

MESSAGE N° 60 18 mars 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi concernant le
financement des mesures de nature
pédago-thérapeutique dispensées
par des prestataires privés agréés

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi donnant la base légale permettant le cofinancement, par l'Etat et les communes, des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés et prises totalement en charge financièrement jusqu'au 31 décembre 2007 par l'assurance-invalidité fédérale (AI).

En raison de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le financement de ces mesures n'est plus, dès le 1^{er} janvier 2008, du ressort de la Confédération. En effet, l'AI se retire complètement de la formation scolaire spéciale, y compris du financement des prestations précitées. Les cantons et les communes doivent en conséquence reprendre à leur charge la totalité des prestations antérieures de l'AI durant une période transitoire de 3 ans, puis mettre en œuvre leur propre concept cantonal à partir de 2011.

Dans la mesure où les communes assument 55% des coûts des services auxiliaires scolaires et 55% des coûts de la formation spéciale dispensée en institutions, la cohérence veut qu'elles prennent aussi en charge le 55% du financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés. En effet, le fait de recourir à une clé de financement unique pour toutes les mesures pédago-thérapeutiques s'inscrit dans la logique de la RPT et de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée adopté le 25 octobre 2007 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), selon lequel les cantons doivent développer une approche globale et cohérente des mesures pédago-thérapeutiques pour les enfants et jeunes de 0 à 20 ans. Ce financement est pris en compte dans le bilan RPT dans le cadre de la répartition canton/communes.

Ce message est structuré de la manière suivante :

1. Contexte et objet du présent message
2. Commentaires des articles
3. Conséquences et incidences diverses
4. Conclusion

1. CONTEXTE ET OBJET DU MESSAGE

Le message N° 18 du 7 mai 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, donnait toutes les informations nécessaires sur le contexte et les incidences financières de la RPT pour le canton. Il n'est en conséquence pas nécessaire de rappeler tous ces éléments. La question de la formation spéciale y était traitée globalement, sans distinction entre les mesures relevant des institutions, des services auxiliaires et des prestataires privés. De plus, par courrier du 8 octobre 2007 adressé à l'ensemble des communes, la Direction

des finances (DFIN) a également donné des informations sur les incidences financières de la RPT pour les communes et ses effets sur le budget 2008 ; le montant des prestations décrites dans le présent message a été incorporé dans les chiffres communiqués par la DFIN. Il était intégré dans la contribution supplémentaire de 3 795 000 francs annoncée pour la rubrique 220.351 du plan comptable des communes, même si l'intitulé de cette rubrique ne mentionne pas explicitement les prestataires privés. Enfin, par lettre du 19 octobre 2007 destinée aux communes et aux services auxiliaires scolaires, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a notamment indiqué que s'agissant des prestataires privés précédemment pris en charge à 100% par l'AI, le financement de leurs prestations devrait être pris en charge conjointement à raison de 55% pour les communes et de 45% pour l'Etat à partir du 1^{er} janvier 2008.

On entend par mesures pédago-thérapeutiques dans la législation actuelle la logopédie, la psychomotricité et l'éducation précoce. Seules la logopédie et l'éducation précoce sont concernées par le présent message, dans la mesure où il n'existe pas dans le canton de psychomotricien privé. Les mesures de logopédie sont prévues comme mesures de préparation à l'école ou comme mesure d'accompagnement au cours de la scolarité. Dans notre canton, la logopédie est dispensée en grande partie par des logopédistes privés pour les enfants en âge non préscolaire (c'est-à-dire avant l'entrée à l'école enfantine) ou non scolaire (avant la fréquentation de l'école obligatoire). Le libre choix des prestataires est garanti jusqu'au 31 décembre 2010. Pour les enfants préscolarisés ou scolarisés, la logopédie est dispensée dans le cadre des services auxiliaires prévus par la loi scolaire et son règlement d'exécution et accessoirement, lorsque la situation le justifie, par des logopédistes indépendants.

Il convient de financer les prestations couvertes par la logopédie et l'éducation précoce (y compris les frais de transport), antérieurement prises en charge à 100% par l'AI. Le montant total de ces prestations est de 2 405 000 francs. Pour l'année scolaire 2005/06 et pour la logopédie, cela représente 691 enfants suivis par 30 logopédistes privés, soit un montant de 2 188 000 francs.

Les bénéficiaires des prestations couvertes par le projet de loi sont tous les enfants de la naissance à l'âge de 6 ans, qui souffrent de graves difficultés d'élocution. L'intervention du logopédiste comprend l'évaluation, la pose du diagnostic, le suivi thérapeutique en individuel ou en groupe, les conseils, les observations et la guidance parentale. Actuellement, conformément à la convention passée entre la Conférence des Associations Professionnelles Suisses de Logopédistes et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il est prévu un montant de 360 francs pour l'établissement du bilan initial (100 francs pour une prolongation), 24 francs par quart d'heure pour le travail effectué en présence de l'enfant et pour les entretiens avec les personnes de référence de l'enfant, 18 francs par quart d'heure pour le travail administratif et de préparation lié au traitement.

Les mesures d'éducation précoce sont prévues comme mesures de soutien au développement de l'enfant présentant un retard de développement ou dont le développement est limité ou compromis avant son entrée à l'école obligatoire jusqu'à 7 ans révolus. Dans notre canton, l'éducation précoce est dispensée par le Service éducatif itinérant (SEI) qui fait partie de la Fondation des Buissonnets, et accessoirement par des enseignants spécia-

lisés indépendants. Les prestations du SEI étant incluses dans le message n° 18 du 7 mai 2007, il s'agit d'assurer la base légale au financement des prestations fournies par les intervenants indépendants, au nombre de 10 actuellement.

Ces frais étant jusqu'au 31 décembre 2007 exclusivement pris en charge par l'AI, il convient de créer une base légale formelle, qui permette à l'Etat et aux communes de les prendre en charge dès le 1^{er} janvier 2008, conformément à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ceux-ci étant appelés à assumer notamment l'entière responsabilité en matière de formation scolaire spéciale et de préparation à cette formation.

Consultée, l'Association des communes fribourgeoises a, le 31 janvier 2008, examiné le projet de loi, en émettant des remarques sur le dossier RPT en général et en relevant que l'adaptation des différents tarifs à ceux pratiqués par les Services scolaires auxiliaires était une mesure très satisfaisante. L'Association a relevé le caractère transitoire du projet de loi qui devrait cesser de produire ses effets à fin 2010.

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Art. 1

L'article 1 pose le principe de la prise en charge des frais d'exécution des mesures de nature pédo-thérapeutique dispensées par des prestataires privés qui préparent les enfants qui y ont droit à la préscolarisation et à la scolarisation. Cela signifie que les mesures de même nature dispensées aux enfants fréquentant l'école enfantine ou l'école obligatoire (école primaire et cycle d'orientation) ne sont pas concernées par ce projet de loi, leur financement (par l'Etat et les communes) étant prévu dans d'autres textes. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi ne concerne que les enfants de 0 à 6 ans pour les logopédistes privés et 0 à 7 ans pour l'éducation précoce. De plus, le projet de loi ne concerne que les prestataires privés, pour l'essentiel des logopédistes et enseignants spécialisés, et non des professionnels relevant d'institutions spécialisées. Cette prise en charge des frais des mesures de nature pédo-thérapeutique devra faire l'objet d'un réexamen en lien avec le projet du Conseil d'Etat d'introduction d'une deuxième année d'école enfantine (message N° 57 du 11 mars 2008 au Grand-Conseil).

Art. 2

Reprenant les dispositions antérieurement prévues dans le règlement fédéral sur l'AI (RAI), le projet de loi décrit (al. 1) les diverses mesures de nature pédo-thérapeutique, afin de limiter la prise en charge financière par les collectivités publiques à certains types de mesures. Ces mesures peuvent par exemple consister en un entraînement auditif ou en un enseignement de la lecture labiale. Il s'agit de mesures qui sont nécessaires à l'acquisition et à la structuration du langage ou à développer (par exemple par de la gymnastique spéciale) la motricité perturbée.

Il est aussi prévu (al. 2) que ce soit la DICS qui constate la nécessité de financer ces mesures, le cas d'une invalidité avérée au sens de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, étant réservé. En effet, dans ce cas, c'est-à-dire lorsque les assurés mineurs sans

activité lucrative présentent une atteinte à leur santé physique ou mentale qui provoquera une incapacité de gain totale ou partielle, soit de répondre à la définition d'invalidité, les mesures doivent être octroyées et donc financées par l'Etat et les communes sans qu'il soit nécessaire de décider du financement public ou non de ces mesures.

Art. 3

A titre exceptionnel, lorsque les mesures de logopédie ne peuvent être dispensées par les services auxiliaires scolaires, conformément aux dispositions de la législation scolaire, ou lorsque la thérapie a commencé avant l'entrée à l'école enfantine et/ou à l'école primaire et qu'elle doit être continuée par la même personne pour des motifs thérapeutiques, les enfants fréquentant la préscolarité (école enfantine) ou la scolarité obligatoire (école primaire) pourront bénéficier des mesures de logopédie dispensées par des prestataires privés, couverts en conséquence par le présent projet de loi.

Il en est de même pour les mesures d'éducation précoce, qui pourront être dispensées exceptionnellement et dans des cas particuliers à des enfants déjà préscolarisés ou scolarisés, en limitant toutefois la durée de cette exception à l'âge de 7 ans révolus. Au-delà de cet âge, ce sont les mesures prévues par la législation scolaire et dispensées par les services auxiliaires scolaires qui pourront être octroyées.

Art. 4

De manière à garantir la qualité de l'exécution des mesures de nature pédo-thérapeutique, il est prévu que la DICS mette sur pied une procédure d'agrément des prestataires concernés (al. 1). Le tarif des prestations sera convenu entre la DICS et les prestataires privés.

Art. 5

L'exécution des mesures de nature pédo-thérapeutique par des prestataires privés implique des frais de transport, qui étaient également pris en charge par l'AI. Il convient dès lors de préciser que ces frais de transports sont également pris en charge dès le 1^{er} janvier 2008 par l'Etat et les communes. Seuls bénéficient de transports indemnisés des enfants qui ne peuvent se déplacer de façon autonome. Les conditions de remboursement appliquées jusqu'au 31 décembre 2007 par l'AI et décrites dans la circulaire 4.05 du 1^{er} janvier 2004 de l'OFAS, seront reprises. On estime généralement que l'on peut attendre d'un enfant qu'il accomplisse au maximum 20 minutes de marche pour se rendre chez le prestataire privé. Il est précisé que seuls sont remboursés les frais de transport indispensables pour atteindre le prestataire privé agréé approprié le plus proche. Ainsi, si les personnes qui exercent l'autorité parentale sur l'enfant choisissent un prestataire plus éloigné, les frais supplémentaires qui en résultent seront à leur charge. Seront remboursés les frais qui correspondent aux tarifs des moyens de transport des entreprises publiques pour un trajet direct ; ou les frais du transport effectué par les personnes qui exercent l'autorité parentale. En complément à l'indemnisation des transports de l'enfant, les frais de transport d'un accompagnateur indispensable sont également remboursés.

Art. 6

Dans un souci de parallélisme et de coordination générale des frais en matière d'enseignement spécialisé et de me-

sures d'aide, l'article 6 du projet de loi pose le principe, repris de la législation cantonale d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées, d'une répartition de la contribution des pouvoirs publics à la prise en charge des frais concernés par le projet de loi à raison de 55% à la charge des communes et 45% à la charge de l'Etat.

Art. 7

La répartition intercommunale s'opère également conformément au système éprouvé dans la législation précitée, soit pour 50% au prorata de la population dite légale de chaque commune et pour 50% en proportion inverse de leur classification. En principe, les clés de répartition basées sur ces critères péréquatifs sont désormais prohibées, compte tenu de l'introduction de la nouvelle péréquation financière, qui s'accompagnera de l'élimination de tous les éléments péréquatifs dans les clés de répartition des pots communs dès le 1^{er} janvier 2011. Cependant, vu le caractère temporaire de la loi proposée (cf. commentaire ci-dessous de l'article 8), l'on peut estimer que cette clé peut être encore utilisée pour la période 2008–2010.

Art. 8

L'entrée en vigueur de cette loi est fixée impérativement au 1^{er} janvier 2008, en application des engagements que le canton a pris dans le cadre de la RPT. Elle sera, par nature, limitée dans le temps et sera abrogée au moment où le canton disposera de sa propre stratégie en la matière (cf. art. 197 al. 2 de la Constitution fédérale). En effet, dans la mesure où le nouveau concept cantonal intégrera sans doute toutes les mesures de nature pédagogique thérapeutiques et se traduira par une nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée en 2011, le présent projet de loi aura une durée limitée à 3 ans. Aucune date n'a été indiquée afin d'éviter tout vide juridique si l'introduction de la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée devait prendre quelques mois de retard.

3. CONSÉQUENCES ET INCIDENCES DIVERSES

3.1 Conséquences financières et en personnel

La part totale des prestations à financer est de 2 405 000 francs. Le 91% de ce chiffre (soit 2 188 000 francs) concerne la logopédie. Le solde se répartit entre les transports et les intervenants en éducation précoce. La part (55%) à charge des communes est de 1 322 750 francs. L'Etat prend à sa charge le 45%, soit 1 082 250 francs.

Il est rappelé que les prestations des thérapeutes privés ont été incluses dans les réflexions menées lors de l'élaboration du message no 18 du 7 mai 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, accompagnant le projet de loi adaptant certaines dispositions de la législation cantonale à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, et que le montant de 1 323 000 francs est intégré dans les chiffres communiqués aux communes par la DFIN en date du 8 octobre 2007. Le projet de loi n'entraîne donc pas de charges supplémentaires autres que celles qui ont déjà été annoncées dans le cadre des travaux RPT.

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas de conséquence en termes de personnel. Il n'exige ni engagements supplémentaires ni suppressions de postes.

3.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il se traduit, aussi bien pour l'Etat que les communes, par une obligation de participer au financement de mesures qui, jusqu'au 31 décembre 2007, étaient entièrement payées ou remboursées par l'AI, mais ne charge ou ne décharge aucun des deux niveaux cantonal et communal par rapport à l'autre.

3.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Selon l'article 64 Cst., l'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants, en tenant compte des aptitudes de chacun. De plus, selon l'article 63 Cst., l'Etat et les communes vouent une attention particulière aux personnes vulnérables ou dépendantes. Le projet de loi qui vous est soumis est donc conforme à la constitution cantonale et au droit fédéral. Enfin, il ne se pose pas de question particulière en matière d'eurocompatibilité.

3.4 Soumission au référendum législatif

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

4. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à accepter le projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 60

18. März 2008

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf vor, der die Rechtsgrundlage für eine Kofinanzierung der von privaten Leistungsanbietern erbrachten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen durch Staat und Gemeinden schafft. Bis zum 31. Dezember 2007 wurden diese Leistungen vollumfänglich von der Invalidenversicherung (IV) finanziert.

Infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) obliegt die Finanzierung dieser Massnahmen seit dem 1. Januar 2008 nicht mehr dem Bund. Die IV zieht sich vollständig aus dem Sonderschulwesen zurück, übernimmt also auch nicht mehr die Finanzierung der erwähnten Leistungen. Die Kantone und die Gemeinden müssen somit während einer dreijährigen Übergangszeit die gesamten, bisher von der IV getragenen Leistungen übernehmen und anschliessend ab 2011 ihr eigenes kantonales Sonderschulkonzept umsetzen.

Da die Gemeinden bereits 55% der Kosten der Schuldienste und 55% der Kosten der sonderpädagogischen Angebote in Institutionen übernehmen, haben sie sich kohärenterweise auch zu 55% an der Finanzierung der von privaten Leistungsanbietern erbrachten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen zu beteiligen. Die Anwendung eines einheitlichen Finanzierungsschlüssels für alle pädagogisch-therapeutischen Massnahmen ist im Sinne der NFA und der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik, die am 25. Oktober 2007 von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) genehmigt worden war. Nach dieser Vereinbarung müssen die Kantone einen umfassenden und kohärenten Ansatz für pädagogisch-therapeutische Massnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen von 0 bis 20 Jahren entwickeln. Diese Finanzierung wird bei der Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden in der NFA-Bilanz berücksichtigt.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Kontext und Gegenstand der Botschaft
2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln
3. Verschiedene Folgen und Auswirkungen
4. Schlussbemerkung

1. KONTEXT UND GEGENSTAND DER BOTSCHAFT

Die Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 des Staatsrates an den Grossen Rates zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung gewisser Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen enthielt alle nötigen Informationen über den Kontext und die finanziellen Auswirkungen der NFA für den Kanton. Deshalb ist es nicht nötig, erneut auf alle diese Punkte einzugehen. Die Frage der Sonderpädagogik wurde darin umfassend behandelt, wobei zwischen den von Institutionen, Schuldiensten und privaten Leistungsanbietern erbrachten Massnahmen kein Unterschied gemacht wurde. Ausserdem hat die Finanzdirektion (FIND) in ihrem Schreiben vom 8. Oktober 2007 sämtliche Gemeinden ebenfalls über die finanziellen Auswirkungen der NFA für die Gemeinden und die Folgen für den Voranschlag 2008 informiert. Dabei hat die FIND den Kostenbetrag der in dieser Botschaft behandelten Leistungen in die von ihr mitgeteilten Daten einbezogen. Dieser Betrag war in dem Zusatzbeitrag von 3 795 000 Franken für die Rubrik 220.351 des Kontenplans der Gemeinden enthalten, auch wenn der Titel dieser Rubrik die privaten Leistungsanbieter nicht ausdrücklich erwähnt. Schliesslich wies die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) in ihrem Schreiben vom 19. Oktober 2007 an die Gemeinden und die Schuldienste darauf hin, dass die Finanzierung der Leistungen von privaten Leistungsanbietern, die vorher zu 100% von der IV getragen wurden, ab dem 1. Januar 2008 zu 55% von den Gemeinden und zu 45% vom Staat übernommen werden sollte.

Zu den pädagogisch-therapeutischen Massnahmen gehören nach der geltenden Gesetzgebung die Logopädie, die Psychomotoriktherapie und die Frühberatung. Diese Botschaft betrifft nur die Logopädie und die Frühberatung, da es im Kanton keine privaten Psychomotoriktherapeuten gibt. Die logopädischen Angebote sind als

Massnahmen zur Vorbereitung auf die Schule oder als begleitende Massnahmen während der Schulzeit vorgesehen. In unserem Kanton wird die Logopädie zu einem grossen Teil von privaten Logopädinnen und Logopäden für Kinder im Kleinkindalter (also vor dem Eintritt in den Kindergarten) oder im Vorschulalter (vor dem Besuch der obligatorischen Schule) erteilt. Die freie Wahl der Leistungsanbieter ist noch bis zum 31. Dezember 2010 gewährleistet. Für die Vorschul- und Schulkinder werden die logopädischen Massnahmen von den Schuldiensten durchgeführt, welche im Schulgesetz und dessen Ausführungsreglement vorsehen sind. In Ergänzung dazu können diese Massnahmen, wenn es von der Situation her gerechtfertigt erscheint, durch freiberufliche Logopädinnen und Logopäden ausgeführt werden.

Die Finanzierung der bisher zu 100% von der IV getragenen Logopädie- und Frühziehungsleistungen (einschliesslich der Transportkosten) muss nun geregelt werden. Der Gesamtbetrag dieser Leistungen beläuft sich auf 2 405 000 Franken. Im Schuljahr 2005/06 kamen 691 Kinder, die von 30 privaten Logopädinnen bzw. Logopäden behandelt wurden, in den Genuss von Logopädieleistungen in Höhe von 2 188 000 Franken.

Anrecht auf die in diesem Gesetzesentwurf erfassten Leistungen haben alle Kinder mit schweren Sprechstörungen von der Geburt bis zum Alter von 6 Jahren. Die Arbeit der Logopädin oder des Logopäden umfasst die Abklärung, die Diagnose, die therapeutische Einzel- oder Gruppenbehandlung, die Beratung, die Beobachtung und das Elterncoaching. Derzeit sind gemäss der Vereinbarung zwischen der Konferenz der Schweizerischen Berufsverbände der Logopädinnen und Logopäden und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) folgende Tarife vorgesehen: 360 Franken für die Durchführung der erstmaligen Abklärung (100 Franken für eine Verlängerung), 24 Franken pro Viertelstunde für die Arbeit in Anwesenheit des Kindes und für die Gespräche mit den Bezugspersonen des Kindes, 18 Franken pro Viertelstunde für die administrative Arbeit und für die Vorbereitung der Behandlung.

Die Massnahmen zur Frühziehung werden als unterstützende Massnahmen für die Förderung des Kindes mit Entwicklungsverzögerung, -einschränkung oder -gefährdung vor dem Eintritt in die obligatorische Schule bis zum vollendeten 7. Altersjahr verstanden. Im Kanton Freiburg wird die Frühziehung vom Heilpädagogischen Frühberatungsdienst, der Teil der Stiftung Les Buissonnets ist, und zusätzlich von freiberuflichen Sonderpädagoginnen und -pädagogen erteilt. Da die Leistungen des Heilpädagogischen Frühberatungsdienstes in der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai 2007 berücksichtigt sind, soll nun die Rechtsgrundlage für die Finanzierung der Leistungen freiberuflicher Leistungsanbieter, von denen es derzeit 10 gibt, geschaffen werden.

Für diese Kosten, die bis zum 31. Dezember 2007 voll von der IV gedeckt worden sind, gilt es eine formelle Rechtsgrundlage zu schaffen, die es dem Staat und den Gemeinden erlaubt, die Kosten ab dem 1. Januar 2008 entsprechend der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu übernehmen. Letztere haben nun die volle Verantwortung im Bereich der Sonderpädagogik und der Vorbereitung auf diese Ausbildung zu übernehmen.

Der um eine Stellungnahme gebetene Freiburger Gemeindeverband hat den Gesetzesentwurf am 31. Janu-

ar 2008 geprüft und Anmerkungen zum NFA-Projekt im Allgemeinen angebracht. Dabei unterstrich er, dass die Anpassung der verschiedenen Tarife an die von den Schuldiensten angewandten Tarife eine höchst willkommene Massnahme sei. Der Verband wies ferner darauf hin, dass die Gesetzesvorlage eine vorübergehende Lösung darstelle, die bis Ende 2010 gelten werde.

2. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1

Artikel 1 legt den Grundsatz für die Übernahme der Vollzugskosten der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen fest, die von privaten Leistungsanbietern ausgeführt werden, welche die anspruchsberechtigten Kinder auf die Vorschule und Schule vorbereiten. Das bedeutet, dass vergleichbare Massnahmen für Kinder, die den Kindergarten oder die obligatorische Schule besuchen (Primarschule und Orientierungsschule), von diesem Gesetzesentwurf nicht betroffen sind, da deren Finanzierung (durch den Staat und die Gemeinden) in anderen Gesetzestexten behandelt wird. Deshalb gilt dieser Gesetzesentwurf nur für die Leistungen privater Logopädinnen und Logopäden zugunsten von Kindern zwischen 0 bis 6 Jahren und für die Frühberatung von Kindern zwischen 0 bis 7 Jahren. Zudem betrifft der Gesetzesentwurf nur die privaten Leistungsanbieter, im Wesentlichen die Logopädinnen und Logopäden sowie Sonderpädagoginnen und -pädagogen, und nicht das in den Sonderschulen tätige Fachpersonal. Diese Kostenübernahme für pädagogisch-therapeutischen Massnahmen soll im Rahmen der vom Staatsrat geplanten Einführung eines zweiten Kindergartenjahres (Botschaft vom 11. März 2008 an den Grossen Rat) erneut geprüft werden.

Art. 2

Gestützt auf die früheren Bestimmungen des Bundesverordnung über die IV (IVV) beschreibt der Gesetzesentwurf (Art. 1) die verschiedenen pädagogisch-therapeutischen Massnahmen, um den Rahmen für die Kostenübernahme bestimmter Massnahmen durch die öffentliche Hand abzustecken. Solche Massnahmen können zum Beispiel in einem Hörtraining oder Ableseunterricht bestehen. Es handelt sich um Massnahmen, die zum Spracherwerb und Sprachaufbau oder zur Förderung gestörter Motorik (zum Beispiel mit gezielten Gymnastikübungen) nötig sind.

Zudem ist vorgesehen (Art. 2), dass die EKSD die Notwendigkeit der Kostenübernahme dieser Massnahmen feststellt, wobei eine anerkannte Invalidität im Sinne des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vorbehalten bleibt. Tatsächlich müssen die Massnahmen in diesen Fällen – d.h. bei nicht erwerbstätigen Minderjährigen mit einer Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit, die eine ganze oder teilweise Erwerbsunfähigkeit zur Folge haben wird, womit die Definition der Invalidität erfüllt ist – gewährt und somit vom Staat und den Gemeinden finanziert werden, ohne dass über eine Finanzierung oder Nichtfinanzierung dieser Massnahmen durch die öffentliche Hand entschieden werden müsste.

Art. 3

In Ausnahmefällen können Logopädiemassnahmen für Vorschulkinder (im Kindergarten) oder Schulkinder (in der Primarschule), wenn diese nicht gemäss den Bestimmungen der Schulgesetzgebung von den Schuldiensten durchgeführt werden können oder wenn die Therapie vor Eintritt in den Kindergarten und/oder in die Primarschule begonnen hat und deshalb aus therapeutischen Gründen von der gleichen Person weitergeführt werden muss, von privaten Leistungsanbietern ausgeführt werden. Dieser Gesetzesentwurf gilt somit auch für diese privaten Leistungsanbieter.

Das Gleiche gilt für die Frühberatungsmassnahmen, die ausnahmsweise und in besonderen Fällen auch Kindern im Vorschul- oder Primarschulalter gewährt werden können, wobei allerdings die Dauer dieser Ausnahmen auf die Zeit bis zum vollendeten 7. Altersjahr beschränkt bleiben. Danach werden die von der Schulgesetzgebung vorgesehenen und von den Schuldiensten erteilten Massnahmen gewährt.

Art. 4

Zur Qualitätssicherung in der Ausführung dieser pädagogisch-therapeutischen Massnahmen ist vorgesehen, dass die EKSD für die betreffenden Leistungsanbieter (Abs. 1) ein Zulassungsverfahren einführt. Der Tarif dieser Leistungen wird von der EKSD und den privaten Leistungsanbietern vereinbart.

Art. 5

Die Ausführung pädagogisch-therapeutischer Massnahmen durch private Leistungsanbieter ist mit Transportkosten verbunden, die bisher ebenfalls von der IV übernommen worden waren. Deshalb ist explizit festzuhalten, dass diese Transportkosten ab 1. Januar 2008 ebenfalls vom Staat und von den Gemeinden übernommen werden. Transportkosten werden nur dann entschädigt, wenn die Kinder nicht selbstständig reisen können. Die bis zum 31. Dezember 2007 von der IV angewendeten Bedingungen für die Rückerstattung, die im Kreisschreiben 4.05 vom 1. Januar 2004 des BSV beschrieben sind, werden übernommen. Man geht im Allgemeinen davon aus, dass ein Kind maximal einen Weg von 20 Minuten zu Fuss zum privaten Leistungsanbieter zurücklegen kann. Dabei werden nur die unumgänglichen Transportkosten, um zur nächstgelegenen geeigneten Durchführungsstelle (zugelassener privater Leistungsanbieter) zu gelangen, rückerstattet. Wenn also die Personen, welche die elterliche Sorge für das Kind ausüben, einen weiter entfernten Leistungsanbieter wählen, so tragen sie die Mehrkosten selber. Vergütet werden die Kosten, die den Preisen der öffentlichen Transportmittel für Fahrten auf dem direkten Weg entsprechen, oder die Kosten des von den sorgeberechtigten Personen ausgeführten Transports. Zusätzlich zu den Transportkosten des Kindes werden die Transportkosten einer unverzichtbaren Begleitperson rückerstattet.

Art. 6

Im Bemühen um eine analoge Regelung und eine Gesamtkoordination der Kosten der Sonderpädagogik und der unterstützenden Massnahmen legt Artikel 6 des Gesetzesentwurfs fest, dass der Beitrag der öffentlichen Hand an der Übernahme der im vorliegenden Gesetzesentwurf behandelten Kosten zu 55% von den Gemein-

den und zu 45% vom Kanton übernommen wird. Dieser Verteilschlüssel wurde aus der kantonalen Gesetzgebung für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare übernommen.

Art. 7

Die interkommunale Aufteilung der Kostenübernahme erfolgt ebenfalls nach der bewährten Regelung der oben genannten Gesetzgebung, also zu 50% im Verhältnis zur sogenannten zivilrechtlichen Bevölkerung jeder Gemeinde und zu 50% im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Klassifikation. In der Regel sind diese finanzkraftabhängigen Verteilschlüssel künftig untersagt, da im Zuge der Einführung des neuen Finanzausgleichs alle in den Verteilschlüsseln der gemeinsamen Töpfe verwendeten Finanzausgleichselemente ab 1. Januar 2011 aufgehoben werden. Da das unterbreitete Gesetz temporärer Natur ist (vgl. Kommentar zu Artikel 8), kann man davon ausgehen, dass dieser Verteilschlüssel noch für die Periode 2008-2010 verwendet werden kann.

Art. 8

Das Inkrafttreten dieses Gesetzes ist aufgrund der Verpflichtungen, die der Kanton im Rahmen der NFA eingegangen ist, zwingend auf den 1. Januar 2008 festzulegen. Es wird naturgemäss zeitlich begrenzt sein und aufgehoben werden, sobald der Kanton über sein eigenes Konzept für diesen Bereich verfügt (vgl. Art. 197 Abs. 2 Bundesverfassung). Da das neue kantonale Konzept sicherlich alle pädagogisch-therapeutischen Massnahmen erfassen und 2011 in ein Gesetz über die Sonderpädagogik münden wird, wird die Geltungsdauer dieses Gesetzes auf drei Jahre beschränkt sein. Dabei wird kein festes Datum angegeben, damit kein Rechtsvakuum entsteht, wenn sich die Einführung des neuen Gesetzes über die Sonderpädagogik um einige Monate verzögern sollte.

3. VERSCHIEDENE FOLGEN UND AUSWIRKUNGEN

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Gesamtbetrag der zu finanzierenden Leistungen beläuft sich auf 2 405 000 Franken. 91 Prozent dieses Betrags (also 2 188 000 Franken) betreffen die Logopädie. Der Rest verteilt sich auf die Transporte und auf die sonderpädagogischen Fachpersonen. Der Anteil (55%) zulasten der Gemeinden beträgt 1 322 750 Franken. Der Staat übernimmt 45% oder 1 082 250 Franken.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Leistungen privater Therapeutinnen und Therapeuten auch in den Überlegungen zur Erarbeitung der Botschaft Nr. 18 vom 7. Mai

2007 des Staatsrats an den Grossen Rat berücksichtigt worden waren. Diese Botschaft hatte den Gesetzesentwurf zur Anpassung einiger Bestimmungen der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen begleitet. Der Betrag von 1 323 000 Franken ist in den Zahlen, welche die FIND den Gemeinden am 8. Oktober 2007 von mitgeteilt hat, enthalten. Somit hat der Gesetzesentwurf keine Mehrkosten zur Folge, ausser denjenigen, die bereits im Rahmen der NFA-Arbeiten angekündigt worden waren.

Der Ihnen unterbreitete Gesetzesentwurf hat keine personellen Auswirkungen; es braucht keine zusätzlichen Stellen und es werden keine Stellen abgeschafft.

3.2. Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keine Auswirkung auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Für den Staat wie auch für die Gemeinden bringt er die Verpflichtung, sich an der Finanzierung der Massnahmen zu beteiligen, die bis zum 31. Dezember 2007 voll von der IV bezahlt oder rückerstattet worden waren, bevorzugt oder benachteiligt jedoch keine der beiden Ebenen (Kantons- und Gemeindeebene) gegenüber der anderen.

3.3. Verfassungsmässigkeit, Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, Eurokompatibilität

Gemäss Artikel 64 KV sorgen Staat und Gemeinden für einen obligatorischen und kostenlosen, den Fähigkeiten der einzelnen Kinder entsprechenden Grundschulunterricht, der allen Kindern offen steht. Zudem haben Staat und Gemeinden gemäss Artikel 63 KV verletzlischen oder abhängigen Personen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Der Ihnen unterbreitete Entwurf steht in Übereinstimmung mit der kantonalen Verfassung sowie mit dem Bundesrecht und ist auch mit dem europäischen Recht vereinbar.

3.4. Gesetzesreferendum

Dieses Gesetz unterliegt dem Gesetzesreferendum. Es unterliegt nicht dem Finanzreferendum.

4. SCHLUSSBEMERKUNG

Der Staatsrat lädt Sie ein, diesen Gesetzesentwurf zu genehmigen.

Loi

du

concernant le financement des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés agréés

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 18 mars 2008;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1 Principe

L'Etat et les communes prennent à leur charge les frais d'exécution des mesures de nature pédago-thérapeutique dispensées par des prestataires privés qui préparent les enfants qui y ont droit à la préscolarisation et à la scolarisation.

Art. 2 Mesures de nature pédago-thérapeutique

¹ Les mesures de nature pédago-thérapeutique comprennent:

- a) la logopédie;
- b) l'éducation précoce.

² Les enfants, jusqu'à l'entrée en préscolarité ou en scolarité obligatoire, bénéficient de ces mesures, à la condition que des besoins éducatifs spécifiques aient été constatés par la Direction compétente en matière d'enseignement préscolaire et d'enseignement obligatoire (ci-après: la Direction) ou qu'une invalidité soit avérée au sens de l'article 8 al. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales.

Gesetz

vom

über die Finanzierung der von zugelassenen privaten Anbietern ausgeführten pädagogisch-therapeutischen Massnahmen

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 18. März 2008;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Grundsatz

Der Staat und die Gemeinden tragen die Kosten pädagogisch-therapeutischer Massnahmen, die von privaten Leistungsanbietern erbracht werden, um anspruchsberechtigte Kinder auf die Vorschule und die Schule vorbereiten.

Art. 2 Pädagogisch-therapeutische Massnahmen

¹ Die pädagogisch-therapeutischen Massnahmen umfassen:

- a) die Logopädie,
- b) die Frühberatung.

² Die Kinder kommen bis zum Eintritt in die Vorschule oder in die obligatorische Schule in den Genuss dieser Massnahmen, sofern die für die Vorschule und die obligatorische Schule zuständige Direktion (die Direktion) einen besonderen Bildungsbedarf festgestellt hat oder eine Invalidität im Sinne von Artikel 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts anerkannt wurde.

Art. 3 Mesures en préscolarité ou en scolarité obligatoire

¹ Dans des cas exceptionnels, lorsque les mesures de logopédie ne peuvent être dispensées par les services auxiliaires scolaires ou lorsque la thérapie a commencé avant l'entrée à l'école, les enfants en préscolarité ou en scolarité obligatoire peuvent bénéficier de ces mesures dispensées par des prestataires privés.

² Dans des cas exceptionnels, les mesures d'éducation précoce peuvent être dispensées au-delà de l'entrée en préscolarité ou en scolarité obligatoire à des enfants jusqu'à l'âge de 7 ans révolus au maximum.

Art. 4 Prestataires privés

¹ Les prestataires privés sont agréés par la Direction.

² Les tarifs des mesures de nature pédo-thérapeutique sont fixés dans une convention passée entre les prestataires privés et la Direction.

Art. 5 Indemnités pour les transports

¹ L'Etat et les communes prennent à leur charge les frais de transport des bénéficiaires des mesures de nature pédo-thérapeutique qui ne peuvent se déplacer de façon autonome.

² Ils remboursent tout au plus les frais de transport indispensables aux bénéficiaires pour se rendre chez le prestataire privé agréé approprié le plus proche.

Art. 6 Répartition entre les communes et l'Etat

Les frais d'indemnités pour les mesures de nature pédo-thérapeutique et les frais de transport sont supportés à raison de 45% par l'Etat et de 55% par l'ensemble des communes.

Art. 7 Répartition intercommunale

La répartition entre les communes s'opère pour 50% au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat, et pour 50% en proportion inverse de leur classification.

Art. 8 Entrée en vigueur et referendum

¹ La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008.

² Elle est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 3 Massnahmen in der Vorschule oder in der obligatorischen Schule

¹ In Ausnahmefällen können Vorschulkinder oder Schulkinder von privaten Leistungsanbietern ausgeführte Logopädiemassnahmen in Anspruch nehmen, wenn diese Massnahmen nicht gemäss den Bestimmungen der Schulgesetzgebung von den Schuldiensten durchgeführt werden können oder wenn die Therapie vor Eintritt in die Schule begonnen wurde.

² In besonderen Fällen können Frühberatungsmassnahmen auch Kindern im Vorschul- oder Primarschulalter gewährt werden, jedoch längstens bis zum vollendeten 7. Altersjahr.

Art. 4 Private Leistungsanbieter

¹ Die privaten Leistungsanbieter werden von der Direktion zugelassen.

² Die Tarife der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen werden in einer Vereinbarung zwischen den privaten Leistungsanbietern und der Direktion festgesetzt.

Art. 5 Entschädigungen für die Transporte

¹ Die Kosten für den Transport der Kinder, die pädagogisch-therapeutische Massnahmen in Anspruch nehmen und die nicht selbstständig reisen können, werden vom Staat und von den Gemeinden übernommen.

² Es werden höchstens die Fahrkosten bis zum nächstgelegenen geeigneten privaten Leistungsanbieter vergütet.

Art. 6 Aufteilung zwischen den Gemeinden und dem Staat

Die Kosten für die Vergütung der pädagogisch-therapeutischen Massnahmen und für den Transport gehen zu 45% zulasten des Staates und zu 55% zulasten der Gemeinden.

Art. 7 Interkommunale Aufteilung

Die Kosten werden unter den Gemeinden zu 50% im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung gemäss den letzten vom Staatsrat beschlossenen Zahlen und zu 50% im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Klassifikation aufgeteilt.

Art. 8 Inkrafttreten und Referendum

¹ Dieses Gesetz wird rückwirkend auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt.

² Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.