, die Wohnsitzbestätigung oder die Aufenthaltsbewilligung, die Versicherungspolice, die Bankauszüge, der Mietvertrag, die Steuerveranlagung und die letzten Gehaltsabrechnungen (Buchstabe a).

Personen, die finanzielle Hilfe erhalten, sind verpflichtet, jede Situationsänderung, die einen Einfluss auf den Leistungsanspruch haben kann, unverzüglich zu melden (Buchstabe b).

Die Anforderungen an die Bereitstellung der Belege müssen ebenfalls dem Proportionalitätsprinzip entsprechen und dürfen die Eröffnung eines Dossiers und die Erfüllung des Hilfsantrags einer bedürftigen Person nicht verhindern.

Sobald erste Anzeichen der Bedürftigkeit festgestellt werden, kann im Sinne von Artikel 50 Abs. 1 Bst. h eine provisorische materielle Grundsicherung ausgerichtet werden. Abhängig von den Umständen werden die Informationen vervollständigt, um die Bedarfssituation zu bestätigen oder gegebenenfalls die Ausrichtung der Sachleistung einzustellen.

In Anbetracht dessen, dass Artikel 76 nicht systematisch für den Erhalt von nützlichen Informationen angewandt werden kann, namentlich wenn es sich um private Dritte oder um ausserhalb des Kantons wohnhafte Personen handelt, muss im Gesetz die Möglichkeit für Sozialdienste gewahrt werden, Personen, die Sozialhilfe beantragen oder beziehen, eine Vollmacht unterzeichnen zu lassen (Buchstabe c). Jedoch ist die Vollmacht von beschränktem Umfang, so dass die Sozialdienste aufgrund dieses Dokuments nur Informationen verlangen können, die zur Ermittlung oder Überprüfung der finanziellen Mittel, der laufenden Ausgaben, des Zivilstands und der häuslichen Umstände sowie der Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten der betreffenden Personen erforderlich sind. Darüber hinaus sei daran erinnert, dass eine solche Vollmacht jederzeit widerrufen werden kann.

Art. 36 Sanktionen

Bei Nichteinhaltung der Voraussetzungen oder Verletzung der rechtlichen Pflichten durch die begünstigte Person können die Leistungen entsprechend gekürzt werden. Diese Sanktion muss dem Proportionalitätsprinzip entsprechen (vgl. Absatz 2).

Gemäss Rechtsprechung müssen die Vorschriften in Artikel 36 nicht so sehr als Sanktion denn als Massnahme für die Übertragung von Verantwortung auf die sozialhilfebeziehende Person betrachtet werden. Dies in Verbindung mit den Beträgen, die ihr vom Gemeinwesen ausbezahlt werden und die eine Ausgabe darstellen, die durch Anstrengungen gesenkt werden könnte, die von ihr erwartet werden können (Entscheide des Kantonsgerichts 605 2019 27 vom 15. April 2019 Erwägung 4.2 und 605 2018 299, 300 und 302 vom 11. März 2019 Erwägung 4.2 und zitierte Referenzen).

Rechtsprechung und Lehre halten fest, dass im Fall von Rechtsmissbrauch die zuständige Behörde alternativ den Betrag der materiellen Grundsicherung auf einen Betrag unter dem Existenzminimum für ein menschenwürdiges Dasein senken oder die Leistungen vollständig aufheben kann. Eine solche Aufhebung ist zulässig, wenn sich die Sozialhilfebeziehenden missbräuchlich verhalten, beispielsweise wenn sie eine bezahlte Tätigkeit ablehnen, um Sozialhilfe zu beziehen (vgl. diesbezüglich Artikel 34 Abs. 1 Bst. d), oder die Teilnahme an einem bezahlten Eingliederungsprogramm ablehnen. Die Aufhebung der Leistungen stellt das letzte Mittel dar, um das Verhalten der sozialhilfebeziehenden Person zu beeinflussen. Bevor diese Lösung angewandt wird, die die Ausnahme bleiben soll, muss die Behörde die begünstigte Person schriftlich mit den genauen Folgen der Fortsetzung ihres Verhaltens warnen. Ist das Dossier bereits eröffnet und wird eine Hilfe ausbezahlt, können die Leistungen erst nach Warnung und Anhörung der betroffenen Person aufgehoben werden. Schliesslich muss die Massnahme normalerweise zeitlich beschränkt sein, um der betroffenen Person Gelegenheit zu geben, sich erneut kooperativ zu zeigen (vgl. oben genannte Entscheide). Eine Warnung erübrigt sich wiederum, wenn die Tatsachen, welche die Sanktion begründen, nicht mehr verhindert werden können, ebenso wie das Verschweigen von Einkommen einen nachgewiesenen Missbrauch darstellt.

Die Sanktion besteht in der Kürzung des nach Artikel 17 Abs. 1 Bst. a festgelegten Grundbedarfs. Sie muss in Form eines förmlichen und begründeten Entscheids ausgesprochen werden und die Rechtsmittel enthalten. Mit Bezug zu den SKOS-Richtsätzen kann die materielle Grundsicherung im Rahmen einer Sanktion um 5 bis 30 % gesenkt werden.

Art. 37 Verweigerung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung

Es ist zwischen der Ablehnung eines Sozialhilfeantrags und der Einstellung oder Aufhebung der materiellen Grundsicherung zu unterscheiden.

Der Sozialhilfeanspruch setzt eine Bedarfssituation voraus, sowie dass die Sozialhilfe beantragende Person im Kanton wohnhaft ist oder sich im Kanton aufhält (s. Artikel 3 Sozialhilfebeziehende). Für die Beurteilung und Bemessung des Anspruchs muss die Person über ihre Situation informieren und sie dokumentieren. Wenn eine antragsstellende Person sich weigert, die notwendigen Auskünfte und Dokumente für die Berechnung des

Hilfsbedarfs zu liefern, obwohl sie schriftlich eingeladen und über die Konsequenzen ihrer Verweigerung informiert wurde, ist es dem Sozialhilfeorgan nicht möglich, einen möglichen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen zu prüfen. Die Behörde ist in diesem Fall nicht in der Lage, auf den Antrag einzutreten. Wenn die hilfebeantragenden Personen indessen aufgrund persönlicher Einschränkungen objektiv nicht in der Lage sind, ihrer Pflicht der selbstständigen Zusammenarbeit nachzukommen, sind die RSD verpflichtet, sie bei ihren Schritten zu unterstützen.

Die Person, die Sozialhilfe beantragt, hat Anspruch auf die Prüfung ihrer Situation. Wenn die Voraussetzungen für die Gewährung einer Leistung nicht erfüllt sind (bei der Bedarfsberechnung wird keine Bedürftigkeit festgestellt, das Vermögen übersteigt die in den Richtsätzen vorgesehenen Beträge), ist der Antrag abzulehnen. Die Verfügungen müssen schriftlich kommuniziert werden.

Während der Ausrichtung einer Hilfe ist die Aufhebung der Leistungen erlaubt, wenn der Hilfsbedarf nicht mehr nachgewiesen ist oder wenn die Person nicht mehr im Kanton wohnhaft ist oder sich nicht mehr im Kanton aufhält.

Gemäss der Rechtsprechung muss jede Massnahme der Kürzung – oder Aufhebung – der materiellen Grundsicherung dem Proportionalitätsprinzip entsprechen. Dieser Grundsatz umfasst (a) die Regel der Angemessenheit, die erfordert, dass das gewählte Mittel zielführend ist, (b) die Regel der Notwendigkeit, die gebietet, dass von mehreren geeigneten Mitteln jenes gewählt wird, das die privaten Interessen am wenigsten beeinträchtigt sowie (c) die Regel der Proportionalität im engeren Sinn, die eine Abwägung der Auswirkungen der gewählten Massnahme auf die Situation der betroffenen Personen mit dem erwarteten Ergebnis aus dem Blickwinkel des angestrebten Ziels verlangt (Entscheid des Kantonsgerichts 605 2019 27 vom 15. April 2019 Erwägung 4.3 und zitierte Referenzen).

So führt beispielsweise die Verweigerung der Teilnahme an einer KSA-SEM nicht zur Aufhebung der materiellen Grundsicherung, sondern gibt Anlass zu einer Sanktion. Weigert sich eine Person aber, an einer Eingliederungsmassnahme teilzunehmen, mit der sie ihren Lebensbedarf bestreiten kann und deren Entlohnung beitragspflichtig ist, kann die materielle Grundsicherung – zumindest teilweise – aufgehoben werden.

Die Aufhebung der Leistungen ist nur erlaubt, wenn das Prinzip der Subsidiarität verletzt wird. Sie kann nicht als Sanktion ausgesprochen werden. Die Verhältnismässigkeit und die Interessen der Personen der Unterstützungseinheit, insbesondere der Kinder und Jugendlichen, sind zu berücksichtigen.

8. Organisation und Zuständigkeiten

Art. 38 Grundsatz

Artikel 55a der Freiburger Verfassung vertraut dem Staat und den Gemeinden gemeinsam die Sicherstellung der Sozialhilfe im Kanton an.

Art. 39 Gebietsorganisation

Dieser Artikel konkretisiert eine der grossen Änderungen der Revision, die auf die Stärkung der Sozialhilfeorganisation abzielt. Das Gebiet des Dispositivs erstreckt sich neu auf die Bezirke statt auf die 21 aktuellen RSD. Das Gesetz spricht von Region, um die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass sich mehrere Bezirke für den Vollzug dieses Gesetzes zusammenschliessen. In den Regionen obliegt es den Gemeinden, die Sozialhilfe durch Verbände zu organisieren. Sie können Zweigstellen vorsehen, aber es kann nur einen RSD und eine Sozialkommission pro Region geben. Um aber in Anbetracht der ungleichen Verteilung der Bevölkerung auf die Bezirke das Gleichgewicht zwischen den Regionen zu wahren, eröffnet der Gesetzesentwurf Städten mit einem Einzugsgebiet von mindestens 25 000 Einwohnenden die Möglichkeit, ihre eigene Sozialhilferegion zu bilden.

Die Aufträge, die den in Artikel 44 vorgesehenen sozialen Organisationen anvertraut werden, werden auf kantonaler Ebene festgelegt. Dadurch wird eine effizientere Umsetzung dieser Aufgaben sichergestellt.

8.1 Staat

Art. 40 Aufgaben

Der Gesetzesentwurf erteilt dem Staat die Kompetenzen für die Definition und die Umsetzung der Politik, die auf die Prävention und die Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung abzielt. Diese Aufgabe basiert in erster Linie auf der Erarbeitung des Berichts über die soziale Situation und die Armut, der auf Wunsch des Gesetzgebers

einmal pro Legislaturperiode die soziale Situation beurteilt und die Massnahmen ermittelt.²⁷ In der Folge münden die Schlussfolgerungen aus diesem Bericht in einen Aktionsplan (vgl. Artikel 9).

In Zusammenhang mit den Aufträgen, die der Bund dem Kanton im Asylbereich anvertraut, obliegt es ebenfalls dem Staat, die Betreuungs- und Integrationspolitik zu definieren und sicherzustellen. Zu dieser Aufgabe gehört sowohl die materielle Hilfe als auch die persönliche Hilfe und die Eingliederungsmassnahmen. Für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Personen und schutzbedürftige Personen ohne Aufenthaltsbewilligung sowie für Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen mit Aufenthaltsbewilligung wird sie vom Staat ausgeübt, in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden. Nach Erhalt der Niederlassungsbewilligung wohnen diese Personen dauerhaft in der Schweiz und haben deshalb Zugang zur ordentlichen Beihilferegelung. Sie werden von einem RSD betreut, sollten sie dies benötigen. Das gleiche gilt für alle Personen, die aufgrund einer Statusänderung von den Bestimmungen des AIG abhängen. Es handelt sich namentlich um vorläufig aufgenommene oder abgewiesene Personen, die kraft AIG eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. Die Realisierung dieses Auftrags durch den Staat führte nach der Übertragung dieser Aufgabe auf den Staat zur Einführung eines einfachen und klaren Dispositivs, das sich seit 2014 bewährt hat.

Art. 41 Staatsrat

Laut den Bestimmungen von Artikel 12 ZUG obliegt die Organisation der Sozialhilfe dem Kanton. In diesem Sinn stellt der Staatsrat die Aufsicht über die Sozialhilfe sicher, legt die Einzelheiten für die Anwendung fest und bestimmt die Strategie für die Prävention und Bekämpfung der Armut. Er sorgt zudem für die Beurteilung der durch das Gesetz umgesetzten Strategien, die mehrere Direktionen betreffen können. In Bezug auf die Eingliederung beispielsweise ist die Anwendung des SHG eng mit den Bestimmungen des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt BAMG verbunden, insbesondere was die kantonalen beruflichen Eingliederungsmassnahmen betrifft, die in Artikel 79 ff. BAMG vorgesehen sind.

Art. 42 Direktion

Gemäss der Organisation des Staatsrats sorgt die GSD für die Anwendung der Rechtsgrundlage und trifft alle Entscheide, die keiner anderen Behörde zufallen.

Art. 43 Amt

Das KSA beteiligt sich am Sozialhilfedispositiv, indem es für seine Umsetzung sorgt, die Koordination sicherstellt und die Aufsicht ausübt. Das Kantonale Sozialamt:

- > ist mit der Sicherstellung der Kohärenz des Dispositivs beauftragt und kann abhängig von den Bestimmungen in den Absätzen a) bis c) auf verschiedenen Stufen intervenieren, um die ordnungsgemässe Funktionsweise, die Harmonisierung der Praxis und die Gleichbehandlung zu bewahren. Bei Bedarf meldet es den zuständigen Behörden Unregelmässigkeiten im Sinne der Artikel 150 ff. GG;
- > leistet einen Beitrag zur Funktionsweise des Dispositivs gemäss Absätzen d) bis i), indem es die Aufgaben ausführt, die auf kantonaler Ebene ausgeführt werden müssen und beispielsweise die Rückerstattung der materiellen Grundsicherung, die Übermittlung der Unterstützungsanzeigen und die interkantonale Vergütung der materiellen Grundsicherung (Artikel 14 und 30 ZUG) betreffen, oder indem es einen Bericht über die soziale Situation und die Armut verfasst oder den vom Staatsrat beschlossenen Aktionsplan erarbeitet und umsetzt. Es leitet das Sozialhilfedispositiv für Personen aus dem Asylbereich;
- > leistet einen Beitrag zur guten Gliederung des Dispositivs durch die Förderung des Informationsaustauschs gemäss Absätzen j) bis l), indem es beispielsweise die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen oder jene der Leiterinnen und Leiter der RSD versammelt oder Weiterbildungen für die mit dem Vollzug des Gesetzes betrauten Organe organisiert. Es handelt sich um Weiterbildungen für eine stärkere Harmonisierung der Praxis in der Anwendung des Gesetzes. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass es wichtig ist,

²⁷ vgl. Grosser Rat, Postulat P2072.10 Burgener/Fasel, Erheblicherklärung, 11.11.2010.

die Teilnehmer für den Datenschutz und die Einhaltung der Vertraulichkeit (Amtsgeheimnis, Berufsgeheimnis, Steuergeheimnis, Bankgeheimnis usw.) und für die Konsequenzen im Fall einer Übertretung zu schulen.

Art. 44 Soziale Organisationen

Die Sozialhilfe garantiert den ärmsten Bevölkerungsgruppen Mindestleistungen. Einige der Situationen dieser Gruppen erfordern für ihre spezifische und wirksame Existenzsicherung Fachkompetenzen, geeignete Mittel und eine angepasste Organisation. Für die wirksame Sicherung des Existenzminimums werden sozialen Organisationen Aufträge anvertraut, wie dies bereits im SHG von 1991 der Fall ist. Hierbei handelt es sich beispielsweise um die Organisation der Notschlafstellen, die Fachberatung, den Zugang zur Pflege oder die Betreuung und Integration im Asylbereich. Die spezialisierten Sozialdienste üben ihren Auftrag ergänzend zur Intervention der RSD aus.

8.2 Gemeinden

Art. 45 Aufgaben

Der Gesetzesentwurf behält die seit langem geltende Aufteilung der Zuständigkeiten bei und vertraut den Gemeinden gemäss Artikel 55 der Freiburger Verfassung die Aufgabe an, über Gemeindeverbände eine Sozialkommission und einen RSD einzurichten.

Art. 46 Örtliche Zuständigkeit

Diese Bestimmung errichtet ein neues Paradigma in Bezug auf die Bestimmung der Zuständigkeit. Das SHG von 1991 teilt die Zuständigkeiten zwischen Gemeinden und Kanton auf, abhängig vom Wohn- oder Aufenthaltsort. Der Gesetzesentwurf gibt diese Unterscheidung auf, um die Anwendung zu vereinfachen. Mit anderen Worten werden die Sozialhilfeanträge an den Ort gerichtet, an dem sich der Bedarf äussert, das heisst an den RSD der Gemeinde, in der die Person wohnt oder sich aufhält. Der Kanton übt indessen weiter die Sozialhilfeszuständigkeit für den Asylbereich aus.

Dieser Artikel legt die Behörden fest, denen die Unterstützung der bedürftigen Personen obliegt. Die zuständige Behörde ist jene des Wohnorts der betreffenden Person (Absatz 1) und wenn dies nicht anwendbar ist, jene des Aufenthaltsorts (Absatz 2). Diese beiden Absätze bringen die Regel des Vorrangs des Wohnorts vor dem Aufenthaltsort zum Ausdruck. Eine Ausnahme dieser Regel ist im dritten Absatz aufgeführt, der für die Ausrichtung einer Soforthilfe an eine im Kanton wohnhafte Person, die sich ausserhalb ihrer Wohngemeinde aufhält, die Zuständigkeit des Aufenthaltsortes vorsieht. Absatz 3 nimmt auf kantonaler Ebene die Regeln der Artikel 13 Abs. 1 und 20 Abs. 2 ZUG auf. Artikel 3 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs übernimmt diese Regel auf kantonaler Ebene, sodass die bedürftige Person ihren Unterstützungs- (oder Sozialhilfe-)wohnsitz in der Gemeinde hat, in der sie sich mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält. Für die Begründung des Sozialhilfewohnsitzes müssen zwei Merkmale erfüllt sein: ein objektives, nämlich der Wohnort oder der effektive Aufenthalt an einem bestimmten Ort; und ein subjektives, nämlich die Absicht dauernden Verbleibens. Diese Absicht muss realisierbar sein (vgl. namentlich Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Freiburg vom 23. Januar 2007, Sache 3A 06 160, Erwägung 2b; Entscheid des gleichen Gerichts vom 9. Mai 2006, Sache 3A 05 222, Erwägung 2a; Entscheid des gleichen Gerichts vom 14. Dezember 2005, Sache 3A 05 26, Erwägung 2a; Empfehlungen der SKOS von 2007 über die örtliche Zuständigkeit in der Sozialhilfe, Ziffer 5.1). Der Begriff Sozialhilfewohnsitz hat sich auf der Grundlage des Begriffs zivilrechtlicher Wohnsitz im Sinne der Artikel 23 bis 26 Zivilgesetzbuch (ZGB) entwickelt. Er weicht jedoch in einem Punkt ab. So ist es gemäss Artikel 24 Abs. 1 ZGB möglich, einen fiktiven zivilrechtlichen Wohnsitz zu behalten, während der tatsächliche Aufenthaltsort ein anderer ist. Der Sozialhilfewohnsitz hingegen besteht nur an dem Ort, an dem sich die Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält.

Diese Vereinfachung ermöglicht einen besseren Umgang mit den Situationen, da die mit dem Entscheid beauftragte Behörde die gleiche ist, wie jene, die die Betreuung sicherstellt; dies verleiht den Situationen eine grössere Stabilität, was für das Finden einer Arbeitsstelle oder einer Unterkunft förderlicher ist.

Im Fall eines negativen Kompetenzkonflikts entscheidet die Oberamtsperson nach Massgabe der Vorschriften des Gemeindegesetzes (GG), das auf Artikel 18 Abs. 3 VRG verweist. Da die Sozialhilfe nach Bezirken organisiert ist (Artikel 39 Abs. 1), wird der Konflikt unter Vorbehalt der Ausnahme in Artikel 39 Abs. 2 durch die Stellvertretung entschieden, die vom Staatsrat unter den Oberamtspersonen der übrigen Bezirke bezeichnet wird (Artikel 157

Abs. 2 GG). Gegen den Entscheid kann beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden (Artikel 157 Abs. 3 GG). Die Sozialhilfebehörde ist zur Beschwerde berechtigt (Artikel 84 Abs. 2 Bst. b).

In Erwartung des Entscheids der Oberamtsperson muss die Behörde, die vernünftigerweise als zuständig betrachtet werden kann, wenn notwendig gemäss Artikel 60 des Gesetzesentwurfs provisorische Hilfe gewähren. Die Oberamtsperson, bei der eine Beschwerde eingereicht wurde, kann ihrerseits von Amtes wegen oder auf Ersuchen gemäss den Regeln des VRG (Artikel 3 Abs. 2 Bst. a, 41 und 87) die notwendigen vorsorglichen Massnahmen für die Wahrung der bedrohten Interessen treffen. Er könnte folglich eine der beiden streitenden Sozialhilfebehörden zwingen, der Person, die Sozialhilfe beantragt, die provisorische Hilfe zu gewähren.

Absatz 4 legt eine Bestimmung fest, damit Personen in einer Einrichtung nicht alle zu Lasten der Gemeinde sind, in der sich die Einrichtung befindet. Es handelt sich um die Verlagerung auf kantonale Ebene der in Artikel 5 ZUG eingeführten Regel. Es ist anzumerken, dass zu diesen Einrichtungen namentlich das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), die Einrichtungen für die Platzierung, beispielsweise im Fall eines Entzugs, aber auch die mit der Betreuung von Personen beauftragten Organisationen beispielsweise im Rahmen einer Notschlafstelle gehören. Der zweite Satz von Absatz 4 präzisiert zudem eine bereits heute angewandte Regel: Bei fehlendem Wohnsitz obliegt die Sozialhilfe der letzten Gemeinde, in der eine finanzielle Hilfe ausgerichtet wurde. Diese Regel erstreckt sich indessen auf einen Zeitraum von 5 Jahren ab der letzten gewährten Hilfe. Hat die bedürftige Person zuvor nie Sozialhilfe beantragt, ist die Aufenthaltsgemeinde zuständig.

Was die minderjährigen Kinder betrifft, regelt Artikel 7 ZUG die verschiedenen Fälle.

Im Rahmen der Definition der Zuständigkeiten erinnert Absatz 5 an das Verbot der Abschiebung von Artikel 10 ZUG. Die Bestimmung hat ihren Ursprung in der Niederlassungsfreiheit (Artikel 24 Bundesverfassung). Dieses Verfassungsrecht gewährleistet die Möglichkeit persönlichen Verweilens an jedem beliebigen Ort der Schweiz; sie gebietet den Kantonen und Gemeinden, jedem Schweizerbürger und jeder Schweizerbürgerin die Niederlassung auf ihrem Gebiet zu erlauben, und verbietet ihnen gleichzeitig, die Verlegung des einmal gewählten Wohnsitzes in einen anderen Kanton, eine andere Gemeinde oder ins Ausland zu verhindern oder zu erschweren (BGE 127 I 97 E. 4c; Bundesgericht, Entscheid 2P.49/2007 vom 3.8.2007 E. 2.1; Kantonsgericht, Entscheid 601 2017 191 vom 10.12.2018).

Art. 47 Sozialkommission – Zusammensetzung

Der Gemeindeverband oder die Gemeinde im Sinne von Artikel 39 Abs. 2 wählt die Mitglieder der Sozialkommission. Er oder sie sorgt bei der Schaffung der Sozialkommission dafür, dass sie die verschiedenen sozioökonomischen Kreise einer Sozialhilferegion repräsentiert, um die Unabhängigkeit ihrer Entscheide sicherzustellen.

Art. 48 Sozialkommission – Befugnisse

Die Aufgaben der Sozialkommission werden abhängig von den Zielen des Gesetzesentwurfs erfasst. Als Sozialhilfebehörde besteht der Hauptzweck der Sozialkommission in der Verfügung über die zu gewährende Hilfe im Einklang mit dem Rechtsrahmen, den kantonalen Richtlinien und den Empfehlungen der SKOS. Gemäss Bundesgesetzgebung ist sie neu auch für die Hilfe zuständig, die Schweizer Bürgerinnen und Bürgern ausgerichtet wird, die sich im Kanton aufhalten (Artikel 14 und 30 ZUG). Sie informiert das Amt über die Verfügungen, die unter diese Bestimmungen fallen (Artikel 62).

Die Möglichkeit der Sozialkommission, einen Teil ihrer Aufgaben an den RSD zu delegieren, stellt eine Neuerung und Verstärkung der Wirksamkeit des Dispositivs dar. Mit dieser Delegation wird die Anpassung der Organisation der Sozialhilfebehörde an die Art der Verfügungen oder die regionalen Besonderheiten erleichtert. Dieses Modell verschafft den Sozialhilfebehörden Flexibilität und die zeitnähere Betreuung der Fälle, wobei gleichzeitig die Eigenständigkeit der Gemeinden gewahrt wird. Die Sozialkommissionen bewahren indessen eine Reihe von Zuständigkeiten, die sie nicht delegieren können, wie die erstmalige Gewährung, die Verweigerung, die Aufhebung der materiellen Grundsicherung und die Behandlung der Beschwerden, einschliesslich in Bezug auf die Rückerstattungsverfügungen. Die Einstellung der materiellen Grundsicherung betrifft beispielsweise Fälle, in denen die Sozialhilfe gestoppt oder aufgehoben wird, weil Mittel verwertet werden, die einen provisorischen Austritt aus der Sozialhilfe ermöglichen (Beispiele: Taggelder, Verwertung eines Kapitals oder Vermögens, rückwirkende

Zahlung von Sozialversicherungen für einen Zeitraum vor der Sozialhilfe). Die Einstellungsverfügung kann dem RSD delegiert werden. Jede Sozialhilfebehörde erstellt gegebenenfalls die Delegationsregeln.

Art. 49 Regionaler Sozialdienst – Mitarbeitende

Die Organisation der RSD muss diesen ermöglichen, die Herausforderungen der sozioökonomischen Umwälzungen und ihre Folgen für die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen zu meistern. Die Dotation der RSD wird in Bezug auf ihren neuen Perimeter und auf die Sicherstellung der Leistungsqualität festgelegt. Die RSD müssen über eine ausreichende Personaldotation mit den notwendigen Qualifikationen für die Erfüllung ihres Auftrags verfügen. Die Dotation muss namentlich soziale Interventionsfachpersonen mit einer Ausbildung in Sozialarbeit umfassen, die über einen Bachelor sowie über gute Kenntnisse der Sozialversicherungen verfügen. Zudem kann die Vielschichtigkeit der Situationen die Inanspruchnahme von weiteren Fachpersonen notwendig machen, namentlich auf juristischer Ebene.

Art. 50 Regionaler Sozialdienst – Befugnisse

Die Aufzählung der von den RSD erledigten Aufgaben zielt darauf ab, ihre Rolle besser zu definieren und eine klare Aufteilung der Verantwortung zu erhalten. Mit dieser Definition wird die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Dienststellen des Sozialhilfedispositivs vereinfacht.

- a) Der RSD übernimmt auf Delegation die Rolle der für die Sozialhilfe zuständigen Behörde. Die Sozialkommission kann einige ihrer Zuständigkeiten direkt dem RSD anvertrauen. In diesem Fall muss sich jedoch der RSD organisieren, um diese Delegation formell auf klare und unparteiische Art wahrzunehmen.
- b) d) o) Der RSD hat eine präventive Rolle, liefert die persönliche Hilfe und die materielle Grundsicherung. Er ist der einzige allgemeine Dienst, der im ganzen Kanton regional verankert ist und über die Kompetenzen verfügt, um die Bevölkerung bei sozialen und materiellen Schwierigkeiten, denen sie sich gegenübersehen kann, zu informieren und beraten. Dieser Dienst spielt in erster Linie eine präventive Rolle, um mit der Information und Beratung sowie mit der persönlichen Hilfe zu verhindern, dass der Rückgriff auf die materielle Grundsicherung notwendig wird. Die materielle Grundsicherung ist subsidiär zur persönlichen Hilfe. Wenn die materielle Grundsicherung notwendig ist, wird sie zusätzlich zur persönlichen Hilfe gewährt, die darauf abzielt, den Rückgriff auf eine finanzielle Unterstützung einzuschränken und die Eigenständigkeit wiederzufinden. Dies namentlich mit sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen und Ausbildungen.
- c) f) Die bei der Eröffnung des Sozialhilfedossiers durchgeführten Abklärungen müssen periodisch wiederholt werden. Dadurch wird eine regelmässige Nachverfolgung der Kriterien für die Ausrichtung der Hilfe sichergestellt, wobei bei Bedarf Observationen in Auftrag gegeben werden.
- e) g) Die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern ist ein wesentlicher Bestandteil der Tätigkeit des RSD, denn sie hilft bei der wirksamen Erreichung der für die Bevölkerung in Schwierigkeiten verfolgten Ziele. Sie gewährleistet die Kohärenz und die Fortsetzung der Interventionen, den Informationsaustausch, eine optimale Ressourcennutzung und verhindert Redundanz. Insbesondere ist eine Zusammenarbeit mit dem Jugendamt notwendig, wenn es um die Wahrung der Interessen von Kindern und minderjährigen Jugendlichen geht.
- h) Der RSD ist für die Gewährung einer finanziellen Hilfe in Erwartung der Verfügung der Sozialkommission zuständig. Dieser Betrag kann in Form einer provisorischen materiellen Grundsicherung ausgerichtet werden. Dies in Fällen, bei denen die Bedarfssituation eine rasche Antwort erfordert.
- i) Der RSD ist bei Bedarf für das Bereitstellen von Sicherheiten zuständig, namentlich wenn die Zusicherung der Übernahme laufender Mieten oder Kauttionen die Wohnungssuche erleichtern.
- j) k) m) p) Für die ordnungsgemässe Funktionsweise des Dispositivs ist die enge Zusammenarbeit zwischen RSD und KSA unabdingbar. Er übermittelt dem Amt namentlich die Unterstützungsanzeigen zur Vergütung und Aufteilung, die Abrechnungen der materiellen Hilfe mit den Kosten für die materielle Grundsicherung der Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die sich im Kanton aufhalten (Artikel 14 und 30 ZUG).
- l) Diese Aufgabe ist die Folge von Artikel 55, der die Schaffung eines elektronischen Informationssystems vorsieht.

Weitere Aufgaben ergeben sich naturgemäss aus diesen Befugnissen, wie die Kontrolle der Vergütung der gewährten Hilfen, wozu auch jene gehören, die von anderen RSD ausgerichtet wurden, oder die Führung vollständiger

Personenakten, die den Sozialhilfebeziehenden oder den Behörden bei allfälligen Beschwerdeverfahren zur Verfügung gestellt werden.

8.3 Zusammenarbeit

Art. 51 Allgemeines

Die in diesen Artikeln angesprochene Zusammenarbeit ist notwendig zwischen den mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfs betrauten Organe, aber auch zwischen allen anderen Dienststellen aus zahlreichen Bereichen wie Gesundheit, Ausbildung, Arbeit, Recht, Erziehung, Sozialversicherungen oder Integration. Sie zielt sowohl auf die Verbesserung der Sozialleistungen ab, die den bedürftigen Personen geleistet werden, als auch auf die Konkretisierung der transversalen Politik für die Prävention und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Mit dieser Zusammenarbeit sollen Partnerschaften geschaffen und eine gemeinsame Vision der Lösungen unterstützt werden, mit denen die Herausforderungen der Sozialhilfe gemeistert werden können. Die Erarbeitung von Zusammenarbeitsvereinbarungen kann als Rahmen für die Definition der Ziele, die Aufteilung der Zuständigkeiten und die Koordination zwischen den Partnern dienen.

Bestimmte Zusammenarbeiten, insbesondere für die soziale und berufliche Eingliederung, werden auch im Rahmen des Gesetzes über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) festgelegt (vgl. Artikel 31 Abs. 1 Bst. i und j Ziffer 4, 33, 86 und 99 BAMG).

Art. 52 Konferenz der Sozialhilfebehörden

Der Staat und die Gemeinden sind für die Umsetzung des Sozialhilfedispositivs verantwortlich. Die Treffen der Präsidentinnen und Präsidenten der Sozialkommissionen mit der GSD und dem KSA sind eine Art, mit der die Zusammenarbeit zwischen Staat und Gemeinden abgestimmt wird. Die Konferenz sorgt für eine einheitliche und kohärente Anwendung der Sozialhilfe.

Art. 53 Konferenz der Leiterinnen und Leiter der regionalen Sozialdienste

Diese Konferenz unterstützt durch den Austausch zwischen RSD und KSA die Aufgliederung zwischen Staat und Gemeinden in Bezug auf ihre gemeinsamen Aufgaben. Dieser Austausch erleichtert den Informationsfluss, das Verständnis des Dispositivs, die Umsetzung von systematischen Verfahren, die Anpassung der Prozesse und fördert die guten Vorgehensweisen. Dadurch können die RSD ihre Funktionsweise vereinfachen, an Schnelligkeit und Wirksamkeit gewinnen, ihre Reaktionsfähigkeit erhöhen, eine bessere Qualität und Zuverlässigkeit der Interventionen sicherstellen und einen Beitrag zur Verbesserung und Kohärenz des Dispositivs als Ganzes leisten.

9. Instrumente des Sozialhilfedispositivs

Art. 54 Vertrauensärztliche Untersuchung

Die in den Artikeln 54 und 55 vorgesehenen Instrumente sind Mittel, die allen RSD zur Verfügung stehen, um die Wirksamkeit des Dispositivs zu stärken. Es geht hier darum, die Dienste mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten, ohne dass jeder einzelne alle benötigten Mittel selber organisieren muss. Dies gilt für die Vertrauensärztinnen/-ärzte und Vertrauenszahnärztinnen/-zahnärzte, deren Kompetenzen allen RSD zur Verfügung stehen.

Der bzw. die in Artikel 14 BAMG vorgesehene Vertrauensarzt bzw. Vertrauensärztin kann über die interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ oder über das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) für Sozialhilfebeziehende in Anspruch genommen werden. Es ist anzumerken, dass dieser Vertrauensarzt bzw. diese Vertrauensärztin auch für Sozialhilfebeziehende in Anspruch genommen werden kann, die ausgesteuert werden (Botschaft Nr. 189 des Staatsrats zum BAMG-Entwurf, S. 32). Zur Erinnerung: Eine ad-hoc-Vereinbarung zwischen dem AMA und dem Vertrauensarzt (Unisanté Lausanne) definiert die Einzelheiten der Finanzierung (Kosten der Konsultationen zu Lasten des Auftraggebers) und der Meldungen der Stellensuchenden. Für «gemeinsame Fälle», die von den RSD und RAV gemeinsam betreut werden, gilt die für diese Fälle vorgesehene Vereinbarung RAV / RSD. Es ist anzumerken, dass der Arzt bzw. die Ärztin im Kontext der Sozialhilfe kein Gutachten liefert, sondern mit Ratschlägen hilft, die Interventionsstrategie für die begünstigte Person zu definieren. Das medizinische Gutachten, wie es im Bereich der Sozialversicherungen angewandt wird, ist nicht mit dem Bedarfprinzip der Sozialhilfe vereinbar. Die

interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ, die bereits seit vielen Jahren funktioniert (Medval), hilft bei der Beurteilung der Situationen und bei der Koordination der Interventionen zwischen Sozialhilfepartnern und Sozialversicherungen (IV und Arbeitslosenkasse) im Bereich der sozialberuflichen Eingliederung. Mit einem Vertrauensarzt bzw. einer Vertrauensärztin gibt das Gesetz dem Sozialhilfedispositiv eine eigene Kompetenz für die anderen Situationen, in denen ein medizinisches Verständnis hilfreich ist, um die Sachdienlichkeit der Interventionen zu erhöhen.

Die RSD haben bereits die Möglichkeit, Vertrauenszahnärztinnen/-zahnärzte zu konsultieren, um bei hohen Kostenvoranschlägen die Zahnarztkosten zu beurteilen und die notwendige Pflege festzulegen.

Der Datenaustausch in Zusammenhang mit Gesundheitssituationen und zahnärztlichen Kostenvoranschlägen untersteht den Datenschutzbestimmungen, deren Anwendung im Rahmen der Sozialhilfe in Kapitel 12 vorgesehen ist.

Art. 55 Elektronisches Informationssystem

Die GSD stellt den mit dem Vollzug des Gesetzesentwurfs betrauten Organen ein gemeinsames elektronisches Informationsaustauschsystem zur Verfügung. Die Einführung eines solchen Systems vereinfacht und automatisiert die Koordination, die Übermittlung und den Austausch von nützlichen Daten für die Dossierbearbeitung, die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen, die Kostenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden und den Gemeinden untereinander. Es wird den Informationsfluss erleichtern und eine einheitliche und den Anforderungen des Gesetzesentwurfs entsprechende Anwendung gewährleisten. In diesem Sinne vereint es z. B. die Buchhaltungs-, die soziodemografischen und die statistischen Daten sowie die elektronischen Unterlagen im Zusammenhang mit den Mitgliedern der einzelnen Unterstützungseinheiten. Es gibt den RSD Auskunft zum Schuldenstand der Sozialhilfebeziehenden sowie zu allfälligen zu Unrecht bezogenen Beträgen, um die Koordination der Rückerstattung zu garantieren.

Darüber hinaus erlaubt das elektronische Informationssystem die automatische Erhebung von Auskünften bei Drittpersonen, wobei die Bestimmungen aus Kapitel 12 als Basis dienen. Für eine effiziente Kontrolle der Subsidiarität ist der Zugang zur Information unerlässlich. Der Zugriff auf die Daten bleibt indessen den verschiedenen Organen abhängig von ihren Zuständigkeiten vorbehalten. Der Staatsrat legt in der Verordnung die Verwaltungsregeln für dieses System fest.

Schliesslich stellt das elektronische Informationssystem auch ein Steuerungsinstrument dar, indem es die Informationen, die als Indikatoren für eine Auskunft zum Betrieb des Dispositivs dienen, permanent sammelt und verarbeitet.

10. Verfahren

10.1 Allgemeines

Art. 56 Anwendbare Regeln

Das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) ist anwendbar. Die Bestimmung behält gemäss üblicher Formulierung die möglicherweise abweichenden Bestimmungen des Gesetzesentwurfs vor (vgl. Artikel 15 VRG).

Art. 57 Antrag

Der zuständige RSD wird in Artikel 46 des Gesetzesentwurfs bestimmt (jener des Wohnsitzes oder, andernfalls, des Aufenthaltsorts der Person). Grundsätzlich richtet sich die antragstellende Person persönlich an den RSD. Sie kann ausnahmsweise durch eine gesetzliche oder gewählte Vertretung (vgl. Artikel 13 VRG) vertreten werden, namentlich wenn ihre gesundheitliche Situation dies erfordert.

Die erforderlichen Dokumente werden in einer der offiziellen Sprachen übermittelt. Wenn es die Umstände begründen, sind Ausnahmen möglich. Gegebenenfalls gelten die Regeln des VRG (vgl. Artikel 36 bis 40).

Art. 58 Abklärung – Allgemeines

Die Abklärung muss mit der durch die Umstände gebotenen Schnelligkeit stattfinden, in Anbetracht der Bedürftigkeit der antragstellenden Person. Bis zur Verfügung über den Antrag kann, wenn notwendig, eine provisorische finanzielle Hilfe ausgerichtet werden. Die provisorische Hilfe betrifft den lebensnotwendigen Bedarf. Die Verfügung zum Antrag verweist auf die provisorische Hilfe.

Die Abklärung erstreckt sich auf die verschiedenen Lebensbereiche der Personen. Sie umfasst gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität die Suche und die Prüfung von Informationen – zum einen – über die Situation der Person und der Unterstützungseinheit sowie der Mittel, mit der der Rückgriff auf die Sozialhilfe vermieden oder eingeschränkt werden kann, und – zum anderen – auf die gesetzlichen und freiwilligen Leistungen von Dritten, über die sie verfügen könnten.

Art. 59 Stellungnahme

Der RSD verlangt von den Gemeindebehörden eine Stellungnahme. Die Stellungnahme ist ein Mittel, um zu prüfen, ob Tatsachen bestehen, von denen einzig die Gemeinde aufgrund ihrer Nähe zur bedürftigen Person Kenntnis hat, und die sich auf den Sozialhilfeentscheid auswirken könnten. Dies erfordert keine Übermittlung von Informationen aus dem Sozialhilfedossier der Gemeinde. Hält sich die bedürftige Person in einer Gemeinde auf, verfügt diese möglicherweise über keine nützlichen Informationen für den Sozialhilfeentscheid. Die Sozialkommission ist nicht verpflichtet, der Empfehlung der Wohnsitzgemeinde zu folgen.

Art. 60 Provisorische Verfügung

Gemäss den Bestimmungen von Artikel 50 Abs. 1 Bst. h ist der RSD für den Entscheid über die Gewährung einer provisorischen materiellen Grundsicherung zuständig. Der Gesetzesentwurf sieht für diese Hilfe vier verschiedene materielle Hilfen vor, so auch die materielle Grundsicherung, die punktuelle Hilfe und die Hilfe in Notlagen.

Art. 61 Unentgeltlichkeit

Die Bestimmung setzt die Unentgeltlichkeit des Sozialhilfeverfahrens ein. Sowohl beim ersten Antrag als auch zu einem späteren Zeitpunkt sind die Belege gemäss Artikel 76 des vorliegenden Gesetzes unentgeltlich zu liefern. Die Begleitung der Situationen, namentlich der persönlichen Hilfe, und alle anderen Prozesse, die während der Zeit, in der eine Akte offen ist, realisiert werden, sind unentgeltlich. Das gleiche gilt beispielsweise für die vom RSD in Anspruch genommenen Dolmetscherdienste.

Die Verwaltungskosten für Beweise wie Bankauszüge, Versicherungsbescheinigungen, Betreibungsamt, Wohnsitzbestätigung, Zusammenfassung der AHV-Beiträge können der Person angelastet werden, die unrechtmässig versucht hat, Sozialhilfeleistungen zu erhalten oder diese unrechtmässig bezogen hat.

Art. 62 Verfügung

Gemäss den Bestimmungen des VRG wird jede Verfügung der Sozialhilfebehörde der betroffenen Person kommuniziert. Im Fall eines Rekurses hat dieser eine aufschiebende Wirkung, die nur entzogen werden kann, wenn die Verfügung eine Geldleistung zum Gegenstand hat (Artikel 84 VRG); dies ist der Fall bei der Verfügung in Bezug auf die materielle Grundsicherung.

In Anbetracht der Prekarität der Situationen und für die Wahrung einer Homogenität bei der Anwendung wird klargestellt, dass die Verfügungen unter Einhaltung des Beschleunigungsgebots erlassen werden müssen, das in Artikel 29 Abs. 1 der Bundesverfassung und in Artikel 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird. Gemäss diesem Gebot hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist. Unter Berücksichtigung des Interesses der antragstellenden Person, möglichst rasch eine Verfügung zu erhalten, und der Behörde, die Abklärung richtig durchzuführen, wird die Verfügung so früh wie möglich erlassen.

Die Gemeinden sind verpflichtet, in Anbetracht der Sensibilität der ausgetauschten Informationen alle Vorkehrungen zu treffen, um den Datenschutz einzuhalten.

Das KSA vermittelt für die ZUG-Fälle. Dies gilt auch für die Personen in Haft.

10.2 Observation

Art. 63 Grundsätze und

Art. 64 Voraussetzungen

Die Bestimmungen über die Observation (Artikel 61 ff.) leiten sich aus Artikel 43 ff. des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ab.

Bevor der Einsatz der mit den Inspektionsarbeiten betrauten Person in Auftrag gegeben wird, sorgt der zuständige RSD dafür, dass die benötigten Informationen als erstes bei der direkt betroffenen Person gesammelt werden. Der RSD bemüht die Sozialinspektion demnach nur, wenn er Zweifel an der Bedarfssituation einer Person oder in Zusammenhang mit der bestimmungsgemässen Verwendung der Sozialhilfeleistungen hat, ohne sie selber überprüfen zu können. Die von der Sozialinspektion durchgeführte Observation ist den Grundsätzen der Proportionalität und der Zweckbindung unterstellt. So muss die Vorgehensweise verhältnismässig und für das angestrebte Ziel geeignet sein. Es ist zu vermeiden, die Privatsphäre der Personen, die Gegenstand einer Ermittlung sind, unnötig zu verletzen. Die Observationen sind zeitlich beschränkt. Bei besonders komplexen Abklärungen kann das Amt Verlängerungen erlauben.

Die Sozialinspektion kann unangemeldete Besuche machen, aber sie hat nur mit der Genehmigung der betroffenen Person Zugang zu ihrem Wohn- und Arbeitsort oder zu ihrem Fahrzeug.

Art. 65 Auftrag

Die Observation ist eine spezialisierte Aufgabe, die spezifische Fähigkeiten erfordert. Damit die Kontrolle im ganzen Kanton ausgeübt werden kann, muss dieses Mittel allen RSD zur Verfügung stehen. In Anbetracht der Vielschichtigkeit der Sozialhilfesituationen muss die Sozialinspektion in der Lage sein, auf verschiedenen Ebenen zu ermitteln: auf regionaler Ebene ebenso wie auf kantonaler und kantonsübergreifender Ebene und namentlich bei den verschiedenen Dienststellen des Staats. Der Staat stellt den RSD eine Sozialinspektion zur Verfügung.

Es steht den RSD indessen weiter frei, den Observationsauftrag der lokalen oder gemeindeübergreifenden Polizei anzuvertrauen.

Für jeden Observationsauftrag muss ein Inspektionsmandat mit konkreten Hinweisen in Verbindung mit dem vermuteten Betrug und mit allen nützlichen Angaben formuliert werden, um die durchzuführende Arbeit zu lenken. Dieser Auftrag wird ins Dossier der betroffenen Person eingetragen.

Art. 66 Ergebnisse und Datenschutz

Dieser Artikel legt das genaue Vorgehen fest, mit dem die Ergebnisse der Observation behandelt werden. Es wird insbesondere präzisiert, dass die Ergebnisse der Observation den anderen betroffenen Dienststellen zur Verfügung gestellt werden, wenn sich die Hinweise bestätigen.

Es ist anzumerken, dass die betroffene Person während des Sozialhilfeverfahrens gemäss Artikel 57 ff. VRG ein Recht auf Anhörung hat.

Die Ausführungsverordnung wird die Bedingungen der Weitervergabe in Zusammenhang mit Artikel 12 ff. DSchG klarstellen, aus denen namentlich die Anforderung für den Auftragnehmer abgeleitet wird, eine Vertraulichkeitserklärung zu unterzeichnen.

11. Rückerstattung

Art. 67 Grundsätze

Art. 68 Erbberechtigte

Die Rückerstattungspflicht wird aus den Bestimmungen in Artikel 26 ZUG abgeleitet und erstreckt sich auf die gesamte Unterstützungseinheit. Diese Pflicht besteht in der Hälfte der Schweizer Kantone. Sie erstreckt sich auf unterschiedliche Situationen und benutzt verschiedene Modalitäten, die in Artikel 65 ff. beschrieben werden. Die Pflicht stützt sich auf die Finanzierungsart der materiellen Grundsicherung. Sie berücksichtigt auch die von der Sozialhilfe ausgerichteten Vorschüsse auf Sozialversicherungsleistungen, die im Allgemeinen zu Rückerstattungen in

Form von rückwirkenden Zahlungen führen. Andererseits erfordert sie auch eine administrative Verwaltung der Rückerstattungen und die Schaffung eines Inkassoamts.

Art. 69 Befreiung von der Rückerstattungspflicht

Aufgrund des Grundsatzes der Gegenseitigkeit sind die Leistungen, die während der Umsetzung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme ausgerichtet werden, nicht der Rückerstattungspflicht unterstellt, ausser die Vorschüsse materieller Hilfe durch Dritte oder im Fall der Verwertung eines Faust- oder Grundpfands.

Die Befreiung von der Rückerstattungspflicht gilt auch für Personen, die gemäss Artikel 30 des Gesetzesentwurfs an einem Ausbildungsprojekt teilnehmen. Diese Massnahme ist als Investition in eine nachhaltige Eingliederung und Eigenständigkeit der Personen gestaltet. Während der Durchführung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme oder eines Ausbildungsprojekts sind die Person, die in Genuss der Massnahme ist, und alle Mitglieder der Unterstützungseinheit unter Vorbehalt von Absatz 3 von der Rückerstattungspflicht befreit.

Schiesst die Sozialhilfebehörde den familienrechtlich geschuldeten Unterhalt vor, tritt sie kraft Artikel 131a Abs. 2, 176a, 286a Abs. 3 und 329 Abs. 3 ZGB in die Rechte des bzw. der Begünstigten des Unterhaltsbeitrags beim bzw. bei der Unterhaltspflichtigen (Unterhaltsschuldner/in) ein. Sie muss die abgetretenen Forderungen geltend machen. Die Verbesserung der finanziellen Situation des bzw. der Begünstigten ist kein Grund für die Befreiung des primären Schuldners vom Unterhalt. In diesem Fall ist es vielmehr gerechtfertigt, den Unterhaltsberechtigten von der Pflicht zu befreien, den Anteil der materiellen Grundsicherung zurückzuerstatten, der dem Betrag des Unterhaltsanspruchs entspricht.

Mit Absatz 3 verdeutlicht der Gesetzesentwurf den Fortbestand der Rückerstattungspflicht während der Durchführung einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme oder eines Ausbildungsprojekts, wenn die materielle Grundsicherung als Vorschuss ausgerichtet wurde.

Art. 70 Rückerstattung von rechtmässig bezogenen Leistungen

Die Person, die eine materielle Grundsicherung rechtmässig erhalten hat, ist zur Rückerstattung verpflichtet, wenn sie in Besitz eines bedeutenden **Vermögens** kommt. Die Rückerstattung ist zu verlangen, wenn der erhaltene Betrag die Franchisen übersteigt, die im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vorgesehen sind, das heisst:

- > CHF 30 000 bei alleinstehenden Personen
- > CHF 50 000 bei Ehepaaren
- > CHF 15 000 pro Kind

Die systematische Rückerstattung im Fall der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit wird aufgehoben, aber eine Rückerstattung auf die **Erwerbseinkommen** nach der Zeit, in der Hilfe erhalten wurde, bleibt möglich, bei Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, soweit dies die begünstigte Person nicht veranlasst, keine entlohnte Arbeit aufzunehmen. Dabei könnte es sich beispielsweise um eine kurzzeitige Hilfe aufgrund einer Sanktion der Arbeitslosenleistungen für Arbeitslose handeln, die in der Folge erneut Taggelder erhalten. Gestützt auf die Franchisen des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gelten die Verhältnisse einer Person als besonders günstig, wenn ihr steuerbares Jahreseinkommen gemäss Bundessteuer (Rubrik 7.910 der Steuerveranlagung) folgende Beträge übersteigt:

- > CHF 57 600 bei alleinstehenden Personen
- > CHF 84 600 bei Ehepaaren

Die Rückerstattung darf nur auf den Betrag über den oben stehenden Beträgen verlangt werden. Dies gilt sowohl für das Vermögen, als auch für das Erwerbseinkommen.

Wurde vor Inkrafttreten des neuen SHG das Erlangen von hinreichenden Mitteln formell festgestellt (z. B. Rückerstattungsentscheid oder unterzeichnete Vereinbarung), bleibt die Rückerstattung geschuldet.

Die Rückerstattung der materiellen Grundsicherung kann sowohl während des Zeitraums, in dem die Hilfe ausbezahlt wird, als auch nach Austritt der Person aus der Sozialhilfe stattfinden. Im ersten Fall kann die Rückerstattung mit

Ratenzahlungen oder in Form von rückwirkenden, von Dritten ausbezahlten Rückerstattungen (wie beispielsweise der Invalidenversicherung) geschehen. Werden Monatsraten festgelegt, ist dafür zu sorgen, dass der Betrag der Rückerstattung die in der Verordnung festgelegte maximale Kürzungsgrenze nicht übersteigt und dass der Bedarf der Mitglieder der Unterstützungseinheit berücksichtigt wird (insbesondere jener der Kinder).

Art. 71 Rückgabe von unrechtmässig bezogenen Leistungen

Eine Leistung wird namentlich unrechtmässig bezogen, wenn eine Verletzung der Informations- und Meldepflicht besteht oder wenn die Person die Sozialhilfeleistungen zweckwidrig verwendet. Im ersten Fall haben die Personen ungenaue Informationen geliefert oder es unterlassen, Informationen zu übermitteln, obwohl die Sozialhilfeeorgane sie auf die Pflicht aufmerksam gemacht haben, über ihre Situation und jede eingetretene Änderung zu informieren. Im zweiten Fall gilt als zweckwidrige Verwendung der Leistungen, wenn diese Leistungen für einen anderen Zweck eingesetzt werden, als den für die Grundsicherung bestimmten (Miete, Krankenversicherungsprämien, Kinderkrippe usw.).

Wird gleichzeitig mit der Rückerstattung eine Sanktion angewandt, darf der Höchstbetrag des Abzugs auf den Grundbedarf für den Lebensunterhalt den in der Verordnung festgehaltenen Grenzwert nicht überschreiten. Es ist anzumerken, dass die Rückerstattung der unrechtmässig bezogenen materiellen Grundsicherung sich gegebenenfalls auch auf den Förderbetrag erstreckt.

Gemäss Absatz 2 ist es möglich, ganz oder teilweise auf die Rückerstattung zu verzichten, wenn die betroffene Person die Sozialhilfeleistungen in gutem Glauben infolge eines Fehlers der Sozialhilfebehörde erhalten hat und die Rückerstattung sie in eine schwierige finanzielle Lage bringen würde.

Verfügt die sozialhilfebeziehende Person über Vermögenswerte, kann der RSD die Rückerstattung in Höhe des bestehenden Vermögens verlangen.

Art. 72 Subrogation

Dank der gesetzlich verankerten Subrogation von Ansprüchen kann sich der zuständige RSD direkt an die Sozialoder Privatversicherungen sowie die Ausgleichskassen wenden, um Leistungen ausbezahlt zu bekommen, die rückwirkend ausgerichtet werden und dazu bestimmt sind, einen Erwerbsausfall zu decken, der schon ganz oder teilweise durch eine Finanzhilfe gedeckt worden ist. Es handelt sich insbesondere um rückwirkende Auszahlungen der Arbeitslosenversicherung (Artikel 94 Abs. 3 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes), der Invalidenversicherung (Artikel 85bis der Verordnung über die Invalidenversicherung), als Ergänzungsleistungen (Artikel 22 Abs. 4 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV) und durch die Militärversicherung (Artikel 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung).

Absatz 2 erinnert daran, dass der Grundsatz der Subrogation im Bereich familienrechtlicher Unterhalt gemäss Zivilgesetzbuch angewandt wird. Vorstehend wurde in Verbindung mit Artikel 18 Abs. 3 erwähnt, dass die Sozialhilfebehörde den Grundsatz der Subsidiarität in diesem Bereich nicht streng anwenden muss. Vertritt sie den/die Unterhaltsschuldner/in und schießt den Unterhaltsbetrag vor, obliegt es ihr, gegenüber dem/der Unterhaltsschuldner/in die Ansprüche geltend zu machen, in die sie gemäss Artikel 131a Abs. 2, 176a, 286a Abs. 3, 289 Abs. 2 und 329 Abs. 3 ZGB eingetreten ist.

Die Bestimmung in Absatz 2 ist eine Bestätigung des Grundsatzes, der bereits für die Finanzierung der Kinderschutzmassnahmen in Artikel 30 Abs. 2 des Jugendgesetzes vom 12. Mai 2006 (JuG, SGF 835.5) ausgedrückt wird. Laut diesem Artikel übt das Gemeinwesen, wenn der Unterhalt der Kinder oder Jugendlichen gemäss den Grundsätzen der Sozialhilfe vom Gemeinwesen wahrgenommen werden muss, das Recht auf Subrogation gegenüber dem Vater und der Mutter aus.

Art. 73 Gesetzliches Grundpfandrecht

Das kantonale Recht kann einem Gläubiger nur für Forderungen einen Anspruch auf ein Pfandrecht einräumen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück stehen (vgl. Artikel 836 Abs. 1 ZGB). Das gesetzliche Pfandrecht betrifft folglich die Ausgaben in Bezug auf die Hypothekarzinsen oder andere Kosten in direkter Verbindung mit dem belasteten Grundstück (z. B. Feuerversicherung).

Kraft Bundesrecht entsteht das gesetzliche Grundpfandrecht mit der Eintragung ins Grundbuch. Gemäss kantonalem Recht sind die gesetzlichen Pfandrechte unter sich im selben Rang und geniessen Vorrang gegenüber allen vertraglichen Pfandrechten (vgl. Artikel 73 Abs. 3 EGZGB). Diese Vorrangigkeit in Bezug auf vorgängige vertragliche Pfandrechte kann bei einigen Banken zu Reaktionen führen und sie könnten den Kredit in Fällen auflösen, in denen ihr Schuldner Sozialhilfe bezieht. Um diesem Problem – teilweise – abzuweichen, empfiehlt das Kantonale Sozialamt den RSD, die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts nur einzufordern, wenn folgende Bedingungen kumulativ bestehen: Seit Beginn der Ausrichtung der Hilfe sind mindestens zwei Jahre vergangen und sie beläuft sich auf mindestens 10 000 Franken für Kosten in direktem Zusammenhang mit dem belasteten Grundstück.

Art. 74 Sicherheit von Dritten für den Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen

Wenn sich eine ausländische Person im Kanton aufhält oder über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt, die mit der finanziellen Sicherheit eines Dritten gewährt wurde, ist letzterer verpflichtet, solidarisch mit der betroffenen Person die Gesamtheit der Grundsicherung in Geld oder Naturalien zurückzuerstatten, einschliesslich der Kosten für die Rückkehr ins Ursprungsland.

Art. 75 Verjährung

Die Verjährungsfrist von zehn Jahren entspricht den Fristen des Obligationenrechts. Die Kontrolle der Rückerstattungen mit den verschiedenen Fristen gehört ebenfalls zu den Aufgaben der RSD.

12. Übermittlung und Verarbeitung der Daten

Art. 76 Auskünfte von Dritten

Dieser Artikel ergänzt Artikel 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und verpflichtet andere Einheiten als die Verwaltungsbehörden sowie Dritte zur Zusammenarbeit bei der Sachverhaltsabklärung.

Absatz 3 erfasst und begrenzt die Art der Auskünfte, zu deren Bereitstellung Dritte verpflichtet sein können. Absatz 4 ermöglicht dem Staatsrat, mit den Diensten unter Absatz 1 und 2 ein elektronisches Datenaustauschprotokoll zu erstellen.

Die Modalitäten des Datenverkehrs durch Dritte sowie der Umfang der Daten im Sinne des vorliegenden Gesetzes werden in der Verordnung geregelt.

Art. 77 Datenbearbeitung

Dieser Artikel verdeutlicht die verschiedenen Zwecke, für die die gesammelten Sozialhilfedaten bearbeitet werden können.

13. Finanzierung

Art. 78 Lastenaufteilung zwischen Staat und Gemeinden

Dieser Artikel behandelt die Aufteilung der Finanzlast auf Staat und Gemeinden, die aus den Sozialhilfeleistungen entsteht, die bedürftigen Personen ausgerichtet werden. Dazu gehören die materielle Grundsicherung, die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen oder die Unterstützung bei der Ausbildung sowie die für den Betrieb des Dispositivs notwendigen Ausgaben wie die Aus- und Weiterbildung der Fachpersonen, die sozialen Organisationen oder das gemeinsame elektronische Informationssystem.

Absatz 1 legt die Aufteilung der finanziellen Sozialhilfeleistungen fest. Was die Kosten in Zusammenhang mit dem ZUG betrifft, legt dieser Artikel die Lastenaufteilung für im Kanton wohnhafte Personen fest, für die in einem anderen Kanton, in dem sie sich aufhalten, notfallmässig Unterstützung gewährt wird, sowie für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die sich im Kanton aufhalten und notfallmässig einer Unterstützung bedürfen. Artikel 14 Abs. 1 und Artikel 30 ZUG schreiben vor, dass der Wohnsitzkanton dem Aufenthaltskanton bestimmte in Not-situationen ausgerichtete Leistungen zurückerstattet. Die Unterstützung von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die sich im Kanton aufhalten, fällt in die Zuständigkeit der Sozialkommission und die Ausgaben für die ausgerichteten Leistungen werden gemäss Artikel 78 Abs. 1 Bst. a aufgeteilt. Die Aufteilung der Kosten der Unterstützung von Freiburgerinnen und Freiburgern, die sich in einem anderen Kanton aufhalten, ist im gleichen Artikel unter Absatz 1

Bst. e geregelt. In beiden Fällen ist gemäss den Bestimmungen des ZUG eine Unterstützungsanzeige auszutauschen. Was die Kosten des Asyl- und Flüchtlingsbereichs betrifft, liegen die in diesem Rahmen erfüllten Aufgaben in der Zuständigkeit des Kantons (Artikel 40 Abs. 2) und werden gemäss Artikel 80 vom Staat übernommen. Das Amt regelt mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) die finanziellen Beziehungen im Bereich der Sozialhilfe und der Gesundheit gemäss Asylverordnung (AsV) vom 26. November 2002. Absatz 2 legt die Aufteilung der Betriebskosten des Dispositivs fest. Es handelt sich im Besonderen um die Kosten für die Aus- und Weiterbildung des Personals der Vollzugsorgane, die Evaluation des Dispositivs, die Subventionierung der sozialen Organisationen, soziale Präventionsmassnahmen und das elektronische Informationssystem.

Die Kosten für dieses System umfassen die Software der RSD und des Kantonalen Sozialamtes sowie die Lösungen für die Erhebung, die Speicherung, die Verarbeitung und den Austausch von Informationen. Diese Kosten werden allesamt je zur Hälfte vom Staat und von den Gemeinden getragen. Alle diese Kosten werden gemäss Artikel 81 Abs. 1 und 2 aufgeteilt.

Art. 79 Observation

Angesichts der Bestimmungen in Artikel 61 Abs. 1 werden die Observationsaufträge entweder vom Staat oder von den Gemeinden verwaltet, wobei jede Instanz die entsprechenden Kosten übernimmt.

Art. 80 Aufgaben des Staats

Dieser Artikel überträgt dem Staat die Kostenübernahme für die materielle Grundsicherung, die im Sinne von Artikel 40 Abs. 2 im Asyl- und Flüchtlingsbereich ausgerichtet wird. Diese Kosten werden vollumfänglich vom Staat getragen.

Buchstabe c betrifft die Finanzierung des Aktionsplans, den der Staat gestützt auf den Bericht über die soziale Situation und die Armut des Staatsrats erarbeitet.

Art. 81 Lastenaufteilung zwischen Gemeinden

Dieser Artikel definiert die Einzelheiten der Aufteilung der Kosten zu Lasten der Gemeinden gestützt auf Artikel 78 und 79. Die Kosten für die Leistungen in Artikel 78 Absatz 1 werden auf alle Gemeinden des Bezirks aufgeteilt (Fortbestand der Bezirkstöpfe). Dieses Gebiet entspricht der Sozialhilferegion, ausser in Fällen, in denen es in einem Bezirk mehrere Regionen gibt. Es ist auch möglich, dass in einer Region mehrere Bezirke vertreten sind. Die Kosten für die Leistungen in Artikel 78 Absatz 2 betreffend den Betrieb des Dispositivs werden unter allen Gemeinden des Kantons aufgeteilt. Die Art dieser Kosten ermöglicht eine anteilmässige Verteilung auf alle Gemeinden des Kantons. Das Amt ist für die Aufteilung dieser Kosten auf die Gemeinden des Kantons zuständig.

Absatz 3 definiert die Einzelheiten der Kostenaufteilung der RSD-Betriebskosten, einschliesslich der Kosten für die Instrumente des Sozialhilfedispositivs im Sinne der Artikel 54 und 55. Die vertraglich festgelegte Beteiligung des Staats an den Betriebskosten in besonderen Situationen bleibt jedoch vorbehalten. Diese Ausnahme betrifft die fahrenden nationalen Minderheiten «Jenische und Sinti», deren Winterstandplatz sich in Châtillon in der Gemeinde Hauterive befindet. Seit dem 12. Dezember 1996 ist in einer Vereinbarung zwischen dem Staat und dem Gemeindeverband «Home médicalisé et Service social du Gibloux» eine Beteiligung des Staats an den Verwaltungskosten solcher Situationen festgelegt. Der Gesetzesentwurf schlägt vor, dass dieser Grundsatz beibehalten wird.

Absatz 4 präzisiert, dass die Kosten zu Lasten der Gemeinden gemäss Absätzen 1 und 2 im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerungszahl aufgeteilt werden.

14. Rechtsmittel und Strafbestimmungen

Art. 82 Einsprache

Art. 83 Beschwerde

Art. 84 Beschwerdebefugnis

Diese Bestimmungen sind im Wesentlichen aus den Regeln des VRG übernommen.

Die Beschwerdebefugnis kann nur Behörden zuerkannt werden, wenn das Gesetz sie gemäss Artikel 76 Bst. b VRG ausdrücklich vorsieht. Dies ist der Grund, weshalb Artikel 85 Abs. 2 diese Befugnis ausdrücklich dem Gemeindeverband und der Sozialkommission überträgt.

Sollte in Verbindung mit Artikel 46 des Gesetzesentwurfs ein Zuständigkeitskonflikt entstehen, entscheidet die Oberamtsperson gemäss den Bestimmungen des GG. Die Sozialkommission hat indessen noch die Möglichkeit, beim Kantonsgericht gegen den Entscheid der Oberamtsperson Einsprache einzulegen. In der Zwischenzeit muss von einem RSD eine Hilfe sichergestellt werden. In dessen Ermangelung kann die Oberamtsperson vorsorgliche Massnahmen ergreifen.

Art. 85 Strafbestimmungen

Der unrechtmässige Bezug von Sozialhilfeleistungen ist in Artikel 148 Bst. a StGB geregelt. Die kantonale Bestimmung begnügt sich damit, die zweckwidrige Verwendung einer Sozialhilfeleistung sowie die Nichtrückerstattung der Sozialhilfe zu ahnden. Dies sind Übertretungen nach kantonalem Recht.

Schluss- und Übergangsbestimmungen

Das Inkrafttreten des Gesetzes, das vom Staatsrat festgesetzt wird, kann sofort nach der Verabschiedung des Entwurfs erfolgen, das heisst am 1. Januar 2025. Die Einsetzung einer Sozialkommission und eines RSD für die Sozialhilferegion erfordert jedoch Vorbereitungen, zu denen zwei unerlässliche Schritte gehören: die Schaffung des Gemeindeverbands und die Organisation des RSD. Der Entwurf legt deshalb Fristen für die Umsetzung dieser Arbeiten fest.

In organisatorischer Hinsicht bleiben in der Zwischenzeit die Artikel 18 Abs. 1 und 1bis sowie 19 des aktuellen Gesetzes gültig, bis die in Artikel 45 des Gesetzesentwurfs vorgesehenen Sozialkommissionen und RSD ihren Betrieb aufnehmen. Die Bereitstellung des elektronischen Informationssystems entspricht gemäss diesem Zeitplan der Einführung der neuen Organisation.

8 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesentwurf wurde mit dem Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesentwurfs in der Dimension Gesellschaft, namentlich:

- > Bekämpfung der Armut,
- > Arbeitsintegration,
- > Integration von randständigen Personen in die Gesellschaft,
- > Förderung der sozialen Durchmischung,
- > Stärkung des sozialen Zusammenhalts,
- > Verbesserung der Chancengleichheit und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung,
- > Verbesserung der sozialen Stabilität.

Der Gesetzesentwurf ermöglicht zudem die Stärkung des Sozialhilfedispositivs mit der Umsetzung einer effizienteren Organisation für die bessere Koordination zwischen den Akteuren und besser abgestimmten Leistungen.

9 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist bundesrechtskonform und vereinbar mit dem europäischen Recht.

10 Gesetzesreferendum und Finanzreferendum

—

Der Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum.

11 Schlussfolgerung

—

Folglich ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Entwurf anzunehmen.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSAS-145

Projet de loi:
Loi sur l'aide sociale (LASoc)

Propositions de la commission ordinaire CAH-2023-030

Présidence : Elias Moussa

Membres : Nicolas Berset, Nicolas Bürgisser, Antoinette de Weck, Armand Jaquier, Anne Meyer Loetscher, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Pauline Robatel, Stéphane Sudan, Sophie Tritten

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

I. ACTE PRINCIPAL

Art. 1 al. 2 let. c^{bis}

[² En particulier, elle vise à :]
c^{bis}) atteindre l'indépendance économique;

Art. 3 al. 1

¹ Peuvent bénéficier des prestations d'aide sociale de la présente loi les personnes dans le besoin domiciliées ou séjournant dans le canton ~~au bénéfice d'une autorisation au sens de la législation sur les étrangers.~~ Demeure réservée la législation en matière d'asile.

Art. 10 al. 1

¹ Le Conseil d'Etat transmet ~~en principe~~ au minimum une fois par législature au Grand Conseil un rapport sur la situation sociale et la pauvreté, [...].

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSAS-145

Gesetzesentwurf:
Sozialhilfegesetz (SHG)

Antrag der ordentlichen Kommission AHK-2023-030

Präsidium: Elias Moussa

Mitglieder: Nicolas Berset, Nicolas Bürgisser, Antoinette de Weck, Armand Jaquier, Anne Meyer Loetscher, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Pauline Robatel, Stéphane Sudan, Sophie Tritten

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. HAUPTERLASS

Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis}

[² Im Besonderen zielt es darauf ab:]
c^{bis}) die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen;

Art. 3 Abs. 1

¹ Sozialhilfeleistungen im Sinne dieses Gesetzes erhalten bedürftige Personen mit Wohnsitz im Kanton oder bedürftige Personen ~~im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung im Sinne der Ausländergesetzgebung,~~ die sich im Kanton aufhalten. Die Asylgesetzgebung bleibt vorbehalten.

Art. 10 Abs. 1

¹ Der Staatsrat überweist dem Grossen Rat ~~in der Regel~~ mindestens einmal pro Legislaturperiode einen Bericht über die soziale Situation und die Armut, [...].

Art. 11 al. 1 let. b

[¹ Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté se fonde sur une base de données spécialement créée qui s'appuie sur les données disponibles suivantes:]

b) des données des registres communaux des habitants comprises sur la plateforme informatique cantonale prévue à l'article 16 de la loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants, fournies par le service chargé ~~chargé~~ des questions de population et de migration;

Art. 28 al. 2

² Les mesures d'insertion socioprofessionnelle durent au maximum douze mois consécutifs. Leur prolongation est ~~soumise à l'autorisation du Service du ressort~~ du service social régional.

Art. 28 al. 4

⁴ Un bilan est établi périodiquement avec la personne dans le besoin dans le but d'évaluer l'adéquation de la mesure.

Art. 30 al. 3

³ Les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires selon la loi du 8 février 2024 sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) peuvent bénéficier d'un soutien à la formation.

Art. 34 al. 1, phr. intr.

¹ Toute personne sollicitant une aide sociale ou qui en bénéficie est tenue, en particulier:

Art. 35 al. 2

² En cas de doute sur l'exactitude ou la véracité des renseignements fournis par la personne concernée sur sa situation personnelle ou financière, l'autorité d'aide sociale peut exiger de la personne concernée qu'elle délie du secret de fonction, du secret fiscal, du secret médical, du secret bancaire ou de tout autre secret professionnel, les services ou tiers nommément désignés afin de permettre la récolte des informations nécessaires pour lever ces doutes.

Art. 36 al. 1

¹ L'autorité d'aide sociale peut sanctionner la personne bénéficiaire si celle-ci viole ses obligations ~~d'une manière qui lui est imputable à faute de manière~~ intentionnelle ou par négligence.

Art. 11 Abs. 1 Bst. b

A4 *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 28 Abs. 2

A5 ² Die sozialberuflichen Eingliederungsmassnahmen dauern höchstens zwölf aufeinanderfolgende Monate. ~~Ihre Verlängerung bedarf der Genehmigung durch das Amt~~ Für ihre Verlängerung ist der regionale Sozialdienst zuständig.

Art. 28 Abs. 4

A6 ⁴ Um zu beurteilen, ob die Massnahme sinnvoll ist, wird in regelmässigen Zeitabständen mit der bedürftigen Person eine Zwischenbilanz gezogen.

Art. 30 Abs. 3

A7 ³ Personen, die Ergänzungsleistungen gemäss dem Gesetz vom 8. Februar 2024 über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) erhalten, können Unterstützung bei der Ausbildung erhalten.

Art. 34 Abs. 1, einl. Satz

A8 ¹ Jede Person, die Sozialhilfe beantragt oder bezieht, ist insbesondere verpflichtet:

Art. 35 Abs. 2

A9 ² Bestehen Zweifel an der Genauigkeit oder Richtigkeit der Auskünfte, welche die betroffene Person über ihre persönliche oder finanzielle Situation erteilt hat, so kann die Sozialhilfebehörde von der betroffenen Person verlangen, dass sie die bezeichneten Dienste oder Dritten vom Amtsgeheimnis, vom Steuergeheimnis, von der ärztlichen Schweigepflicht, dem Bankgeheimnis oder von jedem anderen Berufsgeheimnis entbindet, damit die notwendigen Informationen zur Ausräumung dieser Zweifel eingeholt werden können.

Art. 36 Abs. 1

A10 ¹ Die Sozialhilfebehörde kann die begünstigte Person sanktionieren, wenn diese ihre Pflichten ~~durch eigenes Verschulden~~ vorsätzlich oder fahrlässig verletzt.

Art. 36 al. 5

⁵ La réduction au titre de sanction est cumulable avec un remboursement mentionné à l'article ~~69~~ 71.

Art. 37 al. 1 let. b

[¹ La couverture des besoins de base est refusée ou supprimée lorsque:]

- b) la personne concernée n'est pas ou plus domiciliée dans le canton, n'y séjourne pas ou n'y séjourne plus; est réservé le cas d'un court séjour à l'étranger de la personne domiciliée dans le canton;

Art. 37 al. 2

² La couverture des besoins de base est aussi refusée ou supprimée totalement ou partiellement lorsque :

- a) le défaut de collaboration empêche l'autorité d'aide sociale d'établir la situation d'indigence;
b) la personne a refusé un emploi ou une activité lucrative convenables, à concurrence du salaire offert et tant que l'emploi est concrètement disponible;
c) la personne a refusé de participer à une activité de réinsertion socioprofessionnelle rémunérée ou à un projet de formation;
d) la personne a renoncé, refusé de faire valoir ou s'est dessaisie d'un revenu ou d'une fortune qui lui aurait permis de subvenir à son entretien;
e) la personne a violé de manière réitérée ses obligations découlant des articles 34 et 35, sans s'amender.

Art. 47 al. 3

³ ~~La personne responsable du~~ Le service social régional tient le secrétariat de la commission. ~~Elle~~ La personne responsable de ce service assiste aux séances de ~~elle et la commission~~ avec voix consultative.

Art. 48 al. 2 let. b^{bis}

[² Elle peut, de manière générale ou dans une affaire particulière, déléguer sa compétence décisionnelle au sens de l'alinéa 1 au service social régional, à l'exclusion:]

b^{bis} de la sanction au sens de l'article 36 et de sa suppression;

Art. 53 al. 2

² Elle est consultée sur les mesures propres à assurer l'application et la coordination de ~~l'action~~ l'aide sociale ainsi que d'autres questions s'y rapportant.

Art. 36 Abs. 5

A11

⁵ Die Kürzung als Sanktion ist mit einer Rückerstattung gemäss Artikel ~~69~~ 71 kumulierbar.

Art. 37 Abs. 1 Bst. b

A12

[¹ Die materielle Grundsicherung wird verweigert oder aufgehoben, wenn:]

- b) die betroffene Person nicht oder nicht mehr im Kanton wohnhaft ist, sich dort nicht oder nicht mehr aufhält; Kurzaufenthalte im Ausland einer im Kanton wohnhaften Person bleiben vorbehalten;

Art. 37 Abs. 2

A13

² Die materielle Grundsicherung wird ganz oder teilweise verweigert oder aufgehoben, wenn:

- a) die mangelnde Zusammenarbeit verhindert, dass die Sozialhilfebehörde die Bedürftigkeit feststellen kann;
b) die Person eine angemessene Stelle oder Erwerbstätigkeit abgelehnt hat, in Höhe des angebotenen Gehalts und insofern die Stelle konkret verfügbar ist;
c) die Person die Teilnahme an einer bezahlten sozialberuflichen Wiedereingliederungsaktivität oder an einem Ausbildungsprojekt verweigert hat;
d) die Person die Verwertung eines Einkommens oder Vermögens, das ihr ermöglicht hätte, für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen, abgelehnt, verweigert oder diese abgetreten hat;
e) die Person wiederholt ihre Pflichten gemäss Artikel 34 und 35 verletzt hat, ohne sich zu bessern.

Art. 47 Abs. 3

A14

³ ~~Die Leiterin oder der Leiter des regionalen Sozialdienstes~~ Der regionale Sozialdienst führt das Kommissionssekretariat. ~~Sie oder er~~ Die Leiterin oder der Leiter des Dienstes nimmt mit beratender Stimme an den Kommissionssitzungen teil.

Art. 48 Abs. 2 Bst. b^{bis}

A15

[² Sie kann allgemein oder für einen spezifischen Fall ihre Verfügungskompetenz im Sinne von Absatz 1 an den regionalen Sozialdienst delegieren, mit Ausnahme:]

b^{bis} der Sanktion im Sinne von Artikel 36 und deren Aufhebung;

Art. 53 Abs. 2

A16

Betrifft nur den französischen Text.

Art. 54 al. 1

¹ La Direction désigne un ou une médecin-conseil ou plusieurs médecins-conseil et un ou une médecin-dentiste-conseil ou plusieurs médecins-dentistes-conseil.

A17**Art. 54 Abs. 1**

¹ Die Direktion bezeichnet ~~eine Vertrauensärztin oder einen Vertrauensarzt~~ eine oder mehrere Personen als Vertrauensärztinnen oder Vertrauensärzte und ~~eine Vertrauenszahnärztin oder einen Vertrauenszahnarzt~~ eine oder mehrere Personen als Vertrauenszahnärztinnen oder Vertrauenszahnärzte.

Art. 55 al. 7

⁷ Il permet la consultation par voie électronique des renseignements de tiers, au sens de l'article 74 76.

A18**Art. 55 Abs. 7**

⁷ Es ermöglicht die digitale Abfrage der Auskünfte von Dritten im Sinne von Artikel 74 76.

Art. 59 al. 2

² Pour que la commune puisse rédiger le préavis, le service social lui donne les éléments importants concernant la personne requérante.

A19**Art. 59 Abs. 2**

² Damit die Gemeinde die Stellungnahme verfassen kann, liefert ihr der Sozialdienst die wichtigen Informationen zur gesuchstellenden Person.

Art. 65 al. 2

² Le mandat définit les éléments sur lesquels doit porter l'observation. Il peut porter notamment sur les éléments suivants:

A20**Art. 65 Abs. 2**

² Der Auftrag definiert die zu observierenden Bestandteile. Es können insbesondere die folgenden Elemente abgeklärt werden:

- les ressources financières, revenus, fortune ou en nature, en Suisse et à l'étranger, ainsi que la capacité de gain et de travail;
- les charges courantes et les autres dépenses;
- le domicile et le lieu de vie effectif;
- l'état civil et la composition effective du ménage;
- l'utilisation conforme des prestations d'aide sociale.

- finanzielle Mittel, Einkünfte, Vermögen oder Natureleinkommen in der Schweiz und im Ausland sowie Erwerbs- und Arbeitsfähigkeit;
- laufende und andere Ausgaben;
- Wohnsitz und tatsächlicher Lebensort;
- Zivilstand und tatsächliche Haushaltszusammensetzung;
- angemessene Verwendung der Sozialhilfeleistungen.

Art. 65 al. 3

³ Le Service dispose de moyens suffisants pour assurer rapidement et efficacement l'exécution du mandat.

A21**Art. 65 Abs. 3**

³ Das Amt verfügt über ausreichende Mittel, um den Auftrag rasch und wirksam auszuführen.

Art. 70 al. 1 let. a

[¹ La personne bénéficiaire est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue légalement:]

A22**Art. 70 Abs. 1 Bst. a**

[¹ Die begünstigte Person ist zur Rückerstattung der rechtmässig erhaltenen materiellen Grundsicherung verpflichtet:]

- lorsque la personne entre en possession d'une fortune ~~importante~~ dépassant le montant prévu à l'article 11 al. 1 let. c de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LPC);

- wenn die Person in Besitz eines ~~bedeutenden~~ Vermögens kommt, das den Betrag gemäss Artikel 11 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) übersteigt;

Art. 70 al. 3

³ ~~Le service social régional~~ La commission sociale décide du remboursement en fixant au besoin des acomptes. ~~Elle~~ Elle peut renoncer totalement ou partiellement au remboursement dans les cas de rigueur.

A23**Art. 70 Abs. 3**

³ ~~Der regionale Sozialdienst~~ Die Sozialkommission entscheidet über die Rückerstattung, ~~indem er Ratenzahlungen abhängig von den Bedürfnissen festlegt~~ wobei sie nötigenfalls Ratenzahlungen festlegt. In Härtefällen kann ~~er~~ sie vollständig oder teilweise von der Rückerstattung absehen.

Art. 72 al. 1

¹ ~~Le service social régional~~ La commission sociale qui accorde la couverture des besoins de base à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits de la personne bénéficiaire jusqu'à concurrence de la couverture des besoins de base accordée pour la période concernée.

Art. 73 al. 1

¹ Le service social régional ~~peut requérir~~ requiert en principe l'inscription d'une hypothèque légale en sa faveur sur l'immeuble dont il a pris en charge les intérêts hypothécaires et les charges conformément à l'article 17 al. 1 let b, [...].

Art. 78 al. 1 let. d et al. 3

[¹ Sont prises en charge à raison de 40 % par l'Etat et 60 % par les communes, sous réserve de la législation fédérale, les dépenses suivantes:]

d) le soutien à la formation en vertu de l'article 30 al. 1 et 2;

³ Est entièrement pris en charge par l'Etat le soutien à la formation au sens de l'art. 30 al. 3.

Art. 84 al. 2 let. c

[² Ont en particulier la qualité pour recourir:]

c) l'association de communes ou la commune au sens de l'article 39 al. 2, par la commission sociale, contre les décisions du préfet ou de la préfète tranchant un conflit de compétence.

Art. 85 al. 1 let. b

[¹ Sera, sur plainte, punie d'une amende la personne qui:]

b) ne rembourse pas, ~~sans~~ par sa faute, l'aide matérielle versée à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers ou sur des ressources en attente.

Vote final

Par 5 voix contre 3 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Art. 72 Abs. 1

A24 ¹ ~~Der regionale Sozialdienst, der~~ Die Sozialkommission, welche die materielle Grundsicherung als Vorschuss auf Leistungen von Versicherungen oder Dritten gewährt, die zur Leistungszahlung verpflichtet sind, tritt bis in Höhe der für den betreffenden Zeitraum gewährten materiellen Grundsicherung in die Ansprüche der begünstigten Person ein.

Art. 73 Abs. 1

A25 ¹ Der regionale Sozialdienst ~~kann~~ fordert grundsätzlich [...] die Eintragung eines gesetzlichen Pfandrechts zu seinen Gunsten für die Liegenschaft ~~fordern~~, deren Hypothekarzinsen und Nebenkosten er gemäss Artikel 17 Abs. 1 Bst. b übernommen hat.

Art. 78 Abs. 1 Bst. d und Abs. 3

A26 [¹ Die folgenden Ausgaben werden zu 40 % durch den Staat und zu 60 % durch die Gemeinden übernommen, es sei denn, dass die Bundesgesetzgebung etwas anderes vorsieht:]

d) die Unterstützung bei der Ausbildung gemäss Artikel 30 Abs. 1 und 2;

³ Die Unterstützung bei der Ausbildung gemäss Artikel 30 Abs. 3 wird vollumfänglich vom Staat übernommen.

Art. 84 Abs. 2 Bst. c

A27 *Betrifft nur den französischen Text.*

Art. 85 Abs. 1 Bst. b

A28 [¹ Auf Klage wird mit einer Busse bestraft, wer:]

a) materielle Hilfe, die als Vorschuss auf Leistungen einer Versicherung oder Dritter oder auf ausstehende Mittel ausbezahlt wurde, ~~ohne~~ durch eigenes Verschulden nicht zurückerstattet.

Schlussabstimmung

Mit 5 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Propositions de minorité

Une minorité de la commission, constituée des députés Nicolas Berset, Nicolas Bürgisser et Stéphane Peiry, propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

I. ACTE PRINCIPAL

Art. 29 al. 3

³ L'autorité d'aide sociale peut astreindre la personne bénéficiaire à participer à une mesure d'insertion socioprofessionnelle. Si la personne refuse le projet d'insertion sociale proposé, l'aide matérielle est réduite jusqu'au minimum défini à l'article 25.

Art. 32 al. 5

⁵ La personne bénéficiaire majeure et, le cas échéant, son conjoint ou sa conjointe, concubin ou concubine stable ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec elle, sont tenus solidairement au remboursement du soutien à la formation pour toute l'unité d'assistance.

Art. 39

Biffer.

Art. 64 al. 2

Biffer.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit bestehend aus den Grossräten Nicolas Berset, Nicolas Bürgisser und Stéphane Peiry beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. HAUPTERLASS

Art. 29 Abs. 3

M1 ³ Die Sozialhilfebehörde kann die begünstigte Person verpflichten, an einer sozialberuflichen Eingliederungsmassnahme teilzunehmen. Lehnt die Person das vorgeschlagene Eingliederungsprojekt ab, kann die materielle Hilfe bis zum Minimum gemäss Artikel 25 gekürzt werden.

Art. 32 Abs. 5

M2 ⁵ Die volljährige begünstigte Person und gegebenenfalls ihr Ehegatte bzw. ihre Ehegattin, der oder die Konkubinatspartner/in oder der oder die im gleichen Haushalt lebende eingetragene Partner/in sind solidarisch verpflichtet, die für die gesamte Unterstützungseinheit erhaltene Unterstützung bei der Ausbildung zurückzuerstatten.

Art. 39

M3 *Streichen.*

Art. 64 Abs. 2

M4 *Streichen.*

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Demande de renvoi

Renvoi au Conseil d'Etat

Renvoyer le projet au Conseil d'Etat afin que celui-ci le modifie comme suit : annuler la régionalisation de l'aide sociale, limiter l'extension des prestations, intensifier les contrôles.

Amendements

I. ACTE PRINCIPAL

Art. 17 al. 1 let. e

[¹ Les besoins de base comprennent notamment les éléments suivants:]

e) les prestations circonstanciées destinées à la couverture des besoins particuliers, ~~au sens des~~ en respectant les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après: normes CSIAS).

Art. 17 al. 2

² Le Conseil d'Etat fixe les barèmes des montants destinés à couvrir les besoins de base au sens de l'alinéa 1 ainsi que les modalités d'application, ~~en se référant aux~~ respectant les normes CSIAS.

Art. 19 al. 3

³ ~~Sont~~ Pour la personne requérant l'aide sociale avant ou après son entrée dans un établissement médico-social, sont pris en compte les revenus et fortunes auxquels la personne bénéficiaire a renoncé, qu'elle a refusé de faire valoir ou dont elle s'est dessaisie. Il peut être renoncé à l'imputation dans les cas de rigueur.

Art. 24

Biffer.

Art. 25 al. 3 let. a

[³ L'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous forme de prestations en nature. Elle comprend:]

a) le logement, ~~en règle générale,~~ dans un lieu d'hébergement collectif;

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Rückweisungsantrag

Rückweisung an den Staatsrat

R1 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Änderungsanträge

I. HAUPTERLASS

Art. 17 Abs. 1 Bst e

R2 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 17 Abs. 2

R3 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 19 Abs. 3

R4 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 24

R5 *Streichen.*

Art. 25 Abs. 3 Bst. a

R6 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 29 al. 3

³ L'autorité d'aide sociale peut astreindre la personne bénéficiaire à participer à une mesure d'insertion socioprofessionnelle. Si la personne refuse le projet d'insertion sociale proposé, l'aide matérielle est réduite jusqu'au minimum défini à l'article 25.

Art. 31 al. 2

² Un bilan est établi périodiquement avec la personne dans le besoin dans le but d'évaluer l'adéquation de la mesure.

Art. 32 al. 5

⁵ La personne bénéficiaire majeure et, le cas échéant, son conjoint ou sa conjointe, concubin ou concubine stable ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec elle, sont tenus solidairement au remboursement du soutien à la formation pour toute l'unité d'assistance.

Art. 32 al. 5

⁵ Un bilan est établi périodiquement avec la personne dans le besoin dans le but d'évaluer l'adéquation de la mesure.

Art. 35 al. 3

³ Le secret médical est levé en faveur d'un médecin agréé par le Service dans les cas où le bénéficiaire le demande.

Art. 37, phr. intr. et al. 1 let. f à j

¹ La couverture des besoins de base est refusée ou supprimée totalemment ou partiellement lorsque:

- f) le défaut de collaboration empêche l'autorité d'aide sociale d'établir la situation d'indigence;
- g) la personne a refusé un emploi ou une activité lucrative convenables, à concurrence du salaire offert et tant que l'emploi est concrètement disponible;
- h) la personne a refusé de participer à une activité de réinsertion socio-professionnelle rémunérée ou à un projet de formation;
- i) la personne a renoncé, refusé de faire valoir ou s'est dessaisie d'un revenu ou d'une fortune qui lui aurait permis de subvenir à son entretien;
- j) la personne a violé de manière réitérée ses obligations découlant des articles 34 et 35, sans s'amender.

Art. 39

Biffer.

Art. 29 Abs. 3

R7 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 31 Abs. 2

R8 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 32 Abs. 5

R9 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 32 Abs. 5

R10 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 35 Abs. 3

R11 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 37, einl. Satz und Abs. 1 Bst. f bis j

R12 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 39

R13 *Streichen.*

Art. 44 al. 5

⁵ Les organisations à caractère social concernées par le présent article n'ont pas de but lucratif.

Art. 47 al. 2

² L'association de communes ou la commune, ~~au sens de l'article 39 al. 2,~~ choisit les membres de la commission sociale ~~dans les différents milieux politiques, économiques et sociaux. Ils peuvent l'être hors~~ au sein des exécutifs communaux.

Art. 50 al. 1 let. g

[¹ Le service social régional assure l'aide aux personnes en difficulté sociale ou matérielle. Il accomplit les tâches suivantes:]

g) il demande le préavis au sens de l'article 59.

Art. 59 titre médian et al. 1 et 2**Préavis Droit d'être entendu**

¹ Avant de rendre une décision, le service social ~~requiert le préavis de~~ invite la commune fribourgeoise de domicile ou du lieu de séjour de la personne requérante à lui fournir les renseignements la concernant.

² Il accompagne cette demande d'une note explicative.

Art. 63 al. 1, phr. intr.

¹ A l'exception de l'enfant mineur, l'autorité compétente peut faire observer la personne requérante ou bénéficiaire de l'aide sociale et les personnes faisant ménage commun avec une personne bénéficiaire de l'aide sociale ou ayant à son égard une obligation d'entretien et effectuer des enregistrements visuels et sonores, afin d'établir des faits spécifiques:

Art. 64 al. 2

² Une observation peut avoir lieu durant ~~trente~~ soixante jours au maximum au cours d'une période de six mois à compter du premier jour d'observation. Cette période peut être prolongée de six mois au maximum si des motifs suffisants le justifient; en cas de prolongation, la durée maximale d'observation ~~de trente jours~~ est maintenue sera de cent vingt jours.

Art. 65 al. 3

³ Un poste d'inspecteur cantonal ou d'inspectrice cantonale est créé par tranche de mille bénéficiaires d'aide sociale au maximum et en moyenne annuelle.

Art. 44 Abs. 5

R14 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 47 Abs. 2

R15 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 50 Abs. 1 Bst. g

R16 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 59 Artikelüberschrift und Abs. 1 und 2

R17 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 63 Abs. 1, einl. Satz

R18 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 64 Abs. 2

R19 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 65 Abs. 3

R20 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 67

¹ La personne bénéficiaire majeure et, le cas échéant, son conjoint ou sa conjointe, concubin ou concubine stable ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec elle, ne sont pas tenus solidairement au remboursement de la couverture des besoins de base versée pour toute l'unité d'assistance.

² ~~Les montants à rembourser ne produisent pas d'intérêts, sauf s'ils ont été obtenus de manière illicite.~~ Sont réservées les cas où les personnes concernées entrent en possession d'une fortune conséquente.

³ *Biffer.*

Art. 68 à 70 et art. 75

Biffer.

Art. 67 al. 1

¹ La personne bénéficiaire majeure et, le cas échéant, son conjoint ou sa conjointe, concubin ou concubine stable ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec elle, sont tenus solidairement au remboursement de la couverture des besoins de base versée pour toute l'unité d'assistance aux conditions fixées aux articles 70 à 75 de la présente loi.

Art. 69 titre médian

~~Libération de l'obligation~~ Personnes non tenues de rembourser

Art. 70, al. 1, phr. intr. et let. a et b

¹ La personne bénéficiaire n'est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue légalement que si:

- a) ~~lorsque la personne~~ elle entre en possession d'une fortune ~~importante~~ dont le montant dépasse les franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité;
- b) ~~lors de la reprise d'une~~ elle reprend une activité lucrative, pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré, à savoir lorsque son revenu imposable annuel dépasse les franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité;

Art. 67

R21 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 68 bis 70 und Art. 75

R21 *Streichen.*

Art. 67 Abs. 1

R22 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 69 Artikelüberschrift

R22 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 70, Abs. 1, einl. Satz und Bst. a und b

R22 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 70 al. 1 let. a et b

[¹ La personne bénéficiaire est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue légalement:]

- a) lorsque la personne entre en possession d'une fortune ~~importante~~ dont le montant dépasse les franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité;
- b) lors de la reprise d'une activité lucrative, pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré, à savoir lorsque son revenu imposable annuel dépasse les franchises prévues dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI;

Art. 70 al. 1 let. b

[¹ La personne bénéficiaire est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue légalement:]

- b) lors de la reprise d'une activité lucrative, ~~pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré~~ dans la mesure où le salaire brut est de deux fois supérieur au salaire médian suisse;

Art. 70 al. 1 let. b

[¹ La personne bénéficiaire est tenue au remboursement de la couverture des besoins de base obtenue légalement:]

- b) lors de la reprise d'une activité lucrative, pour autant que cela n'incite pas la personne bénéficiaire à ne pas reprendre un travail rémunéré, à savoir lorsque son revenu imposable annuel dépasse le salaire mensuel médian brut dans le canton de Fribourg pour une personne seule ou 1,5 fois ce salaire mensuel médiant brut pour une unité d'assistance d'une taille égale ou supérieure à deux personnes;

Art. 73 al. 1

¹ Le service social régional ~~peut requérir~~ requiert l'inscription d'une hypothèque légale en sa faveur sur l'immeuble dont il a pris en charge les intérêts hypothécaires et les charges conformément à l'article 17 al. 1 let b, [...].

Art. 78 al. 1, phr. intr.

¹ Sont prises en charge à raison de ~~40%~~ 50 % par l'Etat et ~~60%~~ 50 % par les communes, sous réserve de la législation fédérale, les dépenses suivantes:

Art. 70 Abs. 1 Bst. a und b

R23 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 70 Abs. 1 Bst. b

R24 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 70 Abs. 1 Bst. b

R25 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 73 Abs. 1

R26 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Art. 78 Abs. 1, einl. Satz

R27 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

IV. DISPOSITIONS FINALES

Dispositions transitoires, alinéas 1 et 2

Les communes disposent d'un délai de ~~deux ans~~ un an dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour se constituer en association des communes au sens de l'article 45 al. 2 et pour soumettre les statuts de leur association à l'approbation du Conseil d'Etat.

Les associations de communes ou les communes au sens de l'article 39 al. 2, disposent d'un délai de ~~cinq~~ deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi pour mettre en place leur commission sociale et leur service social régional.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Renvoi

La proposition de renvoi R1 est rejetée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R2, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R3, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R5, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R6, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R7, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

IV. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Übergangsbestimmungen, Absätze 1 und 2

R28 *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Renvoi

R1 Rückweisungsantrag R1 wird mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen verworfen.

Erste Lesung

A1 Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

A3 Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R2 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
R2

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R3 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
R3

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R5 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
R5

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R6 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
R6

A5 Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
CE

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R7 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
R7

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	A7 CE	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R8, est acceptée par 4 voix contre 2 et 5 abstentions.	CE R8	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R8 mit 4 zu 2 Stimmen bei 5 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R9, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE R9	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R9 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A9, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	A9 CE	Antrag A9 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R11, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE R11	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R11 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	A10 CE	Antrag A10 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A13, est acceptée par 6 voix contre 5 et 0 abstention.	CE A13	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A13 mit 6 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R13, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	CE R13	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R13 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R14, est acceptée par 7 voix contre 3 et 1 abstention.	CE R14	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R14 mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R15, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.	CE R15	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R15 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R16, est acceptée par 7 voix contre 2 et 2 abstentions.	CE R16	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R16 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen.
La proposition A19, opposée à la proposition R17, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.	A19 R17	Antrag A19 obsiegt gegen Antrag R17 mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A19, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.	A19 CE	Antrag A19 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R18, est acceptée par 8 voix contre 1 et 1 abstention.	CE R18	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R18 mit 8 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R19, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.	CE R19	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R19 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A21, opposée à la proposition R20, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstention.	A21 R20	Antrag A21 obsiegt gegen Antrag R20 mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition A21, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 9 voix contre 0 et 0 abstention.	A21 CE	Antrag A21 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 9 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A20, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 4 voix contre 4 et 1 abstention ; le président tranche.	A20 CE	Antrag A20 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 4 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung und Stichentscheid des Präsidenten.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R21, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	CE R21	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R21 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition R23, opposée à la proposition R24, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	R23 R24	Antrag R23 obsiegt gegen Antrag R24 mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A25, opposée à la proposition R26, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstention.	A25 R26	Antrag A25 obsiegt gegen Antrag R26 mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A25, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 4 et 0 abstention.	A25 CE	Antrag A25 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R27, est acceptée par 7 voix contre 2 et 0 abstention.	CE R27	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R27 mit 7 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A27, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 2 et 1 abstention.	A27 CE	Antrag A27 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R28, est acceptée par 5 voix contre 3 et 1 abstention.	CE R28	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R28 mit 5 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltungen.

Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R4, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	CE R4	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R4 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention.	A7 CE	Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R10, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.	CE R10	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R10 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition A13, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	A13 CE	Antrag A13 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R22, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	CE R22	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R22 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R25, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention.	CE R25	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R25 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Zweite Lesung

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R28, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention.

**CE
R28**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R28 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Troisième lecture

Dritte Lesung

La proposition A13, opposée à la proposition R12, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**A13
R12**

Antrag A13 obsiegt gegen Antrag R12 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition R23, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**CE
R23**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag R23 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Le 12 juin 2024

Den 12. Juni 2024



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-165

Suppression de l'obligation d'adapter les PAD lors d'une révision générale du PAL

Auteurs :	Bruno Marmier / Daniel Bürdel
Nombre de cosignataires :	31
Dépôt :	28.06.2023
Développement :	28.06.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	29.06.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	04.06.2024

I. Résumé de la motion

Les motionnaires demandent la modification de l'art. 68 al. 1 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) qui impose que, lors de la révision générale du plan d'aménagement local (PAL), les communes réexaminent le maintien des plans d'aménagement de détail (PAD) existants et qu'elles adaptent au droit en vigueur ceux qu'elles décident de maintenir. Les motionnaires considèrent que l'adaptation des PAD maintenus constitue une obligation excessive et superflue qui complique la tâche des communes. Ils estiment qu'il est préférable de maintenir l'application des règles fixées dans les PAD existants, lorsqu'elles apparaissent adéquates et suffisantes. Les motionnaires critiquent également la pratique du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) consistant à demander l'abrogation des PAD entièrement bâtis au profit de l'introduction de prescriptions particulières dans le règlement communal d'urbanisme (RCU). Cette exigence nécessite une nouvelle mise à l'enquête, soit une procédure coûteuse et risquée, donnant lieu à de potentielles contestations (oppositions, recours). Les trois options qui s'offrent aux communes, à savoir mettre à jour le PAD, élaborer des prescriptions spécifiques dans le RCU en lieu et place du PAD ou abroger le PAD, apparaissent insatisfaisantes.

Les motionnaires sollicitent l'abandon, d'une part, de l'obligation d'adapter les PAD maintenus au droit en vigueur et, d'autre part, de la pratique du SeCA tendant à exiger l'abrogation des PAD construits, en introduisant des périmètres à prescriptions particulières. En lieu et place, ils proposent que les communes puissent continuer à appliquer les règles fixées dans les PAD en vigueur. Cette solution permettrait de garantir l'économie des procédures ainsi que d'économiser du temps et de l'argent tout en conservant la qualité urbanistique.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Situation actuelle et proposition

Les PAD sont conçus pour régler la constructibilité de secteurs spécifiques du territoire communal ou pour des projets ayant un fort impact sur le site, afin de compléter ou de préciser le régime de construction de base établi par le plan d'affectation des zones (PAZ) et sa réglementation (art. 62 LATeC). Ces plans, qui servent d'échelon intermédiaire entre le PAL et les permis de construire, ont pour objectif principal de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes, ainsi que des équipements adaptés et suffisants, tout en assurant une meilleure intégration dans le site (art. 64 LATeC). Pour ce faire, les communes doivent définir, au préalable, les buts et les principes en vue de l'établissement du PAD dans la réglementation afférente au plan d'affectation des zones (PAZ). Cette exigence vise à inciter les communes à mener des réflexions d'aménagement en amont dans le processus de planification, en concrétisant dans son PAL les motifs qui justifient la soumission d'un secteur particulier à une telle obligation¹.

La procédure applicable à un PAD est la même que celle prévue pour le plan d'affectation des zones et sa réglementation. Le PAD doit faire l'objet d'un examen préalable auprès du SeCA, qui établit son préavis de synthèse après avoir consulté les services intéressés. Le PAD est ensuite mis à l'enquête publique par la commune et peut alors faire l'objet d'oppositions. La commune adopte le plan et sa réglementation en même temps qu'elle statue sur les éventuelles oppositions et transmet le dossier au SeCA, qui procède à l'examen final du dossier. Au terme de la procédure, la DIME rend sa décision d'approbation sur le PAD, tout en statuant sur les éventuels recours qui ont été déposés auprès d'elle.

Conformément à l'art. 175 al. 1 LATeC concernant l'adaptation des PAL et applicable par analogie aux PAD (dans la mesure où ces plans font partie du PAL selon l'art. 39 al. 1 let d LATeC), les communes disposaient d'un délai de cinq ans dès l'entrée en vigueur de la loi révisée en date du 1^{er} janvier 2010, soit jusqu'au 31 décembre 2014, pour adapter leurs PAD à la LATeC. Cette obligation avait pour but d'éviter qu'un changement de prescriptions de construction constitue un obstacle à la délivrance des permis de construire. L'exigence de ce travail d'adaptation à la LATeC visait également une mise à jour, dans les réglementations afférentes aux PAD, des renvois aux dispositions pertinentes de la loi. En effet, certains règlements font référence à d'anciennes dispositions de la LATeC, voire à des dispositions qui ont été abrogées depuis l'adoption du PAD, ce qui rend la compréhension et l'application des réglementations complexes.

Au-delà de la question du droit transitoire, régi par l'art. 175 LATeC précité, l'art. 68 LATeC sur lequel porte la motion exige un réexamen régulier des PAD au gré des révisions générales de PAL, ceci afin d'assurer la cohérence entre le régime de base prévu par le PAZ et le RCU et les prescriptions particulières des PAD². Il convient ainsi, lors de la révision générale, d'examiner si les PAD existants doivent être maintenus. Si tel n'est pas le cas, il convient dans la mesure du possible de les abroger, la question du régime applicable aux parcelles incluses dans leur périmètre devant alors être soigneusement examinée. Si, en revanche, la commune arrive à la conclusion qu'un PAD doit être maintenu, elle doit l'adapter en cas de non-conformité au droit en vigueur et/ou au nouveau

¹ Message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ch. 3.5.7.

² ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.

PAL, une fois celui-ci entré en force. Comme souligné par le Tribunal cantonal, cette analyse doit ressortir du rapport explicatif et de conformité selon l'art. 47 OAT³. Une fois le PAL approuvé, la commune doit ensuite entreprendre les démarches nécessaires pour adapter les PAD maintenus.

Le SeCA a procédé à une analyse approfondie de la conformité des PAD en vigueur, qu'ils soient ou non en cours de procédure d'abrogation ou d'adaptation. Les résultats indiquent que parmi les 377 PAD existants, 115 nécessitent une adaptation dans 46 communes. Le nombre de PAD à adapter par commune varie entre un et quatorze, avec l'existence d'un PAD dans 21 communes, deux PAD dans neuf communes et trois PAD dans six communes. Dix communes sont concernées par un nombre plus élevé. Il est toutefois important de souligner que l'analyse des PAD révèle qu'ils n'ont pas été adaptés à la LATeC, malgré l'expiration du délai prévu par le droit transitoire, fixé au 31 décembre 2014, comme évoqué précédemment. Bien qu'il s'agisse d'un délai d'ordre⁴, les communes demeurent tenues de respecter l'obligation d'adapter leurs PAD à la LATeC et, indépendamment des motifs du retard pris, il ne peut pas être renoncé à appliquer la législation en vigueur⁵. En l'état, la nécessité d'adapter les PAD découle avant tout des exigences du droit transitoire. Si ce travail peut parfois se révéler fastidieux, la conformité au droit est fondamentale pour garantir un cadre légal cohérent, le bon fonctionnement des outils de planification et la sécurité juridique. Ce processus est effectivement nécessaire pour permettre aux propriétaires fonciers de déterminer avec certitude ce qu'il est permis ou non de construire dans la zone concernée. Il convient de garder à l'esprit qu'il s'agit de travaux d'adaptation extraordinaires pour les communes, puisqu'ils s'inscrivent dans le cadre de l'introduction de la révision totale de la loi cantonale, entrée en vigueur il y a bientôt 15 ans de cela. Or, l'adaptation des PAD prévue par l'art. 68 al. 1 LATeC lors d'une révision générale de la planification locale vise à harmoniser les termes, notions et indices et à ajuster la réglementation aux changements de pratique. Dans la mesure où un PAL doit être réexaminé tous les 15 ans et modifié si les objectifs définis ne correspondent plus aux besoins de développement communal, les travaux relatifs à l'adaptation des PAD interviennent plus ou moins dans le même intervalle. La charge de travail qui en découle se manifeste à des moments spécifiques relativement espacés dans le temps et, dans la mesure où il s'agit de modifications éparpillées, l'adaptation des PAD ne paraît pas excessive compte tenu des enjeux pour les porteurs de projets, notamment sous l'angle de la sécurité du droit. S'agissant des enjeux financiers, ceux-ci peuvent être relativisés, dans la mesure où les propriétaires sont tenus d'y participer (art. 67 al. 4 LATeC).

Le Conseil d'Etat est conscient que l'adaptation d'un PAD implique des coûts à supporter par les communes et nécessite, par ailleurs, une mise à l'enquête publique ouvrant la voie à des oppositions susceptibles de retarder la procédure d'approbation. Cependant, il est important de souligner ici les conséquences qu'un PAD obsolète peut avoir sur les demandes de permis déposées dans le périmètre de celui-ci. En effet, les projets de construction prévus sur des parcelles régies par un PAD existant doivent être non seulement conformes au PAD en vigueur, mais aussi conformes au PAZ et au RCU révisés, de sorte que si un PAD n'est pas conforme au régime d'affectation de base, un permis ne pourra pas être délivré. Doit en particulier être rappelé dans ce contexte la jurisprudence constante du Tribunal cantonal qui prévoit, en application d'un contrôle préjudiciel des plans, la possibilité de refuser un permis de construire ou d'annuler une décision préfectorale

³ ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.

⁴ ATC FR 602 2022 45 du 5 décembre 2023, c. 1.2.3 ; 602 2022 244 du 10 octobre 2023 c. 9.2 ; 602 2017 57, du 31 janvier 2018, c. 12b.

⁵ ATC FR 602 2019 63 du 15 mars 2021.

octroyant un tel permis lorsque la réglementation du PAD auquel le projet doit se conformer est obsolète⁶. Ainsi, lorsque les circonstances ou les dispositions légales se sont modifiées à tel point depuis l'adoption du plan que celui-ci est devenu irrégulier, l'intérêt général à adapter les mesures d'aménagement du territoire à l'évolution des circonstances permet de justifier un contrôle incident sur demande, malgré le principe de la stabilité des plans consacré à l'art. 21 LAT. Tel est notamment le cas lorsque l'intérêt public des restrictions d'utilisation n'existe plus⁷. En pareille hypothèse, les opposants à un projet de construction peuvent faire valoir des griefs liés à la légalité du PAD, ce qui impose une pesée des intérêts dans le cadre du permis de construire.

Certes, il n'est pas exclu qu'un permis de construire puisse être obtenu pour un projet de construction qui serait prévu dans un PAD non adapté si les prescriptions que contient celui-ci ne posent pas de problème de conformité avec le PAL révisé. Mais contrairement à ce que semblent sous-entendre les députés, il n'est pas aisé de continuer à travailler avec les règles fixées dans les PAD existants alors que les règles du PAL ont été modifiées. Il n'est bien souvent pas possible de procéder à un simple exercice d'interprétation ou de conversion pour résoudre des problèmes apparents d'incompatibilité des PAD avec les modifications législatives ou réglementaires d'ordre supérieur. La coexistence des anciennes et des nouvelles règles complique considérablement l'examen de la conformité des projets au droit qui doit être appliqué à tous les propriétaires et est de nature à retarder, voire à remettre en question la délivrance des permis de construire. Pour illustrer cette problématique, prenons comme exemple les conséquences du remplacement des indices d'utilisation du sol (IUS, notion applicable en application de l'ancienne loi cantonale du 9 mai 1983) par des indices bruts d'utilisation du sol (IBUS) sur les exigences en matière de densité minimale. Selon le droit en vigueur, les IUS sont convertis en IBUS selon la table figurant en annexe 1 de la loi (art. 178 al. 1 LATeC) et le seuil de densité minimale correspond à un IBUS d'au moins 0,6 pour les zones de l'ordre non contigu destinées à l'habitat (art. 80 al. 1 ReLATeC). Le SeCA se trouve confronté à des difficultés d'interprétation et d'application des prescriptions existantes lorsque l'IUS a été converti en IBUS dans le cadre de la révision générale du PAL après le 1^{er} janvier 2010, mais que le PAD non adapté fixe une valeur d'IUS qui, une fois converti en IBUS, est inférieur au seuil minimal de 0,6. Une telle réglementation contrevient aux exigences légales et constitue un obstacle à la délivrance des permis. De plus, dans ce contexte, l'adaptation de l'IBUS nécessite parfois une réflexion plus globale de l'autorité de planification pour tenir compte de la densification du secteur et peut entraîner d'autres modifications du PAD. Ce changement de notion pour calculer l'indice de construction découle de l'Accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) et de ses annexes⁸, dont les notions et méthodes de mesure, applicables depuis le 1^{er} janvier 2010, concernent également des éléments centraux dans la plupart des PAD. Autre exemple : le calcul de la hauteur totale s'effectue depuis le point le plus élevé de la charpente du toit⁹ alors que, selon l'ancien droit, le point de

⁶ ATC FR 602 2022 44 du 25 avril 2023, c. 4.2 ; 602 2018 42 et 43 du 19 décembre 2018, c. 3.2 ; pour un exemple où les conditions d'un contrôle préjudiciel ne sont pas remplies : ATC FR 602 2021 86, 87, 89 et 90 du 10 janvier 2022, c. 4.1 ; en ce sens ég. ATC FR 602 2019 63.

⁷ Not. ATF 127 I 103, c. 6b ; 120 Ia 227, c. 2c ; ATF 106 Ia 383, c. 3c ; Tanquerel Thierry, in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (édit.), *Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation*, Schuttlhess, 2016, ad art. 21, n° 31.

⁸ Applicables par renvoi de l'art. 119 al. 2 LATeC et concrétisées dans le ReLATeC (voir les art. 30a, 70 et 75 à 82 ReLATeC).

⁹ AIHC, annexe 1, ch. 5.1.

mesure se faisait sur la tuile faitière¹⁰. Ce changement de règle n'est pas anodin puisqu'il a un impact sur l'étendue des droits à bâtir, la hauteur maximale servant également à définir la distance minimale du bâtiment à la limite d'un fond (art. 132 LARTEC et 82s. ReLARTEC). A cela s'ajoute que le défaut d'adaptation à la hauteur totale fixée dans le PAL comporte le risque de conduire à un manque d'uniformité avec les bâtiments qui entourent le PAD, qui sont eux soumis à une hauteur totale différente. L'ancien droit prévoyait, par ailleurs, que la notion de niveau comprenait les sous-sols utilisables pour l'habitation ou le travail à raison de la moitié au moins de la surface d'un étage normal¹¹, ainsi que les combles et les attiques habitables ou utilisables pour le travail¹². Ainsi, si la réglementation communale autorisait des bâtiments de quatre étages, cela permettait de construire, par exemple, quatre appartements, avec des caves et un grenier. Or, désormais, la notion de niveau, conformément à l'AIHC¹³, inclut les sous-sols et les combles ainsi que les attiques¹⁴, indépendamment de leur usage (art. 77 à 79 ReLARTEC). En conséquence, en l'absence d'une modification de la réglementation communale à cet égard, seul un bâtiment de deux étages pourrait être érigé si des combles et un grenier sont prévus. Pour ces raisons, l'adaptation des PAD est essentiel et permet de remédier à ce type d'inadéquations, assurant ainsi une planification urbaine et une réglementation cohérentes.

La révision d'un PAL offre l'occasion d'évaluer si les PAD existants demeurent pertinents et appropriés pour les secteurs concernés. Il est judicieux d'examiner si des ajustements sont nécessaires pour mieux répondre aux besoins actuels et futurs en matière de développement urbain. Le choix de la commune entre le maintien, la modification ou l'abrogation d'un PAD repose sur des raisons objectives et découle d'une réflexion concrète dont doivent témoigner les documents explicatifs qui accompagnent le dossier de révision. Ce sont ces derniers qui permettent au SeCA et à la DIME d'évaluer si la planification de détail envisagée se justifie dans un secteur déterminé¹⁵. C'est précisément le travail de réflexion périodique entourant l'adaptation des PAD qui permet d'évaluer la pertinence de ceux-ci en prenant en compte les changements dans la dynamique démographique, économique, sociale et environnementale du site concerné. Elle donne l'occasion à la commune d'identifier et d'adresser les défis ainsi que les problématiques spécifiques du secteur, en garantissant une gestion plus adaptée et pertinente du territoire. Cela permet également d'optimiser la planification en tenant compte des nouvelles informations, technologies et approches qui peuvent avoir émergé depuis l'approbation du PAL ou sa dernière approbation. En somme, l'adaptation des PAD est cruciale pour maintenir la pertinence, la légalité et l'efficacité de la planification urbaine à travers le temps. Renoncer à un tel processus conduirait nécessairement à une perte de la qualité urbanistique de la planification de détail.

S'agissant des objections formulées par les motionnaires à l'encontre de l'abrogation des PAD construits, il convient de préciser que cette mesure n'est pas automatiquement exigée. Au contraire, il peut s'avérer judicieux de maintenir un PAD dans un secteur presque totalement construit. En effet, cela se justifie lorsqu'il est nécessaire que l'évolution à long terme du secteur soit réglée dans

¹⁰ Art. 68 du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

¹¹ Art. 71 let. a du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions

¹² Art. 71 let. d du Règlement du 18 décembre 1984 d'exécution de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

¹³ AIHC, annexe 1 ch. 6.2.

¹⁴ AIHC, annexe 1 ch. 6.1.

¹⁵ ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.

un PAD pour répondre aux objectifs du PAL et des futurs PAD, notamment en matière de densification. En revanche, une abrogation trouve sa justification lorsque le PAD se révèle obsolète, ce qui est en particulier le cas lors de la pleine réalisation de son objectif initial. L'abrogation d'un PAD entièrement construit permet ainsi d'ajuster la réglementation à la réalité du développement urbain en place. Une fois que les secteurs soumis à PAD sont construits, il est également pertinent de réévaluer les besoins de développement du secteur et d'abroger le PAD en question pour permettre une planification plus flexible et répondre aux nouveaux défis ou opportunités. Enfin, maintenir un PAD entièrement construit peut constituer une formalité administrative inutile et son abrogation permet d'alléger la charge administrative associée à la gestion d'un plan qui n'a plus de raison d'être. Cela étant dit, il est clair que la question du maintien ou non d'un PAD dans un secteur entièrement construit relève en premier lieu de l'appréciation des communes en tant qu'autorités de planification et que la DIME est tenue de suivre leurs décisions sur ce point si elles sont suffisamment motivées par des motifs urbanistiques et apparaissent opportunes.

S'agissant de la nécessité de prévoir des prescriptions particulières dans le RCU en cas d'abrogation d'un PAD, il est à noter qu'elles ne sont pas non plus exigées automatiquement par le SeCA, respectivement, la DIME dans le cadre de ses décisions d'approbation des plans et règlements. Cela ressort de la jurisprudence du Tribunal cantonal, qui confirme que la commune doit faire mention de la compatibilité de l'existant avec les règles de la zone dans le rapport explicatif et préciser si des prescriptions spéciales doivent subsister¹⁶. En conséquence, les prescriptions spéciales dans le RCU doivent être introduites s'il se justifie de prévoir soumettre le secteur à des règles différentes des dispositions générales du RCU applicables à la zone, ceci dans le but de garantir une évolution cohérente sur le long terme et de préserver les qualités urbanistiques du secteur concerné.

2. Conclusion

Le Conseil d'Etat comprend l'objectif poursuivi par les motionnaires visant à alléger et simplifier les tâches des communes par la suppression de la nécessité d'adapter les PAD existants lors de la révision générale de leur PAL et en mettant fin à l'obligation de les abroger une fois construits, ainsi que de prévoir des prescriptions spéciales dans le RCU. Cependant, une telle réglementation risquerait de maintenir une insécurité juridique importante dans les secteurs de PAD non adaptés. Les difficultés d'interprétation et d'application en découlant auraient pour effet de prolonger les procédures de permis de construire, voire d'entraîner le blocage de demandes de permis, mettant en péril la réalisation de projets qui ne permettraient pas de répondre aux nouveaux objectifs définis par la réglementation du PAZ et du RCU révisés. Par conséquent, il ne se justifie pas de modifier la législation en ce sens par le biais d'une adaptation de la LATeC.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

¹⁶ ATC FR 602 2017 57 du 31 janvier 2018, c. 12b.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-165

Abschaffung der Pflicht zur Anpassung des DBP bei einer OP-Gesamtrevision

Urheber:	Bruno Marmier / Daniel Bürdel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	31
Einreichung:	28.06.2023
Begründung:	28.06.2023
Überweisung an den Staatsrat:	29.06.2023
Antwort des Staatsrats:	04.06.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionäre verlangen eine Änderung von Artikel 68 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Dezember 2008 (RPBG), der besagt, dass die Gemeinden bei der Gesamtrevision des Ortsplans die Beibehaltung bestehender Detailbebauungspläne (DBP) überprüfen und die DBP, die sie beibehalten wollen, an das geltende Recht anpassen müssen. Die Motionäre sind der Ansicht, dass die Anpassung der beibehaltenen DBP eine übertriebene und überflüssige Pflicht darstelle, die die Aufgabe der Gemeinden erschwert, und dass es besser sei, die Anwendung der in den bestehenden DBP festgelegten Regeln beizubehalten, wenn diese angemessen und ausreichend erscheinen. Die Motionäre kritisieren auch die Praxis des Bau- und Raumplanungsamts (BRPA), die Aufhebung von vollständig bebauten DBP und als Ersatz die Aufnahme besonderer Vorschriften in das Gemeindebaureglement (GBR) zu verlangen. Diese Forderung erfordert eine neue öffentliche Auflage, d. h. ein kostspieliges und risikobehaftetes Verfahren, das mit Einsprachen und Beschwerden angefochten werden kann. Die drei Optionen, die den Gemeinden zur Verfügung stehen, nämlich den DBP zu aktualisieren, besondere Vorschriften in das GBR anstelle des DBP aufzunehmen oder den DBP aufzuheben, erscheinen unbefriedigend.

Die Motionäre fordern, dass einerseits die Pflicht zur Anpassung der beibehaltenen DBP an das geltende Recht und andererseits die Praxis des BRPA, die Aufhebung der vollständig bebauten DBP durch die Einführung von Perimetern mit besonderen Vorschriften zu verlangen, aufgegeben werden. Sie schlagen vor, den Gemeinden stattdessen die Möglichkeit zu geben, weiterhin die Regeln gemäss geltenden DBP anzuwenden. Diese Lösung würde die Verfahrensökonomie gewährleisten sowie Zeit und Geld sparen und gleichzeitig die städtebauliche Qualität erhalten.

II. Antwort des Staatsrats

1. Aktuelle Situation und Vorschlag

Die DBP dienen dazu, die Bebaubarkeit von Teilgebieten der Gemeinde oder Projekte mit starken Auswirkungen auf das Ortsbild zu regeln, um die im Zonennutzungsplan (ZNP) und im dazugehörigen Reglement vorgesehene ortsplanerische Grundordnung zu ergänzen oder zu verfeinern (Art. 62 RPBG). Als Zwischenstufe zwischen dem OP und den Baubewilligungen dienen die DBP insbesondere dazu, eine siedlungstechnisch und architektonisch gute Lösung zu finden, gemeinsame Anlagen zu planen, eine zweckmässige und genügende Erschliessung zu ermöglichen und die möglichen Bauten und Anlagen besser in die Umgebung einzuordnen (Art. 64 RPBG). Um dies zu erreichen, müssen die Gemeinden die Ziele und Grundsätze für die Erstellung des DBP vorab im Reglement zum Zonennutzungsplan festlegen. Damit sollen die Gemeinden ermutigt werden, frühzeitig im Planungsprozess Planungsüberlegungen anzustellen, indem sie in ihrem OP die Gründe konkretisieren, die die Unterstellung eines bestimmten Teilgebiets unter diese Pflicht rechtfertigen.¹

Das Verfahren für einen DBP ist das gleiche wie für den Zonennutzungsplan und sein Reglement. Der DBP muss vom BRPA vorgeprüft werden, das nach Anhörung der interessierten Amtsstellen sein Gesamtgutachten erstellt. Der DBP wird anschliessend von der Gemeinde öffentlich ausgelegt und kann dann Gegenstand von Einsprachen sein. Die Gemeinde nimmt den Plan und sein Reglement an, entscheidet gleichzeitig über eventuelle Einsprachen und leitet das Dossier an das BRPA weiter, das die Schlussprüfung des Dossiers vornimmt. Am Ende des Verfahrens erlässt die RIMU ihre Genehmigungsverfügung zum DBP und entscheidet gleichzeitig über allfällige Beschwerden.

Nach Artikel 175 Abs. 1 RPBG, der die Anpassung der OP betrifft und analog auf die DBP anwendbar ist (sofern diese Pläne nach Art. 39 Abs. 1 Bst. d RPBG Teil des OP sind), verfügten die Gemeinden über eine Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des revidierten Gesetzes am 1. Januar 2010, d. h. bis zum 31. Dezember 2014, um ihre DBP an das RPBG anzupassen. Mit dieser Auflage sollte vermieden werden, dass eine Änderung der Bauvorschriften zum Hindernis für die Erteilung von Baubewilligungen wird. Damit sollte zudem sichergestellt werden, dass die Verweise auf die relevanten Bestimmungen des Gesetzes in den Reglementen zum DBP nachgeführt werden. In der Tat verweisen einige Reglemente auf alte Bestimmungen des RPBG oder auf Bestimmungen, die seit der Verabschiedung des DBP aufgehoben wurden, was das Verständnis und die Anwendung der Reglemente erschwert.

Abgesehen von der Frage des Übergangsrechts, das im oben erwähnten Artikel 175 RPBG geregelt ist, verlangt Artikel 68 RPBG, auf den sich die Motion bezieht, eine regelmässige Überprüfung der DBP im Zuge der OP-Generalrevisionen, um die Kohärenz zwischen dem im ZNP und im GBR vorgesehenen Grundregime und den besonderen Vorschriften der DBP zu gewährleisten.² Bei der Generalrevision ist daher zu prüfen, ob die bestehenden DBP beibehalten werden sollen. Ist dies nicht der Fall, sollten sie nach Möglichkeit aufgehoben werden, wobei die Frage, welche Regeln für die in ihrem Perimeter liegenden Parzellen gelten sollen, sorgfältig zu prüfen ist. Kommt die Gemeinde hingegen zum Schluss, dass ein DBP beibehalten werden soll, muss sie ihn im Falle der

¹ Botschaft Nr. 43 vom 20. November 2007 des Staatsrats an den Grosse Rat zum Entwurf des Raumplanungs- und Baugesetzes, Ziff. 3.5.7.

² KGE FR 602 2017 57 vom 31. Januar 2018, E. 12b.

Nichtkonformität mit dem geltenden Recht und/oder dem neuen OP nach dessen Inkrafttreten anpassen. Wie vom Kantonsgericht hervorgehoben, muss diese Analyse aus der Berichterstattung nach Artikel 47 RPV hervorgehen.³ Nach der Genehmigung des OP muss die Gemeinde die notwendigen Schritte unternehmen, um die beibehaltenen DBP anzupassen.

Das BRPA führte eine umfassende Analyse der Konformität der bestehenden DBP durch, unabhängig davon, ob sich diese in einem Aufhebungs- oder Anpassungsverfahren befinden oder nicht. Die Ergebnisse zeigen, dass von den 377 bestehenden DBP 115 einer Anpassung bedürfen (betrifft 46 Gemeinden). Die Zahl der anzupassenden DBP pro Gemeinde beträgt zwischen 1 und 14 DBP, wobei es in 21 Gemeinden 1 DBP, in 9 Gemeinden 2 DBP und in 6 Gemeinden 3 DBP sind. 10 Gemeinden sind von einer höheren Zahl betroffen. Die Analyse der DBP zeigt indessen, dass sie nicht an das RPBG angepasst wurden, obwohl die im Übergangsrecht vorgesehene und weiter oben erwähnte Frist vom 31. Dezember 2014 längst verstrichen ist. Obwohl es sich um eine Ordnungsfrist handelt⁴, sind die Gemeinden weiterhin verpflichtet, ihre DBP an das RPBG anzupassen; unabhängig von den Gründen für die Verzögerung kann nicht auf die Anwendung der geltenden Gesetzgebung verzichtet werden⁵. In der jetzigen Form ergibt sich die Notwendigkeit der Anpassung der DBP vor allem aus den Anforderungen des Übergangsrechts. Auch wenn diese Arbeit manchmal mühsam sein kann, ist die Rechtskonformität von grundlegender Bedeutung, um einen kohärenten Rechtsrahmen, das reibungslose Funktionieren der Planungsinstrumente und die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Dieser Prozess ist nötig, damit die Grundeigentümerinnen und -eigentümer mit Sicherheit wissen können, was in der betreffenden Zone gebaut werden darf und was nicht. Auch darf nicht vergessen werden, dass es sich für die Gemeinden um eine aussergewöhnliche Anpassungsarbeit handelt, erfolgt sie doch im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Gesetzes, die vor bald 15 Jahren in Kraft getreten ist. Die in Artikel 68 Abs. 1 RPBG vorgesehene Anpassung der DBP im Rahmen einer OP-Gesamtrevision zielt jedoch darauf ab, Begriffe, Konzepte und Indizes zu harmonisieren und die Vorschriften an die geänderte Praxis anzupassen. Da ein OP alle 15 Jahre überprüft und geändert werden muss, wenn die festgelegten Ziele nicht mehr den kommunalen Entwicklungsbedürfnissen entsprechen, fallen die Arbeiten zur Anpassung der DBP mehr oder weniger in denselben Zeitraum. Die damit verbundene Arbeitsbelastung tritt zu bestimmten, zeitlich weit auseinander liegenden Zeitpunkten auf. Und weil es sich um vereinzelt Änderungen handelt, erscheint die Anpassung der DBP angesichts der Herausforderungen für die Projektträger, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit, nicht übertrieben. Was die finanziellen Folgen betrifft, so können diese insofern relativiert werden, als die Eigentümerinnen und Eigentümer verpflichtet sind, sich daran zu beteiligen (Art. 67 Abs. 4 RPBG).

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Anpassung eines DBP mit Kosten verbunden ist, die von den Gemeinden getragen werden müssen, und zudem eine öffentliche Auflage erfordert, die den Weg für Einsprachen öffnet, die das Genehmigungsverfahren verzögern können. Es ist jedoch wichtig, an dieser Stelle auf die Auswirkungen hinzuweisen, die ein veralteter DBP auf die Bewilligungsgesuche haben kann, die in seinem Perimeter eingereicht werden. Bauprojekte, die auf Grundstücken geplant sind, die einem bestehenden DBP unterliegen, müssen nämlich nicht nur dem geltenden DBP, sondern auch dem revidierten ZNP und GBR entsprechen, sodass eine Bewilligung

³ KGE FR 602 2017 57 vom 31. Januar 2018, E. 12b.

⁴ KGE FR 602 2022 45 vom 5. Dezember 2023, E. 1.2.3; 602 2022 244 vom 10. Oktober 2023 E. 9.2 ; 602 2017 57 vom 31. Januar 2018, E. 12b.

⁵ KGE FR 602 2019 63 vom 15. März 2021.

nicht erteilt werden kann, wenn ein DBP nicht mit der Grundnutzung übereinstimmt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an die ständige Rechtsprechung des Kantonsgerichts zu erinnern, die in Anwendung einer vorfrageweisen Prüfung der Pläne die Möglichkeit vorsieht, eine Baubewilligung zu verweigern oder eine Bewilligung des Oberamts aufzuheben, wenn das Reglement des DBP, dem das Projekt entsprechen muss, veraltet ist.⁶ Wenn sich also die Umstände oder die rechtlichen Bestimmungen seit der Verabschiedung des Plans so stark verändert haben, dass dieser unrechtmässig geworden ist, kann das allgemeine Interesse an der Anpassung der Raumplanungsmassnahmen an die veränderten Umstände trotz des in Artikel 21 RPG verankerten Grundsatzes der Planstabilität eine inzidente Prüfung rechtfertigen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das öffentliche Interesse an den Nutzungsbeschränkungen nicht mehr besteht.⁷ In einem solchen Fall können die Gegner eines Bauvorhabens Vorbehalte im Zusammenhang mit der Rechtmässigkeit des DBP anmelden, was eine Interessenabwägung im Rahmen der Baubewilligung erforderlich macht.

Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass eine Baubewilligung für ein Bauprojekt erteilt werden kann, das in einem nicht angepassten DBP vorgesehen ist, wenn die darin enthaltenen Vorschriften keine Probleme mit der Übereinstimmung mit dem überarbeiteten OP aufwerfen. Aber anders als die Abgeordneten zu implizieren scheinen, ist es nicht einfach, mit den in den bestehenden DBP festgelegten Vorschriften weiterzuarbeiten, wenn das OP geändert wurde. So reicht es oftmals nicht aus, eine Auslegung oder Umrechnungen vorzunehmen, um offensichtliche Probleme der Unvereinbarkeit der DBP mit Änderungen des übergeordneten Rechts zu lösen. Das Nebeneinander von alten und neuen Vorschriften erschwert die Prüfung der Übereinstimmung von Projekten mit dem Recht, das für alle Eigentümerinnen und Eigentümer gelten soll, und ist geeignet, die Erteilung von Baubewilligungen zu verzögern oder ganz in Frage zu stellen. Um diese Problematik zu illustrieren, können die Auswirkungen auf die Anforderungen an die Mindestdichte, die mit dem Ersetzen der Ausnutzungsziffern (AZ; nach dem alten kantonalen Gesetz vom 9. Mai 1983 anwendbar) durch die Geschossflächenziffer (GFZ) einhergehen, als Beispiel herangezogen werden. Nach geltendem Recht werden die AZ gemäss der Tabelle in Anhang 1 des Gesetzes in GFZ umgerechnet (Art. 178 Abs. 1 RPBG) und die Schwelle für die Mindestdichte entspricht einer GFZ von mindestens 0,6 für Wohnzonen mit offener Bauweise (Art. 80 Abs. 1 RPBR). Wenn nun die AZ im Rahmen einer OP-Generalrevision nach dem 1. Januar 2010 in GFZ umgewandelt wurden, der nicht angepasste DBP aber eine AZ festlegt, die nach der Umrechnung in eine GFZ unter der Mindestschwelle von 0,6 liegt, ist die Auslegung und Anwendung der bestehenden Vorschriften schwierig für das BRPA. Die Unterschreitung der Mindestschwelle verstösst nämlich gegen das Recht und stellt ein Hindernis für die Erteilung von Bewilligungen dar. Des Weiteren erfordert die Anpassung der GFZ in gewissen Fällen eine umfassendere Betrachtung durch die Planungsbehörde, um der Verdichtung des Sektors Rechnung zu tragen, und kann weitere Änderungen des DBP nach sich ziehen. Diese Änderung des Begriffs zur Berechnung der Nutzungsziffern ergibt sich aus der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) und ihren Anhängen⁸, in denen Begriffe und Messmethoden definiert sind, die seit dem 1. Januar 2010 gelten und zentrale Elemente in den meisten DBP betreffen. Oder um ein

⁶ KGE FR 602 2022 44 vom 25. April 2023, E. 4.2; 602 2018 42 und 43 vom 19. Dezember 2018, E. 3.2; Beispiel, für einen Fall, in welchem die Bedingungen für eine vorfrageweise Überprüfung nicht erfüllt sind: KGE FR 602 2021 86, 87, 89 und 90 vom 10. Januar 2022, E. 4.1; in diesem Sinn z. B. KGE FR 602 2019 63.

⁷ Not. BGE 127 I 103, E. 6b; 120 Ia 227, E. 2c; BGE 106 a 383, E. 3c; Tanquerel Thierry, in:

Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], *Praxiskommentar RPG*, Schultheiss, 2016, ad Art. 21, Nr. 31.

⁸ Anwendbar durch Verweis in Art. 119 Abs. 2 RPBG, im RPBR konkretisiert (siehe Art. 30a, 70 und 75 bis 82 RPBR).

anderes Beispiel zu nehmen: Die Berechnung der Gesamthöhe erfolgt vom höchsten Punkt der Dachkonstruktion aus⁹, während nach altem Recht ab dem First gemessen wurde¹⁰. Diese Regeländerung ist nicht unbedeutend, da sie sich auf den Umfang der Baurechte auswirkt; denn die maximale Höhe dient auch dazu, den Mindestabstand des Gebäudes von der Grenze eines Grundstücks zu definieren (Art. 132 RPBG und 82 f. RPBR). Hinzu kommt, dass die fehlende Anpassung an die im OP festgelegte Gesamthöhe zu einer mangelnden Einheitlichkeit mit den Gebäuden, die den DBP umgeben und für die eine andere Gesamthöhe gilt, führen kann. Nach altem Recht umfasste der Begriff des Geschosses ausserdem Untergeschosse, wenn sie mindestens zur Hälfte der Fläche eines normalen Stockwerkes für das Wohnen oder Arbeiten benützlich sind¹¹, sowie Dach- und Attikageschosse, welche für das Wohnen oder Arbeiten benützlich sind¹². Wenn also die Gemeindeordnung vierstöckige Gebäude zuliesse, erlaubte dies beispielsweise den Bau von vier Wohnungen mit Keller und Dachboden. Nunmehr umfasst der Begriff des Geschosses gemäss IVHB¹³ Unter- und Dachgeschosse sowie Attikageschosse¹⁴, und zwar unabhängig von ihrer Nutzung (Art. 77 bis 79 RPBR). Folglich könnte ohne eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung nur ein zweistöckiges Gebäude errichtet werden, wenn ein Dachgeschoss und ein Dachboden vorgesehen sind. Aus diesen Gründen ist die Anpassung der DBP von entscheidender Bedeutung und ermöglicht es, diese Art von Unzulänglichkeiten zu beheben und so eine kohärente Stadtplanung und Ordnung zu gewährleisten.

Die Überarbeitung eines OP bietet die Gelegenheit, zu prüfen, ob die bestehenden DBP für die betreffenden Teilgebiete weiterhin relevant und angemessen oder Anpassungen erforderlich sind, um den aktuellen und künftigen Bedürfnissen der Stadtentwicklung besser gerecht zu werden. Der Entscheid der Gemeinde, ob ein DBP beibehalten, geändert oder aufgehoben werden soll, beruht auf objektiven Faktoren und ist das Ergebnis konkreter Überlegungen, die in den erläuternden Dokumenten, die den Revisionsunterlagen beigelegt sind, dokumentiert werden müssen. Darauf gestützt können das BRPA und die RIMU beurteilen, ob die geplante Detailplanung in einem bestimmten Teilgebiet gerechtfertigt ist.¹⁵ So sind es gerade die periodischen Überlegungen rund um die Anpassung der DBP, die es ermöglichen, die Relevanz der DBP unter Berücksichtigung der Veränderungen in der demografischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dynamik des betreffenden Teilgebiets zu beurteilen. Dadurch hat die Gemeinde die Möglichkeit, die Herausforderungen sowie die spezifischen Probleme des Teilgebiets zu identifizieren und anzugehen, wodurch eine angemessenere und relevantere Verwaltung des Gemeindegebiets gewährleistet wird. Zudem ist auf diese Weise eine Optimierung der Planung unter Berücksichtigung neuer Informationen, Technologien und Ansätze, die sich seit der Genehmigung des OP oder seiner letzten Genehmigung ergeben haben, möglich. Kurzum, die Anpassung der DBP ist entscheidend, um die Relevanz, Rechtmässigkeit und Effektivität der Stadtplanung im Laufe der Zeit aufrechtzuerhalten. Ein Verzicht auf einen solchen Prozess würde zwangsläufig zu einem Verlust der städtebaulichen Qualität der Detailplanung führen.

⁹ IVHB, Anhang 1, Ziff. 5.1.

¹⁰ Art. 68 des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983.

¹¹ Art. 71 Bst. a des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983.

¹² Art. 71 Bst. d des Ausführungsreglements vom 18. Dezember 1984 zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983.

¹³ IVHB, Anhang 1, Ziff. 6.2.

¹⁴ IVHB, Anhang 1, Ziff. 6.1.

¹⁵ KGE FR 602 2017 57 vom 31. Januar 2018, E. 12b.

Zu den Einwänden der Motionäre gegen die Aufhebung von bebauten DBP ist zu sagen, dass dies nicht automatisch verlangt wird. Im Gegenteil, es kann sinnvoll sein, einen DBP in einem fast vollständig bebauten Teilgebiet beizubehalten, namentlich um die langfristige Entwicklung des Teilgebiets in einem DBP zu regeln und so die Ziele des OP und zukünftiger DBP, insbesondere im Bereich der Verdichtung, zu erfüllen. Umgekehrt ist eine Aufhebung gerechtfertigt, wenn sich der DBP als obsolet erweist, was insbesondere dann der Fall ist, wenn sein ursprüngliches Ziel vollständig erreicht wurde. Die Aufhebung eines vollständig bebauten DBP ermöglicht es somit, die Vorschriften an die Realität der bestehenden Stadtentwicklung anzupassen. Sobald die Teilgebiete, die einem DBP unterstehen, bebaut sind, ist es auch sinnvoll, den Entwicklungsbedarf des Teilgebiets neu zu bewerten und den betreffenden DBP aufzuheben, um eine flexiblere Planung zu ermöglichen und auf neue Herausforderungen oder Möglichkeiten zu reagieren. Letztlich kann die Beibehaltung eines vollständig bebauten DBP eine unnötige Verwaltungsformalität darstellen. Die Aufhebung eines solchen Plans verringert den Verwaltungsaufwand, der mit der Verwaltung eines nicht mehr benötigten Plans verbunden ist. Davon abgesehen ist klar, dass die Frage, ob ein vollständig bebautes DBP beibehalten werden soll oder nicht, in erster Linie im Ermessen der Gemeinden als Planungsbehörden liegt und dass die RIMU verpflichtet ist, ihrem Entscheid in diesem Punkt zu folgen, wenn er ausreichend städtebaulich begründet ist und zweckmässig erscheint.

Die Notwendigkeit, im Falle der Aufhebung eines DBP besondere Vorschriften im GBR vorzusehen, ist ebenso wenig eine systematische Forderung des BRPA bzw. der RIMU im Rahmen ihrer Genehmigungsverfügungen für Pläne und Reglemente. Grundlage dafür ist die Rechtsprechung des Kantonsgerichts hervor, die bestätigt, dass die Gemeinde in ihrer Berichterstattung die Vereinbarkeit des Bestehenden mit den Regeln der Zone erwähnen und angeben muss, ob besondere Vorschriften bestehen bleiben sollen.¹⁶ Folglich müssen die besonderen Vorschriften im GBR nur dann eingeführt werden, wenn es gerechtfertigt ist, das Teilgebiet anderen Regeln zu unterwerfen als den allgemeinen Bestimmungen des GBR, die für die Zone gelten, um eine kohärente langfristige Entwicklung zu gewährleisten und die städtebaulichen Qualitäten des betroffenen Teilgebiets zu erhalten.

2. Schlussfolgerung

Der Staatsrat versteht das von den Motionären verfolgte Ziel, die Aufgaben der Gemeinden zu vereinfachen, indem einerseits die Pflicht, bestehende DBP bei einer OP-Gesamtrevision anzupassen, abgeschafft wird und andererseits die Gemeinden davon befreit werden, zwingend DBP nach ihrer Überbauung zugunsten von besonderen Vorschriften im GBR aufzuheben. Ohne diese Vorgaben besteht aber die Gefahr, dass in den Teilgebieten mit nicht angepassten DBP eine erhebliche Rechtsunsicherheit verbleibt. Aufgrund der daraus resultierenden Auslegungs- und Anwendungsprobleme könnte es zu längeren oder blockierten Baubewilligungsverfahren für Projekte, die die neuen Ziele des revidierten ZNP und GBR nicht erfüllen, kommen. Daher ist es weder gerechtfertigt noch zielführend, das RPBG in diesem Sinne anzupassen.

Abschliessend beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

¹⁶ KGE FR 602 2017 57 vom 31. Januar 2018, E. 12b.



Rapport 2023-DIME-225

4 juin 2024

— Enveloppe thermique des bâtiments

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-95 Glasson Benoît / Wicht Jean-Daniel, transmis au Conseil d'Etat le 30 juin 2021.

Table des matières



1	Le sujet du postulat	2
2	Liste des bâtiments de l'Etat qui doivent être assainis	2
2.1	Contexte	2
2.2	Planification de l'assainissement du parc immobilier	3
2.3	Résultats	4
2.4	Les effets sur le développement durable	5
2.5	Conclusion	6
3	Utilisation du bois et circuits courts	6
3.1	Matériaux plus durables dans le processus de gestion de projets	6
3.2	Application des standards SNBS et Minergie-P-ECO / Minergie-A-ECO	6
3.3	Utilisation du bois local	6
3.4	Prochaines démarches	7
4	Encouragement aux propriétaires privés	7
5	Conclusion	7

1 Le sujet du postulat

Par postulat déposé et développé le 25 juin 2021, les députés Benoît Glasson et Jean-Daniel Wicht relèvent que l'Etat encourage les propriétaires immobiliers à assainir thermiquement leurs bâtiments par le biais d'une subvention. Sachant que 40 % des émissions de CO₂ proviennent du chauffage des bâtiments, cette subvention a toute sa raison d'être.

Dans un but de construction durable visant la société à 2000 watts, les députés Benoît Glasson et Jean-Daniel Wicht sont convaincus que l'assainissement thermique des bâtiments doit s'effectuer avec des matériaux écologiques tels que le bois, si possible du pays, ayant un circuit court dans sa production jusqu'à sa mise en œuvre.

Les postulants ont demandé au Conseil d'Etat :

- > d'établir la liste des bâtiments de l'Etat et de ses entreprises qui doivent être assainis thermiquement ;
- > d'étudier la possibilité de mettre en œuvre des solutions plus durables avec des matériaux à base de bois, en favorisant les circuits courts, pouvant remplacer le polystyrène dans les bâtiments publics ;
- > d'étudier la manière d'encourager les propriétaires privés à privilégier les matériaux durables pour l'assainissement de leurs biens immobiliers.

Dans sa réponse du 16 mai 2022, le Conseil d'Etat constate que certaines des mesures évoquées dans le postulat sont déjà mises en œuvre par l'Etat à travers diverses stratégies telle la Stratégie du développement durable, la Stratégie immobilière, et la politique d'exemplarité que l'Etat poursuit en matière d'énergie. Le Conseil d'Etat reconnaît ainsi l'importance des actions en cours concernant l'assainissement énergétique des bâtiments de l'Etat et les incitations pour les propriétaires privés à utiliser des matériaux durables. Il a invité le Grand Conseil à accepter le postulat.

En séance du 23 juin 2022, le Grand Conseil a accepté le postulat.

2 Liste des bâtiments de l'Etat qui doivent être assainis

2.1 Contexte

L'axe stratégique numéro 3 de la stratégie immobilière de l'Etat de Fribourg, « Economicité sur l'ensemble du cycle de vie et mise en valeur du patrimoine », implémente des principes d'économicité et de mise en valeur du patrimoine axés sur plusieurs objectifs : élaborer une planification générale des investissements liés à l'entretien des bâtiments du canton avec une attention particulière pour le patrimoine historique et maîtriser l'état constructif des bâtiments au travers d'études de diagnostic mais aussi grâce à la mise à disposition des bases de données actualisées qui leur sont liées.

Afin de répondre à cet axe stratégique, le SBat a élaboré un rapport technique qui est l'aboutissement d'un important travail de plus de deux ans. Il s'attache aux bâtiments qui se trouvent être sous sa gestion, en ce sens les établissements autonomes de droit public ne sont pas abordés.

Il s'agit d'abord d'une réorganisation en profondeur de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat en déterminant des portefeuilles liés aux grandes activités de l'Etat. Ensuite, il est nécessaire de collecter et de regrouper les informations sur l'état constructif des bâtiments de l'Etat afin de disposer de diagnostics pour des prises de décisions étayées. Ceci a permis de conduire la réflexion sur la stratégie à mettre en place pour valoriser le patrimoine de l'Etat, c'est-à-dire définir les priorités d'intervention et les bâtiments à assainir. Enfin une analyse des travaux à entreprendre, avec des méthodes et des résultats exploitables a pu être menée.

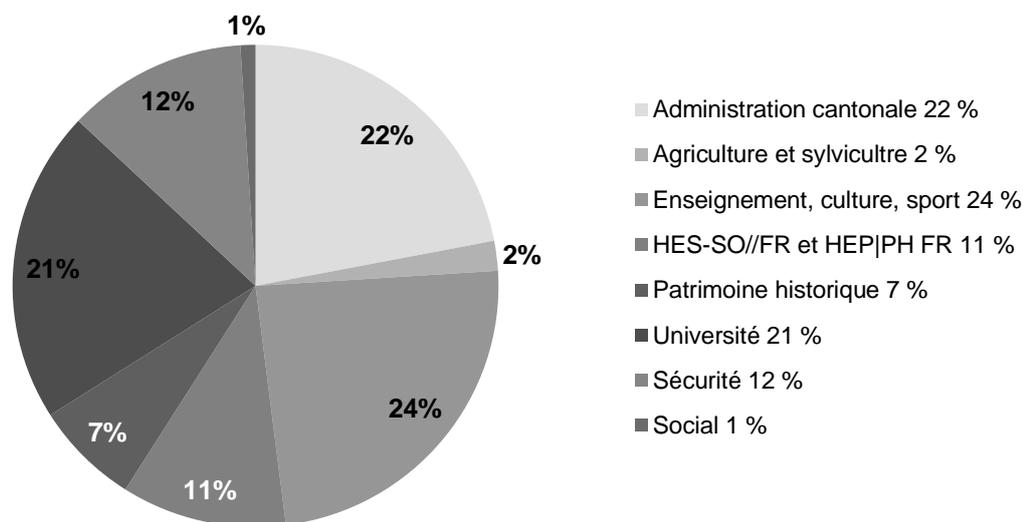
2.2 Planification de l'assainissement du parc immobilier

Le patrimoine immobilier de l'Etat de Fribourg se compose de près de 700 objets, dont 262 bâtiments chauffés, pour une valeur d'assurance totale d'environ deux milliards de francs.

Les 262 bâtiments principaux de l'Etat ont été répartis en huit domaines caractéristiques de leur affectation, les « portefeuilles ».

Portefeuille	Définition	Bâtiments principaux
Enseignement Culture Sport	Bâtiments affectés à la formation du secondaire II Musées Salles de sport du degré secondaire II	56
Université	Bâtiments affectés à la formation du degré tertiaire	45
Sécurité	Bâtiments affectés à la sécurité et à la justice (civile, pénale et administrative) Bâtiments affectés à l'autorité militaire cantonale (hors administration)	61
Administration cantonale	Bâtiments affectés à l'administration des services internes	41
HES-SO//FR et HEP PH FR	Bâtiments affectés à la formation du degré tertiaire	12
Patrimoine historique	Châteaux Remparts (y.c. tours et portes) Églises, cathédrale, chapelles Autres bâtiments historiques ouverts au public	21
Agriculture et sylviculture	Dépendances et exploitations agricoles Habitations affectées aux exploitations agricoles Cabanes et chalets affectés à l'exploitation des forêts, champs, pâturages et vignobles	10
Social	Bâtiments affectés à des besoins sociaux	16
	Total	262

Répartition des 262 bâtiments principaux de l'Etat en portefeuilles (données recensées fin 2021)



Répartition de valeur ECAB par portefeuille pour les bâtiments principaux (données recensées fin 2021)

Les étapes 3 et 4, qui permettront d'avoir les diagnostics pour l'entier du parc immobilier, restent à définir.

Le Service des bâtiments (SBat) propose d'assainir en priorité les bâtiments les plus grands, les plus anciens et les plus énergivores parmi les 262 bâtiments chauffés du parc immobilier de l'Etat et géré par le SBat, ce qui permettrait de réduire en grande quantité la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ de l'Etat.

Ceci consiste en une première étape de travaux concernant 46 bâtiments pour lesquels un crédit cadre sera proposé au Grand Conseil au second semestre 2024. La liste descriptive des bâtiments devant faire l'objet d'assainissement énergétique sera fournie avec le Message correspondant.

Dans le cadre actuel de la réflexion sur le bâtiment de demain, l'accent est mis sur une approche globale et équilibrée de la construction afin de ne pas se limiter à des objectifs de consommation d'énergie d'usage (énergie primaire consommée pour le chauffage, le refroidissement, l'eau chaude sanitaire, l'éclairage, etc.). Cette approche globale cherche le meilleur équilibre entre efficacité énergétique, aspects constructifs, physique du bâtiment, économie et préservation de la valeur patrimoniale afin d'éviter les interventions ponctuelles sans vision d'ensemble.

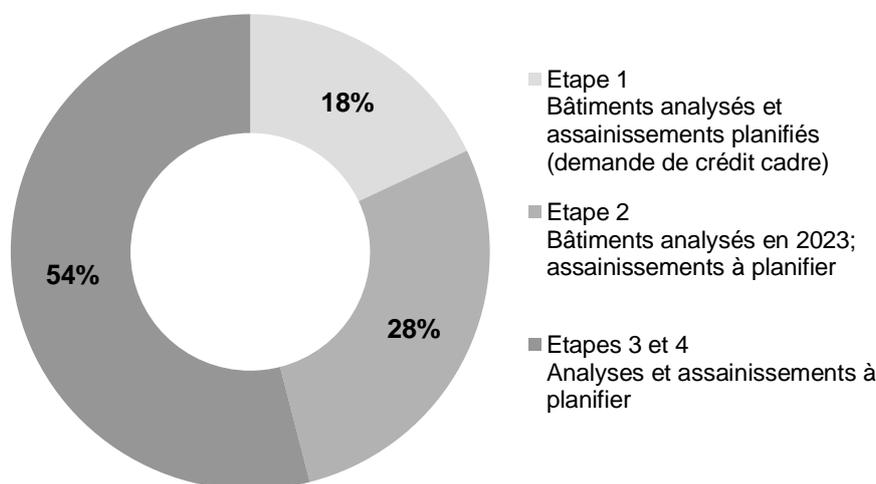
L'assainissement progressif des bâtiments tel qu'il est prévu comprend donc les améliorations énergétiques mais aussi la mise aux normes en vigueur pour la construction actuelle. L'ensemble permettra de conserver la valeur intrinsèque des bâtiments de l'Etat.

2.3 Résultats

La première étape a consisté en l'analyse de 46 bâtiments parmi les plus anciens, les plus énergivores et les plus grands catégorisés comme bâtiments de priorité 1. Un diagnostic général par bâtiment a permis d'évaluer l'état du bâtiment par élément constructif, de prioriser les assainissements et de planifier les interventions pour connaître l'investissement pluriannuel nécessaire dans un horizon à 15 ans.

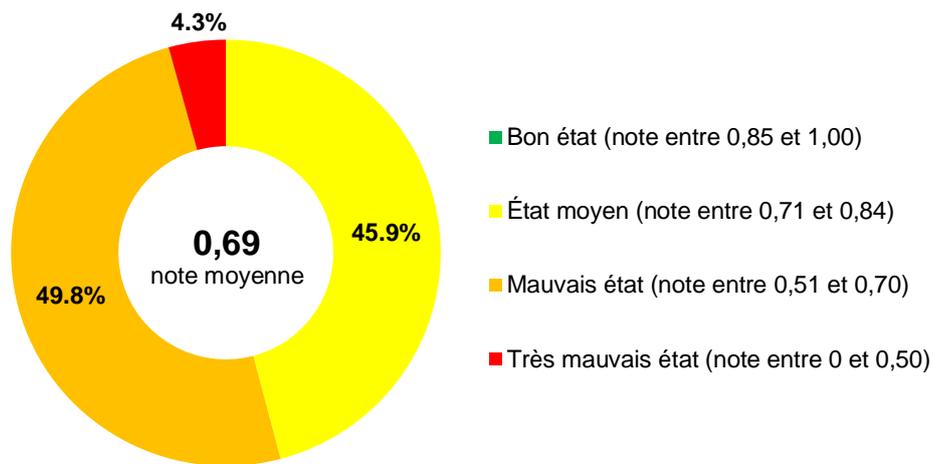
La deuxième étape, en cours d'analyse, inclut 75 bâtiments les plus anciens, les plus énergivores mais de taille moyenne ainsi que les bâtiments de la Police.

Les étapes 3 et 4, qui permettront d'avoir les diagnostics pour l'entier du parc immobilier, restent à définir.



Parc immobilier : 262 bâtiments principaux

Grâce à l'utilisation d'un logiciel de gestion technique de portefeuille des biens immobiliers, il a été possible d'améliorer et de simplifier le traitement des données ainsi que le processus de budgétisation/planification pluriannuelle. Cette démarche permet de tenir compte du cycle de vie des bâtiments, de garantir le maintien de leur valeur, de réduire les risques pour le canton en tant que propriétaire ainsi que pour leurs exploitants.



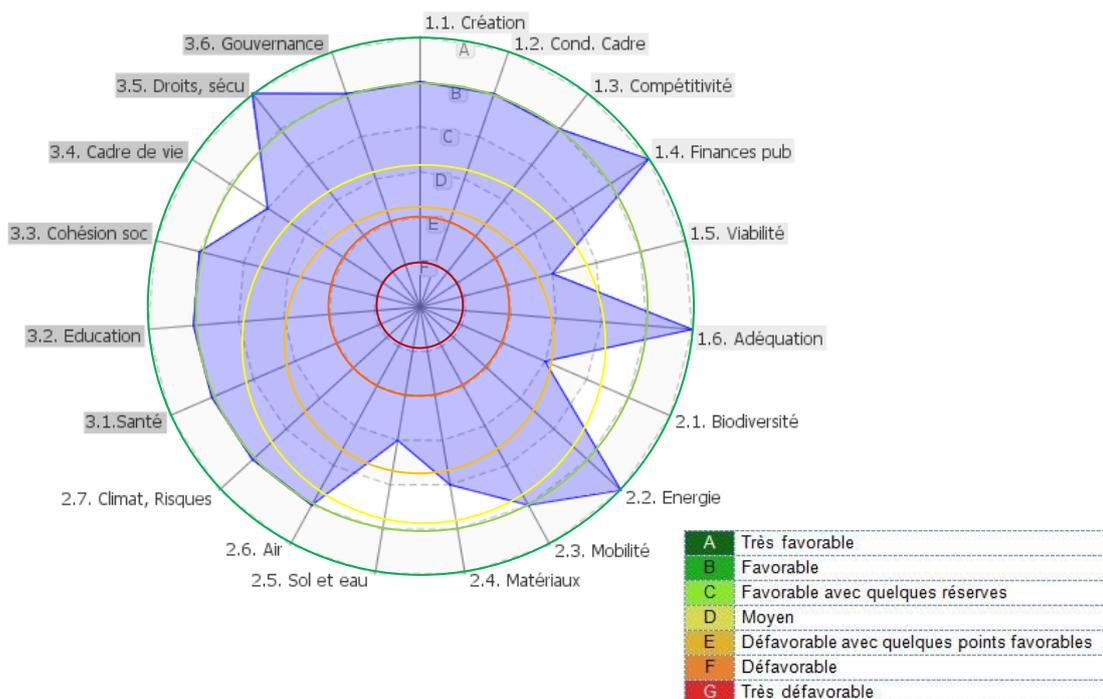
Vue d'ensemble de l'état des 46 bâtiments priorité 1 en 2023

Pour l'année d'évaluation 2023, la note moyenne de ces bâtiments est de 0,69 et se situe entre le seuil « moyen » et le seuil « mauvais ». Dans l'optique d'une gestion professionnelle, sûre et durable du parc immobilier, il convient de viser une valeur moyenne cible de 0,85.

2.4 Les effets sur le développement durable

Les effets de l'assainissement du parc immobilier sur le développement durable ont été évalués à l'aide de la Boussole 21. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle des bâtiments et la situation dans quinze ans si les assainissements sont entrepris.

Cette analyse révèle que ce projet d'assainissement des bâtiments est globalement favorable à très favorable et touche à de nombreux enjeux, eux-mêmes interconnectés, tels que la biodiversité, le climat, l'énergie, la santé et le bien-être au travail. Idéalement, un tel projet nécessiterait une gouvernance intersectorielle de manière à être exemplaire en termes de durabilité.



2.5 Conclusion

Le projet d'assainissement progressif du parc immobilier par le SBat présente les opportunités suivantes :

- > pérenniser le patrimoine de l'Etat en procédant à des assainissements systématiques ;
- > soutenir les activités économiques du canton ;
- > s'inscrire dans une logique de développement durable, permettant d'économiser de l'énergie, de garantir la santé de chacun ainsi que sa sécurité, et d'offrir un environnement de qualité à notre société.

Dans ce but, le Conseil d'Etat prépare à l'attention du Grand Conseil pour le second semestre 2024 une proposition de crédit cadre pour soutenir le financement des projets d'assainissement progressif des bâtiments du parc immobilier dans la première étape présentée ci-dessus.

Cette démarche d'assainissement du parc immobilier de l'Etat de Fribourg permettra de maintenir sa valeur et de revaloriser les bâtiments tout en laissant la possibilité de planifier la réalisation d'autres investissements en réponse aux besoins propres de l'Etat à court, moyen et long terme. Il s'inscrit aussi dans l'optique de prévoir une gestion planifiée à moyen et long terme qui ne fait pas que répondre aux urgences, mais institue bien une meilleure gestion des ressources financières et humaines pour l'entretien du parc immobilier de l'Etat.

3 Utilisation du bois et circuits courts

L'utilisation du bois et la question des circuits courts ont été fixés dans les objectifs qui s'inscrivent dès la phase préliminaire pour tout projet d'investissement en réponse à la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg.

3.1 Matériaux plus durables dans le processus de gestion de projets

En vue de limiter l'énergie grise des bâtiments de l'Etat, de réduire la consommation des ressources, d'atteindre un haut niveau de performances énergétiques et de durabilité, le SBat, avec la collaboration du Service de l'énergie, a rédigé une directive pour la durabilité des bâtiments de l'Etat, conformément à sa Stratégie de développement durable et à la politique d'exemplarité de l'Etat en matière d'énergie. Cette directive a été adoptée par la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Elle assure l'application des standards SNBS ainsi que Minergie-P-ECO / Minergie-A-ECO pour les projets de construction et de rénovation dont l'investissement est supérieur au seuil de 5 000 000 francs.

Le complément ECO offre aux labels Minergie la garantie d'un mode de construction particulièrement sain et écologique grâce à l'utilisation de systèmes et matériaux compatibles avec les principes de la construction durable (par exemple, l'utilisation de bois provenant de forêts gérées de manière durable, béton recyclé et matériaux exempts d'émissions).

3.2 Application des standards SNBS et Minergie-P-ECO / Minergie-A-ECO

Actuellement, ces standards sont intégrés dans douze projets de construction dont trois seront labélisés SNBS. Les mandataires et chef-fe-s de projets au SBat sont formés à l'application de ces standards et une personne déléguée au développement durable est chargée d'accompagner et de suivre l'utilisation de l'outil, avec le soutien d'un bureau externe.

3.3 Utilisation du bois local

Dans le but de renforcer la gestion durable des ressources, l'Etat de Fribourg a également la volonté de favoriser l'utilisation du bois et dans la mesure du possible, du bois issu des forêts dont il est propriétaire (2014-645 Directive du Conseil d'Etat relative à l'utilisation du bois dans les constructions publiques de l'Etat ainsi que dans les constructions scolaires subventionnées par l'Etat du 19 août 2014). Actuellement, cette volonté est traduite dans le cahier des charges préliminaire de tout nouveau projet et ainsi que les projets en cours lorsque cela est possible.

3.4 Prochaines démarches

Il est prévu, en 2024, de réviser la directive bois et de créer un processus clair qui définisse les jalons de mise en œuvre pour l'utilisation du bois fribourgeois dans les constructions.

4 Encouragement aux propriétaires privés

Depuis 2017, le Programme Bâtiments mis en œuvre dans le canton vise essentiellement la rénovation des bâtiments, tant en ce qui concerne l'amélioration de l'enveloppe thermique que le remplacement des systèmes de chauffages par des ressources renouvelables. Dans ce contexte, un bonus est octroyé aux propriétaires remplissant les critères ECO pour leurs projets de rénovation répondant aux exigences du label Minergie (cf. résumé des subventions ci-joint, mesure M-12 pour les rénovations et brochure ECO de Minergie consultable sur le lien www.minergie.ch/fr/certifier/eco).

Il est également à relever que seules les mesures découlant du Modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa 2015¹) sont susceptibles de pouvoir bénéficier des contributions globales de la Confédération, ce qui représente un apport non négligeable pour la concrétisation d'un programme d'encouragement. En outre, les 11 mesures figurant à ce jour dans le Programme Bâtiments du canton sont des mesures du ModEnHa, ce qui permet au canton de bénéficier des contributions globales.

Pour encourager encore plus les propriétaires à mettre en œuvre des solutions durables, notamment en ce qui concerne le choix des matériaux de construction en complément aux exigences légales de la loi sur l'énergie (LEn, RSF 770.1) une analyse approfondie est nécessaire.

Il est aussi à relever que le nouveau Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2025) est en préparation auprès de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) et que ce sujet en fait partie. Sur cette base et une fois le document validé, des adaptations de la LEn et de son règlement d'application seront proposées.

5 Conclusion

Compte tenu des travaux en cours concernant l'assainissement progressif du parc immobilier, de l'application à tout nouveau projet de construction depuis janvier 2022 des standards de construction garantissant durabilité et écologie (SNBS) ainsi que des analyses nécessaires concernant les incitations pour les propriétaires privés à l'utilisation de matériaux durables lors des assainissements de bâtiments, les premiers résultats sont attendus les prochaines années à venir.

La première étape du déploiement du crédit cadre fera l'objet de bilans intermédiaires réguliers et permettra ainsi de suivre l'évolution de la mise en place de solutions durables.

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

¹ ModEnHa 2015: www.endk.ch/fr/documentation/modele-dencouragement-harmonise-des-cantons-modenha



Bericht 2023-DIME-225

4. Juni 2024

Thermische Gebäudehülle

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-95 Glasson Benoît / Wicht Jean-Daniel, das am 30. Juni 2021 an den Staatsrat überwiesen wurde.

Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand des Postulats	2
2	Liste der sanierungsbedürftigen Gebäude des Staats	2
2.1	Hintergrund	2
2.2	Planung der Sanierung des staatlichen Immobilienbestands	3
2.3	Ergebnisse	4
2.4	Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	5
2.5	Zusammenfassung zum Teil Gebäudesanierung	6
3	Einsatz von Holz und kurze Transportwege	6
3.1	Nachhaltigere Materialien im Projektmanagementprozess	6
3.2	Anwendung der Standards SNBS und Minergie-P-ECO / Minergie-A-ECO	6
3.3	Verwendung von einheimischem Holz	6
3.4	Die nächsten Schritte	7
4	Anreize für private Hausbesitzerinnen und -besitzer	7
5	Schlussfolgerung	7

1 Gegenstand des Postulats

Mit dem am 25. Juni 2021 eingereichten und begründeten Postulat halten die Grossräte Benoît Glasson und Jean-Daniel Wicht fest, dass der Staat die Immobilienbesitzerinnen und -besitzer mit Subventionen dazu ermutigt, ihre Gebäude thermisch zu sanieren, was durchaus sinnvoll sei, weil 40 % der CO₂-Emissionen beim Heizen von Gebäuden erzeugt würden.

Die Postulanten sind überzeugt, dass die thermische Sanierung von Gebäuden, will man nachhaltig bauen und die 2000-Watt-Gesellschaft erreichen, mit ökologischen Materialien wie Holz erfolgen muss, die möglichst aus dem Inland stammen und kurze Transportwege von der Produktion bis zum Einbau aufweisen.

Mit ihrem Postulat fordern sie den Staatsrat deshalb auf:

- > eine Liste der Gebäude des Staats und seiner Unternehmen zu erstellen, die thermisch saniert werden müssen;
- > die Möglichkeit zu untersuchen, nachhaltigere Lösungen mit Materialien auf Holzbasis unter Förderung kurzer Transportwege umzusetzen, um Polystyrol in öffentlichen Gebäuden zu ersetzen;
- > zu untersuchen, wie private Eigentümerinnen und Eigentümer dazu ermutigt werden können, bei der Sanierung ihrer Immobilien nachhaltige Materialien zu bevorzugen.

In seiner Antwort vom 16. Mai 2022 stellte der Staatsrat fest, dass bestimmte der im Postulat erwähnten Massnahmen vom Staat bereits umgesetzt werden, und zwar durch die Strategie Nachhaltige Entwicklung, die Immobilienstrategie und die Politik des Staats, die darin besteht, im Energiebereich vorbildlich zu handeln. Der Staatsrat anerkannte damit die Bedeutung der laufenden Massnahmen zur energetischen Sanierung der Staatsgebäude und der Anreize für private Eigentümer, nachhaltige Materialien zu verwenden. Er forderte den Grossen Rat entsprechend auf, das Postulat anzunehmen.

In seiner Sitzung vom 23. Juni 2022 nahm der Grosse Rat das Postulat an.

2 Liste der sanierungsbedürftigen Gebäude des Staats

2.1 Hintergrund

Die strategische Achse Nr. 3 der Immobilienstrategie des Staats Freiburg «Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebenszyklus und Aufwertung des Immobilienbestands» implementiert die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Aufwertung des Kulturerbes mit mehreren Zielen. Dies umfasst die Erarbeitung einer allgemeinen Investitionsplanung für den Unterhalt der kantonalen Gebäude unter besonderer Berücksichtigung des Baudenkmals sowie die Kontrolle des baulichen Zustands von Gebäuden mittels Diagnosen, aber auch durch die Bereitstellung aktueller Datenbanken zu diesen Gebäuden.

Um dieser strategischen Achse gerecht zu werden, hat das Hochbauamt (HBA) einen technischen Bericht verfasst, der das Ergebnis einer umfangreichen, über zwei Jahre dauernden Arbeit war. Der Bericht konzentriert sich auf Gebäude, die vom Amt verwaltet werden.

Zunächst ging es um eine grundlegende Neuorganisation der Verwaltung des staatlichen Immobilienbestands durch die Festlegung von Portfolios, die den Hauptaktivitäten des Staats entsprechen. Zweitens mussten Informationen über den baulichen Zustand der Staatsgebäude gesammelt und zusammengefasst werden, um über Diagnosen für eine fundierte Entscheidungsfindung zu verfügen. Dies ermöglichte Überlegungen für eine Strategie zur Aufwertung des Staatseigentums, d. h. die Festlegung der Prioritäten für Massnahmen und der zu sanierenden Gebäude. Schliesslich konnte eine Analyse der durchzuführenden Arbeiten mit verwertbaren Methoden und Ergebnissen durchgeführt werden.

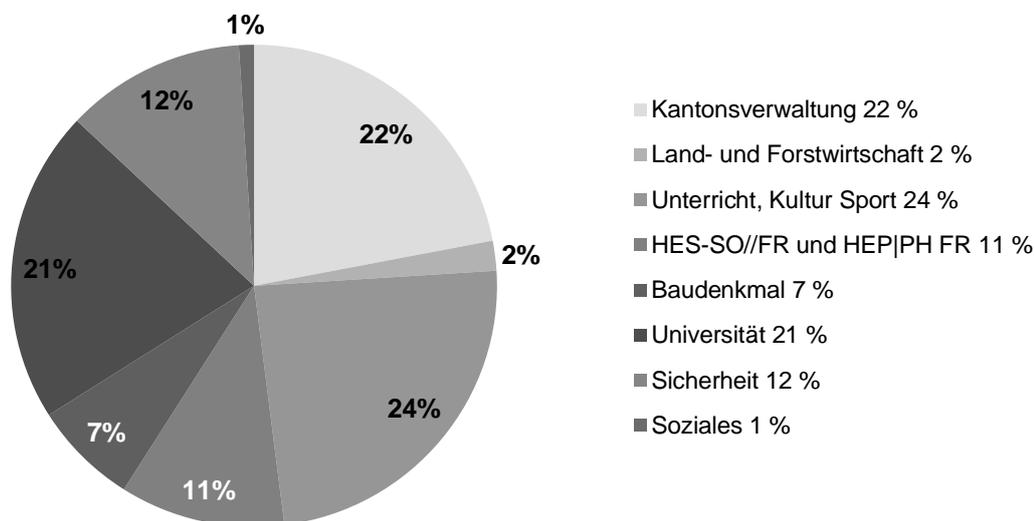
2.2 Planung der Sanierung des staatlichen Immobilienbestands

Der Immobilienbestand des Staats Freiburg besteht aus knapp 700 Objekten, davon 262 beheizt, mit einem Gesamtversicherungswert von rund zwei Milliarden Franken.

Die 262 Hauptgebäude des Staats wurden in acht für ihre Zweckbestimmung charakteristische Bereiche, die sogenannten Portfolios, eingeteilt.

Portfolio	Definition	Hauptgebäude
Unterricht Kultur Sport	Gebäude für die Sekundarstufe II Museen Sporthallen für die Sekundarstufe II	56
Universität	Gebäude für die Tertiärstufe	45
Sicherheit	Gebäude für Sicherheit und Justiz (Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte) Gebäude der kantonalen Militärbehörde (ohne Verwaltung)	61
Kantonsverwaltung	Gebäude für die Verwaltung der internen Dienststellen	41
HES-SO//FR und HEP PH FR	Gebäude für die Tertiärstufe	12
Baudenkmal	Schlösser Bollwerk (einschliesslich Türme und Tore) Kirchen, Kathedralen, Kapellen Andere historische Bauten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind	21
Land- und Forstwirtschaft	Nebengebäude und Landwirtschaftsbetriebe Wohngebäude in landwirtschaftlichen Betrieben Hütten und Chalets, die zur Bewirtschaftung von Wäldern, Feldern, Weiden und Weinbergen genutzt werden	10
Soziales	Gebäude für soziale Zwecke	16
Total		262

Aufteilung der 262 Hauptgebäude des Staats nach Portfolio (Daten von Ende 2021)



Aufteilung der Gebäudeversicherungswerte nach Portfolio für die Hauptgebäude (Daten von Ende 2021)

Die Etappen 3 und 4, in denen die Diagnosen für den gesamten Immobilienbestand erstellt werden, stehen noch aus. Das HBA schlägt vor, die grössten, ältesten und energieintensivsten der 262 beheizten Gebäude des staatlichen und vom HBA verwalteten Immobilienbestands vorrangig zu sanieren, weil so der Energieverbrauch und die CO₂-Emissionen des Staats in grossem Umfang gesenkt werden können.

So sollen in einer ersten Etappe Arbeiten an 46 Gebäuden durchgeführt werden, für die dem Grossen Rat in der zweiten Hälfte des Jahres 2024 ein Rahmenkredit unterbreitet werden wird. Die beschreibende Liste der Gebäude, die energetisch saniert werden sollen, wird Teil der Botschaft zum Kreditgesuch sein.

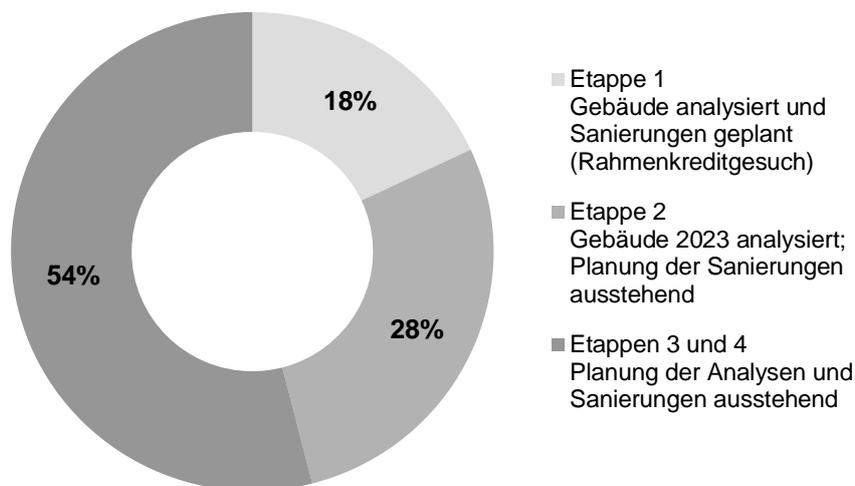
Bei den aktuellen Überlegungen zum Gebäude der Zukunft geht es nicht nur um den Verbrauch von Nutzenenergie (Primärenergie, die für Heizung, Kühlung, Warmwasser, Beleuchtung usw. verbraucht wird), sondern um einem ganzheitlichen und ausgewogenen Ansatz beim Bauen. Ziel dieses ganzheitlichen Ansatzes ist ein Gleichgewicht zwischen Energieeffizienz, baulichen Aspekten, Bauphysik, Wirtschaftlichkeit und Erhaltung des Kulturerbes, um punktuelle Eingriffe ohne Gesamtvision zu vermeiden. Die vorgesehene schrittweise Sanierung der Gebäude umfasst also neben energetischen Verbesserungen auch Anpassungen an die aktuellen Baunormen. Insgesamt wird es so möglich sein, den intrinsischen Wert der Staatsgebäude zu erhalten.

2.3 Ergebnisse

Die erste Etappe bestand in der Analyse der 46 ältesten, energieintensivsten und grössten Gebäude, die als Gebäude der Priorität 1 kategorisiert wurden. Eine allgemeine Diagnose pro Gebäude ermöglichte es, den Zustand des Gebäudes nach Bauelementen zu bewerten, die Sanierungen zu priorisieren und die Eingriffe zu planen, um die notwendigen mehrjährigen Investitionen in einem Zeithorizont von 15 Jahren zu bestimmen.

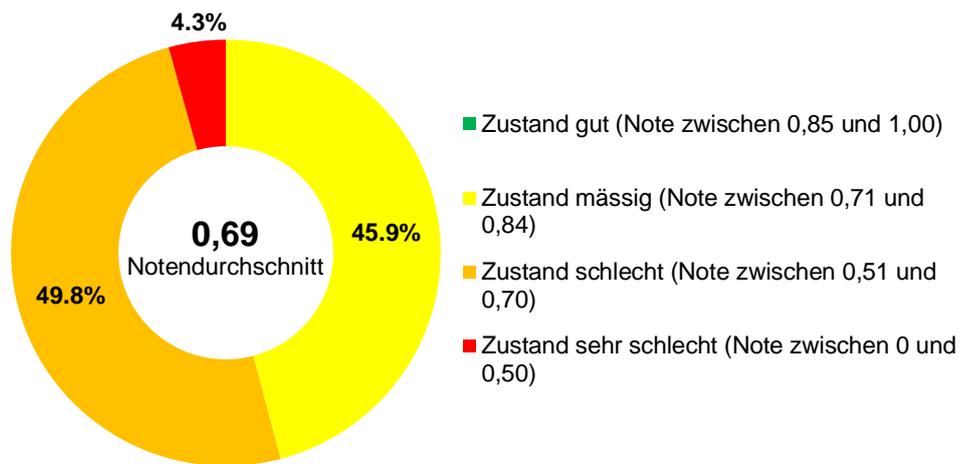
Die zweite Etappe, die derzeit im Gang ist, umfasst die Analyse von 75 der ältesten und energieintensivsten, aber nur mittelgrossen Gebäude sowie die Gebäude der Polizei.

Die Etappen 3 und 4, in denen die Diagnosen für den gesamten Immobilienbestand erstellt werden, stehen noch aus.



Immobilienbestand: 262 Hauptgebäude

Durch den Einsatz einer Software für das technische Portfoliomanagement konnten die Datenverarbeitung sowie der Prozess der Budgetierung und Mehrjahresplanung verbessert und vereinfacht werden. Damit ist es möglich, dem Lebenszyklus der Gebäude Rechnung zu tragen, deren Werterhaltung sicherzustellen und die Risiken für den Staat als Eigentümer sowie für die Betreiber zu reduzieren.



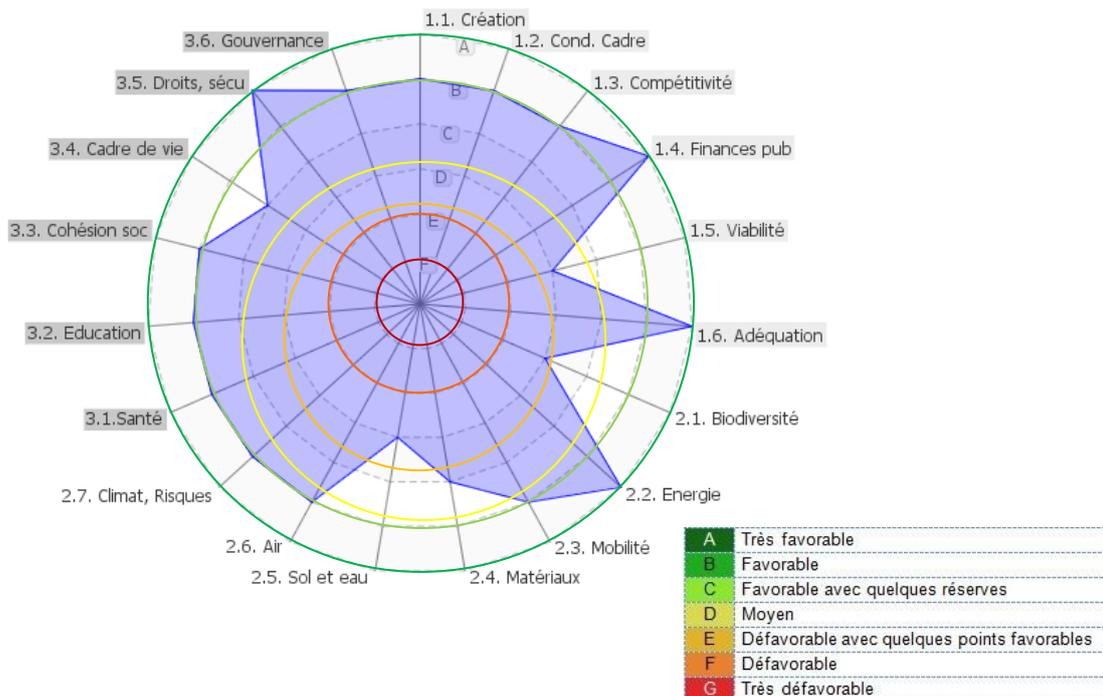
Überblick über den Zustand der 46 Gebäude der Priorität 1 im Jahr 2023

2023 lag der Notendurchschnitt dieser Gebäude bei 0,69 und damit zwischen den Schwellenwerten «mässig» und «schlecht». Im Hinblick auf eine professionelle, sichere und nachhaltige Verwaltung des Immobilienbestands muss ein Durchschnitt von 0,85 angestrebt werden.

2.4 Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Die Auswirkungen der Sanierung des Immobilienbestands auf die nachhaltige Entwicklung wurden mithilfe des Instruments Kompass21 bewertet. Diese Bewertung basiert auf einem Vergleich zwischen der aktuellen Situation der Gebäude und der Situation in 15 Jahren nach der Sanierung.

Die Analyse zeigt, dass das Projekt für die Gebäudesanierung insgesamt günstig bis sehr günstig ist und zahlreiche Herausforderungen angeht, die miteinander verbunden sind, wie Biodiversität, Klima, Energie, Gesundheit und Wohlbefinden am Arbeitsplatz. Ideal wäre eine sektorübergreifende Governance, um vorbildlich für die Nachhaltigkeit zu sein.



2.5 Zusammenfassung zum Teil Gebäudesanierung

Das Projekt zur schrittweisen Sanierung des Immobilienbestands durch das HBA erlaubt:

- > den Immobilienbestand des Staats durch systematische Sanierungen dauerhaft zu sichern;
- > die wirtschaftlichen Aktivitäten des Kantons unterstützen;
- > zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen, indem Energie gespart, die Gesundheit und Sicherheit jeder Person gewährleistet und der Gesellschaft ein qualitativ hochwertiges Umfeld geboten werden.

Der Staatsrat bereitet zuhanden des Grossen Rats für das zweite Halbjahr 2024 einen Vorschlag für einen Rahmenkredit für die Finanzierung der oben dargestellten ersten Etappe für die schrittweise Sanierung der staatlichen Gebäude vor.

Die Sanierung des Immobilienbestands des Staates Freiburg wird es ermöglichen, den Wert des Bestands zu erhalten und die Gebäude aufzuwerten. Gleichzeitig bleibt die Möglichkeit, die Durchführung weiterer Investitionen zu planen, die den kurz-, mittel- und langfristigen Bedürfnissen des Staats entsprechen. Sie entspricht auch dem Ziel, ein mittel- und langfristig angelegtes Management einzurichten, das nicht nur auf Notfälle reagiert, sondern auch eine bessere Verwaltung der finanziellen und personellen Ressourcen für den Unterhalt des Immobilienbestands des Staats erlaubt.

3 Einsatz von Holz und kurze Transportwege

Der Einsatz von Holz und der Rückgriff auf kurze Transportwege sind Ziele, die bereits in der Vorbereitungsphase für jedes Investitionsprojekt verfolgt werden, um der Strategie Nachhaltige Entwicklung des Staats Freiburg gerecht zu werden.

3.1 Nachhaltigere Materialien im Projektmanagementprozess

Mit dem Ziel, die graue Energie der Staatsgebäude zu minimieren, den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und ein hohes Niveau an Energieeffizienz und Nachhaltigkeit zu erreichen, hat das HBA in Zusammenarbeit mit dem Amt für Energie eine Weisung über die Nachhaltigkeit von Staatsgebäuden erarbeitet, die mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung und der Politik des Staats, im Energiebereich eine Vorbildfunktion einzunehmen, im Einklang steht. Diese Weisung wurde von der Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt verabschiedet und ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Sie stellt die Anwendung der Standards SNBS und Minergie-P-ECO / Minergie-A-ECO bei Bau- und Renovierungsprojekten von über 5 000 000 Franken sicher.

Mit dem Zusatzprodukt ECO von Minergie wird eine besonders gesunde und ökologische Bauweise durch die Verwendung von Systemen und Materialien, die mit den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens vereinbar sind (z. B. Verwendung von Holz aus nachhaltig bewirtschafteten Wäldern, Recyclingbeton und emissionsfreien Materialien), sichergestellt.

3.2 Anwendung der Standards SNBS und Minergie-P-ECO / Minergie-A-ECO

Derzeit sind diese Standards in zwölf Bauprojekten integriert, von denen drei mit dem SNBS-Label zertifiziert werden sollen. So werden die Planer sowie die Projektleiterinnen und Projektleiter beim HBA in der Anwendung dieser Standards geschult und die Delegierte für nachhaltige Entwicklung beim HBA wird die Anwendung des Tools begleiten und überwachen.

3.3 Verwendung von einheimischem Holz

Mit dem Ziel, die nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen zu stärken, will der Staat zudem die Verwendung von Holz, das möglichst aus Staatswäldern stammt, fördern (vgl. Richtlinie 2014-645 vom 19. August 2014 des Staatsrats über den Einsatz von Holz bei öffentlichen Bauten des Staats und bei vom Staat subventionierten Schulgebäuden). Gegenwärtig wird dieser Wille in das vorläufige Pflichtenheft jedes neuen Projekts und, wo möglich, auch in laufende Projekte aufgenommen.

3.4 Die nächsten Schritte

Es ist geplant, im Jahr 2024 die Holz-Richtlinie zu überarbeiten und ein klares Verfahren einzuführen, der die Umsetzungsmeilensteine für die Verwendung von Freiburger Holz im Bauwesen festlegt.

4 Anreize für private Hausbesitzerinnen und -besitzer

Seit 2017 zielt das im Kanton umgesetzte Gebäudeprogramm hauptsächlich auf die Renovierung von Gebäuden ab, sowohl was die Verbesserung der thermischen Hülle als auch den Ersatz von Heizsystemen durch erneuerbare Ressourcen betrifft. In diesem Rahmen wird Eigentümerinnen und Eigentümern ein Zusatzbeitrag für Renovationsprojekte gewährt, die die Vorgaben des Labels Minergie-ECO erfüllen (siehe Zusammenfassung der Subventionen, Massnahme M-12 für Renovationen sowie ECO-Broschüre von Minergie, die unter dem Link www.minergie.ch/de/zertifizieren/eco eingesehen werden kann).

Es ist auch zu beachten, dass nur Massnahmen gemäss dem Harmonisierten Fördermodell der Kantone (HFM 2015¹) in den Genuss von Globalbeiträgen des Bundes kommen können, was für die Konkretisierung eines Förderprogramms einen nicht zu unterschätzenden Beitrag darstellt. Darüber hinaus sind alle 11 Massnahmen, die im Gebäudeprogramm des Kantons aufgeführt sind, Massnahmen des HFM, wodurch der Kanton von den Globalbeiträgen profitieren kann.

Um zu bestimmen, wie die Eigentümerschaft noch mehr zur Umsetzung nachhaltiger Lösungen ermutigt werden kann, insbesondere was die Wahl der Baumaterialien in Ergänzung zu den gesetzlichen Anforderungen des Energiegesetzes (EnGe, SGF 770.1) betrifft, und welches die möglichen Finanzierungsquellen sind, ist eine gründliche Analyse erforderlich.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass neue Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEN 2025) bei der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) in Vorbereitung sind und dieses Thema Bestandteil davon ist. Auf dieser Grundlage und nach der Validierung des Dokuments werden dann Anpassungen des EnG und seiner Ausführungsverordnung vorgeschlagen.

5 Schlussfolgerung

Die laufenden Arbeiten zur schrittweisen Sanierung des Immobilienbestands, der Anwendung der Baustandards für Nachhaltigkeit und Ökologie (SNBS) bei allen neuen Bauprojekten seit Januar 2022 sowie die notwendigen Analysen bezüglich der Anreize für private Eigentümerinnen und Eigentümer, bei Gebäudesanierungen nachhaltige Materialien zu verwenden, sollten in den kommenden Jahren erste Ergebnisse zeitigen.

Die erste Etappe der Umsetzung des Rahmenkredits wird Gegenstand regelmässiger Zwischenbilanzen sein und so eine Kontrolle der Fortschritte bei der Umsetzung nachhaltiger Lösungen erlauben.

Abschliessend ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

¹ HFM 2015: www.endk.ch/de/dokumentation/harmonisiertes-foerdermodell-der-kantone-hfm



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2022-GC-148

Garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique

Auteur-e-s :	Zurich Simon / Rey Alizée / Levrat Marie / Kubski Grégoire / Berset Solange / Mauron Pierre / Moussa Elias / Pythoud-Gaillard Chantal / Savoy Françoise / Hauswirth Urs
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	25.08.2022
Développement :	25.08.2022
Transmission au Conseil d'Etat :	26.08.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	11.06.2024

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 25 août 2022, les député-e-s Simon Zurich, Alizée Rey, Marie Levrat, Grégoire Kubski, Solange Berset, Pierre Mauron, Elias Moussa, Chantal Pythoud-Gaillard, Françoise Savoy et Urs Hauswirth rappelle qu'en raison de différents événements, la sécurité de l'approvisionnement électrique est menacée à court terme. Les auteur-e-s estiment que cette situation découle d'un manque d'investissements dans les sources d'énergie renouvelable indigène. Dans le but d'attendre un objectif de 1 000 000 kWp jusqu'à fin 2025, ils demandent au Conseil d'Etat de :

- > couvrir de panneaux photovoltaïques les toits et les façades adaptés des bâtiments appartenant à l'Etat et aux entreprises dans lesquelles il détient une majorité des actions ;
- > de mettre à disposition des communes un fonds pour encourager la couverture des toits des bâtiments communaux adaptés ;
- > d'identifier, en commençant par les bâtiments bien situés et dont les toits sont particulièrement indiqués pour la production photovoltaïque (par exemple grands toits industriels, serres), tous les bâtiments privés adaptés non encore couverts ou partiellement couverts et permettant les meilleurs rendements durant les mois d'hiver et de financer leur couverture, dans le cadre d'une convention avec les privés ;
- > d'installer des panneaux photovoltaïques le long des routes cantonales adaptées et de participer au projet de la Confédération visant à équiper de panneaux photovoltaïques les bords d'autoroutes situés sur le territoire cantonal ;
- > de prendre les mesures nécessaires afin de développer la production industrielle de panneaux photovoltaïque dans le canton et d'encourager la formation du personnel nécessaire aux différentes étapes, en collaboration avec les entreprises privées et les institutions de formation.

Le Conseil d'Etat règle la mise en œuvre et identifie les instruments pertinents.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il est à rappeler que la sécurité d'approvisionnement énergétique du pays relève de la compétence de la Confédération et de la branche énergétique en application de la loi fédérale sur l'énergie (LEne, RS 730.0) et la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl, RS 734.7), s'agissant spécifiquement de la production et de la distribution de l'énergie électrique. Avec la Confédération, les cantons créent les conditions générales nécessaires pour que cette branche puisse assurer l'approvisionnement énergétique de manière optimale dans l'intérêt général (art.6 al.2 LEne).

A ce jour et s'agissant du solaire photovoltaïque, Fribourg fait partie des cantons ayant la plus grande croissance d'installations sur son territoire, ainsi que la plus grande densité de surface solaire rapportée à sa population. A fin 2022, le canton comptait plus de 11 300 installations solaires photovoltaïque pour une puissance totale installée de 230 000 kWp et une production d'énergie injectée dans le réseau de 183 GWh.

En outre, la progression annuelle d'installations solaires photovoltaïques dans le canton a été de +16 % s'agissant de la puissance (kW) installée entre 2020 et 2021, et de +20 % entre 2021 et 2022. Ceci signifie que, tenant compte de cette évolution déjà très importante, il faudra environ 20 ans pour atteindre 1 000 000 kWp installés dans le canton. Dès lors, sans même prendre en considération le manque important de main d'œuvre déjà actuel et l'approvisionnement parfois défaillant en matériel – la situation n'est pas près de s'arranger à court et moyen termes-, l'atteinte de cet objectif pour 2025 est juste impossible.

Le Conseil d'Etat tient aussi à rappeler qu'il a adopté en août 2023 une stratégie solaire photovoltaïque¹, dont l'objectif est d'atteindre une production de 600 GWh/an en 2035, et de 1300 GWh/an d'ici 2050. Pour ce faire, il a établi un plan de mesures qu'il a par ailleurs déjà commencé en mettre en œuvre.

Ceci étant précisé, le Conseil d'Etat peut donner les informations suivantes aux différents points soulevés par les députés :

(Ad lemme 1) Couvrir de panneaux photovoltaïques les toits et les façades adaptés des bâtiments appartenant à l'Etat et aux entreprises dans lesquelles il détient une majorité des actions

Afin de réduire ses charges énergétiques et d'atteindre la neutralité carbone, l'Etat de Fribourg installe des panneaux photovoltaïques sur ses bâtiments. Le canton répond ainsi également au principe d'exemplarité défini par la législation et à ses engagements dans le cadre de la stratégie énergétique qu'il a adoptée.

Depuis 2012, des panneaux photovoltaïques ont été posés en contracting sur la majorité des toitures des bâtiments de l'Etat n'ayant pas ou peu de contraintes (pas de protection patrimoniale, toiture en bon état, de grande surface, etc.) en produisant environ 2300 MWh annuels, utilisés en quasi-totalité en autoconsommation. Cette production correspond à la consommation annuelle d'environ 700 ménages. Actuellement, l'Etat investit autant que possible dans l'achat d'installations solaires pour des raisons d'exemplarité et de rentabilité.

¹ <https://www.fr.ch/deef/sde/actualites/le-conseil-detat-adopte-une-strategie-solaire-photovoltaique-ambitieuse>

Lors de l'élaboration de projets de nouvelle construction ou de rénovation, la pose d'installations solaires en toiture et en façade est systématiquement étudiée et maximisée conformément aux objectifs fixés dans la directive relative à la durabilité des bâtiments de l'Etat et à l'application des standards SNBS, Minergie-P-ECO et Minergie-A-ECO. La prise en compte du potentiel solaire en façade est récente et il s'avère que jusqu'à présent, le ratio coût/bénéfice a été dans la majorité des cas trop faible pour justifier ladite installation.

Les bâtiments de l'Etat sont aussi particulièrement concernés par des contraintes patrimoniales. En effet près de 40 % des 389 objets principaux et secondaires de l'Etat sont recensés ou protégés, dont la moitié en catégorie A. Une coordination avec le Service des biens culturels est donc indispensable pour faciliter la pesée des intérêts et trouver – lorsque c'est possible – des solutions qui parviennent à concilier les objectifs de politique énergétique et la protection des biens culturels.

Afin de consolider la planification actuelle et accélérer le déploiement des futures installations solaires, des études du potentiel solaire sur les bâtiments et sur les parkings du parc immobilier de l'Etat sont en cours.

En parallèle, le Service des bâtiments met également en œuvre des mesures pour diminuer la consommation d'énergie dans ses bâtiments à travers des optimisations des réglages et améliorations techniques. A titre d'exemple, entre 2021 et 2022, la diminution de la consommation d'énergie de tous les bâtiments exploités par le Service représente 654 860 kWh soit 4,1 % d'économie, ce qui équivaut à la consommation de 218 ménages.

(Ad lemme 2) Mettre à disposition des communes un fonds pour encourager la couverture des toits des bâtiments communaux adaptés

Dans sa réponse à la motion 2022-GC-72, à la demande relativement similaire de créer une « Nouvelle base légale pour la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, avec la possibilité d'un cofinancement par des privés », le Conseil d'Etat avait répondu comme suit :

« Il est en premier lieu important de préciser que le solaire photovoltaïque est actuellement soutenu financièrement par la Confédération, dont la gestion du programme a été confiée à l'organisation Pronovo. A ce niveau, l'aide financière se situe entre 15 % et 30 % selon la puissance de l'installation. En outre, les investissements pour la réalisation d'installations solaires photovoltaïques peuvent être déduits fiscalement. Ainsi le coût de production de cette énergie se situe à environ 11 ct./kWh pour des petites réalisations et sensiblement en dessous de 10 ct./kWh pour les plus grandes installations. De plus, comme annoncé récemment par les distributeurs d'électricité, les tarifs de reprise du courant issu des installations photovoltaïques seront réhaussés dès 2023 (14.45 ct./kWh chez Groupe E) et seront nettement plus élevés que le coût de production. Ainsi, les investissements pour ces installations sont rapidement amortis (moins de 10 ans), alors que les fabricants garantissent une production sur une période très souvent supérieure à 20 ans. Cela signifie que les installations solaires photovoltaïques sont déjà très compétitives en regard des prix du marché. Par conséquent, il n'est clairement pas nécessaire de compléter les aides actuelles par d'autres aides cantonales.

S'agissant de la création d'un éventuel fonds pour la réalisation d'infrastructures d'énergie photovoltaïque, la volonté des motionnaires n'est pas vraiment claire sur son affectation :

- a) L'Etat met en place un nouveau programme de subventionnement pour les installations solaires photovoltaïques, malgré le fait que le prix du kWh produit actuellement est compétitif ?*
- b) L'Etat devient-il un investisseur dans des projets photovoltaïques, auquel cas il risquerait d'instaurer une concurrence déloyale avec le marché ?*
- c) L'Etat procède à l'octroi de prêts, sachant que le marché offre une multitude de solutions possibles de financement pour les installations photovoltaïques (tiers investisseurs, coopératives, financement participatifs, location de toitures, prêts à taux préférentiels, ...), parfois sans même apporter une partie de fond propre ?*

En outre, le Conseil d'Etat relève finalement que le problème au développement trop lent du solaire photovoltaïque ne peut être principalement imputé au financement des projets, mais trouve probablement sa raison dans les causes suivantes :

- > Le cadre légal fédéral doit être adapté afin de rendre plus attractif la valorisation de cette énergie sur le marché. Par exemple, il faudrait que les propriétaires d'installations photovoltaïques puissent accéder directement au marché afin d'écouler le surplus d'énergie produite par leur installation, au prix du marché. Autres possibilités, la mise en place de dispositions permettant une meilleure prise en compte des capacités de stockage par le biais des ouvrages de pompage-turbinage, bien présents en Suisse et encore sous-exploités, ou encore des adaptations tarifaires à concrétiser avec l'introduction au plus tard en 2027 des compteurs intelligents.*
- > Il manque cruellement de main d'œuvre et les entreprises peinent à engager. C'est dans ce sens qu'une étude est cours dans le canton (postulat 2021-GC-94, La reconversion professionnelle comme clé de la transition énergétique) afin de renforcer la formation dans ce domaine dans le but de concrétiser la stratégie énergétique. Groupe E a par ailleurs créé sa propre structure pour former des professionnels dans le domaine du solaire photovoltaïque, laquelle rencontre un succès certain.*
- > La crise sanitaire et la guerre en Ukraine influencent considérablement le marché et il y a lieu de relever actuellement de sérieux problèmes de fourniture de matériel, notamment pour ce qui concerne les installations solaires photovoltaïques. Toutefois, à ce jour et même si le cadre légal était idéal, le temps d'attente pour la réalisation d'une installation solaire photovoltaïque se situe à près de 6 mois dans le meilleur des cas, et ce pour autant qu'une entreprise ait bien voulu/pu proposer une offre. Dès lors, partant de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la mise sur pied d'un fonds pour la création d'infrastructures d'énergies photovoltaïques ne fait pas de sens. Par ailleurs, les projets présentant un caractère de projets de « recherche et développement » continueront à être soutenus par le Fonds cantonal de l'énergie, comme ce peut être déjà le cas actuellement. »*

Cette réponse demeure dans les grandes lignes tout à fait d'actualité. En outre, tenant compte de l'évolution de la situation, quelques précisions et compléments doivent toutefois être apportées :

- > En 2024, Groupe E a maintenu à 14.45 ct/kWh son tarif de reprise de l'électricité issue des installations de production d'énergie renouvelable jusqu'à 1 MW raccordées à son réseau.*
- > La loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (Mantelerlass) a été adoptée le 9 juin 2024 en votation populaire suite à un référendum et prévoit notamment :*

- > pour les installation de moins de 150 kW, un tarif de reprise unifié au niveau Suisse et indexé sur le marché ;
- > la création du nouveau modèle de communautés électriques locales (CEL) favorisant l'autoconsommation sur une étendue géographique relativement large, à l'échelle d'une commune, en utilisant le réseau de distribution existant. A rappeler que les regroupements de consommation propre seront soutenues par l'Etat suite à l'acceptation par le Grand Conseil en septembre 2023 de la motion 2022-GC-150.
- > L'étude relative à la reconversion professionnelle dans le canton est toujours en cours et des résultats sont attendus pour courant 2024.
- > Comme mentionné précédemment, le Conseil d'Etat a adopté en août 2023 sa stratégie solaire photovoltaïque et prévoit de mettre nouvellement sur le réseau 600 GWh/an dès 2035 et 1300 GWh/an dès 2050. Pour ce faire, plusieurs mesures sont en phase de concrétisation, dont des séances d'informations à destination des propriétaires menées un peu partout dans le canton avec le soutien des communes ainsi que les journées fribourgeoises du solaire photovoltaïque qui se tiendront les 27 et 28 septembre 2024. Un groupe de travail interne à l'administration étudie également les moyens de mieux valoriser les surfaces au sol en zones à bâtir, idéalement pour développer de grandes surfaces solaires PV dans le canton.

Ce qui précède met bien en évidence le fait que la mise à disposition d'un fonds pour encourager la couverture des toits des bâtiments communaux ne fait pas de sens.

(Ad lemme 3) Identifier, en commençant par les bâtiments bien situés et dont les toits sont particulièrement indiqués pour la production photovoltaïque (par exemple grands toits industriels, serres), tous les bâtiments privés adaptés non encore couverts ou partiellement couverts et permettant les meilleurs rendements durant les mois d'hiver et de financer leur couverture, dans le cadre d'une convention avec les privés

Il existe déjà différents outils permettant d'évaluer la production d'électricité solaire photovoltaïque sur les bâtiments. Par exemple, l'Office fédéral de l'énergie met à disposition une application interactive accessible sur www.toitsolaire.ch qui renseigne chaque bâtiment sur son aptitude à exploiter l'énergie solaire en toiture ou en façade. Il convient aussi de souligner que la production solaire en hiver va demeurer somme toute marginale en raison du faible ensoleillement durant cette période (10–15 % semestre hiver, 85–90 % semestre été), et en particulier sur le plateau suisse où se situe l'essentiel du parc bâti.

De plus, la stratégie solaire photovoltaïque susmentionnée fait état du potentiel de développement par secteurs.

Finalement, s'agissant le fait de financer les installations solaires PV, nous renvoyons à la réponse de la question n° 2.

(Ad lemme 4) Installer des panneaux photovoltaïques le long des routes cantonales adaptées et de participer au projet de la Confédération visant à équiper de panneaux photovoltaïques les bords d'autoroutes situés sur le territoire cantonal

Le Service des ponts et chaussées SPC a axé en priorité son action sur la réduction de la consommation d'énergie. Dans ce sens, le changement d'ampoules dans les tunnels de la route de contournement de Bulle entre 2020 et 2021 (passage au LED) a permis une réduction de la

consommation globale d'électricité de 27 % entre 2019 (720 MWh) et 2022 (525 MWh) sans diminuer le degré de sécurité des usagers de ces ouvrages souterrains.

En parallèle, le SPC a équipé de panneaux solaires les bâtiments qui s'y prêtent (pas de travaux importants touchant la toiture prévus ces prochaines années) et dont il est utilisateur, à savoir les dépôts des cantonniers et la halle à sel à Chénens. Certaines installations sont déjà en fonction (Romont, Löwenberg, Saussivue), d'autres sont en procédure ou en cours de montage (Chénens).

Concernant les routes elles-mêmes, le SPC a lancé en premier lieu une étude préliminaire sur le potentiel de production énergétique au moyen de panneaux solaires sur les deux tronçons de routes cantonales gros consommateurs d'énergie, à savoir la route de contournement de Bulle et les ouvrages du pont de la Poya. Au vu de son potentiel élevé, le projet sur les talus de la route de contournement de Bulle a été priorisé ; il est actuellement en phase de planification avec Gruyère Energie SA . Il est aussi suivi en tant que « projet pilote » par le groupe de travail susmentionné, dont le SPC fait partie, afin de pouvoir potentiellement déployer le concept sur d'autres surfaces au sol en zones à bâtir.

En parallèle, le SPC a lancé un mandat pour faire l'inventaire du potentiel photovoltaïque sur l'ensemble de son réseau (640 km) pour ensuite fixer des priorités d'action.

(Ad lemme 5) Prendre les mesures nécessaires afin de développer la production industrielle de panneaux photovoltaïque dans le canton et d'encourager la formation du personnel nécessaire aux différentes étapes, en collaboration avec les entreprises privées et les institutions de formation

La production industrielle de panneaux photovoltaïques s'inscrit dans un marché très compétitif dominé très largement par la Chine. Quelques producteurs de panneaux sont actifs en Europe, très peu en Suisse. Le canton de Fribourg héberge par ailleurs à Romont un fabricant de panneaux solaires colorés haute performance pour les toits, les façades, les balcons et les balustrades, à savoir la société Kromatix.

Toutefois, le Conseil d'Etat n'entend pas prendre de mesures particulières afin de développer la production industrielle de panneaux photovoltaïques dans le canton.

S'agissant finalement d'encourager la formation du personnel dans le but de disposer dans le canton de personnes qualifiées en suffisance sur le marché, et comme susmentionné, un groupe de travail a été constitué avec les services concernés de l'Etat et les organisations professionnelles du canton pour étudier cette question. L'étude relative à la reconversion professionnelle dans le canton est en cours et des résultats sont attendus dans le courant de cette année.

En conclusion, au vu des éléments évoqués dans sa réponse, le Conseil d'Etat propose le rejet du mandat.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag 2022-GC-148

Sicherung der Stromversorgung

Urheber/innen:	Zurich Simon / Rey Alizée / Levrat Marie / Kubski Grégoire / Berset Solange / Mauron Pierre / Moussa Elias / Pythoud-Gaillard Chantal / Savoy Françoise / Hauswirth Urs
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	25.08.2022
Begründung:	25.08.2022
Überweisung an den Staatsrat:	26.08.2022
Antwort des Staatsrats:	11.06.2024

I. Zusammenfassung des Auftrags

In dem am 25. August 2022 eingereichten und begründeten Auftrag erinnern die Grossrätinnen und Grossräte Simon Zurich, Alizée Rey, Marie Levrat, Grégoire Kubski, Solange Berset, Pierre Mauron, Elias Moussa, Chantal Pythoud-Gaillard, Françoise Savoy und Urs Hauswirth daran, dass die Stromversorgungssicherheit aufgrund verschiedener Ereignisse kurzfristig gefährdet ist. Die Urheberinnen und Urheber sind der Ansicht, dass diese Situation auf mangelnde Investitionen in einheimische erneuerbare Energiequellen zurückzuführen ist. Um bis Ende 2025 das Ziel von 1 000 000 kWp zu erreichen, fordern sie den Staatsrat auf:

- > auf den dafür geeigneten Dächern und Fassaden von Gebäuden, die dem Staat oder Unternehmen, an denen er die Aktienmehrheit hält, gehören, Photovoltaikanlagen zu installieren;
- > über einen Fonds die Gemeinden bei der Installation von Photovoltaikanlagen auf den Dächern von geeigneten Gemeindegebäuden finanziell zu unterstützen;
- > beginnend mit Gebäuden in guter Lage, deren Dächer sich besonders für die Produktion von Solarstrom eignen (z. B. grosse Industriedächer, Gewächshäuser), alle geeigneten privaten Gebäude zu identifizieren, die noch nicht oder nur teilweise ausgerüstet sind und die in den Wintermonaten die besten Erträge ermöglichen, und die Installation von Modulen auf diesen Gebäuden im Rahmen einer Vereinbarung mit Privaten zu finanzieren;
- > entlang geeigneter Kantonsstrassen Photovoltaikanlagen zu installieren und sich am Projekt des Bundes zu beteiligen, das zum Ziel hat, die auf dem Kantonsgebiet liegenden Autobahnborde mit Photovoltaikanlagen auszustatten;
- > die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die industrielle Produktion von Photovoltaikanlagen im Kanton zu entwickeln und die Ausbildung des für die verschiedenen Arbeitsschritte erforderlichen Personals in Zusammenarbeit mit Privatunternehmen und Bildungseinrichtungen zu fördern.

Weiter wird der Staatsrat aufgefordert, die Umsetzung zu regeln und die relevanten Instrumente zu identifizieren.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Energieversorgungssicherheit des Landes, namentlich betreffend die Produktion und Verteilung von elektrischer Energie, gemäss Energiegesetz (EnG, SR 730.0) und Stromversorgungsgesetz (StromVG, SR 734.7) in die Zuständigkeit des Bundes und der Energiewirtschaft fällt. Bund und Kantone sorgen für die Rahmenbedingungen, die erforderlich sind, damit die Energiewirtschaft diese Aufgabe im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann (Art. 6 Abs. 2 EnG).

Heute gehört Freiburg in Bezug auf die photovoltaische Solarenergie zu den Kantonen mit dem grössten Wachstum an Installationen auf seinem Gebiet sowie der höchsten Dichte an Solarflächen im Verhältnis zur Bevölkerung. Ende 2022 gab es im Kanton mehr als 11 300 Photovoltaikanlagen mit einer installierten Gesamtleistung von 230 000 kWp und einer ins Netz eingespeisten Energieproduktion von 183 GWh.

Darüber hinaus wuchs die installierte Leistung (kW) der Photovoltaikanlagen im Kanton um 16 % zwischen 2020 und 2021 und um 20 % zwischen 2021 und 2022. Unter Berücksichtigung dieser bemerkenswerten Entwicklung wird es somit rund 20 Jahre dauern, bis 1 000 000 kWp im Kanton installiert sind. Das Erreichen des im Auftrag postulierten Ziels bis 2025 ist somit unmöglich. Darin noch nicht berücksichtigt sind der heute bestehende erhebliche Fachkräftemangel und die teilweise mangelhafte Versorgung mit Material – eine Situation, die sich kurz- und mittelfristig nicht verbessern wird und das Erreichen des Ziels zusätzlich erschwert.

Der Staatsrat möchte auch daran erinnern, dass er im August 2023 seine Photovoltaik-Strategie¹ verabschiedet hat, deren Ziel es ist, bis 2035 eine Produktion von 600 GWh/Jahr und bis 2050 von 1300 GWh/Jahr zu erreichen. Zu diesem Zweck hat er einen Massnahmenplan erstellt, mit dessen Umsetzung er bereits begonnen hat.

Nach diesen einleitenden Worten kann der Staatsrat zu den verschiedenen von den Abgeordneten angesprochenen Punkten folgende Informationen geben:

(Punkt 1) Auf den dafür geeigneten Dächern und Fassaden von Gebäuden, die dem Staat oder Unternehmen, an denen er die Aktienmehrheit hält, gehören, Photovoltaikanlagen installieren

Um seine Energiekosten zu senken und die CO₂-Neutralität zu erreichen, installiert der Staat Freiburg auf seinen Gebäuden Photovoltaikanlagen. Auf diese Weise wird der Staat zudem dem Grundsatz der Vorbildlichkeit gerecht, der im kantonalen Recht definiert ist, und er erfüllt seine Verpflichtungen im Rahmen seiner Energiestrategie.

Seit 2012 wurden auf den meisten Dächern von Staatsgebäuden, die sich dafür eignen (nicht dem Kulturgüterschutz unterstellt, Dach in gutem Zustand, grosse Fläche usw.), Solarmodule im Contracting-Modell installiert. Damit können jährlich etwa 2300 MWh produziert werden, die fast vollständig für den Eigenverbrauch genutzt werden. Diese Produktion entspricht dem jährlichen Verbrauch von etwa 700 Haushalten. Derzeit investiert der Staat, um seiner angestrebten Vorbildfunktion gerecht zu werden und die Kosteneffizienz zu verbessern, so viel wie möglich in den Kauf von Solaranlagen.

¹ <https://www.fr.ch/de/vwbd/afe/news/der-staatsrat-beschliesst-eine-ehrgeizige-fotovoltaiik-strategie>

Bei der Ausarbeitung von Neubau- oder Renovierungsprojekten wird die Installation von Solaranlagen auf dem Dach und an der Fassade systematisch untersucht und maximiert, in Übereinstimmung mit den Zielen, die in der Richtlinie über die Nachhaltigkeit von Staatsgebäuden festgelegt sind, und in Anwendung der Standards SNBS, Minergie-P-ECO und Minergie-A-ECO. Die Berücksichtigung des Solarpotenzials an der Fassade ist neu und es zeigt sich, dass bislang das Nutzen-Kosten-Verhältnis in den meisten Fällen zu niedrig war, um eine Installation zu rechtfertigen.

Die Gebäude des Staats sind zudem in besonders hohem Mass von Denkmalschutzaufgaben betroffen. In der Tat sind fast 40 % der 389 Haupt- und Nebenobjekte des Staats verzeichnet oder geschützt, die Hälfte davon in der Kategorie A. Eine Koordination mit dem Amt für Kulturgüter ist daher unerlässlich, um die Interessenabwägung zu erleichtern und möglichst Lösungen zu finden, mit denen die energiepolitischen Ziele mit dem Schutz der Kulturgüter in Einklang gebracht werden können.

Um die aktuelle Planung zu konsolidieren und den Einsatz zukünftiger Solaranlagen zu beschleunigen, werden derzeit Studien zum Solarpotenzial auf den Gebäuden und Parkplätzen des Staats durchgeführt.

Parallel dazu trifft das Hochbauamt auch Vorkehrungen, um den Energieverbrauch in seinen Gebäuden durch Optimierungen der Einstellungen und technische Verbesserungen zu senken. So konnte beispielsweise zwischen 2021 und 2022 der Energieverbrauch aller vom Hochbauamt verwalteten Gebäude um 654 860 kWh oder 4,1 % gesenkt werden, was dem Verbrauch von 218 Haushalten entspricht.

(Punkt 2) Über einen Fonds die Gemeinden bei der Installation von Photovoltaikanlagen auf den Dächern von geeigneten Gemeindegebäuden finanziell unterstützen

In seiner Antwort auf die Motion 2022-GC-72 hatte der Staatsrat auf eine ähnliche Forderung (Schaffung einer neuen Gesetzesgrundlage für die Errichtung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds, der durch Private mitfinanziert werden kann), wie folgt geantwortet:

«Als Erstes soll präzisiert werden, dass die Fotovoltaik zurzeit vom Bund finanziell unterstützt wird. Dieser hat die Verwaltung des Programms der Organisation Pronovo übertragen. Die finanzielle Unterstützung liegt je nach Leistung der Anlage zwischen 15 % und 30 %. Ausserdem können die Investitionen für den Einbau von Fotovoltaikanlagen von den Steuern abgezogen werden. Somit liegen die Produktionskosten für diese Energieart bei etwa 11 Rp./kWh für Kleinanlagen und deutlich unter 10 Rp./kWh für die grösseren Anlagen. Wie kürzlich von den Stromversorgern angekündigt, werden die Tarife für die Einspeisung von Strom aus Fotovoltaikanlagen ab 2023 angehoben (14.45 Rp./kWh bei Groupe E), so dass sie deutlich über den Erzeugungskosten liegen. Investitionen in derartige Anlagen können dadurch rasch amortisiert werden (in weniger als 10 Jahren), dies bei einer von den Herstellern garantierten Produktionszeit von sehr oft über 20 Jahren. Das bedeutet, dass die Fotovoltaikanlagen angesichts der Marktpreise bereits sehr wettbewerbsfähig sind. Daher ist es eindeutig nicht notwendig, die derzeitige Unterstützung durch kantonale Beiträge zu ergänzen.

Was die allfällige Schaffung eines Fotovoltaik-Infrastrukturfonds betrifft, geht aus der Motion nicht klar hervor, wofür die Mittel eingesetzt werden sollen.

- a) Soll der Staat ein neues Förderprogramm für Fotovoltaikanlagen aufstellen, auch wenn der aktuelle kWh-Preis sehr wettbewerbsfähig ist?*
- b) Soll der Staat als Investor von Fotovoltaik-Projekten auftreten, auch wenn er dadurch auf dem Markt eine Wettbewerbsverzerrung verursachen könnte?*
- c) Gibt der Staat Darlehen, obwohl es auf dem Markt zahlreiche Finanzierungslösungen für Fotovoltaikanlagen gibt, wobei teils gar kein Eigenkapital investiert werden muss (Drittinvestoren – ohne Eigeninvestition durch Eigentümer; Genossenschaften – gemeinschaftliche Finanzierung der Investitionen und Betriebskosten; Beteiligungsfinanzierung – Mitfinanzierung durch Dritte; Vermietung von Dachflächen – der Eigentümer stellt einem Investor einzig sein Dach zur Verfügung; Darlehen zu Vorzugszinsen usw.)?*

Im Übrigen weist der Staatsrat darauf hin, dass der Hauptgrund für den allzu langsamen Ausbau der Fotovoltaik nicht in der Projektfinanzierung liegt, sondern wahrscheinlich auf Folgendes zurückzuführen ist:

- > Der gesetzliche Rahmen des Bundes muss angepasst werden, damit die Nutzung dieser Energie auf dem Markt attraktiver wird. Beispielsweise sollten die Eigentümer von Fotovoltaikanlagen einen direkten Zugang zum Markt haben, damit sie die überschüssige Energieproduktion zum Marktpreis verkaufen können. Eine weitere Möglichkeit wäre es, Bestimmungen einzuführen, die eine bessere Nutzung der Speicherkapazitäten von Pump-Speicher-Kraftwerken ermöglichen. Derartige Kraftwerke sind in der Schweiz verbreitet, ihr Potenzial wird aber noch nicht voll genutzt. Eine andere Möglichkeit besteht darin, im Zuge der Einführung von intelligenten Stromzählern bis spätestens 2027 die Tarife anzupassen.*
- > Es besteht ein grosser Arbeitskräftemangel und die Unternehmen haben Mühe, Personal zu finden. Deshalb wird im Kanton zurzeit eine Studie durchgeführt (Postulat 2021-GC-94: Die berufliche Umschulung als Schlüssel zur Energiewende), um die Bildung in diesem Bereich zu stärken, damit die Energiestrategie umgesetzt werden kann. Groupe E hat übrigens ihre eigene Ausbildungsstruktur geschaffen, um Fachpersonen im Bereich der Fotovoltaik auszubilden, und damit sehr erfolgreich.*
- > Die Gesundheitskrise und der Ukraine-Krieg wirken sich stark auf den Markt aus. Es gibt grosse Lieferprobleme besonders beim Material für Fotovoltaikanlagen. Doch selbst wenn der gesetzliche Rahmen ideal wäre, beträgt die Wartezeit für den Einbau einer Fotovoltaikanlage zurzeit im besten Fall 6 Monate, wenn überhaupt noch ein Unternehmen zu finden ist, das eine Offerte machen kann oder will. Aufgrund des oben dargelegten Sachverhalts hält der Staatsrat die Errichtung eines Fonds für den Bau von Fotovoltaikanlagen nicht für sinnvoll. Im Übrigen können Projekte, die der <Forschung und Entwicklung> dienen, wie bisher über den kantonalen Energiefonds unterstützt werden.»*

Diese Antwort ist grundsätzlich heute noch gültig. Angesichts der Entwicklung der Situation sind indessen einige Präzisierungen und Ergänzungen nötig:

- > 2024 hat Groupe E den Tarif für die Abnahme von Strom aus Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien bis 1 MW, die an das Netz angeschlossen sind, bei 14.45 Rp./kWh belassen.*

- > Das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Mantelerlass) wurde am 9. Juni 2024 in einer Volksabstimmung nach einem Referendum angenommen und sieht unter anderem Folgendes vor:
 - > für Anlagen bis zu einer Leistung von 150 kW eine schweizweit einheitliche Einspeisevergütung, die an den Marktpreis gekoppelt ist;
 - > die Einführung des neuen Modells der lokalen Elektrizitätsgemeinschaften, die den Eigenverbrauch in einem grossen geografischen Gebiet auf Gemeindeebene unter Nutzung des bestehenden Verteilungsnetzes fördern. Es sei daran erinnert, dass die Zusammenschlüsse zum Eigenverbrauch vom Staat unterstützt wird, nachdem der Grosse Rat im September 2023 die Motion 2022-GC-150 angenommen hat.
- > Die Studie zur beruflichen Umschulung im Kanton ist noch nicht abgeschlossen; die Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 2024 erwartet.
- > Wie bereits erwähnt, hat der Staatsrat im August 2023 seine Photovoltaik-Strategie verabschiedet, mit dem Ziel, bis 2035 eine Produktion von 600 GWh/Jahr und bis 2050 von 1300 GWh/Jahr zu erreichen. Um dies zu erreichen, werden derzeit mehrere Massnahmen umgesetzt, darunter Informationsveranstaltungen für Hausbesitzerinnen und -besitzer, die im ganzen Kanton mit Unterstützung der Gemeinden durchgeführt werden, sowie die Freiburger Tage der Fotovoltaik, die am 27. und 28. September 2024 stattfinden werden. Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe prüft zudem, wie Bodenflächen in Bauzonen besser genutzt werden können, um idealerweise grosse Photovoltaikflächen im Kanton zu entwickeln.

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass die Bereitstellung eines Fonds zur Förderung der Nutzung von Dächern der Gemeindegebäuden für Photovoltaik nicht zweckmässig ist.

(Punkt 3) Beginnend mit Gebäuden in guter Lage, deren Dächer sich besonders für die Produktion von Solarstrom eignen (z. B. grosse Industriedächer, Gewächshäuser), alle geeigneten privaten Gebäude zu identifizieren, die noch nicht oder nur teilweise ausgerüstet sind und die in den Wintermonaten die besten Erträge ermöglichen, und die Installation von Modulen auf diesen Gebäuden im Rahmen einer Vereinbarung mit Privaten finanzieren

Es gibt bereits verschiedene Tools, um die photovoltaische Solarstromerzeugung auf Gebäuden abzuschätzen. So stellt zum Beispiel das Bundesamt für Energie eine interaktive Anwendung zur Verfügung, die unter www.sonnendach.ch zugänglich ist und über die Eignung eines Gebäudes für die Produktion von Solarenergie auf dem Dach oder an der Fassade informiert. Allerdings: Die Solarstromproduktion wird im Winter wegen der geringen Sonneneinstrahlung (10–15 % im Winterhalbjahr, 85–90 % im Sommerhalbjahr) marginal bleiben, insbesondere im Schweizer Mittelland, wo sich der Grossteil des Gebäudebestands befindet.

Darüber hinaus wird in der oben erwähnten Photovoltaik-Strategie das Entwicklungspotenzial nach Sektor dargelegt.

Was schliesslich die Finanzierung von Photovoltaikanlagen betrifft, sei auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

(Punkt 4) Entlang geeigneter Kantonsstrassen Photovoltaikanlagen installieren und sich am Projekt des Bundes beteiligen, das zum Ziel hat, die auf dem Kantonsgebiet liegenden Autobahnborde mit Photovoltaikanlagen auszustatten

Das Tiefbauamt (TBA) hat seine Massnahmen vorrangig auf die Senkung des Energieverbrauchs ausgerichtet. So hat der Austausch der Leuchten in den Tunnels der Umfahrungsstrasse von Bulle zwischen 2020 und 2021 (Umstellung auf LED) eine Reduktion des Gesamtstromverbrauchs um 27 % zwischen 2019 (720 MWh) und 2022 (525 MWh) ermöglicht, ohne die Sicherheit zu verringern.

Parallel dazu hat das TBA die Gebäude, die sich dafür eignen (in den nächsten Jahren sind keine grösseren Dacharbeiten geplant) und die es nutzt, nämlich die Werkhöfe der Strassenwärterinnen und Strassenwärter sowie die Salzhalle in Chénens, mit Photovoltaikanlagen ausgestattet. Einige Anlagen sind bereits in Betrieb (Romont, Löwenberg, Saussivue), andere befinden sich im Verfahren oder in der Montagephase (Chénens).

Für die Strassen selbst führte das TBA zunächst eine Vorstudie über das Potenzial der Energieproduktion mittels Solarpanels auf den beiden energieintensiven Abschnitten der Kantonsstrassen, d. h. der Umfahrungsstrasse von Bulle und den Bauwerken der Poyabrücke, durch. Das Projekt für die Nutzung der Böschungen der Umfahrungsstrasse von Bulle wurde aufgrund des hohen Potenzials priorisiert; es befindet sich derzeit in der Planungsphase mit Gruyère Energie SA. Es wird zudem als Pilotprojekt von der oben erwähnten Arbeitsgruppe, der auch das TBA angehört, verfolgt, um das Konzept gegebenenfalls auf andere Bodenflächen in Bauzonen ausweiten zu können.

Parallel dazu hat das TBA die Inventarisierung des Photovoltaik-Potenzials auf dem gesamten Kantonsstrassennetz (640 km) in Auftrag gegeben, um in der Folge Handlungsprioritäten festlegen zu können.

(Punkt 5) Die notwendigen Massnahmen ergreifen, um die industrielle Produktion von Photovoltaikanlagen im Kanton zu entwickeln und die Ausbildung des für die verschiedenen Arbeitsschritte erforderlichen Personals in Zusammenarbeit mit Privatunternehmen und Bildungseinrichtungen zu fördern

Die industrielle Produktion von Photovoltaikanlagen ist Teil eines umkämpften Marktes, der von China dominiert wird. In Europa sind ein paar Solarmodulhersteller tätig, in der Schweiz nur sehr wenige. In Romont stellt das Unternehmen Kromatik eingefärbte Hochleistungspanels für Dächer, Fassaden, Balkone und Geländer her.

Der Staatsrat beabsichtigt jedoch nicht, besondere Massnahmen zu ergreifen, um die industrielle Produktion von Photovoltaikanlagen im Kanton zu entwickeln.

Was endlich die Förderung der Ausbildung betrifft, um im Kanton über genügend qualifiziertes Fachpersonal auf dem Arbeitsmarkt zu verfügen, wurde, wie oben erwähnt, eine Arbeitsgruppe mit den betroffenen Ämtern des Staats und den Berufsorganisationen des Kantons gebildet, um diese Frage zu untersuchen. Die Studie zur beruflichen Umschulung im Kanton ist noch nicht abgeschlossen; die Ergebnisse werden im Laufe dieses Jahres erwartet.

Abschliessend beantragt der Staatsrat angesichts der in seiner Antwort erwähnten Elemente die Ablehnung des Auftrags.