

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (matin) 30 novembre 2016

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

**69 2016.RRGR.857 Motion 169-2016 Streit-Stettler (Berne, PEV)
Protection de l'enfant et de l'adulte: les nouveaux modèles d'indemnisation menacent le
travail de prévention**

N° de l'intervention: 169-2016
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 05.09.2016
Déposée par: Streit-Stettler (Berne, PEV) (porte-parole)
Herren-Brauen (Rosshäusern, PBD)
Jost (Thoune, UDC)
Marti (Berne, PS)
Sancar (Berne, Les Verts)
von Greyerz (Berne, PS)
Cosignataires: 15
Urgence: accordée le 08.06.2016
N° d'ACE: 1164/2016 du 26.10.2016
Direction: JCE

**Protection de l'enfant et de l'adulte: les nouveaux modèles d'indemnisation menacent le
travail de prévention**

Le Conseil-exécutif est chargé de compléter l'ordonnance sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd) de telle sorte que le principe de l'intervention douce et de l'aide à bas seuil soit respecté et que le travail de prévention mené par les communes dans le cadre de leurs compétences continue d'être indemnisé. L'adaptation devra s'inspirer du projet de révision de l'ordonnance sur l'aide sociale et du système d'indemnisation sous forme de forfait par cas.

Développement :

Le Conseil-exécutif prévoit de modifier le système d'indemnisation des dépenses des communes dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Il a à cette fin entrepris la révision de l'OCInd. Une autre révision est en cours parallèlement, celle de l'ordonnance sur l'aide sociale. Les changements envisagés dans ce contexte concernant le traitement des cas librement consentis nous préoccupent. Le travail de prévention repose sur le principe de la subsidiarité et sur l'encouragement de l'autodétermination, c'est en tout cas ce que dit explicitement le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. L'Etat doit autant que possible s'abstenir de restreindre les libertés individuelles et en particulier d'ordonner des curatelles. C'est justement ce que le travail de prévention a permis d'éviter.

Or, le projet de révision actuellement en procédure de consultation prévoit de ne plus indemniser du tout ce travail de prévention accompli par les communes. Autant dire qu'elles seront dans l'impossibilité de poursuivre ce travail. Les personnes qui, confrontées à un accident de la vie, ont besoin d'un soutien momentané sans qu'il soit nécessaire d'accomplir des formalités et d'ordonner une curatelle, devront dorénavant se débrouiller seules. Ou alors il faudra qu'une coûteuse curatelle soit ordonnée, le seul moyen pour la commune d'être indemnisée.

Motivation de l'urgence : l'ordonnance sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd) est en cours de révision. Les exigences de la motion devraient être prises en compte dans les travaux.

Réponse du Conseil-exécutif

Les auteurs de l'intervention demandent que le Conseil-exécutif complète l'ordonnance du 19 septembre 2012 sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd ; RSB 213.318) de façon à ce que les communes continuent d'être indemnisées pour le travail de prévention qu'elles mènent. La motion déposée relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le Conseil-exécutif dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte le 1^{er} janvier 2013, les tâches dans le domaine de la tutelle étaient considérées comme des tâches conjointes et leurs coûts étaient pris en charge à part égale par le canton et les communes. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit, un nouveau modèle de financement a été mis en place, selon lequel les coûts liés à la protection de l'enfant et de l'adulte ordonnée par les autorités ne peuvent plus être intégrés dans la compensation des charges. A l'époque, cette restriction a été justifiée par le fait que les communes ne pouvaient plus avoir d'influence sur les coûts, et que le canton devait donc prendre en charge les frais, selon le principe du « qui commande paie ». Au cours des débats parlementaires (cf. Journal du Grand Conseil, session de janvier 2012, p. 269 ss), les députés étaient tous d'avis que seules les tâches ordonnées par l'APEA étaient concernées par les nouvelles dispositions de financement. Or l'APEA n'étant pas impliquée dans le travail de prévention réalisé par les services sociaux, celui-ci n'est pas concerné par le nouveau modèle de financement.

Le texte de la loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA ; RSB 213.316) est clair : selon l'article 22, il appartient au canton *d'accorder aux communes une indemnité, mais uniquement pour les charges liées aux activités ordonnées par l'APEA* (voir également l'art. 3 OCInd).

En ce qui concerne la prise en charge des coûts découlant de la protection de l'enfant et de l'adulte non ordonnée par l'APEA, préventive ou librement consentie, une base légale fait donc défaut. La demande formulée dans la motion, selon laquelle les coûts liés au travail de protection préventive ou librement consentie de l'enfant et de l'adulte mené par les services sociaux doivent désormais être pris en charge par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), n'est donc pas compatible avec le concept de financement en vigueur.

C'est pourquoi, dans le cadre du système en vigueur, ces coûts sont décomptés non pas comme relevant de la protection de l'enfant et de l'adulte ordonnée par l'APEA mais de l'aide sociale économique, et donnent droit à une indemnisation à ce titre. La nouvelle réglementation d'indemnisation sous forme de forfaits par cas ne change elle non plus rien au système actuellement en vigueur de séparation des coûts liés aux activités de protection de l'enfant et de l'adulte selon que celles-ci sont ordonnées par l'APEA, librement consenties ou d'ordre préventif. Les explications de la présente intervention, selon lesquelles « le projet de révision actuellement en procédure de consultation prévoit de ne plus indemniser du tout ce travail de prévention accompli par les communes » ne sont pas pertinentes, car le travail de prévention n'a jamais été décompté comme protection de l'enfant et de l'adulte ordonnée par l'APEA. De même, le titre de l'intervention « Protection de l'enfant et de l'adulte: les nouveaux modèles d'indemnisation menacent le travail de prévention » n'est pas pertinent dans ce contexte.

Comme jusque-là, l'ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc ; RSB 860.111) prévoit une indemnisation pour le travail préventif mené par les services sociaux, qui va dans le sens du mandat légal visant à maintenir autant que possible l'autonomie des personnes concernées. Afin d'encourager davantage encore le recours aux consultations préventives, l'OASoc prévoit de comptabiliser séparément les cas de consultation préventive. A l'instar de celui de l'OCInd, son nouveau système d'indemnisation vise une indemnisation sous forme de forfaits par cas. Le nombre maximal de forfaits pouvant être portés à la compensation des charges s'élève à 25 pour cent du nombre admis dans le domaine de l'aide matérielle. Lors de l'élaboration du projet, les associations concernées ont aussi considéré cette solution comme juste et incitative.

Le Conseil-exécutif est disposé à poursuivre la réflexion sur le thème de l'indemnisation des services sociaux pour les consultations préventives proposées. Il conviendra d'une part d'établir si la nouvelle réglementation de l'indemnisation sous forme de forfaits par cas fait ses preuves s'agissant du travail préventif effectué par les services sociaux. D'autre part, les prestations des services sociaux en matière de protection de l'enfant librement consentie sont notamment l'objet du projet « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne ».

Proposition du Conseil-exécutif :
Adoption sous forme de postulat

Le président. Wir kommen zu Traktandum 69, zur Motion von Frau Grossrätin Streit. Der Regierungsrat ist bereit, diesen Vorstoss als Postulat anzunehmen. Wir führen eine freie Debatte.

Barbara Streit-Stettler, Berne (PEV). Uns geht es mit diesem Vorstoss nicht darum, die KESB zu kritisieren. Das neue KESB-System ist im Aufbau begriffen und hat sich im Grossen und Ganzen bis heute bewährt. Uns geht es darum, wie die Leistungen für Menschen finanziert werden, die nicht zur KESB gehen müssen. Nicht bei allen Problemen, die mit Kindes- und Erwachsenenschutz zusammenhängen, muss die KESB eingreifen. Wenn die KESB eingreift, läuft etwas total schief. Dann werden den Betroffenen die Fäden aus den Händen genommen, und dann ist nicht mehr Hilfe zur Selbsthilfe gefragt, sondern nur noch Hilfe. Dann wird verfügt. Das ist sicher in gewissen Fällen auch gut. Aber nicht in allen Fällen ist es notwendig, dass die KESB eingreift. Vielfach genügt es, wenn Menschen beraten werden. Wenn beispielsweise bei einer Besuchsregelung anlässlich einer Scheidung Gespräche stattfinden und man alles auf Augenhöhe regeln kann, dann muss die KESB nicht eingreifen.

Wie in unserer Motionsforderung steht, wollen wir auch niederschwellige Eingriffe und Hilfestellungen finanzieren. Wir finden, dass die Prävention viel besser und billiger ist, als wenn ein Fall direkt zur KESB kommt. (*Le président agite sa cloche.*) Aber die niederschweligen Eingriffe und Hilfestellungen müssen auch finanziert werden. Bisher ist es so, dass man eine Art Quersubventionierung gemacht hat. Die Sozialhilfe hat die präventive Arbeit übernommen und auch finanziert. Mit der Einführung der KESB haben wir heute eine andere Struktur, in welcher der Sozialdienst und der Kindes- und Erwachsenenschutz klar getrennte Aufgaben haben. Nicht jeder Mensch, der mit dem Kindes- und Erwachsenenschutz etwas zu tun hat, hat auch mit der Sozialhilfe zu tun. Deshalb braucht es vor allem in grossen Gemeinden auch bei der KESB eine separate Finanzierung der niederschweligen Präventivarbeit. Auch heute ist das wahrscheinlich in kleineren Gemeinden kein Problem, wo der Kindes- und Erwachsenenschutz und die Sozialhilfe quasi aus einer Hand kommen. In grösseren Gemeinden hingegen, wo beide Abteilungen separat arbeiten, kann der Kindes- und Erwachsenenschutz mit dem vorgesehenen Finanzierungsmodell nur Leistungen erbringen, die auch von der KESB angeordnet wurden. Um die Prävention auch im Kindes- und Erwachsenenschutz zu verstärken, haben wir unsere Motion eingereicht und bitten Sie, diese zu unterstützen.

Hasim Sancar, Berne (Les Verts). Eine Schulkollegin von mir, die beim städtischen Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) arbeitet, hat mich angerufen und gesagt: Hasim, wir haben einen jungen Mann, den wir abgeklärt haben. Er hat gewisse kognitive Einschränkungen und bezieht eine IV-Rente. Eine Beistandschaft kann vermieden werden, wenn er von euch unterstützt wird, das heisst von der Pro Infirmis. Wir übernehmen also den jungen Mann und begleiten ihn. Ich gehe nicht weiter darauf ein, was wir für ihn alles getan haben. Wichtig war vor allem, eine Beistandschaft zu vermeiden, damit dieser junge Mann, trotz seiner kognitiven Einschränkung, ein selbstständiges Leben führen kann. Die EKS der Stadt Bern hat Recht gehabt. In diesem Fall hat die EKS Bern Abklärungen gemacht, Gespräche geführt und den Fall an die Pro Infirmis weitergeleitet. Es ist nicht selbstverständlich, dass es immer so gut klappt. Mit der vorgesehenen Verordnung würde diese Arbeit von der EKS nicht entschädigt, weil der Fall nicht über die kantonale

KESB gemeldet wurde. In diesem Fall gibt es aber ein KESB-Dossier weniger, was nicht nur Zeit, sondern auch administrativen Aufwand spart. Dem städtischen Amt ist es gut gelungen, pragmatisch und unkompliziert vorzugehen.

Früher wurden solche Fälle über die wirtschaftliche Sozialhilfe abgerechnet, wie der Regierungsrat in seiner Antwort schreibt. Wenn nun die pragmatische und präventive Arbeit nicht mehr entschädigt werden soll, bedeutet das, dass jeder sogenannte präventive und freiwillige Fall über die KESB gehen muss. Das verursacht deutlich mehr Aufwand. Die präventive und freiwillige Anmeldung über die KESB würde mehr Kosten verursachen, und dienen würde sie niemandem. Eine solche bürokratische Schlaufe sollten wir unbedingt vermeiden.

Lieber Herr Regierungsrat, ich verstehe, warum wir hier eine Verwirrung haben. (*Le président agite sa cloche.*) Wenn die Fälle über die KESB laufen, erfolgt die Entschädigung durch die Justizdirektion. Wenn sie aber über die wirtschaftliche Sozialhilfe abgerechnet werden, ist die Direktion GEF zuständig. – Ich komme zum Schluss, Herr Präsident. Es darf doch nicht sein, dass bloss aufgrund der verwaltungsinternen Zuständigkeiten mehr Kosten in Kauf genommen werden. Das ist doch ziemlich peinlich. Wir müssen unbedingt eine pragmatische Lösung finden, welche die Kosten tief hält und dennoch gute Leistungen für Menschen mit Einschränkungen ergibt. Schliesslich werden die Ausgaben so oder so über das kantonale Budget abgerechnet. Wir bitten Sie, diese Motion zu unterstützen.

Le président. Ich übergebe der Motionärin noch kurz das Wort. Sie möchte den Vorstoss wandeln.

Barbara Streit-Stettler, Berne (PEV). Sie haben gehört, dass der Regierungsrat ein Postulat annehmen will, und ich habe verschiedenste Signale von Ihrer Seite erhalten, dass sie damit auch einverstanden wären. Wir haben nun erklären können, was wir mit unserer Motion wollen und wären froh, wenn wir das Anliegen möglichst einstimmig als Postulat überweisen könnten.

Le président. Das nennt man Gruppendruck. Ist dieses Postulat bestritten? – Wünscht jemand eine Diskussion? – Herr Regierungsrat? – Das ist nicht der Fall. Ich hatte einigen Ratsmitgliedern bereits gesagt, wir würden sicher nicht mehr zur Abstimmung kommen. Doch nun kommen wir aber trotzdem noch dazu. Wer Traktandum 69 als Postulat annehmen will, stimmt ja, wer das ablehnt, stimmt nein.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Adoption sous forme de postulat

Oui 117

Non 0

Abstentions 1

Le président. Sie haben dieses Postulat angenommen. Ich habe noch kurz etwas zum weiteren Verlauf zu sagen, aber zuerst verabschiede ich Herrn Regierungsrat Neuhaus. Ich danke ihm für seine Voten und wünsche ihm eine schöne Adventszeit.

Wir sind mit den Beratungen der Geschäfte der JGK fertig. Nun habe ich eine Frage, und das ist ein Ordnungsantrag: Unser Kollege, Herr Grossrat Müller von der SVP, ist morgen nicht da. Sein Vorstoss kommt als Traktandum 76 am Schluss an die Reihe. Er möchte diesen auf die Januarsession verschieben, wenn er heute nicht mehr zur Behandlung kommt. Ist das bestritten? – Das ist nicht der Fall. Dann ist dieser Ordnungsantrag genehmigt. Das hilft auch uns wegen der Zeitplanung. Nun wünsche ich Ihnen einen guten Appetit.

Les délibérations sont interrompues à ce stade.

La séance est levée à 11 heures 45.

Les rédactrices :

Sonja Riser (d)
Catherine Graf Lutz (f)