

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (après-midi) 18 mars 2015

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

24 2014.RRGR.1203 Motion 264-2014 Müller (Orvin, UDC) Allocation des fonds de la compensation des charges dans les communes

N° de l'intervention: 264-2014
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 24.11.2014
Déposée par: Müller (Orvin, UDC) (porte-parole)
Grivel (Biel/Bienne, PLR)
Cosignataires: 26
Urgence: accordée le 22.01.2015
N° d'ACE: 218/2015 du 25 février 2015
Direction: SAP

Allocation des fonds de la compensation des charges dans les communes

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier le cadre légal afin que les communes dépensent conformément à leur affectation les fonds qui leur sont versés dans le cadre de la compensation des charges.

Développement

Depuis 2013, le canton soutient les communes dans le financement des services sociaux en leur versant des forfaits destinés au personnel administratif et aux cadres. En revanche, il n'y a aucun mécanisme de contrôle qui permette d'établir si les communes allouent bien ces forfaits, qui sont couverts à 50 pour cent avec les fonds de la compensation des charges, conformément à leur destination première.

Selon des recherches menées par le Bieler Tagblatt (27.9.2014), la Direction des affaires sociales de Bienne n'a jamais reçu ces forfaits qui auraient pu alléger les charges des services sociaux ou permettre de renforcer l'administration et les prestations des services sociaux. Concrètement, s'il est vrai que le canton a versé à la ville de Bienne approximativement 1,5 million de francs pour le financement de postes importants, afin de lui permettre de compléter ses ressources en personnel, l'exécutif de la ville a dépensé cet argent non pas dans le domaine social, mais à d'autres fins.

Dans le Bieler Tagblatt du 27.9.2014, on lit ceci : « Déjà l'an dernier, il était prévu de réorganiser les services sociaux. L'intention était de mettre sur pied ce qu'il est convenu d'appeler des équipes inscriptions pour de premières clarifications, chaque équipe étant conduite par une personne responsable. Selon Madame Regula Unteregger, cheffe de l'Office cantonal des affaires sociales, l'argent versé pouvait précisément servir à de tels projets. Mais comme le conseil municipal de Bienne n'a pas autorisé la création de ces postes, la réorganisation a été stoppée [trad.] ».

L'utilisation de fonds de la compensation des charges à d'autres fins que leur destination première semble être une pratique courante dans les communes. Les communes ignorent ainsi l'intention du canton de soutenir le domaine social.

Motivation de l'urgence

Il faut combler le plus rapidement possible cette lacune législative concernant l'utilisation des fonds de la compensation des charges. Le canton n'a pas intérêt en effet à ce que l'argent soit dépensé à des fins contraires à sa destination première.

Réponse du Conseil-exécutif

Le motionnaire charge le Conseil-exécutif de modifier le cadre légal afin que les communes dépensent conformément à leur affectation les fonds qui leur sont versés dans le cadre de la compensation des charges.

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) étudie déjà les adaptations nécessaires dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc), cela avec le concours de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de l'Association des communes bernoises.

Conformément à l'article 80, lettres *b* et *c* de la loi sur l'aide sociale (LASoc), les frais de traitement et de perfectionnement du personnel spécialisé et du personnel administratif employé par les services sociaux, ainsi qu'une part du travail de direction, peuvent être imputés à la compensation des charges de l'aide sociale. Le coût est ainsi assumé solidairement par le canton et les communes. Bien qu'il ait fait ses preuves, ce régime de financement requiert d'être mis à jour, d'autant que sa complexité s'est encore accrue suite à l'introduction du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. Une révision de l'OASoc est suffisante pour faire ces adaptations.

Le canton verse à tous les services sociaux un forfait par poste à plein temps de personnel spécialisé ou administratif qui dépend du nombre de cas traités. Les communes disposent d'une certaine marge de manœuvre, selon leur système salarial ou la structure d'âge de leur personnel. Beaucoup utilisent cette latitude pour doter le service social de ressources supplémentaires, certaines à d'autres fins.

Le Conseil-exécutif estime comme le motionnaire, dont il partage le but, que ce régime est à corriger pour faire face à la problématique évoquée. Diverses possibilités sont envisageables, à examiner selon le coût de la mise en œuvre (forfait avec remboursement, plafond avec décompte salarial effectif ou autre). Il convient de les coordonner avec les autres ajustements requis en ce qui concerne les frais de traitement, qui ne nécessitent pas une adaptation de la loi.

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

Mathias Müller, Orvin (UDC). Heute Morgen wurde mir gesagt, ich hätte ein etwas abstruses Staatsverständnis. Ich hoffe, dass ich mit dem nächsten Vorstoss im Rat trotzdem durchdringe, und zwar auch auf der Fensterseite. Hier geht es weder um das Staatsverständnis noch um irgendwelche parteipolitischen Ideologien, sondern um Redlichkeit. Es geht um den Lastenausgleich, insbesondere um die Pauschalen, mit denen der Kanton den Gemeinden unter die Arme greift. Meine Motion hat zum Ziel, dass diese Pauschale von den Gemeinden entsprechend der Absicht des Kantons eingesetzt wird. Das heisst, die Gemeinden sollen sie nicht mehr zweckentfremdet verwenden können. Der Kanton finanziert mittels Pauschalen die Stellen von Fachkräften in den Sozialdiensten. Das wird kontrolliert. Werden diese Stellen in den Gemeinden nicht geschaffen, fliesst auch kein Geld. Das ist logisch und absolut nachvollziehbar. Seit 2013 finanziert der Kanton mittels Pauschalen auch Stellen für Leitungs- und Administrationspersonal in den Sozialdiensten mit. Auch das ist nachvollziehbar und logisch. Weder logisch noch nachvollziehbar ist jedoch die Tatsache, dass da die Kontrollen fehlen. Das bedeutet, dass das Geld auch fliesst, wenn die Gemeinden diese Stellen nicht schaffen. Das ist unter anderem in der Stadt Biel passiert. Dort wurde gemäss Recherchen des «Bieler Tagblatts» Geld für dreizehn Stellen kassiert: Die 1,5 Mio. Franken flossen in die Stadtkasse, die entsprechenden Stellen wurden jedoch durch die Stadt Biel nie geschaffen. Aus der Antwort des Regierungsrats geht hervor, dass dies kein Einzelfall war. Vielmehr soll das auch in anderen Gemeinden gang und gäbe sein. Meines Erachtens kann und darf es nicht sein, dass der Kanton die Gemeinden in bester Absicht finanziell unterstützt, dass sich indessen die Gemeinden nicht an diese Absicht halten oder sich sogar darum foutieren. Wie gesagt, hat das weder mit Ideologie noch mit Parteipolitik zu tun, sondern mit Redlichkeit und Fairness gegenüber dem Kanton und den Bürgern, die diese Pauschalen mit ihren Steuergeldern mitfinanzieren. In dem Sinn hoffe ich, dass der Rat diese Motion unterstützen kann.

Monika Gyga-Böniger, Obersteckholz (PBD). Der Text gemäss Motion verlangt von der Regierung, die Gesetzesgrundlage dahingehend zu ändern, «dass die Gemeinden die finanziellen Mittel aus dem kantonalen Lastenausgleich zweckgebunden einsetzen müssen». In der Begründung erkennen wir jedoch, dass es in diesem Vorstoss eigentlich nur um die Gelder geht, welche die Sozialdienste im Rahmen der Finanzierung des Sozialdienstpersonals erhalten. Wenn wir davon ausgehen, dass nicht die Begründung, sondern der Motionstext ausschlaggebend ist, versteht die BDP den Vorstoss so, dass alle Gelder aus dem Lastenausgleich, welche die

Gemeinden erhalten, zweckgebunden zu verwenden sind. Ist eine solche Regelung richtig, möglich und nötig? Ist sie mit einem vertretbaren Kontrollaufwand überprüfbar? Und: Wo bleibt letztlich der Handlungsspielraum der Gemeinden? – Und die Gemeinden haben Handlungsspielraum; sie sind in dieser Frage autonom. Wir wissen es alle: Der Motionstext allein ist massgebend, nicht die Begründung. Zudem ist in diesem Text auch nur von den Gemeinden die Rede. Sehr viele Gemeinden haben den Sozialdienst jedoch in einer anderen Form geregelt. Mir fällt an dieser Stelle der Gemeindeverband ein. Die BDP hat den Eindruck gewonnen, diese Motion stehe in einem sehr engen Zusammenhang mit den Problemen der Stadt Biel, des Sozialdiensts Biel und des Personalbereichs von Stadt und Sozialdienst Biel. Die Presse hat viel darüber berichtet. Die Umsetzung dieser Forderung ist aus Sicht der BDP überhaupt nicht zielführend. Dabei stützen wir uns genau auf den Text der Motion. Deshalb lehnen wir diese Motion einstimmig ab. Das Postulat könnten einige wenige unterstützen, aber nur im Hinblick auf die Information der Regierung, dass im Rahmen der Gesamtkonzeption der Revision des Sozialhilfegesetzes per 2017 diese Thematik bereits aufgegriffen wurde. Die Mehrheit lehnt aber auch das Postulat ab, und zwar, weil der Motionstext etwas anderes fordert, als wir in der Begründung vernommen haben.

Christine Schnegg-Affolter, Lyss (PEV). Die EVP unterstützt bei diesem Anliegen die Stossrichtung der Motionäre und hat sie so verstanden, wie es in der Begründung steht. Beim Nachfragen haben wir ebenfalls festgestellt, dass es tatsächlich Gemeinden gibt, in denen es schwierig ist, vom Finanzverwalter das Geld aus dem Lastenausgleich, das für die Administration, aber vor allem auch für die Weiterbildung der Angestellten im Sozialdienst gedacht ist, zu erhalten. Bei kleineren Gemeinden oder eben bei regionalen Sozialdiensten ist das Problem weniger gross. Problematischer, zu diesem zweckgebundenen Geld zu kommen, kann es aber in grösseren Gemeinden sein. So haben wir es jedenfalls von Fachpersonen erfahren. Wir sind wie der Regierungsrat der Meinung, dass es hier eine Korrektur braucht. Wir denken zudem, dass man diese ganze Geschichte auch gleich für die Ausgestaltung der Forderung bei der Revision des Sozialhilfegesetzes betrachten muss. Es kann aber gut sein, dass der Regierungsrat zum Schluss kommt, es sei dafür keine Gesetzesänderung notwendig, sondern man könne dieses Anliegen auf Verordnungsstufe neu regeln. Deshalb und auch, weil der Motionstext etwas verwirrend ist, unterstützt die EVP die Forderung höchstens als Postulat.

Maria Esther Iannino Gerber, Hinterkappelen (Les Verts). Als Departementsvorsteherin Soziales möchte ich dem Motionär ganz klar widersprechen: Unsere Gemeinde, Wohlen bei Bern, verwendet diese Gelder ausschliesslich für den Sozialdienst. Immerhin hat er in seiner Motion unterstellt, dass die Pauschalen für Administrativ- und Leitungspersonal zweckentfremdet werden. Ich bezweifle, dass diese Behauptung überhaupt der Realität entspricht. Sozialarbeitende sollten von administrativen Arbeiten entlastet werden, damit sie sich auf ihre Kernaufgabe, die Beratung der Sozialhilfebeziehenden, konzentrieren können. Insofern sind die Pauschalen zu befürworten. Persönlich bin ich der Meinung, dass es dafür eigentlich keine Gesetzesänderung braucht. Eine Verordnung würde letztlich reichen. Wichtiger wäre mir, dass man klar definieren würde, welche Arbeitsgattungen überhaupt als Leitungs- oder administrative Arbeiten gelten, wenn man denn etwas ändert. Damit wäre dies für alle Sozialdienste klar. Die grüne Fraktion wird diese Motion nicht annehmen. Einige wenige würden ein Postulat unterstützen.

Peter Brand, Münchenbuchsee (UDC). Maria Iannino hat es vorhin gesagt: Es geht um Administrativpersonal, welches in manchen Gemeinden ein Problem bildet. Es kann durchaus sein, dass in Wohlen das Geld für den eigentlichen Zweck eingesetzt wird. Es gibt aber offensichtlich neben Biel auch andere Gemeinden, die das Geld für Zwecke einsetzen, für die es nicht gedacht ist. Klar ist, dass bei den Sozialarbeitenden kontrolliert wird, wofür das Geld eingesetzt wird, das man vom Kanton bekommt, beim Administrativpersonal hingegen offenbar nicht. Wenn es Gemeinden gibt, die sich nicht an den vorgesehenen Verwendungszweck dieser Mittel halten, muss man seitens des Kantons eingreifen. Es kann nicht sein, dass der Kanton mit der Giesskanne Geld verteilt und die Gemeinden damit nachher machen, was sie wollen. Nicht alle, aber es gibt solche Gemeinden. Der Regierungsrat scheint begriffen zu haben, worum es bei dieser Motion geht. Ich verstehe nicht ganz, weshalb die BDP sie nicht unterstützen kann, denn die Motionsforderung ist relativ offen formuliert. Danach wird begründet, weshalb man sie stellt und was man mit dieser offenen Formulierung verlangt. Von daher ist dies klar. Allenfalls gibt es eine Gesetzesänderung, und man kann immer noch darüber diskutieren, in welche Richtung sie gehen soll. Aber die

Begründung ist klar und gibt die Stossrichtung vor. Ich finde, man könne der Motion deshalb in der vorliegenden Form zustimmen, auch wenn der Motionstext wenige Details enthält. Die Regierung will den Vorstoss als Postulat annehmen. Die SVP unterstützt die Forderung von Mathias Müller als Motion. Für uns ist wirklich begründet, dass man etwas macht. Der Kanton muss aktiv werden. Es kann nicht sein, dass das Geld einfach für Zwecke verwendet wird, für die es nicht vorgesehen ist. Ich bitte den Rat im Namen der SVP-Fraktion, die Motion in der vorliegenden Form zu unterstützen.

Patric Bhend, Steffisbourg (PS). Ich nehme es vorweg: Die SP-JUSO-PSA-Fraktion toleriert Zweckentfremdung von kantonalen Geldern durch die Gemeinden überhaupt nicht. Deshalb ist sie bereit, den vorliegenden Vorstoss in der starken Form der Motion zu unterstützen. In der Begründung geht der Motionär zwar spezifisch auf die Thematik bei der Finanzierung der Sozialdienste ein. Der Regierungsrat beschränkt sich deshalb in seiner Antwort ausschliesslich auf dieses Gebiet und stellt mit Recht fest, dass genau in diesem Bereich eine Korrektur auf Verordnungsstufe möglich ist. Das ist richtig. Die SP unterstützt den Vorstoss jedoch in der Form einer Motion, weil im Motionstext alle Mittel aus dem Finanzausgleich einfließen. Die SP ist klar der Meinung, dass alle Gelder aus dem Finanzausgleich ihrem Zweck entsprechend verwendet werden müssen. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, reichen gemäss unserer Einschätzung die Anpassungen auf Verordnungsstufe nicht. Ich gebe ein Beispiel: In einer Gemeinde wurden Gelder aus dem Finanzausgleich, die eigentlich für die Jugendarbeit vorgesehen wären, im Bereich der Kultur eingesetzt. Natürlich sind dort die Grenzen manchmal etwas fließend. Aber effektiv wird das gemacht, und auch das ist nicht richtig. Die Gelder sollen für den Zweck eingesetzt werden, für den sie bestimmt sind. Auf Gemeindeebene habe ich zudem oft erfahren, dass Gelder viel lockerer sitzen, wenn man eben sagen kann, sie würden über den Lastenausgleich abgerechnet. Oft wurde ganz offen gesagt, man könne einer Sache gut zustimmen, das komme sowieso in den Lastenausgleich. Die SP erwartet deshalb, dass mit der Überweisung dieser Motion sämtliche Bereiche, die durch den Lastenausgleich finanziert werden, einbezogen werden.

Thomas Brönnimann, Mittelhäusern (pvl). Die glp-Fraktion ist in ihrer Haltung nicht einstimmig. Es gibt bis jetzt eine Mehrheit, die auch einer Motion zustimmen kann, da der Motionstext in der Tat offen formuliert ist. Es gibt aber auch Fraktionsmitglieder – und zu denen gehöre ich –, die der Meinung sind, dies müsse auf Verordnungsstufe geregelt werden. Und andere wollen erst einmal hören, wie argumentiert wird – das ist vielleicht noch eine Motivation für die weiteren Redner. Meine Juristenhirnhälfte sagt mir, dass dieses Anliegen ganz klar auf die Verordnungsstufe gehört. Die Begründung in Ehren, aber es ist eben die Begründung und nicht der Motionstext. Mein Gemeindeherz sagt mir indessen, dass es auf der Gemeindeebene Handlungsspielraum möchte. Wir alle kennen aus den Medien natürlich den Fall Biel. Man sollte jedoch nicht gleich sagen: «Biel ist überall.» In Köniz nehmen wir beispielsweise diese Autonomie ebenfalls wahr: Wir zeigen, dass es von den Zahlen her möglich ist, besser abzuschliessen als der Durchschnitt, wenn man es gut macht. Die Bonus-Malus-Zahlen haben das gezeigt. Wir haben zwar nicht dieselbe Soziodemografie wie Biel, die tatsächlich schwierig ist, aber im Liebefeld haben wir ebenfalls Quartiere mit einem enorm hohen Ausländeranteil. Das ist auch keine einfache Situation. Im der Magengrube spüre ich natürlich, dass es sich einerseits um ein Retourkutsche gegen Biel handelt und andererseits ein Stück weit um ein Misstrauensvotum gegenüber der GEF oder vielleicht sogar gegenüber unserem Fürsorgedirektor. Denn man glaubt nicht mehr ganz, dass es tatsächlich auch gemacht wird, wenn gesagt wird, man mache etwas auf Verordnungsstufe. Deshalb beginnt man nun zu motionieren, damit es auf Gesetzesstufe gemacht wird. Ich bin gespannt auf das Resultat der Abstimmung – vor allem nach dem Votum von Patric Bhend.

Pierre-Yves Grivel, Bienne (PLR). La motion est très simple. Elle exige qu'à l'avenir, moyennant une modification du code légal, l'argent prévu dans un Département ou une Direction soit utilisé pour ce qui est prévu et rien d'autre. Il n'est pas possible d'utiliser des fonds à d'autres fins, par exemple pour alléger votre budget communal. Bienne n'est pas une exception. Plusieurs communes du canton ont utilisé ce procédé. Disposer d'une marge de manœuvre ne veut pas dire que l'on peut faire ce que l'on veut. Je sais, ce n'est pas illégal en soi, mais je trouve cela personnellement immoral, voire même malhonnête vis-à-vis du canton et du peuple. Que dites-vous au citoyen qui utilise l'argent de sa caisse-maladie pour se payer des vacances? Vous répondrez, c'est un abus. Le canton doit contrôler les communes pour qu'elles utilisent l'argent prévu à bon escient, où c'est prévu, ou de le redonner au canton, d'autres pouvant en bénéficier. Je constate

que le gouvernement partage notre avis et se tient prêt à apporter les corrections nécessaires. Par contre, nous n'attendons pas la révision de l'ordonnance sur l'aide prévue dans les deux ans. C'est trop long. Pas de postulat, mais une motion. Le groupe PLR soutient cette motion, et je vous en remercie.

La présidente. Je n'ai plus de groupe, ni d'intervenant à titre personnel. La parole est au directeur de la santé publique.

Philippe Perrenoud, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Je veux bien que l'on me gratte ou que l'on me griffe, comme certains l'ont dit tout à l'heure, mais moi je peux aussi gratter et griffer en retour et dire que l'on est en train d'enfoncer une porte ouverte ici, comme on l'a dit dans la réponse. J'ai déjà fait de l'histoire ce matin, je peux en faire de nouveau cet après-midi. J'aimerais rappeler qu'entre 2006 et 2010, avec le directeur des finances de l'époque, on a fait le tour du canton pour revoir complètement la péréquation financière entre le canton et les communes, entre autres aussi pour l'aide sociale. On est arrivés à une révision partielle de l'aide sociale, qui est entrée en vigueur à partir de 2011 si ma mémoire est bonne. De là est née aussi l'idée de payer des forfaits pour le personnel administratif parce que c'était un manque que l'on n'avait pas auparavant. On a introduit le système et on a été alerté, il y a environ une année, qu'il y avait un véritable problème à ce sujet-là, avec les communes - l'Association des communes bernoises - qui se plaignaient. Comme on l'a écrit dans le deuxième paragraphe, la Conférence bernoise d'aide sociale nous a aussi rendus attentifs à cela et on est en train d'étudier plusieurs modèles - on a répondu que l'on voulait le faire. Maintenant, si cela prend trop de temps, je ne le sais pas, car il faut aussi deux ans pour remplir une motion, cela n'ira pas plus vite. On est déjà en train de le faire et de regarder quels sont les modèles applicables, c'est pour cela que, comme le gouvernement, je vous propose d'accepter le postulat et de transformer cette motion en postulat.

La présidente. M. le motionnaire, voulez-vous encore la parole? – Non. Et vous ne l'avez pas transformée, cela reste une motion. Donc, nous votons sur une motion, Allocation des fonds de la compensation des charges dans les communes, ceux qui acceptent cette motion votent oui, ceux qui refusent votent non.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Adoption

Oui 99

Non 41

Abstentions 2

La présidente. Vous avez accepté cette motion.