

RAPPORT N° 280 29 août 2006
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
**sur le postulat N° 249.04 Anne-Claude Demierre/
Jean-Jacques Collaud concernant l'introduction
d'un revenu déterminant unique (RDU)
pour les prestations sociales cantonales**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de rapport sur le postulat Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique pour les prestations sociales cantonales.

Dans leur postulat déposé le 7 mai 2004 et développé le 8 septembre 2004, les députés Anne-Claude Demierre et Jean-Jacques Collaud demandent d'étudier l'introduction d'un revenu déterminant unique pour l'attribution des prestations sociales en examinant en particulier la question des déductions fiscales admises, en définissant un ordre d'accès aux prestations et en désignant un centre de calcul du revenu déterminant doté d'un outil informatique performant, ceci dans le but d'assurer davantage d'équité et de permettre aux personnes de voir leur situation se clarifier plus rapidement. Les auteurs du postulat demandent l'établissement d'un rapport sur ces points, dans le but de coordonner et d'harmoniser les modalités de calcul du revenu déterminant les montants des prestations octroyées et de simplifier le travail des services allouant ces prestations.

Le Conseil d'Etat a répondu audit postulat le 26 octobre 2004 en proposant de le prendre en considération et de mesurer les implications de la mise sur pied d'un revenu déterminant unique ou, plus précisément, unifié (RDU) selon l'expression employée dans les études les plus récentes. Le Grand Conseil a accepté le postulat le 16 décembre 2004.

Ce rapport comprend onze chapitres qui, d'abord, dressent un état des lieux (chap. 2 à 4), puis évaluent l'introduction d'un revenu déterminant unifié en regard des objectifs fixés (chap. 5 à 11):

1. Introduction
 - 1.1 Situation
 - 1.2 Objectif du rapport
 - 1.3 Méthode de travail
2. Le système de protection sociale fribourgeois
 - 2.1 La protection sociale
 - 2.2 Les compétences législatives
3. Les prestations cantonales sous condition de ressources
 - 3.1 Inventaire
 - 3.2 Caractéristiques
4. La détermination des revenus dans le calcul des prestations sous condition de ressources: constat
 - 4.1 De multiples critères financiers
 - 4.2 Des différences importantes entre les revenus déterminants
 - 4.3 Des variations considérables dans le revenu disponible
5. Le revenu déterminant unifié (RDU)
 - 5.1 But et définition du RDU
 - 5.2 Méthode de calcul et principes d'application du RDU
 - 5.3 Conséquences de l'application du RDU

6. La pertinence d'un RDU fribourgeois
 - 6.1 Prestations sous condition de ressources auxquelles le RDU est applicable
 - 6.2 Définition d'un revenu déterminant donnant droit aux bourses de formation et aux subventions cantonales à l'assurance-maladie
 - 6.3 Introduction du RDU dans les autres cantons
 - 6.4 Appréciation de la pertinence d'un RDU fribourgeois
7. La faisabilité de l'introduction d'un RDU fribourgeois
 - 7.1 Sur le plan juridique
 - 7.2 Sur le plan technique
8. Planification
9. Coûts
10. Organisation
11. Conclusion

Une table des abréviations et un tableau récapitulatif des prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le revenu déterminant unique figurent respectivement à la fin du rapport et en annexe.

1. INTRODUCTION

1.1 Situation

Notre canton s'est doté de plusieurs prestations sociales à des époques différentes, par des lois distinctes, pour atteindre des objectifs variés, visant divers publics et se basant sur des modalités de calcul dissemblables. Ce développement est l'expression de la volonté d'établir au plan cantonal des dispositifs de politique sociale et familiale efficaces et complémentaires du système fédéral de protection sociale. Mais ce développement a aussi engendré progressivement une complexification de notre système de prestations sociales. L'ordre d'accès aux prestations soulève des difficultés lorsque plusieurs mesures peuvent être sollicitées. Des effets de seuil se manifestent lorsque le calcul d'une prestation empêche l'accès à une autre. La fragmentation et la dispersion des normes provoquent une démultiplication voire une redondance des informations à traiter. Conscient de ce problème, le Conseil d'Etat veille d'ores et déjà à renforcer la coordination entre les diverses prestations sociales octroyées dans le canton.

D'autres cantons (Tessin, Genève et Neuchâtel) ont déjà reconnu l'intérêt du revenu déterminant unifié pour l'octroi des prestations sociales et entrepris sa mise en place. Ces expériences, bien que prometteuses, montrent néanmoins qu'il s'agit d'une entreprise de grande envergure, nécessitant des préparatifs de longue haleine et qui mène forcément à quelques bouleversements dans le paysage social et administratif.

A ce stade, il y a donc lieu d'étudier au préalable l'ampleur d'un tel chantier pour notre canton. Ainsi, le Conseil d'Etat recommande de procéder notamment aux vérifications suivantes:

- répertorier systématiquement l'ensemble des prestations allouées sous condition de ressources concernées par cet aménagement,
- identifier l'ensemble des cadres légaux et administratifs touchés, dont certains devront le cas échéant faire l'objet de modifications législatives,

- déterminer, en regard des expériences d'autres cantons, la démarche adéquate et efficace à emprunter pour l'élaboration et l'opérationnalisation d'un revenu déterminant unifié,
- lister toutes les Directions et les services de l'Etat concernés par cette démarche et qui devront se coordonner,
- tenir compte de l'articulation des niveaux communal, cantonal et fédéral dont dépendent certaines prestations, notamment au plan fiscal,
- analyser les effets de la nouvelle Constitution cantonale dans le présent domaine,
- examiner l'incidence pour l'organisation d'un revenu déterminant unifié des prescriptions en matière de protection des données,
- estimer les répercussions sur les modes organisationnels et les procédures administratives en vigueur.

1.2 Objectifs du rapport

Dans le cadre de ce mandat, le présent rapport poursuit deux objectifs:

- examiner la pertinence de l'introduction d'un revenu déterminant unifié pour le calcul des prestations sociales octroyées sous condition de ressources;
- déterminer les conditions de faisabilité de la mise sur pied d'un tel revenu déterminant unifié.

1.3 Méthode de travail

L'élaboration de ce rapport est basée sur les travaux suivants:

- recueil d'informations sur les travaux déjà réalisés dans le domaine auprès des cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel;
- consultation de la base de données législatives cantonales et recoupement des informations disponibles du Service de l'action sociale avec celles de la Direction des finances (notamment une enquête menée par le Service cantonal des contributions en janvier 2005) pour l'élaboration de la liste des prestations sociales cantonales;
- consultation des services susceptibles d'être concernés par l'introduction d'un revenu déterminant unifié: Service de l'action sociale, Etablissement cantonal des assurances sociales/Caisse cantonale de compensation, Service des subsides de formation, Service de la santé publique, Service de la prévoyance sociale, Service de la justice, Service des forêts et de la faune, Service des améliorations foncières, Service cantonal des contributions;
- consultation du groupe de travail sur la fixation d'un revenu déterminant donnant droit aux subsides de formation et aux subventions cantonales à l'assurance-maladie par l'entremise de son secrétaire;
- mandat d'évaluation adressé au Service informatique et des télécommunications (SITel) de l'Etat de Fribourg pour la réalisation d'une estimation des charges informatiques d'un système d'information RDU;
- consultation de la Direction des finances, pour avis, sur le présent rapport.

2. LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE FRIBOURGEOIS

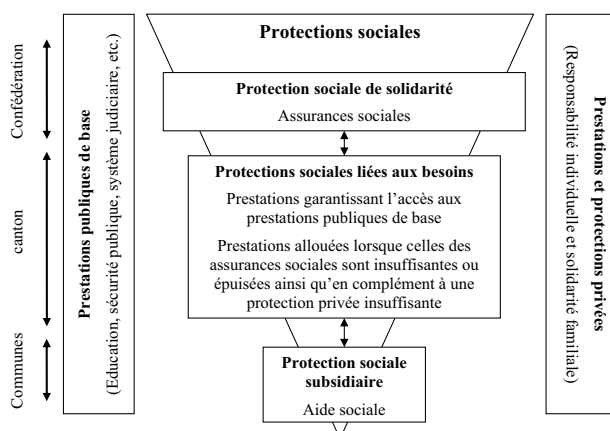
2.1 La protection sociale

Le système de protection sociale est basé sur les principes de subsidiarité et de complémentarité entre les dispositifs de protection sociale et entre les acteurs institutionnels, soit la Confédération, les cantons et les communes (cf. tableau 1).

Les mécanismes de protection sociale sont activés du haut vers le bas, des assurances sociales jusqu'à l'aide sociale.

Les **prestations publiques de base** de l'Etat sont fournies aussi bien par la Confédération que par les cantons ou les communes. Il s'agit notamment de l'éducation, de la sécurité publique et du système judiciaire. Bien qu'essentielles dans la construction du «filet social», elles ne sont pas des prestations sociales. En revanche, si des personnes ne peuvent accéder à ces prestations du fait de la faiblesse de leurs moyens financiers, des **prestations publiques liées aux besoins** sont allouées à titre complémentaire: bourses d'études, aide aux victimes d'infractions, assistance judiciaire. Ces prestations sont fournies essentiellement au niveau cantonal.

Tableau 1:
Système de protection sociale, Confédération – canton – commune



Parallèlement, l'Etat met aussi en place des **assurances sociales** qu'il finance partiellement. Ces prestations couvrent les risques de maladie, accident, chômage, incapacité de gain due au facteur âge/invalidité, maternité. La couverture de ces risques est satisfaisante pour certains d'entre eux, insuffisante, voire lacunaire pour d'autres. Si le montant de la prestation d'assurance est insuffisant ou la durée de son octroi trop courte ou s'il est tout simplement inexistant, certains cantons accordent des aides complémentaires, versées selon le principe du besoin.

Enfin, l'aide sociale intervient en dernier recours en tant qu'ultime filet de la protection sociale, soit après l'octroi des assurances sociales et des prestations sociales liées aux besoins. Elle est allouée quelle que soit l'origine de l'indigence, dans le but de garantir le minimum vital social aux personnes concernées et à leur famille. Son octroi est également régi par le principe du besoin, mais elle n'est accordée qu'à titre subsidiaire. Il incombe en principe à toute personne de pourvoir à son bien-être selon ses capacités¹.

¹ Constitution fédérale, article 41, et Constitution fribourgeoise, article 7.

Les prestations de l'aide sociale ne sont accordées que si la personne ne peut subvenir à ses besoins elle-même ou avec l'aide d'un tiers. Ce principe de subsidiarité souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale; toutes les autres possibilités d'aide de la protection sociale et privée doivent avoir été utilisées avant qu'une aide matérielle, au sens de l'aide sociale, ne soit accordée.

2.2 Les compétences législatives

Le droit cantonal n'intervient que marginalement dans la codification des assurances sociales. En revanche, le droit cantonal participe dans une plus grande mesure ou complètement à la définition des **prestations sociales liées aux besoins**. Néanmoins, le droit fédéral:

- fixe le principe pour certaines d'entre elles, puis laisse le droit cantonal préciser les conditions d'accès à la prestation et le calcul (subsides LAMal, avances sur les pensions alimentaires, aide sociale, bourses d'étude, assistance judiciaire, loi fédérale sur l'assistance),
- arrête pour d'autres le détail de leur définition (aide aux victimes d'infractions, aide au logement, réduction et remise des cotisations AVS/AI/APG),
- n'entre pas en ligne de compte pour d'autres encore, car elles sont exclusivement du ressort cantonal. Il s'agit notamment des mesures destinées aux chômeurs en fin de droit aux prestations LACI (stages, emplois temporaires).

Dans le canton de Fribourg, sont servies 16 prestations sociales liées aux besoins dont la liste est récapitulée dans le tableau N° 2 en distinguant, par rapport à la détermination de leur mode de calcul, celles qui relèvent de la compétence fédérale de celles qui sont principalement définies au niveau cantonal.

*Tableau 2:
Prestations sociales liées aux besoins servies dans le canton de Fribourg*

Prestations sociales liées aux besoins	Compétence législative pour la détermination du mode de calcul	
	Fédérale	Cantonale
1. Aide au logement	✓	
2. Aide aux victimes d'infractions	✓	
3. Allocations familiales fédérales en faveur des petits paysans	✓	
4. Prestations complémentaires AVS/AI	✓	
5. Réduction et remise des cotisations AVS/AI/APG	✓	
6. Aide aux chômeurs en fin de droit LACI		✓
7. Aide sociale		✓
8. Allocations cantonales de maternité		✓
9. Allocations familiales		✓
10. Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative		✓
11. Assistance judiciaire		✓
12. Avances de pensions alimentaires		✓
13. Bourses et prêts de formation		✓
14. Participation aux frais d'accompagnement lors d'un séjour en EMS		✓
15. Soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMal		✓
16. Subsides assurance-maladie		✓

3. LES PRESTATIONS CANTONALES SOUS CONDITION DE RESSOURCES

3.1 Inventaire

Parmi les prestations sociales liées aux besoins (cf. tableau 2), 14 ont la particularité d'être versées sous condition de ressources. **Il s'agit des prestations qui ne sont accordées qu'après examen de la situation financière de la personne qui sollicite le versement.** L'aide aux chômeurs en fin de droit LACI et les allocations familiales sont les deux seules prestations sociales liées aux besoins dont l'octroi n'est pas tributaire d'un calcul des ressources. La première dépend notamment du dernier gain assuré dans le cadre LACI et la seconde est une allocation forfaitaire.

A ces 14 prestations s'ajoutent encore trois autres prestations calculées sous condition de ressources qui figurent également dans notre législation cantonale, mais ne relèvent pas directement du domaine social. Il s'agit des subventions pour les améliorations foncières, qui sont entièrement définies par la législation fédérale, des subventions aux forêts, dont le mode de calcul est déterminé par la loi fribourgeoise comme les subventions pour la protection des biens culturels. Au total, 17 prestations sous condition de ressources ont été répertoriées (cf. tableau 3).

*Tableau 3:
Prestations sous condition de ressources servies dans le canton de Fribourg*

Prestations sous condition de ressources	Compétence législative pour la détermination du mode de calcul		Destinataire	Année d'entrée en vigueur ou de révision
	Fédérale	Cantonale		
1. Aide au logement	✓		tiers	2003
2. Aide aux victimes d'infractions	✓		bénéficiaire	1991
3. Allocations familiales fédérales en faveur des petits paysans	✓		bénéficiaire	1952
4. Prestations complémentaires AVS/AI	✓		bénéficiaire	1965
5. Réduction et remise des cotisations AVS/AI/APG	✓		bénéficiaire	1946
6. Subventions pour les améliorations foncières	✓		bénéficiaire	1998
7. Aide sociale		✓	bénéficiaire	1991
8. Allocations cantonales de maternité		✓	bénéficiaire	1991
9. Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative		✓	bénéficiaire	1990
10. Assistance judiciaire		✓	tiers	1999
11. Avances de pensions alimentaires		✓	bénéficiaire	1993
12. Bourses et prêts de formation		✓	bénéficiaire	1990
13. Participation aux frais d'accompagnement lors d'un séjour en EMS		✓	tiers	2000
14. Soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMal		✓	bénéficiaire	1993
15. Subsides assurance-maladie		✓	tiers ¹	1995
16. Subventions aux forêts		✓	bénéficiaire	1999
17. Subventions pour la protection des biens culturels		✓	bénéficiaire	1993

¹ Néanmoins, pour les bénéficiaires de PC, la réduction de prime est incluse dans la PC. Dans ce cas, le bénéficiaire est donc le destinataire.

Le critère financier n'est évidemment pas le seul élément pris en compte dans l'évaluation de la situation de la personne sollicitant une prestation sous condition de ressources. Pour accéder à ces prestations il y a de surcroît d'autres conditions spécifiques à réunir: par exemple suivre une formation si l'on demande une bourse, ou que la cause n'apparaisse pas d'emblée dénuée de chance de succès si l'on demande l'assistance judiciaire.

3.2 Caractéristiques

Les prestations sous condition de ressources se différencient quant à leur destinataire:

- plusieurs d'entre elles sont remises au bénéficiaire et augmentent par conséquent le revenu de ce dernier,
- d'autres sont destinées à des tiers et allègent ainsi le budget du bénéficiaire de certaines charges. Il en va ainsi des subsides LAMal, de l'aide au logement, de l'assistance judiciaire, de la participation aux frais d'accompagnement lors d'un séjour en EMS.

A toutes ces prestations cantonales peut être appliqué le même constat que dans le domaine des assurances sociales. Elles se sont développées par étapes, à différentes époques, sans conception globale et au gré des besoins. En effet, elles présentent les différences suivantes:

- elles sont régies par le droit fédéral exclusivement (ex. aide aux victimes d'infractions), par le droit cantonal (ex. allocations cantonales de maternité) ou encore par les deux (ex. aide au logement);
- elles interviennent parfois en complément à des prestations d'assurances sociales avec lesquelles elles se coordonnent (rentes AVS/AI et PC + participation aux frais d'accompagnement lors d'un séjour en EMS). Toute modification des prestations d'assurances sociales a de ce fait des conséquences pour elles;
- elles peuvent succéder à d'autres prestations. La fin de celles-ci définit le début d'autres prestations cantonales (ex. assurance chômage ou aide aux chômeurs et aide sociale), sans toutefois que le calcul d'une prestation ne dépende d'une autre.
- elles sont pour d'autres encore fixées de façon tout à fait autonome, sans lien avec d'éventuelles prestations d'assurances sociales, si ce n'est dans le revenu que ces

dernières représentent et qui est pris en compte pour le calcul de la prestation cantonale (subsides LAMal, avances sur pensions alimentaire, aide sociale);

- elles ne sont pas ou peu coordonnées entre elles et divergent quant aux revenus et à la fortune pris en compte, au cercle de personnes dont elles considèrent la situation financière pour le calcul de la prestation et quant à la façon aussi dont elles prennent ou non en considération les autres prestations cantonales déjà servies au même bénéficiaire.
- elles sont prises en compte ou non dans la taxation fiscale et l'ordre dans lequel elles sont sollicitées a une incidence sur le calcul des prestations (les bourses ou les PC, p. ex. ne sont pas imposables, contrairement aux subsides LAMal dont il est tenu compte dans la taxation fiscale).

A noter enfin que ces prestations sous condition de ressources varient également quant au nombre de bénéficiaires, aux charges financières qu'elles représentent, aux parts prises en charge par la Confédération, le canton et les communes.

Force est donc de constater, en résumé, que les prestations sous condition de ressources sont à la fois divergentes dans leur construction et dépendantes dans leur articulation les unes par rapport aux autres.

4. LA DÉTERMINATION DES REVENUS DANS LE CALCUL DES PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES: CONSTAT

Les prestations sous condition de ressources sont versées, comme mentionné précédemment, lorsque le revenu déterminant de la personne ou du ménage est inférieur à un certain seuil. Or, la manière de calculer ce revenu déterminant est différente pour chacune des prestations.

4.1 De multiples critères financiers

Pas moins de 22 critères financiers différents sont dénombrés parmi l'ensemble des prestations sous condition de ressources relevant du droit cantonal pour l'évaluation des revenus déterminants. Ces critères sont combinés de diverses manières selon les modes de calcul comme l'indique le tableau 4.

Tableau 4: Récapitulatif des critères employés pour le calcul du revenu déterminant parmi différentes prestations sous condition de ressources relevant du droit cantonal¹

	Critères	Avis de taxation	Prestations		Alloc. fam. pers. sans activité lucrative	Bourses et prêts de formation		Alloc maternité	Aide sociale	Avances pension alimentaire	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Subv. forêts	Aide à la protection des biens culturels	
			R	P		R	P								
Revenu	Revenus bruts	--				✗				✗					
	Revenu net de l'avis de taxation	4.91									✗ ¹		✗		
	Revenu imposable	7.91					✗ ¹		✗			✗			✗
	Revenus nets	1.11		✗	✓	✗	✗		✗		✓	✓	✓	✓	✓
	Rente AVS	3.11		✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Allocation d'assurance (AC, AI, APG, AMF)	1.51 à 1.53		✗	✓ ^a	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓ ^a	✓	✓	✓
	Allocations familiales, de naissance, etc.	1.13			✓				✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Pensions alimentaires reçues	3.15		✗	✓ ⁵ ✓ ⁶	✗	✗		✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Valeur locative des propriétés immobilières	3.31 & 3.33		✗	✓				✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Rendement immobilier	3.34 à 3.35		✗	✓	✗	✗	✗	✗ ^{3.34}	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Produit de la fortune	3.21 à 3.24		✗	✓	✗	✗	✗	✗ ^{3.21}	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Subsides formation	--							✗						
	Prestation complémentaire	--						✗	✗						
	Allocation pour impotent AVS/AI	--													

¹ La participation aux frais d'accompagnement en EMS étant une prestation à laquelle le RDU s'avère inapplicable (cf. paragraphe 6.1 ci-dessous), elle ne figure pas dans le présent tableau.

	Critères	Prestations Avis de taxation	Alloc. fam. pers. sans activité lucrative	Bourses et prêts de formation		Alloc maternité	Aide sociale	Avances pension alimentaire	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Subv. forêts	Aide à la protection des biens culturels
				R	P							
Charges	Frais d'acquisition de revenu	2.11 à 2.51	✗		✓				✓	✓	✓	✓
	Intérêts passifs privés	4.21	✗	✓ ²	✗ ⁴			✗	✓ ²	✓	✓	✓
	Intérêts passifs commerciaux	4.22	✗	✓	✗ ⁴			✗	✓	✓	✓	✓
	Frais d'entretien d'immeuble	~ 4.31	✗	✓ ³	✗			✗	✓ ³	✓	✓	✓
	Pensions alimentaires versées	4.34			✓	✗			✓	✓	✓	✓
Fortune	Part de la fortune nette	3.21 à 3.57 - 4.21 et 4.22				✗						
	Part de la fortune imposable	7.91		✗	✗		✗		✗	✗		
	Fortune en tant que seuil	--	✗				✗	✗	✗		✗	
✗ = Critère retenu dans le calcul du rev. déterminant ✓ = Élément(s) compris dans le critère retenu R = Possibilités financières du requérant P = Possibilités financières des parents du requérant a = Les rentes de l'assurance militaire exigibles ou qui ont débuté après le 1 ^{er} janvier 1994 sont imposables				1. Revenu auquel on soustrait les versements au 3 ^e pilier (code 3.13 et 3.14) 2. = > Fr. 30 000.– 3. = > Fr. 15 000.– 4. Mais uniquement les dettes hypothécaires 5. Pour requérant majeur 6. Pour enfant mineur								

4.2 Des différences importantes entre les revenus déterminants

L'application de divers modes de calcul utilisant une grande variété de critères aboutit inévitablement à de multiples revenus déterminants entre lesquels apparaissent parfois de grandes différences.

Pour s'en rendre compte, plusieurs exemples présentés ci-dessous comparent les revenus déterminants obtenus pour une situation donnée entre différentes prestations sous condition de ressources.

Ainsi, dans le 1^{er} exemple, le revenu déterminant est de 46 352 francs dans le cadre du subsidé LAMal, alors qu'il s'élève à 55 680 francs dans le secteur des allocations cantonales de maternité. La différence, dans le 3^e exemple, est encore plus frappante puisque le revenu déterminant du subsidé LAMal est de 26 484 francs, tandis que celui des allocations cantonales de maternité est de 75 887 fr. 50.

Les exemples N^{os} 2 et 4 font apparaître eux aussi des différences notoires.

Exemple 1

Couple marié avec 2 enfants (16 ans et 3 mois)

Revenu annuel brut de la mère	Fr. 14 400.–
Revenu annuel net de la mère	Fr. 12 960.–
Revenu annuel brut du père	Fr. 40 800.–
Revenu annuel net du père	Fr. 36 720.–
Allocations familiales	Fr. 6 000.–
Revenu salarié	
Aucune fortune et locataire	

Frais d'acquisition du revenu du mari

Déplacement	Fr. 2 900.–
Repas	Fr. 1 764.–
Frais de perfectionnement	Fr. 1 900.–

Frais d'acquisition du revenu de la femme

Déplacement	Fr. 864.–
Repas	aucun
Frais de perfectionnement	Fr. 1 900.–

	Alloc. fam. Personne sans activité	Bourses et prêts de formation	Alloc. cantonale maternité	Aide sociale	Avances pension aliment.	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Frais . accomp. en EMS
Revenu brut		(2)			X			
Code 7.91 (avis de taxation)		(1)					X	
Code 4.91 (avis de taxation)						X		
Revenu net			X	X				
Rente AVS								X
% fortune			X			X		
Revenu déterminant	Fr. 33 600.– (2) Fr. 23 967.– (1)	Fr. 55 680.–	Fr. 55 680.–	Fr. 55 200.–	Fr. 46 352.–	Fr. 23 967.–		

(1) Revenu déterminant des parents s'ils demandent une bourse d'étude pour leur enfant (augmenté selon l'art.18 du règlement sur les bourses).

(2) Revenu déterminant des parents s'ils demandent une bourse/prêts pour l'un des parents.

Exemple 2**Femme seule avec un enfant (2 ans)**

Fortune (placée à 1,75%, Fr. 2152.50) Fr. 123 000.–

Pension alimentaire annuelle octroyée Fr. 800.–

Situation a. Activité lucrative:

Revenu annuel brut Fr. 19 200.–

Revenu annuel net Fr. 17 280.–

Allocation familiale Fr. 2 640.–

Situation b. Sans activité lucrative

Frais d'acquisition du revenu

Déplacement Fr. 1 000.–

Repas Fr. 2 016.–

Frais de perfectionnement Fr. 1 900.–

	Alloc. fam. Personne sans activité	Bourses et prêts de formation	Alloc. cantonale maternité	Aide sociale	Avances pension aliment.	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Frais . accomp. en EMS
Revenu brut		X			X			
Code 7.91 (avis de taxation)							X	
Code 4.91 (avis de taxation)						X		
Revenu net	X		X	X				
Rente AVS								X
% fortune		X	X			X		
Revenu déterminant	b. Fr. 2 925.50	a. Fr. 14 280.– b. Fr. 6 880.–	Aucun droit du fait de la fortune	Aucun droit du fait de la fortune	Aucun droit du fait de la fortune	a. Fr. 23 106.– b. Fr. 8 102.–	a. Fr. 4 017.– b. Fr. 0.–	

Exemple 2^{bis}**Femme seule avec un enfant (2 ans)**

Pension alimentaire annuelle octroyée Fr. 800.–

Revenu annuel brut Fr. 24 730.–

Revenu annuel net Fr. 22 257.–

Allocation familiale Fr. 2 640.–

Aucune fortune

Frais d'acquisition du revenu

Déplacement Fr. 1 000.–

Repas Fr. 2 016.–

Frais de perfectionnement Fr. 1 900.–

	Alloc. fam. Personne sans activité	Bourses et prêts de formation	Alloc. cantonale maternité	Aide sociale	Avances pension aliment.	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Frais . accomp. en EMS
Revenu brut		X			X			
Code 7.91 (avis de taxation)							X	
Code 4.91 (avis de taxation)						X		
Revenu net	X		X	X				
Rente AVS								X
% fortune		X	X			X		
Revenu déterminant	–	Fr. 21 128.–	Fr. 25 697.–	Fr. 26 920.–	Fr. 25 530.–	Fr. 20 781.–	Fr. 11 391.–	

Exemple 3

Couple non marié, 2 enfants communs (7 ans et nouveau-né) et un enfant (17 ans) de la femme vivant sous le même toit.

Revenu annuel brut de la femme	Fr. 14 400.–	Frais d'acquisition du revenu de la femme	
Revenu annuel net	Fr. 12 960.–	Déplacement	Fr. 1 000.–
Revenu annuel brut du conjoint	Fr. 48 000.–	Repas	Fr. 2 016.–
Revenu annuel net du conjoint	Fr. 43 200.–	Frais de perfectionnement	Fr. 1 900.–
Pension alimentaire pour l'enfant de 17 ans	Fr. 9 800.–	de son conjoint	
Allocations familiales reçues par la mère	Fr. 8 640.–	Déplacement	Fr. 1 000.–
Fortune du partenaire (placée à 1,75%, Fr. 787.50)	Fr. 45 000.–	Repas	Fr. 3 000.–
		Frais de perfectionnement	Fr. 1 900.–

	Alloc. fam. Personne sans activité	Bourses et prêts de formation	Alloc. cantonale maternité	Aide sociale	Avances pension aliment.	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Frais . accomp. en EMS
Revenu brut		(2)			X			
Code 7.91 (avis de taxation)		(1)					X	
Code 4.91 (avis de taxation)						X		
Revenu net	X		X	X				
Rente AVS								X
% fortune		X	X			X		
Revenu déterminant		Fr. 0.– (1)	Fr. 75 887.50 Fr. 21 356.–(2)	Aucun droit du fait de la fortune	Fr. 16 400.–	F: Fr. 26 484.– H: Fr. 38 837.–	Fr. 0.– (3) Fr. 34 095.– (4)	

(1) Revenu déterminant de la mère si elle demande une bourse d'étude pour leur enfant.

(2) Revenu déterminant de la mère si elle demande une bourse/prêts pour elle-même.

(3) La mère demande une aide à domicile et son conjoint la soutient.

(4) Le conjoint demande une aide à domicile et sa compagne lui apporte une aide substantielle.

Exemple 4

Retraité sans enfant, divorcé

Rente AVS annuel	Fr. 12 900.–
Caisse de pension	Fr. 3 600.–
PC (à domicile)	Fr. 13 660.–
Fortune (placée à 2%, Fr. 700.–)	Fr. 35 000.–

Dans le cas de séjour dans un EMS:

– taxe journalière	Fr. 120.–
– dépenses personnelles	Fr. 3 600.–
– prestation de la caisse-maladie	Fr. 3 600.–
– conséquence les PC se montent à	Fr. 27 930.–

	Alloc. fam. Personne sans activité	Bourses et prêts de formation	Alloc. cantonale maternité	Aide sociale	Avances pension aliment.	Subsides LAMal	Soins et aide à domicile	Frais . accomp. en EMS
Revenu brut					X			
Code 7.91 (avis de taxation)							X	
Code 4.91 (avis de taxation)							
Revenu net				X				
Rente AVS								X
% fortune							
Revenu annuel déterminant				Aucun droit du fait de la fortune	Fr. 30 860.–	⁴	Fr. 6 260.–	Fr. 45 130.–

⁴Pour les bénéficiaires de PC, il n'y a en fait pas de calcul du revenu déterminant LAMal vu qu'en application des dispositions fédérales sur les PC, ces bénéficiaires perçoivent la réduction des primes (à savoir le montant total de la prime moyenne régionale) exclusivement par le biais des PC.

L'origine de ces revenus déterminant différents pour une même situation provient, d'une part, du fait que les éléments pris en compte dans le calcul du revenu déterminant ne sont pas les mêmes d'un secteur à l'autre.

D'autre part, chaque secteur applique selon son mode de calcul ses propres règles quant à la prise en considération ou non des revenus, des charges ou de la fortune des membres du ménage sollicitant une prestation. Ainsi, dans le calcul de certaines prestations, il est tenu compte, par exemple, du salaire du concubin, tandis que d'autres l'ignorent.

4.3 Des variations considérables dans le revenu disponible

Les différences qui viennent d'être relevées ont un impact spécialement lors de la combinaison de plusieurs prestations. Il n'est pas rare qu'au moins deux ou trois prestations sous condition de ressources soient associées, en particulier dans les situations familiales pour les-

quelles plusieurs prestations sont disponibles. Dans un tel cas, les différents modes de calcul du revenu déterminant peuvent entraîner des effets de seuil. Ainsi l'accès à une prestation peut empêcher l'octroi d'une autre.

Mais il est encore plus choquant de constater que l'ordre dans lequel sont sollicitées les prestations peut avoir un important effet sur le revenu finalement disponible.

En effet, il vaut mieux, par exemple, demander d'abord une bourse avant de solliciter une prime d'assurance-maladie. Le total de l'aide accordée est ainsi plus élevé qu'en procédant dans l'ordre inverse; au moins durant un laps de temps d'une année, jusqu'à ce que l'avis de taxation fiscale prenne en compte la réduction de la prime d'assurance-maladie. Cet effet d'ordre, dans l'exemple présenté ci-contre (cf. tableau 5), entraîne une différence de plus de 7000 francs sur le revenu disponible du ménage. Une somme qui s'ajoute à son revenu annuel et augmente son pouvoir d'achat s'il choisit en premier le bon guichet.

Tableau 5: Différence de revenu disponible selon la porte d'entrée, exemple

PERSONNE DIVORCÉE AVEC UN ENFANT DE 17 ANS.					
Revenu brut annuel	Fr.	42'000.-	(net fr. 37'789)		
Allocations familiales	Fr.	3'360.-			
Prime de caisse maladie	Fr.	4'284.-			
Pension alimentaire due mais non versée	Fr.	8'500.-			
<u>Frais d'acquisition du revenu</u>		<u>Calcul du besoin pour la formation et l'entretien de l'enfant aux études :</u>			
Frais de déplacement	Fr.	1'111.-	Besoins de base	Fr.	8'800.-
Frais repas et séjour hors domicile	Fr.	2'016.-	Repas	Fr.	1'200.-
Autres frais professionnels	Fr.	1'900.-	Ecologie	Fr.	800.-
			Transport	Fr.	400.-
			Total	Fr.	11'200.-
↓					
Bourse :		Avances sur pension alimentaire :			
Revenu déterminant	Fr.	27'000.-	Revenu déterminant	Fr.	42'000.-
Montant octroyé (1)	Fr.	6'450.-	Montant octroyé	Fr.	7'800.-
Réduction de la prime d'ass-maladie :		Réduction de la prime d'ass-maladie :			
Revenu déterminant	Fr.	36'122.-	Revenu déterminant	Fr.	43'922.-
Montant octroyé	Fr.	2'742.-	Montant octroyé	Fr.	1'756.-
Avances sur pension alimentaire :		Bourse :			
Revenu déterminant	Fr.	42'000.-	Revenu déterminant	Fr.	38'000.-
Montant octroyé	Fr.	7'800.-	Montant octroyé (1)	Fr.	0.-
Solde à disposition du ménage		Solde à disposition du ménage			
Salaire net	Fr.	37'789.-	Salaire net	Fr.	37'789.-
Alloc. familiale	Fr.	3'360.-	Alloc. familiale	Fr.	3'360.-
Avances	Fr.	7'800.-	Avances	Fr.	7'800.-
Bourse d'étude (1)	Fr.	6'450.-	Bourse d'étude (1)	Fr.	0.-
./. Primes ass-mal.	Fr.	1'542.-	./. Primes ass-mal.	Fr.	2'528.-
Revenu disponible	Fr.	53'857.-	Revenu disponible	Fr.	46'421.-
Différence entre les parcours					
Fr. 7'436.-					
(1) Uniquement bourse cantonale, à laquelle peut s'ajouter une bourse communale					

5. LE REVENU DÉTERMINANT UNIFIÉ (RDU)

5.1 But et définition du RDU

Le revenu déterminant unifié définit de façon unique les modalités de calcul du revenu déterminant l'accès aux prestations sous condition de ressources en se basant toujours sur les mêmes éléments pertinents en terme de revenus, de fortune et de charges quelles que soient les prestations.

Le RDU est uniquement une méthode de calcul et n'intervient en aucun cas sur les barèmes d'octroi des prestations.

5.2 Méthode de calcul et principes d'application du RDU

Ce mode de calcul repose sur une méthode précise. Sa mise en œuvre se conforme à un certain nombre de principes.

Un mode de calcul unique (MCU)

Le mode de calcul est identique quelle que soit la prestation sollicitée et se fonde toujours sur les mêmes éléments de revenus, de charges et de fortune pour l'évaluation de la situation financière des requérant-e-s, c'est-à-dire l'unité économique considérée.

Une unité économique de référence (UER)

Il s'agit de la composition du groupe de personnes dont il va être tenu compte pour calculer le RDU. Il ne suffit pas de définir un mode de calcul unique, mais de convenir aussi de l'ensemble des personnes dont la situation financière est évaluée pour déterminer le droit aux prestations. C'est l'unité économique de référence. Ainsi, lorsqu'une personne sollicite la prestation A, l'examen de sa situation financière tiendra compte, par exemple, de la présence d'un concubin ou d'un enfant mineur ou d'une personne en formation initiale, de la même manière que si cette personne sollicitait la prestation B.

L'avis de taxation comme information de base pour le calcul du RDU

Les éléments pertinents en terme de revenus, fortune et charges sont ceux résultant de la taxation fiscale.

L'avis de taxation est le seul document validé par l'Etat portant sur les ressources de ses administrés. Il arrive certes que ce document donne une image incomplète de la situation financière réelle des personnes concernées ou, même, que ponctuellement la déclaration d'impôt ne permette pas de démasquer des fraudes. Mais les informations que comporte l'avis de taxation sont claires pour chacun et font l'objet d'un examen détaillé.

Le calcul du RDU est similaire à une taxation intermédiaire

Les prestations sous condition de ressources peuvent être réparties en 3 groupes:

- celles qui sont étroitement liées à la taxation fiscale (ex. subsides LAMal, subventions aux forêts, aide à la protection des biens culturels, soins et aide à domicile);
- celles qui sont établies sur la base des informations communiquées par le bénéficiaire et qui ne recourent à la taxation que dans un but informatif (ex. aide so-

ciale, allocations maternité, avances pensions alimentaires);

- celles qui sont établies suivant un système mixte (bourses d'étude).

La référence à l'avis de taxation, document établi une fois par année, ne signifie nullement que les montants sont considérés sans une actualisation indispensable à la juste appréciation de la situation réelle du moment. Un calcul uniforme du RDU est possible sur la base de la taxation fiscale. Il s'agit d'une grille de lecture des éléments de revenus, fortune et charges, dans laquelle on intègre les nouvelles données. Le calcul du RDU est similaire à une taxation intermédiaire telle qu'on la pratiquait jusqu'en 2000 lorsque la procédure de taxation *praenumerando* était en vigueur.

Le RDU, à la différence du revenu imposable, n'est ainsi pas fixé pour une année mais mis à jour périodiquement.

Si l'utilisation de l'avis de taxation pour le calcul du RDU est pleinement justifiée, il faut néanmoins veiller à conserver une vision large des sources d'informations sur les revenus, car ces derniers ne sont pas tous fiscalisés. C'est le cas notamment des prestations complémentaires et des bourses. Ce problème est toutefois surmontable grâce à un échange systématique d'informations entre les services (voir point 5.3 ci-dessous).

«1 franc est 1 franc»

Tout élément de revenus et de fortune doit être pris en compte pour le calcul du RDU. Compte tenu des charges sociales grevant le revenu d'une activité lucrative, seul le revenu net II (ligne 1.11 de la déclaration fiscale) soit le revenu effectivement perçu par la personne, après déduction des charges obligatoires (AVS, AI, APG, AC, cotisations 2^e pilier, etc.) est pris en compte.

Le RDU ne prend pas en considération les dépenses librement consenties

Si le RDU est calculé sur la base des ressources du recourant, il tient également compte dans une mesure limitée de certaines dépenses. Tel est le cas par exemple des charges sociales obligatoires énumérées précédemment. Tel peut également être le cas de certaines rubriques de la déclaration d'impôt relatives aux déductions (cf. chap. VIII de la déclaration d'impôt, ex. primes de caisse maladie). Par contre, le RDU ne permet pas de déduire les dépenses que le requérant a engagées de sa propre initiative, sans qu'il y soit contraint (par la loi, le contrat de travail, etc.).

80% des situations doivent pouvoir être réglées avec le RDU

Les services compétents doivent être en mesure de régler le 80% des situations en appliquant les solutions adoptées pour le RDU, ceci notamment au moyen des données auxquelles ils ont accès et sans investigations complémentaires lourdes en temps et en frais.

Par ailleurs, la fixation d'un revenu déterminant unifié n'exclut pas l'adoption de règles complémentaires, propres aux domaines concernés. Les services demeurent compétents et conservent une marge de manœuvre pour résoudre les cas particuliers. Ce point rejoint la question relevée précédemment au sujet de la pertinence des données fiscales. La marge de manœuvre laissée aux services compétents (dûment réglementée) doit permettre d'une part d'écarter les risques d'octroi de prestations indues et d'autre part d'éviter des refus qui seraient choquants.

5.3 Les conséquences de l'application du RDU

Le processus d'examen du droit aux prestations sociales

L'application d'un RDU nécessite de définir l'ordre dans lequel doit être examiné le droit aux prestations sollicitées. Cela est nécessaire pour éviter les effets d'aubaine mentionnés précédemment, mais aussi parce que toutes les prestations ne sont pas de la même nature. Certaines sont allouées à titre complémentaire du fait de la faiblesse des moyens financiers des personnes, tandis que d'autres sont subsidiaires et ne visent que la couverture d'un minimum vital social. Il faut donc en quelque sorte «flécher le parcours».

Ainsi, il est nécessaire de tenir compte des premières prestations pour le calcul du revenu déterminant l'accès aux prestations suivantes. Dès lors, le résultat de l'examen du droit à une prestation pourra être différent selon que l'on a déjà obtenu ou pas une autre prestation sociale. Ce processus signifie qu'une **hiérarchisation des prestations sous condition de ressources doit être définie** en fonction notamment du principe de subsidiarité.

Un échange systématique d'informations entre les services

La sollicitation de plusieurs prestations par la même unité économique nécessite au minimum une coordination et un échange d'informations entre les services en fonction de la hiérarchisation convenue des prestations. Toute demande de prestation requiert au moins une vérification de l'octroi ou non des prestations figurant en amont dans la liste ordonnée des prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le RDU.

Cet échange d'informations peut être plus ou moins développé et rationalisé. Si l'on opte pour le principe selon lequel ce sont les dossiers qui circulent et non plus les personnes, alors il faut organiser un processus de transmission des demandes de prestations à l'intérieur des services concernés pour examen des requêtes. Si, par ailleurs, on veut éviter de recommencer à chaque guichet la récolte des données nécessaires pour l'évaluation de la situation financière de l'unité économique, il faut aussi mettre sur pied une transmission des données pertinentes entre les services ou, plus simplement, se doter d'une base de données commune pour le stockage des informations et auprès de laquelle chaque service concerné peut s'approvisionner ou adresser les informations qu'il détient. Les services disposent de la sorte instantanément du RDU pour décider de l'octroi ou non des prestations en fonction des autres conditions spécifiques que chacune d'elles requière. Cela permet une vision globale des prestations sociales octroyées et de leurs bénéficiaires.

Une organisation coordonnée des structures de l'accès aux prestations

La mise en œuvre d'un RDU pose également la question du mode de traitement des demandes. Ce point est lié au précédent. La première solution, minimale, consiste à organiser entre les services concernés la réception des demandes et les vérifications auprès des autres services ainsi que la sollicitation éventuelle d'autres prestations. Cela exige la mise en place de procédures. Cette solution est proche de la situation actuelle. L'autre possibilité consiste à mettre sur pied des guichets sociaux pour réceptionner les demandes, recueillir toutes les informations pertinentes et effectuer le tri nécessaire à l'attention des services concernés. Cette solution comporte de nom-

breux avantages: elle épargne à la personne qui sollicite des prestations de devoir fournir à l'administration plusieurs fois les mêmes données, elle lui permet de demander plusieurs prestations au même endroit et au même interlocuteur, elle accélère les procédures de requête en rationalisant le travail de l'administration.

6. LA PERTINENCE D'UN RDU FRIBOURGEOIS

Le cadre de l'introduction d'un RDU étant posé, il convient d'en évaluer la pertinence pour le canton de Fribourg. Pour effectuer cette appréciation, il s'agit de:

- délimiter les prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le RDU;
- repérer les travaux déjà réalisés dans le canton dans la perspective d'un RDU;
- tirer les enseignements de travaux similaires réalisés par d'autres cantons.

6.1 Prestations sous condition de ressources auxquelles le RDU est applicable

Toutes les prestations sous condition de ressources répertoriées précédemment (cf. tableau 3) ne sont pas compatibles avec l'application d'un revenu déterminant unifié. En regard de la définition donnée ci-avant du RDU, ce dernier n'est pas applicable à toutes les prestations:

- celles dont le mode de calcul, entièrement déterminé par la législation fédérale, ne peut être adapté à un RDU cantonal (aide au logement, aide aux victimes d'infractions, allocations familiales fédérales en faveur des petits paysans, prestations complémentaires AVS/AI, réduction et remise des cotisations AVS/AI/APG, subventions pour les améliorations foncières);
- celles dont les critères d'attribution ne sont pas codifiés et ne peuvent donc pas entrer dans un mode de calcul unifié (assistance judiciaire);
- celles dont le calcul ne prend pas en compte tous les éléments de revenu et de fortune, selon le principe «1 franc est 1 franc» (participation aux frais d'accompagnement lors d'un séjour en EMS);
- celles dont les personnes physiques en sont exclues (les subventions aux forêts qui peuvent être accordées aux personnes physiques ne sont pas soumises à des conditions de ressources¹).

En outre, les prestations sous condition de ressources servies par les communes n'ont pas été répertoriées dans ce rapport, car leur codification n'est pas de la compétence du canton.

¹ Cf. Ordonnance du 30 mars 2004 concernant les subventions aux forêts et à la protection contre les catastrophes naturelles

Tableau 6:
Les prestations sous condition de ressources auxquelles le RDU est applicable

Prestations sous condition de ressources compatibles avec le RDU	Type de prestation	Nombre de bénéficiaires	Charge financière 2004	Direction	Services
1. Aide sociale	comblement	9 019	21 444 729.40	DSAS	SASoc ¹
2. Allocations cantonales de maternité	comblement	149	1 521 468.–	DSAS	ECAS
3. Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative	catégorielle	242	1 377 008.–	DSAS	ECAS
4. Avances de pensions alimentaires	catégorielle	3 133 ²	5 231 763.–	DSAS	SASoc
5. Bourses et prêts de formation	catégorielle	1798	8 700 000.– ³	DICS	SSF ⁴
6. Soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMal	tarifaire	3 200	Inconnue, car aucune rubrique spécifique pour cette prestation	DSAS	SSP ⁵
7. Subsidés assurance-maladie	catégorielle	91 929	114 729 692.–	DSAS	ECAS ⁶
8. Subventions pour la protection des biens culturels	catégorielle	83	1 500 000.– ⁷	DICS	SBC ⁸

Au total, le revenu déterminant unifié est applicable actuellement à huit prestations cantonales sous condition de ressources. A cette liste devrait s'ajouter un jour les prestations complémentaires pour les enfants en bas âge des familles dont les moyens financiers sont insuffisants, prévues dans la Constitution fribourgeoise à l'article 60 al. 2. Ces huit prestations cantonales sous condition de ressources sont de trois types:

- les **prestations catégorielles** s'adressent à des groupes bien précis de la population. Elles consistent en des transferts monétaires en direction, soit des bénéficiaires (ex. bourses d'étude), soit des «fournisseurs» de la prestation (ex. subventions LAMal);
- les **prestations de comblement** (ex. aide sociale) visent à garantir des conditions de vie digne aux intéressés et sont subsidiaires à toute autre forme d'aide, selon la législation et la doctrine. Elles permettent d'atteindre un «revenu minimum vital» selon la définition de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) qui édicte des normes à ce sujet, recommandées pour l'ensemble du pays;
- les **prestations tarifaires**; il s'agit des prestations dont les tarifs dépendent du revenu ou pour lesquelles des rabais sont accordés en fonction du revenu (ex. soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMal).

Chacune de ces prestations est décrite dans une grille figurant dans l'annexe de ce rapport.

L'ensemble des prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le RDU représente en 2004 une charge financière de 154 504 660 fr. 40. Le calcul du nombre de bénéficiaires est plus difficile puisque plu-

sieurs aides peuvent être octroyées à la même personne. Par contre l'addition des bénéficiaires donne une indication du nombre de demandes traitées, soit au moins 109 553. A cela s'ajoutent les requêtes qui ne satisfont pas aux conditions. En se basant sur l'expérience, il est possible d'estimer à au moins 150 000 le nombre de demandes examinées par le système administratif cantonal concerné par les prestations sous condition de ressources.

Ce système administratif se compose de cinq services répartis dans deux Directions. La fragmentation du système administratif par rapport aux prestations servies peut être qualifiée de modérée, du moins en comparaison avec d'autres cantons qui ont opté pour le revenu déterminant unifié. Mais il faut préciser que dans la répartition des tâches entre le canton et les communes, 24 services sociaux régionaux chargés d'examiner les demandes d'aide sociale viennent encore se greffer à ce système administratif cantonal.

Il est néanmoins intéressant de relever que près de 90% des demandes acceptées sont traitées par un unique service, la Caisse cantonale de compensation de l'Etablissement cantonal des assurances sociales. Le même service évalue d'ailleurs encore d'autres prestations telles que les prestations complémentaires AVS/AI, les allocations familiales fédérales en faveur des petits paysans ainsi que la participation aux frais d'accompagnement lors d'un séjour en EMS. C'est dire que ce service dispose déjà d'une formidable base de données réunissant des informations sur près de la moitié de la population du canton (au moins 100 000 personnes).

6.2 Définition d'un revenu déterminant donnant droit aux bourses de formation et aux subventions cantonales à l'assurance-maladie

Les travaux visant la mise en place d'un revenu déterminant unifié ont déjà débuté pour la coordination du mode de calcul de deux prestations, les subsidés de formation et les subventions cantonales à l'assurance-maladie.

Le Conseil d'Etat a constitué en décembre 2002 un groupe de travail chargé d'examiner la question du revenu déterminant applicable à ces deux prestations. Ces deux domaines prennent en compte la capacité financière du bénéficiaire pour évaluer le droit aux prestations financières de l'Etat. Cette démarche s'inscrivait dans le prolongement de la réponse donnée par le Conseil d'Etat au postulat Collaud (septembre 2002) concernant la détermination du revenu social.

Le groupe de travail, composé des responsables des deux secteurs concernés ainsi que des représentants du Service cantonal des contributions (SCC) et de la Direction des finances (DFIN), s'est penché sur les modalités actuelles de définition du revenu pris en considération pour la détermination du droit aux prestations financières de l'Etat. En se basant sur la source privilégiée d'informations que représente l'avis de taxation fiscale émis par le SCC, le groupe de travail a cherché à apporter toutes les adaptations requises permettant une définition de la capacité financière la plus proche possible de la réalité. L'avis de taxation poursuit en effet uniquement un but d'imposition, alors que la détermination du droit aux prestations susmentionnées a besoin d'une estimation de la situation financière concrète, exempte de considérations relevant de la fiscalité. En outre, le groupe de travail a privilégié une définition unique du revenu déterminant pour les deux domaines concernés, dans un double objectif

¹ Service de l'action sociale

² Estimation sur la base de 1561 dossiers et d'un nombre moyen de personnes évalué à 2

³ Estimation

⁴ Service des subsidés de formation

⁵ Service de la santé publique

⁶ Etablissement cantonal des assurances sociales/Caisse cantonale de compensation

⁷ Estimation

⁸ Service des biens culturels

d'équité d'une part, et de simplification de mise en œuvre d'autre part. Le mode de calcul appliqué aux subsides de l'assurance-maladie a servi de modèle, l'un des plus complets en Suisse, pour la définition de ce revenu déterminant.

Sur la base du rapport que lui a remis le groupe de travail, le Conseil d'Etat a décidé en mai 2003 de procéder à plusieurs ajustements des modes de calcul du revenu déterminant pour chacun des domaines considérés. Ainsi, la définition du revenu déterminant est quasiment identique dans les deux cas, et permet d'appréhender de manière plus précise et plus complète la capacité financière concrète du bénéficiaire.

A ce jour, les modifications législatives recommandées ont été apportées pour le calcul des subventions à l'assurance-maladie et partiellement pour celui des subsides de formation. Suite à ces modifications, un recours a été déposé devant le Tribunal administratif qui l'a rejeté le 25 août 2005 en faisant valoir le bien-fondé des réformes introduites dans les deux législations (1A 05 56).

6.3 Introduction du RDU dans les autres cantons

D'autres cantons ont déjà reconnu l'intérêt d'un revenu déterminant unifié pour l'octroi des prestations sous condition de ressources et entrepris sa mise en place. Ce rapport s'inspire des travaux déjà réalisés dans ce domaine par les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel.

Le Tessin est le premier canton Suisse à disposer d'un tel système depuis le 1^{er} janvier 2003. Huit prestations relevant du droit cantonal, attribuées sous condition de ressources, font l'objet de la nouvelle loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LAPS)¹. Le système de revenu déterminant unifié instauré par cette loi a la caractéristique, contrairement à d'autres cantons, d'introduire la garantie d'un revenu minimal pour tous les ménages, en recourant le moins possible à l'aide sociale, considérée comme le «dernier filet de sécurité». L'harmonisation des prestations concerne quatre éléments: l'unité économique de référence, le revenu de référence, le mode de calcul et le seuil d'intervention. Ce seuil correspond à la limite minimale établie par la loi sur les PC AVS/AI, en deçà de laquelle interviennent les huit prestations concernées pour assurer un revenu minimum. Pour les ménages ne disposant d'aucun revenu propre, les prestations peuvent néanmoins atteindre le niveau du minimum vital correspondant à l'aide sociale. Le principe de coordination prévoit que la somme des prestations versées comble le déficit de revenu par rapport au minimum LAPS, mais ne le dépasse pas (sauf en ce qui concerne les allocations de formation).

Pour l'opérationnalisation de ce système, le Tessin a opté pour une organisation décentralisée comprenant 13 guichets régionaux auxquels sont adressées toutes les demandes de prestations sociales. Ces guichets sont reliés à une base de données commune. Ils trient les demandes, les adressent aux services compétents pour décision et orientent les personnes qui en ont besoin vers des services de consultation spécialisés.

Selon la dernière évaluation disponible, le nouveau système adopté pour le traitement des demandes financières

donne satisfaction. Une difficulté majeure subsiste toutefois en ce qui concerne la détection des situations nécessitant une consultation spécialisée et une aide personnelle. Le système tessinois considère en effet qu'un revenu insuffisant ne constitue pas une problématique sociale. La prise en charge par un service social est donc du libre ressort de l'utilisateur et n'est pas liée à l'aspect financier. Néanmoins, il résulte de ce nouveau système, qu'un nombre croissant de demandes introduites le matin au guichet font l'objet d'une décision du service compétent l'après-midi même ou, au plus tard, dans les cinq jours.

Genève a adopté le 19 mai 2005 la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales. Celle-ci entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Le système genevois s'inspire du modèle tessinois dont il retient le point d'entrée unique par les communes, l'uniformisation des unités de référence (UER), la non automaticité des prestations, la hiérarchisation de ces dernières et l'accès permanent aux données les plus récentes par l'ensemble des services, ainsi que la distinction entre le suivi social et les aspects financiers.

Sa philosophie diffère en revanche par rapport au Tessin sur deux points essentiels:

- le revenu minimum correspond à celui de l'aide sociale et les prestations sociales peuvent se superposer sans limitation relative au minimum fixé par la loi sur les PC AVS/AI. Cette disposition a été adoptée pour préserver le caractère incitatif des prestations sociales auprès des personnes qui travaillent.

- le calcul du revenu déterminant unifié est appliqué non seulement aux prestations catégorielles et de comblement, mais également à des prestations tarifaires.

Neuchâtel a adopté le 23 février 2005 la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHa-CoPS), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2005². Cette loi fixe simplement les principes généraux relatifs à l'introduction d'un revenu déterminant unifié et laisse au Conseil d'Etat le soin d'en régler l'application. Proche de la philosophie du modèle genevois, le système neuchâtelois n'a pas voulu non plus fixer, pour toutes les prestations sociales, un seuil d'intervention unifié ou revenu minimum plafond au-delà duquel le requérant perd toute prestation. Pour éviter cet effet de seuil qui peut constituer une véritable trappe de pauvreté, chaque secteur conserve la compétence de fixer ses barèmes. Des ajustements pourront néanmoins avoir lieu afin que cette réforme réponde à l'impératif de neutralité des coûts. La non automaticité des prestations est également prévue en ce sens que chaque prestation doit être sollicitée par le requérant et les services concernés conservent la compétence d'octroyer les prestations en fonction aussi des conditions spécifiques d'attribution des aides.

Ainsi, les travaux réalisés aussi bien au Tessin qu'à Genève ou Neuchâtel permettent d'orienter les réflexions sur l'introduction d'un RDU à Fribourg. Il y a lieu de relever que suite à leur étude respective, chacun des cantons a opté pour des solutions convergentes, hormis les quelques exceptions mentionnées. De nombreux points communs apparaissent en effet lors de la comparaison de ces différents systèmes cantonaux, y compris dans les dispositifs d'application qui s'appuient tous sur des bases de données communes et des guichets régionaux qui

¹ Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS)

² Le règlement d'application a été mis en consultation en mai 2006.

amènent plus de cohérence et d'efficacité dans le dispositif social.

6.4 Appréciation de la pertinence d'un RDU fribourgeois

En regard des indications qui précèdent, il est possible d'examiner la pertinence d'un RDU fribourgeois et d'en relever les cinq atouts majeurs.

6.4.1 Pilotage maîtrisé des politiques publiques

Sans dénominateur commun pour les prestations sous condition de ressources servies au plan cantonal, il ne peut y avoir de véritable pilotage des politiques publiques par l'Etat dans les domaines concernés.

Actuellement, les huit prestations répertoriées sont calculées différemment, avec des critères dissemblables. Ceci implique qu'un examen de la situation financière du requérant précède l'octroi de chacune des prestations. Cet examen est indispensable pour permettre de calculer le revenu déterminant. Ainsi pour ces huit prestations, il y a huit examens et huit revenus déterminants différents, calculés par 5 services cantonaux auxquels s'ajoutent encore 24 services sociaux régionaux.

Le revenu déterminant unifié est pour l'Etat un instrument permettant de rationaliser et de simplifier le travail de l'administration cantonale sans remettre en cause toutefois le système de prestations en vigueur dans le canton ni en modifier les objectifs ou instaurer un revenu minimal garanti.

D'autre part, il n'existe actuellement aucune vision d'ensemble de l'octroi de ces différentes prestations, ni maîtrise de leur effet conjoint et de leur impact réel pour les ménages et en regard des objectifs poursuivis dans les différents domaines (cf. notamment les effets de seuil et d'aubaine). En l'absence d'une coordination structurelle des prestations, les services doivent composer avec les différents mécanismes régissant ces prestations par rapport à la situation concrète des ménages qui les demandent. C'est en particulier la tâche des services sociaux régionaux qui, en vertu du principe de subsidiarité et d'individualisation de l'aide sociale, interviennent en dernier lieu comme «filet de sécurité» et se trouvent ainsi confrontés aux lacunes de notre système.

L'approche actuelle, par trop sectorielle, empêche en particulier d'agir plus efficacement par rapport aux situations de pauvreté et celles des working poor. Le revenu déterminant unifié, en offrant une vue d'ensemble de l'aide accordée à chaque situation, permet alors d'optimiser les mesures de protection sociale. Il est ainsi un instrument permettant de mieux gérer les prestations sociales, de renforcer leur cohérence et de mieux maîtriser globalement l'application et l'impact des politiques publiques dans les domaines concernés.

6.4.2 Transparence du système

Sans dénominateur commun pour les prestations sous condition de ressources servies au plan cantonal, il n'y a pas de transparence et de lisibilité possible pour les usagers. En effet, actuellement, les différents revenus déterminants et la multiplicité des critères d'évaluation rendent les processus d'évaluation des demandes parfois très complexes. Pourquoi telle prestation se base sur le revenu brut, telle autre sur le revenu net et une troisième encore

sur le revenu imposable? Pourquoi un tel, dans la même situation que la mienne, reçoit cette prestation alors que je n'y ai pas droit? De multiples questions de compréhension surgissent aux guichets et mettent parfois dans l'embarras les agents de l'administration pour lesquels la connaissance des autres dispositifs est également difficile. Cette complexité favorise l'incompréhension et le sentiment d'injustice, voire d'arbitraire, que notre système peut produire. Elle favorise aussi le nombre de réclamations qui, à leur tour, augmentent encore la charge administrative des services.

La complexité des modes de calcul n'est pas seule en cause, l'organisation des dispositifs et le mode d'accès aux prestations étant aussi compliqués. A quel guichet s'adresser? Comment formuler la demande et quelle information doit être livrée? De gros efforts ont été fournis par l'administration cantonale pour faciliter le dépôt des requêtes notamment au moyen de formulaires simplifiés et d'Internet. Mais pourquoi lors de chaque demande de prestation faut-il à nouveau donner les mêmes informations?

Ainsi, le revenu déterminant unifié est un instrument offrant une meilleure transparence et lisibilité tant du mode de calcul des prestations sociales que de l'organisation de l'accès aux prestations dont peuvent bénéficier autant les usagers que les services concernés.

A cet égard, la constitution d'une base de données commune entre les services concernés ainsi que l'organisation d'un accès unique aux prestations par le biais de guichets décentralisés favorisent nettement l'application du RDU et contribuent largement à la transparence du système, sans compter la rationalisation des tâches qu'elles entraînent pour les services.

La constitution d'une base de données commune:

- permet aux services autorisés d'avoir une vision globale des bénéficiaires de prestations et de connaître toutes les prestations sociales touchées par un individu et/ou sa famille, ainsi que la provenance des montants alloués;
- offre un gain de temps pour l'accès aux informations, un meilleur suivi des changements de situation, évite de refaire une enquête économique alors qu'un autre service en a effectué une récemment (cas échéant limiter une nouvelle enquête aux éléments manquants) et allège le travail de l'administration;
- assure une sécurité d'accès aux données et la confidentialité des informations transmises aux services autorisés;
- garantit une communication standardisée entre les services pour l'échange d'informations (langage informatique).

L'organisation d'accès unique aux prestations:

- épargne à la personne qui sollicite des prestations sociales de devoir fournir à l'administration plusieurs fois les mêmes données;
- permet de demander plusieurs prestations au même endroit et au même interlocuteur. Ce ne sont plus les personnes qui circulent d'un guichet à un autre, mais les dossiers;
- accélère les procédures de requête en rationalisant le travail de l'administration.

La mise sur pied d'une telle infrastructure est relativement ambitieuse dans la mesure où il faudra surmonter des obstacles de nature politique, juridique et technique, sans oublier les résistances aux changements.

Toutefois, il est à relever qu'une importante base de données est déjà disponible auprès de la Caisse cantonale de compensation. Des aménagements techniques sont par ailleurs déjà en cours de préparation pour l'échange d'informations entre l'Etablissement cantonal des assurances sociales, d'une part, et le Service des bourses et prêts de formation, d'autre part, avec le Service cantonal des contributions.

D'autre part, le canton a déjà l'expérience de guichets décentralisés pour l'organisation de l'aide sociale au travers des services sociaux régionaux, ayant même été précurseur dans ce domaine en Suisse.

Cette réflexion sur l'accès aux prestations pourrait d'ailleurs être élargie. La commission cantonale pour une politique familiale globale a déjà soulevé cette question dans son rapport du mois de janvier 2004. Elle recommande une simplification du mode d'accès aux prestations sociales. La commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (CII) a également appelé de ses vœux, dans son rapport au Conseil d'Etat déposé en janvier 2004, la mise sur pied d'un système d'échange d'informations et d'accès aux prestations plus performant pour soutenir l'action des services impliqués (OAI, ORP, SSR) dans la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale.

L'organisation d'un accès unique pour le RDU pourrait être intégrée à la réflexion globale sur la création d'une véritable interface unique pour l'administration cantonale. Une interface utilisable à la fois pour répondre aux multiples demandes des usagers et rationaliser d'autre part certaines procédures administratives redondantes. La gestion des adresses d'acheminement, qui est reproduite actuellement par chaque service auprès duquel un usager effectue une demande, est un exemple de procédure qui pourrait être simplifiée de la sorte.

6.4.3 Equité et égalité de traitement

Sans dénominateur commun, l'octroi des prestations sous condition de ressources ne peut empêcher des effets de seuil et d'aubaine ou des différences de traitement, relevés dans le constat ci-avant, qui compromettent les principes d'égalité de traitement et d'équité essentiels dans un Etat démocratique.

L'instrument du revenu déterminant unifié garantit alors une réelle égalité de traitement en appliquant à toutes les prestations considérées le même mode de calcul, avec les mêmes critères (revenus, charges et fortune) et traite de manière identique les situations de revenus identiques, qu'ils proviennent du travail ou de prestations sociales.

Il est évité de cette manière qu'un ménage dont tous les revenus proviennent du travail (et dont tous les revenus seraient donc pris en compte) soit moins bien traité – c'est-à-dire, par exemple, qu'il ne reçoive pas une prestation sociale – qu'un autre ménage dont une partie des revenus en tout cas proviendrait de prestations sociales (et ne serait donc pas intégralement pris en compte). Le pouvoir d'achat, à revenus identiques, doit être identique: il n'y a pas de raison de favoriser l'une ou l'autre situation.

6.4.4 Meilleure qualité des prestations

Le système RDU permet d'être plus proche de la situation réelle des bénéficiaires et évite les anomalies struc-

turelles. Il favorise un meilleur suivi des dossiers individuels et renforce les moyens pour éviter les torsions ou les abus du système. Il contribue à accélérer les procédures de requêtes en rationalisant le travail de l'administration. Il offre une meilleure sécurité quant à l'accès aux informations, par une plus grande transparence et formalisation de cet accès par les unités administratives.

6.4.5 Neutralité des coûts

L'introduction d'un dénominateur commun pour les prestations sous condition de ressources ne devrait pas induire une hausse des prestations moyennes ni des dépenses totales, à taux d'inscription constant.

Cependant, il est fort probable qu'une simplification de l'accès aux prestations sous conditions de ressources entraîne une augmentation du «taux d'inscription». Toutes choses étant égales par ailleurs, il faut s'attendre à une hausse du volume des prestations financières à servir par un certain effet d'appel. Mais, d'un autre côté, la détermination d'un revenu plus complet et plus exhaustif des différentes sources de revenu des personnes devrait conduire tendanciellement à un accroissement dudit revenu. A priori, il ne semble pas que parmi les huit domaines désignés, l'un deux contiendrait une définition plus complète du revenu déterminant que ce qui est prévu. Par conséquent, le nombre des ayants droit ou plus probablement le niveau global des prestations allouées devraient se réduire.

La mise en place d'un tel instrument, selon l'expérience des autres cantons, semble alors répondre à l'impératif de neutralité des coûts. Le canton de Genève a étudié de manière approfondie, au moyen de simulations, l'incidence financière d'une telle opération. Il a vérifié en particulier le profil des «gagnants» et des «perdants» de cette réforme et les conséquences financières d'une semi-automatisation de l'octroi des prestations. Il s'est assuré qu'une telle réforme soit une opération neutre pour les finances publiques, c'est-à-dire qu'elle n'entraîne ni moins, ni plus de dépenses que si l'on appliquait l'ancienne méthode de calcul.

Autrement dit, l'introduction d'un RDU équivaut probablement à une «opération blanche», abstraction faite des coûts de mise en œuvre. Il convient néanmoins de vérifier, au moyen de simulations, l'impact économique de l'introduction d'un RDU par rapport aux dépenses actuellement consacrées aux prestations sous condition de ressources. Sur la base de cette étude, il est possible ultérieurement de décider, le cas échéant:

- soit de répondre à un impératif de neutralité des coûts en baissant le niveau des prestations,
- soit de préserver le niveau des prestations en absorbant une hausse éventuelle des dépenses.

7. LA FAISABILITÉ DE L'INTRODUCTION D'UN RDU FRIBOURGEOIS

En regard de la situation actuelle, les améliorations que peut apporter l'introduction d'un RDU dans le canton de Fribourg sont pertinentes et judicieuses.

L'examen de la faisabilité d'une telle réforme porte sur les aspects juridiques et techniques. Cet examen s'appuie sur l'expérience, richement documentée, des cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel. Par ailleurs, les cinq services qui fournissent des prestations sous condition de

ressources ont été consultés dans le cadre du présent rapport sous différentes formes à plusieurs reprises (Etablissement cantonal des assurances sociales, Service de la santé publique, Service des subsides de formation, Service de l'action sociale et Service des biens culturels).

7.1 Sur le plan juridique

L'introduction d'un RDU ne soulève pas d'obstacles majeurs sur le plan juridique. Trois types d'aménagement sont nécessaires:

- les dispositions générales fixant les principes d'une coordination et d'une harmonisation des prestations sociales doivent faire l'objet d'une base législative;
- la création d'une base de données sociales est soumise aux contraintes évidentes relevant de la protection des données (protection de la personnalité et des droits fondamentaux) et de la communication des données entre autorités (secret de fonction, secret fiscal). Mais la création de cette base offre justement l'occasion d'harmoniser les accès à des données sensibles, par exemple fiscales. Une première analyse permet d'affirmer qu'il n'existe pas d'obstacle juridique à la constitution d'une base de données sociales. Il est nécessaire toutefois de procéder à des adaptations de lois en respectant un certain nombre de principes propres à la protection des données (en matière de collecte et de traitement des données, de leur sécurité et de leur protection contre les traitements non autorisés, etc.) et au domaine de la communication d'informations entre autorités (exigence d'une base légale). Ainsi, le détail des modifications légales nécessaires à la création de la base de données sociales doit faire l'objet d'une étude spécifique.
- chacune des lois définissant les prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le RDU doivent faire l'objet de modifications, notamment par rapport aux modes de calcul.

Pour ce qui est de l'échange de données entre services cantonaux et fédéraux, des difficultés ne manqueront pas de surgir. Les modifications intervenues ou projetées dans le domaine de l'AI de même que dans le domaine du chômage pour favoriser la collaboration interinstitutionnelle devraient néanmoins permettre de réaliser les échanges d'informations souhaités.

7.2 Sur le plan technique

L'instauration d'un RDU dans le canton est techniquement possible. La réalisation d'une telle réforme est indéniablement un chantier conséquent, mais est néanmoins techniquement faisable. Cet exercice a d'ailleurs été mené à bien pour l'instauration d'un revenu déterminant unifié pour le calcul des subsides LAMal et des bourses et prêts de formation. Les principaux travaux que nécessite cette réforme sont les suivants:

- définir un mode de calcul unifié (MCU), déterminer les éléments pertinents de revenus, de charges et de fortune qui le composent et vérifier leur accessibilité au travers de l'avis de taxation. Ce mode de calcul unifié ne concerne que les prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le RDU. Il implique toutefois que toutes les prestations sociales soient prises en considération, y compris celles qui re-

lèvent de dispositions fédérales ou éventuellement communales;

- examiner la pertinence de l'introduction dans cette réforme de prestations sous condition de ressources qui ne relèvent pas directement du domaine social (Subventions pour la protection des biens culturels);
- définir une unité économique de référence (UER). Il s'agit essentiellement de concevoir les principes de détermination de cette unité économique. Les travaux réalisés dans les autres cantons sont d'ores et déjà un précieux apport. Mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés que soulève cette tâche, notamment en ce qui concerne la disponibilité des informations requises.
- définir une hiérarchisation des prestations;
- examiner, déterminer et organiser un système d'échange d'informations entre les services concernés qui soit adéquat, simple, efficace, sûr et financièrement avantageux;
- examiner, déterminer et mettre en place un système organisationnel efficace articulant la collaboration entre les services de l'administration cantonale et les services sociaux régionaux et favorisant ainsi l'application du RDU en contribuant à la transparence du système;
- vérifier au moyen de simulations l'incidence de l'application d'un RDU, d'une part, sur le calcul des prestations (profil des «gagnants» et des «perdants») pour procéder le cas échéant aux ajustements nécessaires, notamment sur les barèmes d'octroi des prestations et, d'autre part sur l'impératif de neutralité des coûts;
- évaluer, concevoir et organiser des solutions informatiques adaptées, sachant que le Service informatique de l'Etat a déjà réalisé un rapport circonstancié datant du 18 mai 2006.

Globalement, la mise sur pied d'un revenu déterminant unifié comporte donc trois volets:

- la définition de nouvelles modalités de calcul du revenu déterminant;
- l'élaboration d'un système d'échange d'informations;
- la mise en place d'une organisation de l'accès aux prestations et du traitement des demandes.

8. PLANIFICATION

La planification des tâches de cette réforme se découpe en trois étapes finalisées par les résultats suivants:

Étapes	Objectifs principaux	Années
1	– Détermination du mode de calcul unique du RDU (MCU), définition de l'unité économique de référence (UER) et établissement de la hiérarchisation des prestations	2007
2	– Etablissement des bases légales (loi d'harmonisation et de coordination des prestations sociales, règlements d'application) – Etude de simulations – Définition des cibles du système d'échanges d'informations (aménagements informatiques) et du système organisationnel (aménagement de l'organisation et des procédures administratives)	2008
	– <i>Décision du Conseil d'Etat sur le projet des bases légales et sur la cible du système d'échanges d'informations RDU</i> – Adoption des bases légales et éventuels ajustements de la législation des différentes prestations – Réalisation du système d'échanges d'informations – Elaboration d'une solution organisationnelle transitoire et du plan de mise en œuvre du projet (transition, formation, communication, etc.) – Formation du personnel par rapport à la solution organisationnelle transitoire	2009
3	– Mise en œuvre du RDU (sur la base d'un système d'information automatisant l'échange et le traitement des données) – Application de la solution organisationnelle transitoire (les guichets actuels gèrent leurs prestations et seulement leurs prestations) – Préparation de la solution cible organisationnelle (définition des changements structurels liés à la mise en place de l'organisation cible et plan de mise en œuvre du projet)	2010
	– <i>Décision du Conseil d'Etat sur le projet d'organisation cible et sur les extensions du système d'échanges d'informations RDU</i> – Extension du système d'échanges d'informations RDU – Mise en œuvre de la solution cible organisationnelle – Formation du personnel par rapport à la solution cible organisationnelle	2011
	– RDU cible en production sur une base organisationnelle et informatique visant un traitement rationnel, efficace et rapide des demandes de prestations – fin du projet	2012

Cette planification par étapes permet au Conseil d'Etat de conduire cette réforme de façon progressive. Certains domaines, tel que, par exemple, celui des subsides de formation, feront dans l'intervalle l'objet d'une révision légale liée à l'entrée en vigueur de la RPT.

9. COÛTS

Les expériences tant du Tessin, de Genève que de Neuchâtel montrent que la mise en œuvre d'un RDU comprend trois types d'engagements financiers:

- l'acquisition ou le développement de l'infrastructure informatique nécessaire pour l'organisation de l'échange d'informations et de l'accès aux prestations;
- la coordination du projet;
- les travaux d'expertise comprenant essentiellement l'étude de simulations.

Ce sont des dépenses supplémentaires, mais qui correspondent à des engagements financiers limités à la mise

sur pied du RDU. En outre, ces dépenses peuvent sans doute être compensées à terme par les économies réalisées au travers d'une rationalisation des tâches induite par l'introduction du RDU.

Les divers engagements financiers nécessaires à la mise sur pied d'un RDU s'élèvent à 2 914 200 francs sur cinq ans, soit en moyenne 582 840 francs par année. Ce montant comprend les travaux nécessaires au plan informatique qui ont été évalués par le SITel dans son rapport du 18 mai 2006 (2 264 200 francs), la dotation indispensable d'une cheffe ou d'un chef de projet pour la coordination des travaux (100 000 francs par année, soit 500 000 francs sur cinq ans), ainsi que les travaux pour les simulations (150 000 francs). Ces engagements financiers sont répartis de la manière suivante:

Étapes	Années	Objectifs	total (francs)	Informatique		Coordi- nation (francs)	Simulations (francs)
				SI RDU ¹ (francs)	UA ² (francs)		
1	2007	Elaboration des outils RDU	100 000	-	-	100 000	-
2	2008	Bases légales, Simulations, Définition des cibles SF ³ et SO ⁴	872 000	622 000	-	100 000	150 000
	2009	Réalisation SI	980 200	832 600	47 600	100 000	-
<i>Total intermédiaire I</i>			<i>1 952 200</i>	<i>1 454 600</i>	<i>47 600</i>	<i>300 000</i>	<i>150 000</i>
3	2010	Mise en œuvre du RDU et du SO transitoire, préparation du SO cible	421 000	288 800	32 000	100 000	-
	2011	Extension SI, mise en œuvre SO cible	541 000	337 400	103 600	100 000	-
<i>Total intermédiaire II</i>			<i>962 000</i>	<i>626 200</i>	<i>135 800</i>	<i>200 000</i>	<i>-</i>
Coût global			2 914 200	2 080 800	183 400	500 000	150 000

Au terme des deux premières étapes, les unités administratives concernées (les 5 services nommés précédemment) disposent d'un système d'information (comportant 3 modules centralisés de gestion des bénéficiaires, de calcul du RDU et de gestion des priorités des prestations) qui leur fournit le RDU pour calculer les prestations (total intermédiaire I). Avec les extensions de la troisième étape, les unités administratives disposent en plus d'interfaces directes entre le système d'information RDU et leur propre application informatique avec laquelle ils calculent les prestations (total intermédiaire II).

10. ORGANISATION

L'organisation nécessaire à la conduite de ces travaux est la suivante:

- **un comité de pilotage** interdirectionnel (DSAS, DICS, DFIN) présidé par une conseillère d'Etat ou un conseiller d'Etat et composé des chefs des services concernés ainsi que de la cheffe ou du chef de projet. Ce comité de pilotage veillera également à la coordination des travaux RDU avec ceux menés dans les domaines de la politique familiale, de la collaboration interinstitutionnelle et de la Constitution cantonale;
- **un comité de projet**, formés de spécialistes issus des domaines concernés et dont la composition peut varier en fonction des étapes de la planification. Ce comité

¹ Comprend l'investissement pour la fabrication d'un système d'échanges d'information avec les outils complémentaires (matériel et logiciel)

² Comprend les investissements à charge des unités administratives (les 5 services concernés)

³ Système d'échanges d'informations (informatique)

⁴ Système organisationnel

prépare, propose et réalise les travaux décidés par le comité de pilotage et visant successivement à mettre en œuvre chacune des étapes de la planification;

- **un chef ou une cheffe de projet** pour coordonner, conduire et réaliser les principaux travaux entrepris dans le cadre de cette réforme.
- **Une commission RDU** devra être mise en place ultérieurement afin de gérer le système RDU et arbitrer les éventuels conflits. Compte tenu des nombreuses interactions entre les diverses prestations et unités administratives, il est indispensable qu'une entité se charge d'entretenir ce système, de fournir les informations nécessaires aux utilisateurs, de l'adapter et de le réguler le cas échéant.

11. CONCLUSION

Les huit prestations sous condition de ressources (aide sociale, allocations cantonales de maternité, allocations familiales aux personnes sans activité lucrative, avances de pensions alimentaires, bourses et prêts de formation, soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMAL, subsides assurance-maladie, subventions pour la protection des biens culturels) auxquelles est applicable le RDU représentent un montant de prestations sociales accordées de 155 millions de francs pour 2004. L'introduction progressive dans le canton de ces diverses prestations au cours des 15 dernières années a engendré un système complexe.

L'instauration d'un revenu déterminant unifié est une simplification radicale dans l'octroi des prestations sociales. Elle apporte en effet une meilleure transparence, davantage d'équité et surtout une plus grande maîtrise de la gestion des politiques publiques, sans toutefois remettre en cause le système de prestations en vigueur dans le canton, les objectifs n'étant pas modifiés, un revenu social n'étant pas instauré. De plus, elle améliore encore la qualité des prestations fournies grâce à un meilleur suivi des dossiers individuels, un traitement plus rapide des demandes et un renforcement des moyens pour éviter les inégalités de traitement, mais aussi les abus du système. Cette réforme se situe donc dans l'esprit d'une analyse globale des politiques et s'inscrit dans l'effort permanent de modernisation des services de l'administration cantonale afin d'offrir un meilleur service aux bénéficiaires de prestations sociales, notamment les familles, et assurer une gestion d'autant plus efficace et performante des ressources des pouvoirs publics.

Les améliorations qu'apporte l'introduction d'un revenu déterminant unifié sont pertinentes et judicieuses en regard de la situation actuelle dans le canton de Fribourg. Ces améliorations entraînent forcément quelques bouleversements dans le paysage administratif. Néanmoins, au terme de l'examen mené dans ce rapport, cette réforme s'avère faisable tant sur le plan juridique que technique.

Il s'agit d'une réforme ambitieuse, d'une entreprise de grande envergure nécessitant des préparatifs de longue haleine, exigeant une structure de suivi qui s'appuie sur l'investissement des services concernés et induisant aussi l'octroi d'une dotation en personnel propre au projet. Le coût global d'une telle réforme est de 2 914 200 francs réparti sur cinq ans, soit un montant moyen annuel de 582 840 francs. Ce coût comprend les travaux nécessaires au plan informatique qui ont été évalués par le SITel dans son rapport du 18 mai 2006, la dotation indispensable

d'une cheffe ou d'un chef de projet pour la coordination des travaux ainsi que les travaux pour les simulations.

Au terme de cette réforme, l'introduction d'un revenu déterminant unifié n'entraîne en ce qui concerne les prestations octroyées ni moins, ni plus de dépenses que si l'on appliquait l'ancienne méthode de calcul. L'instauration d'un revenu déterminant unifié constitue une opération neutre pour les finances de l'Etat et des communes. Seule la mise à jour du système engendre une dépense représentant le prix de son efficacité.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport. En vertu de l'article 74 al. 4 de la loi du 15 mai 1979 portant règlement du Grand Conseil, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de donner son accord pour l'élaboration d'une loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales.

TABLE DES ABRÉVIATIONS

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
AMF	Assurance militaire fédérale
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Cst	Constitution
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
ECAS	Etablissement cantonal des assurances sociales
EMS	Etablissements médico-sociaux
EPT	Equivalent plein temps
LACC	Loi d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg
LACF	Loi sur les allocations familiales
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage
LALAMal	Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAMat	Loi sur les allocations de maternité
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
LASD	Loi sur l'aide et les soins à domicile
LASoc	Loi sur l'aide sociale
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

LBPF	Loi sur les bourses et prêts de formation	RELPBC	Règlement d'exécution de la loi sur la protection des biens culturels
LFCN	Loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles	SASoc	Service de l'action sociale
LHaCoPS	Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales	SBC	Service des biens culturels
LPBC	Loi sur la protection des biens culturels	SCC	Service cantonal des contributions
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité	SITEL	Service de l'informatique et des télécommunications
MCU	Mode de calcul unique	SSF	Service des subsides de formation
OAI	Office cantonal de l'assurance-invalidité	SSP	Service de la santé publique
ORP	Office régional de placement	SSR	Service social régional
PC	Prestations complémentaires	Suva	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
RASD	Règlement sur l'aide et les soins à domicile	UER	Unité économique de référence
RDU	Revenu déterminant unique ou unifié?		
RELAFC	Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales		
RELAMat	Règlement d'exécution de la loi sur les allocations maternité		
RELASoc	Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale		
RELBPF	Règlement d'exécution de la loi sur les bourses et prêts de formation		

ANNEXE: tableaux récapitulatifs des prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le revenu déterminant unifié

ANNEXE: Tableaux récapitulatifs des prestations sous condition de ressources auxquelles est applicable le revenu déterminant unifié

1. Aide sociale

Nature de la prestation	Aide matérielle remboursable et aide matérielle non remboursable lorsque la personne conclut un contrat d'insertion sociale.	
Objectif(s) de la prestation	Favoriser l'autonomie et l'intégration des personnes dans le besoin (art. 2 LASoc).	
Ayants droit	Toutes personnes de condition modeste domiciliées dans le canton.	
Législation	Loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc) Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale (RELASoc) Ordonnance du 8 septembre 2003 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/83101.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/831011.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/831012.pdf
Révision en cours	Adaptation des normes d'aide sociale selon recommandations de la CSIAS.	
Direction et service responsable	Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) - Service de l'action sociale (SASoc).	
Unité économique	Selon les normes CSIAS, requérant et les personnes faisant partie du ménage (ordonnance, art. 8).	
Calcul du revenu déterminant	Revenu de base	Revenus nets du travail (revenus obtenus moins les déductions sociales)
	+ Autres revenus	+ Prestations d'assurances sociales + Ressources provenant de l'obligation d'entretien et dette alimentaire + Revenu de la fortune
	+ Fortune	
	./. Déduction	
	Autre condition	Limite de fortune pour les personnes seules Fr. 4'000.-, les couples Fr. 8'000.- pour chaque enfant mineur Fr. 2'000.- mais au maximum Fr. 10'000.- par famille.
Seuil		
Mode de calcul de la prestation	Différence entre le revenu déterminant et la couverture des besoins fondamentaux (minimum vital, frais de logement, frais médicaux de base et autres prestations circonstanciées [art. 2-7 de l'ordonnance]) et +/- des montants incitatifs ou des sanctions.	Prestation de comblement
Bénéficiaires effectifs en 04	9'019 personnes (nombre de dossiers 4'476).	
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 21'444'729.40	
Mode de financement	50% à la charge du canton et 50% des communes (sauf dans des cas particuliers pris en charge par la Confédération ou d'autres cantons ou d'autres pays (Allemagne et France)).	

2. Allocations cantonales de maternité

Nature de la prestation	Prestation sociale en espèces d'une année maximum versée mensuellement aux femmes de condition modeste ayant un enfant de moins de douze mois.	
Objectif(s) de la prestation	Soutien aux mères de condition modeste.	
Ayants droit	Les mères de condition modeste domiciliées dans le canton de Fribourg depuis au moins une année avant la naissance de leur enfant.	
Législation	Loi du 6 juin 1991 sur les allocations de maternité (LAMat). Règlement d'exécution de la loi du 6 juin 1991 sur les allocations maternité (RELAMat).	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/8363.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/83631.pdf
Révision en cours	Projet no 8 et 16ter de mise en place de la Constitution (maternité et PC pour les familles).	
Direction et service responsable	Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) - Etablissement cantonal des assurances sociales / Caisse cantonale de compensation.	
Unité économique	Conjoints (mariés ou non) faisant ménage commun et enfant à charge.	
Calcul du revenu déterminant (art. 2 et 3 RELAMat)	Revenu de base	Ressources en espèces et en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative dépendante ou indépendante.
	+ Autres revenus	+ Autres prestations de l'employeur et allocations familiales mensuelles (allocations pour enfants et allocations de formation prof.); + Rentes et autres prestations périodiques en espèces de l'AVS/AI (y compris les PC), de la prévoyance professionnelle, de l'assurance militaire fédérale (AMF), de l'assurance-accidents, de l'AC, de l'assurance-maladie, des assurances sociales étrangères, des assurances privées et les APG; + Produit de la fortune mobilière et immobilière; + Pensions alimentaires du droit de famille; + Montant tenant compte de la valeur du travail ménager accompli par la mère, lorsque celle-ci fait ménage commun avec une personne autre que le père de l'enfant; + Lorsque le père renonce, sans motifs impérieux, à exercer une activité lucrative, l'organe d'application estime le gain qu'il pourrait réaliser; + Toutes autres sources de revenus, à l'exception des allocations familiales de naissance ou d'accueil, des allocations pour impotents de l'AVS ou de l'AI et des prestations d'assistance.
	+ Fortune	+ 10% par année de la fortune nette qui excède Fr. 30'000.- pour les femmes seules ou Fr. 40'000.- pour les couples mariés ou les parents non mariés faisant ménage commun.
	./. Déduction	./. Cotisations aux assurances sociales de la Confédération; ./. Intérêts hypothécaires et frais d'entretien d'immeubles (déduction forfaitaire prévue pour l'impôt cantonal direct) jusqu'à concurrence du rendement brut de l'immeuble; ./. Pensions alimentaires versées en vertu du droit de famille.
	Autre condition	Limite de fortune: Fr. 60'000.- pour une femme seule et Fr. 80'000.- pour un couple marié ou les parents non mariés faisant ménage commun (art. 1 al. 3 RELAMat).
Seuil	Limite de revenu mensuel: Fr. 2'250.- pour une femme seule et Fr. 3'000.- pour un couple marié ou les parents non mariés faisant ménage commun auxquels s'ajoutent Fr. 300.- par enfant à charge (art. 1 al. 1-2 RELAMat).	
Mode de calcul de la prestation	Différence entre le revenu déterminant et la limite de revenu (art. 6 LAMat) mais au minimum Fr. 50.-/m. et au maximum Fr. 1'500.- pour une femme seule et Fr. 2'000.- pour un couple marié ou lorsque les parents non mariés font ménage commun (art. 4 RELAMat).	Prestation de comblement
Bénéficiaires effectifs en 04	149 personnes	
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 1'521'468.-	
Mode de financement	À la charge du canton.	

3. Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative

Nature de la prestation	Prestations sociales (comprenant l'allocation pour enfant, l'allocation de formation professionnelle et l'allocation de naissance ou d'accueil) en espèces, uniques ou périodiques, versées aux personnes sans activité lucrative et de condition modeste pour l'entretien exclusivement de leur enfant (art 4, 5 et 6 LAFC).	
Objectif(s) de la prestation	a) compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants (art 4 al. 1 LAFC); b) accorder aux personnes sans activité lucrative le même droit aux allocations familiales que les salarié-e-s, à condition qu'elles soient de condition modeste; c) aider financièrement les personnes de condition modeste ayant à charge un ou plusieurs enfants.	
Ayants droit	Toutes les personnes sans activité lucrative de condition modeste domiciliées dans le canton depuis 6 mois et ayant au moins un enfant.	
Législation	Loi du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (LAFC). Règlement du 18 février 1991 d'exécution de la loi du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (RELAFC).	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/8361.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/83611.pdf
Révision en cours	Projet no 16ter de la mise en œuvre de la Constitution fribourgeoise (prestations complémentaires pour famille, art. 60 al. 2 Cst).	
Direction et service responsable	Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) - Etablissement cantonal des assurances sociales / Caisse cantonale de compensation.	
Unité économique	Parents et l'enfant (cf. art. 6-7 LAFC).	
Calcul du revenu déterminant	Revenu de base	Revenu des parents et de l'enfant provenant d'une activité, du rendement de la fortune mobilière et immobilière ou toute autre forme de revenus (art. 14 RELAFC).
	+ Autres revenus	
	+ Fortune	
	./. Déduction	./. Prestations de l'assistance publique et celles ayant manifestement un caractère d'assistance ./. Bourse d'étude et autres aides financières à l'instruction ./. Frais nécessaires à l'obtention du revenu ./. Intérêts des dettes ./. Frais d'entretien d'immeubles
	Autre condition	Ne pas bénéficier de l'assistance publique fédérale (art. 6 LFAC), ni des rentes pour enfants de l'AVS ou de l'AI ni des prestations de même natures prévues par d'autres dispositions légales (art. 22 LFAC). La fortune nette ne doit pas dépasser Fr. 150'000.- (art. 14 al. 1 RELAFC).
Seuil	Limite de revenu: Fr. 30'000.- auxquels on ajoute Fr. 5'000.- par enfant (art. 14 al. 1 RELAFC et art. 5 de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture).	
Mode de calcul de la prestation	Le revenu déterminant est le seuil au-dessous duquel sont versées les allocations forfaitaires mensuelles.	Prestation catégorielle
Bénéficiaires effectifs en 04	242 personnes	
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 1'377'008.-	
Mode de financement	50% à la charge du canton et 50% des communes (art. 24 LAFC).	

4. Avances de pensions alimentaires

Nature de la prestation	Octroi d'avance d'entretien.		
Objectif(s) de la prestation	Suppléer à la défaillance d'un débiteur.		
Ayants droit	Enfants, conjoints ou ex-conjoints domiciliés dans le canton, lorsque le débiteur de l'obligation d'entretien n'y satisfait pas.		
Législation	Arrêté du 14 décembre 1993 fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoints ou des ex-conjoints.	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/212022.pdf	
Révision en cours	Aucune		
Direction et service responsable	Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) - Service de l'action sociale / Pensions alimentaires.		
Unité économique	Requérant, conjoint (marié ou non) faisant ménage commun, enfant.		
Calcul du revenu déterminant (art. 4 de l'arrêté)		Avances en faveur d'un enfant	Avances en faveur d'un conjoint ou ex-conjoint
	Revenu de base	Revenu brut du parent qui assume la garde de l'enfant et / ou de l'enfant majeur.	Revenu brut du conjoint ou de l'ex-conjoint.
	+ Autres revenus	+ Rente AVS, LPP, AI, AMF, Suva, PC et autres rentes, indemnités de chômage, du requérant et son conjoint marié; + Loyers et fermages encaissés; + Valeur locative nette des propriétés immobilières; + Intérêts et autres produits de la fortune; + Travail ménager de la personne faisant ménage commun ou nouveau conjoint du parent ayant la garde de l'enfant soit Fr. 2'000.- OU revenu du nouveau conjoint (remariage) du parent ayant la garde de l'enfant.	+ Rente AVS, LPP, AI, AMF, Suva, PC et autres rentes, indemnités de chômage, du requérant et son conjoint marié; + Loyers et fermages encaissés; + Valeur locative nette des propriétés immobilières; + Intérêts et autres produits de la fortune; + Travail ménager d'une tierce personne faisant ménage commun avec le conjoint ou l'ex-conjoint soit Fr. 2'000.- OU revenu du nouveau conjoint (si remariage).
	+ Fortune		
	./. Déduction	./. Intérêts des dettes hypothécaires ./. Intérêts des autres dettes	./. Intérêts des dettes hypothécaires ./. Intérêts des autres dettes
	Autre condition		
	Seuil	Limites de revenus pour les avances en faveur de l'enfant: enfant Fr. 1'800.-, adulte avec un enfant Fr. 5'400.- et couple (marié ou non) avec un enfant Fr. 7'700.- auxquels on ajoute dans les deux derniers cas un montant par enfant supplémentaire; pour les avances en faveur d'un conjoint ou ex-conjoint: un adulte seul, Fr. 2'000.-, adulte avec enfant Fr. 2'600.- et couple Fr. 4'000.- auxquels est ajouté, dans les deux derniers cas, un montant par enfant supplémentaire. Limites de fortune d'un enfant ou un adulte seul Fr. 20'000.-, d'un adulte avec un enfant Fr. 40'000.- et d'un couple marié avec un enfant Fr. 60'000.- auxquels on ajoute, dans les deux derniers cas, un montant par enfant supplémentaire. Montant doublé lorsqu'il s'agit d'une fortune immobilière.	
Mode de calcul de la prestation	Montant de l'avance établi à partir d'un barème dont les paliers s'appuient sur le revenu déterminant.	Prestation catégorielle	
Bénéficiaires effectifs en 04	1'561 dossiers actifs.		
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 5'231'763.- (montant versé) moins Fr. 2'443'549.- (montant récupéré) solde Fr. 2'788'304.-.		
Mode de financement	50% à la charge du canton et 50% des communes (art. 81 al. 2 LACC).		

5. Bourses et prêts de formation

Nature de la prestation	Subsides alloués sous forme de bourses d'étude et de prêts de formation lorsque les moyens financiers du requérant, de ses parents ou de son conjoint ne couvrent pas les frais de formation.			
Objectif(s) de la prestation	Favoriser la formation (art. 1 LBPF).			
Ayants droit	Les personnes en formation ayant le domicile déterminant des bourses dans le canton.			
Législation	Loi du 28 novembre 1990 sur les bourses et prêts de formation (LBPF). Règlement du 27 octobre 1992 d'exécution de la loi sur les bourses et prêts de formation (RELBPF).	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/441.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/4411.pdf		
Révision en cours	Révision prévue pour 01.08 avec adaptation suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.			
Direction et service responsable	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) – Service des subsides de formation.			
Unité économique	Requérant, conjoint – parents – enfants du requérant et ceux de ses parents (art. 12 LBPF).			
Calcul du revenu déterminant (art. 18 à 22 RELBPF)		Parents		Le requérant
		Contribuables salariés ou retraités	Indépendants	
	Revenu de base	Revenu imposable (code 7.91 de l'avis de taxation)		Revenu brut
	+ Autres revenus	+ Autres primes et cotisations (3 ^e pilier) + Formes reconnues de prévoyance individuelle liée (3 ^e pilier) + Rachat d'années d'assurances (2 ^e pilier, caisse de pension) + Intérêts passifs privés pour la part qui excède Fr. 30'000.- + Frais d'entretien d'immeubles pour la part qui excède Fr. 15'000.-	+ Autres primes et cotisations (3 ^e pilier) + Rachat d'années d'assurance (2 ^e pilier, caisse de pension) pour la part qui excède Fr. 15'000.- + Intérêts passifs privés pour la part qui excède Fr. 30'000.- + Frais d'entretien d'immeubles pour la part qui excède Fr. 15'000.-	
	+ Fortune	15% de la fortune imposable diminuée de Fr. 50'000.- pour l'un des parents et le conjoint et pour chaque enfant.		10% de la fortune imposable diminuée de Fr. 50'000.- pour le requérant, pour son conjoint et par enfant.
	./. Déduction			./.. 35% du revenu brut si le requérant est marié ./.. 20% du revenu brut s'il est célibataire ./.. 5% du revenu brut par enfant Participation minimale d'au moins Fr. 1'000.- < 20 ans et Fr. 2'000.- > 20 ans
	Autre condition			
Seuil	---			
Mode de calcul de la prestation	75% de la différence entre les possibilités financières (participation des parents et du requérant) et les frais annuels de formation		Prestations catégorielle	
Bénéficiaires effectifs en 04	Année de formation 2004/2005: 1'798 bénéficiaires sur 3'323 décisions.			
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 8.7 mio			
Mode de financement	Budget du canton, fonds de formation cantonal et subvention de la Confédération.			

6. Soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMal

Nature de la prestation	Réduction du tarif des soins et de l'aide familiale à domicile selon le revenu de l'utilisateur.	
Objectif(s) de la prestation	Mettre à la disposition des services de soins et d'aide familiale à domicile pour le maintien à domicile des ayants droit.	
Ayants droit	Toute personne qui, en raison de son âge, de sa situation familiale ou sociale, d'une maladie ou d'un handicap, nécessite des soins ou une aide ménagère à domicile.	
Législation	Loi du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (LASD). Règlement du 10 janvier 2006 sur l'aide et les soins à domicile (RASD). Arrêté du 2 avril 2001 fixant les tarifs de l'aide familiale à domicile.	http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2005/2005_086_f.pdf http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2006/2006_002_f.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf/en_vigueur/fra/82316v0003.doc
Révision en cours	Oui, loi entrant en vigueur le 1 ^{er} janvier 2006.	
Direction et service responsable	Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) - Service de la santé publique.	
Unité économique	Usager, personnes hébergées par l'utilisateur s'il leur offre nourriture et logement mais non si elles contribuent de manière notable à son maintien à domicile ou si elles lui paient un prix effectif pour la nourriture et le logement.	
Calcul du revenu déterminant (art. 1 de l'arrêté)	Revenu de base	Revenu imposable de l'utilisateur (code 7.91).
	+ Autres revenus	10% du revenu des personnes qui sont hébergées et nourries par l'utilisateur.
	+ Fortune	+ Fortune imposable à partir de Fr. 30'000.- + 10% de la fortune imposable des personnes qui sont hébergées et nourries par l'utilisateur
	./. Déduction	./. Fr. 5'000.- par enfant.
	Autre condition	Si une assurance privée se substitue à l'utilisateur pour le paiement de la prestation, alors tarif horaire forfaitaire de Fr. 24.-/heure.
Seuil	Tarif horaire minimal de Fr. 5.-/heure. Tarif horaire maximal de Fr. 32.-/heure.	
Mode de calcul de la prestation	A partir du revenu déterminant, est calculé un tarif horaire auquel est ajouté 1 à 3 ct/heure pour chaque tranche de Fr. 1'000.- de la fortune qui dépasse Fr. 30'000.-.	Prestation tarifaire
Bénéficiaires effectifs en 04	Nombre de clients en 2004 environ 3'200 pour environ 143'700 heures facturées, tous tarifs horaires confondus.	
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	N'est pas connue précisément car les comptes sont uniques pour l'aide et les soins à domicile. La dotation utilisée pour fournir les prestations a été d'environ 117 EPT (qui fournissent également des prestations de soins de base selon la LAMal).	
Mode de financement	Les communes et le canton. Il y a aussi les cotisations des membres des services, la facturation des prestations LAMal autres assurances et la subvention fédérale selon l'art. 101bis LAVS.	

7. Subsidés à l'assurance-maladie

Nature de la prestation	Réduction de la prime d'assurance-maladie pour les personnes de condition économique modeste.			
Objectif(s) de la prestation	Diminution de la charge de l'assurance-maladie.			
Ayants droit	Toutes les personnes soumises à cotisation de la LAMal à revenu modéré.			
Législation	Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal). Ordonnance fixant le cercle des ayants droit à la réduction des primes d'assurance-maladie.	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/84211.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/842113.pdf		
Révision en cours	Aucune			
Direction et service responsable	Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) - Etablissement cantonal des assurances sociales / Caisse cantonale de compensation.			
Unité économique	Requérant et son conjoint (s'il est marié).			
Calcul du revenu déterminant (art. 1 de l'ordonnance)		Contribuables salariés ou retraités	Indépendants	Imposition à la source
	Revenu de base	Revenu net de la taxation (code 4.91 de l'avis de taxation)		80% du revenu brut soumis à l'impôt
	+ Autres revenus	+ Primes et cotisations d'assurances + Intérêts passifs privés pour la part qui excède Fr. 30'000.- + Frais d'entretien d'immeubles pour la part qui excède Fr. 15'000.-	+ Primes de caisse maladie et accidents + Autres primes et cotisations + Rachat d'années d'assurance (2 ^e pilier caisse de pension) pour la part qui excède Fr. 15'000.- + Intérêts passifs privés pour la part qui excède Fr. 30'000.- + Frais d'entretien d'immeubles pour la part qui excède Fr. 15'000.-	
	+ Fortune	+ 5% de la fortune imposable	+ 5% de la fortune imposable	+ 5% de la fortune imposable
	./. Déduction	Aucune	Aucune	
	Autre condition	Les personnes ou familles dont les revenus bruts dépassent Fr. 150'000.- ou dont les actifs bruts dépassent un million de francs n'ont pas droit à la réduction de la prime.		
	Seuil	Limite de revenu: Fr. 36'800.- pour les personnes seules sans enfant, Fr. 45'200.- avec enfant et Fr. 54'600.- pour les couples mariés. S'ajoute à ces montants Fr. 10'000.- par enfant à charge, (art. 2 de l'ordonnance).		
Mode de calcul de la prestation	Déduction de la prime établie à partir d'un barème basé sur un revenu déterminant inférieur au seuil.		Prestation catégorielle	
Bénéficiaires effectifs en 04	91'929 personnes			
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 114'729'692.-			
Mode de financement	Subside de la Confédération et supplément cantonal (art. 10 al. 2 LALAMal) les communes remboursent 55% du complément cantonal.			

8. Protection des biens culturels

Nature de la prestation	Aide financière accordée pour la conservation et la restauration de biens culturels protégés (art. 1 RELPBC).	
Objectif(s) de la prestation	Conserver et mettre en valeur les biens culturels.	
Ayants droit	Propriétaires de biens culturels protégés qu'ils veulent conserver ou restaurer.	
Législation	Loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels. Règlement du 17 août 1993 d'exécution de la loi sur la protection des biens culturels (RELPBC).	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/4821.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/48211.pdf
Révision en cours	Aucune	
Direction et service responsable	Direction de l'instruction publique, de la culture et des sports (DICS) – Service des biens culturels.	
Unité économique	Le requérant, conjoint marié et les enfants dont le revenu apparaît dans la déclaration d'impôt.	
Calcul du revenu déterminant (art. 1 de la loi)	Revenu de base	Revenu ou bénéfice imposable (code 7.91)
	+ Autres revenus	
	+ Fortune	
	./. Déduction	
	Autre condition	
Seuil	Revenu déterminant de plus de Fr. 80'000.-.	
Mode de calcul de la prestation	Subvention refusée si le revenu déterminant est supérieur au seuil et si la subvention est inférieure à Fr. 4'000.- (art. 11 RELPBC).	Prestation catégorielle
Bénéficiaires effectifs en 04	83 personnes physiques, morales de droit privé, morales de droit public.	
Charge financière inscrite aux comptes 04 pour cette prestation	Fr. 1'500'000.-	
Mode de financement	Canton	

BERICHT Nr. 280 29. August 2006
des Staatsrats an den Grossen Rat
**zum Postulat Nr. 249.04 Anne-Claude Demierre/
Jean-Jacques Collaud zur Einführung**
eines einzigen massgebenden Einkommens (EME)
für kantonale Sozialleistungen

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf eines Berichts zum Postulat Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud; dieser betrifft die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für den Bezug von Sozialleistungen.

In ihrem Postulat, das am 7. Mai 2004 eingereicht und am 8. September 2004 begründet wurde, beantragten Grossrätin Anne-Claude Demierre und Grossrat Jean-Jacques Collaud zu prüfen, ob die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für die Erteilung von Sozialleistungen einzuführen sei. Dabei gehe es insbesondere darum, die Frage der zulässigen Steuerabzüge zu untersuchen, eine Rangfolge für den Zugang zu den Leistungen festzulegen und eine Stelle zu bezeichnen, die das massgebende Einkommen berechnet und hierfür über ein leistungsstarkes Informatikinstrument verfügt – dies alles mit dem Ziel, mehr Gerechtigkeit sicherzustellen und es den Personen zu ermöglichen, ihre Situation rascher geklärt zu sehen. Die Urheber des Postulats ersuchten um einen Bericht über diese Punkte, mit dem Zweck, die Modalitäten für die Berechnung des Einkommens, das für die Höhe der erteilten Leistungen massgebend ist, zu koordinieren, aufeinander abzustimmen und die Arbeit der Dienststellen, die diese Leistungen erteilen, zu vereinfachen.

Der Staatsrat antwortete am 26. Oktober 2004 auf dieses Postulat; er beantragte, es erheblich zu erklären und die Auswirkungen eines einzigen massgebenden Einkommens zu prüfen, genauer gesagt: eines einheitlichen massgebenden Einkommens (EME), wie es in den jüngsten Studien heisst. Der Grosse Rat hat das Postulat am 16. Dezember 2004 angenommen.

Dieser Bericht umfasst elf Kapitel, die zuerst eine Bestandesaufnahme enthalten (Kap. 2–4), sodann die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens unter dem Aspekt der Zielsetzungen evaluieren (Kap. 5–11):

1. Einführung
 - 1.1 Situation
 - 1.2 Ziel des Berichts
 - 1.3 Arbeitsmethode
2. Das Freiburger System des sozialen Schutzes
 - 2.1 Der soziale Schutz
 - 2.2 Gesetzgebungskompetenzen
3. Bedarfsabhängige kantonale Leistungen
 - 3.1 Verzeichnis
 - 3.2 Merkmale
4. Bestimmung der Einkommen in der Berechnung bedarfsabhängiger Leistungen: Feststellung
 - 4.1 Zahlreiche finanzielle Kriterien
 - 4.2 Erhebliche Unterschiede zwischen den massgebenden Einkommen
 - 4.3 Beträchtliche Abweichungen beim verfügbaren Einkommen
5. Das einheitliche massgebende Einkommen (EME)
 - 5.1 Zweck und Begriffsbestimmung des EME
 - 5.2 Berechnungsmethode und Anwendungsgrundsätze für das EME
 - 5.3 Auswirkungen der Anwendung des EME

6. Zweckmässigkeit eines Freiburger EME
 - 6.1 Bedarfsabhängige Leistungen, auf die das EME anwendbar ist
 - 6.2 Bestimmung eines massgebenden Einkommens für den Anspruch auf Stipendien und Prämienverbilligung
 - 6.3 Einführung des EME in anderen Kantonen
 - 6.4 Beurteilung der Zweckmässigkeit eines Freiburger EME
7. Machbarkeit der Einführung eines Freiburger EME
 - 7.1 in rechtlicher Hinsicht
 - 7.2 in technischer Hinsicht
8. Planung
9. Kosten
10. Organisation
11. Zusammenfassung und Antrag

Ein Abkürzungsverzeichnis und eine tabellarische Zusammenstellung der bedarfsabhängigen Leistungen, auf die das einheitliche massgebende Einkommen anwendbar ist, sind am Schluss des Berichts beziehungsweise im Anhang zu finden.

1. EINFÜHRUNG

1.1 Situation

Unser Kanton hat verschiedene Sozialleistungen eingeführt, dies zu verschiedenen Epochen und durch unterschiedliche Gesetze, mit vielfältigen Zielen im Hinblick auf verschiedene Bevölkerungsgruppen und in Anwendung voneinander abweichender Berechnungsmodalitäten. In der Entwicklung dieser Sozialleistungen drückt sich der Wille aus, auf Kantonsebene sozialpolitische Vorkehrungen zu treffen, die wirksam sind und das eidgenössische System des sozialen Schutzes ergänzen. Jedoch hat diese Entwicklung allmählich auch dazu geführt, dass unser Sozialleistungssystem sehr komplex geworden ist. Können mehrere Leistungen beantragt werden, so bereitet die Rangfolge, in der die Leistungen gesprochen werden, Schwierigkeiten. Schwelleneffekte treten zutage, wenn die Berechnung einer Leistung den Zugang zu einer anderen verhindert. Die Aufteilung und Zersplitterung der Normen bewirkt eine Vervielfachung beziehungsweise Redundanz der zu bearbeitenden Informationen. Im Bewusstsein dieses Problems wacht der Staatsrat schon heute über eine vermehrte Koordination unter den verschiedenen Sozialleistungen, die im Kanton erteilt werden.

Andere Kantone (Tessin, Genf und Neuenburg) haben schon das Interesse eines einheitlichen massgebenden Einkommens für die Erteilung von Sozialleistungen erkannt und ein solches eingeführt. Diese zwar viel versprechenden Erfahrungen zeigen aber, dass es sich um ein umfassendes Unterfangen handelt, das langwieriger Vorbereitungen bedarf und zwangsläufig zu einigen Umwälzungen in der sozialen und administrativen Landschaft führt.

Somit ist zunächst die Grösse einer solchen «Baustelle» für unseren Kanton zu prüfen. Der Staatsrat empfiehlt namentlich die folgenden Überprüfungen:

- Systematisch zu erfassen seien sämtliche durch diese Neuerung betroffenen Leistungen, deren Erteilung von den finanziellen Mitteln des Antragstellers oder

der Antragstellerin abhängt (im Folgenden: bedarfsabhängige Leistungen).

- Zu identifizieren seien sämtliche Rahmen gesetzlicher und administrativer Art, die tangiert werden, und die allenfalls nötigen Gesetzesänderungen.
- Unter Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Kantone sei das geeignete und effiziente Vorgehen für die Aufstellung und die Operationalisierung eines einheitlichen massgebenden Einkommens zu bestimmen.
- Aufzulisten seien alle Direktionen und Dienststellen des Staates, die durch diese Neuerung betroffen sind und sich künftig koordinieren müssen.
- Zu berücksichtigen sei die Artikulation der kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Ebenen, von denen bestimmte Leistungen abhängen, namentlich auf Steuerebene.
- Zu untersuchen seien die Auswirkungen der neuen Kantonsverfassung auf diesem Gebiet.
- Zu prüfen sei, wie sich die Datenschutzvorschriften auf die Organisation eines einheitlichen massgebenden Einkommens auswirken.
- Zu untersuchen seien die Auswirkungen auf die heutigen Organisationsweisen und Verwaltungsverfahren.

1.2 Ziele des Berichts

Im Rahmen dieses Auftrags verfolgt der vorliegende Bericht zwei Ziele:

- a) Es soll geprüft werden, inwieweit es zweckmässig ist, ein einheitliches massgebendes Einkommen für die Berechnung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen einzuführen.
- b) Es sollen die Voraussetzungen bestimmt werden, unter denen die Einführung eines solchen einheitlichen massgebenden Einkommens machbar ist.

1.3 Arbeitsmethode

Der Bericht wurde auf der Grundlage folgender Arbeiten erstellt:

- a) Bei den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg wurden Informationen eingeholt über Arbeiten, die auf diesem Gebiet schon erfolgt sind.
- b) Konsultiert wurde die kantonale Gesetzgebungsdatenbank, und die verfügbaren Informationen des Kantonalen Sozialamts wurden mit denjenigen der Finanzdirektion (insbesondere einer Erhebung der Kantonalen Steuerverwaltung im Januar 2005) parallel gesetzt, um ein Verzeichnis der kantonalen Sozialleistungen aufzustellen.
- c) Befragt wurden die Dienststellen, die von der Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens betroffen sein können: Kantonales Sozialamt, Kantonale Sozialversicherungsanstalt/Kantonale Ausgleichskasse, Amt für Ausbildungsbeiträge, Amt für Gesundheit, Sozialvorsorgeamt, Amt für Justiz, Amt für Wald, Wild und Fischerei, Meliorationsamt, Kantonale Steuerverwaltung.
- d) Über ihren Sekretär befragt wurde die Arbeitsgruppe, die damit betraut war, ein anrechenbares Einkommen für den Anspruch auf Ausbildungsstipendien und auf

die Kantonsbeiträge an die Verbilligung der Krankenkassenprämien zu bestimmen.

- e) Das Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) wurde beauftragt, den Informatikaufwand für ein EME-Informationssystem zu veranschlagen.
- f) Befragt wurde die Finanzdirektion, damit sie zu diesem Bericht Stellung nehme.

2. DAS FREIBURGER SYSTEM DES SOZIALEN SCHUTZES

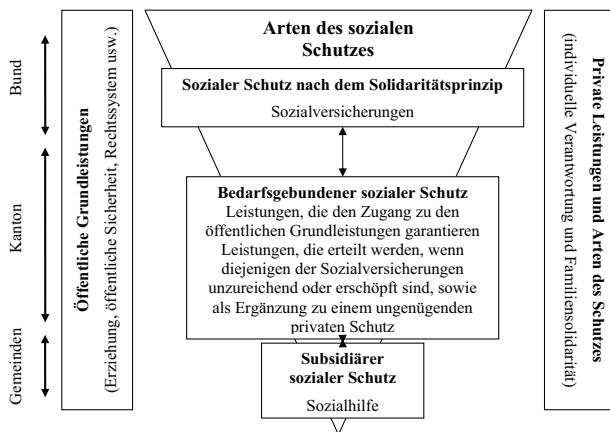
2.1 Der soziale Schutz

Das System des sozialen Schutzes insgesamt beruht auf den Grundsätzen der Subsidiarität und der Komplementarität unter den Regelungen des sozialen Schutzes und den institutionellen Akteuren Bund, Kantone und Gemeinden (s. Tabelle 1).

Die Mechanismen des sozialen Schutzes werden von oben nach unten aktiviert, von den Sozialversicherungen bis hin zur Sozialhilfe.

Die **öffentlichen Grundleistungen** des Staates werden sowohl vom Bund als auch von den Kantonen oder Gemeinden erteilt. Es handelt sich namentlich um die Erziehung, die öffentliche Sicherheit und das Rechtssystem. Obwohl sie wesentlich sind in der Errichtung des «Sozialnetzes», sind sie keine Sozialleistungen. Wenn hingegen Personen aufgrund ihrer schwachen Finanzkraft keinen Zugang zu diesen Leistungen haben, werden ergänzend **bedarfsgebundene öffentliche Leistungen** erteilt: Studienstipendien, Hilfe an die Opfer von Straftaten, unentgeltliche Rechtspflege. Diese Leistungen werden im Wesentlichen auf Kantonsebene erteilt.

Tabelle 1:
System des sozialen Schutzes, Bund – Kanton – Gemeinde



Parallel dazu setzt der Staat **Sozialversicherungen** ein, die er teilweise finanziert. Die Sozialversicherungsleistungen decken die Risiken Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, an Alter/Invalidität/Mutterschaft gebundene Erwerbsunfähigkeit. Für einige dieser Risiken ist die Deckung befriedigend, für andere ungenügend oder mangelhaft. Wenn die Höhe der Versicherungsleistung ungenügend oder die Dauer der Leistungserteilung zu kurz ist oder die Leistung schlicht und einfach nicht vorhanden ist, gewähren einige Kantone ergänzende Hilfen, die nach dem Bedarfsprinzip ausgerichtet werden.

Schliesslich tritt die **Sozialhilfe** als letztes Netz der sozialen Sicherheit auf den Plan, nach der Erteilung von Sozialversicherungsleistungen und bedarfsgebundenen Sozialleistungen. Sie wird unabhängig vom Ursprung der Bedürftigkeit gewährt, um den betroffenen Personen und ihrer Familie das soziale Existenzminimum zu gewährleisten. Auch für ihre Erteilung gilt das Bedarfsprinzip, jedoch wird sie nur subsidiär gewährt. Grundsätzlich ist jede Person verpflichtet, nach ihren Fähigkeiten für ihr Wohlergehen zu sorgen¹. Die Leistungen der Sozialhilfe werden nur gewährt, wenn die Person nicht selbst oder mit Hilfe Dritter für ihren Bedarf aufkommen kann. Dieses Subsidiaritätsprinzip unterstreicht den ergänzenden Charakter der Sozialhilfe; alle anderen Hilfsmöglichkeiten des sozialen Schutzes müssen ausgeschöpft worden sein, bevor eine materielle Hilfe als Sozialhilfe gewährt wird.

2.2 Gesetzgebungskompetenzen

Das Kantonsrecht interveniert nur marginal in der Kodifizierung der Sozialversicherungen. Hingegen ist es in grösserem Ausmass beteiligt oder vollumfänglich zuständig, wo es um die Bestimmung von **Sozialleistungen** geht, die an einen **Bedarf gebunden sind**². Das Bundesrecht:

- legt aber einige von ihnen dem Grundsatz nach fest und überlässt es dem Kantonsrecht, die Voraussetzungen für den Leistungszugang und die Berechnung zu präzisieren (Verbilligung der Krankenversicherungsprämien, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Sozialhilfe, Stipendien, unentgeltliche Rechtspflege),
- bestimmt andere im Einzelnen (Hilfe an die Opfer von Straftaten, Hilfe für den Wohnungsbau, Reduktion und Erlass der AHV/V/EO-Beiträge),
- kommt nicht in Betracht bei wieder anderen, die ausschliesslich in die kantonale Zuständigkeit fallen. Es handelt sich namentlich um die Massnahmen für Arbeitslose, die aus den Leistungen nach AVIG ausgesteuert sind (Praktika, temporäre Beschäftigungen).

Im Kanton Freiburg werden 16 solcher Sozialleistungen erteilt. Sie sind in der Tabelle 2 aufgelistet, und bezüglich der Art ihrer Bemessung wird unterschieden zwischen denjenigen, die unter die Zuständigkeit des Bundes fallen, und denjenigen, die hauptsächlich auf Kantonsebene bestimmt werden.

Tabelle 2: Sozialleistungen im Kanton Freiburg

Sozialleistungen	Gesetzgebungskompetenz für die Bestimmung der Bemessungsart	
	eidgenössisch	kantonal
1. Hilfe an den Wohnungsbau	✓	
2. Hilfe an Opfer von Straftaten	✓	
3. Eidg. Familienzulagen an Kleinbauern	✓	
4. Ergänzungsleistungen AHV/IV	✓	
5. Reduktion und Erlass der AHV/IV/EO-Beiträge	✓	
6. Hilfe an Arbeitslose am Ende der Anspruchsberechtigung nach AVIG		✓
7. Sozialhilfe		✓
8. Kantonale Mutterschaftsbeiträge		✓
9. Familienzulagen		✓
10. Familienzulagen für nicht erwerbstätige Personen		✓
11. Unentgeltliche Rechtspflege		✓
12. Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen		✓
13. Stipendien und Ausbildungsdarlehen		✓
14. Beteiligung an den Kosten der Betreuung im Pflegeheim		✓
15. Hilfe und Pflege zu Hause für Leistungen, die nicht unter das KVG fallen		✓
16. Verbilligung der Krankenversicherungsprämien		✓

3. KANTONALE BEDARFSABHÄNGIGE LEISTUNGEN

3.1 Verzeichnis

Unter den in der Tabelle 2 aufgeführten Sozialleistungen zeichnen sich 14 dadurch aus, dass sie abhängig von den Finanzmitteln der Bezügerin oder des Bezügers erteilt werden. **Es handelt sich also um Leistungen, die erst nach Prüfung der finanziellen Lage der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers gewährt werden.** Die Hilfe an Personen am Ende ihrer Anspruchsberechtigung nach AVIG und die Familienzulagen sind die einzigen Sozialleistungen, die nicht bedarfsabhängig sind, d. h. deren Erteilung nicht einer Berechnung der Eigenmittel unterliegt. Die erste hängt namentlich vom letzten im AVIG-Rahmen versicherten Verdienst ab, und die zweite ist eine Pauschalzulage.

Zu diesen 14 Leistungen kommen drei weitere bedarfsabhängige Leistungen, die ebenfalls in unserer kantonalen Gesetzgebung aufgeführt sind, jedoch nicht direkt in den Sozialbereich fallen. Es sind dies die Meliorationsbeiträge, die sich vollständig nach der Bundesgesetzgebung bestimmen, die Kantonsbeiträge für den Wald, deren Bemessung durch das Freiburger Gesetz bestimmt wird, sowie die Subventionen für den Schutz der Kulturgüter. Insgesamt sind 17 Leistungen erfasst worden, die bedarfsabhängig erteilt werden (s. Tabelle 3).

¹ Bundesverfassung Artikel 41 und Freiburger Verfassung Artikel 7.

² Anmerkung der Übersetzerin: Der französische Originaltext differenziert zwischen «prestations sociales liées aux besoins» (bedarfsgebundene Sozialleistungen) und «prestations sous condition de ressources» (Leistungen, die abhängig von den Eigenmitteln der jeweiligen Person erteilt werden). Um im Deutschen, wo gerade die **letzteren** üblicherweise als «bedarfsabhängige Leistungen» bezeichnet werden, eine Verwirrung zu vermeiden, verzichte ich im Folgenden auf eine wörtliche Übersetzung der erstgenannten Kategorie, indem ich diese kurz «Sozialleistungen» nenne.

Tabelle 3:
Bedarfsabhängige Leistungen im Kanton Freiburg

Bedarfsabhängige Leistungen	Gesetzgebungskompetenz für die Bestimmung der Bemessungsart		Empfänger	Jahr des Inkrafttretens oder der Revision
	Bund	Kanton		
1. Hilfe an den Wohnungsbau	✓		Dritte	2003
2. Hilfe an Opfer von Straftaten	✓		Begünstigte/r	1991
3. eidg. Familienzulagen für Kleinbauern	✓		Begünstigte/r	1952
4. Ergänzungsleistungen AHV/IV	✓		Begünstigte/r	1965
5. Reduktion und Erlass der AHV/IV/EO-Beiträge	✓		Begünstigte/r	1946
6. Meliorationsbeiträge	✓		Begünstigte/r	1998
7. Sozialhilfe		✓	Begünstigte/r	1991
8. kantonale Mutterschaftsbeiträge		✓	Begünstigte/r	1991
9. Familienzulagen an nicht erwerbstätige Personen		✓	Begünstigte/r	1990
10. Unentgeltliche Rechtspflege		✓	Dritte	1999
11. Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen		✓	Begünstigte/r	1993
12. Stipendien und Ausbildungsdarlehen		✓	Begünstigte/r	1990
13. Beteiligung an Betreuungskosten im Pflegeheim		✓	Dritte	2000
14. Hilfe und Pflege zu Hause für Leistungen, die nicht unter das KVG fallen		✓	Begünstigte/r	1993
15. Prämienverbilligung		✓	Dritte ¹	1995
16. Beiträge für den Wald		✓	Begünstigte/r	1999
17. Subvention für den Schutz der Kulturgüter		✓	Begünstigte/r	1993

Natürlich wird in der Beurteilung der Situation einer Person, die um eine bedarfsabhängige Leistung ersucht, nicht ausschliesslich das finanzielle Kriterium berücksichtigt. Für den Zugang zu diesen Leistungen sind darüber hinaus weitere spezifische Voraussetzungen zu erfüllen: zum Beispiel muss eine Ausbildung absolvieren, wer um ein Stipendium ersucht, oder ein Fall darf nicht zum Vornherein aussichtslos erscheinen, wenn um unentgeltliche Rechtspflege ersucht wird.

3.2 Merkmale

Die bedarfsabhängigen Leistungen unterscheiden sich danach, an wen sie ausbezahlt werden:

- Mehrere von ihnen werden der begünstigten Person selbst ausgerichtet und vermehren somit deren Einkünfte.
- Andere wiederum sind für Dritte bestimmt und entlasten somit das Budget der begünstigten Person um bestimmte Ausgaben. Dies gilt für die Beiträge an die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien, die Hilfe an den Wohnungsbau, die unentgeltliche Rechtspflege, die Beteiligung an den Betreuungskosten bei Aufenthalt im Pflegeheim.

Für alle diese kantonalen Leistungen gilt die gleiche Feststellung wie für das Gebiet der Sozialversicherungen: Sie

¹ Für EL-Bezüger/innen allerdings ist die Prämienverbilligung in der EL inbegriffen. In diesem Fall ist somit die begünstigte Person der/die Empfänger/in.

haben sich schrittweise entwickelt, zu verschiedenen Zeiten, ohne Gesamtkonzept und je nach den Bedürfnissen. So weisen sie die folgenden Unterschiede auf:

- Sie unterliegen ausschliesslich dem Bundesrecht (z. B. Hilfe an Opfer von Straftaten), dem Kantonsrecht (z. B. kantonale Mutterschaftsbeiträge) oder beiden (z. B. Hilfe an den Wohnungsbau).
- Sie intervenieren manchmal in Ergänzung zu Sozialversicherungsleistungen, mit denen sie sich koordinieren (AHV/IV-Renten + EL + Beteiligung an den Betreuungskosten im Pflegeheim). Jede Änderung der Sozialversicherungsleistungen wirkt sich demzufolge auf sie aus.
- Sie können anderen Leistungen nachfolgen. Deren Ende bestimmt den Beginn anderer kantonalen Leistungen (z. B. Arbeitslosenversicherung, danach Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe), ohne dass aber die Berechnung einer Leistung von einer anderen abhängt.
- Andere wiederum werden völlig unabhängig festgesetzt, ohne Verbindung mit allfälligen Sozialversicherungsleistungen, abgesehen davon, dass das Einkommen, welches letztere darstellen, in der Bemessung der kantonalen Leistung berücksichtigt wird (Verbilligung der Krankenversicherungsprämien, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Sozialhilfe).
- Sie sind nicht oder nur wenig untereinander koordiniert und divergieren in Bezug auf die berücksichtigten Einkommen und Vermögen, auf den Personenkreis, dessen finanzielle Verhältnisse für die Bemessung der Leistung berücksichtigt werden, sowie in Bezug darauf, wie sie den übrigen kantonalen Leistungen, die der gleichen Person schon erteilt werden, Rechnung tragen oder auch nicht.
- Sie werden in der Steuerveranlagung berücksichtigt oder nicht, und die Reihenfolge, in der sie beantragt werden, wirkt sich auf die Bemessung der Leistungen aus (Stipendien oder Ergänzungsleistungen z. B. sind nicht steuerpflichtig, anders als die Beiträge an die Prämienverbilligung, die in der Steuerveranlagung berücksichtigt werden).

Schliesslich variieren diese bedarfsabhängigen Leistungen auch in Bezug auf die Zahl von Bezügerinnen und Bezüger, auf die Finanzlast, die sie ausmachen, auf die von Bund, Kanton und Gemeinden übernommenen Anteile.

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass die bedarfsabhängigen Leistungen in ihrer Anlage voneinander abweichen und gleichzeitig in ihrer Artikulation voneinander abhängen.

4. BESTIMMUNG DES EINKOMMENS IN DER BERECHNUNG BEDARFSABHÄNGIGER LEISTUNGEN: FESTSTELLUNG

Bedarfsabhängige Leistungen werden wie gesagt ausgerichtet, wenn das massgebende Einkommen der Person oder des Haushalts unter einer bestimmten Schwelle liegt. Wie dieses Einkommen aber berechnet wird, unterscheidet sich je nach Leistung.

4.1 Zahlreiche finanzielle Kriterien

Unter sämtlichen bedarfsabhängigen Leistungen, die unter das Kantonsrecht fallen, finden sich nicht weniger als 22 verschiedene finanzielle Kriterien für die Ermittlung des massgebenden Einkommens. Diese Kriterien werden je nach den Berechnungsarten unterschiedlich kombiniert, wie aus der Tabelle 4 hervorgeht.

Tabelle 4: Kriterien für die Berechnung des massgebenden Einkommens bei verschiedenen bedarfsabhängigen Leistungen, die unter Kantonsrecht fallen¹

	Kriterien	Leistungen Steuerveranlagung	Familienzulagen für nicht erwerbstätige Pers.	Stipendien, Ausbildungsdarlehen		Mutter-schafts-beiträge	Sozial-hilfe	Bevor-schussung Unterhalts-beiträge	Prämien-verbilligung	Hilfe und Pflege zu Hause	Beiträge für den Wald	Subvention Kultur-güter schutz
				G	E							
Einkünfte	Bruttoeinkommen	--		✗				✗				
	Nettoeinkommen nach Veranlagungsanzeige	4.91						✗ ¹			✗	
	Steuerbares Einkommen	7.91			✗ ¹		✗			✗		✗
	Nettoeinkommen	1.11	✗	✓	✗	✗		✓	✓	✓	✓	✓
	AHV-Rente	3.11	✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓
	Versicherungsleistung (ALV, IV, EO, EMV,...)	1.51 – 1.53	✗	✓ ^a	✗	✗	✗	✓	✓ ^a	✓	✓	✓
	Familien-, Geburtszulagen usw	1.13		✓		✗		✓	✓	✓	✓	✓
	Bezogene Unterhaltsbeiträge	3.15	✗	✓ ⁵	✓ ⁶	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓
	Mietwert Immobilienbesitz	3.31 & 3.33	✗	✓			✗	✓	✓	✓	✓	✓
	Immobilienrendite	3.34 – 3.35	✗	✓	✗	✗	✗	✗ ^{3,34}	✓	✓	✓	✓
	Vermögensertrag	3.21 – 3.24	✗	✓	✗	✗	✗	✗ ^{3,21}	✓	✓	✓	✓
	Stipendium	--					✗					
	Ergänzungsleistung	--				✗	✗	✗				
Hilflosenentschädigung AHV/IV	--											
Lasten	Erwerbsunkosten	2.11 – 2.51	✗	✓				✓	✓	✓	✓	✓
	private Passivzinsen	4.21	✗	✓ ²	✗ ⁴			✗	✓ ²	✓	✓	✓
	geschäftl. Passivzinsen	4.22	✗	✓	✗ ⁴			✗	✓	✓	✓	✓
	Kosten Gebäudeunterhalt	~ 4.31	✗	✓ ³	✗			✗	✓ ³	✓	✓	✓
	geleistete Unterhaltsbeiträge	4.34		✓	✗				✓	✓	✓	✓
Vermögen	Netto-Vermögensanteil	3.21 – 3.57 – 4.21 und 4.22				✗						
	Anteil steuerbares Vermögen	7.91		✗	✗		✗		✗	✗		
	Vermögen als Schwelle	--	✗				✗	✗	✗		✗	

✗ = Kriterium in der Berechnung des massg. Einkommens

✓ = Element(e) im Kriterium

G = Finanzielle Möglichkeiten des Gesuchstellers

E = Finanzielle Möglichkeiten der Eltern des Gesuchstellers

a = fällige oder nach dem 1. Januar 1994 angefangene Renten der Militärversicherung sind steuerbar

1. Einkommen unter Abzug der Beiträge an die 3. Säule (Code 3.13 und 3.14)

2. = > Fr. 30 000.–

3. = > Fr. 15 000.–

4. Aber nur Hypothekarschulden

5. Für volljährige Gesuchsteller

6. Für minderjährige Kinder

4.2 Erhebliche Unterschiede zwischen den massgebenden Einkommen²

Die Anwendung unterschiedlicher Berechnungsarten nach einer grossen Vielfalt von Kriterien führt unvermeidlich zu einer Vielzahl von massgebenden Einkommen, die manchmal erheblich voneinander abweichen.

Die folgenden Beispiele veranschaulichen dies, indem verglichen wird, welches in einer gegebenen Situation das massgebende Einkommen für verschiedene bedarfsabhängige Leistungen ist.

So beläuft sich im ersten Beispiel das massgebende Einkommen für die Verbilligung der Krankenkassenprämien auf 46 352 Franken, im Sektor der kantonalen Mutter-schaftsbeiträge hingegen auf 55 680 Franken. Im dritten Beispiel ist der Unterschied noch grösser, indem dort das massgebende Einkommen für die Prämienverbilligung 26 284 Franken, dasjenige für die kantonalen Mutter-schaftsbeiträge 75 887.50 Franken beträgt.

Auch die Beispiele 2 und 4 lassen erhebliche Unterschiede erkennen.

¹ Da die Beteiligung an den Betreuungskosten im Pflegeheim eine Leistung ist, auf die das EME nicht anwendbar ist (s. Absatz 6.1) ist sie nicht in dieser Tabelle aufgeführt.

² Anmerkung der Übersetzerin: Der deutsche Begriff für «revenu(s) déterminant(s)» ist je nach Gesetzgebung unterschiedlich. So finden sich in der

Bundesgesetzgebung über die Ergänzungsleistungen die Begriffe «an-rechenbare Einnahmen» und «(zeitlich) massgebendes Einkommen», in der kantonalen Gesetzgebung die Begriffe «ausschlaggebendes Einkommen» (Art. 18 ARSADG), «massgebendes Einkommen» (Art. 14 ARFZG) und «an-rechenbares Einkommen» (Art. 12 KVGG).

Beispiel 1

Ehepaar mit 2 Kindern (16 Jahre und 3 Monate)

Brutto-Jahreseinkommen Mutter	Fr. 14 400.–
Netto-Jahreseinkommen Mutter	Fr. 12 960.–
Brutto-Jahreseinkommen Vater	Fr. 40 800.–
Netto-Jahreseinkommen Vater	Fr. 36 720.–
Familienzulagen	Fr. 6 000.–
Lohneinkommen	
Kein Vermögen, Mieter	

Erwerbsunkosten Ehemann

Fahrkosten	Fr. 2 900.–
Mahlzeiten	Fr. 1 764.–
Fortbildung	Fr. 1 900.–

Erwerbsunkosten Ehefrau

Fahrkosten	Fr. 864.–
Mahlzeiten	keine
Fortbildung	Fr. 1 900.–

	Fam.zulagen für nicht erwerbstätige Pers.	stipendien u. Ausbildungsdarlehen	kant. Mutterschaftsbeiträge	Sozialhilfe	Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	Prämienverbilligung	Hilfe und Pflege zu Hause	Betreuungskosten im Pflegeheim
Bruttoeinkosten		(2)			X			
Code 7.91 (Veranlagungsanzeige)		(1)					X	
Code 4.91 (Veranlagungsanzeige)						X		
Nettoeinkommen			X	X				
AHV-Rente								X
% Vermögen			X			X		
Massg. Einkommen		Fr. 33 600.– (2) Fr. 23 967.– (1)	Fr. 55 680.–	Fr. 55 680.–	Fr. 55 200.–	Fr. 46 352.–	Fr. 23 967.–	

(1) Massgebendes Einkommen der Eltern, wenn sie ein Stipendium für ihr Kind beantragen (erhöht nach Art. 18 des Ausführungsreglements über die Stipendien).

(2) Massgebendes Einkommen der Eltern, wenn sie ein Stipendium/Ausbildungsdarlehen für einen der Elternteile beantragen.

Beispiel 2

Alleinstehende Frau mit einem Kind (2 Jahre)

Vermögen (angelegt zu 1,75%, Fr. 2152.50)	Fr. 123 000.–
Jährlicher Unterhaltsbeitrag	Fr. 800.–
Situation a. Erwerbstätigkeit :	
Brutto-Jahreseinkommen	Fr. 19 200.–
Netto-Jahreseinkommen	Fr. 17 280.–
Familienzulage	Fr. 2 640.–

Erwerbsunkosten

Fahrkosten	Fr. 1 000.–
Mahlzeiten	Fr. 2 016.–
Fortbildung	Fr. 1 900.–

Situation b. ohne Erwerbstätigkeit

	Fam.zulagen für nicht erwerbstätige Pers.	stipendien u. Ausbildungsdarlehen	kant. Mutterschaftsbeiträge	Sozialhilfe	Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	Prämienverbilligung	Hilfe und Pflege zu Hause	Betreuungskosten im Pflegeheim
Bruttoeinkosten		X			X			
Code 7.91 (Veranlagungsanzeige)							X	
Code 4.91 (Veranlagungsanzeige)						X		
Nettoeinkommen	X		X	X				
AHV-Rente								X
% Vermögen		X	X			X		
Massg. Einkommen	b. Fr. 2 925.50	a. Fr. 14 280.– b. Fr. 6 880.–	kein Anspruch wegen des Vermögens	kein Anspruch wegen des Vermögens	kein Anspruch wegen des Vermögens	a. Fr. 23 106.– b. Fr. 8 102.–	a. Fr. 4 017.– b. Fr. 0.–	

Beispiel 2^{bis}

Alleinstehende Frau mit einem Kind (2 Jahre)

Jährl. Unterhaltsbeitrag	Fr. 800.–		
Brutto-Jahreseinkommen	Fr. 24 730.–	Erwerbsunkosten	
Netto-Jahreseinkommen	Fr. 22 257.–	Fahrkosten	Fr. 1 000.–
Familienzulage	Fr. 2 640.–	Mahlzeiten	Fr. 2 016.–
Kein Vermögen		Fortbildung	Fr. 1 900.–

	Fam.zulagen für nicht erwerbstätige Pers.	stipendien u. Ausbildungsdarlehen	kant. Mutterschaftsbeiträge	Sozialhilfe	Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	Prämienverbilligung	Hilfe und Pflege zu Hause	Betreuungskosten im Pflegeheim
Bruttoeinkosten		X			X			
Code 7.91 (Veranlagungsanzeige)							X	
Code 4.91 (Veranlagungsanzeige)						X		
Nettoeinkommen	X		X	X				
AHV-Rente								X
% Vermögen		X	X			X		
Massg. Einkommen	–	Fr. 21 128.–	Fr. 25 697.–	Fr. 26 920.–	Fr. 25 530.–	Fr. 20 781.–	Fr. 11 391.–	

Beispiel 3

Unverheiratetes Paar, 2 gemeinsame Kinder (7 Jahre u. Neugeborenes) und ein Kind (17 Jahre) der Frau, das im selben Haushalt lebt

Brutto-Jahreseinkommen der Frau	Fr. 14 400.–	Erwerbsunkosten der Frau	
Netto-Jahreseinkommen	Fr. 12 960.–	Fahrkosten	Fr. 1 000.–
Brutto-Jahreseinkommen des Partners	Fr. 48 000.–	Mahlzeiten	Fr. 2 016.–
Netto-Jahreseinkommen des Partners	Fr. 43 200.–	Fortbildung	Fr. 1 900.–
Unterhaltsbeitrag für das 17-jährige Kind von der Mutter bezogene Familienzulagen	Fr. 9 800.– Fr. 8 640.–	ihres Partners	
Vermögen des Partners (angelegt zu 1,75%, Fr. 787.50)	Fr. 45 000.–	Fahrkosten	Fr. 1 000.–
		Mahlzeiten	Fr. 3 000.–
		Fortbildung	Fr. 1 900.–

	Fam.zulagen für nicht erwerbstätige Pers.	stipendien u. Ausbildungsdarlehen	kant. Mutterschaftsbeiträge	Sozialhilfe	Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	Prämienverbilligung	Hilfe und Pflege zu Hause	Betreuungskosten im Pflegeheim
Bruttoeinkosten		(2)			X			
Code 7.91 (Veranlagungsanzeige)		(1)					X	
Code 4.91 (Veranlagungsanzeige)						X		
Nettoeinkommen	X		X	X				
AHV-Rente								X
% Vermögen		X	X			X		
Massg. Einkommen		Fr. 0.–(1) Fr. 21 356.–(2)	Fr. 75 887.50	kein Anspruch wegen des Vermögens	Fr. 16 400.–	F: Fr. 26 484.– M: Fr. 38 837.–	Fr. 0.– (3) Fr. 34 095.– (4)	

- 1) Massgebendes Einkommen der Mutter, wenn sie ein Stipendium für ihr Kind beantragt.
- 2) Massgebendes Einkommen der Mutter, wenn sie ein Stipendium/Ausbildungsdarlehen für sich beantragt.
- 3) Die Mutter verlangt eine Hilfe zu Hause, und ihr Partner unterstützt sie.
- 4) Der Partner verlangt eine Hilfe zu Hause, und seine Partnerin leistet ihm eine substantielle Hilfe.

Beispiel 4

Rentner ohne Kind, geschieden

Jährl. AHV-Rente	Fr. 12 900.–
Pensionskasse	Fr. 3 600.–
EL (zu Hause)	Fr. 13 660.–
Vermögen (angelegt zu 2%, Fr. 700.–)	Fr. 35 000.–

Falls im Pflegeheim:

– Tagestaxe	Fr. 120.–
– persönliche Auslagen	Fr. 3 600.–
– Leistung Krankenkasse	Fr. 3 600.–
– Auswirkung auf EL beträgt	Fr. 27 930.–

	Fam.zulagen für nicht erwerbstätige Pers.	stipendien u. Ausbildungsdarlehen	kant. Mutter-schaftsbei-träge	Sozial-hilfe	Bevorschussung Unter-haltsbeiträge	Prämien-verbilligung	Hilfe und Pflege zu Hause	Betreuungs-kosten im Pflegeheim
Bruttoeinkosten					X			
Code 7.91 (Veranlagungsanzeige)							X	
Code 4.91 (Veranlagungsanzeige)							
Nettoeinkommen				X				
AHV-Rente								X
% Vermögen							
Massg. Einkommen				kein Anspruch wegen des Vermögens	Fr. 30 860.–	¹	Fr. 6 260.–	Fr. 45 130.–

Die Unterschiede zwischen den massgebenden Einkommen in ein und derselben Situation rühren zum einen daher, dass je nach Sektor in der Berechnung des Einkommens wieder andere Elemente berücksichtigt werden.

Zum anderen wendet jeder Sektor je nach seiner Berechnungsart seine eigenen Regeln für die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung der Einkünfte, der Lasten oder des Vermögens der Mitglieder des Haushalts an, der um eine Hilfe ersucht. So wird in der Bemessung bestimmter Leistungen zum Beispiel das Gehalt des Konkubinatspartners berücksichtigt, in anderen wiederum nicht.

4.3 Erhebliche Abweichungen im verfügbaren Einkommen

Die aufgezeigten Unterschiede wirken sich besonders dann aus, wenn mehrere Leistungen kombiniert sind. Nicht selten verbinden sich zwei oder drei bedarfsabhängige Leistungen miteinander, besonders in Familiensitua-

tionen, für die mehrere Leistungen verfügbar sind. In einem solchen Fall können die verschiedenen Berechnungsmethoden für das massgebende Einkommen Schwelleneffekte zeitigen. So kann der Zugang zu einer Leistung den Erhalt einer anderen verhindern.

Noch stossender aber ist die Feststellung, dass die Reihenfolge, in der die Leistungen beantragt werden, sich erheblich auf das zuletzt verfügbare Einkommen auswirken kann.

Man tut also besser daran, zum Beispiel zuerst ein Stipendium und erst dann eine Verbilligung der Krankenkassenprämien zu beantragen. Der Gesamtbetrag der gewährten Hilfe ist dann höher als beim umgekehrten Vorgehen; zumindest für die Zeit eines Jahres, bis die Steuerveranlagung die Prämienverbilligung berücksichtigt. Dieser im folgenden Beispiel gezeigte Nebeneffekt (s. Tabelle 5) bewirkt einen Unterschied von mehr als 7000 Franken im verfügbaren Einkommen des Haushalts. Eine Summe, die zu dessen Jahreseinkommen hinzu kommt und seine Kaufkraft erhöht, sofern er an erster Stelle den «richtigen Schalter» gewählt hat.

¹ Für EL-Bezüger/innen erfolgt effektiv keine Berechnung des massgebenden Einkommens für die Prämienverbilligung, da in Anwendung der Bundesbestimmungen über die EL diese Personen die Prämienverbilligungen (d. h. den Gesamtbetrag der regionalen Durchschnittsprämie) ausschliesslich über die EL erhalten.

Tabelle 5: Je nach Reihenfolge der Gesuche unterschiedliches verfügbares Einkommen, Beispiel

GESCHIEDENE PERSON MIT EINEM KIND VON 17 JAHREN			
Brutto-Jahreseinkommen	Fr.	42'000.-	(netto Fr. 37'789)
Familienzulagen	Fr.	3'360.-	
Krankenkassenprämie	Fr.	4'284.-	
Geschuldeter, aber nicht bezahlter Unterhaltsbeitrag	Fr.	8'500.-	
<u>Erwerbsunkosten</u>		<u>Bedarfsberechnung für Ausbildung des Kindes mit Unterhalt</u>	
Fahrkosten	Fr. 1'111.-	Grundbedarf	Fr. 8'800.-
Mahlzeiten u. Aufenthalt ausserhalb	Fr. 2'016.-	Mahlzeiten	Fr. 1'200.-
Andere Berufskosten	Fr. 1'900.-	Schulgeld	Fr. 800.-
		Transport	Fr. 400.-
		Total	Fr. 11'200.-

Stipendium : Massgeb. Einkommen Fr. 27'000.- Gewährter Betrag (1) Fr. 6'450.-	Vorschüsse Unterhaltsbeiträge : Massgeb. Einkommen Fr. 42'000.- Gewährter Betrag Fr. 7'800.-
Prämienverbilligung : Massgeb. Einkommen Fr. 36'122.- Gewährter Betrag Fr. 2'742.-	Prämienverbilligung : Massgeb. Einkommen Fr. 43'922.- Gewährter Betrag Fr. 1'756.-
Vorschüsse Unterhaltsbeitrag : Massgeb. Einkommen Fr. 42'000.- Gewährter Betrag Fr. 7'800.-	Stipendium : Massgeb. Einkommen Fr. 38'000.- Gewährter Betrag (1) Fr. 0.-
Saldo zur Verfügung des Haushalts Nettolohn Fr. 37'789.- Fam.zulage Fr. 3'360.- Vorschüsse 7'800.- Stipendium (1) Fr. 6'450.- ./ Krankens. präm. Fr. 1'542.- Verfügb. Einkommen Fr. 53'857.-	Saldo zur Verfügung des Haushalts Nettolohn Fr. 37'789.- Fam.zulage Fr. 3'360.- Vorschüsse Fr. 7'800.- Stipendium (1) Fr. 0.- ./ Krankens. präm. Fr. 2'528.- Verfügb. Einkommen Fr. 46'421.-

Unterschied
Fr. 7'436.-

(1) Nur kantonales Stipendium, zu dem ein Stipendium der Gemeinde hinzukommen kann

5. DAS EINHEITLICHE MASSGEBENDE EINKOMMEN (EME)

5.1 Zweck und Begriff des EME

Ein einheitliches massgebendes Einkommen bedeutet: festgelegt werden in einer einzigen Weise die Modalitäten für die Berechnung des Einkommens, das für den Zugang zu bedarfsabhängigen Leistungen massgebend ist. Dies geschieht, indem man sich, unabhängig von den Leistungen, auf immer dieselben relevanten Komponenten von Einkünften, Vermögen und Ausgaben stützt.

Das EME ist somit nur das Resultat einer durchgehend vereinheitlichten Berechnungsmethode. Nicht tangiert werden die Skalen, nach denen die Leistungen erteilt werden.

5.2 Berechnungsmethode und Anwendungsgrundsätze des EME

Die Art der Berechnung beruht auf einer genauen Methode. Ihre Umsetzung richtet sich nach einer gewissen Anzahl von Grundsätzen.

Ein einziger Berechnungsmodus (EBM)

Der Berechnungsmodus ist unabhängig von der beantragten Leistung immer gleich und stützt sich für die Beurteilung der finanziellen Situation der Gesuchstellenden, das heisst der berücksichtigten wirtschaftlichen Einheit, auf immer dieselben Komponenten von Einkommen, Ausgaben und Vermögen.

Eine wirtschaftliche Bezugseinheit (WBE)

Es handelt sich um die Zusammensetzung der Personengruppe, die für die Berechnung des EME berücksichtigt wird. Es genügt nicht, einen einzigen Berechnungsmodus zu bestimmen, sondern es muss auch die Gesamtheit der Personen festgesetzt werden, deren finanzielle Situation beurteilt wird, um den Leistungsanspruch zu ermitteln. Es ist dies die wirtschaftliche Bezugseinheit. So wird, wenn eine Person die Leistung A beantragt, bei der Prüfung ihrer wirtschaftlichen Lage zum Beispiel berücksichtigt, ob ein Konkubinatspartner oder ein minderjähriges Kind oder eine in Erstausbildung befindliche Person vorhanden ist, und zwar genau so wie wenn die gleiche Person die Leistung B beantragen würde.

Die Steuerveranlagungsanzeige als Grundinformation für die Berechnung des EME

Die relevanten Komponenten von Einkommen, Vermögen und Ausgaben sind diejenigen, die aus der Steuerveranlagung hervorgehen.

Die Veranlagungsanzeige ist das einzige vom Staat validierte Dokument über die Ressourcen seiner Bürgerinnen und Bürger. Natürlich kommt es vor, dass dieses Dokument ein unvollständiges Bild von der realen finanziellen Situation der betroffenen Personen wiedergibt oder dass in Einzelfällen die Steuererklärung es sogar verunmöglicht, Betrügereien auf die Schliche zu kommen. Doch sind die in der Veranlagungsanzeige enthaltenen Informationen klar für jeden und werden eingehend geprüft.

Die Berechnung des EME gleicht einer Zwischenveranlagung

Die bedarfsabhängigen Leistungen können in 3 Gruppen unterteilt werden:

- solche, die eng an die Steuerveranlagung gebunden sind (z. B. Prämienverbilligung, Beiträge für den Wald, Subvention für den Schutz der Kulturgüter, Hilfe und Pflege zu Hause);
- solche, die aufgrund von Informationen der Bezügerin oder des Bezügers bemessen werden und nur zu weiteren Informationszwecken auf die Steuerveranlagung zurückgreifen (z. B. Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen);
- solche, die nach einem Mischsystem bemessen werden (Stipendium).

Die Bezugnahme auf die einmal jährlich erstellte Steuerveranlagung bedeutet keineswegs, dass die Beträge ohne eine Aktualisierung, wie sie zur richtigen Einschätzung der realen Situation im Moment unverzichtbar ist, berücksichtigt werden. Eine einheitliche Berechnung des EME ist aber aufgrund der Steuerveranlagung möglich. Bei dieser handelt es sich um Leseraster, dem die Einkommens-, Vermögens- und Ausgabenkomponenten entnommen werden können und in das die neuen Daten integriert werden. Die Berechnung des EME gleicht einer Zwischenveranlagung, wie sie bis zum Jahr 2000 praktiziert wurde, als noch das Verfahren der Veranlagung im Voraus galt.

Das EME wird somit im Unterschied zum steuerbaren Einkommen nicht für ein Jahr festgesetzt, sondern regelmässig aktualisiert.

Zwar ist die Verwendung der Veranlagungsanzeige für die Berechnung des EME voll gerechtfertigt, doch müssen auch Informationsquellen über andere Einkünfte im Auge behalten werden, denn nicht alle werden in den Steuern erfasst. Dies trifft namentlich für die Ergänzungsleistungen und Stipendien zu. Dieses Problem ist jedoch bei einem systematischen Informationsaustausch unter den Dienststellen (s. Punkt 5.3) nicht unüberwindlich.

«1 Franken ist 1 Franken»

Jede Einkommens- und Vermögenskomponente muss für die Berechnung des EME berücksichtigt werden. In Anbetracht der Sozialabgaben, die auf jedes Einkommen aus Erwerbstätigkeit erhoben werden, wird nur das Nettoeinkommen II (Zeile 1.11 der Steuerveranlagung), das heisst das von der Person effektiv bezogene Einkommen nach

Abzug der obligatorischen Beiträge (AHV, IV, EO, ALV, Beiträge 2. Säule usw.) berücksichtigt.

Das EME berücksichtigt nicht die freiwilligen Ausgaben

Das EME wird aufgrund der finanziellen Mittel der gesuchstellenden Person berechnet, trägt aber in beschränktem Ausmass auch bestimmten Ausgaben Rechnung. Dies trifft zum Beispiel auf die obgenannten obligatorischen Sozialabgaben zu. Es kann auch für bestimmte Rubriken der Steuererklärung, die den Abzügen gelten, zutreffen (s. Kap. VIII der Steuererklärung). Hingegen erlaubt das EME nicht den Abzug von Ausgaben, welche die gesuchstellende Person aus freien Stücken tätigt, ohne dazu (durch das Gesetz, den Arbeitsvertrag usw.) gezwungen zu sein.

80% der Situationen müssen mit dem EME geregelt werden können

Die zuständigen Dienststellen müssen in der Lage sein, 80% der Fälle in Anwendung der für das EME beschlossenen Lösungen zu regeln, dies namentlich mittels der Daten, zu denen sie Zugang haben, und ohne zeit- und kostenaufwendige Zusatzabklärungen.

Im Übrigen schliesst die Festsetzung eines einheitlichen massgebenden Einkommens nicht aus, dass ergänzende spezifische Regeln für die betroffenen Gebiete erlassen werden. Die Dienststellen bleiben für die Lösung besonderer Fälle zuständig und behalten hierfür einen Handlungsspielraum. Dieser Punkt schliesst sich an die oben gestellte Frage nach der Stichhaltigkeit der Steuerdaten an. Der den zuständigen Dienststellen verbleibende (und reglementierte) Spielraum muss es erlauben, zum einen das Risiko der Erteilung ungeschuldeter Leistungen auszuschalten und zum anderen Ablehnungen zu vermeiden, die stossend wären.

5.3 Auswirkungen der Anwendung des EME

Prüfung des Anspruchs auf Sozialleistungen

Die Anwendung eines EME setzt voraus, dass die Reihenfolge bestimmt wird, in welcher der Anspruch auf beantragte Leistungen geprüft wird. Nötig ist dies, um die oben erwähnten Nebeneffekte zu vermeiden, aber auch weil nicht alle Leistungen gleicher Art sind. Einige werden komplementär gewährt wegen der schwachen Finanzmittel von Personen, wohingegen andere subsidiär sind und nur die Deckung eines sozialen Existenzminimums bezwecken. Deshalb muss der Weg irgendwie «ausgeschildert» werden.

So ist es nötig, die ersten Leistungen für die Berechnung des Einkommens, das für den Zugang zu den folgenden Leistungen massgebend ist, zu berücksichtigen. Demnach kann das Ergebnis der Prüfung unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob jemand schon eine andere Sozialleistung erhalten hat oder nicht. Das bedeutet, eine **Rangfolge der bedarfsabhängigen Leistungen muss bestimmt werden**, und zwar namentlich nach dem Grundsatz der Subsidiarität.

Systematischer Informationsaustausch unter den Dienststellen

Die Beantragung mehrerer Leistungen durch ein und dieselbe wirtschaftliche Bezugseinheit erfordert zumindest eine Koordination und einen Informationsaustausch unter den Dienststellen, entsprechend der beschlossenen

Rangfolge der Leistungen. Jedes Leistungsgesuch verlangt zumindest eine Überprüfung, ob Leistungen, die weiter oben in der geordneten Liste der bedarfsabhängigen Leistungen, für welche das EME gilt, aufgeführt sind, erteilt werden oder nicht.

Dieser Informationsaustausch kann mehr oder weniger ausgebaut und rationalisiert werden. Entscheidet man sich für den Grundsatz, wonach die Dossiers zirkulieren sollen und nicht mehr die Personen, so ist ein Prozedere zu organisieren, nach dem die Leistungsgesuche innerhalb der betroffenen Dienststellen für die Prüfung der Anträge übermittelt werden. Wenn man im Übrigen vermeiden will, dass an jedem Schalter erneut mit der Zusammenstellung der nötigen Daten für die Beurteilung der finanziellen Lage der wirtschaftlichen Bezugseinheit begonnen wird, muss man auch eine Übermittlung der relevanten Daten unter den Dienststellen einführen oder ganz einfach eine gemeinsame Datenbank für die Speicherung der Informationen schaffen, in der sich jede Dienststelle versorgen und ihre eigenen Informationen eingeben kann. Die Dienststellen verfügen auf diese Weise augenblicklich über das EME, um je nach den übrigen spezifischen Voraussetzungen, die jede von ihnen verlangt, über die Gewährung oder Ablehnung von Leistungen zu entscheiden. Dies erlaubt einen Gesamtüberblick über die gewährten Sozialleistungen und ihre Bezügerinnen und Bezüger.

Koordinierte Organisation der Strukturen für den Zugang zu den Leistungen

Die Einsetzung eines EME stellt auch vor die Frage, wie die Gesuche zu behandeln sind. Dieser Punkt ist an den vorhergehenden gebunden. Die erste Lösung, eine Minimallösung, besteht darin, in den betroffenen Dienststellen selbst die Entgegennahme der Gesuche sowie die Überprüfungen bei den anderen Dienststellen zu organisieren. Diese Lösung erfordert die Einführung von Verfahrensprotokollen, und sie kommt der heutigen Situation nahe. Die andere Möglichkeit bestünde darin, «Sozialschalter» zu errichten, wo die Gesuche entgegengenommen, alle relevanten Informationen zusammengestellt und die nötige Sortierung zu Händen der betroffenen Dienststellen vorgenommen werden. Diese Lösung bietet zahlreiche Vorteile: sie erspart der um Leistungen ersuchenden Person die Mühe, der Verwaltung mehrmals dieselben Daten zu liefern, sie erlaubt es ihr, mehrere Leistungen an der gleichen Stelle und beim gleichen Ansprechpartner zu beantragen, sie beschleunigt die Antragsverfahren, indem sie die Verwaltungsarbeit rationalisiert.

6. ZWECKMÄSSIGKEIT EINES FREIBURGER EME

Nachdem der Rahmen für die Einführung eines EME umrissen ist, muss die Zweckmässigkeit für den Kanton Freiburg beurteilt werden. Für diese Beurteilung bedarf es der folgenden Schritte:

- Abgrenzung der bedarfsabhängigen Leistungen, auf die das EME anwendbar ist,
- Erfassung der Arbeiten, die im Kanton schon in der Perspektive eines EME realisiert worden sind,
- Berücksichtigung ähnlicher Arbeiten, die schon in anderen Kantonen erfolgt sind.

6.1 Bedarfsabhängige Leistungen, auf die das EME anwendbar ist

Nicht alle oben erfassten bedarfsabhängigen Leistungen (s. Tabelle 3) sind mit der Anwendung eines einheitlichen massgebenden Einkommens kompatibel. Im Hinblick auf die obige Begriffsbestimmung des EME erweisen sich bestimmte Leistungen als damit unvereinbar:

- solche, deren vollumfänglich von der Bundesgesetzgebung bestimmte Bemessungsart nicht einem kantonalen EME angepasst werden kann (Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Reduktion und Erlass von AHV/IV/EO-Beiträgen, Hilfe an Opfer von Straftaten, Hilfe an den Wohnungsbau, Meliorationsbeiträge);
- solche, bei denen die Kriterien für die Erteilung nicht kodifiziert sind und die daher nicht in einen einheitlichen Berechnungsmodus integriert werden können (unentgeltliche Rechtspflege);
- solche, deren Bemessung nicht alle Einkommens- und Vermögenskomponenten nach dem Grundsatz «1 Franken ist 1 Franken» berücksichtigt (Beteiligung an den Betreuungskosten bei Aufenthalt im Pflegeheim);
- solche, von denen natürliche Personen ausgeschlossen sind (die Beiträge für den Wald, die natürlichen Personen erteilt werden können, sind nicht bedarfsabhängig¹).

Ausserdem sind die von den Gemeinden erteilten bedarfsabhängigen Leistungen in diesem Bericht nicht erfasst worden, denn ihre Kodifizierung fällt nicht in die Zuständigkeit des Kantons.

Tabelle 6:
Bedarfsabhängige Leistungen, auf die das EME anwendbar ist

Mit dem EME vereinbare bedarfsabhängige Leistungen	Leistungsart	Anzahl Bezüger	Finanzlast 2004	Direktion	Dienststelle
1. Sozialhilfe	subsidiäre Leistung	9 019	21 444 729.40	GSD	KSA ²
2. Kantonale Mutterschaftsbeiträge	subsidiäre Leistung	149	1 521 468.–	GSD	KSVA
3. Fam.zulagen für nicht erwerbstätige Personen	Kategorieleistung	242	1 377 008.–	GSD	KSVA
4. Bevorschussung von Unerhaltsbeiträgen	Kategorieleistung	3 133 ³	5 231 763.–	GSD	KSA
5. Stipendien und Ausb.darlehen	Kategorieleistung	1798	8 700 000.– ⁴	EKSD	ABBA ⁵
6. Hilfe und Pflege zu Hause für Nicht-KVG-Leistungen	Tarifleistung	3 200	unbekannt, denn keine spezifische Rubrik für diese Leistung	GSD	GesA ⁶
7. Prämienverbilligung	Kategorieleistung	91 929	114 729 692.–	GSD	KSVA ⁷
8. Subventionen für den Schutz der Kulturgüter	Kategorieleistung	83	1 500 000.– ⁸	EKSD	KGA ⁹

¹ S. Verordnung vom 30. März 2004 über die Kantonsbeiträge für den Wald und den Schutz vor Naturereignissen

² Kantonales Sozialamt

³ Schätzung aufgrund von 1561 Dossiers und einer auf durchschnittlich 2 veranschlagten Anzahl Personen

⁴ Schätzung

⁵ Amt für Ausbildungsbeiträge

⁶ Amt für Gesundheit

⁷ Kantonale Sozialversicherungsanstalt/Kantonale Ausgleichskasse

⁸ Schätzung

⁹ Amt für Kulturgüter

Insgesamt ist das einheitliche massgebende Einkommen heute auf acht bedarfsabhängige kantonale Leistungen anwendbar. Hinzukommen dürften eines Tages die in der Kantonsverfassung (Art. 60 Abs. 2) vorgesehenen ergänzenden Leistungen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern. Diese acht kantonalen Leistungen unterteilen sich in drei Arten:

- Die **Kategorie-Leistungen** richten sich an genau definierte Bevölkerungsgruppen. Sie bestehen in Geldtransfers in Richtung entweder der Bezügerinnen und Bezüger (z. B. Stipendien) oder der «Erbringer» von Leistungen (z. B. Prämienverbilligung).
- Die **subsidiären Leistungen** (Beispiel: Sozialhilfe) bezwecken die Gewährleistung menschenwürdiger Lebensbedingungen für die Interessierten. Sie sind nach der Gesetzgebung und Rechtslehre jeder anderen Form von Hilfe untergeordnet, treten also nur «behelfsmässig» auf den Plan. Sie ermöglichen es, ein «Existenzminimum-Einkommen» nach der Definition der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu erreichen; diese erlässt diesbezügliche Richtsätze, die für das ganze Land als Empfehlungen gelten.
- **Tarifleistungen**; es handelt sich um Leistungen, deren Tarife vom Einkommen abhängen oder für die Preisnachlässe je nach dem Einkommen gewährt werden (Beispiel: Hilfe und Pflege zu Hause für Nicht-KVG-Leistungen).

Jede dieser Leistungen wird in einer Tabelle im Anhang dieses Berichts beschrieben.

Alle bedarfsabhängigen Leistungen zusammen, auf die das EME anwendbar ist, machten im Jahr 2004 eine Finanzlast von 154 504 660.40 Franken aus. Die Berechnung der Anzahl Bezügerinnen und Bezüger ist schwieriger, da mehrere Hilfen ein und derselben Person erteilt werden können. Hingegen ergibt die Addition der Bezügerinnen und Bezüger einen Hinweis auf die Anzahl bearbeiteter Gesuche, mindestens 109 553. Hinzu kommen die Gesuche, die den Voraussetzungen nicht entsprechen. Aufgrund der Erfahrung lässt sich die Zahl der Gesuche, die das von den bedarfsabhängigen Leistungen betroffene Verwaltungssystem geprüft hat, auf mindestens 150 000 veranschlagen.

Dieses Verwaltungssystem setzt sich aus fünf Dienststellen zusammen, die sich auf zwei Direktionen verteilen. Die Aufsplitterung der erteilten Leistungen auf das Verwaltungssystem kann aber als mässig bezeichnet werden, zumindest im Vergleich mit anderen Kantonen, die sich für eine einheitliche massgebende Einkommen entschieden haben. In der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden treten allerdings noch 24 regionale Sozialdienste, die mit der Prüfung der Sozialhilfesuche betraut sind, zu diesem kantonalen Verwaltungssystem hinzu.

Interessanterweise werden aber nahezu 90% der angenommenen Gesuche von einer einzigen Dienststelle, der kantonalen Ausgleichskasse bei der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt, bearbeitet. Die gleiche Dienststelle beurteilt im Übrigen noch weitere Leistungen wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, die eidgenössischen Familienzulagen für Kleinbauern sowie die Beteiligung an den Betreuungskosten bei Aufenthalt im Pflegeheim. Das heisst, diese Dienststelle verfügt schon über eine ausgezeichnete Datenbank mit den Informationen

über fast die Hälfte der Kantonsbevölkerung (mindestens 100 000 Personen).

6.2 Bestimmung eines massgebenden Einkommens für den Anspruch auf Stipendien und auf Prämienverbilligung

Schon begonnen haben die Arbeiten zur Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens in der Koordination der Bemessung von zwei Leistungen, den Ausbildungsstipendien und den Prämienverbilligungen.

Im Dezember 2002 beauftragte der Staatsrat eine Arbeitsgruppe damit, die Frage des für diese beiden Leistungen massgebenden Einkommens zu prüfen. Beide Gebiete berücksichtigen die Finanzkraft der Bezügerin oder des Bezügers, um den Anspruch auf die finanziellen Leistungen des Staates zu beurteilen. Dieser Schritt erfolgte nach der Antwort des Staatsrats auf das Postulat Collaud (September 2002) über die Bestimmung des Sozialeinkommens.

Die Arbeitsgruppe, bestehend aus den Verantwortlichen der beiden betroffenen Sektoren sowie Mitgliedern zur Vertretung der kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) und der Finanzdirektion (FIND), befasste sich mit den heutigen Modalitäten für die Bestimmung des anrechenbaren Einkommens für den Anspruch auf die finanziellen Leistungen des Staates. Ausgehend von der bevorzugten Informationsquelle der von der KSTV verschickten Steueranmeldung bemühte sich die Arbeitsgruppe um alle nötigen Anpassungen, die es ermöglichen, die der Realität am nächsten kommende Finanzkraft zu bestimmen. Denn die Steueranmeldung dient ausschliesslich dem Zweck der Besteuerung, wohingegen die Bestimmung des Anspruchs auf die oben genannten Leistungen eine Beurteilung der konkreten finanziellen Verhältnisse frei von steuerrelevanten Erwägungen erfordert. Ausserdem bevorzugte die Arbeitsgruppe eine einheitliche Bestimmung des massgebenden Einkommens für die beiden betroffenen Gebiete mit dem zweifachen Ziel der Gerechtigkeit und der Vereinfachung. Der für die Verbilligung der Krankenversicherungsprämien angewandte Berechnungsmodus als der schweizweit vollständigste diente als Modell für die Bestimmung dieses massgebenden Einkommens.

Aufgrund des Berichts der Arbeitsgruppe beschloss der Staatsrat im Mai 2003 für jedes der berücksichtigten Gebiete, in der Berechnungsart für das massgebende Einkommen mehrere Anpassungen vorzunehmen. Somit ist nun die Bestimmung des anrechenbaren Einkommens in beiden Fällen nahezu identisch, und sie ermöglicht es, die konkrete Finanzkraft der Bezügerin oder des Bezügers genauer und vollständiger zu erfassen.

Inzwischen sind die empfohlenen Gesetzesänderungen für die Berechnung der Prämienverbilligung und teilweise für die Bemessung der Stipendien erfolgt. Infolge dieser Änderungen wurde eine Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben und von diesem am 25. August 2005 unter Berufung auf die Reform beider Gesetzgebungen abgewiesen (1A 05 56). Nach erneuten Vorstössen jedoch von Seiten der Landwirtschaftskreise hat der Staatsrat einer Neuanpassung der Berechnungsart für die massgebenden Einkommen ab 2006 zugestimmt.

6.3 Einführung des EME in anderen Kantonen

Andere Kantone haben schon das Interesse eines einheitlichen massgebenden Einkommens für die Erteilung be-

bedarfsabhängiger Leistungen erkannt und sich an seine Einführung gemacht. Dieser Bericht lehnt sich an die schon erfolgten Arbeiten in den Kantonen Tessin, Genf und Neuenburg an.

Der Kanton **Tessin** ist der erste Schweizer Kanton, der über ein solches System verfügt, und zwar seit dem 1. Januar 2003. Acht unter Kantonsrecht fallende bedarfsabhängige Leistungen sind Gegenstand des neuen Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (LAPS¹). Das durch dieses Gesetz eingeführte System des einheitlichen massgebenden Einkommens zeichnet sich gegenüber den anderen Kantonen dadurch aus, dass es neu ein Mindesteinkommen für alle Haushalte gewährleistet, damit die Sozialhilfe als «letztes Sicherheitsnetz» so wenig wie möglich beansprucht wird. Die Harmonisierung der Leistungen betrifft vier Elemente: die wirtschaftliche Bezugseinheit, das Referenzeinkommen, den Berechnungsmodus und die Interventionschwelle. Diese Schwelle entspricht der vom Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) festgelegten Mindestgrenze, unterhalb der die acht betroffenen Leistungen zum Einsatz gelangen, um ein Minimaleinkommen sicherzustellen. Für Haushalte, die über kein eigenes Einkommen verfügen, können die Leistungen immerhin die Höhe des der Sozialhilfe entsprechenden Existenzminimums erreichen. Der Grundsatz der Koordination sieht vor, dass die Summe der ausgerichteten Leistungen das Einkommensdefizit gegenüber dem Minimum LAPS ausfüllt, dieses aber nicht überschreitet (ausser was die Ausbildungszulagen anbelangt).

Für die Operationalisierung dieses Systems wählte das Tessin eine dezentralisierte Organisation mit 13 regionalen Schaltern, an die alle Gesuche um Sozialleistungen gerichtet werden. Die Schalter sind über eine gemeinsame Datenbank verbunden. Sie sortieren die Gesuche, schicken sie an die zuständigen Dienststellen zum Entscheid und verweisen die Personen wenn nötig an spezialisierte Beratungsdienste.

Nach der letzten verfügbaren Beurteilung scheint das neue System für die Behandlung der Gesuche um finanzielle Leistungen zufrieden stellend zu sein. Eine Hauptschwierigkeit bleibt jedoch die Identifizierung von Situationen, die einer spezialisierten Beratung und einer persönlichen Hilfe bedürfen. Das Tessiner System geht nämlich davon aus, dass ein ungenügendes Einkommen nicht unbedingt einem sozialen Problem gleichkommt. Die Betreuung durch einen Sozialdienst ist somit dem Ermessen der Benutzerinnen und Benutzer anheim gestellt und nicht an den finanziellen Aspekt gebunden. Immerhin führt das neue System dazu, dass über immer mehr Gesuche, die am Vormittag beim Schalter eingereicht worden sind, schon am selben Nachmittag oder spätestens innerhalb von fünf Tagen ein Entscheid bei der zuständigen Dienststelle fällt.

Genf hat am 19. Mai 2005 das Gesetz über das massgebende Einkommen für die Bestimmung des Anspruchs auf die kantonalen Sozialleistungen erlassen. Dieses wird am 1. Januar 2007 in Kraft treten. Das Genfer System inspiriert sich am Tessiner Modell in den folgenden Punkten: eine einzige «Eingangsschleuse» (über die Gemeinden), Vereinheitlichung der Bezugseinheiten (WBE), nicht automatisch erteilte Leistungen, Rangfolge der

Leistungen und ständiger Zugang zu den neuesten Daten sämtlicher Dienststellen sowie die Trennung zwischen sozialer Betreuung und finanziellen Aspekten.

Seine Philosophie hingegen weicht gegenüber dem Tessin in zwei wesentlichen Punkten ab:

- Das Mindesteinkommen entspricht zwar demjenigen der Sozialhilfe, aber die Sozialleistungen können hinzutreten, ohne Begrenzung auf das Minimum nach dem ELG. Diese Bestimmung wurde erlassen, um den Anreizcharakter der Sozialleistungen bei arbeitenden Personen zu wahren.
- Die Berechnung des einheitlichen massgebenden Einkommens wird nicht nur auf die für bestimmte Bevölkerungskategorien bestimmten und die auffüllenden Leistungen, sondern auch auf Tarifleistungen angewendet.

Neuenburg hat am 23. Februar 2005 das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen erlassen (LHaCoPS), das am 1. Mai 2005² in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz enthält lediglich die allgemeinen Grundsätze zur Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens und überlässt dem Staatsrat die Regelung der Anwendung. Der Philosophie des Genfer Modells nahe stehend, wollte das Neuenburger System auch nicht für alle Sozialleistungen eine einheitliche Interventionschwelle oder ein Mindesteinkommen einführen, oberhalb dessen die gesuchstellende Person jeden Leistungsanspruch verliert. Um diesen Schwelleneffekt zu vermeiden, der eine echte Armutsfalle darstellen kann, behält jeder Sektor die Kompetenz zur Festsetzung seiner Skalen. Anpassungen können künftig erfolgen, damit diese Reform dem zwingenden Grundsatz der Kostenneutralität entspricht. Dass die Leistungen nicht automatisch erfolgen, ist ebenfalls vorgesehen, insofern als jede Leistung von der interessierten Person beantragt werden muss und die betroffenen Dienststellen die Kompetenz behalten, die Leistungen entsprechend auch den spezifischen Voraussetzungen für die Erteilung der Hilfeleistungen zu gewähren.

Sowohl die im Tessin als auch in den Kantonen Genf oder Neuenburg erfolgten Arbeiten erlauben eine Orientierung der Diskussion über die Einführung eines EME in Freiburg. Infolge ihrer jeweiligen Studien haben die Kantone übereinstimmende Lösungen gewählt, abgesehen von den erwähnten wenigen Abweichungen. Effektiv treten zahlreiche gemeinsame Punkte hervor, wenn man diese verschiedenen kantonalen Systeme miteinander vergleicht, auch in den Vorkehrungen für die Anwendung, die sich alle auf gemeinsame Datenbanken und auf regionale Schalter stützen und zu mehr Kohärenz und Effizienz im Sozialsystem führen.

6.4 Beurteilung der Zweckmässigkeit eines Freiburger EME

Nach den obigen Ausführungen ist es möglich, die Zweckmässigkeit eines Freiburger EME zu prüfen und dessen drei Hauptvorteile herauszustellen.

6.4.1 Kontrollierte Steuerung der öffentlichen Politik

Ohne gemeinsamen Nenner für die auf Kantonsebene erteilten bedarfsabhängigen Leistungen kann es keine echte

¹ Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS)

² Das Ausführungsreglement ging im Mai 2006 in die Vernehmlassung.

Steuerung der öffentlichen Politik des Staates auf den betroffenen Gebieten geben.

Heute werden die acht aufgeführten Leistungen unterschiedlich bemessen, nach ungleichen Kriterien. Dies bedeutet, dass der Gewährung einer jeden dieser Leistungen eine Prüfung der finanziellen Verhältnisse der gesuchstellenden Person vorangeht. Ohne diese Prüfung kann das massgebende Einkommen nicht berechnet werden. So gibt es für die acht Leistungen acht Prüfungen und acht unterschiedliche massgebende Einkommen, berechnet von 5 kantonalen Dienststellen, zu denen noch 24 regionale Sozialdienste kommen.

Das einheitliche massgebende Einkommen ist für den Staat ein Instrument, das es ermöglicht, die Arbeit der Kantonsverwaltung zu rationalisieren und zu vereinfachen, ohne jedoch das im Kanton geltende Leistungssystem in Frage zu stellen, seine Ziele zu verändern oder ein garantiertes Mindesteinkommen einzuführen.

Zum anderen besteht heute keine Übersicht über die Erteilung der verschiedenen Leistungen, es fehlt an der Kontrolle darüber, wie sie sich gemeinsam und real auf die Haushalte sowie im Hinblick auf die Ziele, die auf den verschiedenen Gebieten verfolgt werden, auswirken (s. namentlich Schwellen- und Nebeneffekte). Mangels einer strukturellen Koordination der Leistungen müssen die Dienststellen Kompromisse eingehen zwischen den verschiedenen diese Leistungen regelnden Mechanismen und der konkreten Situation der gesuchstellenden Haushalte. Dies ist insbesondere die Aufgabe der regionalen Sozialdienste, die nach dem Grundsatz der Subsidiarität und der Individualisierung der Sozialhilfe an letzter Stelle als «Sicherheitsnetz» intervenieren und sich somit den Lücken unseres Systems gegenüber gestellt sehen.

Der heutige, zu sektorielle Ansatz verhindert insbesondere ein wirksameres Handeln gegen Armut und Fälle von Working poor. Das einheitliche massgebende Einkommen bietet einen Überblick über die in jedem Fall gewährte Hilfe und ermöglicht dadurch eine Optimierung der Massnahmen des sozialen Schutzes. Es ist ein Instrument, das es ermöglicht, die sozialen Leistungen besser zu bewirtschaften, ihre Kohärenz zu verstärken, die Anwendung und Wirkkraft der öffentlichen Politik auf den betroffenen Gebieten insgesamt besser im Griff zu halten.

6.4.2 Transparenz des Systems

Ohne gemeinsamen Nenner für die auf Kantonsebene erteilten bedarfsabhängigen Leistungen gibt es keine Transparenz und Lesbarkeit für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Heute machen die verschiedenen massgebenden Einkommen und die Vielfalt der Beurteilungskriterien die Prozesse, nach denen die Gesuche geprüft werden, zuweilen sehr komplex. Warum basiert diese Leistung auf dem Bruttoeinkommen, jene andere auf dem Nettoeinkommen und eine dritte wiederum auf dem steuerbaren Einkommen? Warum erhält die oder jene Person, die in der gleichen Lage ist wie ich, diese Leistung, wohingegen ich keinen Anspruch darauf habe? Zahlreiche Verständnisfragen tauchen an den Schaltern auf und bringen manchmal die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, für die eine Kenntnis der übrigen Regelungen auch schwierig ist, in Verlegenheit. Diese Komplexität befördert das Unverständnis und das Gefühl von Ungerechtigkeit, ja Willkürlichkeit, das unser System hervorrufen kann. Sie befördert auch die Zahl der

Einsprachen, die ihrerseits die administrative Belastung der Dienststellen erhöhen.

Es ist nicht nur die Komplexität der Berechnungsarten. Die Organisation der Dispositive und die Art des Zugangs zu den Leistungen sind ebenfalls kompliziert. An welchen Schalter muss ich mich wenden? Wie das Gesuch formulieren, und welche Information muss geliefert werden? Die Kantonsverwaltung hat grosse Anstrengungen geleistet, um die Einreichung der Gesuche zu erleichtern, namentlich mittels vereinfachter Formulare und Internet. Aber warum sind bei jedem Leistungsgesuch erneut die gleichen Informationen zu erteilen?

Das einheitliche massgebende Einkommen ist ein Instrument, das eine vermehrte Transparenz und Lesbarkeit sowohl der Berechnungsart für die Sozialleistungen als auch der Organisation des Zugangs zu den Leistungen bietet – eine Transparenz, von der sowohl die Benutzer als auch die betroffenen Dienststellen profitieren.

Die Errichtung einer gemeinsamen Datenbank unter den betroffenen Dienststellen sowie die Organisation eines einzigen Zugangs zu den Leistungen über dezentralisierte Schalter sind der Anwendung des EME förderlich und tragen erheblich zu einer Transparenz des Systems bei, ganz abgesehen von der Aufgabenrationalisierung, die sie für die Dienststellen mit sich bringen.

Die Errichtung einer gemeinsamen Datenbank:

- erlaubt den autorisierten Dienststellen einen Gesamtüberblick über die Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen und ermöglicht es ihnen, alle von einer Einzelperson und/oder ihrer Familie bezogenen Sozialleistungen sowie die Herkunft der gesprochenen Beträge in Erfahrung zu bringen;
- spart Zeit beim Zugriffe auf Informationen, ermöglicht eine bessere Nachkontrolle der Situationen, erspart eine erneute wirtschaftliche Abklärung, wenn eine andere Dienststelle erst vor kurzem eine solche vorgenommen hat (beziehungsweise beschränkt sie auf die Abklärung noch fehlender Elemente), und erleichtert die Verwaltungsarbeit;
- stellt die Sicherheit des Datenzugriffs und die Vertraulichkeit der den autorisierten Diensten übermittelten Informationen sicher;
- gewährleistet für den Informationsaustausch eine standardisierte Kommunikation unter den Dienststellen (Informatiksprache).

Die Organisation eines einzigen Zugangs zu den Leistungen:

- erspart es der um Sozialleistungen ersuchenden Person, der Verwaltung mehrmals die gleichen Daten erteilen zu müssen;
- erlaubt es, mehrere Leistungen an der gleichen Stelle und beim gleichen Ansprechpartner zu beantragen; nicht mehr die Personen zirkulieren von einem Schalter zum andern, sondern die Dossiers;
- beschleunigt die Antragsverfahren durch Rationalisierung der Verwaltungsarbeit.

Die Erstellung einer solchen Infrastruktur ist ein relativ ehrgeiziges Unterfangen, da Hindernisse politischer, rechtlicher und technischer Art zu überwinden sind, nicht zu vergessen die Widerstände gegen Änderungen.

Jedoch ist bei der kantonalen Ausgleichskasse schon eine umfangreiche Datenbank verfügbar. Technische Anpassungen sind derzeit schon in Vorbereitung für den Informationsaustausch zwischen der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt sowie und dem Amt für Ausbildungsbeiträge mit der kantonalen Steuerverwaltung.

Zum anderen hat der Kanton schon Erfahrung mit dezentralen Schaltern für die Organisation der Sozialhilfe mittels regionaler Sozialdienste. Auf diesem Gebiet ist er sogar Vorläufer in der Schweiz gewesen.

Diese Reflexion über den Zugang zu den Leistungen könnte im Übrigen ausgeweitet werden. Die kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik hat diese Schwierigkeit schon in ihrem Bericht vom Januar 2004 hervorgehoben. Sie empfiehlt eine Vereinfachung beim Zugang zu den Sozialleistungen. Auch die kantonale Kommission für die Koordination der interinstitutionellen Zusammenarbeit (CII) hat in ihrem Bericht vom Januar 2004 an den Staatsrat den Wunsch nach der Einführung eines Systems für den Informationsaustausch und Leistungszugang geäußert, das die Arbeit der Dienststellen, welche in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und des sozialen Ausschlusses tätig sind (IV-Stelle, RAV, RSD), wirksamer unterstützt.

Die Organisation eines einzigen Zugriffs auf das EME könnte in die umfassende Reflexion über die Schaffung einer echten Schnittstelle für die Kantonsverwaltung integriert werden. Einer Schnittstelle, die dazu dient, den vielfachen Anliegen der Benützerinnen und Benützer zu entsprechen und gleichzeitig bestimmte redundante Verwaltungsverfahren zu rationalisieren. Die Adressverwaltung zum Beispiel, die heute bei jeder Dienststelle, bei der jemand ein Gesuch einreicht, erneut anfällt, ist ein Verfahren, das auf diese Weise vereinfacht werden könnte.

6.4.3 Gerechtigkeit und Gleichbehandlung

Ohne gemeinsamen Nenner kann die Erteilung von bedarfsabhängigen Leistungen nicht die weiter oben festgestellten Schwellen- und Nebeneffekte verhindern, welche die in einem demokratischen Staat wesentlichen Grundsätze der Gleichbehandlung und Gerechtigkeit gefährden.

Das Instrument des einheitlichen massgebenden Einkommens gewährleistet eine echte Gleichbehandlung, indem es auf alle berücksichtigten Leistungen die gleiche Berechnungsart anwendet, mit ein- und denselben Kriterien (Einkommen, Ausgaben und Vermögen), und identische Einkommensverhältnisse identisch behandelt, ob sie nun aus Erwerbstätigkeit oder aus Sozialleistungen herrühren.

Auf diese Weise wird vermieden, dass ein Haushalt, dessen sämtliche Einkünfte aus Erwerbstätigkeit herrühren (und dessen sämtliche Einkünfte somit berücksichtigt würden), schlechter behandelt wird – zum Beispiel keine Sozialleistung erhält – als ein anderer Haushalt, dessen Einkünfte zum Teil jedenfalls aus Sozialleistungen herrühren (und somit nicht vollumfänglich berücksichtigt würden). Die Kaufkraft soll bei identischen Einkünften identisch sein: es besteht kein Grund, die einen oder anderen Verhältnisse zu bevorzugen.

6.4.4 Bessere Qualität der Leistungen

Mit Hilfe des EME-Systems ist man näher an der realen Situation der Bezügerinnen und Bezüger und werden

strukturelle Abnormitäten vermieden. Es begünstigt eine bessere Nachkontrolle der individuellen Dossiers und verstärkt die Mittel für die Verhütung von Verzerrungen oder Missbräuchen des Systems. Es trägt zur Beschleunigung der Abklärungsverfahren bei, indem es die Verwaltungsarbeit rationalisiert. Es bietet vermehrte Sicherheit beim Zugriff auf die Informationen, dies durch eine grössere Transparenz und Formalisierung dieses Zugriffs von Seiten der Verwaltungseinheiten.

6.4.5 Kostenneutralität

Die Einführung eines gemeinsamen Nenners für bedarfsabhängige Leistungen dürfte bei gleich bleibender «Anmelderate» keine signifikante Erhöhung der durchschnittlichen Leistungen noch des Gesamtaufwands bewirken.

Sehr wahrscheinlich jedoch bewirkt eine Vereinfachung des Zugangs zu den bedarfsabhängigen Leistungen einen Anstieg der «Anmelderate». Bei sonst gleich bleibenden Umständen ist zu erwarten, dass sich das Volumen der zu erteilenden finanziellen Leistungen durch einen gewissen Anlockungseffekt erhöht. Auf der anderen Seite aber dürfte die vollständigere und abschliessendere Bestimmung von Einkünften aus den verschiedenen Einkommensquellen von Personen tendenziell dahin führen, dass dieses Einkommen höher veranschlagt wird. A priori sieht es nicht danach aus, dass eines unter den acht bezeichneten Gebieten eine vollständigere Bestimmung des massgebenden Einkommens aufwiese, als vorgesehen ist. Demzufolge dürfte sich die Anzahl der Anspruchsberechtigten oder eher die Gesamthöhe der erteilten Leistungen reduzieren.

Nach der Erfahrung der anderen Kantone scheint die Einführung eines solchen Instruments dem Imperativ der Kostenneutralität zu entsprechen. Der Kanton Genf hat mit Hilfe von Simulationen die finanzielle Auswirkung einer solchen Operation eingehend geprüft. Insbesondere untersucht hat er das Profil der «Gewinner» und der «Verlierer» dieser Reform und die finanziellen Auswirkungen einer halb automatischen Gewährung der Leistungen. Er hat sich vergewissert, dass eine solche Reform eine für die öffentlichen Finanzen neutrale Operation ist, das heisst, dass sie weder weniger noch mehr Ausgaben mit sich bringt als nach der alten Berechnungsmethode.

Mit anderen Worten: abgesehen von den Kosten der Umsetzung bedeutet die Einführung eines EME wahrscheinlich eine kostenneutrale Operation. Dennoch muss mit Hilfe von Simulationen überprüft werden, wie sich die Einführung eines EME im Vergleich mit den heutigen Ausgaben für bedarfsabhängige Leistungen wirtschaftlich auswirkt. Aufgrund einer solchen Studie kann man später allenfalls beschliessen:

- dem Imperativ der Kostenneutralität zu entsprechen, indem man die Höhe der Leistungen senkt,
- oder die Höhe der Leistungen zu wahren, indem man einen allfälligen Ausgabenanstieg in Kauf nimmt.

7. MACHBARKEIT DER EINFÜHRUNG EINES FREIBURGER EME

Betrachtet man die derzeitige Situation, so sind die möglichen Verbesserungen durch die Einführung eines EME im Kanton Freiburg sinnvoll und überzeugend.

Die Prüfung der Machbarkeit einer solchen Reform erstreckt sich auf rechtliche und technische Aspekte. Sie

stützt sich auf die reich dokumentierte Erfahrung der Kantone Tessin, Gené und Neuenburg. Im Übrigen sind die fünf Ämter, die bedarfsabhängige Leistungen erteilen (Kantonale Sozialversicherungsanstalt, Amt für Gesundheit, Amt für Ausbildungsbeiträge, Kantonales Sozialamt und Amt für Kulturgüter) im Rahmen dieses Berichts mehrmals in verschiedener Form angehört worden.

7.1 Auf Rechtsebene

Auf Rechtsebene stösst die Einführung eines EME auf keine grösseren Hindernisse. Drei Vorkehrungen sind erforderlich:

- Die allgemeinen Bestimmungen über die Grundsätze einer Koordination und Harmonisierung der Sozialleistungen bedürfen einer spezifischen gesetzlichen Grundlage.
- Die Errichtung einer Sozialdatenbank unterliegt natürlich den Auflagen des Datenschutzes (Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte) und für die Mitteilung von Daten unter Behörden (Amtsgeheimnis, Steuergeheimnis). Jedoch bietet die Errichtung dieser Datenbank gerade Gelegenheit, den Zugriff auf sensible, zum Beispiel Steuerdaten zu harmonisieren. Nach einer ersten Prüfung kann gesagt werden, dass sich der Errichtung einer Sozialdatenbank kein rechtliches Hindernis entgegenstellt. Es sind jedoch Gesetzesanpassungen nötig, in Wahrung einiger Grundsätze des Datenschutzes (Sammlung und Behandlung der Daten, Sicherheit der Daten und ihr Schutz gegen nicht autorisierte Behandlungen usw.) und der Informationsmitteilung unter Behörden (Anforderung einer gesetzlichen Grundlage). Somit müssen die Einzelheiten für die Errichtung der Sozialdatenbank nötigen Gesetzesänderungen in einer spezifischen Studie behandelt werden.
- Jedes der Gesetze über die bedarfsabhängigen Leistungen, auf die das EME anwendbar ist, muss Änderungen unterzogen werden, insbesondere in Bezug auf die Berechnungsarten.

Was den Datenaustausch zwischen kantonalen und eidgenössischen Ämtern angeht, so werden sich zweifellos Schwierigkeiten ergeben. Die erfolgten oder geplanten Änderungen im IV- sowie im Arbeitslosenbereich durch die interinstitutionelle Zusammenarbeit dürften aber den erwünschten Informationsaustausch ermöglichen.

7.2 Auf technischer Ebene

Die Einführung eines EME im Kanton ist technisch möglich. Die Durchführung einer solchen Reform bedeutet zweifellos viel Arbeit, ist aber technisch machbar. Die gleiche Arbeit ist im Übrigen für die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens für die Berechnung der Prämienverbilligungen und der Stipendien und Ausbildungsdarlehen geleistet worden. Die Hauptarbeiten für diese Reform sind:

- Festlegung eines einzigen Berechnungsmodus (EBM), Bestimmung der relevanten Einkommens-, Lasten- und Vermögenskomponenten und Prüfung, wie weit sie über die Steuerveranlagung zugänglich sind. Dieser einzige Berechnungsmodus betrifft nur bedarfsabhängige Leistungen, auf die das EME anwendbar ist. Er impliziert jedoch, dass allen Sozialleistungen Rechnung getragen wird, auch denen, die

unter eidgenössische oder allenfalls kommunale Bestimmungen fallen.

- Zu prüfen ist die Zweckmässigkeit dieser Reform für bedarfsabhängige Leistungen, die nicht direkt in den Sozialbereich fallen (Subventionen für den Schutz der Kulturgüter).
- Festzulegen ist eine wirtschaftliche Bezugseinheit (WBE). Es handelt sich im Wesentlichen darum, die Grundsätze für die Festsetzung dieser wirtschaftlichen Einheit festzulegen. Die in den anderen Kantonen erfolgten Arbeiten sind schon eine wertvolle Hilfe. Dennoch sind die mit dieser Aufgabe verbundenen Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen, namentlich was die Verfügbarkeit der erforderlichen Informationen angeht.
- Zu bestimmen ist eine Rangfolge der Leistungen.
- Zu prüfen, zu bestimmen und zu organisieren ist ein System für den Informationsaustausch unter den betroffenen Dienststellen, das geeignet, einfach, effizient, sicher und finanziell vorteilhaft ist.
- Zu prüfen, zu bestimmen und einzusetzen ist ein effizientes Organisationssystem, das die Zusammenarbeit unter den Dienststellen der Kantonsverwaltung und den regionalen Sozialdiensten artikuliert und somit der Anwendung des EME förderlich, indem es zur Transparenz des Systems beiträgt.
- Mit Simulationen zu prüfen ist, wie sich die Anwendung eines EME einerseits auf die Bemessung der Leistungen auswirkt (Profil der «Gewinner» und der «Verlierer»), um allenfalls die nötigen Korrekturen vorzunehmen, vor allem an den Skalen für die Erteilung der Leistungen, und andererseits auf den Imperativ der Kostenneutralität.
- Zu ermitteln, zu konzipieren und zu organisieren sind geeignete Informatiklösungen, wobei vom Informatikdienst des Staates schon ein detaillierter Bericht vom 18. Mai 2006 vorliegt.

Zusammengefasst beinhaltet die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens somit drei Vorgänge:

- die Festlegung neuer Modalitäten für die Berechnung des massgebenden Einkommens;
- die Erarbeitung eines Informationsaustauschsystems;
- die Neuorganisation des Zugangs zu den Leistungen und der Bearbeitung der Gesuche.

8. PLANUNG

Die Aufgabenplanung für diese Reform unterteilt sich in drei Etappen mit den folgenden Ergebnissen:

Etappen	Hauptziele	Jahr
1	– Festlegung eines einzigen Berechnungsmodus für das EME (EBM), Festlegung der wirtschaftlichen Bezugsseinheit (WBE) und Festlegung der Rangfolge der Leistungen	2007
2	– Erstellung der gesetzlichen Grundlagen (Gesetz über die Harmonisierung und die Koordination der Sozialleistungen, Anwendungsreglemente) – Simulationsstudie – Bestimmung des definitiven Informationsaustauschsystems (Informatikanpassungen) und des definitiven Organisationssystems (Anpassung der Organisation und der Verwaltungsverfahren)	2008
	– <i>Staatsratsentscheid über den Entwurf der gesetzlichen Grundlagen und über das definitive Informationsaustauschsystem EME</i> – Erlass der gesetzlichen Grundlagen und allfällige Anpassungen in der Gesetzgebung über die verschiedenen Leistungen – Realisierung des Informationsaustauschsystems – Erarbeitung einer organisatorischen Übergangslösung und des Plans für die Umsetzung des Projekts (Übergang, Schulung, Kommunikation usw.) – Schulung des Personals in Bezug auf die organisatorische Übergangslösung	2009
3	– Umsetzung des EME (aufgrund eines Informationssystems, das den Austausch und die Bearbeitung der Daten automatisiert) – Anwendung der organisatorischen Übergangslösung (die heutigen Schalter verwalten ihre Leistungen und nur ihre Leistungen) – Vorbereitung der organisatorischen Ziellösung (Bestimmung der strukturellen Änderungen in Verbindung mit der Einsetzung der definitiven Organisation und Umsetzungsplan für das Projekt)	2010
	– <i>Staatsratsentscheid über das Projekt der definitiv angestrebten Organisation und über die Ausweitungen des EME-Informationsaustauschsystems</i>	
	– Ausweitung des EME-Informationsaustauschsystems – Umsetzung der organisatorischen Ziellösung – Schulung des Personals in Bezug auf die organisatorische Ziellösung	
	– Definitives EME ist operationell auf einer Organisations- und Informatikgrundlage, die einer rationalen, effizienten und raschen Bearbeitung der Leistungsgesuche dient. – Projektende	2012

Diese Planung in Etappen ermöglicht es dem Staatsrat, die Reform schrittweise durchzuführen. Einzelne Bereiche, wie z.B. die Ausbildungsdarlehen, werden in der Zwischenzeit im Zusammenhang mit dem NFA auch Gegenstand von Gesetzesänderungen sein.

9. KOSTEN

Die Erfahrungen der Kantone Tessin, Genf und Waadt zeigen, dass die Einführung eines EME dreierlei finanzielle Verpflichtungen beinhaltet:

- Anschaffung oder Entwicklung der nötigen Informatik-Infrastruktur für die Organisation des Informationsaustauschs und des Zugangs zu den Leistungen
- Koordination des Projekts
- Expertisen, zu denen wesentlich die Simulationsstudie gehört.

Dies sind Mehrausgaben; sie entsprechen jedoch finanziellen Verpflichtungen, die auf die Einführung des EME begrenzt sind. Ausserdem können diese Ausgaben zweifellos längerfristig durch Einsparungen kompensiert werden, die sich aus einer Rationalisierung der Aufgaben durch die Einführung des EME ergeben.

Die verschiedenen finanziellen Verpflichtungen, die für die Aufstellung eines EME nötig sind, belaufen sich auf 2 914 200 Franken über fünf Jahre, somit auf durchschnittlich 582 840 Franken pro Jahr. Diese Summe umfasst die erforderlichen Arbeiten auf Informatikebene, die vom ITA in dessen Bericht vom 18. Mai 2006 evaluiert worden sind (2 264 200 Franken), die unverzichtbare Dotation mit einem/einer Projektleiter/in für die Koordination der Arbeiten (jährlich 100 000 Franken, somit 500 000 Franken über fünf Jahre) sowie die Arbeiten für die Simulationen (150 000 Franken). Diese finanziellen Verpflichtungen verteilen sich wie folgt:

Etappe	Jahr	Ziele	Total (Franken)	Informatik		Koordinat tion (Franken)	Simula tionen (Franken)
				IS EME ¹ (Franken)	VE ² (Franken)		
1	2007	Erarbeitung der EME-Instrumente	100 000	-	-	100 000	-
2	2008	Gesetzl. Grundlagen, Simulationen, Bestimmung des Ziel-IS ³ und Ziel-OS ⁴	872 000	622 000	-	100 000	150 000
	2009	Realisation IS	980 200	832 600	47 600	100 000	-
		<i>Zwischensumme I</i>	<i>1 952 200</i>	<i>1 454 600</i>	<i>47 600</i>	<i>300 000</i>	<i>150 000</i>
3	2010	Umsetzung des EME und des Übergangs-OS, Vorbereitung des Ziel-OS	421 000	288 800	32 000	100 000	-
	2011	Ausweitung IS, Umsetzung Ziel-OS	541 000	337 400	103 600	100 000	-
		<i>Zwischensumme II</i>	<i>962 000</i>	<i>626 200</i>	<i>135 800</i>	<i>200 000</i>	<i>-</i>
		Gesamtkosten	2 914 200	2 080 800	183 400	500 000	150 000

Im Ausgang der ersten beiden Etappen verfügen die betroffenen Verwaltungseinheiten (die 5 weiter oben genannten Dienststellen) über ein Informatiksystem (mit 3 zentralisierten Modulen für die Verwaltung der Bezüger/innen, die Berechnung des EME und die Verwaltung der Leistungsrangfolgen), das ihnen das EME für die Berechnung der Leistungen liefert (Zwischensumme I). Mit den Ausweitungen der dritten Etappe verfügen die Verwaltungseinheiten zudem über direkte Schnittstellen zwischen dem EME-Informationssystem und ihrer eigenen Informatikanwendung, mit der sie die Leistungen berechnen (Zwischensumme II).

10. ORGANISATION

Die für die Führung der Arbeiten nötige Organisation sieht wie folgt aus:

- ein sektorenübergreifender **Steuerungsausschuss** (GSD, EKSD, FIND) unter dem Vorsitz einer Staatsrätin oder eines Staatsrats und bestehend aus den Vorsteherinnen und Vorstehern der betroffenen Ämter sowie der Projektleiterin beziehungsweise dem Projektleiter. Dieser Steuerungsausschuss sorgt auch für

¹ Umfasst die Investition für die Herstellung eines Informationsaustauschsystems mit Zusatzinstrumenten (Material und Software)

² Umfasst die Investition zu Lasten der Verwaltungseinheiten (die 5 betroffenen Dienststellen)

³ definitives Informationsaustauschsystem (Informatik)

⁴ definitives Organisationssystem

die Koordination der EME-Arbeiten mit denjenigen, die auf dem Gebiet der Familienpolitik, der interinstitutionellen Zusammenarbeit und der Kantonsverfassung erfolgen;

- **ein Projektausschuss** aus Fachleuten der betroffenen Gebiete, wobei die Zusammensetzung je nach den Planungsabschnitten variieren kann. Dieser Ausschuss bereitet die Arbeiten vor, die schrittweise zur Umsetzung jedes Planungsabschnitts führen sollen, schlägt diese Arbeiten vor und führt sie durch;
- **eine Projektleiterin oder ein Projektleiter**, mit dem Auftrag, die Hauptarbeiten im Rahmen dieser Reform zu koordinieren, zu führen und zu verwirklichen.
- **Eine EME-Kommission** muss später für die Führung des EME-Systems und die Schlichtung allfälliger Konflikte eingesetzt werden. In Anbetracht der zahlreichen Interaktionen zwischen den verschiedenen Leistungen und Verwaltungseinheiten ist es unverzichtbar, dass sich ein Gebilde damit befasst, dieses System zu unterhalten, den Benutzer/innen die nötigen Informationen zu liefern, das System gegebenenfalls anzupassen und zu regulieren.

11. ZUSAMMENFASSUNG UND ANTRAG

Die acht bedarfsabhängigen Leistungen, auf die das EME anwendbar ist (Sozialhilfe, kantonale Mutterschaftsbeiträge, Familienzulagen für nicht erwerbstätige Personen, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Stipendien und Ausbildungsdarlehen, Hilfe und Pflege zu Hause für Leistungen ausserhalb des KVG, Prämienverbilligungen, Beiträge für den Schutz der Kulturgüter), machen im Jahr 2004 eine Summe erteilter Sozialleistungen von 155 Millionen Franken aus. Die schrittweise Einführung dieser verschiedenen Leistungen im Kanton, im Verlauf der letzten fünfzehn Jahre, hat zu einem komplexen System geführt.

Die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens bedeutet eine radikale Vereinfachung in der Erteilung von Sozialleistungen. Sie bringt mehr Transparenz, Gerechtigkeit und vor allem eine grössere Kontrolle in der Führung öffentlicher Politiken, ohne jedoch das im Kanton geltende Leistungssystem in Frage zu stellen, dessen Ziele zu ändern oder ein Sozialeinkommen einzuführen. Zudem verbessert sie die Qualität der erteilten Leistungen dank einer besseren Nachkontrolle der individuellen Dossiers, einer schnelleren Bearbeitung der Gesuche und einer Verstärkung der Mittel, um Ungleichbehandlungen, aber auch Missbräuche des Systems zu verhüten. Diese Reform fügt sich in die ständige Bemühung um Modernisierung der kantonalen Verwaltungsdienste ein, um den Bezügerinnen und Bezüger von Sozialleistungen, vor allem den Familien, besser zu dienen und eine effizientere und leistungsstärkere Bewirtschaftung der öffentlichen Ressourcen sicherzustellen.

Die Verbesserungen durch die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens sind zweckmässig und überzeugend, betrachtet man die heutige Situation im Kanton Freiburg. Sie bringen zwangsläufig einige Umwälzungen in der administrativen Landschaft mit sich. Aber wie die Untersuchung in diesem Bericht zeigt, ist diese Reform auf sowohl rechtlicher als auch technischer Ebene machbar.

Es handelt sich um eine ehrgeizige Reform, ein grosses Unterfangen, das langwierige Vorbereitungen erfordert

und eine Begleitstruktur, die sich auf den Einsatz der betroffenen Dienststellen stützt. Erforderlich ist auch eine Personaldotierung für die Durchführung des Projekts. Die Gesamtkosten einer solchen Reform belaufen sich, auf fünf Jahre verteilt, auf 2 914 200 Franken, somit auf durchschnittlich 582 840 Franken pro Jahr. Diese Kosten umfassen die erforderlichen Arbeiten auf Informatikebene, die vom ITA in dessen Bericht vom 18. Mai 2006 evaluiert worden sind und die unverzichtbare Dotation mit einem/einer Projektleiter/in für die Koordination der Arbeiten sowie die Arbeiten für die Simulationen.

Im Ausgang dieser Reform jedoch bewirkt die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens in Bezug auf die erteilten Leistungen weder weniger noch mehr Ausgaben als bei Anwendung der alten Berechnungsmethode. Die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens stellt eine kostenneutrale Operation für die Finanzen des Staates und der Gemeinden dar. Nur die regelmässige Aktualisierung des Systems bringt einen Aufwand mit sich, als Preis für seine Effizienz.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen. Nach Artikel 74 Abs. 4 des Gesetzes vom 15. Mai 1979 über das Reglement des Grossen Rates ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, in die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen einzuwilligen.

ABKÜRZUNGEN

ABBA	Abteilung für Ausbildungsbeiträge
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ARFZG	Ausführungsreglement zum Gesetz über die Familienzulagen
ARKGSG	Ausführungsreglement zum Gesetz über den Schutz der Kulturgüter
ARMBG	Ausführungsreglement zum Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge
ARSADG	Ausführungsreglement zum Gesetz über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen
ARSHG	Ausführungsreglement zum Sozialhilfegesetz
AVIG	Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CII	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
EBM	Einzigere Berechnungsmodus
EGZGB	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg
EKSD	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport
EL	Ergänzungsleistungen
EME	Einheitliches massgebendes Einkommen
EMV	Eidgenössische Militärversicherung

EO	Erwerbsausfallentschädigung	LHaCoPS	Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales
EPT	Vollzeitarbeitseinheit		
FIND	Finanzdirektion	MBG	Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge
FZG	Gesetz über die Familienzulagen	RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
GesA	Amt für Gesundheit	RSD	Regionaler Sozialdienst
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales	SADG	Gesetz über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen
HPfIG	Gesetz über die Hilfe und Pflege zu Hause	SHG	Sozialhilfegesetz
HPfIR	Reglement über die Hilfe und Pflege zu Hause	SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
ILFD	Direktion der Institutionen, der Land- und Forstwirtschaft	Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation	V	Verfassung
IV	Invalidenversicherung	WBE	Wirtschaftliche Bezugseinheit
IV-Stelle	Kantonale Invalidenversicherungsstelle	WSG	Gesetz über den Wald und den Schutz vor Naturereignissen
KGA	Amt für Kulturgüter		
KGSG	Gesetz über den Schutz der Kulturgüter		
KSA	Kantonales Sozialamt		
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung		
KSVA	Kantonale Sozialversicherungsanstalt		
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung		
KVGG	Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung		
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali		

ANHANG: – Zusammenstellung der bedarfsabhängigen Leistungen, auf die das einheitliche massgebende Einkommen anwendbar ist

ANHANG: Zusammenstellung der bedarfsabhängigen Leistungen, auf die das einheitliche massgebende Einkommen anwendbar ist

1. Sozialhilfe

Art der Leistung	rückzuerstattende materielle Hilfe und nicht rückzuerstattende materielle Hilfe (bei Abschluss eines Vertrags zur sozialen Eingliederung).	
Ziel/e der Leistung	Förderung der Autonomie und der Eingliederung bedürftiger Personen (Art. 2 SHG)	
Anspruchsberechtigte ¹	alle im Kanton wohnenden Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen	
Gesetzgebung	Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (SHG) Ausführungsreglement zum Sozialhilfegesetz (ARSHG) Verordnung vom 8. September 2003 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/83101.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/831011.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/831012.pdf
Laufende Revision	Anpassung der Sozialhilferichtsätze auf Empfehlung der SKOS.	
Direktion und Dienststelle	Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) – Kantonales Sozialamt (KSA)	
Wirtschaftl. Einheit ²	nach den SKOS-Normen GesuchstellerIn und die zum Haushalt gehörenden Personen (Verordnung, Art. 8)	
Berechnung des massgebenden Einkommens	Grundeinkommen	Netto-Erwerbseinkommen (bezogenes Einkommen abzüglich Sozialabzüge)
	+ andere Einkünfte	+ Sozialversicherungsleistungen + Einkünfte aus Unterhaltspflicht und Alimentenschuld + Vermögensertrag
	+ Vermögen	
	./. Abzug	
	weitere Bedingung	Vermögensgrenze für alleinstehende Personen Fr. 4'000.-, für Ehepaare Fr. 8'000.-, für jedes unmündige Kind Fr. 2'000.-, aber maximal Fr. 10'000.- pro Familie.
Schwelle		
Berechnungsmodus Leistung	Differenz zw. dem massgebenden Einkommen und der Deckung des Grundbedarfs (Existenzminimum, Wohnkosten, Kosten der medizinischen Grundversorgung und andere situationsbedingte Leistungen [Art. 2-7 der Verordnung]) und +/- Förderbeträge oder Sanktionen	subsidiäre Leistung
BezügerInnen im Jahr 04	9'019 Personen (Anzahl Dossiers 4'476).	
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 21'444'729.40	
Finanzierung	50% zu Lasten des Kantons, 50% zu Lasten der Gemeinden (ausser in Sonderfällen, die zu Lasten des Bundes, anderer Kantone oder Länder (Deutschland und Frankreich) gehen)	

2. Kantonale Mutterschaftsbeiträge

Art der Leistung	Soziale Geldleistung, maximal 1 Jahr, monatlich ausgerichtet an Frauen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen mit einem Kind unter 12 Monaten	
Ziel/e der Leistung	Unterstützung von Müttern in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen	
Anspruchsberechtigte ¹	in seit mind. 1 Jahr vor der Geburt ihres Kindes im Kanton wohnhafte Mütter in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen	
Gesetzgebung	Gesetz vom 6. Juni 1991 über die Mutterschaftsbeiträge (MBG) Ausführungsreglement zum Gesetz (ARMBG)	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/8363.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/83631.pdf
Laufende Revision	Projekt Nr. 8 und 16ter der Umsetzung der Verfassung (Mutterschaft u. ergänzende Leistungen für Familien)	
Direktion und Dienststelle	Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) – Kantonale Sozialversicherungsanstalt / Kantonale Ausgleichskasse.	
Wirtschaftl. Einheit ²	Paar (verheiratet oder nicht) in gemeinsamem Haushalt und unterhaltsberechtigtes Kind	
Berechnung des massgebenden Einkommens (Art. 2 und 3 ARMBG)	Grundeinkommen	Einkünfte in Geld und Naturalien aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit
	+ weitere Einkünfte	+ andere Leistungen des Arbeitgebers und monatl. Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen); + Renten und andere wiederkehrende Geldleistungen der AHV/IV (einschl. EL), der beruflichen Vorsorge, der eidg. Militärversicherung (EMV), Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, ausländischer Sozialversicherungen, privater Versicherungen und EO; + Ertrag des beweglichen und unbeweglichen Vermögens; + familienrechtliche Unterhaltsbeiträge; + Betrag, der dem Wert der von der Mutter geleisteten Hausarbeit entspricht, wenn diese mit einer anderen Person als dem Vater des Kindes zusammenlebt; + wenn der Vater ohne zwingenden Grund auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet, veranschlagt das Anwendungsorgan den Verdienst, den er erzielen könnte; + alle anderen Einnahmen mit Ausnahme der Geburts- u. Aufnahmezulagen, der Hilflosenentschädigungen AHV/IV und der Fürsorgeleistungen.
	+ Vermögen	+ 10% jährlich des Nettovermögens über Fr. 30 000.- für alleinstehende Frauen oder Fr. 40 000.- für Ehepaare oder zusammenlebende unverheiratete Eltern.
	./. Abzug	./. Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes ./. Hypothekarzinsen u. Gebäudeunterhaltskosten (Pauschalabzug für die direkte Kantonssteuer), bis in Höhe des Bruttoertrags der Liegenschaft ./. geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge
	Weitere Bedingung	Vermögensgrenze: Fr. 60'000.- für alleinstehende Frau und Fr. 80'000.- für verheiratetes Paar oder zusammenlebende unverheiratete Eltern (Art. 1 Abs. 3 ARMBG)
Schwelle	Monatl. Einkommensgrenze: Fr. 2'250.- für alleinstehende Frau u. Fr. 3'000.- für Ehepaar oder zusammenlebende unverheiratete Eltern. Hinzu kommen Fr. 300.- je unterhaltsberechtigtes Kind (Art. 1 Abs 1-2 ARMBG)	
Berechnungsmodus Leistung	Differenz zw. dem massgebenden Einkommen u. der Einkommensgrenze (Art. 6 MBG), mind. aber Fr. 50.- und maximal Fr. 1'500.- für alleinstehende Frau und Fr. 2000.- für Ehepaar oder zusammenlebende unverheiratete Eltern (Art. 4 ARMBG).	subsidiäre Leistung
Bezügerinnen im Jahr 04	149 Personen	
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 1'521'468.-	
Finanzierung	Zu Lasten des Kantons.	

3. Familienzulagen für nicht erwerbstätige Personen

Art der Leistung	Soziale Geldleistungen (umfassen Kinderzulage, Ausbildungszulage und Geburts- oder Aufnahmezulage), einmalig oder wiederkehrend, an nicht erwerbstätige Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen, ausschliesslich für den Unterhalt ihres Kindes (Art 4, 5 und 6 FZG)	
Ziel/e der Leistung	a) Teilweise Kompensierung der Finanzbelastung durch ein oder mehrere Kinder (Art 4 Abs. 1 FZG); b) gleicher Anspruch nicht erwerbstätiger Personen auf die Familienzulagen wie ArbeitnehmerInnen, sofern sie in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen sind; c) finanzielle Hilfe an Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern.	
Anspruchsberechtigte ¹	Alle seit 6 Monaten im Kanton wohnhaften nicht erwerbstätigen Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen mit mindestens einem Kind	
Gesetzgebung	Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (FZG) Ausführungsreglement vom 18. Februar 1991 zum Gesetz über die Familienzulagen (ARFZG)	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/8361.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/83611.pdf
Laufende Revision	Projekt Nr. 16ter der Umsetzung der Freiburger Verfassung (ergänzende Leistungen für die Familie, Art. 60 Abs. 2 V)	
Direktion und Dienststelle	Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) – Kantonale Sozialversicherungsanstalt / Kantonale Ausgleichskasse	
Wirtschaftl. Einheit ²	Eltern und Kind (s. Art. 6-7 FZG)	
Berechnung des massgebenden Einkommens	Grundeinkommen	Einkünfte der Eltern und des Kindes aus einer Tätigkeit, vom Ertrag des beweglichen und unbeweglichen Vermögens oder aus irgend einer anderen Einkommensquelle (Art. 14 ARFZG)
	+ Andere Einkünfte	
	+ Vermögen	
	./. Abzug	./. Leistungen der öffentlichen Fürsorge und offensichtlich Fürsorgecharakter aufweisende Leistungen ./. Stipendien und andere finanzielle Ausbildungshilfen ./. Erwerbsunkosten ./. Schuldzinsen ./. Gebäudeunterhaltskosten
	Weitere Bedingung	Keine Unterstützung durch die eidg. öffentliche Fürsorge (Art. 6 FZG), kein Bezug von Kinderrenten der AHV/IV oder gleichartiger Leistungen nach anderen Gesetzes (Art. 22 FZG). Das Nettovermögen darf 150'000.- Franken nicht übersteigen (Art. 14 Abs. 1 ARFZG)
Schwelle	Einkommensgrenze: Fr. 30'000.-, dazu Fr. 5'000.- je Kind (Art. 14 Abs. 1 ARFZG und Art. 5 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft)	
Berechnungsmodus Leistung	Das massgebende Einkommen ist die Schwelle, unterhalb derer die monatlichen Pauschalzulagen ausgerichtet werden	Kategorie-Leistung
Bezüger/innen im Jahr 04	242 Personen	
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 1'377'008.-	
Finanzierung	50% zu Lasten des Kantons und 50% zu Lasten der Gemeinden (Art. 24 FZG).	

4. Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen

Art der Leistung	Erteilung von Vorschüssen auf Unterhaltsbeiträge		
Ziel/e der Leistung	an die Stelle eines nicht zahlenden Schuldners treten		
Anspruchsberechtigte ¹	im Kanton wohnende Kinder, Ehegatten oder Ex-Ehegatten, wenn der Schuldner seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt		
Gesetzgebung	Beschluss vom 14. Dezember 1993 über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt der Kinder, Ehegatten oder Ex-Ehegatten	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/212022.pdf	
Laufende Revision	keine		
Direktion und Dienststelle	Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) – Kantonales Sozialamt / Unterhaltsbeiträge		
Wirtschaftl. Einheit ²	GesuchstellerIn, PartnerIn (verheiratet oder nicht) in gemeinsamem Haushalt, Kind		
Berechnung des massgebenden Einkommens (Art. 4 des Beschlusses)		Vorschüsse für ein Kind	Vorschüsse für Ehegatten oder Ex-Ehegatten
	Grundeinkommen	Bruttoeinkommen des obhutsberechtigten Elternteils und/oder des volljährigen Kindes	Bruttoeinkommen des Ehegatten oder Ex-Ehegatten
	+ weitere Einkünfte	+ Rente AHV, BVG, IV, EMV, SUVA, EL und andere Renten, Arbeitslosenentschädigungen, der gesuchstellenden Person und ihres Ehegatten; + Eingezogene Miet- und Pachtzinse; + Nettomietwert von Liegenschaftsbesitz; + Zinsen und andere Vermögenserträge. + Hausarbeit der Person im gemeinsamen Haushalt oder neuen Partners des obhutsberechtigten Elternteils in Höhe von Fr. 2'000.- ODER Einkommen des neuen Ehegatten des obhutsberechtigten Elternteils (Wiederheirat).	+ Rente AHV, BVG, IV, EMV, SUVA, EL und andere Renten, Arbeitslosenentschädigungen, der gesuchstellenden Person und ihres Ehegatten; + Eingezogene Miet- und Pachtzinse; + Nettomietwert von Liegenschaftsbesitz; + Zinsen und andere Vermögenswerte. + Hausarbeit einer Drittperson im gemeinsamen Haushalt mit dem Gatten oder Ex-Ehegatten in Höhe von Fr. 2'000.- ODER Einkommen des neuen Gatten (Wiederheirat).
	+ Vermögen		
	./. Abzug	./. Hypothekarschuldzinsen ./. andere Schuldzinsen	./. Hypothekarschuldzinsen ./. andere Schuldzinsen
	Weitere Bedingung		
Schwelle	Einkommengrenzen für die Bevorschussung zugunsten des Kindes: Kind Fr. 1'800.-, Erw. mit 1 Kind Fr. 5'400.- und Paar (verheiratet oder nicht) mit 1 Kind Fr. 7'700.-, in den letzten 2 Fällen kommt je weiteres Kind ein Betrag hinzu; für die Bevorschussung zugunsten eines Ehegatten oder Ex-Ehegatten: 1 alleinst. Erw. Fr. 2'000.-, Erw. mit Kind Fr. 2'600.- und Paar Fr. 4'000.-, in den letzten 2 Fällen kommt je weiteres Kind ein Betrag hinzu. Vermögensgrenzen eines Kindes oder alleinst. Erw. Fr. 20'000.-, eines Erw. mit 1 Kind Fr. 40'000 und eines Ehepaares mit 1 Kind Fr. 60'000.-, in den letzten 2 Fällen kommt je weiteres Kind ein Betrag hinzu. Doppelter Betrag, wenn es sich um ein Immobilienvermögen handelt.		
Berechnungsmodus Leistung	Höhe des Vorschusses nach einer Skala, deren Stufen sich auf das massgebende Einkommen stützen	Kategorie-Leistung	
Bezüger/innen im Jahr 04	1'561 aktive Dossiers.		
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 5'231'763.- (ausgerichtete Summe) minus Fr. 2'443'549.- (eingetriebene Summe) Saldo Fr. 2'788'304.-.		
Finanzierung	50% zu Lasten des Kantons, 50% zu Lasten der Gemeinden (Art. 81 Abs. 2 EGZGB)		

5. Stipendien und Ausbildungsdarlehen

Art der Leistung	Beiträge in Form von Stipendien und Ausbildungsdarlehen, wenn die Finanzmittel des Gesuchstellers, der Eltern oder des Ehegatten die Ausbildungskosten nicht decken			
Ziel/e der Leistung	Förderung der Ausbildung (Art. 1 SADG)			
Anspruchsberechtigte ¹	In Ausbildung stehende Personen mit stipendienrechtlichem Wohnsitz im Kanton.			
Gesetzgebung	Gesetz vom 28. November 1990 über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen (SADG) Ausführungsreglement zum Gesetz (ARSADG)	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/441.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/4411.pdf		
Laufende Revision	Revision vorgesehen auf 01.01.08, mit Anpassung infolge des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen			
Direktion und Dienststelle	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) – Amt für Ausbildungsbeiträge			
Wirtschaftl. Einheit ²	GesuchstellerIn, Ehegatte – Eltern – Kinder der gesuchstellenden Person und diejenigen ihrer Eltern (Art. 12 SADG)			
Berechnung des massgebenden Einkommens (Art. 18 - 22 ARSADG)		Eltern		Gesuchsteller/in
		angestellte od. pensionierte Steuerpflichtige	Selbständige	
	Grundeinkommen	steuerbares Einkommen (Code 7.91 der Steuerveranlagung)		Bruttoeinkommen
	+ weitere Einkünfte	+ andere Prämien u. Beiträge (3. Säule) + anerkannte Formen der gebundenen Selbstvorsorge (3. Säule) + Einkauf von Beitragsjahren (2. Säule, Pensionskasse) + private Schuldzinsen, soweit sie Fr. 30'000.- übersteigen + Gebäudeunterhaltskosten, soweit sie Fr. 15'000.- übersteigen	+ andere Prämien u. Beiträge (3. Säule) + Einkauf von Beitragsjahren (2. Säule, Pensionskasse), soweit er Fr. 15'000.- übersteigt + private Schuldzinsen, soweit sie Fr. 30'000.- übersteigen + Gebäudeunterhaltskosten, soweit sie Fr. 15'000.- übersteigen	
	+ Vermögen	15% des steuerbaren Vermögens abzüglich Fr. 50'000.- für den Vater oder die Mutter, gegebenenfalls für den Gatten, und für jedes Kind		10% des steuerbaren Vermögens abzüglich Fr. 50'000.- für GesuchstellerIn, für Ehegatten und je Kind
	./. Abzug			./. 35% des Bruttoeinkommens, wenn GesuchstellerIn verheiratet ./. 20% des Bruttoeinkommens, wenn er/sie ledig ist ./. 5% des Bruttoeinkommens je Kind Mindestbeteiligung von 1'000 Fr. < 20 Jahre und Fr. 2'000.- > 20 Jahre
Schwelle	---			
Berechnungsmodus Leistung	75% der Differenz zw. den finanziellen Möglichkeiten (Beteiligung der Eltern oder der gesuchstellenden Person) und den jährlichen Ausbildungskosten		Kategorie-Leistung	
Bezüger/innen im Jahr 04	Ausbildungsjahr 2004/2005: 1798 BezügerInnen auf 3323 Entscheide			
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 8.7 Mio			
Finanzierung	Budget des Kantons, kantonaler Ausbildungsfonds und Bundesbeitrag			

6. Hilfe und Pflege zu Hause für Leistungen ausserhalb KVG

Art der Leistung	Reduktion des Tarifs der Hilfe und Pflege zu Hause nach dem Einkommen des Benützers/der Benützerin.	
Ziel/e der Leistung	Bereitstellung der Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause, damit die anspruchsberechtigte Person weiterhin zu Hause leben kann.	
Anspruchsberechtigte ¹	Jede Person, die wegen ihres Alters, ihrer familiären oder sozialen Situation, einer Krankheit oder Behinderung der Hilfe und Pflege zu Hause bedarf.	
Gesetzgebung	Gesetz vom 8. September 2005 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfG). Reglement vom 10. Januar 2006 über die Hilfe und Pflege zu Hause (HPfR). Beschluss vom 2. April 2001 über die Tarife der Familienhilfe.	http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2005/2005_086_f.pdf http://admin.fr.ch/fr/data/pdf/publ/rof_2006/2006_002_f.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf/en_vigueur/fra/82316v0003.doc
Laufende Revision	Das neue Gesetz ist am 1. Januar 2006 in Kraft getreten.	
Direktion und Dienststelle	Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) – Amt für Gesundheit.	
Wirtschaftl. Einheit ²	Benützer/in, von Benützer/in beherbergte Personen, wenn er/sie diesen Kost und Unterkunft bietet - nicht aber, wenn diese Personen in erheblichem Umfang zu seinem/ihrer Verbleib zu Hause beitragen oder sie ihr/ihm den effektiven Preis für Kost und Unterkunft bezahlen.	
Berechnung des massgebenden Einkommens (Art. 1 des Beschlusses)	Grundeinkommen	Steuerbares Einkommen des Benützers/der Benützer (Code 7.91).
	+ weitere Einkünfte	10% des Einkommens der Personen, die vom Benützer/der Benützerin beherbergt und verköstigt werden.
	+ Vermögen	+ Steuerbares Vermögen ab Fr. 30'000.- + 10% des steuerbaren Vermögens der Personen, die vom Benützer/der Benützerin beherbergt und verköstigt werden.
	./. Abzug	./. Fr. 5'000.- je Kind
	weitere Bedingung	Wenn eine Privatversicherung anstelle des Benützers/der Benützerin zahlt, gilt ein Stundentarif von Fr. 24.-
Schwelle	Mindest-Stundentarif Fr. 5.-. Maximaler Stundentarif Fr. 32.-	
Berechnungsmodus Leistung	Ausgehend vom massgebenden Einkommen wird eine Stundentarif errechnet; zu diesem kommen 1-3 Rappen/Stunde pro 1'000.- Fr. des Vermögens, das Fr. 30'000.- übersteigt.	Tarifleistung
Bezüger/innen im Jahr 04	Anzahl BenützerInnen im Jahr 04 ca. 3'200 mit rund 143'700 verrechneten Stunden, alle Stundentarife zusammengenommen	
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Nicht genau bekannt, denn nur eine einzige Rechnung für die Hilfe und Pflege zu Hause. Die Personaldotation für die Leistungen betrug ca. 117 EPT (die auch Grundpflegeleistungen nach KVG erbringen).	
Finanzierung	Gemeinden und Kanton. Dazu auch Mitgliederbeiträge, die Verrechnung von Leistungen nach KVG und an andere Versicherungen und Bundesbeitrag nach Art. 101bis AHVG	

7. Prämienverbilligung

Art der Leistung	Verbilligung der Krankenversicherungsprämie für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen			
Ziel/e der Leistung	Minderbelastung durch die Krankenversicherung			
Anspruchsberechtigte ¹	alle nach KVG versicherungspflichtigen Personen mit bescheidenem Einkommen			
Gesetzgebung	Ausführungsgesetz vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/84211.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/842113.pdf		
Laufende Revision	Keine			
Direktion und Dienststelle	Direktion für Gesundheit und Soziales – Kantonale Sozialversicherungsanstalt/Kantonale Ausgleichskasse			
Wirtschaftl. Einheit ²	GesuchstellerIn und Ehegatte (wenn verheiratet)			
Berechnung des massgebenden Einkommens (Art. 1 der Verordnung)		angestellte od. pensionierte Steuerpflichtige	Selbständige	Quellenbesteuerung
	Grundeinkommen	Nettoeinkommen der Steuerveranlagung (Code 4.91 der Steuerveranlagungsanzeige)		80% des steuerpflichtigen Bruttoeinkommens
	+ weitere Einkünfte	+ Versicherungsprämien u. -beiträge + private Schuldzinsen, soweit sie Fr. 30'000.- übersteigen + Gebäudeunterhaltskosten, soweit sie Fr. 15'000.- übersteigen	+ Kranken- und Unfallversicherungsprämien + andere Prämien und Beiträge + Einkauf von Beitragsjahren (2. Säule Pensionskasse), soweit er Fr. 15'000.- übersteigt + private Schuldzinsen, soweit sie Fr. 30'000.- übersteigen + Gebäudeunterhaltskosten, soweit sie Fr. 15'000.- übersteigen	
	+ Vermögen	+ 5% des steuerbaren Vermögens	+ 5% des steuerbaren Vermögens	+ 5% des steuerbaren Vermögens
	./. Abzug	keiner	keiner	
	weitere Bedingung	Personen oder Familien mit einem Bruttoeinkommen von mehr als Fr. 150'000.- oder mit Bruttovermögenswerten von über einer Million Franken haben keinen Anspruch auf Prämienverbilligung		
Schwelle	Einkommensgrenze: Fr. 36'800.- für alleinst. Personen ohne Kind, Fr. 45'200.- mit Kind und Fr. 54'600.- für Ehepaar. Zu diesen Beträgen kommen Fr. 10'000.- je unterhaltsberechtigtes Kind (Art. 2 der Verordnung)			
Berechnungsmodus Leistung	Prämienabzug nach einer Skala, die auf einem massgebenden Einkommen unterhalb der Schwelle beruht	Kategorie-Leistung		
BezügerInnen im Jahr 04	91'929 Personen			
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 114'729'692.-			
Finanzierung	Beiträge des Bundes und kantonale Ergänzung (Art. 10 Abs. 2 KVG); die Gemeinden vergüten 55% der kantonalen Ergänzung.			

8. Schutz der Kulturgüter

Art der Leistung	Finanzielle Hilfe für die Erhaltung und Restaurierung geschützter Kulturgüter (Art. 1 ARKGSG)	
Ziel/e der Leistung	Kulturgüter erhalten und zur Geltung bringen	
Anspruchsberechtigte ¹	EigentümerInnen geschützter Kulturgüter, die sie erhalten oder restaurieren wollen	
Gesetzgebung	Gesetz vom 7. November 1991 über den Schutz der Kulturgüter Ausführungsreglement vom 17. August 1993 zum Gesetz (ARKGSG)	http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/4821.pdf http://www.fr.ch/v_ofl_bdlf_courant/fra/48211.pdf
Laufende Revision	keine	
Direktion und Dienststelle	Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) – Amt für Kulturgüter	
Wirtschaftl. Einheit ²	GesuchstellerIn, Ehegatte und Kinder, deren Einkommen in der Steuererklärung erscheint	
Berechnung des massgebenden Einkommens (Art. 1 des Gesetzes)	Grundeinkommen	steuerbares Einkommen oder steuerbarer Gewinn (Code 7.91)
	+ weitere Einkünfte	
	+ Vermögen	
	./. Abzug	
	weitere Bedingung	
Schwelle	massgebendes Einkommen von mehr als Fr. 80'000.-	
Berechnungsmodus Leistung	Beitrag wird abgelehnt, wenn das massgebende Einkommen über der Schwelle liegt und wenn der Beitrag weniger als Fr. 4'000.- beträgt (Art. 11 ARKGSG).	Kategorie-Leistung
BezügerInnen im Jahr 04	83 natürliche Personen und juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts	
Finanzlast in der Jahresrechnung 04 für diese Leistung	Fr. 1'500'000.-	
Finanzierung	Kanton	