

MESSAGE N° 213 30 août 2005
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
d'aide aux institutions spécialisées pour personnes
handicapées ou inadaptées

1. HISTORIQUE

Dans un postulat déposé le 21 septembre 2001 (*BGC* p. 1345) et développé le 9 octobre 2001 (*BGC* p. 1398), les députées Antoinette Romanens et Isabelle Chassot demandaient que la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées (ci-après: la loi) soit modifiée de manière à prendre en compte les difficultés éducatives des jeunes adultes, ainsi que la prise en charge institutionnelle des parents qui doivent être placés avec leur(s) enfant(s). Cette extension visait à aider les personnes qui cumulent les problèmes d'insertion socioprofessionnelle et éducatifs.

Dans sa réponse du 19 mars 2002, le Conseil d'Etat a proposé l'acceptation de ce postulat, en précisant que le rapport relatif serait intégré dans le message accompagnant une refonte de la législation cantonale sur l'aide financière aux institutions spécialisées.

Dans sa séance du 20 mars 2002, le Grand Conseil a voté la prise en considération de ce postulat par 70 voix contre 36.

L'entreprise de la refonte générale de la loi est inscrite au programme de législature du Conseil d'Etat 2002–2006. Des projets visant un changement du système de financement des institutions spécialisées sont actuellement en cours en vue de cette refonte. Cependant l'évolution des domaines concernés, ainsi que la transmission de l'ensemble des tâches de planification et de coordination de la Confédération vers les cantons lors de la réforme de la péréquation financière (RPT) prévue pour 2008, impliquent que cette refonte nécessite la prise en compte de nombreux éléments supplémentaires. Cette refonte n'a, dès lors, pas été aussi rapide que l'on pouvait l'imaginer lors de l'acceptation du postulat de Mmes Romanens et Chassot.

En conséquence, il devient crucial, avant que la refonte de la loi ne se réalise, qu'une modification partielle soit introduite afin de permettre le subventionnement de la prise en charge institutionnelle de jeunes mères qui, bien qu'ayant atteint leur majorité civique, rencontrent des problèmes éducatifs pour elles-mêmes et dans leur rôle de nouveaux parents. Sans une telle modification, les institutions concernées risquent de devoir fermer pour des raisons économiques, tandis que le besoin est incontesté et les prestations indispensables. La présente proposition de modification vaut également comme rapport au postulat Antoinette Romanens / Isabelle Chassot.

2. LA PROBLÉMATIQUE DES JEUNES MÈRES / JEUNES ADULTES

L'article 5 de la loi précise que la personne placée par mesure éducative est le mineur qui, en raison d'une carence éducative, doit être confié à une institution par un service compétent.

Dans notre canton, comme partout ailleurs, un certain nombre de jeunes femmes se trouvent dans le rôle de mère, alors qu'elles ont, elles-mêmes, encore besoin de

mesures éducatives afin d'obtenir une indépendance suffisante pour assurer leur avenir et celui de leur enfant. Si ces jeunes mères peuvent bénéficier d'un réseau primaire suffisamment solide, c'est leur entourage qui sera à même d'apporter l'encadrement nécessaire. Ce n'est malheureusement pas le cas pour toutes les situations concernées, et pour une part de ces jeunes femmes, un placement institutionnel est indispensable afin de faire face aux questions éducatives et d'insertion socioprofessionnelle. Pour autant que la jeune maman soit encore mineure, avant le placement, le cadre légal permet le subventionnement de la prise en charge. La problématique ne se résout évidemment pas du fait que la personne entre dans sa 18^e année. La pratique actuelle admet que les placements prononcés avant la majorité puissent être prolongés au-delà, jusqu'à la fin de la formation en cours. Un premier placement au-delà de la majorité s'avère en revanche impossible. Si l'on considère, en application de la loi, que la prise en charge de la personne légalement adulte ne bénéficie plus de subventionnement pour des mesures éducatives, cela reviendrait à séparer la mère de son enfant devant être placé. Au vu du contexte que représente la situation d'une jeune mère et son enfant, ainsi que du moment crucial où l'on peut investir en soutien et en accompagnement, une séparation est le plus souvent inadéquate. L'engagement de mesures sociales et thérapeutiques consenti pour ces situations offre non seulement des solutions aux problèmes actuels des personnes concernées, mais représente clairement une action d'ordre préventif.

D'autre part, au moment où la loi est entrée en vigueur (1^{er} janvier 1988), la majorité légale était fixée à 20 ans et a, depuis lors, été abaissée à 18 ans (1^{er} janvier 1996). Cet abaissement a évidemment amplifié la problématique puisque les jeunes mères âgées de 18 à 20 ans sont ainsi pareillement concernées. La limite de la majorité civique les pénalise donc à un moment charnière pour leur insertion sociale et professionnelle.

3. LES PRESTATIONS DE TYPE RÉSIDENTIEL FOURNIES

Sur le terrain, en matière de placements éducatifs mères-enfants, l'institution «Aux Etangs» assure les prestations de type résidentiel. Il s'agit de leur mission prioritaire. Jusqu'à présent, la reconnaissance de l'institution limite le subventionnement accordé aux personnes mineures accueillies au sein de l'établissement. L'institution réalise un nombre total de journées d'accueil de 2200 à 3000 selon les années. Les journées concernant les jeunes mères majeures représentent de 10 à 45 % du total en fonction des années. Le financement des adultes (mères ou non) devrait être assuré par d'autres dons. Vu le taux fluctuant et très élevé, il est cependant compréhensible que la gestion financière et un financement adéquat de cette structure soient extrêmement difficiles à assurer. Un élargissement de la reconnaissance de l'institution aux jeunes mères adultes tiendra compte des besoins effectifs et permettra enfin d'assurer la continuité des activités de l'institution.

L'article 5 de la loi précise encore que les personnes placées pour des mesures éducatives doivent être confiées à une institution par un service compétent. Les autorités habilitées à prononcer des mesures éducatives et à ordonner des placements en milieu institutionnel sont le juge des mineurs en vertu des compétences que lui confèrent

les articles 82 à 100 du code pénal et l'autorité tutélaire en application des mesures prévues aux articles 307 ss du code civil. En qualité de détenteur de l'autorité parentale, les parents peuvent également demander un placement de leur(s) enfant(s); dans ce cas, l'indication du placement doit pouvoir être confirmée par un service social. C'est généralement le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) qui pose cette indication. Il est à noter que les placements des mères et de leurs enfants au sein de l'institution «Aux Etangs» ont été principalement demandés par le SEJ ou par un service social. Un certain nombre de personnes avait également bénéficié préalablement des services de l'Association «SOS Futures mamans».

4. SOLUTION ENVISAGÉE

La possibilité, pour de jeunes mamans, de bénéficier de prestations résidentielles, simultanément avec leur(s) enfant(s), constitue un investissement social et éducatif qui répond de manière ciblée à une problématique reconnue. A titre exceptionnel et en particulier pour des situations concernant de jeunes mères et leurs enfants, il est proposé que les placements résidentiels pour des mesures éducatives puissent se réaliser au-delà de la majorité de la maman.

5. MODIFICATION LÉGALE

La modification de l'article 5 de la loi introduit, à titre exceptionnel, la possibilité de procéder à des placements, pour des mesures éducatives, de jeunes adultes au sein d'institutions spécialisées prévues pour leur prise en charge, en particulier lorsqu'il s'agit de placement de jeunes mères avec leur(s) enfant(s).

Avec la modification de l'article 5 de la loi, le Conseil d'Etat chargera la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) de fixer les dispositions d'exécution de ce changement.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La modification de la loi élargit les possibilités de placement aux jeunes mères adultes qui sont accompagnées de leur(s) enfant(s). Sur le vu du nombre de personnes ainsi concernées pour les cinq dernières années, le subventionnement supplémentaire représente annuellement 100 000 à 120 000 francs, montant brut à charge des pouvoirs publics, réparti à raison de 45 % à l'Etat et 55 % aux communes. A noter que ce montant est aujourd'hui partiellement pris en charge par l'aide sociale, donc également par les communes et l'Etat.

7. CONCLUSION

Nous vous invitons par conséquent à adopter le projet de loi annexé et d'accepter le présent message comme rapport au postulat N° 264.01 Antoinette Romanens / Isabelle Chassot.

BOTSCHAFT Nr. 213 30. August 2005 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf für die Änderung des** **Gesetzes für Hilfe an Sonderheime für Behinderte** **oder Schwererziehbare**

1. VORGESCHICHTE

In einem am 21. September 2001 eingereichten (*TGR* S. 1345) und am 9. Oktober 2001 begründeten (*TGR* S. 1398) Postulat ersuchten die Grossrätinnen Antoinette Romanens und Isabelle Chassot um eine Änderung des Gesetzes vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare. Zu berücksichtigen seien die erzieherischen Schwierigkeiten junger Erwachsener sowie der Betreuungsbedarf von Eltern, die mit ihrem Kind oder ihren Kindern im Heim untergebracht werden müssen. Diese Ausweitung des Geltungsbereichs bezweckte die Hilfe an Personen, die Probleme sowohl der sozialen und beruflichen Eingliederung als auch erzieherischer Art haben.

In seiner Antwort vom 19. März 2002 beantragte der Staatsrat die Annahme dieses Postulats und präzisierte, dass der entsprechende Bericht in die Botschaft zur Revision der kantonalen Gesetzgebung über die finanzielle Hilfe an Sonderheime eingehen werde.

In seiner Sitzung vom 20. März 2002 stimmte der Grosse Rat mit 70 gegen 36 Stimmen für die Erheblicherklärung des Postulats.

Die allgemeine Revision des Gesetzes vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare (das Gesetz) ist im Programm des Staatsrats für die Legislaturperiode 2002–2006 eingetragen. Im Hinblick auf diese Revision laufen zurzeit Projekte für eine Änderung des Finanzierungssystems für Sonderheime. Jedoch müssen aufgrund der Entwicklung auf den betroffenen Gebieten sowie der Übertragung sämtlicher Planungs- und Koordinationsaufgaben vom Bund an die Kantone bei der für 2008 vorgesehenen Reform des Finanzausgleichs (NFA) zahlreiche weitere Elemente berücksichtigt werden. Diese Revision ging daher nicht so rasch vonstatten, wie man es sich nach der Annahme des Postulats Romanens und Chassot vorstellen konnte.

Demzufolge muss, bevor die Revision des Gesetzes erfolgen kann, unbedingt eine Teiländerung vorgenommen werden, um die Subventionierung der Heimbetreuung junger Mütter zu ermöglichen, die zwar ihre zivile Volljährigkeit erreicht haben, aber erzieherische Probleme in Bezug auf sich selbst und ihre neue Elternrolle haben. Ohne eine solche Änderung laufen die betroffenen Institutionen Gefahr, aus wirtschaftlichen Gründen schliessen zu müssen, obwohl der Bedarf unbestreitbar ist und die Leistungen unverzichtbar sind. Dieser Änderungsvorschlag gilt auch als Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Antoinette Romanens und Isabelles Chassot.

2. PROBLEME JUNGER MÜTTER / JUNGER ERWACHSENER

Nach Artikel 5 des Gesetzes gelten erzieherische Massnahmen für Minderjährige, die wegen erzieherischen Mängeln auf Antrag einer zuständigen Amtsstelle einer Institution anvertraut werden müssen.

In unserem Kanton wie überall sonst finden sich einige junge Frauen in der Mutterrolle, bedürfen aber selbst

noch erzieherischer Massnahmen, um für die Sicherstellung ihrer Zukunft und der Zukunft ihres Kindes selbständig genug zu werden. Wenn diese jungen Mütter über ein primäres Beziehungsnetz verfügen, das stark genug ist, kann ihr Umfeld die nötige Betreuung erbringen. Dies trifft leider nicht für alle betroffenen Fälle zu, und für einen Teil dieser jungen Frauen ist eine Heimunterbringung unentbehrlich, um Probleme der Erziehung und der sozioprofessionellen Eingliederung begegnen zu können. Sofern die junge Mutter vor der Unterbringung noch minderjährig ist, erlaubt der gesetzliche Rahmen die Subventionierung der Betreuung. Das Problem löst sich natürlich nicht dadurch, dass die Person ins 18. Lebensjahr eintritt. Die heutige Praxis lässt zu, dass vor der Volljährigkeit angeordnete Unterbringungen bis zum Ende der laufenden Ausbildung verlängert werden können. Eine Erstplatzierung nach Erreichen der Volljährigkeit erweist sich hingegen als unmöglich. Geht man in Anwendung des Gesetzes davon aus, dass die Betreuung der vom Gesetz her erwachsenen Person nicht mehr für erzieherische Massnahmen subventioniert wird, läuft dies darauf hinaus, die Mutter vom Kind, das untergebracht werden muss, zu trennen. In Anbetracht der Situation einer jungen Mutter und ihres Kindes in einem bestimmten Kontext sowie der Tatsache, dass es sich gerade jetzt um den entscheidenden Zeitpunkt für Unterstützung und Begleitung handelt, ist eine Trennung meistens ungeeignet. Der Einsatz sozialer und therapeutischer Massnahmen in solchen Situationen bietet nicht nur Lösungen für die aktuellen Probleme der betroffenen Personen, sondern stellt klar ein präventives Handeln dar.

Zum Zeitpunkt ausserdem, als das Gesetz in Kraft trat (1. Januar 1988), war die gesetzliche Volljährigkeit auf 20 Jahre festgesetzt, und seither wurde sie auf 18 Jahre herabgesetzt (1. Januar 1996). Dies hat natürlich die Problematik erweitert, sind doch seither junge Mütter von 18 bis 20 Jahren gleichermassen betroffen. Durch die herabgesetzte Grenze der zivilen Volljährigkeit sind sie benachteiligt, gerade zu einem Zeitpunkt, der eine Schlüsselfunktion für ihre soziale und beruflich Eingliederung hat.

3. DIE LEISTUNGEN STATIONÄRER ART

In der Praxis ist es die Institution «Aux Etangs», die auf dem Gebiet der erzieherischen Unterbringung von Müttern und Kindern die Leistungen stationärer Art sicherstellt. Es handelt sich dabei um ihren vorrangigen Auftrag. Bis jetzt begrenzt die Anerkennung dieser Institution die Beitragsleistung auf im Heim aufgenommene minderjährige Personen. Die Institution erzielt je nach Jahr insgesamt 2200 bis 3000 Betreuungstage. Die Tage, welche volljährige junge Mütter betreffen, machen davon je nach Jahr 10 bis 45 % aus. Die Finanzierung der Erwachsenen (ob Mütter oder nicht) müsste durch andere Spenden sichergestellt werden. Angesichts des fluktuierenden und teilweise sehr hohen Prozentsatzes sind die Führung der Finanzgeschäfte und eine angemessene Finanzierung dieser Einrichtung verständlicherweise äusserst schwierig sicherzustellen. Eine Ausdehnung der Anerkennung der Institution auf junge erwachsene Mütter wird den effektiven Bedarf berücksichtigen und es endlich ermöglichen, die Kontinuität der Tätigkeiten der Institution sicherzustellen.

Der Artikel 5 des Gesetzes präzisiert, dass die für erzieherische Massnahmen untergebrachten Personen von

einer zuständigen Amtsstelle einer Institution anvertraut werden müssen. Die für die Anordnung erzieherischer Massnahmen und der Heimunterbringung zuständigen Behörden sind die Jugendrichterin oder der Jugendrichter aufgrund ihrer Kompetenzen nach Artikel 82 – 100 des Strafgesetzbuches und die Vormundschaftsbehörde in Anwendung der Massnahmen nach Artikel 307ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches. Als Inhaber der elterlichen Gewalt können auch die Eltern eine Platzierung ihres Kindes/ihrer Kinder verlangen; in diesem Fall muss die Anzeigetheit der Unterbringung von einem Sozialdienst bestätigt werden. Allgemein ist es das Jugendamt (JugA), das diese Indikation stellt. Vermerkt sei, dass die Unterbringung von Müttern und ihren Kindern in der Institution «Aux Etangs» hauptsächlich vom JugA oder einem Sozialdienst verlangt worden ist. Eine gewisse Anzahl von Personen war vorher auch in den Genuss der Dienstleistungen des Vereins «SOS werdende Mütter» gelangt.

4. VORGEGEHENE LÖSUNG

Die Möglichkeit junger Mütter, gleichzeitig mit ihrem Kind/ihren Kindern in den Genuss stationärer Leistungen zu gelangen, bildet eine soziale und erzieherische Investition, die gezielt einer anerkannten Problematik entspricht. Ausnahmsweise und insbesondere für Situationen, die junge Mütter und ihre Kinder betreffen, wird vorgeschlagen, dass stationäre Unterbringungen für erzieherische Massnahmen über die Volljährigkeit der Mutter hinaus erfolgen können.

5. GESETZESÄNDERUNG

Die Änderung von Artikel 5 des Gesetzes führt die Möglichkeit ein, dass ausnahmsweise junge Erwachsene für erzieherische Massnahmen in Sonderheimen untergebracht werden, die für ihre Betreuung vorgesehen sind, insbesondere wenn es sich um die Unterbringung junger Mütter mit ihrem Kind/ihren Kindern handelt.

Mit der Änderung von Artikel 5 des Gesetzes wird der Staatsrat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) beauftragen, die Bestimmungen für die Ausführung dieser Änderung festzusetzen.

6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die Änderung des Gesetzes dehnt die Unterbringungsmöglichkeiten auf junge erwachsene Mütter mit ihrem Kind/ihren Kindern aus. In Anbetracht der Anzahl Personen, die in den letzten fünf Jahren betroffen waren, macht die zusätzliche Beitragsleistung jährlich 100 000 bis 120 000 Franken aus, Bruttobetrag zu Lasten der öffentlichen Hand, davon 45 % zu Lasten des Staates und 55 % zu Lasten der Gemeinden. Vermerkt sei, dass dieser Betrag heute teilweise von der Sozialhilfe übernommen wird, ebenfalls also von den Gemeinden und dem Staat.

7. ANTRAG

Wir ersuchen Sie demzufolge um die Annahme des beiliegenden Gesetzesentwurfs und die Anerkennung dieser Botschaft als Bericht zum Postulat Nr. 264.01 Antoinette Romanens / Isabelle Chassot.

Loi

du

modifiant la loi d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 30 août 2005;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées (RSF 834.1.2) est modifiée comme il suit:

Art. 5 al. 2 (nouveau)

² La personne placée par mesures éducatives peut, à titre exceptionnel, être un ou une jeune adulte, en particulier s'il s'agit d'une jeune mère placée avec son enfant. Les dispositions d'exécution sont fixées par la Direction de la santé et des affaires sociales.

Art. 2

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 30. August 2005;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare (SGF 834.1.2) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 2 (neu)

² Ausnahmsweise können erzieherische Massnahmen auf junge Erwachsene angewendet werden, insbesondere wenn es sich um eine junge Mutter handelt, die mit ihrem Kind untergebracht wird. Die Ausführungsbestimmungen werden von der Direktion für Gesundheit und Soziales festgesetzt.

Art. 2

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.