Rapport 2020-DSAS-148 2 février 2021

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2019-GC-18 Schneuwly André/Mäder-Brülhart Bernadette – Service de l'enfance et de la jeunesse: état des lieux et perspectives

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat des député-e-s Schneuwly André et Mäder-Brülhart Bernadette concernant un état des lieux et les perspectives pour le Service de l'enfance et de la jeunesse.

1. Introduction 1

2. Contexte 2

3. Réponses aux questions relevées dans le postulat 3

4. Conclusion 6

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 6 février 2019, les député-e-s demandent au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur différents points touchant à l'organisation et au fonctionnement du secteur de l'action sociale directe du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ).

En substance, les postulant-e-s relèvent que les mandats prononcés par l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) sont complexes et exigent une étroite collaboration avec les enfants et les jeunes, et que le travail en réseau avec les parents, les thérapeutes et les écoles prend du temps. Ils s'inquiètent de savoir si les ressources disponibles permettent encore d'exécuter ce mandat conformément à l'article 31 al. 3 du règlement du 17 mars 2009 sur l'enfance et la jeunesse (REJ). Par ailleurs, les postes nécessaires pour le conseil socio-pédagogique au sein même de la famille feraient défaut. Au-delà de la force de travail à disposition, ils s'interrogent sur l'encadrement et la fluctuation du personnel. Enfin, le postulat soulève la question du bilinguisme avec une éventuelle obtention d'un label en la matière.

Dans le détail, les postulant-e-s demandent un examen des questions suivantes:

1. ***La structure organisationnelle actuelle du SEJ est-elle encore adaptée pour satisfaire aux exigences d'une prise en charge et d'un suivi moderne?***
2. ***Permet-elle un soutien, un accompagnement et un encadrement des professionnel-le-s selon les règles de l'art?***
3. ***Qu'en est-il de la fluctuation du personnel?***
4. ***Combien d'absences pour raison de santé le SEJ a-t-il enregistré ces trois dernières années?***
5. ***Les professionnels peuvent-ils suffisamment se perfectionner et se faire conseiller?***
6. ***Existe-t-il des possibilités d'échange sous forme d'intervisions ou de supervisions?***
7. ***Combien d'enfants et de jeunes sont suivis par une personne qui travaille à 100% à l'action sociale directe et font donc l'objet d'un dossier?***
8. ***Le SEJ dispose-t-il d'assez de postes pour exécuter les mandats prononcés?***
9. ***Les intervenants peuvent-ils ainsi répondre aux besoins des familles et des enfants concernés?***
10. ***La protection des enfants et des jeunes est-elle garantie dans toutes les situations?***
11. ***Y a-t-il suffisamment de postes pour satisfaire au besoin de soutien des familles directement sur place (soutien socio-pédagogique) au lieu des placements?***
12. ***Existe-t-il une planification pour développer les services ambulatoires?***
13. ***L'organisation est-elle orientée vers l'avenir et bilingue (label du bilinguisme)?***

Les postulant-e-s estiment que, le cas échéant, une analyse du service par une société de conseil externe pourrait être judicieuse pour la planification.

Le Grand Conseil a accepté de prendre en considération le postulat en date du 22 mai 2019. Dans sa prise en compte, le Conseil d'Etat relève que l'organisation du SEJ a fait l'objet de réflexions approfondies par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et le SEJ. Au surplus, le Conseil d'Etat proposait de ne pas interférer dans une réflexion globale concernant le bilinguisme et de focaliser le rapport sur les aspects concrets du bilinguisme au SEJ, plutôt que sur les questions de labellisation.

2. Contexte

En 2018, la DSAS a entamé un processus de réflexion en collaboration avec le SEJ. Dès octobre 2018, un intervenant externe a été mandaté pour préparer une journée de travail sur le thème de la réorganisation. Cette journée avec la participation des collaboratrices et collaborateurs du Secteur de l'action sociale directe (SASD) et de l'Intake s'est déroulée le 7 janvier 2019 et les résultats ont pu être restitués au personnel concerné lors d'une matinée de séminaire le 11 février 2019.

En mai et juillet 2019, le Conseil d'Etat a été saisi d'un rapport de la DSAS analysant la situation du Service de l'enfance et de la jeunesse. Relevant une situation tendue au sein notamment du SASD, celui-ci démontrait en particulier une surcharge chronique des intervenant-e-s en protection de l'enfance (IPE) en raison du nombre de dossiers à prendre en charge et de la complexité accrue des situations à traiter. Ce rapport comprenait également une réorganisation du SASD qui sera présenté ci-dessous.

Le Conseil d'Etat s'était montré ouvert en juillet 2019 à une nouvelle analyse de la situation du SEJ. Suite à ce rapport, le Conseil d'Etat a accédé à une partie des demandes de la DSAS, en octroyant en particulier avec effet immédiat les postes prévus au budget 2020 (2 EPT) et en permettant à la DSAS de transférer et de transformer un 0.8 EPT du Service dentaire scolaire vers le SEJ. Ces postes ont été immédiatement mis au concours, permettant de procéder à des engagements pour le SASD et d'amorcer une réorganisation des groupes régionaux du SASD. Un montant forfaitaire de 100 000 francs avait été prévu au budget 2020, sous réserve d'un complément d'informations à fournir par la DSAS. Suite à la décision du Grand Conseil d'octroyer 5 EPT supplémentaires au SEJ lors des discussions sur le budget 2020, le montant forfaitaire supplémentaire de 100 000 francs n'a finalement pas été octroyé. Enfin, à la fin de l'année 2019, la DSAS a mandaté la société ECOPLAN pour une analyse du fonctionnement du SASD et l'identification des besoins d'actions.

2.1. Organisation du Service de l'enfance et de la jeunesse et de l'Action sociale directe

Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est le service cantonal spécialisé, chargé de la mise en œuvre de la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse et de la protection de l'enfance. Sa mission principale consiste à promouvoir et à protéger le bien-être des enfants et des jeunes en s'appuyant sur la loi et le règlement sur l'enfance et la jeunesse. Il comprend différents secteurs: l'Action sociale directe, le centre de consultation LAVI, les milieux d'accueil (SMA), le bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) et l'administration.

Au sein du SEJ, l'Action sociale directe regroupe la permanence Intake, le secteur de l'action sociale directe (SASD), ainsi qu'une entité qui assume des mandats très spécialisés de curatelle, à savoir les curatelles de représentation lorsque les intérêts des père et mère divergent de ceux de l'enfant et les curatelles de représentation pour établir la filiation paternelle de l'enfant et faire valoir sa créance alimentaire.

L'Intake assure les permanences et prises en charge des situations urgentes, les enquêtes sociales, les prises en charge sans mandat officiel, les prises en charge des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s, la coordination cantonale en cas d'enlèvement d'enfants et le service de piquet en dehors des heures de bureau.

Le SASD est composé d'équipes régionales qui assument un rôle essentiel de protection de l'enfant, caractérisé par des interventions lors de mise en danger des enfants et des jeunes, des activités de conseil et de soutien dans la vie quotidienne et lors de difficultés, l'organisation des aides complémentaires à l'éducation ou encore l'analyse et la gestion de situations. Les IPE exécutent les mandats confiés par les autorités de protection de l'enfant (APEA). Ils et elles jouent également un rôle de plaque tournante dans le cadre de chaque réseau mis en place pour la protection des enfants et des jeunes et assurent un important travail d'évaluation, de veille, de soutien et de coordination.

Le SEJ s'est développé rapidement ces dernières années. Ses prestations se sont diversifiées et complexifiées, notamment suite à des modifications législatives fédérales et cantonales ainsi qu'en fonction de la forte évolution démographique du canton.

Depuis 2012, le SEJ a bénéficié au total de 20.6 nouveaux EPT grâce à l'attribution de la majorité des nouveaux postes à disposition de la DSAS, à l'attribution de 1.3 EPT suite à des transferts internes à la DSAS, ainsi qu'à l'attribution susmentionnée de 2 EPT par le Conseil d'Etat et de 5 EPT par le Grand Conseil. En proportion, aucun autre service de l'Etat n'a vu sa dotation croître aussi fortement. A l'interne du SEJ, la répartition s'est faite comme suit: 14.5 EPT au Sec-

teur de l'action sociale directe et à l'Intake, 2.4 EPT à l'administration, 2 EPT au Secteur des milieux d'accueil ainsi que 1.7 EPT à la LAVI. L'octroi de ces postes a permis d'atténuer l'évolution du nombre de situations prises en charge. Les IPE travaillent néanmoins à flux tendu depuis plusieurs années et la surcharge endémique s'est accrue avec l'évolution de la complexité des situations de protection, qui requièrent souvent un temps plus conséquent pour leur prise en charge et pour les contacts avec le réseau.

2.2. Evolution touchant à l'Action sociale directe

Afin de situer au mieux les problématiques auxquelles est confronté le SASD, il y a lieu de relever en préambule les effets des changements législatifs cantonaux et fédéraux ainsi que l'évolution de la situation en matière d'asile.

En 2013, le nouveau droit de la protection de la personne donne plus de compétences aux Juges de paix au travers, notamment, de la loi cantonale sur la protection de l'enfant et de l'adulte. Il s'agit d'un changement significatif pour le SEJ et le SASD en particulier. Les juges de paix sont appelé-e-s à décider de «mesures sur mesure», ce qui implique un travail plus conséquent pour les IPE. De plus, avec l'obligation de rendre plus de rapports intermédiaires à l'autorité, l'administration des curatelles et des tutelles s'alourdit considérablement pour les IPE.

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Situations SASD et Intake	2675	2867	2919	3104	3135	3163
Enfants et jeunes pris en charge	3130	3276	3333	3497	3542	3591

Dès 2014, les arrivées importantes de requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s ont mis l'Intake devant une situation inédite, passant de moins d'une dizaine d'arrivées avant 2014 à un record de 95 arrivées en 2015. L'Intake a ainsi reçu un soutien supplémentaire qui s'avère toujours nécessaire, puisque même si les arrivées diminuent, les mineur-e-s non accompagné-e-s restent dans le canton et sont pris-e-s en charge par les IPE de l'Intake (64 dossiers au 31 octobre 2020).

Le nombre de curatelles de paternité et de représentation a quasiment triplé entre 2017 et 2018 (53 à 149) et ne cesse d'augmenter depuis, mais de manière plus modérée. Le mandat de recherche en paternité est une mesure de protection de l'enfant destinée à garantir à ce dernier une filiation. Auparavant, ces mandats étaient généralement accomplis par les services des curatelles des communes. Le SEJ a choisi de créer une entité dévolue entre autres à cette tâche, avec un spécialiste des questions de curatelles de représentation et de paternité.

Les 2.8 EPT octroyés par le Conseil d'Etat en juillet 2019 (avec possibilité d'engager de suite) et les 5 EPT accordés au SASD par le Grand Conseil pour 2020 ont permis de prendre des mesures afin d'améliorer la situation et de mieux maîtriser la charge de travail. Suite à la réorganisation totale du SASD, ce dernier se compose désormais de trois groupes régionaux au lieu de deux, chacun étant dirigé par une cheffe de groupe, qui n'assume plus le traitement direct des cas, mais soutiennent et supervisent les IPE. Cette réorganisation, perçue comme positive à l'interne et à l'externe du SEJ, a permis de soulager partiellement les IPE, dont la charge de travail reste néanmoins élevée (76 dossiers par EPT pour les curatelles, 114 dossiers par EPT pour les mandats de représentations et de recherches en paternité et 202 dossiers par EPT pour les suivis sans mandat officiel au 31 octobre 2020).

Concernant la suite de la réorganisation, l'analyse ECOPLAN commandée par la DSAS a abouti fin 2020 à un rapport qui identifie quatre domaines d'action prioritaires: les ressources humaines, la hiérarchisation des priorités, les lignes directrices et la collaboration avec les partenaires externes. Le SEJ et la DSAS vont notamment constituer des groupes de travail pour le suivi et la mise en œuvre des recommandations ECOPLAN et collaborer avec le Service du personnel et d'organisation.

3. Réponses aux questions relevées dans le postulat

7. Combien d'enfants et de jeunes sont suivis par une personne qui travaille à 100% à l'action sociale directe et font donc l'objet d'un dossier?

Le pointage du 31 octobre 2020 recense à l'Intake un ratio de 202 dossiers par EPT pour les dossiers sans mandat officiel, 35 dossiers par EPT pour les mandats d'enquête sociale et 64 dossiers par EPT pour les curatelles de substitution en faveur de requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s. Pour le SASD, le ratio se situe à 76 dossiers par EPT et à 114 dossiers par EPT pour l'entité qui assume les curatelles de représentation et de recherche en paternité. A relever qu'un dossier peut concerner plusieurs enfants.

La réorganisation du SASD du printemps 2020 a eu un effet positif sur la charge de travail des IPE et sur le soutien qui leur est apporté. Cette évolution positive a été remarquée tant à l'interne du SEJ que par des acteurs externes comme les Justice de paix. La nouvelle structure sera encore consolidée ces prochains mois.

1. ***La structure organisationnelle actuelle du SEJ est-elle encore adaptée pour satisfaire aux exigences d'une prise en charge et d'un suivi moderne?***

8. ***Le SEJ dispose-t-il d'assez de postes pour exécuter les mandats prononcés?***

2. ***La structure organisationnelle permet-elle un soutien, un accompagnement et un encadrement des professionnel-le-s selon les règles de l'art?***

5. ***Les professionnels peuvent-ils suffisamment se perfectionner et se faire conseiller?***

6. ***Existe-t-il des possibilités d'échange sous forme d'intervisions ou de supervisions?***

La situation s'est sensiblement améliorée depuis la réorganisation du SASD et le récent octroi de 7.8 EPT.

Pour exécuter les différents mandats judiciaires, le SEJ dispose de lignes de service régulièrement actualisées, découlant des bases légales de la protection de l'enfant, qui donnent à chaque IPE les indications nécessaires à la prise en charge des mandats qui leur sont attribués par les autorités de protection (Justices de paix, Tribunaux civils et Tribunal des mineurs). Si les IPE doivent intervenir en fonction des caractéristiques propres à chaque situation, ils doivent «rendre des comptes» sur leurs interventions aux autorités qui les ont mandatés. Les situations de péril en la demeure nécessitent souvent une intervention très rapide. Dans ces cas, les dangers potentiels pour l'enfant déterminent les dispositions à prendre.

L'organisation du SASD a fait l'objet de réflexions approfondies qui ont démontré la nécessité d'une réorganisation, afin d'optimiser la prise en charge des situations et l'encadrement des IPE via les chef-fe-s de groupe. Le processus choisi a impliqué le personnel dans la concrétisation du changement. En parallèle, la DSAS a également procédé à une analyse concernant la situation de l'action sociale directe, notamment au niveau de la charge de travail.

Comme indiqué précédemment, le ratio entre le nombre de dossiers et d'EPT s'est sensiblement amélioré depuis le dépôt du postulat. Néanmoins, ECOPLAN relève que la charge de travail des IPE demeure élevée, notamment en comparaison avec les cantons romands et qu'un besoin en ressources humaines subsiste malgré la dotation supplémentaire et les développements structurels de 2020. A noter qu'il n'existe actuellement pas de limitation légale du nombre de situations par IPE dans le canton de Fribourg, mais que le Grand Conseil sera appelé à se prononcer sur une telle proposition, suite à la motion Kubski/Fagherazzi (2019-GC-153).

Autre constat, les distances devant être parcourues par les IPE pour pouvoir déployer leurs actions, que ce soit en transport public ou en véhicule, sont chronophages. Selon une projection, les IPE actifs dans le sud du canton ou la Broye passent entre 150 et 180 heures par année en déplacements. Le lieu de travail de tous les collaborateurs et collaboratrices est centralisé en ville de Fribourg. Des locaux externes existent à Bulle, mais ils ne sont pas suffisamment fonctionnels. Il est prévu d'agrandir le site de Bulle afin que les collaborateurs et collaboratrices compétents pour les districts du sud puissent davantage l'utiliser.

Les collaboratrices et collaborateurs du SEJ doivent être soutenu-e-s dans la prise en charge de situations toujours plus complexes. Pour ce faire, l'intervision est essentielle. Elle peut être systématique et consiste à reprendre chacun des dossiers suivis par un-e IPE et à analyser les actions entreprises conformément au mandat donné par l'APEA. C'est le ou la chef-fe de groupe qui mène ce processus. L'intervision non systématique est mise en place au cas par cas en fonction du degré d'urgence que présente une situation. Dans ces cas, il y a lieu de procéder à une analyse rapide des éléments présentés par la situation afin de trouver les voies d'intervention les plus rapides et les plus efficaces qui permettront de sécuriser la situation d'un enfant qui a besoin d'aide. Cette intervision peut être conduite par le ou la chef-fe de groupe, ou, en fonction de la gravité et de la délicatesse de la situation, être menée avec les membres de la direction du service.

Or, avant la réorganisation, le nombre de collaboratrices et collaborateurs au sein des équipes SASD et la surcharge rendaient le travail d'intervision des chefs de groupe difficile, car ils assumaient eux-mêmes des situations afin de décharger leur personnel. La nouvelle organisation se compose de trois groupes dirigés par trois cheffes de groupe, qui n'assument plus le traitement direct des cas mais se concentrent sur les activités de coordination et de conduite. L'idée qui sous-tend ce changement est de garantir l'encadrement et le suivi des IPE, afin de mieux les accompagner et les soutenir. Cet encadrement est d'autant plus nécessaire dans un environnement complexe où les mandats prononcés par les Justices de paix exigent une étroite collaboration avec les enfants et les jeunes et nécessitent un travail conséquent en réseau avec les parents, les thérapeutes, les associations mandatées par l'Etat (voir ci-dessous) et les écoles.

Le rapport ECOPLAN permet de tirer un bilan positif sur la première année de fonctionnement de la nouvelle organisation.

Le Conseil d'Etat relève encore qu'une grande importance est accordée à la supervision et la formation des collaboratrices et collaborateurs du SEJ. Le budget formation et supervision du SEJ dans son ensemble s'est monté à 57 000 francs en 2017, 52 500 francs en 2018, 57 500 francs en 2019 et 57 500 francs en 2020. Pour 2021, le SEJ dispose également d'un budget de 57 500 francs (33 000 fr. de formation et 24 500 fr. de supervision). Les collaboratrices et collaborateurs du SEJ se forment régulièrement sur des aspects d'organisation, mais également sur des aspects théoriques et méthodologiques de

la protection de l'enfant (accompagnements externes, formation sur l'aide-contrainte, formation sur la méthodologie d'évaluation en protection de l'enfant, etc.). A titre d'exemple, entre fin 2018 et début 2019, l'ensemble des intervenant-e-s en protection de l'enfant, des chef-fe-s de groupe et des membres de la direction du SEJ ont suivi une formation spécifique de trois jours sur l'évaluation en protection de l'enfance.

3. Qu'en est-il de la fluctuation du personnel?

4. Combien d'absences pour raisons de santé le SEJ a-t-il enregistré ces trois dernières années?

Parmi les IPE de l'Action sociale directe, on compte 13 démissions depuis 2018, dont 1 personne en raison d'une promotion interne à la DSAS. Les deux anciens chefs de groupe SASD et deux IPE ont pris leur retraite.

Le nombre d'absences pour raisons de santé dans le SASD est le suivant:

> 2018: 439 jours
> 2019: 203 jours
> 2020: 745 jours

Il s'agit d'être prudent dans l'interprétation des chiffres liés aux absences pour raison de santé. Ainsi, l'absence de longue durée de quelques personnes peut avoir un effet conséquent sur les chiffres d'une année. Le chiffre pour l'année 2020 s'explique essentiellement par des causes qui ne sont pas liées à la surcharge (notamment le COVID-19 et un nombre important de maternités).

10. La protection des enfants et des jeunes est-elle garantie dans toutes les situations?

Le risque zéro n'existe pas en protection de l'enfant, mais l'organisation mise en place pour détecter les situations de danger potentiel, les règles d'intervention, un nombre acceptable de situations par IPE et la bonne collaboration au sein du réseau sont autant d'éléments qui visent à réduire les risques. Il faut relever que le dispositif de protection de l'enfant (Autorités de protection et SEJ) fait face à une augmentation de la complexité de la prise en charge des situations d'enfants et de jeunes. Celle-ci est due notamment à des situations familiales toujours plus difficiles, avec une coordination par le SEJ de réseaux toujours plus complexes, ainsi qu'à la recherche de possibilités de placement pour des jeunes alliant difficultés d'ordre psychiatrique, scolaire et social. Dans certaines situations particulièrement complexes et difficiles, les places en institution ne sont pas toujours disponibles ou n'offrent parfois pas l'encadrement adapté.

Les situations de péril en la demeure sont prises en compte jour et nuit, puisque le SEJ dispose d'un service de piquet et est compétent pour prendre les mesures de placement superprovisionnelles nécessaires.

9. Les intervenants peuvent-ils ainsi répondre aux besoins des familles et des enfants concernés?

Il est important de faire la distinction entre le dispositif de protection des enfants et des jeunes, dans lequel le SEJ assume un rôle essentiel, et le dispositif institutionnel et associatif qui répond à des besoins divers des familles. Les IPE ont principalement la charge d'exécuter les mesures de protection de l'enfant décidées par les APEA.

Il arrive que les mesures exigées par les autorités dans l'intérêt de l'enfant ne concordent pas pleinement avec l'intérêt immédiat ou la volonté de l'un ou des deux parents. Une certaine insatisfaction de l'entourage peut émerger de ces situations, sans que le dispositif de protection des enfants et des jeunes en soit altéré.

A relever que le nombre d'interventions demandées par les APEA a augmenté de plus de 10% entre 2015 et 2018. En 2019 et 2020, la situation s'est plutôt stabilisée.

11. Y a-t-il suffisamment de postes pour satisfaire au besoin de soutien des familles directement sur place (soutien socio-pédagogique) au lieu des placements?

12. Existe-t-il une planification pour développer les services ambulatoires?

Pour la prise en charge des enfants et des jeunes, le SEJ peut s'appuyer notamment sur les services de puériculture, sur l'Education familiale, sur l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO), le programme Choice ou encore le Point Rencontre Fribourg, qui conçoivent leurs actions sur une vision socio-pédagogique dans les milieux naturels de vie des enfants. Ces services sont appelés à intégrer de plus en plus les dimensions et les obligations de la protection de l'enfant, car ils observent une augmentation importante de situations dans lesquelles les enfants ont besoin d'aide et cela malgré les conseils donnés aux parents. Ces structures sont au bénéfice de mandats de prestations réévalués périodiquement par la DSAS selon les besoins et en adéquation avec les disponibilités budgétaires. Notamment le Point Rencontre Fribourg et l'AEMO ont été renforcés récemment.

13. L'organisation est-elle orientée vers l'avenir et bilingue (label du bilinguisme)?

La protection des enfants doit être réalisée dans les deux langues officielles du canton, le français et l'allemand. Le service engage le personnel nécessaire pour répondre à ce principe. Plus de 20% de l'effectif du SEJ peut prendre en charge le 12 à 15% des situations de langue allemande. Les documents qui émanent du SEJ sont systématiquement traduits. Au sein du service, chacun peut s'exprimer dans l'une des deux langues officielles du canton. A noter encore que la nouvelle organisation du SASD reconduit intégralement le

groupe bilingue de Fribourg-Ville et des districts du Lac et de la Singine.

Le SEJ s'adapte continuellement aux nouvelles exigences dictées par les modifications légales et à l'évolution de la société. Il participe, par le biais de ses cadres, de manière très active aux travaux mis en place sur le plan intercantonal et avec les services fédéraux en charge des questions «Enfance et Jeunesse». Ces groupes de travail qui ont un impact essentiel sur le développement des politiques de protection et de promotion de l'enfance sont des lieux qui prennent en compte, notamment, les aspects des nouveautés socio-éducatives et les apports des différentes communautés linguistiques officielles.

En matière de bilinguisme, le Grand Conseil a déjà accepté un postulat traitant de la question du «Label du bilinguisme» (Postulat Thévoz Laurent/Rauber Thomas, 2017-GC-178, Promotion du «Label du bilinguisme» dans l'administration cantonale). Dans un avenir proche, il ne sera cependant pas possible d'ajouter encore une labellisation du bilinguisme aux différentes démarches organisationnelles en cours ou prévues au SEJ.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat relève que pour l'année 2020, la réorganisation du SASD, associée aux postes supplémentaires octroyés au SEJ, a permis de soulager les IPE dans la prise en charge des situations. Il suivra avec attention la mise en œuvre des recommandations issues du rapport ECOPLAN.

Ainsi, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Bericht 2020-DSAS-148 2. Februar 2021

—

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2019-GC-18 Schneuwly André/Mäder-Brülhart Bernadette – Jugendamt: Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat Schneuwly André und Mäder-Brülhart Bernadette betreffend Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven des Jugendamts (JA).

1. Einführung **7**

2. Ausgangslage **8**

3. Antworten auf die Postulatsfragen **9**

4. Schluss **12**

1. Einführung

Mit ihrem am 6. Februar 2019 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossrätin und der Grossrat den Staatsrat um die Vorlage eines Berichts über verschiedene Punkte im Zusammenhang mit der Organisation und der Funktionsweise des Sektors Direkte Sozialarbeit (SDS) des JA.

Im Wesentlichen weisen die Postulantin und der Postulant auf die Komplexität der von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ausgesprochenen Mandate und die damit verbundene Erfordernis einer vertieften Zusammenarbeit mit den Kindern und Jugendlichen hin. Auch der zeitliche Aufwand für die Netzwerkarbeit mit den Eltern, den Therapeuten und den Schulen wird angesprochen. Ausserdem fragen sich die Postulantin und der Postulant, ob es überhaupt noch möglich ist, diesen Auftrag mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen unter Einhaltung von Artikel 31 Abs. des Jugendreglements vom 17. März 2009 (JuR) auszuführen. Sie sind der Ansicht, dass für die sozialpädagogische Beratung direkt in der Familie nicht genügend Stellen vorhanden sind. Abgesehen davon möchten sie wissen, wie es um die Personalbetreuung und -fluktuation bestellt ist. Schliesslich geht es im Postulat noch um die Frage der Zweisprachigkeit und den allfälligen Erhalt eines entsprechenden Labels.

Konkret bitten die Postulantin und der Postulant um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. ***Ist die gegenwärtige Organisationsstruktur des JA noch angepasst, damit sie den Ansprüchen einer zeitgemässen Betreuung und Begleitung genügen kann?***
2. ***Sind eine fachgerechte und unterstützende Begleitung und Führung des Fachpersonals gewährt?***
3. ***Wie steht es mit der Personalfluktuation?***
4. ***Wie viele Ausfälle aus gesundheitlichen Gründen hatte das JA in den letzten drei Jahren zu verzeichnen?***
5. ***Kann sich das Fachpersonal genügend weiterbilden und beraten lassen?***
6. ***Gibt es Austauschmöglichkeiten in Form von Inter- und Supervisionen?***
7. ***Wie viele Kinder/Jugendliche werden bei der direkten Sozialarbeit durch eine 100%-Stelle begleitet und dementsprechend in einem Dossier geführt?***
8. ***Hat das JA genügend Stellen für die Ausführung der verfügten Mandate?***
9. ***Kann das Fachpersonal damit den betroffenen Familien und Kindern gerecht werden?***
10. ***Wird der Kinder- und Jugendschutz in allen Situationen gewährt?***
11. ***Hat es genügend Stellen, damit diesem Auftrag gerecht werden kann?***
12. ***Gibt es eine Zukunftsplanung für eine Erweiterung der ambulanten Dienste?***
13. ***Wird die Organisation zukunftsorientiert und zweisprachig geführt (Label Zweisprachigkeit)?***

Die Postulantin und der Postulant sind der Ansicht, dass für die Zukunftsplanung allenfalls eine Analyse des JA durch eine externe Beratungsfirma sinnvoll sein könnte.

Am 22. Mai 2019 hat der Grosse Rat dieses Postulat erheblich erklärt. In seiner Stellungnahme hebt der Staatsrat hervor, dass sich die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und das JA eingehend mit der Organisation des JA auseinandergesetzt haben. Ausserdem schlägt er vor, sich in allgemeine Überlegungen über die Zweisprachigkeit einzugreifen und sich im Rahmen des Berichts auf ihre konkreten Aspekte innerhalb des JA zu konzentrieren, statt auf Label-Fragen.

2. Ausgangslage

In Zusammenarbeit mit dem JA hat die GSD 2018 einen Überlegungsprozess begonnen. Ab Oktober 2018 wurde eine externe Fachperson beauftragt, einen Arbeitstag zum Thema Neuorganisation vorzubereiten. Dieser Tag, an dem sowohl die Mitarbeitenden des SDS als auch des Bereitschaftsdienstes *Intake* anwesend waren, fand am 7. Januar 2019 statt; die Ergebnisse wurden dem betroffenen Personal am 11. Februar 2019 im Rahmen eines halbtägigen Seminars mitgeteilt.

Dem Staatsrat wurde im Mai und Juli 2019 ein Bericht der GSD vorgelegt, der die Situation im JA analysierte. Darin wurde vor allem auf die angespannte Situation im SDS hingewiesen, wobei dort im Besonderen eine chronische Überlastung der Fachpersonen für Kinderschutz dargelegt wurde, die auf die Anzahl der zu bearbeitenden Dossiers und auf die verstärkte Komplexität der zu behandelnden Situationen zurückzuführen war. Der Bericht enthält auch eine Neuorganisation des SDS, die im Folgenden präsentiert wird.

Im Juli 2019 zeigte sich der Staatsrat offen für eine weitere Situationsanalyse des JA. Infolge dieses Berichts ist der Staatsrat auf einen Teil der Anliegen der GSD eingetreten, indem er insbesondere mit sofortiger Wirkung die im Voranschlag 2020 vorgesehenen Stellen bewilligt hat (2 VZÄ) und der GSD erlaubt hat, 0,8 VZÄ des Schulzahnpflegedienstes umzuwandeln und an das JA zu übertragen. Diese Stellen wurden unverzüglich ausgeschrieben, wodurch Personen eingestellt und eine Neuorganisation der regionalen Gruppen des SDS in die Wege geleitet werden konnten. Im Voranschlag 2020 war ein zusätzlicher Pauschalbetrag in Höhe von 100 000 Franken eingetragen worden, unter der Voraussetzung, dass die GSD zusätzliche Informationen liefert. Nachdem der Grosse Rat dem JA bei den Verhandlungen über den Voranschlag 2020 fünf zusätzliche VZÄ gewährt hatte, wurde der zusätzliche Pauschalbetrag von 100 000 Franken schlussendlich nicht zugesprochen. Ende 2019 hat die GSD schliesslich ECOPLAN beauftragt, die Funktionsweise des SDS zu untersuchen und den Handlungsbedarf zu identifizieren.

2.1. Organisation Jugendamt und Sektor Direkte Sozialarbeit

Das JA ist die kantonale Fachstelle für die Umsetzung der Kinder- und Jugendpolitik und für den Kinderschutz. Sein Hauptauftrag besteht darin, das Wohl der Kinder und Jugendlichen unter Anwendung des Jugendgesetzes und -reglements zu fördern und zu schützen. Es umfasst mehrere Sektoren: Direkte Sozialarbeit, Opferberatungsstelle, Familienexterne Betreuung (SMA), Fachstelle für Kinder – und Jugendförderung und Verwaltung.

Im JA umfasst die Direkte Sozialarbeit den Bereitschaftsdienst *Intake*, den SDS sowie eine Einheit, die für sehr spezifische Beistandschaftsmandate zuständig ist, nämlich die Vertretungsbeistandschaften, wenn die Interessen von Mutter und Vater von denen des Kindes abweichen, und die Vertretungsbeistandschaften, wenn das Kind die Feststellung der Vaterschaft und die Wahrung seines Unterhaltsanspruches verlangt.

Der *Intake* gewährleistet den Bereitschaftsdienst und Hilfe im Notfall, soziale Evaluationen, Betreuungen ohne amtlichen Auftrag, die Vertretung unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender (UMA), die kantonale Koordination in Fällen internationaler Kindesentführung und den Pikettdienst ausserhalb der Bürozeiten.

Der SDS besteht aus regionalen Teams, die beim Kindesschutz eine wichtige Rolle einnehmen. Ihre Aufgaben sind die Intervention bei Gefahr für Kinder und Jugendliche, Beratung und Unterstützung im Alltag und in schwierigen Situationen, Organisation zusätzlicher Erziehungshilfen oder noch Situationsanalysen und -management. Die Fachpersonen für Kinderschutz führen die Aufträge der KESB aus. Zudem fungieren sie als Drehscheibe bei der Umsetzung jedes Kinder- und Jugendschutznetzwerkes und übernehmen wichtige Aufgaben im Bereich Evaluation, Aufsicht, Unterstützung und Koordination.

Das JA hat sich in den letzten Jahren rasch weiterentwickelt; sein Leistungsangebot ist vielfältiger und komplexer geworden, was insbesondere auf verschiedene eidgenössische und kantonale Gesetzesänderungen sowie auf das starke Bevölkerungswachstum zurückzuführen ist.

Seit 2012 wurden dem JA insgesamt 20,6 neue VZÄ zugesprochen, dies dank der Zuweisung der Mehrheit der der GSD zur Verfügung stehenden Stellen, der Zuweisung von 1,3 VZÄ infolge GSD-internen Verschiebungen sowie dank der zuvor erwähnten Zuweisung von 2 VZÄ durch den Staatsrat und 5 VZÄ durch den Grossen Rat. Keine andere Dienststelle verzeichnete eine verhältnismässig so starke Erhöhung der Personaldotation. Im JA selbst wurden die Stellen wie folgt verteilt: 14,5 VZÄ an den SDS und den *Intake*, 2,4 VZÄ an die Verwaltung, 2 VZÄ an den SMA sowie 1,7 VZÄ an die Opferberatungsstelle. Dank der Zuweisung dieser Stellen

konnte die Entwicklung der Zahl der betreuten Situationen abgefedert werden. Nichtsdestotrotz ist die Arbeitssituation der Fachpersonen für Kinderschutz seit mehreren Jahren angespannt und ihre Überlastung hat mit der steigenden Komplexität der Schutzsituationen zugenommen, denn diese erfordern oftmals mehr Zeit für die Betreuung und für den Austausch im Netzwerk.

2.2. Entwicklungen betreffend Direkte Sozialarbeit

Einleitend und für das optimale Verständnis der Problemstellungen, denen insbesondere der SDS gegenübersteht, sind die Auswirkungen der kantonalen und eidgenössischen Gesetzesänderungen sowie die Entwicklung im Asylwesen hervorzuheben.

Seit 2013 überträgt das neue Personenschutzrecht dem Friedensgericht noch mehr Kompetenzen, namentlich durch das kantonale Gesetz über den Kindes- und Erwachsenenschutz. Dies bedeutet für das JA und vor allem für den SDS eine einschneidende Veränderung. Die Friedensrichter sind gehalten, über «Massnahmen nach Mass» zu entscheiden, was für die Fachpersonen für Kinderschutz einen grösseren Arbeitsaufwand bedeutet. Zudem erhöht die Verpflichtung für mehr Zwischenberichte zuhanden der Behörde die Verwaltungsarbeit der Fachpersonen für Kinderschutz bei Vormundschaften und Beistandschaften erheblich.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fälle SDS und *Intake*	2675	2867	2919	3104	3135	3163
Betreute Kinder und Jugendliche	3130	3276	3333	3497	3542	3591

Ab Ende 2014 stellte die starke Zuwanderung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) den *Intake* vor eine neue Herausforderung; vor 2014 betrug die Anzahl UMA weniger als zehn, im Rekordjahr 2015 lag sie bei 95. Sodann erhielt der *Intake* zusätzliche Unterstützung, die noch immer notwendig ist; auch wenn die Anzahl Ankömmlinge sinkt, bleiben die unbegleiteten Minderjährigen im Kanton und werden weiterhin von den Fachpersonen für Kinderschutz vom *Intake* betreut (64 Dossiers am 31. Oktober 2020).

Die Zahl der Vaterschaftsbeistandschaften und der Vertretungsbeistandschaften hat sich zwischen 2017 und 2018 quasi verdreifacht (von 53 auf 149) und hört seither nicht mehr auf zu wachsen, wenn auch langsamer. Das Vaterschaftsabklärungsmandat ist eine Schutzmassnahme für das Kind, um ihm eine Abstammung zu garantieren. Zuvor wurden diese Aufträge im Allgemeinen von den Beistandschaftsämtern der Gemeinden übernommen. Das JA hat daher beschlossen, eigens eine Abteilung für diese Aufgabe zu schaffen, mit einer Spezialistin bzw. einem Spezialisten für Vertretungsbeistandschaften und Vaterschaftsbeistandschaften.

Dank der 2,8 VZÄ, die der Staatsrat im Juli 2019 zugeteilt hat (mit der Möglichkeit, sofort Personal anzustellen), und der 5 VZÄ, die der Grosse Rat dem SDS für 2020 zugesprochen hat, konnten Massnahmen zur Verbesserung der Situation getroffen und die Arbeitslast besser in den Griff bekommen werden. Infolge der umfassenden Reorganisation des SDS besteht dieser nun aus drei anstelle von zwei regionalen Gruppen, denen je eine Gruppenleiterin oder ein Gruppenleiter vorsteht, die oder der keine direkte Fallarbeit mehr übernimmt. Diese Neuorganisation, die innerhalb des JA als positiv wahrgenommen wurde, erlaubte die teilweise Entlastung der Fachpersonen für Kinderschutz, deren Arbeitslast aber immer noch gross ist (76 Dossiers pro VZÄ für die Beistandschaften, 114 Dossiers pro VZÄ für die Vertretungsbeistandschaften und die Beistandschaften bei der Ermittlung der Vaterschaft und 202 Dossiers pro VZÄ für die Betreuungen ohne amtlichen Auftrag, Stand am 31. Oktober 2020).

Was die weitere Neuorganisation betrifft, so führte die von der GSD in Auftrag gegebene Analyse Ende 2020 zu einem Bericht, in dem vier prioritäre Handlungsbereiche ausgemacht werden: personelle Ressourcen; Prioritätensetzung; Richtlinien; Zusammenarbeit mit externen Partnerinnen und Partnern. Das JA und die GSD werden u. a. Arbeitsgruppen bilden, die sich um die Nachverfolgung und die Umsetzung der ECOPLAN-Empfehlungen kümmern werden, und mit dem Amt für Personal und Organisation zusammenarbeiten.

3. Antworten auf die Postulatsfragen

*7. **Wie viele Kinder/Jugendliche werden bei der direkten Sozialarbeit durch eine 100%-Stelle begleitet und dementsprechend in einem Dossier geführt?***

Am 31. Oktober 2020 verzeichnet der *Intake* ein Verhältnis von 202 Dossiers pro VZÄ für die Dossiers ohne amtlichen Auftrag, 35 Dossiers pro VZÄ für die Sozialabklärungen und 64 Dossiers pro VZÄ für die Vertretungsbeistandschaften für unbegleitete minderjährige Asylsuchende. Im SDS liegt das Verhältnis bei 76 Dossiers pro VZÄ und bei 114 pro VZÄ für die Abteilung, die für die Vertretungsbeistandschaften und die Beistandschaften bei der Ermittlung der Vaterschaft zuständig ist. Hier sei anzumerken, dass ein Dossier mehrere Kinder betreffen kann.

Die Neuorganisation des SDS im Frühling 2020 hatte positive Auswirkungen auf die Arbeitslast der Fachpersonen, aber auch auf die Unterstützung, die ihnen entgegengebracht wird. Diese positive Entwicklung wurde sowohl innerhalb des JA als auch von externen Akteurinnen und Akteure, wie z. B. den Friedensgerichten, festgestellt. Die neue Struktur wird in den kommenden Monaten noch gefestigt werden.

1. ***Ist die gegenwärtige Organisationsstruktur des JA noch angepasst, damit sie den Ansprüchen einer zeitgemässen Betreuung und Begleitung genügen kann?***

8. ***Hat das JA genügend Stellen für die Ausführung der verfügten Mandate?***

2. ***Sind eine fachgerechte und unterstützende Begleitung und Führung des Fachpersonals gewährt?***

5. ***Kann sich das Fachpersonal genügend weiterbilden und beraten lassen?***

6. ***Gibt es Austauschmöglichkeiten in Form von Inter- und Supervisionen?***

Seit der Neuorganisation und der jüngsten Zuweisung von 7,8 VZÄ hat sich die Situation fühlbar verbessert.

Zur Ausführung der verschiedenen gerichtlichen Aufträge gibt es im JA regelmässig aktualisierte Richtlinien, abgestützt auf die Gesetzesgrundlagen des Kinderschutzes, die jeder Fachperson für Kinderschutz die notwendigen Anweisungen für die ihr von den Schutzbehörden (Friedensgericht, Zivilgericht und Jugendstrafgericht) anvertrauten Betreuungsmandate geben. Zwar müssen die Fachpersonen für Kinderschutz den Charakteristiken der einzelnen Situationen entsprechend intervenieren, jedoch müssen sie bei den Behörden, die sie beauftragt haben, über ihre Interventionen «Rechenschaft ablegen». Fälle mit Gefahr in Verzug erfordern oftmals ein rasches Eingreifen. In diesen Fällen hängen die zu treffenden Massnahmen von den potenziellen Gefahren für das Kind ab.

Die Organisation des SDS war Gegenstand eingehender Überlegungen. Diese haben die Notwendigkeit einer Neuorganisation hervorgebracht, damit die Fallbetreuung optimiert und die Unterstützung der Fachpersonen durch die Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter verstärkt werden kann. Es wurde ein Vorgehen ausgesucht, an dem auch das Personal beteiligt war. Parallel dazu hat die GSD die Situation des SDS analysiert, allen voran betreffend Arbeitsbelastung.

Wie bereits aufgeführt hat sich das Verhältnis Dossier–VZÄ seit Einreichen des Postulats wesentlich verbessert. Jedoch wird im ECOPLAN-Bericht festgestellt, dass die Arbeitslast der Fachpersonen für Kinderschutz noch immer hoch ist, namentlich im Vergleich zu den anderen Kantonen der Romandie, und weiterhin ein Bedarf an Personal besteht, dies trotz der zusätzlichen Dotation und der strukturellen Entwicklungen von 2020. Dem ist anzufügen, dass es im Kanton Freiburg derzeit keine gesetzliche Höchstzahl an Anzahl Fällen je Fachperson für Kinderschutz gibt, jedoch wird sich der Grosse Rat infolge der Motion Kubski/Fagherazzi (2019-GC-153) zu einem diesbezüglichen Vorschlag äussern müssen.

Weiter gilt zu bemerken, dass die Distanzen, welche die Fachpersonen für Kinderschutz für ihre Aufgaben mit dem Auto oder den öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegen, zeitintensiv sind. Gemäss einer Hochrechnung verbuchen Fachpersonen, die im Süden des Kantons oder in der Broye tätig sind, zwischen 150 und 180 Stunden Fahrtzeit pro Jahr. Der Arbeitsort sämtlicher Mitarbeitender ist in der Stadt Freiburg zentralisiert. Zwar befinden sich in Bulle externe Räumlichkeiten, jedoch sind diese nicht funktional genug. Eine Vergrösserung des Standorts Bulle ist in Planung, damit die zuständigen Mitarbeitenden der südlichen Bezirke diesen vermehrt nutzen können.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen bei der Bearbeitung der immer komplexeren Fälle unterstützt werden. Zu diesem Zweck braucht es die Intervision. Diese kann systematisch sein und besteht darin, dass jedes von einer Fachperson für Kinderschutz betreute Dossier aufgegriffen wird und die gemäss KESB-Mandat erbrachten Handlungen analysiert werden. Die Gruppenleiterin oder der Gruppenleiter führt diesen Prozess an. Die nicht systematische Intervision kann im konkreten Einzelfall und entsprechend der Dringlichkeit eines Falls zur Anwendung kommen. In solchen Fällen ist es angebracht, die Fallelemente rasch zu analysieren, um die schnellsten und effizientesten Interventionsmöglichkeiten zu ermitteln und die Situation eines hilfsbedürftigen Kindes zu sichern. Die Intervision kann von der Gruppenleiterin oder vom Gruppenleiter geleitet werden oder, je nach Schwere und Sensibilität der Situation, gemeinsam mit den Mitgliedern der Amtsleitung.

Vor der Neuorganisation gestaltete sich indes die Intervisionsarbeit der Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter aufgrund der Mitarbeitendenzahl innerhalb der beiden SDS-Teams und der Mehrarbeit schwierig, da diese zur Entlastung ihres Personals selbst Fälle betreuten. Die neue Organisationsform besteht aus drei Gruppen, die von drei Gruppenleiterinnen bzw. Gruppenleitern geführt werden, die sich nicht mehr selbst um die Fallbearbeitung kümmern, sondern sich auf die Koordinations- und Führungsaktivitäten konzentrieren. Die Idee hinter dieser Veränderung ist es, die (Nach-)Betreuung der Fachpersonen für Kinderschutz zu gewährleisten, um sie besser zu begleiten und zu unterstützen. Diese Betreuung ist noch viel wichtiger in einem komplexen Umfeld, wo die von den Friedensgerichten ausgesprochenen Mandate eine enge Zusammenarbeit mit den Kindern und Jugendlichen und eine konsequente Netzwerkarbeit mit den Eltern, Therapeuten, den vom Staat beauftragten Vereinen (siehe nachfolgend) und den Schulen verlangen.

Der ECOPLAN-Bericht erlaubt eine positive Bilanz zum ersten Betriebsjahr der Neuorganisation.

Der Staatsrat weist noch darauf hin, dass der Supervision und der Ausbildung der JA-Mitarbeitenden eine grosse Bedeutung zukommen. Das JA-Budget für Ausbildung

und Supervision betrug insgesamt 57 000 Franken im Jahr 2017, 52 500 Franken im Jahr 2018, 57 500 Franken im Jahr 2019 und 57 500 Franken im Jahr 2020. Für 2021 verfügt das JA ebenfalls über ein Budget von 57 500 Franken (wovon 33 000 Fr. für die Ausbildung und 24 500 Fr. für die Supervision). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des JA absolvieren regelmässig Weiterbildungen zu organisatorischen Aspekten, jedoch auch zu Theorie und Methodik im Bereich Kindesschutz (externe Begleitung, Weiterbildung Zwangshilfe, Weiterbildung über die Beurteilungsmethode im Kindesschutz u. Ä.). So haben z. B. zwischen Ende 2018 und Anfang 2019 alle Fachpersonen für Kinderschutz, Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter sowie Mitglieder der JA-Leitung eine spezifische dreitägige Schulung zum Thema Beurteilung im Kinderschutz besucht.

3. Wie steht es mit der Personalfluktuation?

4. Wie viele Ausfälle aus gesundheitlichen Gründen hatte das JA in den letzten drei Jahren zu verzeichnen?

Seit 2018 wurden bei den Fachpersonen für Kinderschutz des SDS 13 Kündigungen registriert, davon eine Beförderung innerhalb der GSD. Die zwei bisherigen SDS-Gruppenleiter und zwei Fachpersonen für Kinderschutz sind in Rente gegangen.

Die Zahl der Absenzen aus gesundheitlichen Gründen im SDS sieht wie folgt aus:

> 2018: 439 Tage
> 2019: 203 Tage
> 2020: 745 Tage

Die Zahlen zu den Absenzen aus gesundheitlichen Gründen sind mit Vorsicht zu interpretieren, denn eine Langzeitabwesenheit von ein paar Personen kann die Zahlen eines Jahren markant beeinflussen. Die Zahlen 2020 lassen sich hauptsächlich durch Ursachen erklären, die nichts mit einer Überlastung zu tun haben (namentlich COVID-19 und viele Mutterschaften).

10. Wird der Kinder- und Jugendschutz in allen Situationen gewährt?

Ein Nullrisiko gibt es im Kinderschutz nicht, doch die umgesetzten Strukturen zur Erkennung potenzieller Gefahrensituationen, die Einsatzregeln, eine vertretbare Anzahl Situationen je Fachperson für Kinderschutz und die gute Zusammenarbeit im Netzwerk sind Elemente, die Risiken reduzieren sollen. Es muss betont werden, dass die Betreuung der Kinder und Jugendlichen für das Kinderschutzdispositiv (Schutzbehörde und JA) immer komplexer wird. Die zunehmende Komplexität ist namentlich auf immer schwierigere Familienverhältnisse zurückzuführen; gleichzeitig muss das JA immer komplexere Netzwerke koordinieren, wobei auch die Suche nach Unterbringungsmöglichkeiten für Jugendliche, die sowohl psychische als auch schulische und soziale Probleme haben, eine Schwierigkeit darstellt. In besonders komplexen und schwierigen Fällen stehen Einrichtungsplätze nicht immer sofort zur Verfügung oder können nicht immer die angemessene Betreuung bieten.

Fälle mit Gefahr in Verzug werden Tag und Nacht betreut, da das JA einen Pikettdienst hat und befugt ist, die notwendigen superprovisorischen Unterbringungsmassnahmen zu ergreifen.

9. Kann das Fachpersonal damit den betroffenen Familien und Kindern gerecht werden?

Es ist wichtig, zwischen dem Kinder- und Jugendschutzdispositiv, in dem das JA eine entscheidende Rolle spielt, und dem Institutions- und Vereinsdispositiv, das den verschiedenen Bedürfnissen der Familien Rechnung trägt, zu unterscheiden. Die Fachpersonen für Kinderschutz sind hauptsächlich für die Durchführung der von der KESB angeordneten Kindesschutzmassnahmen zuständig.

Es kommt vor, dass die von den Behörden im Interesse des Kindes angeordneten Massnahmen nicht gänzlich mit dem unmittelbaren Interesse oder dem Willen eines oder beider Elternteile übereinstimmen. Aus diesen Situationen kann eine gewisse Unzufriedenheit hervorgehen, ohne dass sich dies negativ auf das Kinderschutzdispositiv auswirken würde.

Hier ist anzumerken, dass die Zahl der von der KESB verlangten Interventionen zwischen 2015 und 2018 um 10% zugenommen hat. 2019 und 2020 hat sich die Situation mehr oder weniger stabilisiert.

11. Hat es genügend Stellen, damit diesem Auftrag gerecht werden kann?

12. Gibt es eine Zukunftsplanung für eine Erweiterung der ambulanten Dienste?

Bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen kann sich das JA namentlich abstützen auf die Mütter- und Väterberatungen, die Familienbegleitung, die Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPFB), das Programm *Choice* und den Verein *Begleitete Besuchstage Freiburg*, die ihr Handeln aus einem sozialpädagogischen Blickwinkel im natürlichen Lebensumfeld der Kinder betrachten. Diese Dienste sind aufgerufen, die Dimensionen und Verpflichtungen des Kindesschutzes verstärkt einzubinden, da ein starker Anstieg der Fälle zu beobachten ist, in denen die Kinder Hilfe brauchen – dies trotz Beratung der Eltern. Diese Strukturen haben Leistungsaufträge, welche die GSD regelmässig entsprechend den Bedürfnissen und Budgetverfügbarkeiten neu evaluiert. Insbesondere der Verein *Begleitete Besuchstage Freiburg* und die SPFB wurden jüngst verstärkt.

13. Wird die Organisation zukunftsorientiert und zweisprachig geführt (Label Zweisprachigkeit)?

Der Schutz der Kinder muss in beiden Amtssprachen des Kantons, Französisch und Deutsch, erfolgen. Das JA stellt das notwendige Personal ein, um diesem Grundsatz zu entsprechen. Über 20% des JA-Personals können die 12 bis 15% an deutschsprachigen Fälle betreuen. Die Dokumente des JA werden systematisch übersetzt, innerhalb des JA können sich alle in einer der beiden offiziellen Kantonssprache ausdrücken. Dem ist anzufügen, dass die neue Organisation des SDS die zweisprachigen Gruppen der Stadt Freiburg sowie des See- und Sensebezirks uneingeschränkt weiterführt.

Das JA passt sich kontinuierlich den neuen Anforderungen aufgrund von Gesetzesänderungen und gesellschaftlichen Veränderungen an. Über seine Kaderpersonen beteiligt es sich sehr aktiv an den interkantonal und mit den Bundesstellen für Kinder- und Jugendfragen umgesetzten Arbeiten. Diese Arbeitsgruppen haben einen grossen Einfluss auf die Entwicklung der Politiken für Schutz und Förderung der Kinder und Jugendlichen und berücksichtigen insbesondere sozialpädagogische Neuerungen und die Beiträge der unterschiedlichen Sprachgemeinschaften.

Betreffend Zweisprachigkeit hat der Grosse Rat bereits ein Postulat zur Frage des «Labels für die Zweisprachigkeit» (Postulat Thévoz Laurent/Rauber Thomas, 2017-GC-178, Förderung des «Labels für die Zweisprachigkeit» in der Kantonsverwaltung) angenommen. In naher Zukunft wird es jedoch nicht möglich sein, zu den verschiedenen laufenden oder geplanten Schritten auf organisatorischer Ebene des JA noch eine Vergabe eines Zweisprachigkeits-Labels hinzuzufügen.

4. Schluss

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Neuorganisation des SDS in Verbindung mit den zusätzlichen Stellen, die dem JA zugeteilt wurden, für 2020 eine Entlastung der Fachpersonen für Kinderschutz bei der Fallbetreuung möglich machte. Er wird die Umsetzung der Empfehlungen des ECOPLAN-Berichts aufmerksam mitverfolgen.

Folglich lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.