

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mardi (après-midi) 13 septembre 2016

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

**55 2016.RRGR.558 Motion 103-2016 Gasser (Bévilard, PSA)
Surcharge de travail administratif pour les assistants sociaux
Motion ayant valeur de directive**

N° de l'intervention:	103-2016
Type d'intervention:	Motion
Déposée le:	30.05.2016
Déposée par:	Gasser (Bévilard, PSA) (porte-parole) Amstutz (Corgémont, Les Verts) Dunning (Biel/Bienne, PS) Bernasconi (Malleray, PS)
Cosignataires:	2
Urgence:	accordée le 02.06.2016
N° d'ACE:	901/2016 du 17 août 2016
Direction:	SAP

Surcharge de travail administratif pour les assistants sociaux

Le Conseil-exécutif est chargé de réduire le nombre de dossiers qu'un assistant social à plein temps doit gérer.

Développement :

Depuis plusieurs années, les assistants sociaux travaillent dans des conditions de plus en plus pénibles. En effet, avec une centaine de dossiers à gérer, cela correspond en réalité à 15 heures que l'assistant pourra consacrer en moyenne par année à un dossier. Malheureusement, durant l'année, les sollicitations sont de plus en plus nombreuses, que ce soit en provenance de l'APEA ou de l'OARCE. Par ailleurs, les situations sont aussi régulièrement plus complexes. Ainsi, le nombre de dossiers ne fait qu'augmenter, et le temps à disposition devient toujours plus court ! Or les augmentations de personnel (ou de pourcentage) n'interviennent que rétroactivement. Cette situation a un effet extrêmement pervers : les assistants sont rapidement épuisés et profitent, à la première occasion, de changer d'employeur pour un nouvel emploi moins stressant. Cette rotation du personnel beaucoup trop rapide affaiblit évidemment le système, puisqu'il faut chaque fois réattribuer des dossiers, en prendre connaissance, faire un bilan, etc. En clair, le suivi des dossiers est manifestement lacunaire, faute de ressources en personnel suffisantes.

Il est donc impératif de réfléchir à une nouvelle répartition du travail, car les assistants sociaux ont pour mission première de venir en aide aux personnes nécessiteuses. Or, actuellement, ils passent le plus clair de leur temps à fournir des rapports, bref à faire de l'administratif ! Une comparaison avec des services cantonaux voisins permettrait de constater que de nombreux cantons francophones attribuent un nombre de dossiers sensiblement inférieur à la centaine prévue dans le canton de Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

La motion demande au Conseil-exécutif de diminuer la charge des assistants sociaux. Cette question est traitée par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) en

collaboration avec les associations et les autorités concernées. Il est prévu de changer le système de rétribution des frais de traitement et de perfectionnement du personnel des services sociaux le 1^{er} janvier 2017.

Jusqu'à présent, l'Office des affaires sociales fixait par décision le nombre de postes à plein temps rétribués par des forfaits admis à la compensation des charges. Le besoin de postes est calculé en fonction du nombre de cas à traiter escomptés et un coefficient définissant leur nombre par poste à plein temps. La fourchette va de 80 à 100 cas par poste à plein temps par an pour l'assistance sociale et de 160 à 200 cas par poste administratif. Le même mécanisme est appliqué à l'indemnisation des communes pour leurs tâches dans le secteur de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Une telle latitude a fait que les frais de traitements versés n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, tant dans l'aide sociale que dans la protection de l'enfant et de l'adulte, sans pour autant que le nombre de cas ait enregistré une progression comparable. L'évolution observée montre que la charge est tombée de 99,8 cas par temps complet en 2013 à 95,2 en 2016. Le système actuel, complexe et lourd, n'est pas facile à piloter sur le plan des dépenses.

Le nouveau système de rétribution ne financera plus des postes à plein temps mais des cas, soit des prestations effectives. Les communes pourront porter à la compensation des charges des forfaits par cas d'aide matérielle, de consultation préventive ainsi que pour l'avance des contributions d'entretien et du recouvrement. Les tâches exécutées par les services sociaux dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) seront également indemnisées par des forfaits par cas, dont le montant sera différencié selon le type de tâches des services communaux. Contrairement à la réglementation actuelle, il sera tenu compte, par exemple, du fait que le service se contente d'un simple conseil lors de la remise de la déclaration relative à l'autorité conjointe ou qu'il doit gérer une curatelle ou une tutelle, tâches plus complexes.

Le nouveau système a pour but de simplifier l'exécution et de donner une latitude plus grande aux communes pour le recrutement du personnel et l'organisation interne, tout en définissant des incitations correctes pour garantir le maintien d'un travail social de qualité.

Le nouveau régime entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2017, sous réserve de la décision du Conseil-exécutif. Il sera encore adapté en fonction des résultats de la consultation en cours sur la modification des deux ordonnances sur l'aide sociale (OASoc) et sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd).

En conséquence, le Conseil-exécutif propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Proposition du Conseil-exécutif :
Adoption sous forme de postulat

Le président. Wir kommen zu Traktandum 55, der Motion von Grossrat Gasser, PSA, «Überlastete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter». Es handelt sich um eine Richtlinienmotion. Der Regierungsrat ist bereit, diese als Postulat anzunehmen. Wie ich weiss, ist Grossrat Gasser bereit, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Er möchte vorher etwas dazu sagen. Deshalb erteile ich ihm das Wort.

Peter Gasser, Bévillard (PSA). Or donc, vous auriez à décider si les assistants sociaux du canton ont à consacrer la majorité de leur temps disponible à venir véritablement en aide aux personnes qui leur sont confiées ou s'ils doivent se contenter de gérer administrativement ces nécessiteux en grande difficulté. Mon intention n'est pas d'ergoter sur de petits détails, mais bien plus de recentrer le travail des assistants sociaux sur leur véritable mission, à savoir aider les individus ou les familles qui sont dans le besoin à pouvoir retrouver une dignité en n'étant pas assujettis aux aides financières et personnelles que l'Etat essaie de leur apporter. L'aide sociale devrait être une béquille passagère, comme après une opération, pour vous permettre d'accéder le plus rapidement

possible à l'autonomie. Or, pour réussir cette transition, les assistants qui sont au front doivent absolument disposer de suffisamment de temps pour bien cerner les difficultés des situations très diverses qui leur sont soumises et ainsi pouvoir apporter une véritable aide, non seulement matérielle, mais avant tout morale. Ce ne sera que dans de telles conditions que les bénéficiaires de l'aide sociale pourront retrouver leur indépendance. Revenons à présent à la question précise que je vous pose: est-ce qu'un assistant social peut réaliser le mandat que je viens de décrire en utilisant en tout et pour tout une quinzaine d'heures par année? Dans sa réponse, le gouvernement laisse penser que cette situation va s'améliorer avec le changement de paradigme prévu, soit passer à la rétribution par cas. Mais voilà, c'est possible, mais pour autant qu'on ne sous-évalue pas les prestations, et donc ici il faut absolument donner un signal clair pour la révision des ordonnances à venir. Nous encouragerons ainsi la Direction de la santé à revoir précisément cette notion de temps par cas pour trouver une solution pour l'alléger. J'espère ainsi avoir pu vous convaincre de l'importance de postulat.

Le président. Die Motion ist, wie erwähnt, in ein Postulat umgewandelt worden. Wir führen eine reduzierte Debatte. Jede Fraktion erhält für zwei Minuten das Wort. Ist dieses Geschäft bestritten? – Das ist der Fall. Demnach beginnen wir mit den Fraktionssprechenden. Als erster Sprecher hat Grossrat Jost für die SVP-Fraktion das Wort.

Ueli Jost, Thoune (UDC). Die SVP lehnt diese Motion ab und kann ebenso wenig das Postulat unterstützen. Zwar können wir das Anliegen des Motionärs nachvollziehen, und so stützen wir die Forderung, wonach über eine Neuverteilung der Arbeit der Sozialarbeitenden nachzudenken ist. Für uns greift die Motion jedoch zu wenig weit. Letztlich wird in dieser einzig mehr Personal gefordert. Der Motionär respektive der Postulant hat dies zwar nicht so ausgedrückt. Letztendlich würde es aber darauf hinauslaufen, und das wollen wir seitens der SVP ganz sicher nicht. Aus unserer Sicht ist ein grundlegender Umbau der Sozialdienste zwingend notwendig. Es bedarf nicht nur einer Reduktion der Fallzahlen pro Sozialarbeitende. Wir warten deshalb gespannt auf die hoffentlich baldige Umsetzung der überwiesenen Motion Müller, Mühlheim und Messerli, in welcher mehr Handlungsspielraum für die Sozialämter bei der Personalrekrutierung gefordert wurde.

Wie erwähnt, zielt die vorliegende Richtlinienmotion in die falsche Richtung. Der Regierungsrat ist bereit, diese als Postulat anzunehmen, was sie für uns nicht sympathischer macht. Wir wollen nämlich auch keinen Prüfungsauftrag erteilen, der sich allein mit der Motionsforderung befasst. Wie bereits ausgeführt, fordern wir einen generellen Umbau der Sozialdienste, welcher selbstverständlich ebenfalls die Thematik der vorliegenden Motion beziehungsweise des Postulats beinhalten soll. Die SVP lehnt deshalb sowohl die Motion wie auch das Postulat einstimmig ab und empfiehlt Ihnen, dies ebenso zu tun.

Hans-Rudolf Saxer, Gümligen (PLR). Die FDP-Fraktion hat grundsätzlich mit Genugtuung von der Antwort des Regierungsrats Kenntnis genommen. Die per 1. Januar 2017 vorgesehenen Änderungen gehen aus unserer Sicht in die richtige Richtung, indem die Steuerung neu nämlich nicht mehr über die Anzahl Dossiers stattfinden soll, sondern über die effektiv erbrachten Leistungen der Sozialdienste der Gemeinden und der Regionen. Im administrativen Vollzug soll eine Vereinfachung umgesetzt und die Organisationsautonomie der Gemeinde inklusive einer entsprechenden Kostenoptimierung erhöht werden. Wir sind sehr gespannt, wie dies umgesetzt wird. Wie gesagt, geht dies aus unserer Sicht in die richtige Richtung. Wenn man sieht, was der Motionär verlangt, tut die Regierung eigentlich etwas völlig anderes – unseres Erachtens zu Recht. Deshalb stellen wir den Antrag, das Postulat zwar zu überweisen, es wegen erfolgter Prüfung und weil etwas völlig anderes umgesetzt wird, abzuschreiben.

Barbara Mühlheim, Berne (pvl). Mir geht es wie meinem Vorredner Ueli Jost. Ich habe das Gefühl, wir streiten um des Kaisers Bart. Was der Motionär gewollt und was man mit der Antwort daraus gemacht hat, sind zwei Paar Schuhe. Das kann so umgesetzt werden, was ich sehr sinnvoll finde. Uns geht es genau gleich wie meinem Vorredner. Die jetzt gewählte Variante ist viel besser, diese ist die Zukunft. Sicher soll nicht nach dem 0815-System etwas mehr vom Alten gemacht werden, sodass man besser ist. Wir sind überall daran, neu zu tarifieren. Dass Vollkosten- und Fallpauschalen-Fragestellungen aufkommen und man mit den alten Vorgaben aufhören muss, ist klar. In diesem Sinn haben wir vor einem Jahr eine Motion überwiesen, wonach neben den Sozialarbeitern vermehrt darauf zu achten ist, welche anderen Leute es braucht und man das Feld

hinsichtlich der Berufsgattungen öffnet. Auch dies ist sinnvoll. Allein bei mir werden die schweren Fälle von Schuldensanierungen von keinem einzigen «Soz-Büezer» mehr bearbeitet, sondern von Spezialisten in der Administration. Das ist viel sinnvoller. Weil die Postulatsantwort in die richtige Richtung weist, kann ich mich hinsichtlich der Abschreibung meinem Vorredner anschliessen. Das Postulat sollte überwiesen und gleichzeitig abgeschrieben werden. Die GEF arbeitet schon längst daran und dies ist die Zukunft.

Reto Müller, Langenthal (PS). Man kann mit einem Vorstoss auch so umgehen, dass man ihn am Schluss so interpretiert, wie es einem in den Kram passt! Die SP-JUSO-PSA-Fraktion möchte hier zuerst klar festhalten, dass wir die Fallzahlen, welche die Sozialarbeitenden heute bewältigen müssen, für absolut zu hoch halten. Dies hat sogar die SVP in ihrem Votum irgendwie bestätigt. Wir prügeln heute immer wieder auf die Sozialdienste und die Sozialämter ein, wir sparen bei ihnen. Dabei wäre am meisten gespart, wenn die Sozialarbeitenden mehr Zeit hätten, um die Leute wieder stabil in die Arbeitswelt oder in das Leben integrieren zu können. Mit der regierungsrätlichen Antwort sind wir nicht einverstanden. Natürlich unterstützen wir dieses Postulat trotzdem, damit wirklich ein Zeichen gesetzt und festgehalten werden kann, dass die Fallzahlen zu hoch sind. Der Regierungsrat argumentiert zur Annahme des Postulats, das neue Abgeltungssystem beziehungsweise das neue Besoldungssystem, welches ab dem 01.01.2017 gilt, sei in Vorbereitung. Dieses Abgeltungssystem lehnen wir sowie zahlreiche Sozialdienste bereits zum heutigen Zeitpunkt ab. Dies, weil es wesentliche Verschlechterungen mit sich bringt und zu einer noch stärkeren Belastung führen wird. Es wird also das Gegenteil dessen getan, was Sie wahrscheinlich mit der Annahme und Abschreibung des Postulats zu unterstützen glauben. Wichtige Aufgabengebiete gemäss der Konsultationsvorlage zum neuen Besoldungssystem sind nämlich nicht mehr oder nur noch ungenügend finanziert. Wenn also die Zustimmung zum Postulat von verschiedenen Fraktionen dahingehend interpretiert wird, dass man mit dem neuen Abgeltungssystem bereits einverstanden ist, ist dies aus unserer Sicht klar falsch. Wir wollen die Dossierzahl pro Sozialarbeiterin und Sozialarbeiter senken. Das ist unser Signal, und deshalb stimmen wir diesem Postulat zu. Besten Dank – auch für die abenteuerliche Interpretation des Regierungsrats! Danke für die Kenntnisnahme.

Anita Herren-Brauen, Rosshäusern (PBD). Die BDP-Fraktion nimmt wie folgt zum vorliegenden Vorstoss Stellung: Die Arbeitsbelastung, die Komplexität in der Fallführung bei den Sozialarbeitenden ist auch der BDP nicht gleichgültig. Wir anerkennen, dass Handlungsbedarf besteht. Die Ausführungen in der regierungsrätlichen Antwort sind für uns schlüssig. Wir sind auf das neue Abgeltungssystem gespannt, dessen Einführung per 01. 01. 2017 beabsichtigt ist. Eine Mehrheit der BDP-Fraktion findet aber, dass das Postulat gar nicht nötig ist und lehnt es ab. Wenige unterstützen ein Postulat, aber sicher keine Motion.

Christine Schnegg, Lyss (PEV). Ich kann mich eigentlich den Wenigsten meiner Vorredner anschliessen, einzig meinem Vorredner von der SP. Wenn man nämlich an der Basis, bei den Sozialarbeitenden, nachfragt, ist genau die Problematik der vielen Fälle und der knappen Zeit pro Fall ein grosses Thema. Zwar verspricht der Regierungsrat in seiner Antwort mit dem Systemwechsel Abhilfe bei der Abgeltung. Wir haben es bereits gehört: Die neue Form der Abgeltung, quasi von der Objekt- zur Subjektfinanzierung, soll den Gemeinden mehr Spielraum bei der Personalrekrutierung und der internen Organisation bieten. Liest man aber die Konsultationsantworten zu diesen Verordnungsänderungen, sind gerade die Betroffenen an der Basis gar nicht glücklich über diesen Systemwechsel. Die sogenannten Fallpauschalen decken den Aufwand nämlich nicht wirklich. Hier wird bei der hohen Fallbearbeitung des einzelnen Sozialarbeiters kaum Abhilfe geschaffen. Fraglich bleibt auch, ob das Problem der hohen Fluktuation aufgrund von Überlastungen bei den Sozialämtern gelöst wird. Was der Fraktion EVP ebenfalls Sorgen bereitet, sind die Tatsache und die Tendenz, dass die Leute aktuell immer länger in der Sozialhilfe verbleiben, dass es einen Sockel von Bezügerinnen und Bezügern gibt, welche man einfach nicht wegbringt und dass es leider immer noch zu viele Jugendliche gibt, welche von der Sozialhilfe abhängig sind. Die neu angedachten zwölf Stunden Sozialarbeit und zwölf Stunden Administration pro Jahr und Klient lassen uns befürchten, dass eben keine engmaschige, individuelle und auf den raschen Ausstieg zugeschnittene Betreuung möglich ist. Die Fraktion EVP ist der Meinung, dass eine grössere Investition in eine gute Begleitung und eine rasche Ablösung viel zum Sparen beitragen kann. Deshalb unterstützen wir dieses Postulat.

Daniel Beutler, Gwatt (UDF). Ich schliesse mich meiner Vorrednerin in diesem Sinn an. Es ist schwierig, die Aussagen des Motionärs respektive Postulanten einzuordnen, ohne die Materie selber genau zu kennen. Ich kann aus meiner Tätigkeit in der Medizin sagen, dass Arbeit unter Druck nie Kosten spart. Manchmal muss man investieren, um zu sparen. Dies sage ich zu den lieben Kollegen von der SVP. Gerade im Gesundheitswesen ist es heikel, die Sparmassnahmen an der falschen Stelle anzusetzen. Die EDU-Fraktion entnimmt der Antwort des Regierungsrats, dass etwas im Tun ist und unterstützt den Vorstoss deshalb als Postulat.

Maria Esther Iannino Gerber, Hinterkappelen (Les Verts). Ich kann es vorwegnehmen: Die grüne Fraktion wird diese Motion ebenfalls als Postulat annehmen. Wie der Regierungsrat in seiner Antwort darauf hingewiesen hat, ist das heutige System sehr komplex und aufwendig. Dies können heute eigentlich alle Sozialdienste bestätigen. Ein Wechsel zu Fallpauschalen dürfte aber ebenfalls nicht die Lösung bringen. Auch Fallpauschalen können möglicherweise zu tief angesetzt sein, sodass die Abgeltung nicht gerecht sein wird. Was der Regierungsrat schreibt, ist aus meiner Sicht eine Behauptung. Ihm zufolge sind die Ausgaben und Löhne während der letzten Jahre immer gestiegen. Diese Aussage macht der Regierungsrat, ohne dabei statistische Hintergründe aufzuzeigen. Ich hoffe sehr, dass diese Umstellung nicht erfolgt und die Änderung, wie sie in die Vernehmlassung gegeben wurde, nicht stattfinden wird. Wenn wir das heutige System weiter beibehalten, sollten die Dossierzahlen gesenkt werden.

Le président. Wir haben alle Fraktionssprechenden gehört.

Pierre Alain Schnegg, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Le motionnaire demande que le nombre de dossiers traités par un assistant social à plein temps soit réduit. Aujourd'hui, nous pouvons vous confirmer que cette question est d'ores et déjà traitée par la Direction de la justice et par la SAP. Il est en effet prévu de changer le système de rétribution du personnel des Services sociaux dès le 1^{er} janvier 2017. Jusqu'à présent, l'Office des affaires sociales fixait par décision le nombre de dossiers à plein temps rétribué par des forfaits admis à la compensation des charges. Le besoin de postes était calculé en fonction du nombre de cas à traiter escomptés et d'un coefficient définissant leur nombre par poste à plein temps. La fourchette allait de 80 à 100 cas par poste à plein temps par an pour l'assistance sociale et de 160 à 200 par poste administratif. Ce mécanisme était appliqué à l'aide sociale individuelle et à la protection de l'enfance et de l'adulte. J'ajouterai qu'entre-temps la charge de travail est tombée de 99,8 cas par temps complet en 2013 et à 95,2 en 2016.

Permettez-moi également de mentionner à titre personnel que l'on n'a pas pu me fournir la moindre étude qui aurait pu démontrer une corrélation entre le nombre de dossiers traités et les résultats obtenus, ce que je regrette beaucoup. Le nouveau système de rétribution ne financera plus des postes à plein temps mais des cas. Les communes pourront porter à la compensation des charges des forfaits par cas d'aide matérielle, de consultation préventive ainsi que pour l'avance des contributions d'entretien et de recouvrement. Le même système sera appliqué aux tâches exécutées par les Services sociaux sur mandat des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte selon des forfaits différenciés. Ce nouveau système a également pour but de simplifier l'exécution et de donner une latitude plus grande aux communes pour le recrutement du personnel et de l'organisation interne. Il n'y aura en effet plus de décision à prendre par l'Office des affaires sociales pour le nombre de postes à plein temps. Il s'agit donc d'un changement important, pour lequel un certain temps d'adaptation sera nécessaire avant de pouvoir en mesurer tous les états. Comme vous pouvez donc le remarquer, ces modifications doivent permettre une amélioration pour les Services sociaux en leur offrant également une latitude plus grande dans leur organisation. Laissons donc ces modifications porter leurs fruits avant de vouloir faire d'autres changements. Sur ces bases, le Conseil-exécutif vous propose d'accepter cette demande sous forme de postulat.

Le président. Danke. Wir kommen zur Abstimmung über den ins Postulat gewandelten Vorstoss. Es liegt ein Antrag auf Abschreibung vor. Sollte das Postulat angenommen werden, werden wir noch separat über dessen Abschreibung befinden. Wer das Postulat annehmen will, stimmt ja, wer es ablehnt, stimmt nein.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Adoption

Oui 80

Non 48

Abstentions 6

Le président. Sie haben das Postulat angenommen. Nun stimmen wir über die Abschreibung ab. Wer das Postulat abschreiben will, stimmt ja, wer dies ablehnt, stimmt nein.

Vote (classement)

Décision du Grand Conseil :

Classement

Oui 81

Non 52

Abstentions 1

Le président. Sie haben das Postulat abgeschrieben.