

# Die Stadt Biel und ihre Sozialhilfequote

## Frisch ans Werk

Die Stadt Biel hat eine überdurchschnittlich hohe Sozialhilfequote. Mit einer umfassenden Analyse und daraus abgeleiteten Massnahmen will sie gemeinsam mit dem Kanton Bern die Ursachen bekämpfen.

Die Stadt Biel hat mit 11.7 Prozent schweizweit eine der höchsten Sozialhilfequoten. Wie dem «Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten» vom Jahr 2013 zu entnehmen ist, hat nur Lausanne mit 10.2 Prozent eine ähnlich hohe Quote.<sup>1</sup> Am anderen Ende der Skala liegen mit 1.5 Prozent die Städte Zug und Uster (siehe Grafik, Seite 41).

### Vielfältige Ursachen

Diese Tatsache blieb natürlich auch den Verantwortlichen in Biel und im Kanton Bern nicht verborgen. Sie haben daher eine Analyse in Auftrag gegeben, die einerseits die Gründe für die hohe Quote ermitteln und andererseits mögliche Massnahmen zu deren Reduktion aufzeigen soll.<sup>2</sup>

Zunächst ermittelt die Analyse für Biel eine Sozialhilfequote von 12.5 Prozent. Dies in Abweichung zum Kennzahlenvergleich, was allerdings nicht entscheidend ist. Wichtig ist die Feststellung, dass die Quote im gesamtschweizerischen Vergleich hoch und auch in der Agglomeration der Stadt Biel ähnlich hoch ist. Verantwortlich ist laut der Analyse die Tatsache, «dass die Stadt und die Region Biel überdurchschnittlich viele Risikofaktoren hinsichtlich sozialdemografischer und struktureller Merkmale aufweisen». Folgende Faktoren tragen also zur hohen Sozialhilfequote bei.

### Ausländeranteil

Mit 28 Prozent weist die Stadt Biel einen hohen Ausländeranteil auf, wobei der Anteil an Staatsangehörigen aus afrikanischen Staaten mit 10 Prozent überdurchschnittlich hoch ist. Dies wird unter ande-

rem auf die Nähe zum französischsprachigen Raum und die Zweisprachigkeit Biels zurückgeführt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt dürfte für die Ausländer erschwert sein. Zudem hat der hohe Ausländeranteil auch Auswirkungen auf das Bildungssystem. Auch der Anteil an Flüchtlingen ist in Biel überdurchschnittlich.

### Wohnungsmarkt

Die Region Jurasüdfuss und insbesondere die Agglomeration von Biel weist hohe Leerwohnungsziffern auf. Der Immobilienmarkt der Stadt ist von relativ kleinen und alten Wohnungen geprägt. Dadurch ergeben sich tiefe Marktmieten bei Neuvermietung. Günstiger Wohnraum spielt eine Rolle bei der Attraktivität einer Gemeinde für Sozialhilfebezügler.

### Arbeitsmarkt/Bildungsstand Arbeitnehmende

Der Arbeitsmarkt in Biel ist industriellastiger als in Bern und Umgebung. Dadurch ist er verstärkt konjunkturabhängig. Der Anteil an Arbeitnehmenden ohne nachobligatorische Ausbildung ist in Biel deutlich höher als in anderen Gemeinden. Diese Arbeitnehmenden haben ein höheres Risiko, die Arbeitsstelle zu verlieren und anschliessend Mühe zu bekunden, eine neue Anstellung zu finden. Insgesamt ist in Biel die Arbeitslosenquote in den letzten Jahren gestiegen.

### Weitere Erklärungsfaktoren

Schliesslich wird die Zweisprachigkeit und der dadurch erschwerte Zugang zum Arbeitsmarkt für unterdurchschnittlich ausgebildete Personen genannt. Zudem könne auch das «sozialhilfetolerante Umfeld» zur hohen Sozialhilfequote führen.

### Hohe Kosten

All diese und weitere Faktoren führen dazu, dass die Sozialhilfequote in Biel höher ist als in anderen Gemeinden im Kanton Bern und in anderen Städten in der Schweiz. Die relativ junge Bevölkerung sowie der hohe Anteil an Alleinstehenden führt schliesslich auch zu hohen Kosten pro unterstützter Person.

### Bei der Bildung ansetzen

Um der hohen oder gar weiter steigenden Sozialhilfequote zu begegnen, haben die Stadt Biel und der Kanton Bern auf der Analyse basierend Massnahmen entwickelt, die sich in fünf Handlungsfelder

### In Kürze

- > Biel ist bei der Sozialhilfequote mit rund 12 Prozent Spitzenreiter
- > Ein hoher Ausländeranteil, Zweisprachigkeit und der industriell geprägte Arbeitsmarkt tragen dazu bei
- > Bessere Ausbildung von Kindern bildungsferner Familien und die Integration von Ausländern sollen Abhilfe schaffen

einteilen lassen. Die verschiedenen Massnahmen wurden im Jahr 2014 umgesetzt. Ein erster Zwischenbericht wurde per Ende 2014 erstellt (siehe Interview, Seite 44).

### Bildung

Aufgrund der Schwierigkeiten von Kindern mit Migrationshintergrund, der Herausforderung der Zweisprachigkeit sowie dem grossen Anteil an Personen ohne

### Autor

**Gregor Gubser**  
dipl. Betriebsökonom  
FH, Sozialversicherungsfachmann  
mit eidg. Fachausweis,  
leitender Redaktor  
«Schweizer  
Sozialversicherung»



<sup>1</sup> Städteinitiative Sozialpolitik, [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch).

<sup>2</sup> Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel, 6. Dezember 2013, Ecoplan AG, [www.be.ch](http://www.be.ch) > Medienmitteilungen > Archiv.

nachobligatorische Schulbildung wird den Massnahmen im Bildungsbereich grosse Bedeutung zugemessen. Die Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familien soll verbessert und fremdsprachige Kinder sollen schneller und besser integriert werden. Mittels Motivationssemestern, gezielter Zuweisung in Brückenangebote und der Nutzung eines Case Management Berufsbildung sollen die Chancen zur beruflichen Integration von Jugendlichen mit geringen Ressourcen verbessert werden.

#### Arbeitsmarkt

Der Jurasüdfuss ist stark industriell geprägt. Für Arbeitslose und Sozialhilfebezüger ist es schwierig, (wieder) in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Es hat zu wenige niederschwellige Stellen. Um diesem Umstand zu begegnen, werden mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt Nischenarbeitsplätze für Sozialhilfebeziehende geschaffen. Treu dem Grundsatz «Leistung gegen Leistung» sollen konsequent Gegenleistungen für die erhaltene Sozialhilfeunterstützung eingefordert werden. Anvisiert werden insbesondere Jugendliche und Alleinerziehende, deren Ressourcen damit aktiviert und gestärkt werden sollen. Dies nur ein paar Streiflichter aus insgesamt sechs Massnahmen im Bereich Arbeitsmarkt.

#### Wohnungsmarkt

Um die Attraktivität der Stadt aufgrund günstigen Wohnraums zu verringern, will Biel den Ausbaustandard der Wohnungen anheben. Dazu werden der Liegenschaftunterhalt und die Erneuerung eingefordert und gefördert. Bereits umgesetzt ist eine Veränderung in der Auszahlung der Mieten von Sozialhilfebedürftigen. Seit 2013 werden diese nicht mehr den Vermietern, sondern direkt den Sozialhilfebezüger ausbezahlt. Diese Massnahme soll ungerechtfertigt über dem Marktwert liegende Mieten vermeiden. Auch werden die Mietzinslimiten für Sozialhilfebedürftige überprüft und so unerwünschte Entwicklungen im Liegenschaftsbereich beeinflusst.

#### Integration Migrationsbevölkerung

Mit diesen Massnahmen wird auf den hohen Ausländeranteil der Bieler Bevölkerung reagiert. Mittels Integrationsgesetz sollen aus dem Ausland zuziehende Personen schneller und besser integriert werden. Das per 1. Januar 2015 in Kraft getretene Gesetz folgt dem Grundsatz «Fordern und Fördern». Der Kanton Bern will schliesslich für eine bessere Verteilung von Flüchtlingen im Kanton sorgen.

#### Missbrauchsprävention

Biel ist durch eine ausgeprägte Weltoffenheit und hohe Sozialhilfetoleranz ge-

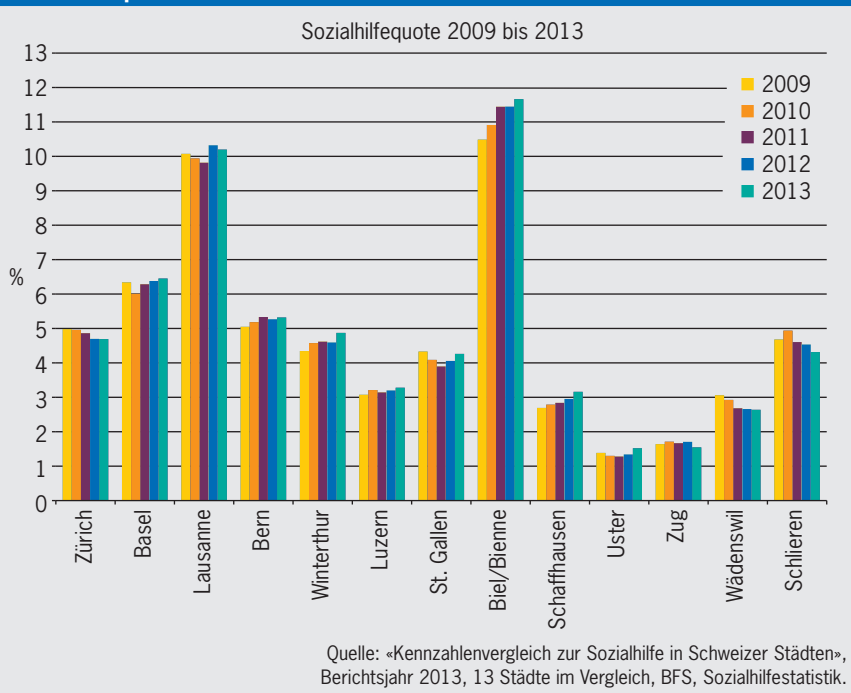
prägt. Allerdings findet auch hier in der politischen Debatte ein Umdenken statt. Um Missbrauch zu bekämpfen, wird ein Sozialinspektor eingesetzt.

#### Gefahr erkannt, Gefahr gebannt

In der Fahrausbildung wurde den Fahrern beigebracht, dass das Erkennen von Gefahren am wichtigsten ist. Sind Gefahren erkannt, kann man entsprechend reagieren, um sie zu vermeiden oder zu bewältigen. Genau dies scheint nun der Stadt Biel zu gelingen. Sie hat erkannt, dass sie mit der überdurchschnittlich hohen Sozialhilfequote vor einer grossen Herausforderung steht. Zudem hat sie auch schon Handlungsfelder benannt und Massnahmen entwickelt, um die Entwicklung in die richtige Richtung zu lenken. Die Erfolge werden sich allerdings erst mit der Zeit einstellen. Denn beispielsweise Massnahmen zur besseren Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familien wirken sich nicht innert weniger Monate auf die Sozialhilfequote aus, sie steigern aber die Chance der Kinder, dereinst eine gute Berufsausbildung mit entsprechend guten Jobaussichten zu absolvieren.

Nicht nur in Biel, sondern auch in anderen Städten und Gemeinden geben die Entwicklungen rund um die Sozial(hilfe)ausgaben zu reden. In Biel steht aber, und das ist vorbildlich, nicht das Sparen oder gar das Senken von Leistungen im Vordergrund, sondern die Ursachenbekämpfung. ■

#### Im Vergleich mit zwölf weiteren Schweizer Städten fällt die hohe Sozialhilfequote der Stadt Biel auf



# La ville de Bienne et le taux d'aide sociale

## Au travail

La ville de Bienne affiche un taux d'aide sociale supérieur à la moyenne.

En collaboration avec le canton de Berne, elle souhaite s'attaquer aux causes à l'aide d'une analyse approfondie et de mesures basées sur celle-ci.

A 11.7%, le taux d'aide sociale de la ville de Bienne compte parmi les plus élevés de Suisse. Selon la «Comparaison des indicateurs sociaux dans les villes suisses» de 2013, seule Lausanne présente un taux similaire (10.2%).<sup>1</sup> A l'inverse, les villes de Zoug et d'Uster présentent les taux les moins élevés avec 1.5% (voir graphique, page 43).

### Des causes multiples

Bien entendu, ce constat n'est pas passé inaperçu auprès des responsables de Bienne et du canton de Berne. Ils ont donc mandaté une analyse afin d'identifier les causes de ce taux élevé et de présenter les mesures possibles en vue de le réduire.<sup>2</sup>

Dans un premier temps, l'analyse évalue le taux d'aide sociale de Bienne à 12.5%, soit une différence avec la comparaison des indicateurs sociaux, mais qui n'est pas déterminante. L'important, c'est le constat selon lequel le taux est élevé en comparaison nationale et qu'il l'est tout autant dans l'agglomération de Bienne. D'après l'analyse, le fait que «la ville et la région de Bienne présentent des facteurs de risque supérieurs à la moyenne eu égard aux caractéristiques sociodémographiques et structurelles» en est la cause. Les facteurs suivants contribuent donc au taux d'aide sociale élevé:

#### Part des étrangers

La ville de Bienne compte 28% d'étrangers, dont 10% de ressortissants africains, un niveau bien supérieur à la

moyenne. Ce phénomène s'explique notamment par la proximité de la région francophone et le bilinguisme de Bienne. L'accès au marché du travail pourrait être plus difficile pour les étrangers. En outre, le nombre important d'étrangers a également des répercussions sur le système éducatif. La part de réfugiés à Bienne est également supérieure à la moyenne.

#### Logement

La région du pied sud du Jura et plus particulièrement l'agglomération de Bienne présentent un nombre élevé de logements vacants. Le marché immobilier y est dominé par des logements relativement petits et anciens. Par conséquent, les loyers sont faibles en cas de renouvellement de bail. Un habitat bon marché joue un rôle dans l'attrait d'une commune pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

#### Marché du travail / niveau de formation des travailleurs

Le marché du travail de Bienne est plus industriel qu'à Berne et ses environs. Il est donc très dépendant de la conjoncture. La part de travailleurs sans formation post-obligatoire est nettement plus élevée à Bienne que dans d'autres communes. Ces travailleurs présentent un risque plus élevé de perdre leur emploi et d'avoir ensuite de la peine à retrouver du travail. Dans l'ensemble, le taux de chômage a augmenté au cours des dernières années.

#### Autres facteurs explicatifs

Enfin, l'analyse cite le bilinguisme et les difficultés d'accès au marché du travail qui en découlent pour les personnes moins bien formées que la moyenne. En outre, l'environnement «tolérant vis-à-vis de l'aide sociale» pourrait également être à l'origine du taux d'aide sociale élevé.

### Des coûts élevés

Ces facteurs et bien d'autres font que le taux d'aide sociale de Bienne est supérieur à celui des autres communes du canton de Berne et d'autres villes suisses. La population relativement jeune et la part élevée de personnes seules entraînent également des frais élevés par personne soutenue.

### Commencer par la formation

Pour enrayer le taux d'aide sociale élevé, voire en progression constante, la ville de Bienne et le canton de Berne ont développé, sur la base de l'analyse, des mesures pouvant se répartir sur cinq

#### En bref

- > Avec un taux d'aide sociale d'environ 12%, Bienne est dans le peloton de tête des villes suisses
- > Y contribuent un nombre élevé d'étrangers, le bilinguisme et un marché du travail axé sur l'industrie
- > Une meilleure formation des enfants issus de familles défavorisées et l'intégration plus efficace des étrangers devraient y remédier

champs d'action. Ces mesures ont été mises en œuvre en 2014 et un premier bilan a été dressé à la fin 2014 (voir entretien, page 47).

#### Formation

Compte tenu des difficultés rencontrées par les enfants d'immigrants, du défi posé par le bilinguisme et du nombre élevé de personnes sans formation post-obligatoire, les mesures dans le domaine de l'éducation occupent une place importante. L'objectif est d'améliorer le soutien aux enfants issus de familles ayant un faible niveau de formation et d'intégrer plus rapidement et efficacement les enfants étrangers. Des semestres de motivation, l'attribution ciblée de passerelles et le recours à un case management de formation professionnelle devraient améliorer les chances d'intégration profes-

<sup>1</sup> Initiative des villes pour la politique sociale, [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch).

<sup>2</sup> Analyse et mesures relatives à l'aide sociale dans la ville de Bienne, 6 décembre 2013, Ecoplan AG, [www.be.ch](http://www.be.ch) > Medienmitteilungen > Archiv.

sionnelle des jeunes issus de milieux défavorisés.

### Marché de l'emploi

Le pied sud du Jura est une région très industrielle. Il est difficile pour les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale d'entrer ou de se réinsérer sur un marché du travail qui compte trop peu d'emplois accessibles. Pour y remédier, des postes de niche à l'attention des bénéficiaires de l'aide sociale sont créés dans le but de les intégrer sur le marché de l'emploi primaire. Selon le principe «prestation contre prestation», des contreparties sont exigées pour l'aide sociale reçue. Sont visés en particulier les jeunes et les personnes seules dont les ressources devraient être activées et améliorées par ce biais. Il ne s'agit là que d'un bref aperçu des six mesures déployées dans le domaine du marché du travail.

### Logement

Pour limiter l'attrait de ses logements bon marché, Bienne souhaite renforcer les normes d'aménagement en exigeant et encourageant l'entretien et la rénovation des immeubles. Le versement des loyers des bénéficiaires de l'aide sociale a déjà été modifié: depuis 2013, les loyers ne sont plus directement versés aux loueurs mais aux bénéficiaires. Cette mesure vise à lutter contre des loyers supérieurs au

niveau du marché sans motif valable. De même, les loyers limités pour les bénéficiaires de l'aide sociale sont contrôlés afin d'éviter toute évolution indésirable dans le domaine de l'immobilier.

### Intégration des migrants

Ces mesures tentent de répondre au nombre élevé d'étrangers que compte la ville de Bienne. La loi sur l'intégration devrait permettre d'intégrer plus rapidement et efficacement les personnes d'origine étrangère. Cette loi, qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, obéit au principe «exiger et encourager». Enfin, Berne souhaite mieux répartir les réfugiés dans le canton.

### Prévention des abus

Bien que Bienne se caractérise par une large ouverture sur le monde et une acceptation élevée de l'aide sociale, nous assistons là aussi à un changement de mentalité. Un inspecteur social est recruté pour lutter contre les abus.

### Danger détecté, risque écarté ...

Lors de leurs cours de conduite, les apprentis conducteurs apprennent l'importance de détecter les dangers. Si l'on détecte un danger, on peut anticiper pour l'éviter ou s'y préparer. C'est ce qui semble désormais se produire dans la ville de Bienne. Celle-ci a reconnu que son taux d'aide sociale anormalement élevé repré-

sentait un défi majeur. Plus encore, elle a identifié des champs d'action et développé des mesures pour revenir dans la bonne direction. Il faudra toutefois attendre un certain temps avant d'en voir les bénéfices. En effet, les mesures de soutien aux enfants issus de familles ayant un faible niveau de formation ne déploieront pas leurs effets sur le taux d'aide sociale avant plusieurs mois, mais elles augmentent les chances de ces enfants d'achever un jour une bonne formation professionnelle et d'obtenir de bonnes perspectives d'emploi.

L'évolution des dépenses sociales donne lieu à des discussions non seulement à Bienne mais également dans d'autres villes et communes. Mais à Bienne, et c'est exemplaire, c'est la lutte contre les causes du problème qui prime, et non pas les économies, voire les réductions de prestations. ■

**Gregor Gubser**

**En comparaison avec douze autres villes suisses, le taux d'aide sociale de la ville de Bienne est particulièrement élevé**

