

MESSAGE N° 127 30 mars 2004
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

LES FAMILLES D'ACCUEIL
PROFESSIONNELLES

1. GÉNÉRALITÉS

Le Conseil d'Etat a proposé l'acceptation de la motion des députés Jacques Gavillet et Marc Gobet concernant la création de familles d'accueil professionnelles. En date du 12 février 2003 le Grand Conseil a pris en considération cette intervention parlementaire (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, février 2003, pages 247–249); d'une manière générale il est donc fait renvoi à la réponse et aux débats cités ci-dessus.

Les autorités tutélaires, le Service de l'enfance et de la jeunesse et les services sociaux des communes enregistrent une augmentation constante du nombre d'enfants issus de milieux familiaux perturbés ou présentant des difficultés de comportement. Entre 1997 et 2003, le nombre de placements a augmenté de près de 70 %. Ces enfants sont confiés soit à des familles d'accueil non professionnelles, soit à des maisons d'éducation du canton ou d'autres cantons. La politique du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est de placer des enfants, en premier lieu et dans la mesure du possible, dans des familles d'accueil non professionnelles. Ainsi, au 31 décembre 2003, le SEJ avait placé 138 enfants dans ce type de famille. Pour le financement de ces placements, le SEJ applique des recommandations internes; ainsi un tarif moyen journalier de 34 fr. 50 doit couvrir toutes les dépenses de la famille d'accueil lié à l'enfant. L'avant-projet de loi sur la jeunesse prévoit une base légale formelle. Ce projet de loi sera mis en consultation au printemps 2004.

Le nombre restreint de familles qui acceptent d'accueillir, à titre non professionnel, un ou plusieurs enfants nécessitant un accompagnement éducatif particulier, ainsi que l'utilisation à la pleine capacité du réseau des maisons d'éducation spécialisées qui compte 145 places, obligent à recourir à des formes de prise en charge différentes. Les familles d'accueil professionnelles peuvent offrir des alternatives mieux adaptées aux besoins pédagogiques de certains enfants par la mise à disposition d'un éventail diversifié et spécifique de prestations. Les familles d'accueil professionnelles permettent ainsi de diversifier et de compléter le dispositif en place.

Sur la base des expériences favorables en ce domaine, plusieurs cantons ont introduit cette forme d'accueil dans leur législation.

Pour définir le terme d'«institution» ou de «home», il est fait référence à W. Thomet dans son commentaire concernant la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière de soutien aux personnes dans le besoin:

«On entend par <home> un ménage collectif organisé, dirigé par une ou plusieurs personnes et tenu par des employés, dans le but d'offrir à des personnes étrangères (pensionnaires, patients, pupilles), contre rémunération ou exceptionnellement à titre gratuit, le logement, la

nourriture et certains autres services (entretien de la chambre et du linge, encadrement, soins)».

C'est ainsi qu'une famille d'accueil professionnelle accueillant des enfants de l'extérieur peut aussi être considérée comme un «home», si elle présente ces caractéristiques précises et si elle a besoin d'une autorisation d'exploitation délivrée par le canton lorsque la législation de celui-ci le prévoit. A ce titre, la modification législative proposée fournit une base légale à cet effet.

Le Service de l'enfance et de la jeunesse a procédé à une évaluation d'une famille d'accueil de type professionnel existant depuis 20 ans dans le district du Lac. Il a pu tirer des conclusions positives sur ce mode de prise en charge.

Dans les décisions de reconnaissance, assorties d'exigences en nombre et en qualifications du personnel requis, que devra prendre la Direction de la santé et des affaires sociales en vertu de la législation dans la matière, celle-ci pourra tenir compte de cette expérience, ainsi que des conditions qui sont déjà appliquées dans les autres cantons, notamment dans le canton de Berne.

2. DÉNOMINATION DE «FAMILLE D'ACCUEIL
PROFESSIONNELLE»

Dans le programme gouvernemental de la législature 2002–2006, le Conseil d'Etat prévoit une refonte générale de la loi du 20 mai 1986 d'aide aux institutions spécialisées pour personnes handicapées et inadaptées. Lors de la réponse à la motion Gavillet/Gobet, il a été encore prévu d'intégrer la présente modification dans cette refonte générale. Entre temps, il a été constaté qu'au vu de la complexité de la matière et des contraintes de la Confédération, il y a lieu d'expérimenter d'abord des nouveaux modèles de financements pour les autres institutions avant de légiférer. Le Conseil d'Etat est conscient du fait que la terminologie de la loi de 1986 est dépassée dans beaucoup de domaines, mais il propose de se limiter pour le moment uniquement à la modification de l'article 1 de la loi.

Des réflexions ont été également menées quant à la dénomination de ce mode de prise en charge. Le terme de «famille d'accueil professionnelle» tient compte de la distinction à marquer avec les familles d'accueil non professionnelle qui reçoivent un enfant de manière spécifique et non rémunérée. Des éléments de disponibilité d'accueil, de formation et de compétences des accueillants, ainsi que de possibilités d'accueil multiples et diversifiées, spécifient cette distinction.

3. LES CONSÉQUENCES DE L'EXTENSION DE
L'AIDE FINANCIÈRE DU CANTON AUX
FAMILLES D'ACCUEIL PROFESSIONNELLES

Le réseau des maisons d'éducation du canton compte 145 places qui actuellement sont presque toutes occupées. Les services placeurs éprouvent quant à eux de grandes difficultés à trouver des places dans des institutions d'autres cantons. En outre, le nombre d'enfants nécessitant une prise en charge en milieu spécialisé augmente constamment. Pour faire face à cette demande croissante tout en limitant la construction de nouvelles institutions, d'autres alternatives au placement institutionnel doivent être recherchées; aussi, la mise à disposition de places dans des familles d'accueil professionnelles constitue une réponse appropriée pour répondre aux besoins. Elle

évite d'augmenter le nombre de places en institutions résidentielles ou de recourir aux services d'institutions d'autres cantons. Elle offre des places en fonction des besoins du moment et à un coût inférieur à celui des maisons d'éducation.

Dans un premier temps, le réseau des familles d'accueil professionnelles devrait compter 25 places qui, à un coût unitaire estimé à 120 francs par jour pour 360 jours, entraînerait une charge annuelle supplémentaire de 1 080 000 francs pour l'Etat et les communes. Cette solution est certes moins onéreuse que la création de places dans des maisons d'éducation où le coût journalier à charge du canton et des communes est en moyenne de 250 francs, c'est-à-dire plus du double du prix de la journée en famille d'accueil professionnelle. Une telle solution est encore moins coûteuse que si on devrait trouver des solutions extra-cantoniales. Le budget 2004 et le plan financier ont déjà été élaborés en fonction de la reconnaissance des familles d'accueil professionnelles. Cette modification légale n'entraîne pas d'augmentation du personnel de l'administration, puisque les enfants placés dans une famille d'accueil professionnelle seront de toute manière suivis par les services de l'Etat compétents.

BOTSCHAFT Nr. 127 30. März 2004
**des Staatsrats an den Grossen Rat zum
Gesetzesentwurf für die Änderung des Gesetzes für
Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder
Schwererziehbare**

PROFESSIONELLE PFLEGEFAMILIEN

1. ALLGEMEINES

Der Staatsrat beantragte die Annahme der Motion Jacques Gavillet und Marc Gobet über die Schaffung von professionellen Pflegefamilien. Am 12. Februar 2003 beschloss der Grosse Rat die Erheblicherklärung dieses parlamentarischen Vorstosses (Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, Februar 2003, Seiten 247–249); allgemein wird somit auf die genannte Antwort und die Debatten verwiesen.

Die Vormundschaftsbehörden, das Jugendamt und die Sozialdienste der Gemeinden registrieren eine laufende Zunahme von Kindern aus gestörten Familien oder mit Verhaltensproblemen. Zwischen 1997 und 2003 nahm die Zahl der Platzierungen um nahezu 70 % zu. Diese Kinder werden entweder nicht professionellen Pflegefamilien oder Erziehungsheimen des Kantons oder anderer Kantone anvertraut. Die Politik des Jugendamtes (JugA) besteht darin, Kinder in erster Linie und soweit wie möglich in nicht professionellen Pflegefamilien unterzubringen. So hatte das JugA am 31. Dezember 2003 138 Kinder in solchen Familien platziert. Für die Finanzierung dieser Unterbringungen wendet das JugA interne Empfehlungen an; so muss ein Tagestarif von durchschnittlich 34,50 Franken alle Ausgaben der Pflegefamilie in Verbindung mit dem Kind decken. Der Vorentwurf zum Jugendgesetz sieht eine gesetzliche Grundlage vor. Dieser Gesetzesvorentwurf wird im Frühjahr 2004 in die Vernehmlassung gegeben.

Die beschränkte Zahl von Familien, die bereit sind, in nicht professioneller Funktion eines oder mehrere Kinder

aufzunehmen, die einer besonderen erzieherischen Begleitung bedürfen, und die volle Auslastung des Netzes von sozialpädagogisch tätigen Heimen, das 145 Plätze zählt, zwingen zum Rückgriff auf andere Betreuungsformen. Professionelle Pflegefamilien können durch die Bereitstellung eines diversifizierten und spezifischen Leistungsspektrums Alternativen bieten, die dem pädagogischen Bedarf bestimmter Kinder besser gerecht werden. Somit ermöglichen die professionellen Pflegefamilien eine Diversifizierung und Ergänzung des vorhandenen Systems.

Aufgrund positiver Erfahrungen auf diesem Gebiet haben mehrere Kantone diese Betreuungsform in ihre Gesetzgebung aufgenommen.

Für die Definition des Begriffs «Institution» oder «Heime» erfolgte die Bezugnahme auf W. Thomet in seinem Kommentar zum Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger:

«Unter «Heim» ist ein Kollektivhaushalt zu verstehen, dem eine oder mehrere Personen vorstehen und der von Angestellten geführt wird, um fremden Personen (Pensionären, Patienten, Pflegekindern) gegen Bezahlung oder ausnahmsweise unentgeltlich Kost, Logis und bestimmte andere Dienstleistungen (Unterhalt des Zimmers und der Wäsche, Betreuung, Pflege) anzubieten».

Somit kann eine grosse Familie, die fremde Kinder aufnimmt, auch als «Heim» gelten, wenn sie diese genauen Merkmale aufweist und wenn sie einer Betriebsbewilligung des Kantons nach dessen Gesetzgebung bedarf. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung liefert hierfür eine gesetzliche Grundlage.

Das Jugendamt hat eine Pflegefamilie professionellen Typs beurteilt, die seit 20 Jahren im Seebezirk besteht. Er kam dabei zu positiven Ergebnissen.

In ihren Anerkennungsentscheiden, die mit Anforderungen in Bezug auf Anzahl und Qualifikation des verlangten Personals einhergehen und die aufgrund der einschlägigen Gesetzgebung gefällt werden müssen, kann die Direktion dieser Erfahrung Rechnung tragen und die in anderen Kantonen, namentlich im Kanton Bern, schon angewendeten Voraussetzungen berücksichtigen.

1. BEZEICHNUNG «PROFESSIONELLE PFLEGEFAMILIE»

Im Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2002–2006 sieht der Staatsrat eine allgemeine Revision des Gesetzes vom 20. Mai 1986 für Hilfe an Sonderheime für Behinderte oder Schwererziehbare vor. Bei der Beantwortung der Motion Gavillet/Gobet bestand noch die Absicht, die jetzt vorliegende Änderung in die allgemeine Revision zu integrieren. Inzwischen wurde festgestellt, dass es angesichts der Komplexität der Materie und der Sachzwänge von Seiten des Bundes angebracht ist, zuerst neue Finanzierungsmodelle für die anderen Institutionen zu erproben, bevor ein Gesetz erlassen wird. Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Terminologie des Gesetzes von 1986 auf vielen Gebieten überholt ist, schlägt jedoch vor, sich vorerst auf die Änderung des Artikels 1 des Gesetzes zu beschränken.

Überlegungen galten auch der Bezeichnung dieser Betreuungsart. Der Begriff «professionelle Pflegefamilie» trägt der Unterscheidung von nicht professionellen Pflegefamilien Rechnung, die ein Kind in spezifischer und

unentgeltlicher Art und Weise aufnehmen. Faktoren wie Aufnahmeverfügbarkeit, Ausbildung und Kompetenzen der betreuenden Personen spezifizieren diesen Unterschied.

3. AUSWIRKUNGEN DER AUSWEITUNG DER FINANZIELLEN HILFE DES KANTONS AUF PROFESSIONELLE PFLEGEFAMILIEN

Das Netz der Erziehungsheime des Kantons zählt 145 Plätze, die zurzeit fast alle belegt sind. Die platzierenden Dienste haben ihrerseits grosse Schwierigkeiten, Plätze in Institutionen anderer Kantone zu finden. Zudem steigt die Anzahl Kinder mit Betreuungsbedarf in spezialisierten Einrichtungen unaufhörlich. Um dieser steigenden Nachfrage bei gleichzeitiger Begrenzung des Baues neuer Institutionen gerecht zu werden, müssen andere Alternativen der institutionellen Unterbringung gesucht werden. Somit stellt die Bereitstellung von Plätzen in professionellen Pflegefamilien eine geeignete Lösung für die Erfüllung der Bedürfnisse dar. Sie vermeidet die Vermehrung der festen Heimplätze oder die Inanspruchnahme von Institutionen anderer Kantone und bietet Plätze entsprechend dem augenblicklichen Bedarf und

zu Kosten, die unterhalb der Kosten der Erziehungsheime liegen.

In einer ersten Zeit sollte das Netz professioneller Pflegefamilien 25 Plätze zählen. Ein auf 120 Franken pro Tag veranschlagter Einheitspreis über 360 Tage würde eine jährliche Mehrbelastung von 1 080 000 Franken für den Staat und die Gemeinden bedeuten. Diese Lösung ist mit Sicherheit weniger kostenträchtig als die Schaffung von Plätzen in den Erziehungsheimen, wo der Tagespreis zu Lasten des Kantons und der Gemeinden durchschnittlich 250 Franken beträgt, das heisst mehr als doppelt soviel wie derjenige in einer professionellen Pflegefamilie. Eine solche Lösung ist auch weniger teuer als wenn man ausserkantonale Lösungen suchen müsste. Der Jahresvoranschlag 2004 und der Finanzplan wurden schon in Berücksichtigung der Anerkennung professioneller Pflegefamilien ausgearbeitet. Diese Gesetzesänderung bewirkt keine Vermehrung des Verwaltungspersonals, da die in einer professionellen Pflegefamilie untergebrachten Kinder auf jeden Fall von den zuständigen Staatsdiensten begleitet werden.

Projet du 30.03.2004

Entwurf vom 30.03.2004

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 mars 2004;

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. 1

La présente loi s'applique aux institutions spécialisées pour personnes handicapées ou inadaptées et à celles qui accueillent des mineurs placés par mesure éducative ainsi qu'aux familles d'accueil professionnelles.

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. März 2004;

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. 1

Dieses Gesetz gilt für die Sonderheime für Behinderte und Schwererziehbare und die Institutionen, die Minderjährige für erzieherische Massnahmen beherbergen, sowie für die professionellen Pflegefamilien.

Art. 2

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.