

Mardi (après-midi) 13 septembre 2016

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale**59 2016.RRGR.91 Motion 026-2016 Lüthi (Berthoud, PS)
Harmonisation et coordination des prestations sociales sous condition de ressources**

N° de l'intervention: 026-2016
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 20.01.2016
Déposée par: Lüthi (Berthoud, PS) (porte-parole)
Boss (Saxeten, Les Verts)
Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)
Herren-Brauen (Rosshäusern, PBD)
Schnegg (Lyss, PEV)
Studer (Niederscherli, UDC)
Zumstein (Bützberg, PLR)
N° d'ACE: 775/2016 du 22 juin 2016
Direction: SAP

Harmonisation et coordination des prestations sociales sous condition de ressources

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer un acte législatif qui permette d'harmoniser et de coordonner les prestations sociales sous condition de ressources.

Développement :

Le canton de Berne propose différentes prestations sociales sous condition de ressources et autres aides : bourses, réductions de primes, avances de contributions d'entretien, contributions aux frais de garde des enfants en fonction des revenus et de la fortune, aide sociale, etc. Ces prestations ne sont toutefois pas toujours bien coordonnées, elles n'appliquent pas toutes les mêmes bases de calcul et produisent d'indésirables effets de seuil voire des effets pervers.

Quelques exemples :

- Le droit à la réduction des primes ou le montant des subventions aux frais de garde des enfants sont calculés sur la base du revenu déterminant. Les membres de la famille ne répondent toutefois pas à la même définition dans les deux cas, les possibilités de déduction et les éléments comptabilisés dans le revenu et la fortune non plus. Et le calcul des bourses et de l'aide sociale repose sur d'autres bases encore. Le calcul des réductions pour frais de garde est en revanche déjà uniforme.
- Les enfants n'entrent pas toujours dans la composition de la famille, cela dépend des cas. Dans le cas des réductions de primes, tous les enfants jusqu'à 18 ans et, si le revenu net corrigé est durablement inférieur à 14 000 francs, jusqu'à 24 ans font partie de la famille. Dans celui de l'accueil extrafamilial, font partie de la famille les enfants qui vivent dans le même ménage et qui sont encore à la charge de parents et ceux qui ne vivent plus dans le même ménage mais qui donnent droit à une déduction fiscale en vertu de l'article 40, alinéas 3 et 4 de la loi sur les impôts.
- Il est notoire que travailler plus peut provoquer une baisse du revenu disponible. En effet, la hausse du revenu peut faire baisser les contributions d'entretien et la réduction de primes et augmenter les dépenses de garde et les impôts.
- La part de revenus et de fortune prise en compte et les déductions admises diffèrent donc selon le système de prestations. Les couples en concubinage ne sont par ailleurs pas toujours soumis au même régime.
- Il faudrait en outre vérifier si, en intégrant les prestations au revenu, les différents systèmes n'influencent pas mutuellement le montant des différentes prestations.

Non seulement la multiplicité des systèmes sème la confusion et produit des situations parfois paradoxales, mais les calculs et les décisions prennent beaucoup de temps. Pour faire une

demande, il faut déposer plusieurs formulaires de demande et pièces justificatives. Une banque de données commune dans laquelle les bases de calcul pertinentes seraient versées une bonne fois pour toutes simplifierait la procédure et économiserait du temps à l'administration. Les changements dans les paramètres (p. ex. la taille du ménage) pourraient immédiatement être pris en compte dans les systèmes de prestations.

En 2009, le canton de Bâle a mis en vigueur une loi d'harmonisation des prestations sociales (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen, SoHaG) qui va dans ce sens. Cette loi définit notamment le ménage, le calcul du revenu et l'ordre des prestations et a posé les fondements légaux pour la mise en place d'une banque de données commune qui règle l'échange de données entre les services.

Idéalement, une nouvelle loi permettrait au canton de Berne de réunir ou de remplacer plusieurs lois et ordonnances. De plus, une telle loi présente l'avantage de permettre une meilleure maîtrise des objectifs visés (lutte contre la pauvreté, incitations au travail) et une protection contre les effets secondaires indésirables (effets de seuil, cercle vicieux de la pauvreté). Cet objectif figure aussi dans le rapport social de 2015 : « Le Conseil-exécutif considère par conséquent qu'il est nécessaire d'améliorer et de développer les mesures touchant aux transferts sociaux » (p. 92).

Réponse du Conseil-exécutif

Le gouvernement estime lui aussi qu'une harmonisation des prestations sociales sous condition de ressources est judicieuse. Comme les motionnaires le soulignent à juste titre, chacune d'entre elles fait aujourd'hui l'objet d'une procédure de demande distincte dans le canton de Berne. De plus, ni la définition du ménage, ni les modalités de calcul du revenu ne sont unifiées, ce qui est source de complications pour les ayants droit et peut entraîner des effets de seuil indésirables. Les problèmes pourraient être résolus, ou tout au moins réduits, par un acte législatif assurant une coordination.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une telle harmonisation constituent un projet de grande envergure. Berne peut se fonder sur l'expérience des cantons qui ont déjà édicté une loi à cet effet (Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Tessin et Vaud). Celle de Bâle-Ville évoquée dans la motion inclut les avances de contributions d'entretien, les subsides au logement, les contributions aux frais de garde des enfants et les réductions individuelles de primes, mais pas l'aide sociale. D'autres cantons, comme Genève et Neuchâtel, allient aide sociale et prestations versées en amont. Vaud a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) d'évaluer les effets de la loi sur l'harmonisation des prestations sociales ; les résultats de cette étude pourraient être pris en compte dans l'analyse de faisabilité prévue par le canton de Berne.

Il convient par ailleurs de considérer la motion 269-2016 Luginbühl-Bachmann (PBD, Krattigen) *Réorganisation des Directions à partir de la prochaine législature*, adoptée par le Grand Conseil lors de sa session de mars 2016. Celle-ci charge en particulier le Conseil-exécutif d'examiner la répartition des tâches entre la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) et celle de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). Dès lors que la réalisation de chacune de ces deux interventions exige des ressources importantes, une concertation s'impose.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif :

Adoption sous forme de postulat

Le président. Wir kommen zu Traktandum 59. Dieses ist bestritten. Es handelt sich um die Motion von Grossrätin Lüthi, SP, «Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen». Der Regierungsrat ist bereit, den Vorstoss als Postulat anzunehmen. Wir führen eine freie Debatte.

Andrea Lüthi, Berthoud (PS). Der Kanton Bern hat ja bekanntlich nicht so viele bedarfsabhängige Sozialleistungen wie andere Kantone. Aber trotzdem ist es schwierig, den Überblick zu behalten. Es gibt Stipendien, Krankenkassenprämienverbilligungen, Kinderbetreuungssubventionen, Alimentenbevorschussung und vielleicht noch weitere. Reicht dies alles nicht aus, kommt subsidiär die Sozialhilfe zum Tragen. All diese Leistungen sind in unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen geregelt, berechnen sich aufgrund unterschiedlicher Grundlagen, müssen einzeln und bei unterschiedlichen Stellen beantragt werden und keines der zuständigen Ämter weiss

automatisch, dass auch andere Leistungen ausgerichtet werden oder wenn sich die Bezugsvoraussetzungen verändern. Sehr nachteilig sind die unerwünschten Schwelleneffekte – erhält man zum Beispiel mehr von einer Leistung, wird die andere Leistung gekürzt – oder die negativen Anreize zur Erwerbsarbeit. Dies bedeutet, dass man zwar mehr arbeitet, jedoch am Schluss wegen den wegfallenden Beiträgen weniger im Portemonnaie hat als zuvor. In unserer Motionsbegründung haben wir einige Beispiele dargelegt, die eindeutig Optimierungspotenzial aufzeigen. Wir sind überzeugt, dass ein rechtlicher Erlass zur Harmonisierung und Koordination der verschiedenen Sozialleistungen nur Vorteile bringt. Das neue System wäre transparent; die Berechnungsgrundlagen würden vereinheitlicht; es wäre klar, in welcher Reihenfolge die Leistungen beantragt werden können und angerechnet werden; die Schwelleneffekte und negativen Anreize würden eliminiert; die nötigen persönlichen und finanziellen Angaben müssten nur noch an einer Stelle eingegeben und von dieser verwaltet werden; der administrative Aufwand würde sich für die Verwaltung, aber auch für die Anspruchsberechtigten massiv reduzieren und die Anzahl Verordnungen könnte minimiert werden.

Uns ist klar, dass dies keine kleine «Kiste» ist, die wir da fordern. Dies wird zu tun geben. Der Regierungsrat empfiehlt die Annahme als Postulat und möchte das Anliegen im Rahmen der Neuorganisation der Direktionen prüfen. Einige von uns Motionären – ich gehöre dazu – finden, dass ein Prüfungsauftrag eigentlich nicht ausreicht. Dies, weil genau diese Neuorganisation ein idealer Anlass ist, um gerade auch einen Harmonisierungserlass in Angriff zu nehmen. Wir gehen nicht davon aus, dass ein solcher Erlass bereits auf die neue Legislaturperiode hin erarbeitet werden kann. Dies wäre zeitlich nicht realistisch. Aber wie der Regierungsrat selber schreibt, müssen die beiden Aufträge gut miteinander koordiniert werden. Deshalb macht es aus der Sicht der motionsbefürwortenden Motionäre Sinn, schon heute den entsprechenden, konkreten Auftrag zu erteilen und nicht erst später eine Machbarkeitsanalyse vorzunehmen. Dass es machbar ist, wissen wir nämlich, weil es ebenfalls andere Kantone wie Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Waadt und Tessin bereits umgesetzt haben. Was die Fristen anbelangt, hat der Regierungsrat jederzeit die Möglichkeit, eine Fristverlängerung zu beantragen.

Ein anderer Teil der Motionäre kann hingegen die Begründung des Regierungsrates nachvollziehen und ist der Meinung, dass wir die Motion in ein Postulat umwandeln sollten. Ich würde gerne hier im Rat darüber diskutieren, welches die Vor- und Nachteile einer Motion beziehungsweise eines Postulats sind, was gegen eine Motion und allenfalls für ein Postulat spricht, damit wir die Umwandlung am Schluss seriös prüfen können.

Le président. Die Mitmotionäre haben sich noch nicht in die Rednerliste eingetragen. Die Fraktionen haben die Möglichkeit, sich anzumelden. Wir werden weiterfahren; Sie können sich also ruhig anmelden.

Samantha Dunning, Biel/Bienne (PS). Le groupe socialiste PS-JS-PSA vous recommande d'accepter la motion et de ne pas la transformer en postulat. En effet, nous considérons qu'il est primordial et urgent d'harmoniser et de coordonner les différentes prestations sociales. Il est tout de même étonnant que pour la réduction des primes d'assurance maladie ou pour le subventionnement des frais de garde d'enfants, l'on se réfère au revenu déterminant, alors que pour d'autres prestations, telles que les bourses, l'on se base sur d'autres critères. Cela crée une certaine confusion. De plus, toutes les familles ne sont pas logées à la même enseigne: les couples en concubinage ne sont pas toujours soumis au même régime que les couples mariés; dans d'autres cas, plus on travaille, plus le revenu disponible baisse. Des solutions doivent être trouvées. Certains cantons ont déjà pris le taureau par les cornes et ont édicté une loi d'harmonisation sur les prestations sociales. Il est temps d'en faire de même au canton de Berne, et vite!! D'ailleurs, le Conseil-exécutif soutient le principe. Alors pourquoi transformer cette motion en postulat? Le danger de la transformation en postulat est qu'une fois la réorganisation des Directions effectuée, l'idée d'une loi d'harmonisation des prestations sociales ne tombe aux oubliettes. Une motion maintient la pression d'agir. C'est pourquoi le groupe socialiste PS-JS-PSA préfère soutenir la motion plutôt que de la transformer en postulat. À quoi bon tergiverser, il faut agir!!

Martin Boss, Saxeten (Les Verts). Als Mitmotionär vertrete ich zugleich die Fraktionsmeinung. Eine Vielzahl verschiedenartiger, bedarfsabhängiger Sozialleistungen und Verbilligungen, welche im Kanton Bern teilweise ungenügend aufeinander abgestimmt sind, haben negative Auswirkungen. Jede bedarfsabhängige Sozialleistung muss einzeln beantragt werden; jede ist auch mit eigenen

Anforderungen verbunden. Dabei werden verschiedene Haushalt- und Einkommensberechnungen angewendet. Angesagt sind aufwendige Eingaben für die Anspruchsberechtigten oder ihre Vertreter. Teilweise hat dieses System paradoxe Auswirkungen auf die Leistungsempfänger wie beispielsweise, dass ein höheres Arbeitspensum zu tieferen verfügbaren Einkommen führt. Deshalb macht es Sinn, die bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu harmonisieren und zu koordinieren. Abgeglichenen Gesetze oder Verordnungen können teilweise zusammengefasst werden, sodass sie die Wirkung sinnvoll und effizient steuern. Dies bedeutet, dass die Armutsbekämpfung allenfalls reduziert und Arbeitsanreize erhöht werden können. Mit der Vereinfachung der Systeme können Änderungen sofort berücksichtigt und der Verwaltungsaufwand verringert werden. Negative Auswirkungen können verhindert beziehungsweise gesteuert werden. Gewisse Kantone arbeiten bereits erfolgreich mit einem Harmonisierungsgesetz oder mit oder ohne Einbezug der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Der Kanton Waadt führt ebenfalls eine Evaluation durch. Der Kanton Bern soll die Erfahrungen der anderen Kantone nutzen und einfließen lassen. Der Regierungsrat teilt in seiner Antwort die Anliegen der Motionäre, stellt aber klar, dass es sich erstens um ein Grossprojekt handelt und er zweitens beauftragt ist, die Neuorganisation beziehungsweise die Umstrukturierung der Aufgaben der Verwaltung zu überprüfen. Handlungsbedarf ist angezeigt und dieser muss jetzt angegangen werden, um die bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu harmonisieren und zu koordinieren. Die grüne Fraktion ist der Meinung, dass wir die Motion annehmen müssen. Denn erst mit dieser würden die bedarfsabhängigen Sozialleistungen jetzt angegangen.

Le président. Bevor ich das Wort weitergebe, stellt sich folgende Frage: Wir haben noch dieses und ein weiteres Geschäft auf der Traktandenliste. Für dieses Geschäft rechne ich noch mit rund 25 Minuten und für das nächste mit zwischen 20 und 30 Minuten. Es besteht die Möglichkeit, dass wir die Verhandlungen mit diesen zwei Geschäften ohne Unterbruch durchziehen, sodass Sie den Aperitif nachher nehmen können. Es sei denn, wir unterbrechen die Beratungen planmässig um 16.30 Uhr, um danach weiterzufahren. Ich beantrage Ihnen die erstgenannte Variante. Wir stimmen darüber ab. Wer die erste Variante vorzieht, also dafür ist, durchzuziehen und den Aperitif nachher zu nehmen, stimmt ja, wer um 16.30 Uhr einen Unterbruch machen möchte, stimmt nein. – (*Le président fait voter à main levée, raison pour laquelle les résultats ne sont pas décomptés en détail.*) Wir werden also durchziehen! (*Le président agite sa cloche.*)

Anita Herren-Brauen, Rosshäusern (PBD). Die BDP-Fraktion kann wie folgt zu diesem Vorstoss Stellung nehmen: Grundsätzlich sind wir für Effizienz, schlanke Abläufe und wenig Bürokratie. Wir wollen nicht diverse Formulare mit unterschiedlichen Kriterien und Bemessungen verschiedener Ämter ausfüllen. Deshalb können wir diesen Vorstoss unterstützen. Wie der Regierungsrat jedoch zu bedenken gibt, ist das Projekt Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen eine grössere Sache. Deshalb unterstützen wir, dass alles im Kontext der Neuorganisation der Direktionen abzuklären ist. Einen dermassen grossen Umfang wollen wir mit Sorgfalt und Bedacht angehen. Aus diesem Grund unterstützen wir diesen Vorstoss nur als Postulat. Wir wollen, dass das Resultat am Schluss abgestimmt ist.

Ueli Studer, Niederscherli (UDC). Diese Motion stösst in die richtige Richtung! Deshalb habe ich sie zusammen mit Andrea Lüthi unterschrieben, was während meiner Zeit hier im Rat bisher selten vorgekommen ist. Dass die Harmonisierung und Koordination bei der bedarfsabhängigen Sozialhilfe angegangen werden muss, bestreitet wohl niemand, der die Antwort gelesen hat – auch nicht der Regierungsrat. Unterschiedliche Handhabungen führen zu Ungerechtigkeiten. Nun will der Regierungsrat die Erfahrungen anderer Kantone in das Grossprojekt einbeziehen. Dies halten wir seitens der SVP für richtig. Vor allem will der Regierungsrat das im Kanton Waadt laufende Projekt und die in Aussicht gestellte PASS-Studie abwarten. Auch dies finden wir richtig. Die SVP-Fraktion kann diese Haltung gut nachvollziehen, ebenso, dass man bei diesem Geschäft nicht dermassen «jufle» will, zumal bei der GEF ganz sicher noch ein paar andere Baustellen bearbeitet werden müssen. Nicht ganz nachvollziehbar ist für uns jedoch der Zusammenhang mit der Motion Luginbühl betreffend die Neuorganisation der Direktionen. Hierbei handelt es sich um ein Mega-Projekt! Stellen Sie sich vor, dass dies zu einem riesigen Projekt führen wird. Deshalb soll mit dieser Motion beziehungsweise vielleicht einem Postulat tatsächlich so lange gewartet werden. Ich bin der Meinung, dass dies der falsche Weg ist. Der Regierungsrat hat die Möglichkeit abzuwarten und dieses Unterfangen mit einem Postulat zu bearbeiten. Dennoch hat er die Möglichkeit, die

Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialhilfe umzusetzen. Dies sollte der Regierungsrat angehen und er sollte es sachte tun. Deshalb wird die SVP einstimmig einem Postulat zustimmen.

Hans Rudolf Vogt, Oberdiessbach (PLR). Wie die Motionärin Andrea Lüthi in ihrer Begründung detailliert darlegt, gibt es verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen. Eine Harmonisierung dieser Leistungen macht Sinn; dies bestätigt in ihrer Antwort auch die Regierung. Die Erarbeitung und die Umsetzung einer solchen Harmonisierung braucht sicher ihre Zeit und sollte auf den Erfahrungen anderer Kantone basieren, sodass nicht alles selber erfunden werden muss. Die Fraktion FDP.Die Liberalen ist grundsätzlich für weniger Bürokratie. Genau dies wird der vorliegende Vorstoss nach der Erarbeitung sicher bewirken. Die FDP unterstützt die Motion mehrheitlich und mit Sicherheit einstimmig das Postulat.

Christine Schnegg, Lyss (PEV). Also, das Problem ist erkannt. Der Regierungsrat hat es erkannt, aber ebenso viele beziehungsweise alle Vorredner und Fraktionen. Alle sind der Meinung, dass es bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen einer Koordination und Harmonisierung bedarf. Genauso sieht es auch die Fraktion EVP. Aus meiner Sicht erübrigt es sich, nochmals die Vorzüge eines entsprechenden Harmonisierungsgesetzes aufzuzählen. Die Fraktion EVP wird diesen Vorstoss als Motion unterstützen und zwar, weil es unseres Erachtens keinen Grund gibt, zu warten. Es wird doch möglich sein, ein Best-Practice-Modell von den Kantonen zu übernehmen, welche bereits über ein solches Gesetz verfügen oder noch erarbeiten, und dieses auf den Kanton Bern anzupassen. Wir sind sogar der Meinung, dass sich die Neuorganisation der Direktionen und die Erarbeitung des Harmonisierungsgesetzes nicht gegenseitig ausschliessen. Deshalb unterstützt die Fraktion EVP diesen Vorstoss wie erwähnt als Motion.

Daniel Beutler, Gwatt (UDF). Der erste Satz meiner Vorrednerin hat gelautet «Das Problem ist erkannt.» Mein erster Satz auf meinem Zettel lautet ebenfalls «Das Problem ist erkannt.». Die EDU und die EVP sind sich selten so einig, ausser natürlich bei uns zu Hause! Hingegen ist die Antwort des Regierungsrats einmal mehr unbefriedigend. Andere Kantone haben es vorgemacht; diese sind aufgeführt. Packen wir es deshalb an – nicht als Postulat, sondern als Motion!

Le président. Wird das Wort noch von Einzelsprechern gewünscht? – Dies scheint nicht der Fall zu sein. Herr Regierungsrat, Sie haben das Wort.

Pierre Alain Schnegg, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Le gouvernement est également d'avis qu'une harmonisation des prestations sociales sous condition de ressources est judicieuse. En effet, les multiples procédures de demandes actuelles sont sources de complications pour les ayants droit et peuvent entraîner des effets de seuil indésirables, mais ont également un impact non négligeable sur les processus administratifs. Une telle harmonisation constitue un projet de grande envergure. Certains cantons ont déjà mis en œuvre partiellement ou complètement cette façon de procéder. Comme déjà mentionné durant ce débat, le canton de Vaud a lui aussi analysé cette thématique et le rapport devrait être disponible cet automne. Il pourrait être très utile dans le cadre d'une analyse de faisabilité pour le canton de Berne, mais il convient également de mentionner la motion Luginbühl-Bachmann. Une concertation s'impose dès lors que la réalisation de chacune de ces deux interventions exige des ressources importantes. Ce sont les raisons pour lesquelles le Conseil-exécutif vous propose d'adopter cette motion sous la forme d'un postulat.

Le président. Wünscht die Motionärin nochmals das Wort? – Das ist der Fall.

Andrea Lüthi, Berthoud (PS). Danke für diese angeregte Diskussion. Dabei ist klar herausgekommen, dass die geforderte Stossrichtung von allen unterstützt wird, weil alle die Harmonisierung der bedarfsabhängigen Leistungen wollen. Dies ist schon einmal ein wichtiges Zeichen! Nicht ganz klar ist, ob der Vorstoss abgelehnt wird oder nicht, wenn ich diesen nicht in ein Postulat umwandle. Ich spiele zwar gerne Glücksspiele. Dieses Anliegen ist mir ehrlich gesagt viel zu wichtig, als dass ich hier eine abgelehnte Motion riskieren möchte. Ich hoffe, der Regierungsrat habe die deutlichen Voten gehört und nehme den Prüfungsantrag rasch in Angriff. Deshalb bin ich bereit – und ich hoffe, dies entspreche der Haltung meiner Mitmotionäre –, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Ich hoffe auf ein glanzvolles Resultat!

Le président. Danke. Wir schreiten zur Abstimmung. Sie haben gehört, dass die Motion in ein Postulat umgewandelt worden ist. Wer dieses Postulat annehmen möchte, stimmt ja, wer es ablehnt, stimmt nein.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Adoption sous forme de postulat

Oui	124
-----	-----

Non	0
-----	---

Abstentions	0
-------------	---

Le président. Sie haben das Postulat einstimmig angenommen.