

**RAPPORT N° 148
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'instauration d'un revenu déterminant
unique (RDU) pour les prestations sociales
cantonales**

18 août 2009

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur les travaux mis en œuvre suite au postulat Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique pour les prestations sociales.

Le projet de Revenu Déterminant Unifié (RDU) est né du postulat 249.04 Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud déposé le 7 mai 2004 concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique pour l'attribution de prestations sociales. Le Conseil d'Etat a répondu audit postulat le 26 octobre 2004 en proposant de le prendre en considération en vue de mesurer les implications de la mise sur pied d'un revenu déterminant unifié. Le Grand Conseil a accepté le postulat le 16 décembre 2004. Le Conseil d'Etat a transmis au Grand Conseil le 29 août 2006 le rapport N° 280 qui avait pour objectif d'examiner la pertinence de l'introduction d'un revenu déterminant unifié pour le calcul des prestations sociales octroyées sous condition de ressources et de déterminer les conditions de faisabilité de la mise sur pied d'un tel revenu. En conclusion de ce rapport, le Conseil d'Etat demandait au Grand Conseil de donner son accord pour l'élaboration d'une loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales. Le rapport a été accepté à l'unanimité le 5 octobre 2006.

Le présent rapport dresse un état des lieux des travaux effectués à ce jour et, sur cette base, le Conseil d'Etat se prononce quant à la suite à donner au projet RDU.

1. INTRODUCTION

1.1 Les objectifs du revenu déterminant unifié

L'objectif principal du projet RDU est de définir 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. Cette nouvelle méthode de calcul doit simplifier le travail des différents services concernés avec une meilleure qualité de l'octroi des prestations et une plus grande transparence du système. Elle doit également permettre aux personnes de voir leur situation se clarifier plus rapidement et garantir une égalité et une équité de traitement. Enfin, ce dénominateur commun doit être un outil de maîtrise et de pilotage des politiques publiques des domaines concernés. L'introduction du RDU ne devrait pas introduire une hausse des prestations moyennes ni des dépenses totales, à taux d'inscription constant.

Le RDU est une méthode de calcul qui repose sur trois différents principes: un mode de calcul unique, une unité de référence économique (composition du groupe de personnes dont il va être tenu compte pour calculer le RDU en terme de revenus, de charges et de fortune), une hiérarchisation des prestations (ordre d'octroi des prestations). La mise en place de ces instruments a deux conséquences principales: la première sur l'échange des

informations entre les services concernés avec la création d'une base de données commune; la deuxième sur l'organisation des structures d'accès aux prestations avec la coordination des services et la création éventuelle d'un centre de calcul du RDU et/ou de guichets centralisés où se font les demandes pour les prestations faisant partie du système RDU.

1.2 Inventaire des travaux

Les travaux d'analyse pour la mise en place d'un RDU ont commencé en janvier 2007. Pour conduire ce projet, une organisation spécifique a été mise en place: un groupe de projet (Service de l'action sociale) œuvrant sur le terrain, un comité de projet (les chefs de service concernés par les prestations sociales sous condition de ressources) examinant les propositions du SASoc et un comité de pilotage (la Directrice DSAS et le Directeur DFIN) auquel sont transmises les décisions du comité de projet en vue de validation.

La première année a été principalement dédiée à la définition des modalités de calcul du revenu déterminant, à savoir l'unité économique de référence (UER), le mode de calcul unique (MCU) et la hiérarchisation des prestations. Ces définitions ont impliqué de nombreux échanges avec les services, au niveau des responsables des services, mais également des collaborateurs afin de saisir toutes les subtilités de la mise en pratique actuelle de chacune des sept prestations¹ concernées et de trouver la façon optimale d'harmoniser le système, tout en gardant à l'esprit la recherche de simplification et de transparence souhaitée à l'origine du projet.

Après cette détermination des concepts de base, la deuxième année de travaux a été menée sur trois volets distincts:

- a) Le volet juridique avec l'avant-projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales ainsi que la réflexion sur son règlement d'application. L'avant-projet a fait l'objet d'une consultation méticuleuse auprès des différents services concernés.
- b) Le volet informationnel et organisationnel avec les questions concernant l'échange des informations, la création d'une application informatique et l'aménagement de l'organisation et des procédures administratives. Ce volet a été mené en collaboration étroite avec le Service de l'Informatique et des Télécommunications (SITel). Avant de penser l'application informatique en tant que telle, une analyse détaillée des processus de calculs de chaque prestation a été effectuée. Ce travail préliminaire est conséquent et ne pouvait pas être réalisé dans le cadre de la pré-étude. Il a abouti à une matrice regroupant tous les éléments de calculs et les annexes nécessaires pour les procédures d'examen de l'octroi des différentes prestations.
- c) Un dernier volet concernait la réalisation d'une étude de simulations. Un mandat a été attribué au professeur Claude Jeanrenaud de l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel. La simulation comporte deux phases. Une première qui consiste à identifier les recoupements entre les prestations, c'est-

¹ Il s'agit de l'aide sociale, des avances de pensions alimentaires, des bourses et prêts de formation, des allocations cantonales de maternité, des soins et aide à domicile pour les prestations non soumises à la LAMAL, des subsides assurance-maladie, des subventions pour la protection des biens culturels.

à-dire le nombre de personnes qui touchent plusieurs prestations et les différents types de croisements (combien de croisements au maximum, quelles prestations sont les plus octroyées ensemble, etc.). Une deuxième étape consiste en la simulation en tant que telle qui a pour but de comparer les calculs actuellement effectués pour chacune des prestations avec le calcul du RDU. L'objectif est ainsi d'adapter les barèmes des prestations pour que le nouveau calcul unique influence au minimum les coûts des prestations et l'étendue de la population qui les touche.

Les montants engagés dans le projet RDU, état au 30 avril 2009, s'élèvent à 375 000 francs.

2. ÉTAT DES LIEUX ET CONSTATS

2.1 Hétérogénéité des prestations

Un premier constat concerne l'hétérogénéité des prestations sociales sous condition de ressources. Il est évident que ces prestations sont différentes de par leur nature, leur rôle et leur fonction. La réduction des primes LAMal est une prestation catégorielle qui vise à soutenir les bénéficiaires dans un segment particulier de dépenses. Cette prestation est individuelle et largement distribuée. Le transfert monétaire se fait directement vers la caisse-maladie du bénéficiaire qui lui ne reçoit donc pas directement la prestation. Le calcul de la réduction doit être rapide et simple vu le nombre important de bénéficiaires. Ainsi, il se fait à partir des données fiscales. A l'opposé, l'aide sociale est une prestation de comblement qui vise à garantir des conditions de vie digne. Elle est subsidiaire à toute autre forme d'aide et consiste en un transfert monétaire en direction du bénéficiaire. Elle intervient en dernier recours et se base sur le revenu disponible actuel des bénéficiaires en tenant compte de manière détaillée de sa situation. Un autre exemple est l'aide à domicile qui est une prestation tarifaire qui permet de fixer le tarif qu'une personne paiera pour être aidée. Ainsi les différentes prestations concernées par le RDU sont de nature différente ce qui implique des logiques de fonctionnement adaptées au mieux aux objectifs spécifiques visés par chacune des prestations.

Des différences fondamentales découlent de cette hétérogénéité des prestations, comme par exemple la temporalité. Le budget d'aide sociale est recalculé tous les mois en suivant au plus près la situation réelle du bénéficiaire. Les subsides à la caisse-maladie sont eux calculés une fois par année et transmis aux différentes caisses. Hormis des changements importants dans la situation des bénéficiaires, le calcul n'est pas refait, la photographie de la situation des bénéficiaires étant assez nette pour ce type de prestations. Les bourses d'études ont encore une autre temporalité en étant calculées logiquement par semestre de formation.

Ces principes différents engendrent également des unités économiques différentes. A nouveau, à l'aide sociale, toutes les personnes faisant ménage commun avec le bénéficiaire vont être prises en compte. Au contraire, aux subsides à la caisse-maladie, l'unité économique est simplifiée au maximum: sont pris en compte le requérant, son conjoint et ses enfants. Cela permet d'avoir un calcul facile à réaliser et simplifie la procédure du requérant en lui demandant un minimum d'informations pour une prestation à visée large et concernant 80 000 personnes

dans le canton. Un autre exemple est celui des bourses d'étude où le revenu des parents du bénéficiaire est pris en compte. Cela paraît évident que le revenu des parents soit pris en compte pour un jeune qui demande une bourse, mais est-ce que pour autant les parents doivent être pris en compte pour toutes les prestations? Ainsi, l'absence d'une unité économique semblable pour toutes les prestations ne permet pas d'avoir un dénominateur commun, ce qui rend le RDU impraticable.

De plus, les différences dans les modes de calcul actuels des prestations rendent l'uniformisation très complexe. Le mode de calcul unique (MCU) devrait tenir compte de nombreux éléments pour que toutes les prestations s'y retrouvent et puissent garder leur logique. Ainsi, le MCU amènerait une complexification du calcul pour la plupart des prestations comme les subsides LAMal où des éléments et des correctifs seraient ajoutés ou encore comme les avances de pensions alimentaires qui actuellement ont un calcul très simple et qui s'avère efficace. A nouveau, les principes différents des prestations amènent des calculs variés et nécessitant plus ou moins de précisions qui entraînent en cas d'uniformisation des complications en comparaison avec la situation actuelle.

Une harmonisation de ces prestations, qui impliquerait un changement profond de culture et de logique de chacune des prestations, ne s'avère donc pas pertinente après l'examen détaillé qui a pu être réalisé au cours de la première phase du projet RDU. Il n'est pas imaginable de calculer l'aide sociale une fois par année sur un revenu venant du dernier avis de taxation du bénéficiaire comme il n'est pas pensable de calculer le montant des réductions de primes LAMal tous les mois à partir des fiches de salaire et de transmettre ensuite ces informations aux caisses-maladie qui elles fonctionnent annuellement. Il n'est pas non plus pertinent de calculer les bourses sur un rythme différent que le semestre de formation. Ainsi l'harmonisation ne simplifierait pas le système, mais tendrait à le rendre plus compliqué à gérer et n'apporterait pas pour autant plus de clarté et d'équité.

2.2 Faible taux de recouvrements des prestations

La première phase de simulation de l'introduction du RDU menée par l'Université de Neuchâtel a permis de constater un très faible taux de recouvrements entre les prestations. Le taux de recouvrements représente le pourcentage de personnes qui touchent plusieurs prestations. Il indique par exemple le nombre de personnes qui touchent des subsides LAMal et l'aide sociale ou encore combien de personnes touchent les subsides LAMal, les bourses d'études et les avances de pensions alimentaires. Cette étude a permis de mettre en évidence que très peu de personnes touchent plusieurs prestations. Le cas le plus courant est celui d'une personne qui reçoit un subside LAMal et une prestation additionnelle. Ce recouvrement n'est pas très intéressant en termes de simplification du système car dorénavant le calcul des subsides LAMal est totalement automatisé. De plus, les informations sur lesquelles se font ce calcul sont les informations de la dernière taxation fiscale (N-2), informations qui sont quasiment inutilisables pour le calcul des prestations où la situation actuelle est prise en compte comme les allocations de maternité ou encore l'aide sociale. En conclusion, l'étude de l'Université de Neuchâtel montre que la simplification administrative dans la collecte de l'information ne justifie pas forcément l'introduction du système RDU. La mise en place d'un tel système serait pertinente si

les informations collectées pour une prestation servaient également au calcul des autres prestations sollicitées. Le gain de temps et la baisse de coûts attendus sont fonction du degré de recoupement des prestations. Un faible taux de recoupements rend le gain très modeste.

Analyse des recoupements à partir des requérants

	Total	Prestation unique	Recoupements				
			Sub LAMal	Bourses	Alloc mater	Av pensions	Aide soc
Sub LAMal ¹	30 024	26 392		1227	115	500	2263
Bourses	1877	1630	237		0	5	40
Alloc mater	141	87	49	0		2	28
Av pensions	671	274	378	5	2		106
Aide soc	3107	871	2208	40	28	106	

Le tableau ci-dessus met en évidence le faible taux de recoupements. Seuls 12% des bénéficiaires LAMal touchent également une ou des autres prestations. Pour les bourses, le taux est de 13%. Un autre exemple est celui des avances de pensions alimentaires où le taux de recoupements s'élève à 59%. Mais il s'agit principalement du recoupement avec les subsides LAMal qui représente 92% des recoupements. Les croisements avec d'autres prestations que les subsides LAMal, qui sont déjà calculés automatiquement et pour lesquels l'harmonisation est la moins pertinente, ne représentent alors que 5% des bénéficiaires d'avances de pensions alimentaires. De manière générale, le recoupement est au maximum de trois prestations (une personne qui touche trois prestations en même temps) et correspond à moins de 2% des bénéficiaires. Ces résultats démontrent bien que les prestations concernées par le RDU ne sont pas des prestations qui sont octroyées aux mêmes personnes. Le recoupement le plus fréquent concerne les subsides LAMal et une autre prestation. Le gain de la mise en place d'un RDU paraît donc très faible.

De plus, la matrice réalisée par le SITel et regroupant toutes les informations demandées au bénéficiaire par chacune des prestations confirme ce manque de pertinence du système RDU en soulignant que même en cas de fort taux de recoupements des prestations, les informations nécessaires à chacune des prestations ne se recoupent quasiment pas. Seules les informations personnelles comme le nom, l'adresse ou l'état civil se retrouvent dans toutes les prestations, mais sinon chacune a ses besoins d'informations spécifiques. Ce constat se fait également au niveau des annexes justificatives (par ex. une attestation de formation ou un jugement de divorce) qui doivent être fournies et qui diffèrent passablement d'une prestation à l'autre.

Il est souvent relevé que les systèmes administratifs amènent les personnes à donner plusieurs fois à différents endroits les mêmes informations les concernant. Cet énoncé n'est pas remis en cause, mais l'étude des recoupements montre que les prestations concernées par le RDU sont bien ciblées et ne sont pas sollicitées par les mêmes per-

sonnes. Cela prouve à nouveau l'hétérogénéité des prestations et confirme que chacune des prestations correspond bien à des besoins spécifiques.

Ainsi l'effet d'aubaine qui devrait être évité avec la mise en place d'un RDU ne se vérifie pas. En effet, si une personne ne touche qu'une prestation et seulement très rarement deux ou plus, l'ordre dans lequel sont demandées les prestations n'a que très peu d'incidence. Cette conclusion n'était cependant pas possible sans le travail minutieux de recueil et d'analyse des informations réalisé dans le cadre notamment du mandat confié à l'Université de Neuchâtel.

De même, la hiérarchisation des prestations perd de sa pertinence car plusieurs prestations ne sont que très rarement sollicitées. De plus, la hiérarchisation implique que les prestations soient demandées en même temps car si une des prestations est déjà octroyée en aval, la hiérarchisation n'est en fait pas respectée. Un exemple concret est celui d'un jeune de 21 ans qui touche des avances de pensions alimentaires à son nom depuis sa majorité. Il commence l'université et aurait peut-être droit à une bourse d'études qui se trouve en amont dans la hiérarchisation. Les avances de pensions alimentaires vont continuer à lui être versées pendant l'examen de l'octroi d'une bourse et ne vont pas être suspendues avant d'avoir le nouveau calcul du revenu du jeune incluant la bourse. Ainsi la hiérarchisation n'a pas de pertinence car elle n'a pas d'effet réel sur l'égalité et l'équité de traitement. Elle serait pertinente à condition que plusieurs prestations soient octroyées et cela dans la même période.

Le principe de hiérarchisation est tout de même intéressant pour une personne qui demande l'aide sociale sans toucher d'autres prestations en amont de l'aide sociale. Par exemple une femme qui vient d'avoir un enfant va d'abord pouvoir toucher des allocations de maternité qui seront déduites du montant d'aide sociale accordé. La hiérarchisation doit alors être appliquée dans les services sociaux, mais cela est déjà le cas actuellement en suivant le principe de subsidiarité et le rôle de dernier filet de l'aide sociale. Toutefois, le mécanisme de hiérarchisation ne fonctionne que si les informations circulent bien entre les prestations et que les services sociaux sont au courant des prestations qui sont ou qui devraient être octroyées.

2.3 Evolution des prestations et du contexte

Parallèlement au projet, il est important de noter que le contexte a évolué depuis 2004. Les prestations concernées par la mise en place du RDU ont connu des changements plus ou moins conséquents par rapport à leur propre fonctionnement. Ces changements ont amélioré et simplifié la demande ainsi que le traitement et l'octroi des prestations, tous des objectifs du RDU.

- Les subsides à l'assurance-maladie disposent d'une nouvelle application informatique en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Ce nouveau dispositif est directement relié au Service cantonal des contributions (SCC) et permet d'obtenir automatiquement la liste des personnes susceptibles de toucher des subsides. Les personnes sont directement contactées et n'ont plus besoin de fournir leur avis de taxation. Cette évolution est un grand pas vers l'automatisation et la simplification de la procédure, autant pour l'administration que pour les bénéficiaires.

¹ Pour les subsides LAMal, le recoupement est fait à partir des unités économiques. Ainsi 1227 personnes bénéficient des subsides et des bourses, mais seulement 237 personnes sont requérantes des subsides et des bourses. Il n'y a qu'un requérant par unité économique et celle-ci peut être composée de plusieurs bénéficiaires.

- b) Les bourses d'études ont également connu des changements avec la nouvelle loi sur les bourses et prêts d'études et son règlement qui sont entrés en vigueur en septembre 2008 pour la rentrée de formation 2008/09. La méthode de calcul du montant des bourses a été simplifiée. Une nouvelle application informatique a également été mise en place pour gérer ce nouveau calcul.
- c) Les allocations de maternité connaissent également une modification légale. La consultation de l'avant-projet de loi sur les allocations de maternité vient d'être menée. Cette réforme vise à élever les limites de revenu applicables ainsi que les montants maximaux de l'allocation mensuelle. Ainsi l'avant-projet maintient le système actuel des allocations pour les femmes dans le besoin, en élargissant le cercle des bénéficiaires potentielles et en y ajoutant des prestations pour les femmes sans activité lucrative.
- d) Les avances de pensions alimentaires vont également vers une évolution avec une discussion sur l'élaboration d'une loi (pour l'instant la base légale cantonale est un arrêté). De plus, une nouvelle application informatique est sur le point d'être mise en place.
- e) Les subventions pour les biens culturels sont également sur le point d'être revues avec une modification de la loi et du règlement qui vont entraîner des changements au niveau du calcul en apportant plus de clarté et de précision sur le revenu déterminant pris en compte.
- f) La loi sur l'aide sociale doit être prochainement révisée dans le cadre du concept de prévention et de lutte contre les abus d'aide sociale.
- g) Le contexte de l'administration publique dans son ensemble a également évolué, notamment avec le projet d'Harmonisation du registre des personnes (Harm-Pers). Ce projet est basé principalement sur l'idée d'une base de données centralisée.

Les rencontres du Comité de Projet RDU (CoPro) regroupant les différents chefs de services des prestations concernées a permis de nombreux échanges d'expériences et de connaissances entre des services qui n'ont pas forcément de projets en commun. A travers ces échanges, le projet RDU a contribué à l'évolution du contexte fribourgeois en insufflant un courant d'harmonisation et de renouvellement des prestations cantonales. Ainsi le projet RDU a donné un élan positif de coopération et de modernisation au sein du dispositif des prestations fribourgeoises.

2.4 Situation dans les autres cantons

Le SASoc a organisé le 22 janvier 2009 une rencontre intercantonale RDU avec les différents cantons menant un projet plus ou moins similaire au projet RDU fribourgeois. En effet, les projets sont très différents d'un canton à l'autre, mais portent tous l'appellation «RDU» ce qui peut parfois être trompeur en laissant imaginer que tous les cantons sont dans la même logique et ont les mêmes objectifs. Les cantons concernés sont Genève, Neuchâtel, Vaud, Tessin et Bâle-Ville. Il est ressorti de cette journée les éléments suivants:

- a) A Genève, la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, dite loi sur le revenu déterminant unifié (RDU), a été votée le 19 mai 2005. Le RDU a été introduit le 1^{er} janvier 2007 pour le ser-

vice de l'assurance-maladie avec l'idée de l'appliquer au fur et à mesure aux cinq autres prestations concernées. Le RDU genevois ne comprenait pas d'unité économique de référence et consistait principalement en un calcul commun avec une hiérarchisation des prestations. Le calcul se faisait sur la base de la taxation fiscale la plus récente (année de référence N-2). Avant l'introduction du RDU les subsides LAMal se calculaient déjà sur la base de la déclaration fiscale. Cependant, la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie prévoyait que les éléments de la déclaration soient corrigés et que le subside soit versé à la personne qui y a droit en vertu de ses revenus actuels ou inversement que le subside soit arrêté si les revenus de la personne ont augmenté. L'optique de simplification voulue par le projet RDU a débouché sur la modification de la loi au 1^{er} janvier 2007 en proposant de baser l'attribution de subsides exclusivement sur la taxation fiscale de l'année N-2 et de supprimer les traitements manuels, tant lorsque les revenus ont augmenté dans l'intervalle que lorsqu'ils ont diminué dans l'intervalle. L'argument principal était que la situation s'équilibre par elle-même avec le temps et que, contrairement aux prestations de l'assistance qui assurent un minimum vital, les subsides d'assurance-maladie ne sont pas à ce point déterminants. Le fait de se baser sur l'année de référence N-2 a vite montré ses limites. Le 19 mars 2007, une personne a fait opposition à une décision de refus d'octroi des subsides alors que sa situation économique avait fortement changé (après un divorce, son revenu avait diminué de moitié). Le service de l'assurance-maladie ayant rejeté l'opposition de cette personne, cette dernière a fait recours le 17 janvier 2008 au Tribunal cantonal. Ce recours a été admis le 19 juin 2008 (cf. Arrêté du Tribunal cantonal des assurances sociales, ATAS/724/2008) en vertu de l'article 65 al. 3 LAMal qui exige des cantons une procédure souple dans l'attribution des subsides de telle manière que les changements de situation économique ou familiale puissent être pris en compte. Depuis lors, le RDU n'est plus appliqué. Un nouveau développement du projet est envisagé qui s'inscrit dans le programme d'administration en ligne. Le RDU pourra alors être appliqué à un plus grand nombre de prestations en étant plus orienté vers un projet de base de données commune.

- b) Le canton de Vaud a lancé un projet de RDU dans un ensemble de réformes visant à moderniser les prestations cantonales. Depuis 2004, les politiques sociales d'aide à la formation et au logement cantonales ont connu trois réformes importantes: introduction du revenu d'insertion (RI), élimination des effets de seuil au moment de la sortie du RI, introduction d'une aide individuelle au logement. De plus, un avant-projet de loi permettant une harmonisation complète des normes du RI avec celles du régime des bourses d'études est actuellement en consultation. Ainsi, la démarche RDU est ancrée dans un processus global de modernisation et de coordination des modalités d'accès aux prestations. Les principes du RDU (UER, MCU et hiérarchisation) ne seront appliqués qu'à quatre des douze prestations concernées par le projet¹. Ces quatre prestations sont homogènes du point de vue de leur fonctionnement et

¹ Les quatre prestations sont les subsides à l'assurance-maladie, l'aide individuelle au logement, les avances de pensions alimentaires et les bourses d'études.

de leur nature. Par ailleurs, l'aide sociale ne fait pas partie du projet. Au niveau de l'organisation, il n'y a pas de volonté de création de guichets uniques ou de regroupement des prestations. Le RDU est avant tout un outil de gestion et de pilotage des politiques publiques passant par une base de données commune et permettant par la même occasion de changer le système informatique actuel devenu désuet.

- c) A Neuchâtel, la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales est entrée en vigueur en 2005. Cette loi, qui concerne cinq prestations cantonales sous condition de ressources, introduit les différents instruments du RDU: UER, MCU, hiérarchisation des prestations, base de données centralisée et guichets sociaux régionaux. Des règlements relatifs à l'unité économique et au mode de calcul sont entrés en vigueur au printemps 2008, mais pour l'instant le RDU n'est pas en fonction. Il faudra encore des directives pour préciser les mécanismes de fonctionnement du RDU. Des simulations sont actuellement en cours pour essayer de minimiser les effets de l'introduction du RDU en adaptant les barèmes de chacune des prestations au nouveau calcul unique. Beaucoup de questions pratiques restent en suspens. Concrètement, le projet de RDU neuchâtelois a mené jusqu'à présent à l'acceptation de la création des guichets sociaux régionaux qui rationalise et simplifie l'organisation de l'aide sociale. Ces guichets sont les équivalents de la régionalisation opérée dans le canton de Fribourg avec la création des services sociaux régionaux. En revanche, la phase d'opérationnalisation du RDU en tant que telle n'est pas encore prévue.
- d) Le Tessin est un modèle particulier de RDU. La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales de 2000 (LAPS) harmonise et coordonne quatre prestations: l'allocation cantonale aux chômeurs, l'allocation complémentaire pour enfants, l'allocation de petite enfance (toujours accordée avec l'allocation pour enfants) et l'aide sociale. Ces prestations sont homogènes du point de vue de leur fonctionnement et de leur nature et sont complémentaires. Il y a donc beaucoup de recoupements entre ces prestations. De plus, le but du système est d'assurer un minimum vital avec une ou plusieurs des prestations. Dans le projet original, les autres prestations cantonales étaient concernées par le RDU. Il s'agissait de l'allocation sociale pour frais d'écologie, de l'allocation de formation et de l'allocation complémentaire pour la reconversion et le perfectionnement professionnel. Ces prestations ont été écartées. Ont été prises en compte uniquement les prestations homogènes dont la coordination avait un réel sens pour les bénéficiaires qui sont nombreux à toucher plusieurs de ces prestations. Les subsides à l'assurance-maladie sont coordonnés avec les prestations RDU, mais simplement par le fait que tous les bénéficiaires de ces prestations doivent toucher les subsides. Une telle coordination est aussi possible dans le canton de Fribourg en instaurant un système d'échange d'informations automatisé entre les services concernés.
- e) Le canton de Bâle-Ville a également mis en place un système RDU entre des prestations homogènes. L'aide sociale a été écartée comme dans le canton de Vaud. Il était surtout question de réduire les effets de seuil dans le système des prestations et de coordonner l'effet des prestations sur le revenu disponible. Le canton

ne comportant que trois communes, il était important d'avoir une «philosophie» cantonale et un système unifié. La réforme RDU a également permis de remplacer des systèmes informatiques devenus désuets, en particulier celui des subsides de caisse-maladie.

Les travaux menés dans les autres cantons et intitulés «RDU» regroupent ainsi des projets dont les paramètres sont différents. Par exemple les cantons de Genève ou de Vaud parlent de RDU, mais leurs projets ne ressemblent que très peu au projet fribourgeois. Il y a bien volonté d'harmonisation et de modernisation, mais les conditions d'appréciation des prestations divergent et les logiques sous-jacentes ainsi que les instruments proposés pour la coordination des prestations diffèrent. Ainsi les comparaisons intercantionales sont limitées car les prestations, les objectifs et les moyens sont très variés. De plus, l'harmonisation par un RDU est pertinente lorsque le nombre de prestations homogènes est élevé et/ou qu'il y a un fort taux de recoupements entre les prestations. Ces conditions ne sont pas réunies dans le canton de Fribourg.

3. ENSEIGNEMENTS

La pertinence du RDU telle que prévue dans le rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil a souffert des différents constats qui ressortent de l'analyse développée ci-dessus d'une part et des améliorations récentes du dispositif d'autre part:

- La coordination entre les services est primordiale, mais entre les services qui ont des clients en commun. Si les bénéficiaires des allocations de maternité ne touchent pas d'autres prestations concernées par le RDU, l'échange d'informations et la base de données commune perdent de leur pertinence. Ainsi les prestations qu'il serait possible de coordonner, c'est-à-dire les prestations mises en place au niveau cantonal, ne sont peut-être pas des prestations qui s'accordent. Cela ressort de l'exemple tessinois où seules des prestations qui se ressemblent et qui sont touchées par les mêmes bénéficiaires ont été harmonisées. Il faudrait plutôt coordonner des services comme les services sociaux régionaux (SSR) et les offices régionaux de placement (ORP) qui ont une clientèle commune. Cela confirme les résultats de l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg menée par les professeurs Bonoli et Flückiger qui met en évidence l'importance d'une bonne coordination entre les SSR et les ORP. Cela démontre également une fois de plus la pertinence de la collaboration interinstitutionnelle (CII).
- Les prestations sont de natures très différentes, ce qui rend leur harmonisation complexe, mais qui explique aussi le faible taux de recoupements. En effet, les prestations du RDU fribourgeois sont très ciblées et répondent à des besoins particuliers. Les bénéficiaires de prestations sociales n'ont en général pas tous ces besoins, ou en tout cas pas au même moment. Ainsi même si les informations sont échangées entre les services, le temps entre deux demandes d'une même personne rend les informations caduques et le requérant doit à nouveau donner ses informations personnelles.

Toutefois, les travaux réalisés ont confirmé et mis en exergue les besoins de pilotage, de transparence et d'harmonisation dont fait état le rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Lesdits travaux ont mis en évi-

dence différentes difficultés voire lacunes, plus particulièrement dans le dispositif d'aide sociale. En effet, les autres dispositifs ont déjà amélioré leur fonctionnement comme mentionné précédemment, notamment sous l'impulsion des travaux menés dans le cadre de l'introduction du RDU. De plus les autres prestations, hormis l'aide à domicile, ont un seul guichet centralisé, ce qui facilite le pilotage et évite les problèmes d'harmonisation et de transmission de données entre les différents services gérant la même prestation. Ainsi les difficultés qui subsistent sont observées essentiellement dans le dispositif d'aide sociale:

- Les analyses métier menées dans les services sociaux régionaux ont révélé des procédures et des modalités de prise en charge différentes d'un service à l'autre étant précisé que les normes d'aide sociale édictées par le Conseil d'Etat sont respectées. Une procédure uniforme assurerait plus d'équité et faciliterait les transferts de dossiers entre les services sociaux lors d'un changement de domicile.
- Des difficultés ont par ailleurs été constatées en ce qui concerne l'accès aux données nécessaires au pilotage du dispositif. Il est très difficile d'obtenir les données statistiques souhaitées, par exemple pour une catégorie de population comme les jeunes lors de l'enquête menée par la commission cantonale sur les jeunes en difficulté. Le système n'est pas conçu pour les requêtes d'informations. Cela a été confirmé lors de la récolte des données dans le cadre du projet RDU pour la simulation où il a été extrêmement complexe et long d'extraire les données des bases qui dépendent d'applications informatiques différentes. Des programmes spécifiques ont dû être créés pour obtenir les informations souhaitées. D'autres exemples viennent confirmer les difficultés de récolte de données, comme le transfert des données à l'Office fédéral de la statistique où la durée entre le premier transfert de données d'un service social et le dernier est très longue. La récolte des données pour l'évaluation des professeurs Bonoli et Flückiger mentionnée plus haut a également été longue voire laborieuse et complexe avec des problèmes de compatibilité entre les applications et des difficultés à fusionner les différentes bases de données des services sociaux régionaux car elles ne contenaient pas les mêmes informations introduites de la même façon.

En résumé, la mise en place d'un environnement RDU est disproportionnée par rapport aux objectifs de base et aux attentes du rapport N° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. En effet, les prestations sous condition de ressources concernées ont presque toutes amélioré dans ce sens leur système en visant plus d'efficacité, de transparence, de simplicité et d'équité entre les bénéficiaires. A ce stade, un concept RDU tel que préconisé n'est plus judicieux, voire ne se justifie plus.

4. CONCLUSION

Les travaux menés jusqu'à présent dans le cadre du projet d'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU) pour les prestations cantonales sous condition de ressources ont débouché sur différents constats qui remettent en question la pertinence du RDU. A ce stade du projet, la mise en place d'un revenu déterminant unifié tel que préconisée n'est plus judicieuse voire ne se justifie plus,

les prestations concernées étant trop hétérogènes et leur nombre de bénéficiaires en commun trop bas. La coordination desdites prestations sous condition de ressources perd de son sens puisque le taux de recoupements entre les prestations est faible et que les informations nécessaires pour décider de l'octroi des prestations diffèrent totalement d'une prestation à l'autre. En d'autres termes, l'environnement RDU préconisé engendrerait la mise en place d'une administration disproportionnée. Par ailleurs, depuis le lancement du projet et notamment grâce son impulsion, toutes les prestations concernées ont amélioré leur système en visant plus d'efficacité, de transparence, de simplicité et d'équité entre les bénéficiaires à l'exception de l'aide sociale. Par exemple, la coordination des modalités de calcul entre les subsides LAMal et les bourses d'études a abouti en septembre 2008 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les bourses et prêts de formation complétée par un règlement qui fixe les modalités d'application de cette loi.

Les autres cantons qui prévoient d'harmoniser le calcul du revenu déterminant de certaines prestations se sont limités à celles qui sont de même nature et aucun n'a pris en compte toutes les prestations cantonales tel que le prévoyait le projet fribourgeois.

Cependant, les besoins en coordination, en harmonisation et en transparence révélés par le projet RDU apparaissent impératifs plus particulièrement dans le dispositif d'aide sociale. Lesdits besoins sont d'ailleurs déjà pris en compte dans d'autres domaines notamment dans le projet d'harmonisation du registre des personnes et dans celui d'harmonisation de l'administration des écoles. Ainsi les besoins en harmonisation constatés dans le domaine de l'aide sociale sont une conséquence logique et inévitable de l'évolution de notre administration et de notre société, constat également relevé dans les autres cantons qui ont déjà entrepris des travaux pour y remédier. Dès lors, une modernisation du dispositif d'aide sociale, qui rappelons-le date de 1991, est indispensable et incontournable afin de surmonter les problèmes structurels et organisationnels constatés. Les premières analyses en lien avec l'élaboration d'un concept de prévention et de lutte contre les abus dans l'aide sociale confirment également cette nécessité.

Cette modernisation touche les domaines juridique, organisationnel et structurel du dispositif d'aide sociale. Au plan juridique, plusieurs aménagements doivent permettre d'ancrer dans la loi sur l'aide sociale (LASoc) des modifications nécessaires dans les domaines organisationnel et structurel. Au plan organisationnel, des travaux d'uniformisation des procédures doivent aboutir à la mise en place d'un protocole de prise en charge et à une coordination des modalités de traitement administratif. Une harmonisation des données d'aide sociale doit aussi déboucher sur la constitution d'une base de données cantonale. En effet, une architecture informatique commune est à mettre en place pour coordonner la saisie des données nécessaire au pilotage et à la répartition entre l'Etat et les communes des charges d'aide sociale. Enfin, au niveau structurel, les impératifs d'harmonisation induisent une réduction du nombre des services sociaux régionaux, comme le prévoit déjà le concept de prévention et de lutte contre les abus dans l'aide sociale. De plus, cette modernisation doit favoriser à court terme une organisation harmonisée plus large avec les autres prestations sociales disponibles dans le canton de Fribourg ainsi qu'avec les différents partenaires de l'aide sociale à travers l'instau-

ration d'un système d'échange d'informations automatisé. A cet effet, les travaux menés jusqu'à présent dans le cadre du projet RDU sont à utiliser et le maintien du groupe de travail constitué à cette occasion peut contribuer à ce développement. La modernisation de fond du dispositif d'aide sociale et la coordination avec les autres prestations sociales passent par un pilotage rigoureux et conséquent, d'autant que lesdites transformations sont à mener en étroite collaboration avec les communes.

Compte tenu des travaux réalisés et du présent rapport, le Conseil d'Etat souscrit aux conclusions du Comité de Pilotage du projet RDU et décide:

1. de renoncer à l'instauration d'un RDU et à l'élaboration d'une loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales sous condition de ressources tel que prévu dans le rapport n° 280 du Conseil d'Etat au Grand Conseil.
2. de retenir le modèle de calcul unifié élaboré au cours des travaux comme référence pour les différentes prestations sous condition de ressources octroyées par l'Etat, sous réserve des spécificités propres à chaque domaine.
3. d'entreprendre de suite les travaux de modernisation du dispositif d'aide sociale.
4. de maintenir le groupe de travail constitué dans le cadre du projet RDU pour simplifier et automatiser la coordination et la transmission des données utiles entre les services impliqués dans la gestion des prestations sociales disponibles dans le canton.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

Table des abréviations:

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
CII	Collaboration interinstitutionnelle
DFIN	Direction des finances
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
LASoc	Loi sur l'aide sociale
MCU	Mode de calcul unique
RDU	Revenu déterminant unique
SASoc	Service de l'action sociale
SCC	Service cantonal des contributions
SITEL	Service de l'informatique et des télécommunications
SSR	Service social régional
UER	Unité économique de référence

BERICHT Nr. 148

18. August 2009

des Staatsrats an den Grossen Rat über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens (EME) für kantonale Sozialleistungen

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht über die Arbeiten, die infolge des Postulates Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für die Erteilung von Sozialleistungen durchgeführt wurden.

Das Projekt eines einheitlichen massgebenden Einkommens (EME) entstand infolge des am 7. Mai 2004 eingereichten Postulats 249.04 Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens für den Bezug von Sozialleistungen. In seiner Antwort vom 26. Oktober 2004 beantragte der Staatsrat die Erheblichkeitserklärung des Postulates, um die Auswirkungen eines einheitlichen massgebenden Einkommens zu prüfen. Der Grosse Rat hat das Postulat am 16. Dezember 2004 angenommen. Am 29. August 2006 unterbreitete der Staatsrat dem Grossen Rat den Bericht Nr. 280, dessen Ziel es war, die Zweckmässigkeit der Einführung eines EME für die Berechnung von bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu prüfen und die Voraussetzungen, unter denen die Einführung eines solchen einheitlichen massgebenden Einkommens machbar ist, zu bestimmen. Am Schluss des Berichts ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, in die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen einzuwilligen. Der Bericht wurde am 5. Oktober 2006 einstimmig angenommen.

Der vorliegende Bericht nimmt eine Bestandsaufnahme der bislang durchgeführten Massnahmen vor. Darauf basierend äussert sich der Staatsrat über das weitere Vorgehen in Zusammenhang mit dem EME-Projekt.

1. EINFÜHRUNG

1.1 Ziele des einheitlichen massgebenden Einkommens

Hauptziel des EME-Projektes ist es, in einer einzigen Weise die Modalitäten für die Berechnung des Einkommens festzulegen, das für den Zugang zu bedarfsabhängigen Leistungen massgebend ist. Dies geschieht, indem man sich, unabhängig von den einzelnen Leistungen, immer auf dieselben relevanten Komponenten von Einkünften, Vermögen und Ausgaben stützt. Die neue Berechnungsmethode soll die Arbeit der verschiedenen betroffenen Dienste und Ämter erleichtern und gleichzeitig für eine bessere Qualität bei der Erteilung der Leistungen sowie für mehr Transparenz des Systems sorgen. Ausserdem soll sie es den Personen ermöglichen, ihre Situation rascher geklärt zu sehen und ihnen Gerechtigkeit und Gleichbehandlung garantieren. Schliesslich soll der gemeinsame Nenner ein Hilfsmittel für die Kontrolle und die Steuerung der öffentlichen Politik in den betroffenen Bereichen sein. Die Einführung des EME dürfte bei gleichbleibender «Anmelderate» weder eine Erhöhung der durchschnittlichen Leistungen noch des Gesamtaufwands bewirken.

Das EME ist eine Berechnungsmethode, die auf drei Grundsätzen beruht: einen einzigen Berechnungsmodus,

eine wirtschaftliche Bezugseinheit (Zusammensetzung der Personengruppe, die für die Berechnung des EME gemäss Einkommen, Vermögen und Ausgaben berücksichtigt wird), eine Hierarchisierung der Leistungen (Reihenfolge, in der die Leistungen erteilt werden). Die Einführung dieser Instrumente hat zwei grundlegende Auswirkungen: einerseits auf den Informationsaustausch unter den betroffenen Dienststellen, durch die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank; andererseits auf die Organisation der Strukturen für den Zugang zu den Leistungen, durch die Koordination der Ämter und Dienste und die allfällige Schaffung einer Stelle, die das EME berechnet und/oder zentraler Anlaufsstellen, an denen die Gesuche für die Leistungen des EME-Systems eingereicht werden.

1.2 Überblick über die Arbeiten

Die Untersuchungsarbeiten für die Umsetzung eines EME haben im Januar 2007 begonnen. Für die Projektführung wurde eigens eine Organisationsstruktur geschaffen, die sich wie folgt zusammensetzt: Eine Projektgruppe (Kantonales Sozialamt, KSA) für die Arbeit vor Ort, ein Projektausschuss (Vorsteherinnen und Vorsteher der von den bedarfsabhängigen Leistungen betroffenen Ämter und Dienste) für die Untersuchung der Vorschläge des KSA, ein Steuerungsausschuss (Direktorin für Gesundheit und Soziales und Finanzdirektor) für die Validierung der Entscheide des Projektausschusses.

Das erste Jahr diente insbesondere der Bestimmung der Berechnungsmodalitäten des massgebenden Einkommens, d. h. der wirtschaftlichen Bezugseinheit (WBE), dem einzigen Berechnungsmodus (EBM) und der Hierarchisierung der Leistungen. Diese Arbeit setzte zahlreiche Gespräche mit den einzelnen Dienststellen voraus, und zwar nicht nur mit den Vorsteherinnen und Vorstehern, sondern auch mit den Mitarbeitenden; nur so konnten alle Subtilitäten der gegenwärtigen Umsetzung der sieben betroffenen Leistungen¹ erfasst und die optimale Lösung für die Harmonisierung des Systems gefunden werden, natürlich stets mit dem Gedanken an die Vereinfachung und die Transparenz, die man ursprünglich ja erreichen wollte.

Nachdem die Grundkonzepte bezeichnet worden waren, konnten im zweiten Jahr Arbeiten auf den folgenden drei Ebenen durchgeführt werden:

- a) Rechtsebene: Gesetzesvorentwurf über die Koordination und Harmonisierung der Sozialleistungen sowie Überlegungen bzgl. Ausführungsreglement. Der Vorentwurf wurde von den einzelnen betroffenen Diensten und Ämtern eingehend geprüft.
- b) Informations- und Organisationsebene: Fragen bzgl. Informationsaustausch, Schaffung einer EDV-Anwendung und Anpassung der Organisation und der Verwaltungsverfahren. Hier wurde eng mit dem Amt für Informatik und Telekommunikation (ITA) zusammengearbeitet. Bevor jedoch die EDV-Anwendung als solche entwickelt werden konnte, wurde eine detaillierte Analyse der Berechnungen der einzelnen Leistungen durchgeführt. Diese Vorarbeit ist äusserst

aufwändig und hätte nicht im Rahmen der Vorstudie erledigt werden können. Ergebnis war eine Matrix, die alle Berechnungselemente und Anhänge vereint, die für die Überprüfungsverfahren der Erteilung der einzelnen Leistungen notwendig sind.

- c) Ebene der Simulationsstudie: Professor Claude Jeanrenaud vom *Institut de recherches économiques* der Universität Neuenburg wurde mit der Durchführung einer Simulationsstudie betraut. Die Simulation besteht in zwei Phasen: In der ersten Phase werden die Überschneidungen der Leistungen (Anzahl Personen, die mehrere Leistungen gleichzeitig beziehen) und die verschiedenen Überschneidungsarten (wie viele Überschneidungen sind höchstens möglich, welche Leistungen werden am meisten gleichzeitig erteilt usw.) identifiziert. In der zweiten Phase wird die Simulation an sich durchgeführt; Ziel dabei ist es, die gegenwärtig durchgeführten Berechnungen für jede einzelne Leistung mit den Berechnungen des EME zu vergleichen. Endziel ist die Anpassung der Skalen, nach denen die Leistungen erteilt werden, sodass die Leistungskosten und die Ausdehnung des Bezügerkreises durch die neue einheitliche Berechnungsmethode so wenig wie möglich beeinflusst werden.

Die für das EME-Projekt aufgewendeten Mittel belaufen sich auf 375 000 Franken (Stand am 30. April 2009).

2. BESTANDSAUFNAHME UND FESTSTELLUNGEN

2.1 Heterogenität der Leistungen

Eine erste Feststellung betrifft die Heterogenität der bedarfsabhängigen Leistungen. Es ist offensichtlich, dass sich diese Leistungen in ihrer Art, ihrer Rolle und ihrer Funktion unterscheiden. Die Prämienverbilligung ist eine Kategorie-Leistung zur Unterstützung der Bezügerinnen und Bezüger in einem bestimmten Ausgabensegment. Es handelt sich dabei um eine häufig erteilte Individualleistung. Das Geld wird direkt an die Krankenkasse der Begünstigten überwiesen und nicht an die Begünstigten selber. Aufgrund der grossen Anzahl an Empfängerinnen und Empfängern muss die Berechnung der Verbilligung rasch und einfach ablaufen. Deswegen wird sie anhand der Steuerdaten berechnet. Im Gegensatz dazu ist die Sozialhilfe eine subsidiäre Leistung, die menschenwürdige Lebensbedingungen gewährleisten soll. Sie ist jeder anderen Form von Hilfe untergeordnet und wird den Begünstigten direkt überwiesen. Sie interveniert in letzter Instanz und wird anhand des gegenwärtig verfügbaren Einkommens der Bezügerinnen und Bezüger berechnet, unter genauer Berücksichtigung ihrer Situation. Ein weiteres Beispiel ist die Hilfe zu Hause, eine Tarifleistung, mit der der Tarif festgelegt wird, den eine Person bezahlen muss, damit sie Hilfe erhält. Die vom EME betroffenen Leistungen sind also unterschiedlicher Natur, was voraussetzt, dass die Funktionslogiken so gut wie möglich den spezifischen Zielen angepasst werden, welche die einzelnen Leistungen verfolgen.

Aus dieser Heterogenität der Leistungen gehen grundlegende Unterschiede hervor, wie z. B. die Zeitlichkeit. Das Sozialhilfebudget wird jeden Monat neu berechnet, wobei die reale Situation des Sozialhilfeempfängers genauestens im Auge behalten wird. Die Prämienverbilligungen wiederum werden einmal pro Jahr berechnet

¹ NB: Die betroffenen Leistungen sind die sieben folgenden bedarfsabhängigen kantonalen Leistungen: Sozialhilfe, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen, Stipendien und Ausbildungsdarlehen, Kantonale Mutterschaftsbeiträge, Hilfe und Pflege für Leistungen, die nicht unter das KVG fallen, Prämienverbilligungen und Subventionen für Kulturgüter.

und den verschiedenen Krankenkassen überwiesen. Es werden keine neuen Berechnungen angestellt – ausser, die Situation der Begünstigten würde sich grundlegend ändern –, denn für diese Art von Leistungen genügt eine Situationsaufnahme des Empfängers. Bei den Stipendien ist der Aspekt der Zeitlichkeit noch einmal anders; sie werden logischerweise pro Ausbildungssemester berechnet.

Diese unterschiedlichen Prinzipien führen auch zu unterschiedlichen wirtschaftlichen Einheiten. Bei der Sozialhilfe werden alle im gleichen Haushalt lebenden Personen berücksichtigt, wohingegen bei der Prämienverbilligung die wirtschaftliche Einheit so einfach wie möglich gestaltet wird: Berücksichtigt werden die antragstellende Person, ihr Ehepartner und ihre Kinder. Dies ermöglicht nicht nur eine einfach durchzuführende Berechnung, sondern auch ein erleichtertes Verfahren für die Antragstellenden (es wird nur ein Minimum an Informationen verlangt) für eine Leistung, die breit angelegt ist und rund 80 000 Personen im Kanton betrifft. Ein anderes Beispiel sind die Stipendien, bei denen das Einkommen der Eltern der begünstigten Person berücksichtigt wird. Es scheint zwar naheliegend, dass das Einkommen der Eltern berücksichtigt wird, wenn eine junge Person einen Antrag auf Stipendien stellt – aber müssen die Eltern deswegen bei allen Leistungen berücksichtigt werden? Weil es für die verschiedenen Leistungen keine einheitliche wirtschaftliche Einheit gibt, kann es auch keinen gemeinsamen Nenner geben, und somit kann auch das EME nicht angewendet werden.

Darüber hinaus stellt sich die Vereinheitlichung aufgrund der Unterschiede bei den derzeitigen Berechnungsarten der Leistungen als äusserst schwierig heraus. Der einzige Berechnungsmodus (EBM) sollte einer Vielzahl an Elementen Rechnung tragen, damit sich alle Leistungen darin wiederfinden und ihre jeweilige Logik beibehalten können. Der EBM würde bei der Berechnung der Mehrheit der Leistungen zu einer zunehmenden Komplexität führen, z. B. bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien, wo weitere Elemente und Korrektive hinzugegeben würden, aber auch bei der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge, deren gegenwärtige Berechnung sehr einfach und auch sehr effizient ist. Auch hier führen die unterschiedlichen Leistungsprinzipien zu unterschiedlichen Berechnungen, die je nach dem mehr oder weniger präzise sein müssen, und die im Falle einer Vereinheitlichung im Vergleich zur aktuellen Situation zu Schwierigkeiten führen würden.

Eine Harmonisierung dieser Leistungen, die einen tiefgreifenden Wechsel hinsichtlich Kultur und Logik jeder einzelnen Leistung voraussetzen würde, ist somit infolge der detaillierten Untersuchung, die während der ersten Phase des EME-Projektes durchgeführt wurde, nicht angebracht. Es ist undenkbar, die Sozialhilfe einmal jährlich anhand eines Einkommens zu berechnen, das aus der letzten Steuerveranlagungsanzeige des Empfängers hervorgeht, und es ist auch nicht vorstellbar, den Betrag der Prämienvergünstigungen einmal monatlich anhand der Lohnauszüge zu berechnen und diese Informationen dann an die Krankenkassen weiterzuleiten, die ihre Beiträge jährlich berechnen. Ebenso wenig wäre es angebracht, Stipendien auf der Grundlage eines anderen Rhythmus als dem der Semester zu berechnen. Eine Harmonisierung würde also das System nicht vereinfachen, sondern seine Verwaltung eher noch komplizierter gestalten und

weder zu mehr Klarheit noch zu mehr Gleichbehandlung führen.

2.2 Wenig Überschneidungen der Leistungen

In der ersten Simulationsphase der EME-Einführung, die von der Universität Neuenburg durchgeführt wurde, konnte ein sehr geringer Anteil an Überschneidungen zwischen den einzelnen Leistungen festgestellt werden. Der Anteil an Überschneidungen widerspiegelt den Anteil an Personen, die mehrere Leistungen gleichzeitig beziehen. Er gibt bspw. an, wie viele Personen Prämienverbilligungen und Sozialhilfe beziehen, oder aber wie viele Personen Prämienverbilligungen, Stipendien und Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen erhalten. Die Studie hat ergeben, dass nur sehr wenige Personen mehrere Leistungen erhalten. Am häufigsten anzutreffen sind Personen, die eine Prämienverbilligung und eine zusätzliche Leistung erhalten. Diese Überschneidung ist jedoch in Bezug auf die Vereinfachung des Systems nicht sehr interessant, denn in Zukunft wird die Berechnung der Krankenkassenverbilligungen vollautomatisch ablaufen. Darüber hinaus entstammen die Informationen, auf die sich die Berechnungen stützen, der letzten Steuerveranlagung (J-2), und sind demzufolge nahezu unbrauchbar für die Berechnung von Leistungen, bei denen die aktuelle Situation berücksichtigt wird, wie Mutterschaftsbeiträge oder Sozialhilfe. Schlussfolgernd macht die Studie der Universität Neuenburg deutlich, dass eine administrative Vereinfachung bei der Datenerfassung die Einführung des EME-Systems nicht unbedingt rechtfertigt. Die Einführung eines solchen Systems wäre angebracht, wenn die in Bezug auf eine Leistung gesammelten Informationen für die Berechnung anderer beantragter Leistungen ebenfalls nützlich wären. Der verminderte Zeit- und Kostenaufwand, der zu erwarten wäre, hängt vom Grad der Überschneidungen der Leistungen ab. Je geringer der Überschneidungsanteil, desto geringer auch der Nutzen.

Analyse der Überschneidungen nach Gesuchsstellenden

	Insgesamt	einmalige Leistung	Überschneidungen				
			Prämienverbilligungen	Stipendien	Mutterschaftsbeiträge	Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	Sozialhilfe
Prämienverbilligungen ¹	30 024	26 392		1227	115	500	2263
Stipendien	1877	1630	237		0	5	40
Mutterschaftsbeiträge	141	87	49	0		2	28
Bevorschussung Unterhaltsbeiträge	671	274	378	5	2		106
Sozialhilfe	3107	871	2208	40	28	106	

Aus der oben stehenden Tabelle wird der geringe Anteil an Überschneidungen ersichtlich. Nur 12% der Personen, die eine Prämienverbilligung erhalten, beziehen gleich-

¹ Bei den Prämienverbilligungen wird die Überschneidung anhand von wirtschaftlichen Einheiten gemacht. So erhalten zwar 1227 Personen Prämienverbilligungen und Stipendien, aber nur 237 beantragen diese. Es gibt nur einen Gesuchsteller je wirtschaftliche Einheit; letztere kann sich aus mehreren Bezügerinnen und Bezügern zusammensetzen.

zeitig eine oder mehrere andere Leistungen. Bei den Stipendien beträgt der Anteil 13%. Bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen beträgt der Überschneidungsanteil 59%. Allerdings handelt es sich hierbei vor allem um Überschneidungen mit den Prämienverbilligungen, die 92% der Überschneidungen ausmachen. Ebenfalls bei den Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen beträgt die Überschneidung mit anderen Leistungen – von den Prämienverbilligungen abgesehen, da diese bereits automatisch berechnet werden und eine Harmonisierung hier am wenigsten angebracht ist – nur 5%. Im Allgemeinen überschneiden sich jedoch höchstens drei Leistungen (eine Person bezieht drei Leistungen gleichzeitig) und weniger als 2% der Leistungsbezügerinnen und -bezüger sind davon betroffen. Diese Ergebnisse machen deutlich, dass es sich bei den vom EME betroffenen Leistungen nicht um Leistungen handelt, die eine Person gleichzeitig mit anderen bezieht. Am häufigsten kommt es bei den Prämienverbilligungen zu Überschneidungen (Prämienverbilligung + andere Leistung). Der Nutzen eines EME scheint also sehr gering.

Auch die Matrix des ITA, die alle Angaben vereint, welche die Begünstigten für die einzelnen Leistungen machen müssen, bestätigt die mangelnde Relevanz des EME-Systems und unterstreicht gleichzeitig, dass sich die für eine jeweilige Leistung notwendigen Informationen auch bei einem hohen Überschneidungsanteil der Leistungen kaum überschneiden. Einzig die persönlichen Informationen, wie Name, Adresse oder Zivilstand, finden sich in allen Leistungen wieder, ansonsten hat jede Leistung ihren eigenen Informationsbedarf. Das Gleiche gilt auch für Belege oder Bestätigungen (wie z. B. Ausbildungsbescheinigung oder Scheidungsurteil), die beigelegt werden müssen, und die sich, je nach Leistung, relativ stark von einander unterscheiden können.

Oft wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der Verwaltungssysteme an verschiedenen Orten mehrmals die gleichen Informationen erteilt werden müssen. Diese Aussage wird zwar nicht in Frage gestellt, jedoch zeigt die Analyse der Überschneidungen, dass die vom EME betroffenen Leistungen sehr gezielt ausgerichtet sind und nicht von den gleichen Personen beantragt werden. Auch dies zeugt von der Heterogenität der Leistungen und bestätigt die Tatsache, dass jede der Leistungen einem bestimmten Bedürfnis entspricht.

Somit tritt der Mitnahmeeffekt, der eigentlich mit der Umsetzung eines EME vermieden werden sollte, nicht ein. Bezieht nämlich eine Person eine einzige Leistung und nur äusserst selten zwei oder mehr, so hat die Reihenfolge, in der die Leistungen beantragt werden, nur geringfügige Auswirkungen. Ohne die minuziöse Erhebungs- und Analysearbeit, die namentlich im Rahmen des Mandates der Universität Neuenburg durchgeführt wurde, wäre diese Schlussfolgerung jedoch nicht möglich gewesen.

Gleichzeitig verliert die Hierarchisierung der Leistungen auch an Relevanz, weil nur ganz selten mehrere Leistungen beantragt werden. Ausserdem setzt eine Hierarchisierung voraus, dass die Leistungen gleichzeitig beantragt werden; wird nämlich bereits eine Leistung erteilt, die sich in der Hierarchie weiter unten befindet, wird die Rangfolge gar nicht erst eingehalten. Ein konkretes Beispiel ist dasjenige eines jungen Mannes im Alter von 21 Jahren, der seit seiner Volljährigkeit Bevorschussungen der Unterhaltsbeiträge in seinem Namen erhält. Er wird ein Studium an der Universität anfangen und hätte

vielleicht Anspruch auf ein Stipendium, das sich weiter oben in der Rangfolge befindet. Die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge wird auch während der Prüfung einer allfälligen Gewährung eines Stipendiums weiterhin getätigt und auch nicht unterbrochen, bis die neue Berechnung des Einkommens inkl. Stipendium vorliegt. Somit ist eine Hierarchisierung nicht angebracht, denn sie hat keinerlei reale Auswirkungen auf Gleichheit und Gleichbehandlung. Sie wäre nur dann angebracht, wenn mehrere Leistungen gleichzeitig in ein und demselben Zeitraum entrichtet würden.

Nichtsdestotrotz ist das Prinzip der Hierarchisierung interessant für eine Person, die Sozialhilfe beantragt, ohne andere Leistungen zu beziehen, die oberhalb der Sozialhilfe liegen. So wird z. B. eine Frau, die gerade ein Kind bekommen hat, als erstes Mutterschaftsbeiträge beziehen können, die vom Betrag der Sozialhilfe abgezogen werden. Die Hierarchisierung muss demzufolge in den Sozialdiensten angewandt werden, wobei dies gegenwärtig bereits getan wird, indem das Prinzip der Subsidiarität befolgt und die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz betrachtet wird. Der Hierarchisierungsmechanismus funktioniert allerdings nur dann, wenn die Informationen zwischen den Leistungen und den Sozialdiensten gut zirkulieren und die Sozialdienste über die Leistungen Bescheid wissen, die gewährt werden oder gewährt werden sollten.

2.3 Entwicklung der Leistungen und des Kontexts

Parallel zum EME-Projekt hat sich seit 2004 ausserdem auch der Kontext verändert. Die von der Umsetzung des EME betroffenen Leistungen haben mehr oder weniger starke Veränderungen durchgemacht, was ihre Funktionsweisen anbelangt. Diese Veränderungen haben sowohl in Bezug auf die Gesuche als auch in Bezug auf deren Bearbeitung sowie auf die Gewährung der Leistungen zu Verbesserungen und Vereinfachungen geführt – Ziele, die ja auch das EME verfolgt.

- a) Bei den Prämienverbilligungen wird seit dem 1. Januar 2009 eine neue EDV-Anwendung eingesetzt. Das neue System ist direkt mit der Kantonalen Steuerverwaltung verbunden, wodurch die Liste der Personen, die allenfalls eine Prämienverbilligung erhalten könnten, automatisch bezogen werden kann. Die Personen werden direkt kontaktiert und brauchen ihren Steuer ausweis nicht mehr einzureichen. Diese Entwicklung stellt einen grossen Schritt in Richtung Automatisierung und Vereinfachung des Verfahrens dar, und zwar nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger.
- b) Auch im Bereich der Stipendien kam es mit dem neuen Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen und seinem Reglement (Inkrafttreten im September 2008 zum Beginn des Studienjahrs 2008/09) zu Veränderungen. Die Berechnungsmethode für die Höhe der Stipendien wurde vereinfacht. Für die neue Berechnung wurde ebenfalls eine neue EDV-Anwendung eingesetzt.
- c) Eine Gesetzesänderung gab es auch bei den Mutterschaftsbeiträgen. Soeben fand die Vernehmlassung des Vorentwurfs zum Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge statt. Ziel dieser Reform ist es, sowohl die geltenden Einkommensgrenzen als auch die Höchstbeträge des monatlichen Beitrages anzuheben. So behält der Vorentwurf einerseits das gegenwärtige System der Beiträge zugunsten von bedürftigen Müttern

bei, weitet aber zugleich den Kreis der potentiellen Begünstigten aus und fügt Leistungen für Mütter ohne Erwerbstätigkeit hinzu.

- d) Auch die Alimentenbevorschussung entwickelt sich weiter; es ist die Rede von der Ausarbeitung eines Gesetzes (momentan bildet ein Erlass die gesetzliche Grundlage). Des Weiteren ist man dabei, eine neue EDV-Anwendung einzusetzen.
- e) Die Subventionen für Kulturgüter werden gegenwärtig ebenfalls überprüft; es soll eine Änderung des Gesetzes und des Reglements vorgenommen werden, die zu Veränderungen auf Ebene der Berechnung führen wird, namentlich durch mehr Klarheit und mehr Präzision in Bezug auf das berücksichtigte massgebende Einkommen.
- f) Ferner soll in Kürze das Sozialhilfegesetz im Rahmen des Konzeptes zur Vorbeugung und Bekämpfung von Sozialhilfemissbrauch revidiert werden.
- g) Schliesslich hat sich auch der Kontext der öffentlichen Verwaltung insgesamt weiter entwickelt, namentlich mit dem Projekt der Harmonisierung der Personenregister (HarmPers). Dieses Projekt basiert hauptsächlich auf der Idee einer zentralen Datenbank.

Die Sitzungen des EME-Projektausschusses, bestehend aus den verschiedenen Vorsteherinnen und Vorstehern der von den bedarfsabhängigen Leistungen betroffenen Ämter und Dienste, ermöglichte zahlreiche Erfahrungsaustausche zwischen den Ämtern und Diensten, die nicht unbedingt gemeinsame Projekte haben. Durch diesen Austausch hat das EME-Projekt zur Weiterentwicklung des Freiburger Kontextes beigetragen, hat es doch die Harmonisierung und Überarbeitung der kantonalen Leistungen ins Laufen gebracht. Somit hat das EME-Projekt innerhalb des Freiburger Dispositivs für mehr Kooperation und Modernisierung gesorgt.

2.4 Situation in den anderen Kantonen

Am 22. Januar 2009 hat das KSA ein interkantonales EME-Treffen mit anderen Kantonen (Genf, Neuenburg, Waadt, Tessin und Basel-Stadt) organisiert, die ein ähnliches Projekt wie das Freiburger EME-Projekt durchführen. Die Projekte unterscheiden sich zwar teilweise erheblich von einander, tragen aber alle den Namen «EME», was zuweilen zum Irrglauben führt, dass alle Kantone in derselben Logik arbeiten und dieselben Ziele verfolgen. Das EME-Treffen führte zu den folgenden Ergebnissen:

- a) Im Kanton Genf wurde am 19. Mai 2005 das Gesetz über das Einkommen, das den Anspruch auf kantonale Sozialleistungen gewährt (*Loi sur le revenu déterminant unifié* [RDU]) verabschiedet. Im *Service de l'assurance-maladie* wurde das EME am 1. Januar 2007 eingeführt, mit dem Gedanken, das EME Schritt für Schritt auch auf die fünf anderen betroffenen Leistungen anzuwenden. Das Genfer EME sah keine wirtschaftliche Bezugsinheit vor und bestand vor allem in einer gemeinsamen Rechnung mit einer Hierarchisierung der Leistungen. Die Berechnung fand auf der Grundlage der neuesten Steuerveranlagung statt (Referenzjahr J-2). Vor Einführung des EME wurden die Prämienverbilligungen anhand der Steuererklärung berechnet. Allerdings sah das Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vor, dass die Bestandteile der Steuererklärung korrigiert

werden und dass die Verbilligung derjenigen Person ausbezahlt wird, die darauf aufgrund ihres gegenwärtigen Einkommens Anspruch hat, oder aber umgekehrt, dass die Verbilligung nicht ausbezahlt wird, weil die Einkünfte der Person gewachsen sind. Die vereinfachte Sichtweise, die mit dem EME-Projekt erzielt werden sollte, hat am 1. Januar 2007 zur Änderung des Gesetzes geführt; es wurde vorgeschlagen, die Zuteilung von Verbilligungen ausschliesslich auf die Steuerveranlagung des Jahres J-2 abzustützen und die manuell durchgeführten Änderungen abzuschaffen, und zwar sowohl dann, wenn die Einkünfte in der Zwischenzeit gestiegen als auch dann wenn sie gesunken sind. Hauptargument war, dass sich die Situation von alleine wieder einpendeln würde und dass Prämienverbilligungen – im Gegensatz zu den Fürsorgeleistungen, die ein Existenzminimum sicherstellen – nicht dermassen entscheidend seien. Die Abstützung auf das Referenzjahr J-2 stiess rasch an ihre Grenzen. Am 19. März 2007 hat eine Person Einspruch gegen eine Verweigerung der Prämienverbilligung erhoben, weil sich ihre wirtschaftliche Lage stark verändert hatte (infolge einer Scheidung hatte sich ihr Einkommen um die Hälfte verringert). Weil der *Service de l'assurance-maladie* den Einspruch abgelehnt hatte, zog die Person am 17. Januar 2008 weiter vor das Kantonsgericht. Dieser zweite Einspruch wurde am 19. Juni 2008 (s. Entscheid *Tribunal cantonal des assurances sociales*, ATAS/724/2008) im Sinne von Art. 65 Abs. 3 KVG gutgeheissen. Dieser Artikel verlangt von den Kantonen ein flexibles Verfahren in Bezug auf die Zuteilung von Prämienverbilligungen, sodass die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden können. Seit diesem Zeitpunkt wird das EME nicht mehr angewendet. Bereits ist eine neue Entwicklung des Projekts in Planung, die an das Programm der Online-Verwaltung anknüpft. Das EME wird so auf eine grössere Anzahl Leistungen anwendbar sein, das stärker auf ein Projekt einer gemeinsamen Datenbank orientiert.

- b) Der Kanton Waadt hat gleichzeitig mit verschiedenen anderen Reformen zur Modernisierung der kantonalen Leistungen ein EME-Projekt lanciert. Seit 2004 kam es in der kantonalen Sozialpolitik im Bereich der Ausbildungs- und Wohnbeihilfen zu drei grossen Reformen: Einführung des *Revenu d'Insertion* (Eingliederungseinkommen, RI), Abschaffung der Schwelleneffekte zum Zeitpunkt der Einführung des RI, Einführung einer individuellen Wohnbeihilfe. Des Weiteren ist gegenwärtig ein Gesetzesvorentwurf in Vernehmlassung, mit dem die RI-Normen und die Normen der Stipendien vollständig harmonisiert werden sollen. Demzufolge ist das EME-Vorgehen in einem übergreifenden Prozess zur Modernisierung und Koordination der Modalitäten für den Leistungszugang verankert. Die Grundsätze des EME (WBE, EBM und Hierarchisierung) werden nur auf vier der zwölf Leistungen angewendet, die vom Projekt betroffen sind¹. Diese vier Leistungen sind gleichartig, was ihre Funktionsweisen und ihre Art anbelangt. Im Übrigen ist die Sozialhilfe nicht Teil des Projektes. Auf Organisationsebene bestehen keinerlei Absichten hinsichtlich der Schaffung von zentralen Anlaufstellen oder der Zusammenle-

¹ Die vier Leistungen sind: Prämienverbilligungen, individuelle Hilfe für den Wohnungsbau, Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und Stipendien.

gung der Leistungen. Das EME ist in erster Linie ein Management- und Steuerungstool für die öffentlichen Politiken in Form einer gemeinsamen Datenbank, das gleichzeitig einen Wechsel des gegenwärtigen Informatiksystems ermöglicht, welches mittlerweile veraltet ist.

- c) In Neuenburg ist 2005 das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen (*Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, LAPS*) in Kraft getreten. Dieses Gesetz, das fünf kantonale bedarfsabhängige Leistungen betrifft, führt die verschiedenen EME-Instrumente ein: WBE, EBM, Hierarchisierung der Leistungen, zentrale Datenbank und regionale Anlaufstellen für Sozialversicherungsfragen. Im Frühling 2008 sind Reglemente in Bezug auf die wirtschaftliche Bezugseinheit und die Berechnungsmethode in Kraft getreten; das EME ist gegenwärtig jedoch noch nicht am Laufen. Fehlen noch Richtlinien, die die Funktionsweisen des EME näher bestimmen. Zurzeit sind Simulationen in Gange, mit denen versucht wird, die Auswirkungen der Einführung des EME auf ein Minimum zu beschränken, indem die Skalen jeder Leistung auf den neuen einzigen Berechnungsmodus angepasst werden. Zahlreiche Fragen in Bezug auf die Praxis bleiben derweil noch offen. Konkret hat das Neuenburger EME-Projekt bis jetzt zur Annahme der Schaffung von regionalen Anlaufstellen für Sozialversicherungsfragen geführt, welche die Organisation der Sozialhilfe rationalisiert und vereinfacht. Diese Anlaufstellen können mit der Regionalisierung verglichen werden, die im Kanton Freiburg mit der Schaffung der regionalen sozialen Anlaufstellen durchgeführt wird. Eine konkrete Operationalisierungsphase des EME ist hingegen noch nicht vorgesehen.
- d) Das Tessin ist ein besonderes Beispiel für das EME. Das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen aus dem Jahr 2000 (*Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, LAPS*) harmonisiert und koordiniert vier Leistungen: kantonale Arbeitslosenzulage, Ergänzungszulage für Kinder, Kleinkinderzulage (immer abgestimmt auf die Kinderzulage) und die Sozialhilfe. Diese vier Leistungen sind gleichartig, was ihre Funktionsweisen und ihre Art anbelangt, ausserdem ergänzen sie sich. Folglich kommt es bei diesen Leistungen häufig zu Überschneidungen. Das System zielt ferner darauf ab, mit einer oder mehreren dieser Leistungen ein Existenzminimum sicherzustellen. Im ursprünglichen Projekt waren auch die anderen kantonalen Leistungen vom EME betroffen: Sozialzulage für Schulgeld, Ausbildungszuschuss und Ergänzungsleistung für Umschulung und berufliche Fortbildung. Diese Leistungen wurden vom Projekt ausgeschlossen. Einzig die gleichartigen Leistungen wurden berücksichtigt, deren Koordination einen wirklichen Sinn für die Leistungsempfängerinnen und -empfänger ergab, von denen eine Vielzahl mehrere dieser Leistungen bezieht. Die Prämienverbilligung wird auch auf die EME-Leistungen abgestimmt, jedoch nur aufgrund der Tatsache, dass alle Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistungen Verbilligungen erhalten müssen. Eine derartige Koordination ist auch im Kanton Freiburg möglich, indem bei den betroffenen Diensten ein automatisiertes Informationsaustauschsystem eingeführt wird.

- e) Der Kanton Basel-Stadt hat ebenfalls ein EME-System für die gleichartigen Leistungen eingerichtet. Die Sozialhilfe wurde, genau wie im Kanton Waadt, vom System ausgeschlossen. Dabei ging es insbesondere darum, die Schwelleneffekte im Leistungssystem zu vermindern und die Auswirkungen der Leistungen auf das verfügbare Einkommen zu koordinieren. Da der Kanton nur aus drei Gemeinden besteht, war es besonders wichtig, eine kantonale «Philosophie» und ein einheitliches System zu haben. Durch die EME-Reform war es auch möglich, veraltete Informatiksysteme zu ersetzen, insbesondere dasjenige der Prämienverbilligungen.

Die Arbeiten, die in den anderen Kantonen durchgeführt wurden und den Namen «EME» tragen, vereinen somit Projekte mit unterschiedlichen Parametern. Die Kantone Genf oder Waadt z. B. sprechen zwar vom EME, ihre Projekte haben jedoch nur wenig Ähnlichkeit mit dem Freiburger Projekt. Es besteht zwar der Wunsch nach Harmonisierung und Modernisierung, aber sowohl die Beurteilungsbedingungen für die Leistungen als auch die ihnen zugrundeliegenden Logiken sowie die Instrumente für die Koordination der Leistungen sind verschieden. Folglich sind die interkantonalen Vergleiche limitiert, denn Leistungen, Ziele und Mittel unterscheiden sich stark voneinander. Darüber hinaus ist eine Harmonisierung durch ein EME angebracht, wenn die Zahl der homogenen Leistungen gross ist und/oder ein erheblicher Anteil an Überschneidungen zwischen den Leistungen vorliegt. Diese Bedingungen werden im Kanton Freiburg nicht erfüllt.

3. ERKENNTNISSE

Die Zweckmässigkeit des EME, wie sie im Bericht Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat vorgesehen ist, hat nicht nur unter den Feststellungen, die aus der oben stehenden Analyse hervorgehen, sondern auch unter den neusten Verbesserungen des Dispositivs gelitten.

- Die Koordination unter den Diensten ist zwar äusserst wichtig, aber nur unter denjenigen, die gemeinsame Nutzerinnen und Nutzer haben. Beziehen die Bezügerinnen der Mutterschaftsbeiträge keine anderen vom EME betroffenen Leistungen, verlieren der Informationsaustausch und die gemeinsame Datenbank ihre Zweckmässigkeit. So sind die Leistungen, die koordiniert werden könnten – soll heissen: Leistungen, die auf kantonaler Ebene eingesetzt werden –, vielleicht nicht unbedingt Leistungen, die zusammenpassen. Dies geht aus dem Tessiner Beispiel hervor, wo einzig diejenigen Leistungen, die sich ähneln und von den gleichen Empfängerinnen und Empfängern bezogen werden, harmonisiert worden sind. Es sollten vielmehr Dienste wie die regionalen Sozialdienste (RSD) und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) koordiniert werden, die eine gemeinsame Empfängerschaft haben. Dies bekräftigt die Ergebnisse der Evaluation der Massnahmen für die soziale und berufliche Eingliederung im Kanton Freiburg, die von den Professoren Bonoli und Flückiger durchgeführt wurde und die Wichtigkeit einer guten Koordination zwischen RSD und RAV verdeutlicht. Hier wird zudem einmal mehr die Zweckmässigkeit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) bewiesen.

- Die starke Verschiedenheit der Leistungen macht einerseits ihre Harmonisierung so kompliziert, erklärt andererseits aber auch die geringe Anzahl an Überschneidungen. Die Freiburger EME-Leistungen sind nämlich sehr zielgerichtet und entsprechen besonderen Bedürfnissen. Die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen hingegen haben im Allgemeinen nicht alle diese Bedürfnisse, zumindest nicht alle zur gleichen Zeit. Auch wenn die Dienste die Informationen unter einander austauschen, so sind diese zwischen zwei Anträgen schon wieder veraltet und die antragstellende Person muss ihre persönlichen Angaben erneut machen.

Dennoch haben die durchgeführten Arbeiten den Bedarf an Steuerung, Transparenz und Harmonisierung bestätigt und hervorgehoben, die im Bericht Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat ausgewiesen werden. Ausserdem haben diese Arbeiten verschiedene Schwierigkeiten, ja Lücken ans Licht gebracht, insbesondere im Sozialhilfedispositiv. Die anderen Dispositive haben nämlich ihre Funktionsweisen bereits verbessert, wie vorher bereits erwähnt wurde, namentlich aufgrund der Impulse der Arbeiten, die im Bereich des EME durchgeführt wurden. Darüber hinaus haben die anderen Leistungen – mit Ausnahme der Hilfe zu Hause – eine einzige zentrale Anlaufstelle, wodurch sich die Steuerung leichter gestaltet und die Probleme in Bezug auf die Harmonisierung und die Weitergabe von Daten zwischen den einzelnen Diensten, die ein und dieselbe Leistung verwalten, vermieden werden können. Demnach sind die weiterhin bestehenden Schwierigkeiten vorwiegend im Dispositiv der Sozialhilfe zu beobachten:

- Durch die Analyse der Abläufe in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern, die in den Diensten durchgeführt wurden, hat sich herausgestellt, dass die einzelnen Dienste für die Betreuung sehr unterschiedliche Verfahren und Modalitäten anwenden, wobei die vom Staatsrat erlassenen Sozialhilferichtsätze eingehalten werden. Ein einheitliches Verfahren würde für mehr Gleichbehandlung sorgen und die Weitergabe der Dossiers zwischen den Sozialdiensten bei einem allfälligen Wohnortwechsel vereinfachen.
- Auch in Bezug auf den Zugang zu den Daten, die für die Steuerung des Systems notwendig sind, wurden Schwierigkeiten beobachtet. Es ist sehr schwierig, an die gewünschten Statistikdaten über eine bestimmte Bevölkerungskategorie zu gelangen, bspw. über die Jugendlichen (Bsp.: Studie der kantonalen Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten). Das System ist nicht für Informationsgesuche geschaffen. Dies wurde bei der Erhebung der Daten im Rahmen des EME-Projektes für die Simulation deutlich, wo es extrem kompliziert und zeitaufwändig war, die Basisangaben aus den verschiedenen EDV-Anwendungen herauszufiltern. Es mussten spezifische Programme geschaffen werden, um an die gewünschten Informationen zu gelangen. Weitere Beispiele bestätigen, wie schwierig es ist, Daten zu erheben, wie z. B. der Datentransfer ans Bundesamt für Statistik, wo der Zeitraum zwischen dem ersten und dem letzten Transfer eines Sozialdienstes sehr lange dauern kann. Die Datenerhebung für die zuvor erwähnte Evaluation der Professoren Bonoli und Flückiger war ebenfalls zeitaufwändig und kompliziert und es kam zu Rechnungsproblemen zwischen den Applikationen. Auch die Fusion der verschiedenen Datenbanken der So-

zialdienste war problematisch, da sie nicht dieselben Informationen enthielten und diese auch nicht auf die gleiche Weise eingegeben worden waren.

Zusammenfassend steht die Umsetzung eines EME in keinem Verhältnis zu den grundlegenden Zielen und Erwartungen des Berichtes Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat. Die betroffenen bedarfsabhängigen Leistungen haben nämlich ihr System in diesem Sinne bereits verbessert, indem sie auf mehr Effizienz, mehr Einfachheit und mehr Gleichheit unter den Empfängerinnen und Empfängern abzielen. Die Bedürfnisse und Lücken, welche die Analyse des EME-Projektes bestätigt hat, bleiben auch weiterhin von Interesse, hauptsächlich für das Sozialhilfesystem. Im jetzigen Stadium ist ein EME-Konzept nicht mehr vernünftig bzw. nicht mehr gerechtfertigt.

4. SCHLUSS

Die Arbeiten, die bis jetzt im Rahmen des Projektes für die Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens (EME) für bedarfsabhängige Leistungen durchgeführt wurden, haben zu unterschiedlichen Feststellungen geführt, die die Zweckmässigkeit des EME erneut in Frage stellen. Im gegenwärtigen Stand des Projektes ist die Umsetzung eines einheitlichen massgebenden Einkommens nicht vernünftig bzw. gar nicht mehr gerechtfertigt, da die betroffenen Leistungen zu unterschiedlich und die Anzahl gemeinsamer Bezügerinnen und Bezüger zu gering sind. Die Koordination dieser Leistungen verliert ihren Sinn, wenn der Überschneidungsanteil zwischen den Leistungen schwach ist und sich die Informationen, die es braucht, um über die Gewährung der Leistungen zu entscheiden, von einer Leistung zur anderen vollkommen unterscheiden. Anders gesagt: Das empfohlene EME-Umfeld würde zu einem verhältnisswidrigen Verwaltungsaufwand führen. Seit der Lancierung des Projektes und namentlich dank dessen Impulsen haben ausserdem alle betroffenen Leistungen – ausser der Sozialhilfe – ihr System verbessert, in dem sie auf mehr Effizienz, mehr Einfachheit und mehr Gleichheit unter den Empfängerinnen und Empfängern abzielen. Die Koordination der Berechnungsmodalitäten zwischen Prämienverbilligung und Stipendien bspw. wurde im September 2008 abgeschlossen, und zwar mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Stipendien und Studiendarlehen und dem dazugehörigen Reglement, das die Anwendungsmodalitäten dieses Gesetzes bestimmt.

Die anderen Kantone, die eine Harmonisierung der Berechnung des massgebenden Einkommens für bestimmte Leistungen planen, haben sich auf jene Leistungen beschränkt, die sich ähnlich sind; kein Kanton hat alle kantonalen Leistungen berücksichtigt, wie dies im Freiburger Projekt vorgesehen war.

Allerdings bleibt der Bedarf an Koordination und Transparenz, der aus dem EME-Projekt ersichtlich wurde, vor allem für das Sozialhilfedispositiv bestehen. Die angesprochenen Bedürfnisse werden im Übrigen bereits in anderen Bereichen berücksichtigt, namentlich im Projekt zur Harmonisierung der Personenregister und in demjenigen zur Harmonisierung des administrativen Umfelds der Schulen. Somit sind die festgestellten Harmonisierungsbedürfnisse eine logische und unvermeidbare Folge der Entwicklung unserer Verwaltung und unserer Gesellschaft; auch dies wurde in den anderen Kantonen festgestellt, wo bereits Verbesserungsmassnahmen getroffen

worden sind. Folglich ist eine Modernisierung des Sozialhilfedispositivs – das aus dem Jahre 1991 stammt! – unerlässlich und unumgänglich, um die festgestellten strukturellen und organisatorischen Probleme zu bewältigen. Erste Analysen in Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Konzeptes zur Prävention und Bekämpfung von Sozialhilfemissbräuchen bestätigen diese Notwendigkeit ebenfalls.

Die Modernisierung betrifft sowohl den rechtlichen als auch den organisatorischen und den strukturellen Bereich des Sozialhilfesystems. Rechtlich gesehen sollen dank verschiedener Umgestaltungen die notwendigen organisatorischen und strukturellen Änderungen im Sozialhilfegesetz (SHG) verankert werden. Auf organisatorischer Ebene soll die Vereinheitlichung der Verfahren zur Einführung eines Protokolls für die Betreuung und zu einer Koordination der Einzelheiten der administrativen Bearbeitung führen. Eine Harmonisierung der Sozialhilfedaten soll ausserdem in der Schaffung einer kantonalen Datenbank münden. Für die Koordination der Dateneingabe zur Steuerung und Verteilung der Soziallasten zwischen Staat und Gemeinden soll eine gemeinsame IT-Architektur eingerichtet werden. Auf struktureller Ebene schliesslich führen die Harmonisierungsbedürfnisse zu einer Senkung der Anzahl regionaler Sozialdienste, so wie dies bereits im Konzept zur Vorbeugung und Bekämpfung von Sozialhilfemissbräuchen vorgesehen ist. Darüber hinaus soll eine Modernisierung durch die Einführung eines automatisierten Informationsaustauschsystems kurzfristig gesehen eine breiter gefasste, harmonische Abstimmung mit den anderen im Kanton Freiburg verfügbaren Sozialleistungen sowie auch mit den verschiedenen Sozialhilfepartnern fördern. Dazu sollen einerseits die Arbeiten verwendet werden, die im Rahmen des EME-Projektes bereits durchgeführt worden sind, andererseits kann auch die Beibehaltung der zu diesem Zweck auf die Beine gestellten Arbeitsgruppe zu dieser Entwicklung beitragen. Für die grundlegende Modernisierung des Sozialhilfedispositivs und die Koordination mit den anderen Sozialleistungen braucht es eine strenge und konsequente Steuerung, umso mehr als die besagten Veränderungen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchgeführt werden müssen.

Angesichts der durchgeführten Arbeiten und des vorliegenden Berichts schliesst sich der Staatsrat dem Steuerungsausschuss des EME-Projektes an und beschliesst:

1. auf die Einführung eines EME und die Ausarbeitung eines Gesetzes zur Harmonisierung und Koordination

der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, so wie sie im Bericht Nr. 280 des Staatsrates an den Grossen Rat vorgesehen war, zu verzichten;

2. das ausgearbeitete Modell des einheitlichen Berechnungsmodus als Referenz für die verschiedenen vom Staat erteilten bedarfsabhängigen Leistungen beizubehalten, unter Vorbehalt der den einzelnen Bereichen zugrundeliegenden Besonderheiten;
3. unverzüglich Modernisierungsarbeiten am Sozialhilfedispositiv vorzunehmen;
4. die Arbeitsgruppe, die im Rahmen des EME-Projektes geschaffen wurde, beizubehalten, um die Koordination und die Übermittlung der nützlichen Daten zwischen den Diensten, die bei der Handhabung der im Kanton verfügbaren Sozialleistungen involviert sind, zu vereinfachen und zu automatisieren.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Abkürzungen:

ALV	Arbeitslosenversicherung
IV	Invalidenversicherung
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
FIND	Finanzdirektion
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
LAPS	<i>Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali</i>
SHG	Sozialhilfegesetz
EBM	einzigster Berechnungsmodus
EME	einziges massgebendes Einkommen
KSA	Kantonales Sozialamt
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
RSD	Regionaler Sozialdienst
WBE	wirtschaftliche Bezugseinheit