

Schlussbericht

Machbarkeitsstudie für die statistische Erfassung von ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz

zuhanden

Bundesamt für Justiz BJ
Bundesrain 20
3003 Bern

eingereicht von der

Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW – Hochschule für Soziale Arbeit*
Institut Kinder- und Jugendhilfe
Hofackerstrasse 30
4132 Muttenz

in Zusammenarbeit mit der HES-SO Valais-Wallis, Hochschule und Höhere Fachschule für Soziale Arbeit **

Autor:innen:

Lukas Fellmann*/Jana Osswald*/Mathilde Etienne**/Kay Biesel*/Gaëlle Aeby**/Angela Rein*

Unter Mitarbeit von Angelica Lepori Sergi (SUPSI)

Originalversion auf Deutsch

Muttenz, 04.07.2024

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	7
2	AUFTRAG UND FRAGESTELLUNGEN	8
3	METHODISCHES VORGEHEN	9
4	VERSTÄNDNIS «AUSSERFAMILIÄRE UNTERBRINGUNG»	12
5	AKTUELLE DATENLAGE AUF NATIONALER UND KANTONALER EBENE	16
5.1	GESETZLICHE GRUNDLAGEN ZUR DATENERHEBUNG UND ZUM DATENSCHUTZ	16
5.2	DATENLAGE AUF NATIONALER EBENE	19
5.3	EVALUATION DES IST-ZUSTANDS AUF NATIONALER EBENE	24
5.4	DATENLAGE IN DEN KANTONEN	25
5.5	ERHEBUNGSPRAXEN IN DEN KANTONEN	27
5.6	EVALUATION DES IST-ZUSTANDS IN DEN KANTONEN	30
6	EINSCHÄTZUNG ZUR REALISIERBARKEIT EINER NATIONALEN STATISTIK ÜBER AUSSERFAMILIÄR UNTERGEBRACHTE KINDER IN DER SCHWEIZ	31
6.1	EINSCHÄTZUNGEN DER INTERKANTONALEN UND NATIONALEN SCHLÜSSELPERSONEN	31
6.2	EINSCHÄTZUNGEN DER KANTONALEN SCHLÜSSELPERSONEN	32
6.3	INTERNATIONALE PERSPEKTIVE	34
6.4	MACHBARKEITSWORKSHOPS	36
6.4.1	<i>Gegenstand und Ablauf der Machbarkeitsworkshops</i>	36
6.4.2	<i>Ergebnisse der Machbarkeitsworkshops</i>	36
6.5	VERWORFENE VARIANTE	39
7	VARIANTEN EINER NATIONALEN STATISTIK	40
7.1	GRUNDLAGEN UND RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ERARBEITUNG DER VARIANTEN	40
7.2	VARIANTEN	45
7.2.1	<i>Variante «Start»</i>	45
7.2.2	<i>Variante «Basis»</i>	48
7.2.3	<i>Variante «Erweitert»</i>	51
8	EINSCHÄTZUNGEN ZUR MACHBARKEIT DER VARIANTEN	55
8.1	KOSTENSCHÄTZUNG FÜR DIE MACHBARKEIT DER VARIANTEN	55
8.1.1	<i>Kantonale Ebene</i>	56
8.1.2	<i>Nationale Ebene</i>	60
8.1.3	<i>Kostenverhältnis zwischen Bund und Kantonen</i>	63
8.2	MODELLE DER DATENERHEBUNG UND -BEARBEITUNG	64
8.3	RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE MACHBARKEIT DER VARIANTEN	65
8.3.1	<i>Grundsätzliches</i>	65
8.3.2	<i>Modelle der Datenerhebung und -bearbeitung</i>	66
8.3.3	<i>Variante «Start»</i>	66
8.3.4	<i>Variante «Basis» und «Erweitert»</i>	67
9	AUSBLICK	69
9.1	HINWEISE FÜR DIE ENTWICKLUNG UND IMPLEMENTIERUNG	69
9.2	BERÜCKSICHTIGUNG WEITERER UNTERBRINGUNGSTYPEN	69
9.3	ROLLE DER INTERKANTONALEN KONFERENZEN	71
9.4	WEITERENTWICKLUNG DER STATISTIK	71
9.5	REVISION DER PAVO	72

10	LITERATUR	73
11	ANHANG	76
11.1	MITGLIEDER DER BEGLEITGRUPPE	76
11.2	INTERVIEWTE PERSONEN – NATIONALE UND INTERKANTONALE EBENE	77
11.3	INTERVIEWTE PERSONEN – KANTONALE EBENE.....	78
11.4	TABELLE KOSTENSCHÄTZUNGEN KANTONALE EBENE VARIANTE «START»	83
11.5	TABELLE KOSTENSCHÄTZUNGEN KANTONALE EBENE VARIANTE «BASIS»	84
11.6	TABELLE KOSTENSCHÄTZUNGEN KANTONALE EBENE VARIANTE «ERWEITERT»	85
11.7	TABELLE KOSTENSCHÄTZUNGEN NATIONALE EBENE	86
11.8	RAHMENPROGRAMM MACHBARKEITSWORKSHOPS	87
11.9	BESCHREIBUNG UND MACHBARKEITSPRÜFUNG DER VERWORFENEN VARIANTE	88
11.10	VERGLEICH DER VARIANTEN EINER NATIONALEN STATISTIK.....	93

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erste Fassung von Varianten für eine nationale Statistik	38
Abbildung 2: Geschätzte Implementierungskosten auf kantonaler Ebene pro Variante	58
Abbildung 3: Geschätzte laufende Kosten auf kantonaler Ebene pro Variante	60
Abbildung 4: Geschätzte Kosten auf Bundesebene	63
Abbildung 5: Aufteilung der Entwicklungskosten zwischen Bund und Kantone	63
Abbildung 6: Aufteilung der laufenden Kosten zwischen Bund und Kantone	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der befragten Schlüsselpersonen pro Kanton	11
Tabelle 2: Vorhandene Variablen pro Kanton und Unterbringungsbereich	28
Tabelle 3: Geeignete Datenquellen für eine nationale Statistik	41
Tabelle 4: Beispiel für eine Stichtagserhebung	43
Tabelle 5: Beispiel für eine kumulative Erhebung	43
Tabelle 6: Beispiel für aggregierte Daten	44
Tabelle 7: Übersicht Variante «Start»	46
Tabelle 8: Variablen und Datenlieferanten der Variante «Start»	47
Tabelle 9: Übersicht Variante «Basis»	49
Tabelle 10: Variablen und Datenlieferanten der Variante «Basis»	50
Tabelle 11: Übersicht Variante «Erweitert»	52
Tabelle 12: Variablen und Datenlieferanten der Variante «Erweitert»	53
Tabelle 13: Index für die Kostenschätzung auf Kantonsebene	57
Tabelle 14: Vergleich der Varianten für Kostenberechnung Bund	61
Tabelle 15: Index für die Kostenschätzung auf Bundesebene	62

Zusammenfassung

Da in der Schweiz bislang keine nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern existiert, hat das Bundesamt für Justiz (BJ) im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW in Zusammenarbeit mit der Westschweizer Fachhochschule HES-SO Valais-Wallis mit der Durchführung der vorliegenden Machbarkeitsstudie beauftragt. Ziel der Studie war es, die Umsetzbarkeit einer systematischen Sammlung von Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz im Hinblick auf die Schaffung einer beim Bundesamt für Statistik (BFS) anzusetzenden Statistik zu prüfen.

Zu diesem Zweck wurde ein schrittweises methodisches Vorgehen gewählt. In einem ersten Schritt wurde ein Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung entwickelt. Parallel dazu wurden die *Lessons-learned* der Kinder- und Jugendhilfestatistiken aus Kanada und Deutschland ermittelt. In einem zweiten Schritt wurde der aktuelle Stand nationaler und kantonaler Statistiken und Erhebungspraxen mit Bezug zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz untersucht. In einem dritten Schritt wurden die aktuellen Erhebungspraxen evaluiert und eine erste Fassung von Varianten für die Umsetzung einer nationalen Statistik entwickelt. Diese Varianten wurden in einem vierten Schritt an zwei sprachregionenübergreifenden Machbarkeitsworkshops mit Schlüsselpersonen der kantonalen, interkantonalen und nationalen Ebene hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile sowie ihrer Umsetzungsmöglichkeiten diskutiert. In einem fünften Schritt wurden die vorläufigen Varianten auf Basis der Rückmeldungen weiterentwickelt. Anschliessend wurden Kostenkalkulationen erstellt und datenschutzrechtliche Fragen geklärt. Während der gesamten Laufzeit der Machbarkeitsstudie wurde das Forschungsteam durch eine vom BJ einberufene Begleitgruppe mit 16 Mitgliedern beraten.¹

Die Resultate der vorliegenden Machbarkeitsstudie beruhen insbesondere auf:

- Literatur- und Dokumentenanalysen
- Explorationsgesprächen mit 13 nationalen bzw. interkantonalen Schlüsselpersonen
- Auswertungen eines Online-Fragebogens (Leitungspersonen und wichtige operative Schlüsselpersonen in den Kantonen)
- 34 Interviews mit 72 kantonalen Schlüsselpersonen
- schriftlichen Rückmeldungen zu kantonalen Erhebungspraxen von Daten
- Zwei Machbarkeitsworkshops mit insgesamt 48 Teilnehmenden
- Zwei Interviews mit je einem Experten der Kinder- und Jugendhilfestatistik von Deutschland und Kanada
- Einschätzungen zu datenschutzrechtlichen Fragen durch zwei Vertreter von Privatim und zwei Expertinnen für datenschutzrechtliche Fragen des BJ
- Rückmeldungen der vom BJ einberufenen Begleitgruppe für diese Machbarkeitsstudie

Als ausserfamiliäre Unterbringungen werden in der vorliegenden Machbarkeitsstudie bewilligungs- oder aufsichtspflichtige Unterbringungen von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) bezeichnet, die vorübergehend oder dauerhaft nicht bei ihren Eltern bzw. ihren Sorgeberechtigten leben können. Diese Unterbringungen erfolgen über Tag und Nacht in Pflegefamilien (einschliesslich Verwandtschaftspflege) oder in stationären Wohnformen. Sie richten sich an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit einem sozial- oder sonderpädagogischen Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarf. Ausserfamiliäre Unterbringungen umfassen

¹ Die Liste der Begleitgruppenmitglieder befindet sich im Anhang unter 11.1

insbesondere die Bereiche Heim- und Familienpflege, Sonderpädagogik und Behinderung, Sanktionenvollzug, Asyl, Opferhilfe sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie.

Für die Umsetzung einer nationalen Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz werden in der vorliegenden Machbarkeitsstudie drei aufeinander aufbauende Varianten vorgeschlagen:

Variante «Start»

Diese Variante würde auf der Basis einer Stichtagserhebung eine Gesamtübersicht über alle ausserfamiliär untergebrachten Kinder in der Schweiz ermöglichen und damit den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses entsprechen. Damit können Trends in den verschiedenen Bereichen ausserfamiliärer Unterbringung aus verschiedenen Blickwinkeln dargestellt und Entwicklungsbedarfe identifiziert werden.

Die «Start-Variante» enthält die sechs Variablen Geburtsjahr, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp und Unterbringungsgrundlage. Sie ist auf Basis der derzeitigen Datenlage am einfachsten und kostengünstigsten umzusetzen. Aufgrund der Konzeption als Stichtagserhebung können jedoch nur die Unterbringungen zum Stichtag und nicht die Anzahl Unterbringungen im Jahresverlauf dargestellt werden. Zudem ist es mit dieser Variante nicht möglich, Fallverläufe zu analysieren und Zusammenhänge zwischen verschiedenen Unterbringungsbereichen darzustellen, da kein Personenidentifikator erhoben wird.

Variante «Basis»

Diese Variante würde es ermöglichen, auf der Grundlage einer jährlichen Erhebung zu allen Unterbringungen eines Kalenderjahres nicht nur eine Gesamtübersicht zu erhalten, sondern auch die Dynamik von Unterbringungen im Laufe eines Jahres abzubilden. Damit können im Vergleich zur Variante «Start» differenziertere Informationen zu ausserfamiliären Unterbringungen erhoben werden, die für die Steuerungsaufgaben der kantonalen Verwaltungen von grossem Nutzen sind. Darüber hinaus ermöglichen diese Daten auf nationaler Ebene u.a. die Analyse von Fallverläufen, die Analyse der durchschnittlichen Unterbringungsdauer in verschiedenen Unterbringungsbereichen sowie Analysen zum Ein- und Austrittsalter.

Die Variante «Basis» enthält neun Variablen. Neben den in der Variante «Start» enthaltenen Variablen werden in dieser Variante auch das Ein- und das Austrittsdatum und die AHV- bzw. ZEMIS-Nummer erhoben. Die Umsetzung dieser Variante ist aufwendiger und kostenintensiver als die Variante «Start».

Variante «Erweitert»

Diese Variante berücksichtigt im Vergleich zu den anderen Varianten Unterbringungen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres. Damit kann ein Bezug zum Erwachsenenalter und zu Leaving-Care-Prozessen hergestellt werden. Durch die Verlängerung der Alterspanne und die Einführung zusätzlicher Variablen, bietet diese Variante die umfassendsten Grundlagen für die Steuerungsaufgaben und Entscheidungsprozesse in Planungs- und Strategiefragen auf kantonaler und regionaler Ebene. Die Variante «Erweitert» enthält zwölf Variablen. Zusätzlich zu den in der Variante «Basis» erhobenen Variablen werden in dieser Variante der Aufenthaltsort vor Eintritt, der Aufenthaltsort nach Austritt sowie der Grund für den Austritt erhoben. Die Umsetzung dieser Variante ist am aufwendigsten und kostenintensivsten.

1 Ausgangslage

In der Schweiz existiert bislang keine umfassende nationale Statistik über die Anzahl, soziodemografischen Merkmale und Lebensverläufe von Kindern und Jugendlichen, die ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie untergebracht sind. Je nach Verständnis, umfassen ausserfamiliäre Unterbringungen die Bereiche Heim- und Familienpflege, Sonderpädagogik und Behinderung, Sanktionenvollzug, Asyl, Opferhilfe sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie. Die aktuelle nationale Datenlage ist je nach Unterbringungsbereich unterschiedlich. Im Bereich der Heimpflege ist die Datenbank Heimplanung Schweiz Casadata die derzeit umfassendste Statistik in der Schweiz. Sie wird vom Bundesamt für Justiz (BJ) geführt. Sie beinhaltet vor allem Daten zum Angebot und zur Nutzung der vom BJ anerkannten Einrichtungen. Dazu gehören auch Unterbringungen in anerkannten Einrichtungen im Bereich Sonderpädagogik und Behinderung. Casadata beinhaltet darüber hinaus auch Daten zu Unterbringungen in der Familienpflege, wenn diese von den Kantonen auf freiwilliger Basis eingepflegt werden. Daneben existieren mit der Jugendstrafvollzugsstatistik (JUSAS) des Bundesamtes für Statistik (BFS) und der Statistik der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zwei weitere nationale Statistiken mit Bezugspunkten zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern. Während die JUSAS jugendstrafrechtliche Unterbringungen ausweist, gibt die Statistik der KOKES Auskunft über die zivilrechtlichen Massnahmen im Kindes- und Erwachsenenschutz. Es gibt jedoch keine nationalen Statistiken spezifisch zu den sogenannten freiwilligen bzw. vereinbarten Unterbringungen² ohne behördliche Anordnung. Diese machen nach Schätzungen allerdings ca. 50-60% aller Unterbringungen in der Heim- und Familienpflege aus. Eine umfassende Statistik mit verlässlichen Zahlen über das Angebot und die Inanspruchnahme von Leistungen der Heim- und Familienpflege in der Schweiz ist auf der Basis der erwähnten bestehenden Statistiken derzeit nicht möglich (Fellmann et al. 2020). Ausserfamiliäre Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA/MNA) sowie in der Kinder- und Jugendpsychiatrie sind hingegen auf nationaler Ebene besser erfasst.

Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes hat empfohlen, eine systematische Erhebung über alle Formen ausserfamiliärer Unterbringung zu entwickeln (Vereinte Nationen 2021). Über die Notwendigkeit einer solchen Erhebung als Grundlage für ein Monitoring und eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung von Leistungen der Heim- und Familienpflege sind sich die zentralen Akteur:innen auf Bundes- und Kantonebene einig (vgl. Bundesamt für Justiz 2021: 4). Aufgrund der föderalistischen Strukturen konnte sich jedoch bisher kein einheitliches, kantonsübergreifendes Vorgehen zur Erfassung ausserfamiliärer Unterbringungen etablieren, so dass eine kantonale Vielfalt bezüglich der Erhebungsmethoden und der Datenlage besteht (vgl. Bundesamt für Justiz 2021: 5). In Reaktion darauf hat der Bundesrat in einer Stellungnahme vom 19.12.2018 schliesslich das EJPD (BJ) und das EDI (BFS) beauftragt, die Entwicklungsmöglichkeiten der Datenbank Casadata mit Blick auf eine nationale Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen zu prüfen (vgl. ebd.: 3). Dabei wurde betont, dass sich Casadata zwar für die Datenerfassung im hochschwelligen Bereich der ausserfamiliären Unterbringungen eignet und die entsprechenden Auswertungen sehr geschätzt werden. Es wurde aber auch festgestellt, dass Casadata aufgrund der am Subventionssystem des BJ orientierten Typologie nicht für die Erfassung

² Im Fachdiskurs und teilweise auch der Praxis wird zudem der Begriff der einvernehmlichen Unterbringungen verwendet.

aller Formen ausserfamiliärer Unterbringung geeignet ist (vgl. ebd.: 6). Da zudem die Datensammlung für eine gesamtschweizerische Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen zu umfangreich ist und der Aufwand und die Kostenfolgen für die Kantone als zu hoch eingeschätzt werden, wurde auf eine entsprechende Weiterentwicklung von Casadata verzichtet (vgl. ebd.). Angesichts der bestehenden heterogenen Datenlage in den Kantonen und der Uneinheitlichkeit im Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung sowie der zu erhebenden Variablen besteht Bedarf an weiteren Vorarbeiten. Insbesondere ist eine vertiefte Analyse der kantonalen Erhebungspraxen erforderlich (vgl. ebd.: 8). Aufbauend auf dieser Analyse sollten Vorschläge für eine einheitliche nationale Erhebungspraxis entwickelt werden.

Vor diesem Hintergrund hat das BJ im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung die Hochschule für Soziale Arbeit FHNW in Zusammenarbeit mit der Westschweizer Fachhochschule HES-SO Valais-Wallis im Oktober 2022 beauftragt, eine Machbarkeitsstudie für die statistische Erfassung von ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz durchzuführen.

2 Auftrag und Fragestellungen

Mit der vorliegenden Studie wurde die Umsetzbarkeit einer systematischen Sammlung von Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder im Hinblick auf die Schaffung einer beim Bundesamt für Statistik (BFS) anzusiedelnden Statistik geprüft. Dabei wurden gemäss Pflichtenheft folgende Fragen bearbeitet:

Teil 1 Grundsatzfrage → Kapitel 4

- Welche Formen der ausserfamiliären Unterbringung gibt es? Welche sollen quantitativ erfasst werden und warum? Welche sollen nicht berücksichtigt werden und warum?

Teil 2 Aktuelle Erhebungspraxis → Kapitel 5

- Welche Variablen werden national und kantonal wo und wie, in welchem zeitlichen Abstand und mit welchem Aufwand bereits erfasst? Welche IT-Tools kommen zum Einsatz? Inwieweit sind diese Variablen vergleichbar? Wo bestehen Lücken?
- Wer ist in den jeweiligen Kantonen für die Erfassung welcher Daten zuständig? Gibt es hierzu nationale oder kantonale Erlasse?
- Falls in den Kantonen niemand diese Daten erhebt, wer wäre allenfalls am ehesten zuständig?
- Welche Schnittstellen zu nationalen Statistiken müssen berücksichtigt werden? Wie sieht die Schnittstelle zu Casadata aus?

Teil 3 Evaluation der aktuellen Erhebungspraxis → Kapitel 5.3 und 5.6 sowie 6 und 7

- Wie wird die Qualität der vorhandenen Daten eingestuft?
- Was ist der konkrete Nutzen, solche Daten zu erfassen bzw. wer erwartet welchen Nutzen?
- Welche Variablen/Daten müssten zwingend erfasst werden, welche sind nice to have?

- Welche Variablen sollen in welchem zeitlichen Rahmen erfasst werden? Ist hierzu die Schaffung einer Statistik (Vollerhebung oder Stichtagserhebung) nötig, oder können diese Daten mittels einer punktuellen Erhebung beschafft werden?

Teil 4 Kosten → Kapitel 8.1

- Welcher Personalaufwand und welche weiteren Kosten (u.a. im IT-Bereich) sind bei den Kantonen, die Daten sammeln, bisher entstanden?
- Wie hoch werden die nötigen Ressourcen (Personalaufwand und IT-Kosten) auf Ebene der Kantone und auf Ebene Bund (BFS) für die Einführungsphase als auch die Umsetzungsphase (Sammlung der Daten, Erstellung Auswertung und Publikation) geschätzt? Welche Finanzierungsmodelle sind denkbar?

Teil 5 Einschätzung Realisierbarkeit → Kapitel 6, 8.3 und 9

- Gibt es eine Bereitschaft, diese Daten kantonale zentral zu sammeln und an das BFS zu liefern? Welche Hindernisse wurden bisher identifiziert?
- Wo braucht es auf kantonaler Ebene welche verbindlichen Entscheide?
- Welche Rolle kommt den interkantonalen Konferenzen zu?

Auf der Grundlage der bearbeiteten Fragen wurden drei Varianten für die Umsetzung einer nationalen Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz entwickelt, die im vorliegenden Schlussbericht vorgestellt werden.

3 Methodisches Vorgehen

Zur Bearbeitung der oben genannten Fragestellungen der Machbarkeitsstudie wurde ein schrittweises methodisches Vorgehen gewählt:

Schritt 1: *Analyse ausgewählter Dokumente und Literatur zur Identifikation unterschiedlicher Formen (Verständnisse und Definitionen) ausserfamiliärer Unterbringung in der Schweiz sowie zur Beschreibung guter Praktiken im Ausland. Erarbeitung eines Verständnisses ausserfamiliärer Unterbringung und Entwicklung einer Arbeitsdefinition.*

Verständnis ausserfamiliäre Unterbringung

Vor dem Hintergrund, dass das zugrundeliegende Verständnis über den Erhebungsgegenstand eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung einer nationalen Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen ist und derzeit kein national einheitliches Verständnis über den Begriff der ausserfamiliären Unterbringung existiert (vgl. Bundesamt für Justiz 2021: 5), wurde in einem ersten Schritt auf Basis einer Literatur- und Dokumentenanalyse eine vorläufige Arbeitsdefinition erstellt. Sie war Gegenstand von Diskussionen mit den Mitgliedern der Begleitgruppe der Machbarkeitsstudie und wurde in der Folge mehrfach überarbeitet. Anschliessend wurde sie mit den kantonalen Schlüsselpersonen in Bezug auf die Begriffsauffassungen in der Praxis abgeglichen. Das so entwickelte Verständnis von ausserfamiliären Unterbringungen wird in Kapitel 4 erläutert.

In diesem Schritt wurden zudem umfangreiche Recherchen und Dokumentenanalysen zu aktuellen nationalen Statistiken durchgeführt. Dazu gehörten neben öffentlich zugänglichen Dokumenten zu den als relevant erachteten Statistiken auch Datenerhebungskonzepte, die von verantwortlichen Schlüsselpersonen zur Verfügung gestellt wurden. Diese Analysen dienen der Prüfung möglicher Schnittstellen zu einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder. Die untersuchten Statistiken und ihre möglichen Schnittstellen werden in den Kapiteln 5.2 und 5.3 vorgestellt.

Internationale Ebene

Um ausgewählte Erhebungspraktiken im Ausland und deren *Lessons-learned* berücksichtigen zu können, wurden Recherchen und Dokumentenanalysen zu den Kinder- und Jugendhilfestatistiken Kanadas und Deutschlands durchgeführt. Die Auswahl der beiden Kinder- und Jugendhilfestatistiken erfolgte unter dem Gesichtspunkt des möglichen Nutzens für die Entwicklung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz. So verfügt Deutschland trotz seiner ebenfalls föderalistisch organisierten Kinder- und Jugendhilfe seit Jahrzehnten über eine umfangreiche Statistik (Pothmann 2018). Kanada bot sich als internationales Beispiel an, weil dort ähnliche Herausforderungen bezüglich der dezentralen Organisation der Kinder- und Jugendhilfe zu bewältigen sind wie in der Schweiz (Saint-Girons et al. 2020). Darüber hinaus musste sich Kanada bei der Entwicklung seiner Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen auch mit der Herausforderung der Mehrsprachigkeit auseinandersetzen. Ergänzend zu den Literatur- und Dokumentenanalysen wurden Experten der Kinder- und Jugendhilfestatistik beider Länder zu ihren Erfahrungen und Empfehlungen im Hinblick auf die Neuentwicklung einer Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder befragt. Das Interview mit Prof. Dr. Tonino Esposito von der Universität Montréal (Canadian Child Welfare Research Portal) wurde am 05.04.2023 geführt. Dr. Thomas Mühlemann von der Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) der Universität Dortmund wurde am 25.10.2023 interviewt. Die Erkenntnisse dieses Arbeitsschrittes werden in Kapitel 6.3 aufgegriffen.

Schritt 2: Analyse des IST-Zustandes auf kantonaler und nationaler Ebene

Nationale und interkantonale Ebene

Basierend auf den Erkenntnissen aus Schritt 1 wurden Explorationsgespräche mit Schlüsselpersonen aus interkantonalen Konferenzen³, Bundesbehörden⁴ und Fachverbänden⁵ geführt, um einerseits Erfahrungen mit bestehenden nationalen Statistiken und andererseits Einschätzungen zur Machbarkeit des Aufbaus einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz zu erhalten. Die Explorationsgespräche fanden zwischen April und Juni 2023 mit 13 Personen statt. Diese Erkenntnisse werden in Kapitel 6.1 erläutert.

³ Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK), Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

⁴ Bundesamt für Justiz (BJ), Bundesamt für Statistik (BFS; verschiedene Abteilungen).

⁵ YOUNVITA.

Kantonale Ebene

Zum Verständnis der kantonalen Strukturen in den Bereichen Heim- und Familienpflege, Sonderpädagogik und Behinderung, Sanktionenvollzug, Asyl, Opferhilfe sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie wurden die kantonalen Rechtsgrundlagen sowie öffentlich zugängliche Dokumente zur Kinder- und Jugendhilfe aller 26 Kantone recherchiert und analysiert. Parallel dazu wurden Leitungspersonen und wichtige operative Schlüsselpersonen in den Kantonen gebeten, mittels eines Online-Fragebogens Auskunft über die aktuelle Datenlage und die kantonale Erhebungspraxis zu geben. Anschliessend wurden die operativen Schlüsselpersonen zu Gruppeninterviews eingeladen, um offene Fragen zur Erhebungspraxis zu klären und ihre Einschätzungen zur Umsetzung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz zu erhalten. Insgesamt wurden auf kantonaler Ebene 34 Interviews mit 72 Schlüsselpersonen geführt (siehe Tabelle 1). Darüber hinaus gingen 62 Antworten auf den Online-Fragebogen ein. In vier Kantonen fand zusätzlich ein Austausch mit Schlüsselpersonen per E-Mail statt. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden in den Kapitel 5.4 und 5.5 dargestellt.

	<i>Interviewte Personen</i>	<i>Online-Fragebogen</i>		<i>Interviewte Personen</i>	<i>Online-Fragebogen</i>
AG	6	6	NW	2	2
AI	2	2	OW	1	3
AR	3	3	SG	4	2
BE	3	2	SH	5	5
BL	3	1	SO	3	3
BS	2	1	SZ	2	1
FR	2	2	TI	5	2
GE	4	2	TG	1	1
GL	4	4	UR	0	1
GR	4	3	VD	1	1
JU	4	3	VS	3	3
LU	4	4	ZG	1	2
NE	2	2	ZH	1	1

Tabelle 1: Anzahl der befragten Schlüsselpersonen pro Kanton

Schritt 3: *Bewertung der aktuellen Erhebungspraxis und Entwicklung von Varianten einer nationalen Statistik*

Auf der Grundlage der Analyse der kantonalen Verordnungen und Datenerhebungskonzepte sowie der durchgeführten Interviews und der Antworten aus dem Online-Fragebogen wurden Kantonsprofile erstellt. Die befragten kantonalen Schlüssel- und Leitungspersonen erhielten das Kantonsprofil zur Prüfung und konnten gegebenenfalls Korrekturen und Ergänzungen vornehmen. Anschliessend wurde die aktuelle Erhebungspraxis in den Kantonen evaluiert, um darauf aufbauend und unter Berücksichtigung allfälliger Schnittstellen zu bestehenden nationalen Statistiken Varianten einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz zu entwickeln. Die Evaluationserkenntnisse werden in Kapitel 5.6 erläutert.

Schritt 4: Machbarkeitsworkshops

Die entwickelten Varianten wurden schliesslich an zwei sprachregionenübergreifenden Veranstaltungen am 20.11.2023 und am 04.12.2023 in Bern vorgestellt, zu denen die im Rahmen dieser Studie kontaktierten Schlüsselpersonen eingeladen wurden. Insgesamt nahmen an den beiden Anlässen 32 kantonale Schlüsselpersonen aus 20 Kantonen, fünf interkantonale Schlüsselpersonen und elf nationale Schlüsselpersonen teil. An den Veranstaltungen wurden Akzeptanz, Umsetzbarkeit und Aufwand der entwickelten Varianten sowie Verbesserungsvorschläge, Einschränkungen und Hindernisse diskutiert. Die Inhalte und Erkenntnisse der Machbarkeitsworkshops werden in Kapitel 6.4 dargestellt.

Schritt 5: Differenzierte Ausarbeitung der Varianten und Machbarkeitsbewertung

Basierend auf den Rückmeldungen der Machbarkeitsworkshops wurden die vorgeschlagenen Varianten weiterentwickelt und wie in Kapitel 7 vorgestellt differenziert ausgearbeitet. Parallel dazu wurden die Varianten aus datenschutzrechtlicher Sicht mit Expert:innen des BJ und der Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Privatim überprüft (siehe Kapitel 8.3). Zudem wurden Kostenschätzungen für die verabschiedeten Varianten vorgenommen (siehe Kapitel 8.1).

Das Forschungsteam konnte während der gesamten Dauer der Machbarkeitsstudie auf die Rückmeldungen und die Beratung einer vom BJ einberufenen Begleitgruppe mit 16 Mitgliedern⁶ zählen. Die Begleitgruppe und das Forschungsteam trafen sich zwischen Oktober 2022 und Mai 2024 zu insgesamt sieben Sitzungen. An diesen Sitzungen wurde(n) das methodische Vorgehen der Machbarkeitsstudie abgestimmt, das Verständnis für ausserfamiliäre Unterbringungen diskutiert und geschärft, die Konzeption der Machbarkeitsworkshops gemeinsam festgelegt, die Zwischenergebnisse der Studie besprochen und die vorläufigen sowie die differenziert ausgearbeiteten Varianten sowie der Entwurf des Schlussberichtes diskutiert.

4 Verständnis «Ausserfamiliäre Unterbringung»

Grundlegend für statistische Erhebungen ist die genaue Bestimmung des Erhebungsgegenstandes. Aufgrund der föderalen Strukturen der schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe⁷ wird die Zielgruppe der ausserfamiliär untergebrachten Kinder und Jugendlichen in den Kantonen jedoch unterschiedlich definiert bzw. abgegrenzt (vgl. Bundesamt für Justiz 2021: 5). Für die vorliegende Machbarkeitsstudie wurde daher zunächst ein Begriffsverständnis entwickelt, das sowohl dem Fachdiskurs als auch den heterogenen strukturellen Gegebenheiten in den Kantonen gerecht wird.

Prinzipiell sind ausserfamiliäre Unterbringungen als Leistungen der stationären Hilfen zur Erziehung anzusehen. Im Gegensatz zu ambulanten Leistungen werden sie über Tag und Nacht sowie

⁶ Die Liste der Begleitgruppenmitglieder befindet sich im Anhang unter 11.1

⁷ Anstelle des Begriffs der Kinder- und Jugendhilfe wird im Fachdiskurs auch der Begriff der Kinder- und Jugendpolitik verwendet. Kinder- und Jugendpolitik umfasst den Schutz, die Förderung und die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen und wird u.a. auf Basis von Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe umgesetzt, zu denen auch ausserfamiliäre Unterbringungen in Pflegefamilien (einschliesslich Verwandtschaftspflegeverhältnisse) und stationären Wohnformen gehören.

ausserhalb des Elternhauses erbracht (vgl. Bundesrat 2012: 23). Sie berühren damit das Leben der Kinder und Jugendlichen stärker, da sie nicht nur tagsüber ausserhalb des elterlichen Haushalts betreut werden. Betreuungsformen im Rahmen von Schüleraustauschprogrammen, Au-pair-Einsätzen, Ferienaufenthalten oder ähnlichen Aufenthalten ausserhalb des Elternhauses stellen hingegen keine ausserfamiliäre Unterbringung dar. Ihnen liegt kein sozial- oder sonderpädagogischer Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarf zugrunde. Sie gehören deshalb nicht zu den Leistungen der stationären Hilfen zur Erziehung.

In der Schweiz ist die Aufnahme von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses in der Pflegekinderverordnung (PAVO) geregelt. Nach Art. 1 Abs. 1 PAVO⁸ ist die Aufnahme bewilligungs- und aufsichtspflichtig. Diese gesetzliche Bestimmung ist für das Verständnis ausserfamiliärer Unterbringung im Sinne einer nationalen Statistik konstitutiv, da Unterbringungen nur dann statistisch erfasst werden können, wenn sie den staatlichen Stellen bekannt sind. In der PAVO wird zwischen den Bereichen Familienpflege (Unterbringung in einer Pflegefamilie) und Heimpflege (Unterbringung in einer Einrichtung) unterschieden, wobei die Unterbringung in sogenannten Verwandtschaftspflegeverhältnissen (z.B. bei den Grosseltern) dem Bereich der Familienpflege zuzuordnen ist. Eine begriffliche Differenzierung zwischen Heim- und Familienpflege wird in der PAVO nicht vorgenommen, so dass sich in den Kantonen unterschiedliche Bestimmungen entwickelt haben, welche Unterbringungsformen als Heimpflege und welche als Familienpflege gelten.⁹ Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung auf eine begriffliche Differenzierung zwischen Heim- und Familienpflege verzichtet.

Um alle in der Praxis vorkommenden Unterbringungsformen abzubilden, reicht die in der PAVO umschriebene Bewilligungs- und Aufsichtspflicht allein nicht aus, da es auch Einrichtungen gibt, die aufgrund anderer gesetzlicher Grundlagen einer besonderen Aufsicht unterstehen und somit nicht unter die PAVO fallen (Art. 13 Abs. 2a PAVO), z.B. Einrichtungen, die der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung unterstehen. Unterbringungen in Sonderschulinternaten, Schulheimen oder in Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen sind ebenfalls als ausserfamiliäre Unterbringungen anzusehen. Sie beruhen auf einem sonderpädagogischen Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarf. Aufenthalte in Schul- und Sportinternaten können dagegen nicht zu den ausserfamiliären Unterbringungen gezählt werden, da sie aufgrund des fehlenden Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarfes keine Leistungen der stationären Hilfen zur Erziehung darstellen. Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Not- und Schutzunterkünften auf Basis von Art. 14 Abs. 1 OHG¹⁰ können hingegen als ausserfamiliäre Unterbringung angesehen werden. Grund dafür ist, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen aufgrund eines festgestellten Schutzbedarfs ausserhalb ihres Elternhauses über Nacht untergebracht sind. Diese Form der Unterbringung gilt auch dann als ausserfamiliäre Unterbringung, wenn sich ein Elternteil ebenfalls in dieser Not- oder Schutzunterkunft aufhält, da hier die Unterbringung ausserhalb des Elternhauses aufgrund eines Schutzbedarfs als entscheidendes Definitionsmerkmal gilt.¹¹

⁸ (Bundes-) Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338).

⁹ Beispielsweise wird in einigen Kantonen eine Unterbringungsform bereits ab vier aufgenommenen Minderjährigen als Heimpflege gezählt, während in anderen Kantonen eine Unterbringungsform erst ab fünf oder sechs aufgenommenen Minderjährigen als Heimpflege angesehen wird.

¹⁰ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) (SR 312.5).

¹¹ In Bezug auf die Gegebenheiten in den Kantonen kann dies zu definitorischen Schwierigkeiten führen, da eine solche Unterbringung gemeinsam mit einem Elternteil nicht von allen Fachpersonen als ausserfamiliär angesehen wird.

An der Schnittstelle zwischen Kinder- und Jugendhilfe sowie Kinder- und Jugendpsychiatrie sind vollstationäre Aufenthalte in kinder- und jugendpsychiatrischen Spitälern zu verorten. Diese werden hier ebenfalls zu den ausserfamiliären Unterbringungen gezählt, da bei ihnen neben der medizinischen Indikation häufig auch eine soziale Indikation im Sinne eines Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarfs vorliegt. Angesichts der Vielfalt ausserfamiliärer Unterbringungen enthält das vorliegende Begriffsverständnis eine nicht abschliessende Aufzählung von Unterbringungsbereichen, um diese Vielfalt zu verdeutlichen und gleichzeitig die genannten Unterbringungstypen explizit einzubeziehen.

Darüber hinaus weist das Begriffsverständnis auf die verschiedenen rechtlichen Grundlagen ausserfamiliärer Unterbringungen hin. Neben den Unterbringungen auf Basis des ZGB¹² und des JStG¹³ werden auch die sogenannten freiwilligen bzw. vereinbarten Unterbringungen ohne behördliche Anordnung erfasst, die nach Schätzungen ca. 50-60% aller Unterbringungen ausmachen (vgl. Schnurr 2017: 139). Anders als in der Deutschschweiz existiert in der Romandie kein begrifflicher Pluralismus für diese Unterbringungsform, weshalb im französischsprachigen Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung der Begriff «sans mandat judiciaire» (ohne richterliche Anordnung) verwendet wurde.

Vor dem Hintergrund einer gesamtgesellschaftlich zu beobachtenden Entgrenzung der Jugendphase (vgl. Schröder/Böhnisch 2006; Schaffner/Rein 2014) stellt der Übergang ins Erwachsenenleben nicht zuletzt für junge Menschen in ausserfamiliären Unterbringungen eine besondere Herausforderung dar (vgl. Kompetenzzentrum Leaving Care 2020). In diesem Zusammenhang und in Übereinstimmung mit den fachlichen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zu ausserfamiliären Unterbringungen (vgl. SODK/KOKES 2021) haben einzelne Kantone in den letzten Jahren die Altersgrenze für den Bezug von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe angehoben. Dadurch sind Unterbringungen auch über die Volljährigkeit hinaus möglich, obwohl sich die Bestimmungen der PAVO nur auf Unterbringungen Minderjähriger beziehen. In Anbetracht dieser strukturellen und damit einhergehenden fachlichen Entwicklungen werden im vorliegenden Verständnis nicht nur ausserfamiliär untergebrachte Kinder und Jugendliche, sondern auch junge Erwachsene bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres in den genannten Unterbringungsbereichen berücksichtigt.

Aufbauend auf diesen Überlegungen, auf dem von der SODK und KOKES entwickelten Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung (vgl. SODK/KOKES 2021) sowie unter Einbezug der Rückmeldungen der Begleitgruppe und der kantonalen Schlüsselpersonen liegt der vorliegenden Machbarkeitsstudie folgendes Verständnis ausserfamiliärer Unterbringung zugrunde:

¹² Schweizerisches Zivilgesetzbuch (SR 210).

¹³ Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (Jugendstrafgesetz) (SR 311.1).

Ausserfamiliäre Unterbringungen

Ausserfamiliären Unterbringungen umfassen **Pflegefamilienverhältnisse** (einschliesslich Verwandtschaftspflegeverhältnisse) und **stationäre Wohnformen** für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (bis 25 Jahre), die **vorübergehend oder dauerhaft** nicht bei ihren Eltern bzw. ihren Sorgeberechtigten leben können. Die Inanspruchnahme erfolgt **über Tag und Nacht auf freiwilliger/vereinbarter Basis ohne behördliche Anordnung oder auf zivilrechtlicher oder jugendstrafrechtlicher Basis**.

Ausserfamiliäre Unterbringungen:

- finden in Wohnformen statt, die nach den Bestimmungen des Bundes (z.B. PAVO) und/oder der Kantone **bewilligungspflichtig oder aufsichtspflichtig** sind,
- richten sich an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (bis zum vollendeten 25. Lebensjahr) **mit einem sozial- oder sonderpädagogischen Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarf**,
- umfassen insbesondere die Bereiche Heim- und Familienpflege, Sonderpädagogik und Behinderung, Sanktionenvollzug, Asyl, Opferhilfe, Kinder- und Jugendpsychiatrie.

Les placements extra-familiaux

Les placements extra-familiaux comprennent les placements en **famille d'accueil** (placements intrafamiliaux inclus) et les **formes d'hébergement stationnaire** pour les enfants, les adolescent·es et les jeunes adultes (jusqu'à 25 ans) qui ne peuvent pas vivre, **temporairement ou durablement**, avec leurs parents ou les détenteurs de l'autorité parentale. Le recours à ce type d'hébergement se fait **de jour comme de nuit**, sur une **base volontaire/consentie sans mandat judiciaire** ou sur la base du **droit civil** ou du **droit pénal** des mineurs.

Les placements extra-familiaux :

- Se réalisent dans des formes d'hébergement **soumises à l'autorisation ou à la surveillance** selon les dispositions de la Confédération (p. ex. OPE) et/ou des cantons,
- S'adressent à des enfants, adolescent·es et jeunes adultes (jusqu'à l'âge de 25 ans révolus) ayant besoin **d'un soutien, d'une aide ou d'une protection dans le domaine de l'éducation sociale ou spécialisée**,
- Comprennent notamment les domaines du placement en institution et en famille d'accueil, de l'éducation spécialisée et du handicap, de l'exécution des sanctions, de l'asile, de l'aide aux victimes, de la psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence.

5 Aktuelle Datenlage auf nationaler und kantonaler Ebene

5.1 Gesetzliche Grundlagen zur Datenerhebung und zum Datenschutz

Erhebung von Daten zu ausserfamiliären Unterbringungen

Der gegenwärtige Stand aggregierter Daten¹⁴ zu ausserfamiliären Unterbringungen ist auf Gesetzesebene massgeblich durch die Bestimmungen der PAVO¹⁵ geprägt. Die PAVO regelt die Bewilligungspflicht und die Aufsicht bei der Unterbringung von Minderjährigen ausserhalb des Elternhauses (Art. 1 Abs. 1 PAVO). Für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Heim- und Familienpflege ist, soweit die Kantone nichts anderes bestimmen, die Kindesschutzbehörde am Ort der Unterbringung des Kindes zuständig (Art. 2 Abs. 1 Bst. a PAVO). Die Kantone können diese Aufgaben jedoch einer anderen kantonalen oder kommunalen Behörde übertragen¹⁶ (Art. 2 Abs. 2 Bst. a PAVO). Von der Bewilligungspflicht gemäss PAVO ausgenommen sind Einrichtungen, die nach der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen (Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO). Zur (Gesamt-)Dokumentation der laufenden Unterbringungsverhältnisse in der Heim- und Familienpflege hat die PAVO keine einheitlichen Bestimmungen erlassen.

Im Bereich der Familienpflege ist die zuständige Behörde gemäss Art. 21 Abs. 1 Bst. a PAVO verpflichtet, Verzeichnisse über die untergebrachten Kinder zu führen, die neben den Personalien des Kindes und der Pflegeeltern u.a. den Beginn und das Ende des Pflegeverhältnisses enthalten müssen. Zudem haben die Dienstleistungsanbieter im Bereich Familienpflege (DAF) Verzeichnisse über die mit ihnen zusammenarbeitenden Pflegefamilien zu führen (Art. 20d Abs. 1 PAVO), die u.a. die Personalien der Pflegeeltern, des Kindes und der Eltern des Kindes sowie die Unterbringungsdaten einschliesslich allfälliger Um- oder Rückplatzierungen enthalten müssen (Art. 20d Abs. 2 PAVO). Diese Verzeichnisse sind den Behörden jährlich durch die Anbieter von Dienstleistungen in der Familienpflege zuzustellen (Art. 20d Abs. 4 PAVO) und von den Behörden aktenkundig zu machen (Art. 21 Abs. 1 Bst. d PAVO). Die PAVO enthält keine Regelung über die Zusammenführung der so entstandenen Akten und Verzeichnisse im Bereich der Familienpflege. Im Bereich der Heimpflege sind die Bestimmungen der PAVO in Bezug auf die Erfassung ausserfamiliär untergebrachter Kinder unscharf. Die zuständige Behörde hat Angaben über die Heime, die Personalien der Leitungsperson, die Anzahl der Minderjährigen in der Einrichtung sowie die Ergebnisse der Aufsichtsbesuche und Angaben über allfälligen Massnahmen, in ihren Akten festzuhalten (Art. 21 Abs. 1 Bst. c PAVO). Die Aktenführungspflicht der zuständigen Behörde bezieht sich jedoch nicht auf die Personalien der Kinder und auch nicht auf Beginn und Ende der Unterbringung. Die Pflicht zur Führung von Verzeichnissen über die aufgenommenen Minderjährigen mit Angaben über deren Personalien, den bisherigen Aufenthaltsort sowie Beginn und Ende der Unterbringung wird durch die PAVO direkt den Heimen zugewiesen (Art. 17 PAVO). Die Übermittlung der Verzeichnisse der in einem Heim untergebrachten Kinder an die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörde ist in der Verordnung jedoch nicht geregelt. Die Bestimmungen der

¹⁴ Unter aggregierten Daten werden in diesem Zusammenhang zentral gesammelte Daten verstanden, die z.B. in einer Datenbank oder einem Excel-Format vorliegen.

¹⁵ (Bundes-) Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338).

¹⁶ Dies wird von den meisten Kantonen gemacht.

PAVO lassen jedoch zu, dass das kantonale Recht die Erhebung weiterer – über die oben beschriebenen Daten hinausgehender – Informationen vorschreibt (Art. 21 Abs. 2 PAVO). Zudem kann das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) gemäss Art. 21 Abs. 3 PAVO statistische Erhebungen über das Pflegekinderwesen anordnen und die nötigen Bestimmungen erlassen. In diesem Fall führt das Bundesamt für Statistik (BFS) die Erhebungen durch. Weitere Ausführungen zu einer solchen Option gibt es nicht. Auch in der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung¹⁷) ist eine nationale Statistik zur Heim- und/oder zur Familienpflege derzeit nicht vorgesehen. Für Einrichtungen, denen das Bundesamt für Justiz (BJ) Betriebsbeiträge gewährt (Art. 5 LSMG¹⁸), müssen die Kantone dem BFS die für den Bedarfsnachweis und für die Erstellung der massgebenden Statistiken erforderlichen Daten liefern (Art. 2 Abs. 3 LSMV¹⁹). Dies gilt jedoch nur für Einrichtungen, die über eine entsprechende Anerkennung des BJ verfügen.

Im Gegensatz zur Heim- und Familienpflege gibt es für Unterbringungen im Kontext des Jugendstrafrechts mit der Jugendsanktionsvollzugstatistik (JUSAS) eine nationale Statistik, die im Anhang der Statistikerhebungsverordnung (Nr. 192) geregelt ist. In dieser vom BFS geführten Statistik werden sowohl die vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen als auch der Vollzug der mit einer Unterbringung verbundenen Sanktionen und Schutzmassnahmen erfasst. Verpflichtet zur jährlichen Auskunftserteilung sind Jugendgerichte und Jugendanwaltschaften.

Einrichtungen aus dem (Sonder-)Schulbereich sind von der Bewilligungspflicht und den Bestimmungen der PAVO ausgenommen (Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO). Diese Einrichtungen unterstehen der kantonalen Schulgesetzgebung, wobei der Wohnbereich einer solchen Einrichtung – je nach kantonaler Bestimmung – der Aufsicht der für die Heimpflege zuständigen Aufsichtsbehörde unterstellt werden kann. In Bezug auf statistische Erhebungen liefern diese Einrichtungen Daten für die kantonalen Lernendenstatistiken, aus denen sich wiederum die Schweizerische Lernendenstatistik (SDL) bzw. Bildungsstatistik zusammensetzt. Angaben zum Wohnbereich einer solchen Einrichtung sind darin nicht vorgesehen und auch aufgrund der kantonalen Zuständigkeiten für den Bildungsbereich nicht auf nationaler Ebene gesetzlich verankert.

Zu den Leistungen, die Opfer und Angehörige von Opfern von Straftaten im Bedarfsfall in Anspruch nehmen können, gehört die Unterbringung in einer Notunterkunft (Art. 14 Abs. 1 OHG²⁰). Leistungen, die nach OHG in Anspruch genommen werden, werden in der Opferhilfestatistik erfasst, die im Anhang der Statistikerhebungsverordnung (Nr. 95) geregelt ist. Opferhilfeberatungsstellen, kantonale Behörden bzw. Entschädigungs- und Genugtuungsbehörden sind jährlich zur Auskunft gegenüber dem BFS verpflichtet.

Datenerhebungen zum Ausländer- und Asylbereich werden auf Grundlage des BGIAA²¹ und der ZEMIS-Verordnung²² durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) vorgenommen. Dies betrifft auch Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA/MNA). Die Bekanntgabe von anonymisierten Personendaten durch das SEM an schweizerische Behörden und an schweizerische Hochschulen für wissenschaftliche und statistische Zwecke ist in der ZEMIS-

¹⁷ Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1).

¹⁸ Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341).

¹⁹ Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341).

²⁰ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) (SR 312.5).

²¹ Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (SR 142.51).

²² Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (SR 142.513).

Verordnung in Art. 14 Abs. 1 Bst. a und b geregelt. Art. 13 Abs. 3 ZEMIS-Verordnung regelt zudem Datenlieferungen im Rahmen der Statistikerhebungsverordnung.

Statistische Erhebungen aus dem Bereich Gesundheit – stationäre Behandlungen in kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken eingeschlossen – sind in der Statistikerhebungsverordnung u.a. in der Medizinischen Statistik der Krankenhäuser (Nr. 62) geregelt.

Obwohl die Regelungen der PAVO ausdrücklich vorsehen, dass das kantonale Recht die Erhebung weiterer Daten vorsehen kann (Art. 21 Abs. 2 PAVO), haben nur ein Teil der Kantone von dieser Möglichkeit auf Gesetzesstufe Gebrauch gemacht. So finden sich in den gesetzlichen Grundlagen von 15 der 26 Kantone keine Bestimmungen zur Erhebung von Daten über ausserfamiliäre Unterbringungen.

Belegungsstatistiken für den institutionellen Bereich sind in sechs Kantonen explizit in den gesetzlichen Grundlagen geregelt. Im Kanton Jura bestehen Bestimmungen für den Kindesschutzbereich und im Kanton Graubünden sind die in der PAVO vorgesehenen Verzeichnisse der Dienstleistungsanbieter im Bereich Familienpflege (DAF) auch auf kantonaler Ebene gesetzlich verankert. Nur drei Kantone haben weitergehende Bestimmungen zur Erhebung von Unterbringungsdaten für den institutionellen Bereich und die Familienpflege (inkl. DAF) erlassen.

Datenschutz

Zur Bestimmung des anwendbaren Datenschutzgesetzes wird danach differenziert, wer die Daten bearbeitet: Werden Personendaten durch ein Bundesorgan oder Private bearbeitet, ist das DSG²³ anwendbar (Art. 2 Abs. 1 DSG). Findet die Datenbearbeitung durch ein kantonales öffentliches Organ statt, ist das jeweilige kantonale (Informations- und) Datenschutzgesetz massgebend (z.B. IDG BS²⁴ oder KDSG BE²⁵). Da im Rahmen der Machbarkeitsstudie und der daraus resultierenden nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder Personendaten sowohl durch Bundes- wie auch durch kantonale öffentliche Organe bearbeitet und bekanntgegeben werden sollen, wird im Folgenden auf beide Ebenen eingegangen.

Als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV²⁶ und zugehörige Rechtsprechung des Bundesgerichts) bedarf jede Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe einer gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 2 BV). In den Datenschutzgesetzen von Bund und Kantonen wird der Grundsatz der Gesetzmässigkeit wiederholt (Art. 34 DSG sowie beispielhaft § 9 Abs. 1 IDG BS und Art. 5 Abs. 1 KDSG BE). Personendaten dürfen nur zu einem bestimmten (in der gesetzlichen Grundlage definierten) Zweck beschafft und nur so bearbeitet werden, dass es mit diesem Zweck vereinbar ist (Art. 6 Abs. 3 DSG sowie beispielhaft § 12 Abs. 1 IDG BS und Art. 5 Abs. 2 KDSG BE). Die Bearbeitung von Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung oder Statistik durch Bundesorgane ist nach Art. 39 DSG zulässig, wenn die Daten, sobald der Bearbeitungszweck dies erlaubt, anonymisiert werden und keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen bei Veröffentlichungen möglich sind. Auf Kantonsebene finden sich entsprechende Regelungen zur Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke in allen kantonalen Datenschutzgesetzen (z.B. § 10 bzw. § 22 IDG BS und Art. 15 KDSG BE).

²³ Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1).

²⁴ Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG, SG 153.260).

²⁵ Datenschutzgesetz (KDSG, BSG 152.04).

²⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101).

Als Personendaten gelten «alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person beziehen» (Art. 5 Bst. a DSG sowie beispielhaft § 3 Abs. 3 IDG BS und Art. 2 Abs. 1 KDSG BE, welche allerdings [immer noch] auch für Daten über juristische Personen gelten). Dementsprechend gelten Angaben über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz im Sinne dieses Gesetzes nur dann als Personendaten, wenn aus den Angaben Rückschlüsse auf konkrete Einzelpersonen möglich sind. Aggregierte und anonymisierte Daten sind somit keine Personendaten im Sinne des DSG bzw. des jeweiligen kantonalen Datenschutzgesetzes. In Artikel 5 Bst. c Ziff. 1–6 des DSG wird abschliessend aufgezählt, welche Personendaten als besonders schützenswert gelten (die Kantone bezeichnen diese Daten teils als «besondere Personendaten» und teils wird – ohne abschliessende Liste – auf eine besondere Gefahr der Grundrechtsverletzung abgestellt, z.B. § 3 Abs. 4 IDG BS). Mit Bezug zu ausserfamiliären Unterbringungen fallen darunter jugendstrafrechtliche Unterbringungen (Art. 5 Bst. c Ziff. 5 DSG) und Unterbringungen in kinder- und jugendpsychiatrischen Spitälern (Art. 5 Bst. c Ziff. 2 DSG). Bei Angaben zu Kindern in diesen Unterbringungsbereichen handelt es sich jedoch nur dann um besonders schützenswerte Daten, soweit sie bestimmten oder bestimmbar Personen zugeordnet werden können, so dass es sich überhaupt um Personendaten im Sinne von Art. 5 Bst. a DSG bzw. des jeweiligen kantonalen Datenschutzgesetzes handelt.

Gemäss Art. 9 DSG kann die einem Bundesorgan obliegende Bearbeitung von Personendaten vertraglich oder durch Gesetzgebung an einen Auftragsbearbeiter übertragen werden, wobei der Auftragsbearbeiter grundsätzlich den gleichen Regelungen zur Datenbearbeitung und Datensicherheit unterliegt wie der Verantwortliche. Demzufolge kann das BFS z.B. eine schweizerische Hochschule oder ein schweizerisches Institut mit der Bearbeitung von Personendaten unter Einhaltung der Bestimmungen des DSG und der DSV²⁷ beauftragen.

5.2 Datenlage auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene werden im Rahmen verschiedener Statistiken Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder erfasst bzw. verschiedene Statistiken sind thematisch damit verbunden. Die folgenden Statistiken wurden im Rahmen der Analyse des IST-Zustands auf nationaler Ebene als relevant eingestuft und analysiert. Bei der Analyse wurde darauf geachtet, inwiefern ausserfamiliär untergebrachte Kinder in den Statistiken als «Fall» erfasst sind, welche Informationen ggf. über die Kinder vorliegen und wie die Qualität der Daten einzustufen ist. Die Analyse erfolgte auf der Grundlage von Dokumentenanalysen, Internetrecherchen und teilweise durch Interviews und schriftlichen Austausch mit Verantwortlichen der Statistiken:

- **Jugendstrafvollzugsstatistik der vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen und der Sanktionen (JUSAS):** In der JUSAS werden jugendstrafrechtliche Sanktionen erfasst. Die Statistik wird vom BFS geführt und enthält Angaben zu den Jugendlichen (z.B. Geschlecht, Alter, Wohnsitz), zu den jugendstrafrechtlichen Urteilen und sonstigen Entscheidungen sowie zu den angeordneten Unterbringungen. Diese umfassen die Art der vorsorglichen Platzierung, die Unterbringung nach dem Urteil, die Untersuchungshaft, die

²⁷ Verordnung über den Datenschutz (Datenschutzverordnung DSV, SR 235.11).

stationäre Beobachtung und den Freiheitsentzug. Die Daten werden von den Jugendanwaltschaften mittels sedex²⁸ (secure data exchange) an das BFS geliefert, wofür eine einheitliche Schnittstelle entwickelt wurde. In der JUSAS wird die AHV-Nummer nicht erhoben, sondern ein alternativer Personenidentifikator verwendet.

- **Asylstatistik:** In der Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration (SEM) werden alle Personen erfasst, die sich im Asylprozess befinden. Zu dieser Gruppe gehören auch die unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA/MNA). Die Datengrundlage für diese Statistik bildet das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS), welches über eine Verordnung²⁹ geregelt ist. Erfasst werden u.a. das Alter, das Geschlecht und das Herkunftsland der UMA/MNA. In der Asylstatistik wird die ZEMIS-Nummer als Identifikator verwendet. Informationen zur Unterbringung von UMA/MNA auf kantonaler Ebene (z.B. Unterbringungstyp) stehen in der Statistik jedoch nicht zur Verfügung.
- **Stationäre Spitalaufenthalte: Mehrfachnutzung der Daten (Projekt SpiGes):** Mit dem Projekt SpiGes (BFS) sollen Daten zu stationären Spitalaufenthalten in einheitlicher Form in der Schweiz erhoben werden. Im Rahmen von SpiGes werden soziodemographische Informationen zu den Patient:innen (z.B. Alter, Geschlecht, Wohnregion) sowie administrative Daten (z.B. Aufenthaltsort vor der Hospitalisierung, medizinische Informationen, Diagnosen und Behandlungen) erfasst. Neben allgemeinen Krankenhäusern werden auch psychiatrische Kliniken einbezogen. Damit enthält SpiGes gemäss den vorliegenden Hinweisen Angaben sowohl zu stationären Aufenthalten von Kindern und Jugendlichen in Krankenhäusern als auch in psychiatrische Kliniken. Als Identifikationsvariable sieht SpiGes die AHV-Nummer vor.
- **Opferhilfestatistik:** Die Opferhilfestatistik (OHS) gibt Auskunft über die Beratungsfälle bei den kantonalen Opferhilfestellen sowie über die von den Kantonen im Rahmen der Opferhilfe gewährten Entschädigungen und Genugtuungen. Die OHS verfügt im Vergleich zu anderen nationalen Statistiken über wenig Informationen. Zudem werden die Angaben zu den Personen nur grob erhoben (z.B. wird das Alter in Alterskategorien erfasst, das Geburtsdatum wird aber nicht erhoben). Bei den Leistungen gibt es die Kategorie «Schutz und Unterkunft», diese Kategorie beinhaltet «Unterbringungen ohne Zusammenarbeit mit der KESB». Diese Unterbringung erfolgt direkt durch die Opferhilfeberatungsstelle oder in Zusammenarbeit mit externen Partnern (z.B. Hotel, Unterkunftszentrum von Dritten, B&B). In der OHS wird die AHV-Nummer nicht erhoben. Nach Begutachtung des Datenerhebungsinstruments hat sich gezeigt, dass keine eindeutigen Rückschlüsse auf eine ausserfamiliäre Unterbringung gemacht werden können.
- **IV-Statistik:** Die IV-Statistik gibt jährlich einen Überblick über den Umfang und die Struktur des Leistungsbezugs in den verschiedenen Bereichen der IV. Die IV-Statistik enthält jedoch keine Informationen darüber, ob ein Kind, das eine IV-Leistung bezieht, in einem Heim lebt oder nicht. Es lässt sich nur logisch ableiten, welche Kinder nicht in einem Heim

²⁸ Das Tool «sedex» ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik BFS und ist eine Plattform für den sicheren asynchronen Datenaustausch.

²⁹ Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem, SR 142.513.

leben, weil sie eine Hilflosenentschädigung erhalten. Diese Leistung gibt es seit 2012 nur noch für Kinder, die zu Hause leben. In der Statistik werden jedoch die Verfügungen und Rechnungsdaten für Hilfsmittel, Therapien und andere Massnahmen erfasst, welche die Kinder erhalten. In der IV-Statistik wird eine anonymisierte AHV-Nummer verwendet.

- **Statistik der Sonderpädagogik:** Die Sonderpädagogikstatistik ist integriert in die Statistik der Lernenden. Es handelt sich um eine Bildungsstatistik. Zum sonderpädagogischen Setting enthält sie die beiden Variablen «Verstärkte Massnahmen» und «Lehrplananpassung». Die Statistik enthält jedoch keine Angaben über die stationäre Unterbringung eines Kindes in einem Sonderschulinternat. Das BFS weiss zwar, welches Kind in welcher Schule ist, jedoch nicht, ob es dort übernachtet. In der Statistik der Lernenden wird die AHV-Nummer erhoben. Das BFS erhält die AHV-Nummer von den Kantonen und verschlüsselt sie anschliessend.
- **Sozialhilfeempfängerstatistik:** In der Sozialhilfeempfängerstatistik werden alle Personen erfasst, für die mindestens eine Leistung im Jahr über die Sozialhilfe finanziert wurde (d.h. gemäss Sozialhilfegesetz oder -verordnung). Je nach Kanton ist es sehr unterschiedlich, welche Teile einer ausserfamiliären Unterbringung von Kindern über die Sozialhilfe finanziert werden. Einige Kantone übernehmen die gesamten Kosten. Andere finanzieren nur die Elternbeiträge. Es gibt auch Kantone, die überhaupt keine Kosten tragen. Das BFS hat vorgegeben, dass ausserfamiliär untergebrachte Kinder in einem einzigen Dossier geführt werden sollen. Dies ist jedoch teilweise nicht umsetzbar, da es gegen kantonale Vorgaben verstösst. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Eltern selbst Sozialhilfe beziehen (also nicht nur der Elternbeitrag über die Sozialhilfe finanziert wird). Nur wenn ein ausserfamiliär untergebrachtes Kind in einem eigenen Dossier geführt wird, wird es in der Statistik³⁰ als untergebrachtes Kind ausgewiesen. Für Kinder, bei denen aufgrund des Dossiers klar ist, dass sie fremdplatziert sind, werden keine weiteren Angaben gemacht (z.B. Eintritt, Austritt, ob Heim oder Pflegefamilie). In der Sozialhilfeempfängerstatistik wird die AHV-Nummer erhoben.
- **Casadata:** Die Datenbank zur Heimplanung Schweiz (Casadata) ist eine vom Bundesamt für Justiz geführte Datenerhebung über die vom BJ subventionierten stationären Jugendhilfeeinrichtungen³¹. Ziel der Datenbank ist es, eine datenbasierte Grundlage für die Koordination, Steuerung und Optimierung der Heimplanung zu schaffen. In der Datenbank werden Informationen zur Angebotsstruktur sowie zur Angebotsnutzung erhoben. Hinsichtlich der Angebotsstruktur werden für die stationären Einrichtungen Informationen über die Anzahl der Plätze, die Ausgestaltung der Wohngruppen, die Betreuungsformen sowie die internen Angebote im Bereich Schule, Ausbildung oder Beschäftigung erhoben. In der Familienpflege erheben einige wenige Kantone auf freiwilliger Basis die Anzahl der verfügbaren Plätze. Bezüglich der Angebotsnutzung werden das Geschlecht, das Geburtsjahr, die Nationalität und der Herkunftskanton der Kinder erhoben. Zudem werden

³⁰ Diese Situation wird sich möglicherweise im Rahmen der Modernisierung der Sozialhilfeempfängerinnenstatistik verbessern, da die Sozialdienste einen speziellen Buchungscode verwenden sollen, der die Identifizierung ausserfamiliär untergebrachte Kinder ermöglicht. Dies bedeutet, dass die Identifikation für die Finanzierung und nicht über das Dossier erfolgt. Ob dies gelingt, ist gemäss BFS noch offen.

³¹ In der Datenbank sind auch Einrichtungen enthalten, welche auf freiwilliger Basis Daten an Casadata liefern.

die Zuweisungsgrundlage, die Platzierungsgründe, die Betreuungssituation vor der Platzierung, die Anzahl vorangehender Platzierungen, das Ein- und Austrittsdatum, die internen Übertritte, die Anzahl externer Time-Outs, Angaben zum Austritt und zur Zielerreichung sowie die Anschlusslösung erfasst (vgl. Bundesamt für Justiz 2015).

- **KOKES-Statistik:** Die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) erhebt in Absprache und im Auftrag der Kantone statistische Kennzahlen zu den Schutzmassnahmen im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz. Die Daten werden aus den elektronischen Fallführungssystemen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden direkt an die Datenbank der KOKES übermittelt. Die KOKES-Statistik dient als kantonales Informationsinstrument und ermöglicht ein nationales Monitoring (vgl. KOKES 2021). Die KOKES-Statistik ist eine Personenstatistik – ausgewiesen werden aktuell die Anzahl Personen (Kinder resp. Erwachsene) mit Schutzmassnahmen, jeweils aufgeschlüsselt nach Art der Schutzmassnahme (Gesetzesartikel), Geschlecht und Alter (KOKES 2023). Weitere Auswertungen zu Aufhebungen, Neuerrichtungen, Beistandspersonen, Hauptindikation und Meldungsherkunft sind in Planung (vgl. KOKES 2021). Aus einzelnen Kinderschutzmassnahmen (insb. Art. 310 und Art. 327a ZGB) kann zwar auf eine allfällige ausserfamiliäre Unterbringung geschlossen werden, jedoch nicht mit hundertprozentiger Sicherheit, da sich insbesondere der Entzug des Aufenthaltsbestimmungsrechts nach Art. 310 ZGB auch nur auf einen Elternteil beziehen kann, während das betroffene Kind beim anderen Elternteil aufwächst. Der Bundesrat hat im Februar 2023 im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens zur Revision des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts vorgeschlagen, eine gesetzliche Grundlage für die schweizweite Erhebung von statistischen Daten zum Kindes- und Erwachsenenschutz einzuführen (Art. 441a VE-ZGB³²). Damit wird die Absicht verfolgt, die aktuelle Datenhebung durch die KOKES zu verbessern und zu modernisieren.
- **SOMED:** Die Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (SOMED) des BFS erhebt Informationen zur Infrastruktur, zum Personal, zu den Kosten und zu den Klient:innen von Einrichtungen für Menschen mit alters- oder behinderungsbedingtem Pflegebedarf. Die Einrichtungen umfassen Altersheime, Pflegeheime, Institutionen für Menschen mit einer Behinderung, Institutionen für Menschen mit einer Suchterkrankung und Institutionen für Menschen mit psychosozialen Problemen (vgl. BFS 2005). In der SOMED befinden sich somit auch Informationen zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern. Seit 2017 ist die Teilnahme an der SOMED für die Kantone jedoch nicht mehr obligatorisch.³³ Die SOMED in ihrer früheren Form, d.h. als sie noch verpflichtend war, hätte eindeutige Informationen über die ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern mit einem Pflegebedarf enthalten. Da die Datenlieferung für die Kantone seit 2017 nicht mehr obligatorisch ist, handelt es sich nicht mehr um eine Vollerhebung. Zudem ist die Zukunft der SOMED ungewiss.

³² Vernehmlassungsvorlage vom 22. Februar 2023, Download: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-93236.html> (vgl. Dazu Ziff. 2.1.6).

³³ Da seit dem neuen Finanzausgleich sind die Kantone für die Steuerung von spezialisierten Institutionen verantwortlich. Damit hat der Bund, bzw. das BFS keinen Auftrag mehr für die Fortsetzung der SOMED.

DAO-Statistik: In der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) sind alle Frauenhäuser der Schweiz und Liechtensteins sowie Schutzunterkünfte für Frauen und Kinder zusammengeschlossen (vgl. DAO 2024). Der nicht profitorientierte Verein zählt aktuell 24 Mitglieder aus der Schweiz und Liechtenstein (vgl. ebd.). In seinen Jahresberichten weist der Verein jährlich Statistiken zu Angebot, Belegung und mittlerer Aufenthaltsdauer der DAO-Frauenhäuser aus. Für das Jahr 2022 wird die Aufnahme von insgesamt 1163 Kindern in den DAO-Frauenhäuser ausgewiesen (vgl. DAO 2023: 10). Darüber hinaus ist ersichtlich, wie viele Kinder in den vier Regionen Lateinische Schweiz, Nordwestschweiz, Zentralschweiz und Ostschweiz/Fürstentum Liechtenstein aufgenommen wurden und wie viele Aufenthaltstage bzw. -nächte insgesamt und pro Region auf Kinder entfielen (vgl. DAO 2023: 10). Bezüglich der Altersstruktur werden die Alterskategorien 0-6 Jahre, 7-12 Jahre und 13-17 Jahre angegeben (vgl. ebd.: 13). Zudem wird ausgewiesen, ob die aufgenommenen Kinder die schweizerische bzw. liechtensteinische oder eine andere Staatsangehörigkeit besitzen (vgl. ebd.: 14). Mädchen, die in einem Mädchenschutzhaus Zuflucht suchten, werden in der DAO-Statistik nicht erfasst (vgl. ebd.: 9).

- **ANQ-Messungen:** Der 2009 gegründete nationale Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (ANQ) koordiniert und realisiert landesweit einheitliche Qualitätsmessungen im stationären Bereich der Akutsomatik, der Rehabilitation und der Psychiatrie (vgl. ANQ 2024a). Gesetzliche Grundlage für die ANQ-Qualitätsmessungen ist das Krankenversicherungsgesetz (KVG³⁴). Dem ANQ-Vertragswerk sind sämtliche Spitäler und Kliniken, alle Versicherer und Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein beigetreten (vgl. ANQ 2022). Seit 2013 führt der Verein auch Qualitätsmessungen in kinder- und jugendpsychiatrischen Spitälern durch (vgl. ANQ 2024b). Im Rahmen dieser Messungen werden die Symptombelastung aus Sicht der Behandelnden, die Symptombelastung aus Sicht der Patient:innen sowie freiheitsbeschränkende Massnahmen erhoben (vgl. ANQ 2023: 4). Darüber hinaus werden Alter bei Eintritt, Geschlecht, Nationalität, Aufenthaltsort vor Eintritt, einweisende Instanz, Eintrittsart und Aufenthaltsdauer erfasst (vgl. ebd.: 90). Die Daten werden von den Kliniken erhoben und einmal jährlich über die Online-Plattform moniQ dem Auswertungsinstitut «w hoch 2» mit Sitz in Bern übermittelt (vgl. ANQ 2024c). Da ANQ die Weitergabe von ANQ-Daten zu Forschungszwecken unter Berücksichtigung der Voraussetzungen des Humanforschungsgesetzes (HFG³⁵) und des Schweizerischen Datenschutzgesetzes (DSG³⁶) unterstützt, wurden die Grundlagen zur Datenweiterverwendung und Antragsstellung verschriftlicht (vgl. ANQ 2019). Die ANQ-Messungen konzentrieren sich im Bereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie auf die Symptombelastungsreduktion und die freiheitsbeschränkende Massnahmen. Die übrigen Daten stammen aus der Medizinischen Statistik des BFS.

³⁴ Bundesgesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10).

³⁵ Bundesgesetz über die Forschung am Menschen (Humanforschungsgesetz) (SR 810.30).

³⁶ Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1).

5.3 Evaluation des IST-Zustands auf nationaler Ebene

Wie in Kapitel 5.2 dargelegt, werden auf nationaler Ebene Daten über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in einer Reihe von Statistiken erhoben. Im Hinblick auf die Frage, welche Statistiken eindeutige Rückschlüsse auf ausserfamiliäre Unterbringungen zulassen und als Datenlieferant für eine neue nationale Statistik in Frage kommen, kann folgendes Fazit gezogen werden:

- Die folgenden Statistiken lassen eindeutige Rückschlüsse auf ausserfamiliär untergebrachte Kinder zu: Jugendstrafvollzugsstatistik der vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen und der Sanktionen (JUSAS), Statistik über stationäre Spitalaufenthalte (SpiGes), Asylstatistik des SEM und die Datenbank Heimplanung Schweiz (Casadata). Diese Statistiken enthalten die notwendigen Variablen in benötigter Datenqualität, um als Datenlieferant für eine Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder dienen zu können.
- In den folgenden Statistiken wird nicht direkt ausgewiesen, ob und welche Kinder ausserfamiliär untergebracht sind: IV-Statistik, Statistik der Sonderpädagogik, Sozialhilfeempfängerstatistik, KOKES-Statistik und Opferhilfestatistik. Daher eignen sich diese Statistiken nicht als Datenlieferant für eine Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder.
- Die Statistik der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) lässt Rückschlüsse auf Kinder zu, die gemeinsam mit ihrer Mutter ausserfamiliär untergebracht sind. Die in der Statistik enthaltenen Variablen zu diesen Kindern reichen jedoch nicht aus, um die Statistik als Datenlieferant für eine nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern zu berücksichtigen. Zudem werden Mädchen, die in einem Mädchenschutzhaus Zuflucht suchen, nicht erfasst.

Insgesamt ist festzustellen, dass es nicht möglich ist, auf Grundlage der vorhandenen nationalen Daten einen vollständigen Überblick über ausserfamiliär untergebrachte Kinder zu gewinnen. Dafür sind die Datenlücken zu gross (siehe dazu auch Fellmann et al. 2020). Insbesondere fehlen vollständige Daten zur stationären Kinder- und Jugendhilfe (d.h. Heim- und Familienpflege) sowie zu Unterbringungen in stationären sonderpädagogischen Einrichtungen (d.h. Schulheime, Sonderschulinternate). Die Evaluation des IST-Zustandes auf nationaler Ebene zeigt jedoch auch, dass einige der vorhandenen Statistiken für eine neue nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder genutzt werden könnten. Zu erwähnen sind insbesondere die Jugendstrafvollzugsstatistik der vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen und der Sanktionen (JUSAS), die Statistik über stationäre Spitalaufenthalte (SpiGes) sowie die Asylstatistik des SEM. Die Daten von Casadata könnten auch als Datenquelle für eine nationale Statistik dienen, zumal Casadata weiterhin als Monitoring-Tool für Unterbringungen in den vom BJ anerkannten und subventionierten Erziehungseinrichtungen dienen soll. Bei der Entwicklung einer nationalen Statistik für die Erfassung von ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz sollte daher darauf geachtet werden, dass die vorhandene Schnittstelle von Casadata für den Import und Export von Daten genutzt wird, um Doppelerhebungen zu vermeiden. Einfacher und pragmatischer wäre es jedoch, wenn die Daten direkt als Gesamtpaket von den Kantonen zur nationalen Stelle fliessen, anstatt dass sie zum Teil via Casadata und zum Teil durch die Kantone geliefert werden. Eine Erweiterung der Datenbank Heimplanung Schweiz (Casadata) zu einer nationalen Statistik hat sich nach der Prüfung durch das Bundesamt für Justiz und das Bundesamt für Statistik als nicht geeignet

erwiesen. Als ebenfalls nicht praktikabel und äussert teuer und aufwendig ist zudem gemäss dem BFS die Integration zusätzlicher Variablen in bestehende Statistiken des BFS, um die benötigten Informationen zu erhalten. Ein Beispiel hierfür wäre die Aufnahme von zusätzlichen Variablen zum Thema «Wohnen» in der Sonderpädagogikstatistik.

5.4 Datenlage in den Kantonen

Die Analysen im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie zeigen ein sehr heterogenes Bild bezüglich der Datenlage in den Kantonen, sowohl im interkantonalen Vergleich als auch in Bezug auf die verschiedenen Unterbringungstypen. Im Folgenden wird die Datenlage kantonsübergreifend nach den verschiedenen Unterbringungsbereichen auf der Grundlage des in Kapitel 4 vorgestellten Verständnisses von ausserfamiliärer Unterbringung zusammengefasst.

Bereich Heimpflege

Hinsichtlich der stationären Wohnformen im Bereich Heimpflege verfügen die kantonalen Aufsichtsstellen in 22 Kantonen³⁷ über aggregierte Daten zu ausserfamiliären Unterbringungen. Angaben über Unterbringungen, die über die Volljährigkeit hinaus fortgesetzt werden, sind ebenfalls verfügbar, je nachdem wie die kantonale Gesetzgebung eine entsprechende Fortführung ermöglicht.³⁸

In Bezug auf die Aufbereitung und Aggregation dieser Daten ist im interkantonalen Vergleich jedoch eine grosse Bandbreite festzustellen. Sie reicht von einzelnen Fallakten über manuell geführte oder professionell erstellte Excel-Listen bis hin zu detaillierten kantonalen Statistiken. Ausserdem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund unterschiedlicher Finanzierungslogiken nicht in allen Kantonen die für die Heimpflege zuständige Aufsichtsstelle über alle Unterbringungsdaten aus den stationären Einrichtungen verfügt, da z.B. jugendstrafrechtliche Unterbringungen oder IV-finanzierte Unterbringungen z.T. über andere Stellen abgerechnet werden.

Bereich Familienpflege

Im Bereich der Familienpflege bestehen in den Kantonen sehr heterogene Zuständigkeitsstrukturen in Bezug auf die Bewilligung und Aufsicht der Familienpflegeverhältnisse. Während in einigen Kantonen die gleiche kantonale Stelle wie für die Heimpflege zuständig ist, sind es in anderen Kantonen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und teilweise die Gemeinden. Darüber hinaus unterscheiden sich die Zuständigkeiten je nachdem, ob eine Pflegefamilie an eine platzierungsbegleitende Organisation (DAF) angeschlossen ist oder nicht. Dennoch verfügen 23 Kantone auf kantonaler Ebene über aggregierte Unterbringungsdaten im Bereich der Familienpflege, wobei zwei dieser Kantone auf kantonaler Ebene nur über Daten zu Unterbringungen in DAF begleiteten Pflegefamilien verfügen. Unterbringungsdaten zu Pflegefamilien ohne DAF-Anschluss müssten in diesen beiden Kantonen also direkt bei den Gemeinden erhoben werden. In

³⁷ In einem Kanton liegen nur die Falldaten vor, in einem anderen Kanton waren keine Angaben zur konkreten Datenlage erhältlich und in den Kantonen AI und NW gibt es aktuell keine Institution, die der Heimpflege zugeordnet ist.

³⁸ Eine mögliche Fortführung der Unterbringung über die Volljährigkeit hinaus ist in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt bzgl. Altersgrenzen und Bedingungen. In der Regel ist eine Fortführung an ein bestehendes Ausbildungsverhältnis gebunden. Eine Übersicht über die verschiedenen kantonalen Regelungen bietet das «Mapping rechtliche Grundlagen» vom Kompetenzzentrum Leaving Care (2022): URL: <https://leaving-care.ch/rechtliche-grundlagen>.

zwei weiteren Kantonen liegen auf kantonaler Ebene derzeit keine aggregierten Unterbringungsdaten vor. Da Unterbringungen in Pflegefamilien auf Basis der PAVO nur bis zum Eintritt der Volljährigkeit vorgesehen sind, verfügen die Kantone nur über Unterbringungsdaten von Minderjährigen.

Hinsichtlich der Datenaufbereitung und -aggregation ist auch im Bereich der Familienpflege eine grosse Bandbreite festzustellen, die von einzelnen Falldaten, über manuell geführte oder professionell erstellte Excel-Listen bis hin zu detaillierten kantonalen Statistiken reicht.

Bereich Sonderpädagogik und Behinderung – Schulheime und Sonderschulinternate

Ebenfalls sehr heterogen stellt sich auf interkantonaler Ebene der Bereich der Sonderpädagogik und Behinderung mit seinen Schulheimen und Sonderschulinternaten dar. Da es in der gesamten Schweiz nur wenige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche mit Beeinträchtigungen ohne Schulanschluss gibt, sind in diesem Bereich oft auch die Erziehungsdepartemente bzw. Bildungsdirektionen involviert, wobei die Aufsicht über den Internats- bzw. Wohnbereich teilweise bei der für die Heimpflege zuständigen Stelle liegt. Auf Basis der vorliegenden Erhebungen verfügen 20 Kantone³⁹ über aggregierte Unterbringungsdaten im Bereich Sonderpädagogik und Behinderung auf kantonaler Ebene, wobei auch hier die oben erwähnte Bandbreite der Datenaufbereitung und -aggregation vorliegt. Ausserfamiliäre Unterbringungen in diesem Bereich, die nach dem Ende der obligatorischen Schulzeit fortgesetzt werden, erfolgen in der Praxis häufig in Einrichtungen des IVSE-Bereichs B⁴⁰. Entsprechende Unterbringungsdaten sind folglich über die kantonale IVSE-Verbindungsstelle oder die für diesen Bereich zuständige Aufsichtsstelle zu erheben.

Bereich Asyl - unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA/MNA)

Die Datenlage zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA/MNA) ist dank der etablierten nationalen Asylstatistik sehr gut, da alle Kantone ihre Daten aus dem Asylbereich bereits an das Staatssekretariat für Migration (SEM) liefern. Diese Schnittstelle ist daher unbedingt beim Aufbau und der Etablierung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder zu berücksichtigen. Über die Asylstatistik hinausgehende Informationen z.B. zum Unterbringungstyp, sind bei den für den Asylbereich zuständigen Stellen in den Kantonen verfügbar. Für eine nationale Statistik ist zu beachten, dass die Unterbringungen von UMA/MNA in einigen Kantonen von verschiedenen Stellen gleichzeitig erfasst werden. So werden in einigen Kantonen z.B. UMA/MNA, die in Pflegefamilien mit DAF-Anschluss untergebracht sind, aufgrund der jeweiligen Zuständigkeiten von drei verschiedenen Stellen erfasst, so dass doppelte Fallzählungen identifiziert werden sollten. Mit dem Erreichen der Volljährigkeit sind die in diesem Bereich untergebrachten Personen per Definition keine UMA/MNA mehr. Unterbringungsdaten zu fortgesetzten Unterbringungen im institutionellen Kontext sind in den meisten Kantonen verfügbar, fortgesetzte Unterbringungen in Pflegefamilien werden jedoch nicht mehr erfasst.

Bereich Opferhilfe

³⁹ In drei Kantonen liegen keine aggregierten Daten vor, in einem anderen Kanton waren keine Angaben zur konkreten Datenlage erhältlich und in den Kantonen AI und NW gibt es aktuell keine Institution, die dem Bereich Sonderpädagogik und Behinderung zugeordnet ist.

⁴⁰ IVSE – Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen; Bereich B – Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderungen.

Kantonale Daten über Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen im Opferhilfebereich liegen in nur zehn Kantonen vor, in weiteren acht Kantonen gibt es keine Schutz- oder Notunterkünfte. In den übrigen Kantonen müssten Informationen zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern auf Ebene der Institutionen eingeholt werden. Vor diesem Hintergrund können Informationen, die in der Opferhilfestatistik nicht enthalten sind, nur vereinzelt durch kantonale Erhebungen ergänzt werden. Eine definitorische Schwierigkeit, die sich in diesem Bereich zeigt, betrifft die Frage, inwiefern eine solche Unterbringung überhaupt als ausserfamiliär angesehen und erfasst wird. Insbesondere in der lateinischen Schweiz werden solche Unterbringungen derzeit nicht erhoben.

Bereich Psychiatrie - Kinder- und Jugendpsychiatrie

Daten über die Unterbringung von Kindern in kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken liegen auf kantonalen Ebene⁴¹ mit einer Ausnahme nicht vor, so dass die Daten direkt bei den einzelnen Kliniken erhoben werden müssten. Vor diesem Hintergrund ist eine nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder, die diesen Bereich mit einbezieht, auf das Projekt SpiGes (siehe Kapitel 5.2) angewiesen. Aus Sicht vieler Kantone wäre es wünschenswert, diese Unterbringungsform in eine nationale Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen aufzunehmen, da Aufenthalte in kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken nicht selten von längerer Dauer sind und die Einrichtungen der Heimpflege häufig mit diesen Kliniken zusammenarbeiten.

5.5 Erhebungspraxen in den Kantonen

Variablen

Unter Variablen werden die Merkmale der Kinder, der Eltern sowie der Unterbringung verstanden, die im Rahmen einer Statistik oder sonstigen Datenerhebung von den Kantonen erfasst werden. Dabei haben Merkmale unterschiedliche Ausprägungen. Die Variable «Wohnsitzkanton» besteht zum Beispiel aus den 26 verschiedenen Kantonen der Schweiz. Die Variablen, die von den Kantonen in Bezug auf ausserfamiliär untergebrachte Kinder erhoben werden, unterscheiden sich je nach Unterbringungsbereich und Kanton. Tabelle 2 gibt einen Eindruck über die Verfügbarkeit von Variablen, die im Rahmen der vorliegenden Studie mit Blick auf eine nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz als relevant erachtet wurden. Dargestellt sind nur die Unterbringungsbereiche Heimpflege, Familienpflege und Sonderpädagogik und Behinderung. Für den Unterbringungsbereich UMA/MNA konnten nicht alle relevanten Schlüsselpersonen auf kantonalen Ebene für die Studie gewonnen werden, und in den Bereichen Opferhilfe und Kinder- und Jugendpsychiatrie verfügt die Mehrheit der Kantone grundsätzlich nicht über kantonale Unterbringungsdaten (siehe Kapitel 5.4).

⁴¹ In den Kantonen AI, AR, NW, OW, SH, SO, SZ, UR gibt es aktuell keine kinder- und jugendpsychiatrischen Kliniken für vollstationäre Unterbringungen.

<i>Erhobene Variablen</i>	<i>Bereich Heimpflege (22 Kantone)⁴²</i>	<i>Bereich Familienpflege (23 Kantone)⁴³</i>	<i>Bereich Sonderpädagogik und Behinderung (20 Kantone)⁴⁴</i>
Geburtsdatum	19 ⁴⁵	21 ²⁸ 46	18 ⁴⁷
Geschlecht	21	22	18
Nationalität	11	11	7
Wohnsitzkanton	18	18	15
Unterbringungsform	22	23	20
Eintrittsdatum	21	22	17
Austrittsdatum	20	21	16
Grund für die Unterbringung ⁴⁸	10	7	10
Zuweisungsgrundlage ⁴⁹	15	15	11
Aufenthaltort vor der Unterbringung ⁵⁰	12	9	9
Identifizierung der Kinder und Jugendlichen ⁵¹	9	7	8

Tabelle 2: Vorhandene Variablen pro Kanton und Unterbringungsbereich

Die Übersicht zeigt, dass in allen Unterbringungsbereichen die Unterbringungsform bekannt ist. Ausserdem werden das Geburtsdatum und das Geschlecht der untergebrachten Kinder und Jugendlichen in den drei Unterbringungsbereichen mehrheitlich erhoben, letzteres i.d.R. in binärer Form (männlich/weiblich). Auch Ein- und Austrittsdatum sind auf kantonaler Ebene mehrheitlich bekannt. Der Wohnsitzkanton und die Zuweisungsgrundlage sind hingegen in einigen Kantonen nicht bekannt, während die Nationalität und der Grund für die Unterbringung in vielen Kantonen nicht erhoben werden. Ein Code zur eindeutigen Identifizierung einer Person (z.B. die AHV-Nummer) liegt oft nicht vor. Insgesamt gibt es nur wenige Kantone, die alle abgefragten Variablen erheben⁵². Über die genannten Variablen hinaus werden in den Kantonen jedoch häufig weitere Variablen erhoben, z.B. Klassifikation von Behinderungen, Anschlusslösung oder Informationen zu sorgeberechtigten Personen oder zur schulischen Situation.

⁴² Angaben beziehen sich auf die Datenlage in 22 Kantonen (siehe Kapitel 5.4).

⁴³ Angaben beziehen sich auf die Datenlage in 23 Kantonen, wobei bei 2 Kantonen nur DAF-Pflegefamilien berücksichtigt sind (siehe Kapitel 5.4).

⁴⁴ Angaben beziehen sich auf die Datenlage in 20 Kantonen (siehe Kapitel 5.4).

⁴⁵ In 2 weiteren Kantonen liegt der Jahrgang bzw. eine Alterskategorisierung vor.

⁴⁶ In 2 weiteren Kantonen liegt der Jahrgang bzw. eine Alterskategorisierung vor.

⁴⁷ In 2 weiteren Kantonen liegt der Jahrgang bzw. das Alter vor.

⁴⁸ z.B. schulische Probleme, familiäre Konflikte.

⁴⁹ z.B. ZGB, JStGB.

⁵⁰ z.B. bei beiden/einem Elternteil/en, in einer Pflegefamilie, in einer anderen Einrichtung.

⁵¹ z.B. AHV-Nummer oder anderer Identifikator.

⁵² Bereich Heimpflege – stationäre Wohnformen: 5 von 22 Kantonen mit allen Variablen, 2 Kantone nur ohne Fallidentifizierung
Bereich Familienpflege – Pflegefamilien: 3 von 23 Kantonen mit allen Variablen, 2 Kantone nur ohne Fallidentifizierung
Bereich Sonderpädagogik und Behinderung: 2 von 19 Kantonen mit allen Variablen, 1 Kanton ohne Fallidentifizierung.

IT-Tools

Die fallbezogenen Daten, die für die Datenbanken über ausserfamiliär untergebrachte Kinder verwendet werden, werden in der Regel mit Hilfe von (einem oder mehreren) Fallführungssoftwaresystemen erhoben. Die am häufigsten verwendeten Applikationen sind KLIBnet, e-Case, Connet, CMI Axioma, Evidence und Tutoris⁵³. Darüber hinaus werden auch Daten im Zusammenhang mit der Finanzierung von Leistungen als Datengrundlage verwendet (z.B. Kostenübernahmegarantien KÜG). Viele Kantone verwenden zusätzlich auch Excel-Dateien zur Speicherung der Falldaten. In welchem Verhältnis die in den Excel-Dateien erfassten Daten zu den erhobenen Variablen in den Fallführungssoftwaresystemen stehen, kann nicht genau gesagt werden. Einige Schlüsselpersonen berichten davon, dass es sich bei den Excel-Dateien um Exporte aus der Fallführungssoftware handelt, die automatisch oder manuell erstellt werden. Von anderen Schlüsselpersonen wurden auch Applikationen benannt, die sich auf operative Prozesse oder das Verwalten von Datenbanken beziehen⁵⁴. Die meisten kantonalen Schlüsselpersonen erwähnen im Zusammenhang mit IT-Tools auch Casadata, wobei häufig die Dateneingabe (und nur selten die Datenauswertung) genannt wurde.

Personalaufwand und Kosten

Das für die Verwaltung und Pflege der Datenbanken eingesetzte Personal ist je nach Kanton administratives oder wissenschaftliches Personal. Nur in acht Kantonen konnten die kantonalen Schlüsselpersonen Angaben zum Personalaufwand für die Erhebung sowie zur Pflege und Auswertung der Daten zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern machen. Dies liegt zum einen daran, dass eine Vielzahl von Stellen, Einrichtungen und Behörden an der Datengenerierung beteiligt ist, so dass eine verlässliche Schätzung des tatsächlichen Aufwands pro Stelle kaum möglich ist. Zum anderen haben die Stellen vielfältige Aufgaben zu bewältigen, von denen die Datenerhebung und -verwaltung nur eine ist. Die Angaben reichen von 20 bis 80 Stellenprozent. Die Kosten hängen auch von der geforderten Qualifikation des Personals und vom Umfang der zu erhebenden und zu liefernden Daten ab. Angaben zu den Kosten liegen nur von zwei Kantonen vor.

Qualität der vorhandenen Daten

Obwohl viele kantonale Schlüsselpersonen die Qualität der vorhandenen Daten als gut einschätzen, werden auch Herausforderungen bei der Datenbeschaffung benannt, welche die Datenqualität beeinträchtigen. Zu diesen Herausforderungen gehören Austritte aus stationären Einrichtungen der Heimpflege, die der kantonalen Aufsichtsstelle verspätet oder gar nicht gemeldet werden; Auslastungsquoten, die teilweise nicht nachvollziehbar sind; die Gefahr von Doppelzählungen bei kombinierten Unterbringungen; der manuelle Datenimport und -export in Verbindung mit einer

⁵³ Eine Ausnahme stellt der Kanton Bern dar. Hier werden die Daten via Online-Formular oder Excel an das Kantonale Jugendamt überliefert.

⁵⁴ Z.B. Microsoft Dynamics, SQL-Datenbank.

erhöhte Fehleranfälligkeit; sowie fehlende Fälle in der Statistik, z.B. aufgrund eines Zuständigkeitswechsels.

Nutzung und Publikation der Unterbringungsdaten

Die Kantone, die über aggregierte Daten zu ausserfamiliären Unterbringungen auf kantonaler Ebene verfügen, nutzen diese intern für das Monitoring und die Bedarfsanalyse. Darüber hinaus publizieren zwölf Kantone Auswertungen ihrer Daten, wobei das Spektrum von spezifischen und detaillierten Publikationen bis hin zu Veröffentlichungen im Rahmen von Regierungsratsberichten reicht. Bisher sind die Kantone TG und VD die beiden einzigen Kantone, deren Daten direkt und ohne Antrag für die Öffentlichkeit zugänglich sind. 14 Kantone nutzen ihre Daten zurzeit ausschliesslich für interne Zwecke und publizieren sie nicht.

5.6 Evaluation des IST-Zustands in den Kantonen

Gemessen an den Standards für europäische Statistiken (vgl. Eurostat 2018) zeigen die in den Kapiteln 5.4 und 5.5 dargelegten Erkenntnisse, dass die aktuell erhobenen Daten aufgrund unterschiedlicher kantonaler Erhebungspraxen und Datenqualitäten nur bedingt zwischen den Kantonen vergleichbar bzw. auf nationaler Ebene aggregierbar sind. Die Punkte, die zu dieser Einschätzung führen, werden im Folgenden skizziert.

Fehlendes Mandat für die Datenerhebung

Da auf Bundesebene die gesetzlichen Grundlagen für eine verbindliche und einheitliche Erhebungspraxis fehlen, haben sich in den Kantonen unterschiedliche Erhebungspraxen entwickelt, die oft nicht alle behördlichen Stellen einbeziehen, die für die verschiedenen Bereiche ausserfamiliärer Unterbringung⁵⁵ zuständig sind. Wie in Kapitel 5.1 ausgeführt, haben auf kantonaler Ebene nur wenige Kantone eine über die Bestimmungen der PAVO hinausgehende gesetzliche Grundlage für eine Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen geschaffen. Dementsprechend gibt es kein Mandat über Zuständigkeitsgrenzen hinweg, das eine Behörde berechtigt, die Erhebung von Unterbringungsdaten von einer anderen Behörde zu verlangen. Zudem haben die kantonalen Stellen in den Kantonen, in denen die Gemeinden für die Aufsicht über Pflegefamilien zuständig sind, keinen Auftrag, den Gemeinden die Erhebung und Lieferung von Daten vorzuschreiben. Die Datenverfügbarkeit in den Kantonen ist aufgrund dieses fehlenden Mandats auf Bundes- und Kantonsebene sehr unterschiedlich.

Kein einheitliches Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung und von Heim- und Familienpflege

Da es keine national einheitliche Definition von ausserfamiliärer Unterbringung gibt, bestehen in den Kantonen unterschiedliche Auffassungen darüber, was als ausserfamiliäre Unterbringung gilt und gezählt werden soll. Am deutlichsten wird dies bei der Frage, ob die Unterbringung eines Kindes mit einem minderjährigen Elternteil in einem Heim eine ausserfamiliäre Unterbringung

⁵⁵ Siehe dazu Kapitel 4

darstellt oder nicht. Aber auch die in der PAVO genannten Nachtzahlen, ab denen Pflegeverhältnisse bewilligungspflichtig sind (vgl. Art. 4 Abs. 1 PAVO), werfen die Frage auf, ob die Kantone z.B. Entlastungspflegeverhältnisse – die die definierten Nachtzahlen (auch additiv) nicht erreichen und die nicht als Kriseninterventionen im Sinne von Art. 4 Abs. 2 PAVO gelten – als ausserfamiliäre Unterbringung betrachten und erfassen. Zudem haben sich in den Kantonen unterschiedliche Abgrenzungskriterien zwischen Heim- und Familienpflege gezeigt, da die PAVO diesbezüglich keine konkreten Vorgaben macht. Während beispielsweise die Kantone AG, BE, BL, BS, GR, JU, SG, TI und ZG bereits ab einer Bewilligung von vier Plätzen von einer Heimpflege ausgehen, ist dies in den Kantonen AI, GL, LU, ZH und SO erst ab einer Anzahl von mehr als fünf bzw. sechs Kindern der Fall. In der Romandie wird überdies die Heimpflege von der professionellen Familienpflege sowohl nach den bewilligten Plätzen als auch nach dem Alter der untergebrachten Kinder/Jugendlichen abgegrenzt (VS, FR, NE). In den Kantonen GE, NW, OW und VD gibt es hingegen keine klare Abgrenzungsregelung, so dass hier im Einzelfall entschieden wird, ob für eine konkrete Unterbringungsform die Bestimmungen der Heimpflege oder jene der Familienpflege zur Anwendung kommen. Diese unterschiedlichen Verständnisse haben zur Folge, dass Unterbringungen, die in einem Kanton zur Heimpflege gezählt werden, in einem anderen Kanton zur Familienpflege gezählt werden, so dass keine einheitliche Ausgangsbasis für interkantonale Vergleiche gegeben ist.

Keine einheitliche Aufbereitung der Unterbringungsdaten und unterschiedliche Informationspolitiken der Kantone zu ihren Unterbringungsdaten

Wie bereits in Kapitel 5.5 erläutert, haben sich aufgrund fehlender nationaler Vorgaben zur Erfassung von ausserfamiliären Unterbringungen in den Kantonen unterschiedliche Erhebungspraxen etabliert. Neben den Unterschieden in der Datenverfügbarkeit und -qualität zeigen sich auch grosse Unterschiede darin, ob und wie die Kantone ihre Unterbringungsdaten aggregieren, auswerten und publizieren. Für eine nationale Statistik nach europäischen Standards müssten die Erhebungspraxen zwischen den Kantonen vereinheitlicht und eine einheitliche und transparente Informationspolitik zu den Unterbringungsdaten etabliert werden.

6 Einschätzung zur Realisierbarkeit einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz

6.1 Einschätzungen der interkantonalen und nationalen Schlüsselpersonen

Die Realisierung einer nationalen Statistik zur Erfassung ausserfamiliär untergebrachter Kinder in der Schweiz wird von den interkantonalen und nationalen Schlüsselpersonen als sehr komplex eingeschätzt, da viele verschiedene Stellen involviert werden müssten (Bund, Kantone, z.T. Gemeinden, BFS, ggf. leistungserbringende Institutionen). Dennoch wird eine solche Statistik mehrheitlich als wünschenswert und überfällig erachtet.⁵⁶

⁵⁶ Eine Übersicht über die geführten Interviews, auf denen diese Zusammenfassung basieren, findet sich im Anhang in Kapitel 11.2.

Als entscheidende Kriterien, um die Kantone für die Mitwirkung an einer solchen Statistik zu gewinnen, wurden der Nutzen und der Aufwand genannt. Der Nutzen und die Bedeutung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder müssten demnach seitens des Bundes klar kommuniziert werden und die Kantone müssten auch für sich einen Nutzen aus einer solchen gesamtschweizerischen Statistik ziehen können. Gleichzeitig sollte die Datenerfassung so gestaltet sein, dass der Aufwand möglichst gering ist. Hierzu sollte seitens des Bundes entweder ein Erfassungstool oder eine IT-Schnittstelle zu den verschiedenen Fallführungssystemen zur Verfügung gestellt werden. Entscheidend aus Sicht der Schlüsselpersonen sei auch, dass eine solche nationale Statistik in kleinen Schritten aufgebaut wird, so dass mit der Datenerhebung zunächst nur in Teilbereichen der im Verständnis ausserfamiliärer Unterbringungen genannten Bereiche begonnen wird (z.B. zunächst Heim- und Familienpflege). Die anderen Bereiche könnten dann in weiteren Schritten ausgebaut werden. Wichtig wäre auch, in einem ersten Schritt nur wenige Variablen zu erheben und sich nicht in den vielfältigen Anforderungen und Wünschen der verschiedenen Stellen (z.B. Kantonale Verwaltungen, Politik, Interkantonale Konferenzen, Forschung) zu verlieren. Eine weitere Herausforderung wird in den unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Verständnissen ausserfamiliärer Unterbringung in den verschiedenen Sprachregionen gesehen. Hier wurde die Erstellung eines Glossars mit den wichtigsten Begriffen in allen Landessprachen als Unterstützung empfohlen.

Das Bundesamt für Statistik wies darauf hin, dass mit der AHV-Nummer Daten aus verschiedenen nationalen Statistiken miteinander verknüpft werden können. Es sei wichtig, dies zu beachten, da es dem BFS nicht erlaubt ist, eine Information ein zweites Mal zu erheben, wenn sie bereits im BFS vorhanden ist. Die Verknüpfung von Daten sei einfacher als die Erweiterung von bestehenden Statistiken durch zusätzliche Variablen. Für eine nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder könnte es sich z.B. lohnen, mit zwei Kantonen, die über gute Daten verfügen, einen Pilotversuch zu starten. Das BFS könnte dann zusätzliche Daten liefern, um die Statistik zu bereichern. Die Entwicklung einer neuen Statistik im BFS brauche je nach Umfang und Komplexität viel Zeit und kann an einen langwierigen politischen Prozess geknüpft sein. Bei der Entwicklung neuer Statistiken, für die Daten von Ämtern, Behörden oder Diensten benötigt werden, wird empfohlen, von den praktischen Abläufen in den Organisationen her zu denken (*bottom-up*). Damit könne besser gewährleistet werden, dass praxisrelevante Daten erhoben werden, von denen dann die datenliefernden Organisationen profitieren können (z.B. für Steuerungsfragen).

6.2 Einschätzungen der kantonalen Schlüsselpersonen

Genannte Vorteile

In den Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen⁵⁷ zeigte sich, dass die Mehrheit der interviewten Personen einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz positiv gegenübersteht. Der Nutzen einer solchen nationalen Statistik wird von den meisten Schlüsselpersonen nicht in Frage gestellt. Folgende Möglichkeiten werden gesehen:

- Interkantonaler Vergleich von Unterbringungszahlen

⁵⁷ Die Liste der interviewten kantonalen Schlüsselpersonen findet sich in Kapitel 11.3 (Anhang).

- Analyse von Fallverläufen (z.B. welche Verläufe führen zu welchen Outcomes)
- Vereinheitlichung von Begriffen, Kategorien und Daten in den kantonalen Kinder- und Jugendhilfesystemen
- Datengrundlage für wissenschaftliche Studien (z.B. Lokalisierung von Risikofaktoren für Unterbringungen)
- Grundlage für regionale und interkantonale Angebotsplanung und -entwicklung; dadurch Verbesserung der Versorgungssysteme (Identifizierung von Angebotslücken und Bedarfslagen)

Zudem würde eine nationale Statistik aus Sicht der kantonalen Schlüsselpersonen dazu beitragen, das Thema der ausserfamiliären Unterbringung auf nationaler Ebene vermehrt zu diskutieren (z.B. in der Politik). Damit würde dem Thema der ihm gebührende Stellenwert eingeräumt werden. Drei kantonale Schlüsselpersonen wiesen zudem darauf hin, dass die Schweiz ihrer historischen Verantwortung zur Aufarbeitung der Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (siehe hierzu weiterführend: Leitungsgruppe NFP 76 2024) nur gerecht werden könne, wenn heutige Unterbringungspraxen in Form einer nationalen Statistik beobachtet werden würden.

Einige Personen betonen jedoch, dass es sich nicht um eine Statistik «der Statistik willen» handeln dürfe. Für Kantone, die bereits über eine gut ausgebaute Datenbasis verfügen, bräuchte eine nationale Statistik detaillierte Informationen, um einen Mehrwert zur kantonalen Statistik darzustellen. Einige Schlüsselpersonen wünschen sich daher z.B. die Berücksichtigung ambulanter Leistungen, da Entwicklungen in der Inanspruchnahme von Leistungen der Heim- und Familienpflege nur dann richtig verstanden werden könnten, wenn die Wechselwirkungen mit ambulanten Hilfen berücksichtigt würden. Zur besseren Kontextualisierung der Daten empfehlen einige Schlüsselpersonen eine Verknüpfung mit nationalen Statistiken (insb. mit der Sozialhilfeempfängerstatistik).

Genannte Bedenken

Im Rahmen der Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen wurden auch eine Reihe von Herausforderungen und Bedenken bzgl. der Schaffung einer nationalen Statistik genannt. Eine der grössten Herausforderungen sei die gesamtschweizerische Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten angesichts der grossen Bandbreite und Vielfalt von Leistungen im Rahmen ausserfamiliärer Unterbringungen. Nicht nur die Leistungen unterscheiden sich stark, sondern auch die Logiken der Heim- und Familienpflege. Vor diesem Hintergrund könnten Vergleiche von Unterbringungszahlen zwischen den Kantonen zu falschen Schlussfolgerungen führen, da diese Unterschiede derzeit nicht berücksichtigt werden würden. Zudem wird es als schwierig erachtet, der Dynamik des Systems der ausserfamiliären Unterbringungen (z.B. häufige/schnelle Wechsel zwischen Einrichtungen) gerecht zu werden. Praktisch alle Schlüsselpersonen betonen, dass die Mitwirkung an der nationalen Statistik für die involvierten Stellen keinen grossen Mehraufwand bedeuten darf, da die personellen und finanziellen Ressourcen bereits knapp sind. Schliesslich stellen auch die unterschiedlichen Ausgangslagen in Bezug auf die Datenverfügbarkeit und die Zentralisierung der Daten eine Herausforderung dar. Würde der Bund von den Kantonen Daten verlangen, die so noch nicht erhoben werden oder nicht zentral verfügbar sind, könne dies zu starken Verzögerungen beim Aufbau der nationalen Statistik führen. In den kleineren Kantonen wiesen die Schlüsselpersonen zudem auf mögliche Datenschutzprobleme hin, da untergebrachte

Kinder und Jugendliche aufgrund der geringen Unterbringungszahlen in den betreffenden Kantonen leicht identifizierbar sein könnten.

Hinweise zur Umsetzung

Angesichts der bestehenden Unterschiede zwischen den kantonalen Unterbringungsformen im Bereich der Heim- und Familienpflege und bei den kantonalen Datenerhebungspraxen wünschen sich fast alle Schlüsselpersonen klare Vorgaben zur Datenerhebung seitens des Bundes. Eine gesetzliche Lösung auf Bundesebene würden viele der interviewten Schlüsselpersonen begrüßen. Um die Datenlieferung so ressourcenschonend wie möglich zu gestalten, wünschen sich die kantonalen Schlüsselpersonen IT-Schnittstellen zu bestehenden Softwarelösungen, damit die Daten möglichst automatisiert an den Bund geliefert werden können. Auch eine vom Bund gestellte Softwarelösung für den Datentransfer wurde als wünschenswert genannt.

6.3 Internationale Perspektive

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie wurden zwei Interviews mit Experten der Kinder- und Jugendhilfestatistik von Kanada und Deutschland geführt (siehe Kapitel 3). Die Interviews dienten dazu, Hinweise für die Entwicklung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz aus internationaler Perspektive zu erhalten. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden im Folgenden dargelegt.

Erfahrungen mit der deutschen Kinder- und Jugendhilfestatistik

- Die aktuelle deutsche Kinder- und Jugendhilfestatistik beruht auf einer nationalen gesetzlichen Grundlage, die im Sozialgesetzbuch (SGB VIII) und in der Gesetzgebung zur Bundesstatistik verankert ist. Damit sind die Erhebungskategorien gesetzlich definiert, z.B. was unter einer ausserfamiliären Unterbringung im Bereich der Heim- und Familienpflege oder als eine Inobhutnahme zu verstehen ist. Zudem ist geregelt, dass eine Auskunftspflicht besteht.⁵⁸
- Trotz der einheitlichen gesetzlichen Regelung ist eine fortlaufende Kommunikation über Sinn und Nutzen der Kinder- und Jugendhilfestatistik insbesondere gegenüber den Auskunftspflichtigen notwendig, um eine gute Datenqualität zu erreichen. Eine Integration der Erhebungen in bestehende Praxisabläufe wäre daher optimal, um die Erhebung für die Auskunftspflichtigen so ressourcenschonend wie möglich zu gestalten. Das kann allerdings nicht immer gewährleistet werden, da der Kreis der Auskunftspflichtigen aufgrund von Veränderungen in der Praxis nicht immer eindeutig definiert werden kann.

⁵⁸ Die statistischen Landesämter der einzelnen Bundesländer erstellen auf Basis ihrer Erhebungen bei den Jugendämtern gleichförmig nach den Vorgaben des statistischen Bundesamtes Standardtabellen, die an das statistische Bundesamt übermittelt und von diesem zusammengefügt und veröffentlicht werden (siehe auch Pothman 2018, 2019). Das statistische Bundesamt hat darüber hinaus Zugang zu den Mikrodaten der statistischen Landesämter. Externe Datennutzer:innen, wie die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJstat), können neben der Nutzung der publizierten Daten auch Zugang zu Mikrodatensätzen beantragen. Dieser Zugang ist jedoch kostenpflichtig und streng reglementiert. So sind diese Datensätze z.B. nur vor Ort in den Landesstatistikämtern unter Auflagen und mit gewissen Beschränkungen einzusehen. Zudem müssen die Auswertungen der Mikrodatensätze zur datenschutzrechtlichen Abklärung vorgelegt werden, bevor sie weiterverwendet werden dürfen. Mikrodatensätze, bei denen in einer oder mehreren Auswertungskategorien weniger als 3 Fälle enthalten sind, sind zudem aus Datenschutzgründen nicht zugänglich.

- Zu den erfassten Dimensionen der deutschen Kinder- und Jugendhilfestatistik gehören neben den Angaben zu (ambulanten und stationären) Leistungen und Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe und den Angaben über die Angebotsnutzenden auch Angaben zu den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, den dort tätigen Personen und den Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Jugendhilfe (vgl. Pothmann 2019). Dadurch sind Datenauswertungen sowohl mit Fokus auf die Nutzenden wie auch mit Fokus auf die Organisationsstrukturen möglich.
- Diese sehr differenzierte Kinder- und Jugendhilfestatistik hat in Deutschland in den letzten Jahren wesentlich zu einer konstruktiven Diskussion über die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe beigetragen. Dabei ist der Einfluss und die Rückwirkung der statistisch definierten Erhebungskategorien auf die Praxis nicht zu unterschätzen, da die in der Statistik verwendeten Referenzkategorien in der Praxis häufig als wichtig empfunden werden. So sei z.B. die Erhebung der Nationalität bzw. des Migrationshintergrundes fragwürdig, wenn es darum gehe, soziale Benachteiligungen abzubilden.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Begriffe und die zu erhebenden Variablen so eindeutig wie möglich sein müssen, da begriffliche Erläuterungen oft nicht ausreichen, um die Datenqualität zu gewährleisten. Daher sollte z.B. auf die Erhebung des Grundes für eine Unterbringung verzichtet werden, da dies einen zu grossen Interpretationsspielraum zulässt.
- Generell sollten bei neuen oder veränderten Erhebungen Pretests durchgeführt werden, um Fehler bei der Datenerhebung und mangelhafte Datensätze zu vermeiden. Zudem sollte der Zeitraum zwischen Stichtag und Datenveröffentlichung⁵⁹ möglichst kurzgehalten werden, was auch der Forderung nach aktuellen und verlässlichen Daten für Monitoring- und Steuerungsaufgaben Rechnung tragen würde. Allerdings muss einer nationalen Statistik dann auch eine entsprechende politische Priorität eingeräumt werden.

Erfahrungen mit der kanadischen Kinder- und Jugendhilfestatistik

- Kanada ist wie die Schweiz ein föderalistischer Staat. Er setzt sich aus zehn Provinzen (die «Mitsouveränität» besitzen) und drei Territorien zusammen. Aufgrund der Tatsache, dass das Kinderschutzgesetz auf der Ebene der Provinzen angesiedelt ist, werden auch die Statistiken in erster Linie auf der Ebene der Provinzen erstellt und anschliessend vom Canadian Child Welfare Research Portal (CWRP) zu einem «Proxy» oder einer «Schätzung» in einem Factsheet zusammengefasst.
- In Kanada gibt es kein nationales Kinderschutzgesetz, Daher existiert auch kein Projekt für eine entsprechende nationale Statistik. Die Definition einer ausserfamiliären Unterbringung wurde vom CWRP erarbeitet, wobei eine Unterbringung nach 72 Stunden als solche angesehen wird. Die Herausforderung der Mehrsprachigkeit englisch/französisch zeigte sich für das CWRP nicht, da die Zusammenstellung der Daten auf der Grundlage bereits vorhandener Zahlen und relativ weit gefasster Definitionen erfolgte. Um jedoch eine einheitliche Datenlieferung und -qualität zu gewährleisten, sind klare Richtlinien für die Datenerhebung und -lieferung erforderlich.

⁵⁹ In Deutschland beträgt diese Zeitspanne aktuell mehr als 1 Jahr, bei Sonderauswertungen auch 2 Jahre.

- Die nationale Statistik des CWRP ist von Bedeutung, um die unterschiedlichen Unterbringungspraktiken und Eingriffsschwellen in den kanadischen Provinzen und Territorien aufzuzeigen.
- Angesichts der Tatsache, dass beispielsweise in Kanada Kinder der First Nations und nicht-weiße Kinder häufiger den Kinderschutzbehörden gemeldet werden und im Vergleich zu anderen Kindern bei Massnahmen der ausserfamiliären Unterbringung überrepräsentiert sind, kann durch die Einbeziehung einer Variable zur Nationalität oder Herkunft («ethnicity») die Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen erkannt und bekämpft werden. Es empfiehlt sich daher, einen Steuerungsausschuss einzurichten, der den Austausch und die Verwendung der Daten überwacht, insbesondere in Bezug auf sensible Themen (z.B. strukturelle Diskriminierung).

6.4 Machbarkeitsworkshops

6.4.1 Gegenstand und Ablauf der Machbarkeitsworkshops

Die beiden sprachregionenübergreifenden Machbarkeitsworkshops fanden am 20. November und 04. Dezember 2023 in Bern statt⁶⁰. Den insgesamt 48 Teilnehmenden⁶¹ wurden die Erkenntnisse zur aktuellen kantonalen und nationalen Datenlage und darauf aufbauend eine erste Fassung der entwickelten Varianten (siehe Abbildung 1) durch das Forschungsteam präsentiert. Daraufhin wurden in einer ersten Austauschrunde in drei Gruppen die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten besprochen. Es wurde diskutiert, welche der vorgeschlagenen Varianten die Teilnehmenden am meisten überzeugt hat und welche weniger überzeugend war. Die Diskussionsergebnisse wurden anschliessend im Plenum zusammengetragen. In einer zweiten Austauschrunde wurde ebenfalls in drei Gruppen darüber diskutiert, welche der vorgeschlagenen Varianten weiterverfolgt werden sollte und was notwendig ist, um die favorisierte Variante umzusetzen. Auch diese Diskussionsergebnisse wurde im Anschluss im Plenum zusammengetragen.

6.4.2 Ergebnisse der Machbarkeitsworkshops

Einschätzungen zu einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz

In den Machbarkeitsworkshops hat sich gezeigt, dass der Bedarf einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz bei den Workshopteilnehmenden unbestritten ist. Da die Umsetzung eines solchen Vorhabens mit Aufwand verbunden ist, bedarf es aus Sicht der Teilnehmenden einer klaren Begründung auf bundespolitischer Ebene über den Sinn und Nutzen einer solchen Statistik und den Zweck der entsprechenden Erhebungen, damit der Gewinn einer neuen Statistik nachvollziehbar wird. Dabei sollte auch der Mehrwert gegenüber Casadata aufgezeigt werden. In einem zweiten Schritt wäre zu klären, wie die Kostenverteilung zwischen Bund und Kantonen gestaltet sein soll. Denn aus Sicht der Teilnehmenden ist klar, dass dieses Vorhaben mit den aktuell bestehenden Ressourcen nicht machbar ist. Den Mehrwert einer

⁶⁰ Das Rahmenprogramm der beiden Workshops findet sich im Anhang (Kapitel 11.8).

⁶¹ Zum eingeladenen Personenkreis und den Teilnehmenden siehe Kapitel 3, Schritt 4

nationalen Statistik gegenüber kantonalen Statistiken sehen die Teilnehmenden im interkantonalen Vergleich, für den auch ausserkantonale Unterbringungen sichtbar sein sollten. Dafür bedarf es einer klaren und national einheitlichen Definition von ausserfamiliärer Unterbringung, die den kantonalen Begrifflichkeiten Rechnung trägt. Aus Sicht der Teilnehmenden sollte eine solche Statistik zu ausserfamiliären Unterbringungen auf bundesgesetzlicher Ebene geregelt sein.

Einschätzungen zu den vorgeschlagenen Varianten

Abbildung 1 zeigt die vier Varianten, wie sie an den Machbarkeitsworkshops in einem vorab versendeten Konzept und auf Postern präsentiert und mit den Teilnehmenden diskutiert worden sind. Neben den jeweils zu erhebenden Variablen und Angaben zur Erhebungsform sind auch die Auswertungsmöglichkeiten dargestellt.

Variablen	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Alter oder Geburtsjahr	✓	✓	✗	✗
Geburtsdatum	✗	✗	✓	✓
Geschlecht	✓	✓	✓	✓
Aufenthaltsstatus, Nationalität oder keine Erfassung	✓	✓	✓	✓
Wohnsitzkanton	✓	✓	✓	✓
Unterbringungskanton	✓	✓	✓	✓
Unterbringungstyp <i>Kinder- und Jugendheim, Stationäre sonderpädagogische Institution, Massnahmenzentrum, Pflegefamilie, Psychiatrische Klinik, Asylheim, Opfernäheeinrichtung</i>	✓ <small>(ohne stationäre sonderpädagogische Institutionen und Pflegefamilien)</small>	✓	✓	✓
Rechtliche Grundlage <i>ZGB, JStG, AsylG, OHG, Keine/andere</i>	✓	✓	✓	✓
Eintrittsdatum	✗	✗	✓	✓
Austrittsdatum	✗	✗	✓	✓
Fall-Identifikator	✗	✗	✓	✗
AHV-, ZEMIS-Nummer	✗	✗	✗	✓
Aufenthaltsort vor Eintritt <i>Herkunftsfamilie, Kinder- oder Jugendheim, Pflegefamilie, etc.</i>	✗	✗	✗	✓
Aufenthaltsort nach Austritt <i>Herkunftsfamilie, Kinder- oder Jugendheim, Pflegefamilie, etc.</i>	✗	✗	✗	✓
Grund für den Austritt <i>Ziele erreicht, Wechsel der Unterbringung, Volljährigkeit, etc.</i>	✗	✗	✗	✓
Erhebungsart	Stichtag <small>(Anz. Personen)</small>	Stichtag <small>(Anz. Personen)</small>	Kumulativ <small>(Anz. Personen + Unterbringungen im Jahr)</small>	Kumulativ <small>(Anz. Personen + Unterbringungen im Jahr)</small>
Datenübermittlung	Manuell <small>(z.B. Excel / CSV / XML)</small>	Manuell <small>(z.B. Excel / CSV / XML)</small>	Manuell <small>(z.B. Excel / CSV / XML)</small>	Automatisiert <small>(System - System)</small>
Altersbereich	0 - 17.99	0 - 17.99	0 - 17.99	0 - 17.99 oder 0 - 24.99
Erhebungsfrequenz	jährlich	jährlich	jährlich	Abstand von 3, 6 oder 12 Monaten
Zeithorizont für Umsetzung	2-4 Jahre	3-6 Jahre	5-10 Jahre	mehr als 10 Jahre
Analysemöglichkeiten	- Anz. Personen am Stichtag <small>(ohne stationäre sonderpädagogische Institutionen und Pflegefamilien)</small> - Merkmale der Kinder und Jugendlichen - Kantonale Vergleiche - Trends	- Anz. Personen am Stichtag - Merkmale der Kinder und Jugendlichen - Kantonale Vergleiche - Trends	- Anz. Personen und Unterbringungen im Jahr - Merkmale der Kinder und Jugendlichen - Kantonale Vergleiche - Trends - Dauer von Unterbringungen	- Anz. Personen und Unterbringungen im Jahr - Merkmale der Kinder und Jugendlichen - Kantonale Vergleiche - Trends - Dauer von Unterbringungen - Fallverläufe - Hybride Unterbringungen - Analyse von Austritten
Entwicklungsaufwand	Kantone: niedrig Bund: niedrig	Kantone: mittel Bund: niedrig	Kantone: hoch Bund: hoch	Kantone: hoch Bund: hoch

Abbildung 1: Erste Fassung von Varianten für eine nationale Statistik

Die vorgeschlagene Variante 1 sollte angesichts der aktuellen kantonsübergreifenden Datenlage, Unterbringungen in Pflegefamilien und aus dem Bereich Sonderpädagogik und Behinderung nicht berücksichtigen. Dieser Vorschlag wurde von den Workshopteilnehmenden abgelehnt, da insbesondere die Familienpflege ein wichtiger Bereich ausserfamiliärer Unterbringung ist, so dass eine nationale Statistik ohne diesen Unterbringungsbereich unbrauchbar wäre. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass die kommunale Ebene, angesichts der in der PAVO definierten Aufsichtspflicht über die Familienpflege, in der Lage sein sollte, entsprechende Unterbringungsdaten zu liefern. Gleichwohl sollten für die Kantone, bei denen die Familienpflege auf kommunaler Ebene angesiedelt ist, besondere Unterstützungsleistungen angedacht werden, um der heterogenen

Ausgangslage in den Kantonen Rechnung zu tragen. Für die Mehrheit der Workshopteilnehmenden sind die hier vorgeschlagenen Varianten 2 und 3 für den Aufbau einer nationalen Statistik attraktiv, da ihre Auswertungsmöglichkeiten für ein nationales Gesamtbild und den interkantonalen Vergleich von Nutzen sind. Einige Teilnehmende betonten, dass der Zusatzaufwand für die Umsetzung der Variante 3 im Vergleich zur Variante 2⁶² nicht sehr gross sei, so dass es sich lohnen würde, direkt mit der Variante 3 zu beginnen. Darüber hinaus wurde von einigen Teilnehmenden angemerkt, dass bereits bei der Konzeption einer solchen Statistik ihr zukünftiger Ausbau (Umsetzung der Varianten 2 oder 3) mitgedacht werden sollte. Die Variante 4 wäre dafür eine gute Zukunftsvision. Andere Teilnehmende gaben zu Bedenken, dass bei Unterbringungen, die über die Volljährigkeit hinaus gehen, Systemgrenzen bestehen, die für die Erfassung dieser Unterbringungen hinderlich sind. Dies betrifft insbesondere Unterbringungen von UMA/MNA und Unterbringungen von jungen Erwachsenen mit Behinderung.

Einschätzungen zur Datenerhebung und Datenlieferung

Aus Sicht der Workshopteilnehmenden ist eine gesammelte Datenlieferung pro Kanton an den Bund am sinnvollsten. Auf diese Art könnte die Validierung und Plausibilisierung der Daten wie die Identifizierung und Korrektur von Doppelzählungen auf kantonaler Ebene erfolgen. Eine Möglichkeit für die Kantone, in denen die Unterbringungsdaten bisher nicht zentral erfasst werden, könnte der Einbezug der kantonalen Statistikämter als Schnittstelle zwischen den Aufsichtsbehörden und dem Bund sein. Für die einheitliche Erfassung der Unterbringungsdaten bedarf es aus Sicht der Teilnehmenden zudem klare Vorgaben vom Bund. Mit Blick auf die Zukunft könnte auch eine IT-Schnittstelle zu bestehenden kantonalen Softwarelösungen sinnvoll sein, zum Einstieg sei aber bereits ein einheitliches durch den Bund vorgegebenes Format zur Datenerfassung ausreichend. Darin sollte sowohl der Stichtag der Erhebung wie das Verständnis der geforderten Variablen klar definiert sein. So stellt sich z.B. beim Eintrittsdatum die Frage, ob damit das erste Datum der physischen Anwesenheit der Kinder und Jugendlichen am Unterbringungsort gemeint ist oder das offizielle Aufnahmedatum oder das Datum der Kostengutsprache. Bezüglich der Erhebungsfrequenz waren sich die Workshopteilnehmenden dahingehend einig, dass eine jährliche Erhebung realistisch ist. Häufigere Erhebungen, z.B. viertel- oder halbjährlich, wurden dagegen als zu aufwendig und zu teuer angesehen.

Im Rahmen der Workshops wurde auch die Frage diskutiert, wo eine Statistik der ausserfamiliär untergebrachten Kinder in der Schweiz am besten angesiedelt werden sollte: beim BFS, bei einer mandatierten Fachinstitution oder arbeitsteilig bei beiden genannten Stellen. Dabei zeigte sich, dass die alleinige Erhebung und Auswertung der Unterbringungsdaten durch ein mandatiertes Fachinstitut nicht realistisch erscheinen, zumal das Know-how und die notwendigen Technologien beim BFS bereits vorhanden sind.

6.5 Verworfenene Variante

Die Umsetzung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder erfordert Entwicklungszeit, Anpassungen in der kantonalen Datenerhebungspraxis, die Bereitstellung einer Infrastruktur auf nationaler Ebene und gesetzliche Anpassungen. Vor diesem Hintergrund wurde

⁶² Zusätzliche Erhebung des Ein- und Austrittsdatum und der AHV-Nummer.

mit der Begleitgruppe eine Variante diskutiert, die als Übergangslösung die Entwicklungs- und Umsetzungszeit überbrücken sollte. Diese Variante war so konzipiert, dass mit möglichst geringem Aufwand ein grober erster Überblick über die in der Schweiz ausserfamiliär untergebrachten Kinder gewonnen werden sollte. Sie sah eine freiwillige Teilnahme der Kantone vor und hätte keine gesetzlichen Anpassungen erfordert. Diese Variante wurde jedoch nach eingehender Prüfung und Diskussion mit der Begleitgruppe verworfen. Folgende Gründe waren dafür ausschlaggebend:

- Diese Variante hätte nicht alle ausserfamiliär untergebrachten Kinder in der Schweiz erfasst, da die Teilnahme auf Freiwilligkeit der Kantone beruht hätte. Eine freiwillige Teilnahme aller Kantone wurde als unwahrscheinlich erachtet. Damit wäre den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses (vgl. Vereinte Nationen 2021) nicht entsprochen worden;
- Die mit der Implementierung und Umsetzung verbundenen Kosten wären für Bund und Kantone unverhältnismässig hoch gewesen, da sie nur unwesentlich tiefer liegen als bei einer Variante, die eine Vollerhebung garantiert und differenziertere Daten und Auswertungsmöglichkeiten bietet.

Die Beschreibung und Machbarkeitsprüfung dieser verworfenen Variante befinden sich im Anhang 11.9.

7 Varianten einer nationalen Statistik

Auf der Grundlage der Rückmeldungen aus den Machbarkeitsworkshops wurden gemeinsam mit der Begleitgruppe drei definitive Varianten einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz verabschiedet (Variante «Start», Variante «Basis» und Variante «Erweitert»). Bevor diese vorgestellt werden, werden im nachstehenden Abschnitt die wichtigsten Grundsätze und Rahmenbedingungen beschrieben, die für die Entwicklung der Varianten massgebend waren.

7.1 Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Erarbeitung der Varianten

Nutzung bestehender Statistiken des Bundesamtes für Statistik

Verwaltungen und Ämter auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene sind verpflichtet, im Rahmen der Datenerfassung nach dem «Once-Only-Prinzip» zu operieren. Das bedeutet, dass sie eine Information nur «einmal» erheben dürfen, d.h. Mehrfacherhebungen derselben Information in verschiedenen Statistiken sind nicht zulässig (Ziel: Mehrfachnutzung von Daten statt Mehrfacherhebung⁶³). Für eine Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz sind auf Basis der Evaluation bestehender nationaler Statistiken (siehe Kapitel 5.3) folgende Statistiken als Datenquelle geeignet:

⁶³ Siehe: URL: <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/9266827>

- die Jugendstrafvollzugsstatistik (JUSAS),
- die Asylstatistik des SEM
- die Statistik zu stationären Spitalaufenthalten (SpiGes)

Diese drei Statistiken decken die Unterbringungen auf Grundlage des JStG, Unterbringungen von minderjährigen unbegleiteten Asylsuchenden sowie Unterbringungen in kinder- und Jugendpsychiatrischen Kliniken ab. Die national verfügbaren Daten zu Unterbringungen in Einrichtungen der Opferhilfe erfüllen hingegen nicht die Anforderungen, um sie miteinzubeziehen. Für die Lieferung der Daten zur Heim- und Familienpflege sowie zu Sonderschulinternaten und Schulheimen eignen sich am besten die Kantone. Tabelle 3 zeigt die berücksichtigten Unterbringungsbereiche für die nationale Statistik sowie die geeigneten Datenquellen pro Unterbringungsbereich.

<i>Heimpflege (ohne JStG)</i>	<i>Familienpflege (ohne JStG)</i>	<i>Sonder- pädagogik und Behinde- rung</i>	<i>Minderjährige unbegleitete Asylsuchende</i>	<i>Stationäre Unterbringungen nach JStG</i>	<i>Stationäre Kinder- und Jugend- psychiatrie</i>
Kantone (ohne JStG)	Kantone (ohne JStG)	Kantone (ohne JStG)	Asylstatistik (SEM)	Jugendstrafvollzugs- statistik (JUSAS)	Statistik zu stationären Spitalaufenthalten (SpiGes)

Tabelle 3: Geeignete Datenquellen für eine nationale Statistik

Unterbringungskanton als Ausgangspunkt

Die Zuständigkeit für die statistische Erfassung ausserfamiliärer Unterbringungen kann entweder aus Sicht des Wohnsitzkantons der Kinder und Jugendlichen oder des Unterbringungskantons erfolgen. Für eine nationale Statistik erscheint es am sinnvollsten, wenn die Erfassung und Lieferung der Daten bei dem Kanton angesiedelt ist, in dem die Kinder und Jugendlichen – unabhängig von ihrem zivilrechtlichen Wohnsitz – untergebracht sind.⁶⁴ Diese Variante scheint die bessere Option zu sein, da in dem Kanton, in dem die Kinder und Jugendlichen untergebracht sind, die Aufsicht über den Unterbringungsort angesiedelt ist. Da die Kantone laut Auskunft der kantonalen Schlüsselpersonen auch über Informationen zum Wohnsitzkanton der bei ihnen untergebrachten Kinder bzw. Jugendlichen verfügen, ist es mit der nationalen Statistik auch möglich, Angaben dazu zu machen, wie viele Kinder bzw. Jugendliche des jeweiligen Wohnsitzkantons ausserfamiliär untergebracht sind.

Definition von Pflegefamilie und Heimeinrichtung

⁶⁴ Die andere Variante wäre den Wohnsitzkanton als Datenübermittler in Betracht zu ziehen.

Die Unterscheidung, ob eine Platzierung als Unterbringung in einer «Pflegefamilie» oder in einer «Heimeinrichtung» angesehen wird, wird in den Kantonen in der Regel anhand der Anzahl vorhandener Plätze⁶⁵ vorgenommen. Für die Kantone macht es wenig Sinn, eine andere als ihre eigene Definition zu verwenden, da die Datenstruktur dann nicht mehr den kantonalen Gegebenheiten entspricht. Für interkantonale Vergleiche oder für die Aggregation von Daten auf nationaler Ebene könnte eine vereinheitlichte Definition hingegen von Vorteil sein. Wir schlagen daher vor, zwei Variablen zu verwenden: Variable 1: «Pflegeverhältnis gemäss kantonomer Definition», Variable 2: «Pflegeverhältnis gemäss nationaler Definition». Die Variable 2 «Pflegeverhältnis gemäss nationaler Definition» müsste im Zuge des Aufbaus der Statistik entsprechend definiert werden. Da für die Umsetzung der nationalen Definition Informationen über die Anzahl Plätze in Pflegefamilien oder Heimeinrichtungen benötigt werden, erscheint es am pragmatischsten, wenn die Kantone die Fälle selbst neu kategorisieren (sog. Re-Kategorisierungsvariable), da sie am ehesten über diese Informationen verfügen.

Vielfalt der Leistungen

Auf der Ebene der konkreten Leistungskategorien (z.B. Aussenwohngruppe, Krisenintervention, Time-Out) der ausserfamiliären Unterbringungen sind die kantonalen Unterschiede in den Definitionen sehr gross. Aus diesem Grund sehen wir davon ab, die Vielfalt der Angebote in die Statistik aufzunehmen. Ein weiterer Diskussionspunkt in diesem Zusammenhang ist die Frage, ab welcher Dauer eine ausserfamiliäre Unterbringung vorliegt. Zählt z.B. ein Schnupperaufenthalt von zwei Nächten bereits als eine ausserfamiliäre Unterbringung? Dieser Aspekt wurde bei der Entwicklung der Varianten nicht berücksichtigt.

Unterscheidung zwischen «Person» und «Unterbringung»

Ein weiterer Faktor, der bei der Ausarbeitung der Varianten berücksichtigt wurde, ist die Unterscheidung zwischen «Person» und «Unterbringung». Eine Person kann innerhalb eines Jahres mehrere Unterbringungen haben (parallel und/oder nacheinander). Dementsprechend sollte in der Datenerfassung zwischen der «Stichtagserhebung» und der «kumulativen Erhebung» unterschieden werden. Die Stichtagserhebung, die mit einem wesentlich geringeren Aufwand verbunden ist, erfasst nur die Anzahl der am Stichtag untergebrachten Personen. Die kumulative Erhebung erfasst die Anzahl der untergebrachten Personen und die Anzahl der Unterbringungen einer Person pro Jahr. Unabhängig von der Art der Datenerfassung (Stichtagserhebung oder kumulative Erhebung) stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt und der Häufigkeit der Datenlieferung.

⁶⁵ In einigen Kantonen gibt es darüber hinaus weitergehende Regelungen, z.B. dahingehend, dass professionelle Pflegefamilien, in denen ein oder beide Pflegeeltern über eine qualifizierte Ausbildung verfügen, mehr Pflegekinder aufnehmen dürfen als nicht ausgebildete Pflegefamilien. Dies kann auch in Abhängigkeit vom Alter der untergebrachten Kinder bzw. Jugendlichen variieren. Daher ist die Anzahl der Pflegeplätze in diesen Kantonen nicht das einzige Kriterium für die Abgrenzung zwischen Pflegefamilie und Heimeinrichtung. Hinzu kommt, dass nicht alle Kantone in ihren gesetzlichen Grundlagen klare Abgrenzungsregelungen definiert haben, so dass im Einzelfall entschieden wird, ob es sich bei einer konkreten Unterbringungsform um eine Pflegefamilie oder eine Heimeinrichtung handelt. Diese unterschiedlichen Verständnisse haben zur Folge, dass Unterbringungen, die in einem Kanton zur Heimpflege gezählt werden, in einem anderen Kanton zur Familienpflege gezählt werden, so dass keine einheitliche Ausgangsbasis für interkantonale Vergleiche gegeben ist.

Diesbezüglich bestehen Unterschiede zwischen den kantonalen⁶⁶ und nationalen⁶⁷ Datenerhebungen.

Die beiden folgenden Tabellen (4 und 5) zeigen den Unterschied zwischen einer Stichtagserhebung und einer kumulativen Erhebung. In beiden Tabellen werden dieselben Personen erfasst. Bei der Stichtagserhebung sind drei ausserfamiliär untergebrachte Kinder per 31.12.2022 erfasst. Bei der kumulativen Erhebung sind wiederum die drei untergebrachten Kinder erfasst. Zusätzlich ist jedoch ersichtlich, dass bei Person 1 im Jahr 2022 ein Wechsel von einem Heim in eine Pflegefamilie stattgefunden hat. Bei Person 3 gab es zwei Wechsel im Jahr 2022. Darüber hinaus gibt es eine Person 4, die zum 31.10.2022 die Heimeinrichtung verlassen hat. Diese Person ist in der Stichtagserhebung (Tabelle 4) nicht erfasst, da sie am Stichtag (hier: 31.12.2022) nicht mehr im Heim lebt.

Person ID	Jahrgang	Geschlecht	Wohnsitzkanton	Unterbringungs-typ	Unterbringungs-kanton	Unterbringungs-grundlage
1	2014	Weiblich	BE	Pflegefamilie	AG	JStG
2	2012	Divers	BL	Heim	LU	ZGB
3	2011	Männlich	NW	Sonderschul-internat	LU	ZGB

Tabelle 4: Beispiel für eine Stichtagserhebung

Person ID	Jahrgang	Geschlecht	Wohnsitzkanton	Unterbringungs-typ	Unterbringungs-kanton	Rechtliche Grundlage	Eintritt	Austritt
1	2014	Weiblich	BE	Heim	BE	JStG	28.09.2020	12.05.2022
1	2014	Weiblich	BE	Pflegefamilie	AG	JStG	13.05.2022	-
2	2012	Divers	BL	Heim	LU	ZGB	21.03.2022	-
3	2011	Männlich	NW	Schulheim	SG	ZGB	09.10.2021	18.01.2022
3	2011	Männlich	NW	Sonderschul-internat	ZH	ZGB	19.01.2022	26.12.2022
3	2011	Männlich	NW	Schulheim	ZH	ZGB	27.12.2022	-
4	2004	Weiblich	FR	Heim	GE	ZGB	25.06.2017	31.10.2022

Tabelle 5: Beispiel für eine kumulative Erhebung

Fallbezogene und aggregierte Daten

Für die Entwicklung der Varianten ist auch die Unterscheidung zwischen fallbezogenen und aggregierten Daten von Bedeutung. Bei fallbezogenen Daten sind die erhobenen Informationen an einen Fall bzw. eine Person gekoppelt. Damit kann zum Beispiel ausgesagt werden, dass Fall X weiblich ist, Jahrgang 2009 hat und ihren Wohnsitz im Kanton Bern hat (siehe Tabellen 4 und 5 für fallbezogene Daten). Fallbezogene Daten ermöglichen Analysen, bei denen Variablen miteinander in Beziehung gesetzt werden können. Zum Beispiel, kann analysiert werden, ob es einen

⁶⁶ Im Kanton Bern werden die Daten dreimal jährlich in kumulierter Form durch das kantonale Jugendamt erhoben. Im Kanton Zürich werden die Pflegeverhältnisse laufend und die Heimunterbringungen quartalsweise/jährlich durch das Amt für Jugend und Berufsberatung erhoben. Im Kanton St. Gallen werden die Daten alle vier bis fünf Jahre für die Bedarfsplanung durch das Amt für Soziales erhoben. Im Kanton Thurgau werden die Daten einmal jährlich (per 31. Dezember) erhoben.

⁶⁷ In der Jugendstrafvollzugsstatistik der vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen und der Sanktionen (JUSAS) werden die Daten einmal jährlich mit Stichtag 30. November erhoben. Für die Opferhilfestatistik werden die Daten jährlich per 31. Dezember erhoben.

Zusammenhang zwischen Geschlecht und rechtlicher Grundlage der Unterbringung gibt. Bei aggregierten Daten werden die Fälle hingegen entlang der Variablen zusammengefasst und lassen somit keinen Fallbezug mehr zu. Die Datenstruktur orientiert sich nicht am Fall, sondern an den Variablen. Tabelle 6 zeigt ein Beispiel für aggregierte Daten. In diesem fiktiven Beispiel handelt es sich um aggregierte Informationen von 5'000 ausserfamiliär untergebrachten Kindern anhand der Variablen Geschlecht, Unterbringungstyp und Unterbringungsgrundlage.

Variable	Geschlecht			Unterbringungstyp			Unterbringungsgrundlage		
	Weiblich	männlich	divers	Heim	Pflegefamilie	Sonderpädagogische Institution	ZGB	JStG	Keine/andere Grundlage
Anzahl	2'011	2'820	169	2'734	914	1'352	1'655	233	3'112

Tabelle 6: Beispiel für aggregierte Daten

IT-Schnittstellen

Die für eine gesamtschweizerische Statistik benötigten Daten würden sich je nach Variante aus den relevanten Fallführungssystemen eines Kantons (die Fallführungssysteme unterscheiden sich häufig je nach Unterbringungsbereich innerhalb eines Kantons), kantonalen Datenbeständen (z.B. kantonale Datenbanken oder Statistiken, die mehrere Unterbringungsbereiche berücksichtigen) und den bestehenden nationalen Statistiken des Bundesamtes für Statistik und Staatssekretariat für Migration zusammensetzen. Die bestehenden Softwarelösungen auf kantonaler und nationaler Ebene sind den jeweiligen Strukturen und Bedarfen angepasst. Eine neue nationale Statistik muss auf diese bestehenden Lösungen Rücksicht nehmen und idealerweise Schnittstellen zur Verfügung stellen, damit die Daten von allen Datenlieferanten in gleicher Form und möglichst effizient sowie fehlerfrei bezogen werden können. Jedoch muss in Betracht gezogen werden, dass die Realisierung von Schnittstellen nicht nur technisch aufwendig ist, sondern dass eine grosse Heterogenität bzgl. der Softwarelösungen in den Kantonen besteht. Zudem handelt es sich in der Regel um private Softwareanbieter, was deren Mitwirkungsbereitschaft bei der Programmierung der Softwarelösungen erfordert.

Schnittstellen haben hohe Investitionskosten, reduzieren jedoch Aufwand und Fehler bei der Datenlieferung. In der Regel werden die Daten beim Datenlieferanten in einem vorgegebenen Format (z.B. Excel, CSV) exportiert, so dass der Datenempfänger die Datei einlesen kann. Wird auf eine Schnittstelle verzichtet, müssen die Datenlieferanten die Datenexporte selbst zusammensetzen und in das vom Datenempfänger gewünschte Format bringen oder fallbezogene Informationen in eine Maske eingeben, wobei beide Vorgehensweisen mit hohem Aufwand und erhöhter Fehleranfälligkeit verbunden sind. Zudem kann es zu Verzögerungen bei der Datenübermittlung und -veröffentlichung kommen, da die Erstellung des Exports mehr Zeit in Anspruch nimmt. Angesichts der Komplexität einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder ist eine Standardisierung der Datenlieferung in allen drei Varianten unabdinglich. Diese Standardisierung kann entweder über eine programmierte Schnittstelle oder über eine Nachbearbeitung durch Personal erreicht werden.

Um den Koordinationsaufwand für das Bundesamt für Statistik zu reduzieren, wäre eine Lösung mit nur einem Datenlieferant pro Kanton sinnvoll. Diese Stelle würde die Daten für alle Unterbrin-

gungsbereiche, die von den Kantonen abgedeckt werden, zusammenstellen, prüfen und versenden. Bei einer automatisierten Lösung kommunizieren die IT-Systeme der Kantone mit dem Bund selbstständig miteinander (sog. System-System Schnittstelle) und ohne manuelle Arbeit durch Personal (z.B. Datenversand). Nach den vorliegenden Informationen kann für eine geringe Anzahl von Variablen auf bestehende Software-Lösungen beim Bundesamt für Statistik zurückgegriffen werden. Bei einer grösseren Anzahl von Variablen müsste hingegen eine neue Applikation beim Bundesamt für Statistik entwickelt werden. Dies ist zeit- und kostenintensiv und erfordert in der Regel eine WTO-Ausschreibung.

7.2 Varianten

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 7.1 dargelegten Grundlagen und Überlegungen wurden drei Varianten einer nationalen Statistik zu ausserfamiliär unterbrachten Kindern in der Schweiz entwickelt (7.2.1 Variante «Start»; 7.2.2 Variante «Basis»; 7.2.3 Variante «Erweitert»)⁶⁸. Diese Varianten unterscheiden sich einerseits hinsichtlich der erhobenen Variablen und andererseits bezüglich der Bedingungen der Datenerhebung. Die Menge der gesammelten Daten und die Auswertungsmöglichkeiten nehmen dabei von Variante zu Variante zu.

7.2.1 Variante «Start»

Die Variante «Start» hat zum Ziel, eine statische Grundübersicht über alle ausserfamiliär untergebrachten Kinder in der Schweiz zu bieten. Damit entspricht diese Variante den Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses (vgl. Vereinte Nationen 2021). Diese Variante ermöglicht es, Trends in den verschiedenen Unterbringungsbereichen auf kantonaler und nationaler Ebene nach verschiedenen Gesichtspunkten darzustellen. Damit können Bedarfe erkannt werden, auf die kantonale und nationale Massnahmen reagiert werden kann. Für die Wissenschaft würde diese Variante wichtige Informationen liefern, um ein Bild über die Grundgesamtheit von ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz zu erhalten. Dies würde es der Forschung erlauben, verlässlichere Aussagen über die Repräsentativität von Stichproben zu machen. Darüber hinaus könnten Sekundäranalysen durch Forschende durchgeführt werden, auch wenn diese aufgrund der geringen Anzahl der Variablen eingeschränkt sind.

Variablen und Datenerhebung

Die Variante «Start» beinhaltet die Variablen Geburtsjahr⁶⁹, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp und die Unterbringungsgrundlage (siehe Tabelle 7). Zudem ist die Lieferung der Daten für die Kantone verpflichtend. Bei der Variante «Start» handelt es sich um eine jährliche Stichtagserhebung, welche alle Kinder zwischen 0-17.99 Jahre, die zu einem festgelegten Datum ausserfamiliär untergebracht sind, erfasst. Die Daten, welche von den Kantonen geliefert werden müssen, werden mit ihren bestehenden Software-Lösungen exportiert und

⁶⁸ Siehe Anhang 11.10 für einen übersichtlichen Vergleich der drei Varianten.

⁶⁹ Die Erhebung des Geburtsjahrs hat im Vergleich zum Alter eine Reihe von Vorteilen. In der Regel wird in den Fallführungssystemen der Kantone das Geburtsdatum und nicht das Alter erhoben. Die Kantone müssen dementsprechend keine Rechenoperation durchführen von Geburtsdatum auf Alter. Eine Rechenoperation birgt nicht nur das Risiko eines Rechenfehlers, sondern auch das der Verwendung eines falschen Referenzdatums für die Berechnung des Alters. Da im Rahmen einer nationalen Statistik auch auf Daten aus nationalen Statistiken verwendet werden würden, müsste eine Harmonisierung des Referenzdatums für die Berechnung des Alters vereinbart werden. Dies ist mit der Verwendung des Geburtsjahres nicht notwendig.

anschliessend der nationalen Stelle übermittelt. In dieser Variante werden fallbezogene Daten erhoben.

Variablen	Variante «Start»
Geburtsdatum	✓
Geschlecht	✓
Wohnsitzkanton	✓
Unterbringungskanton	✓
Unterbringungstyp <i>Kinder- und Jugendheim; Stationäre sonderpädagogische Institution; Massnahmenzentrum; Pflegefamilie; Psychiatrische Klinik; Asyleinrichtung</i>	✓
Unterbringungsgrundlage <i>ZGB, JStG, AsylG, OHG, ohne behördliche Anordnung (freiwillige / vereinbarte Unterbringung), andere</i>	✓
Eintrittsdatum	✗
Austrittsdatum	✗
AHV-, ZEMIS-Nummer	✗
Aufenthaltsort vor Eintritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✗
Aufenthaltsort nach Austritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✗
Grund für den Austritt <i>Ziele erreicht; Wechsel der Unterbringung; Volljährigkeit; Abbruch; etc.</i>	✗
Erhebungsart	Stichtag <i>(Anz. Personen)</i>
Datentyp	Fallbezogene Daten
Datenübermittlung	Manuell <i>(z.B. Excel / CSV / XML)</i>
Altersbereich	0 - 17.99
Erhebungsfrequenz	jährlich
Teilnahme	Verpflichtend

Tabelle 7: Übersicht Variante «Start»

Tabelle 8 zeigt, welche Datenlieferanten für welche Variablen und Unterbringungstypen zuständig wären. In der Tabelle wird ersichtlich, dass zu den Unterbringungen von UMA/MNA keine Informationen zum Unterbringungskanton und -typ erhoben werden würden. Das SEM, welches die Daten zu den UMA/MNA liefern würde, verfügt nicht über Informationen zu Unterbringungen auf kantonaler Ebene. UMA/MNA können gemäss vorliegenden Angaben auch ausserhalb des zuständigen Kantons untergebracht werden. Diese Informationen müssten dementsprechend von den Kantonen geliefert werden und anschliessend mit den Daten des SEM mit Hilfe eines Identifikators verknüpft werden. Da in der Variante «Start» jedoch kein solcher Identifikator erhoben wird, ist dies nicht möglich. Eine alternative Lösung wäre es, dass die Kantone die Daten zu den UMA/MNA liefern. Dies wäre jedoch mit einem viel grösseren Aufwand für die Kantone und auch für den Bund verbunden. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegender, die Variante «Basis» mit

diesen beiden fehlenden Informationen vorzuziehen, damit die Entwicklungszeit und der Aufwand für die Datenerhebung möglichst gering bleiben.

	<i>Heimpflege (ohne JStG)</i>	<i>Stationäre Unterbringungen nach JStG</i>	<i>Familienpflege (ohne JStG)</i>	<i>Sonder- pädagogik und Behinderung</i>	<i>Unterbringung von UMA/MNA</i>	<i>Stationäre Kinder- und Jugend- psychiatrie</i>
Geburtsjahr	Kantone	JUSAS (BFS)	Kantone	Kantone	Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM)	SpiGes (BFS)
Geschlecht						
Wohnsitzkanton						
Unterbringungs- kanton					-	
Unterbringungstyp					-	
Unterbringungs- grundlage	Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM)					

Tabelle 8: Variablen und Datenlieferanten der Variante «Start»

Auswertungsmöglichkeiten

Folgende Auswertungen lassen sich unter anderem mit der Variante «Start» vornehmen:

- Wie viele Kinder sind zum jährlichen Stichtag ausserfamiliär untergebracht?
- Wie viele der Unterbringungen sind angeordnet und wie viele vereinbart?
- Wie viele Kinder sind – differenziert nach Alter, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton und Unterbringungstyp untergebracht?
- Inwiefern hat die Anzahl untergebrachter Kinder nach differenziert nach Alter, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton und Unterbringungstyp über mehrere Jahre zu oder abgenommen? (erst ab zwei Erhebungsjahre möglich)

Limitationen

Die Limitationen der Variante «Start» ergeben sich aus der geringen Anzahl von Variablen, der Erhebung in Form einer Stichtagserhebung und dem Fokus auf Personen und nicht etwa Personen und Unterbringungen. Die Anzahl der untergebrachten Personen zum Stichtag entspricht nicht der Anzahl untergebrachter Personen eines ganzen Jahres. Die zu erwartende Abweichung ist jedoch mit Verweis auf Erfahrungen in anderen Statistiken⁷⁰ als moderat einzustufen. Über die Dauer oder die Anzahl von Unterbringungen (z.B. Bei mehreren Unterbringungen pro Jahr) können keine Erkenntnisse gewonnen werden. Darüber hinaus ist es aufgrund des fehlenden Personenidentifikators nicht möglich, Fallverläufe zu analysieren und Zusammenhänge zwischen verschiedenen Unterbringungs-bereichen zu untersuchen.

Aufwand

⁷⁰ z.B. JUSAS.

Der Aufwand für die Entwicklung- und Implementierung der Variante «Start» auf kantonaler Ebene besteht vorrangig darin, die notwendigen Variablen für die Unterbringungsbereiche Heimpflege (ohne JStG), Familienpflege (ohne JStG) und Sonderpädagogik und Behinderung zu erheben, zentral zu sammeln, zu validieren und für die Zustellung an die nationale Stelle vorzubereiten. Da derzeit nicht alle Kantone auf kantonaler Ebene über Daten zu Unterbringungen in Pflegefamilien verfügen, bedeutet die Datenerhebung für diese Kantone im Bereich der Familienpflege einen erheblichen Mehraufwand. In einigen Kantonen müsste dafür auch die kommunale Ebene einbezogen werden, was u.U. mit Anpassungen kantonalrechtlicher Regelungen verbunden sein kann. Darüber hinaus sind in einigen Kantonen andere Ämter oder Departemente für den Bereich Sonderpädagogik und Behinderung zuständig, welche in die Datenerhebung einbezogen werden müssten⁷¹. Nach vorliegenden Informationen aus den Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen werden Minderjährigen aus dem Bereich Sonderpädagogik und Behinderung teilweise in Einrichtungen für Erwachsene untergebracht, weil die obligatorische Schulzeit erreicht wurde. Dies kann den Aufwand für die Erhebung der Daten für die Kantone erhöhen. Auf Bundesebene müsste eine Stelle geschaffen werden, bei der die kantonalen und nationalen Daten zusammenlaufen. Dafür braucht es ein entsprechendes Konzept mit Datenstandards und Prozessen sowie Vereinbarungen bzw. Verträgen mit den nationalen Datenlieferanten. Notwendige Anpassungen auf Gesetzesebene für die Variante «Start» werden in Kapitel 8.3.3 erläutert.

7.2.2 Variante «Basis»

Die Variante «Basis» soll ein Überblick über alle ausserfamiliär untergebrachten Kinder in der Schweiz ermöglichen und zusätzlich die Dynamiken der Unterbringungen während eines Jahres abbilden können. Mit der Variante «Basis» werden im Vergleich zur Variante «Start» mehr Variablen und somit differenziertere Informationen zu ausserfamiliären Unterbringungen erhoben, welche für die kantonalen Verwaltungen von grossem Nutzen für Entwicklung und Steuerung dieses Bereichs sind. Auf nationaler Ebene ermöglichen die Daten ein umfassenderes Verständnis der Systemzusammenhänge zwischen unterschiedlichen Unterbringungstypen. Die Forschung kann mit den Daten dieser Variante verschiedene Fragestellungen im Rahmen von Sekundäranalysen beantworten und somit zu einer Wissenserweiterung im Bereich von ausserfamiliären Unterbringungen in der Schweiz beitragen. Neben einer differenzierten Auswertung von Unterbringungen, können mittels der AHV- bzw. ZEMIS-Nummer auch Fallverläufe analysiert werden.

Variablen und Datenerhebung

In der Variante «Basis» werden analog zur Variante «Start» die Variablen Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp und die Unterbringungsgrundlage erhoben. Anstatt dem Geburtsjahr wird jedoch das Geburtsdatum erhoben. Zusätzlich werden das Ein- und Austrittsdatum sowie die AHV- bzw. ZEMIS-Nummer erhoben (siehe Tabelle 9). Die Variante «Basis» schliesst alle Kinder und Jugendlichen bis zum Erreichen des 18. Geburtstages (0-17.99 Jahre) mit ein. Die Daten werden im Vergleich zur Variante «Start» in kumulativer Form erhoben. Dementsprechend werden die Anzahl untergebrachter Personen sowie die Anzahl Unterbringungen über ein ganzes Jahr erhoben. Aufgrund der erhöhten Komplexität von

⁷¹ Z.B. das Bildungsdepartement oder das Amt für Volksschule.

kumulativen Daten werden für den Export neue oder angepasste Schnittstellen bei den Kantonen programmiert, um einen einheitlichen Datenexport zu garantieren.

Variablen	Variante «Basis»
Geburtsdatum	✓
Geschlecht	✓
Wohnsitzkanton	✓
Unterbringungskanton	✓
Unterbringungstyp <i>Kinder- und Jugendheim; Stationäre sonderpädagogische Institution; Massnahmenzentrum; Pflegefamilie; Psychiatrische Klinik; Asyleinrichtung</i>	✓
Unterbringungsgrundlage <i>ZGB, JStG, AsylG, OHG, ohne behördliche Anordnung (freiwillige / vereinbarte Unterbringung), andere</i>	✓
Eintrittsdatum	✓
Austrittsdatum	✓
AHV-, ZEMIS-Nummer	✓
Aufenthaltort vor Eintritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✗
Aufenthaltort nach Austritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✗
Grund für den Austritt <i>Ziele erreicht; Wechsel der Unterbringung; Volljährigkeit; Abbruch; etc.</i>	✗
Erhebungsart	Kumulativ <i>(Anz. Personen + Unterbringungen im Jahr)</i>
Datentyp	Fallbezogene Daten
Datenübermittlung	Manuell <i>(z.B. Excel / CSV / XML)</i>
Altersbereich	0 - 17.99
Erhebungsfrequenz	jährlich
Teilnahme	Verpflichtend

Tabelle 9: Übersicht Variante «Basis»

In Tabelle 10 ist dargestellt, welche Datenlieferanten für welche Variablen und Unterbringungstypen zuständig wären. In der Tabelle wird auch ersichtlich, dass zu den Unterbringungen auf Grundlage des JStG keine AHV-Nummer vorliegen würde, weil diese im Rahmen der JUSAS nicht erhoben wird. Zudem zeigt sich, dass die Informationen zu den Unterbringungen von UMA/MNA teilweise vom SEM und teilweise von den Kantonen geliefert werden müssten, da das SEM nicht über Informationen zu den Unterbringungen auf kantonaler Ebene verfügt. Da in dieser Variante die ZEMIS-Nummer erhoben wird, können diese kantonalen und nationalen Daten eindeutig verknüpft werden.

	Heimpflege (ohne JStG)	Stationäre Unterbringungen nach JStG	Familienpflege (ohne JStG)	Sonder- pädagogik und Behinderung	Unterbringung von UMA/MNA	Stationäre Kinder- und Jugendpsy- chatrie
Geburtsdatum	Kantone	JUSAS (BFS)	Kantone	Kantone	Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM)	SpiGes (BFS)
Geschlecht					Kantone	
Wohnsitzkanton					Kantone	
Unterbringungs- kanton					Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM)	
Unterbringungs- typ					Kantone	
Unterbringungs- grundlage					Kantone	
Eintrittsdatum					Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM) und Kantone	
Austrittsdatum						
AHV-/ZEMIS-Nr.					-	

Tabelle 10: Variablen und Datenlieferanten der Variante «Basis»

Auswertungsmöglichkeiten

Durch die in der Variante «Basis» neu eingeführten vier Variablen (Geburtsdatum, Ein- und Austrittsdatum, AHV-, ZEMIS Nummer) und die kumulative Erhebungsform lassen sich mit dieser Variante, zusätzlich zu den Auswertungsmöglichkeiten der Variante «Start», unter anderem folgende Fragen beantworten:

- Wie lange sind Kinder in der Schweiz im Durchschnitt ausserfamiliär untergebracht?
- Inwiefern unterscheidet sich die durchschnittliche Unterbringungs-dauer, z.B. in der Heim- und Familienpflege oder zwischen den Kantonen?
- Wie viele Kinder haben in einem Jahr von einer Pflegefamilie in eine Heimeinrichtung gewechselt?
- Wie alt sind die Kinder im Durchschnitt, wenn sie untergebracht werden, und in welchem Alter treten sie durchschnittlich aus der ausserfamiliären Unterbringung aus?
- In welchem Monat beginnen und enden die meisten Unterbringungen?
- Wie viele Kinder haben mehrere Unterbringungen hintereinander durchlaufen?
- Unterscheiden sich Fallverläufe nach Geschlecht, Kanton oder rechtlicher Grundlage?

Limitationen

Obwohl mit der Erhebung der AVH- bzw. ZEMIS-Nummer Fallverlaufsanalysen möglich werden, braucht es nach Implementierung der Statistik einige Jahre bis erste aussagekräftige Fallverlaufsanalysen durchgeführt werden können, da pro Erhebungszeitpunkt jeweils nur das vergangene Jahr erfasst wird. Durch das Fehlen der AHV-Nummer⁷² in der JUSAS können Jugendliche, die auf der Grundlage des JStG untergebracht sind, nicht in Fallverlaufsanalysen miteinbezogen werden.

Aufwand

Der Aufwand für die Entwicklung- und Implementierung der Variante «Basis» auf kantonaler Ebene besteht vorrangig darin, die notwendigen Variablen für die Unterbringungsbereiche Heimpflege (ohne JStG), Familienpflege (ohne JStG), Sonderpädagogik und Behinderung und Asyl zu erheben, zentral zu sammeln, zu validieren und für die Zustellung an die nationale Stelle vorzubereiten. Im Gegensatz zu Variante «Start» wird diesbezüglich von einem deutlich grösseren Aufwand ausgegangen, weil die Daten in kumulativer Form vorliegen und mehr Variablen erhoben werden müssen. Analog zur Variante «Start» ist in einigen Kantonen von einem grossen Aufwand bzgl. der Erhebung von Daten zu Unterbringungen in Pflegefamilien auszugehen, weil die Zuständigkeit auf kommunaler Ebene angesiedelt ist. Die Daten zur Unterbringung von UMA/MNA liegen gemäss vorliegenden Informationen in den Kantonen bereits zentralisiert vor. Die notwendigen Informationen (siehe Tabelle 10) müssten von der zuständigen kantonalen Aufsichtsstelle (inkl. ZEMIS-Nummer für das Matching) an die für die Datensammlung zuständige kantonale Abteilung geliefert werden. Für den Export der Daten an die nationale Stelle, ist in dieser Variante die Programmierung einer entsprechenden Schnittstelle vorgesehen. Diese muss pro Kanton individuell entwickelt werden. Auf Bundesebene müsste eine Stelle geschaffen werden, in der die kantonalen sowie nationalen Daten zusammenlaufen. Die Daten zur Unterbringung von UMA/MNA müssten via ZEMIS-Nummer zusammengeführt werden, weil die Informationen zur Unterbringung von den Kantonen stammen. Für diese Aufgaben braucht es ein entsprechendes Konzept mit Datenstandards und Prozessen sowie Vereinbarungen bzw. Verträgen mit den nationalen Datenlieferanten (z.B. in Form von Verwaltungsanträgen⁷³). Notwendige Anpassungen auf Gesetzesebene für die Variante «Basis» werden in Kapitel 8.3.4 erläutert.

7.2.3 Variante «Erweitert»

Mit der Variante «Erweitert» werden Daten erhoben, die als Grundlage für das Monitoring, Steuerungsfragen und die Entscheidungsfindung in Planungs- und Strategiefragen auf kantonaler und regionaler Ebene genutzt werden können. Die Variante «Erweitert» hat im Vergleich zur Variante «Basis» dahingehend einen grösseren Nutzen, dass sie einerseits über das 18. Lebensjahr hinausgeht und somit eine Verbindung zum Erwachsenenalter und Leaving-Care-Prozessen ermöglicht. Andererseits beinhaltet diese Variante zentrale Informationen, um Ein- und Austritte besser zu verstehen. Diese zusätzlichen Informationen bieten eine noch bessere Grundlage für die Steuerung der Versorgungslandschaft in den Kantonen. Für die Wissenschaft bietet die Variante «Erweitert» mit den zusätzlichen Variablen und der Erweiterung der Altersspanne bis zur Vollendung

⁷² Nicht alle Kantone verfügen über die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für die Lieferung der AHV-Nummer.

⁷³ Ohne Verwaltungsantrag können nur Informationen vom BFS bereitgestellt werden, die keine Rückschlüsse auf ein Individuum zulassen (z.B. AHV-Nummer ist ohne Verwaltungsantrag nicht erhältlich).

des 25. Lebensjahres bessere Möglichkeiten der Auswertung von Fallverläufen, da diese noch besser in einen Kontext gestellt werden können.

Variablen und Datenerhebung

In der Variante «Erweitert» werden wie bei der Variante «Basis» die Variablen Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp und die Unterbringungsgrundlage, Ein- und Austrittsdatum sowie die AHV- bzw. ZEMIS-Nummer erhoben (siehe Tabelle 11). Zusätzlich kommen die Variablen Aufenthaltsort vor Eintritt, Aufenthaltsort nach Austritt und der Grund für den Austritt hinzu. In der Variante «Erweitert» werden im Gegensatz zu den anderen Varianten junge Menschen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres erfasst. Die Erhebung der Daten erfolgt wie in der Variante «Basis» in kumulativer Form. Aufgrund der erhöhten Anzahl an Variablen und der Erhöhung des Alters fließen die Daten in automatisierter Form von den Kantonen zur zuständigen nationalen Stelle mittels einer System-System Schnittstelle (siehe dazu Kapitel 7.1).

Variablen	Variante «Erweitert»
Geburtsdatum	✓
Geschlecht	✓
Wohnsitzkanton	✓
Unterbringungskanton	✓
Unterbringungstyp <i>Kinder- und Jugendheim; Stationäre sonderpädagogische Institution; Massnahmenzentrum; Pflegefamilie; Psychiatrische Klinik; Asyleinrichtung</i>	✓
Unterbringungsgrundlage <i>ZGB, JStG, AsylG, OHG, ohne behördliche Anordnung (freiwillige / vereinbarte Unterbringung), andere</i>	✓
Eintrittsdatum	✓
Austrittsdatum	✓
AHV-, ZEMIS-Nummer	✓
Aufenthaltsort vor Eintritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✓
Aufenthaltsort nach Austritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✓
Grund für den Austritt <i>Ziele erreicht; Wechsel der Unterbringung; Volljährigkeit; Abbruch; etc.</i>	✓
Erhebungsart	Kumulativ <i>(Anz. Personen + Unterbringungen im Jahr)</i>
Datentyp	Fallbezogene Daten
Datenübermittlung	Automatisiert <i>(System - System)</i>
Altersbereich	0 - 24.99
Erhebungsfrequenz	jährlich
Teilnahme	Verpflichtend

Tabelle 11: Übersicht Variante «Erweitert»

Tabelle 12 zeigt, welche Datenlieferanten für welche Variablen und Unterbringungstypen zuständig wären. In der Tabelle wird ersichtlich, dass bei den Unterbringungen nach JStG die Informationen zum Aufenthaltsort vor und nach der ausserfamiliären Unterbringung fehlt. Diese Information könnte mit verhältnismässig grossem Aufwand von den Kantonen (z.B. via Jugendanwaltschaften) erhoben werden. Ein solcher Aufwand scheint jedoch in Anbetracht des Nutzens nicht verhältnismässig zu sein.

	Heimpflege (ohne JStG)	Stationäre Unterbringungen nach JStG	Familienpflege (ohne JStG)	Sonder- pädagogik und Behinderung	Unterbringung von UMA/MNA	Stationäre Kinder- und Jugendpsy- chatrie
Geburtsdatum	Kantone	JUSAS (BFS)	Kantone	Kantone	Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM)	SpiGes (BFS)
Geschlecht					Kantone	
Wohnsitzkanton					Kantone	
Unterbringungs- kanton					Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM)	
Unterbringungs- typ					Kantone	
Unterbringungs- grundlage					Kantone	
Eintrittsdatum					Asylstatistik / UMA-Statistik (SEM) und Kantone	
Austrittsdatum					Asylstatistik (SEM)	
AHV-/ZEMIS-Nr.					Asylstatistik (SEM)	
Aufenthaltsort vor Eintritt					Asylstatistik (SEM)	
Aufenthaltsort nach Austritt					Asylstatistik (SEM)	
Austrittsgrund					JUSAS (BFS)	

Tabelle 12: Variablen und Datenlieferanten der Variante «Erweitert»

Auswertungsmöglichkeiten

Zusätzlich zu den Auswertungsmöglichkeiten in den Varianten «Start» und «Basis» können in der Variante «Erweitert» unter anderem folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie viele Kinder kehren nach einer Heimunterbringung zurück in die Herkunftsfamilie?
- Wie viele Kinder bleiben über das 18. Lebensjahr hinaus ausserfamiliär untergebracht?
- Wie lange bleiben Kinder über das 18. Lebensjahr hinaus in einem Kinder- und Jugendheim? Wie unterscheidet sich dies nach Kanton?
- Was sind die häufigsten Gründe für die Beendigung von ausserfamiliären Unterbringungen?

Limitationen

Analog zur Variante «Basis» braucht es nach Implementierung der Statistik einige Jahr, bis erste aussagekräftige Verlaufsanalysen gemacht werden können, da pro Erhebungszeitpunkt nur das zurückliegende Jahr erfasst wird. Die Erweiterung der Altersspanne bis 24.99 Jahre bringt zwar neue Erkenntnismöglichkeiten mit sich, gleichzeitig gibt es diesbezüglich aber Limitationen. Da im interkantonalen Vergleich grosse Unterschiede bzgl. der gesetzlichen Grundlagen zur Fortführung der Unterbringung über die Volljährigkeit hinaus bestehen, ist der Erweiterung der Statistik bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nur für gewisse Kantone derzeit umsetzbar⁷⁴. So enden Unterbringungen in Pflegefamilien auf Basis der PAVO grundsätzlich mit dem Eintritt der Volljährigkeit, wobei einzelne Kantone in Ausnahmefällen die Möglichkeit einer verlängerten Unterbringung erlauben. Bei stationären Wohnformen im Bereich des Kindesschutz wie auch im Bereich der Sonderpädagogik und Behinderung finden sich sehr heterogene Regelungen. So erlauben einige Kantone die Fortführung der Unterbringung bis zum vollendeten 20. Lebensjahr, andere bis zum 22. Lebensjahr und wieder andere bis zur Vollendung des 25. Lebensjahr, wobei die Fortführung i.d.R. an eine bestehende Ausbildung gebunden ist. Andere Kantone erlauben die Fortführung bis zum Ende der Erstausbildung ohne festgelegte Altersgrenze, wieder andere sehen eine Kombination aus Altersgrenze und Ende der Erstausbildung vor, wobei jenes der beiden Kriterien zählt, welche zuerst eintritt. Zudem gibt es Kantone ohne konkrete Regelungen, so dass individuelle Regelungen getroffen werden.

Aufwand

Der Aufwand für die Entwicklung- und Implementierung der Variante «Erweitert» auf kantonaler Ebene besteht vorrangig darin, die notwendigen Variablen für die Unterbringungsbereiche Heimpflege (ohne JStG), Familienpflege (ohne JStG), Sonderpädagogik und Behinderung sowie Asyl zu erheben, zentral zu sammeln, zu validieren und für die Zustellung an die nationale Stelle vorzubereiten. Diesbezüglich ist der Aufwand für die Kantone nochmals deutlich grösser als bei der Variante «Basis», weil in einem Grossteil der Kantone die notwendigen Variablen noch nicht erhoben werden (siehe Tabelle 2). Darüber hinaus müssten - angesichts der Vergrösserung der Altersspanne auf 24.99 Jahre - weitere Stellen einbezogen werden, weil es aufgrund der Erlangung der Volljährigkeit zu Zuständigkeitswechseln kommt. Für den Versand der Daten an die nationale Stelle, ist in dieser Variante die Programmierung einer automatisierten System-zu-System Schnittstelle vorgesehen. Diese muss in enger Zusammenarbeit zwischen der nationalen Stelle und den Kantonen entwickelt werden. Auf Bundesebene müsste wiederum eine Stelle geschaffen werden, in der die kantonalen sowie nationalen Daten zusammenlaufen. Die Daten zur Unterbringung von UMA/MNA müssten via ZEMIS-Nummer zusammengeführt werden, weil ein Teil der Daten von den Kantonen kommt. In der Variante «Erweitert» müssten zusätzlich Daten von der Statistik des Freiheitsentzugs (BFS) bezogen werden, weil diese die Informationen zu Personen in Gefängnissen und anderen stationären Unterbringungsformen des Justizwesens zwischen 18-24.99 Jahr enthält. Für diese Aufgabe braucht es ein entsprechendes Konzept mit

⁷⁴ Eine Übersicht über die verschiedenen kantonalen Regelungen bietet das «Mapping rechtliche Grundlagen» vom Kompetenzzentrum Leaving Care (2022) URL: <https://leaving-care.ch/rechtliche-grundlagen>.

Datenstandards und Prozessen sowie Vereinbarungen bzw. Verträgen mit den nationalen Datenlieferanten (z.B. in Form von Verwaltungsanträgen). Die notwendigen Anpassungen auf Gesetzesebene für die Variante «Erweitert» werden in Kapitel 8.3.4 erläutert.

8 Einschätzungen zur Machbarkeit der Varianten

Die Entwicklung, Implementierung und Führung der in Kapitel 7 vorgestellten Varianten einer nationalen Statistik ist mit unterschiedlichen Kosten und Gesetzesanpassungen verbunden. In diesem Kapitel werden die Kosten für die Kantone und den Bund sowie die notwendigen Gesetzesanpassungen pro Variante dargestellt.

8.1 Kostenschätzung für die Machbarkeit der Varianten

Die Kosten und der Aufwand für die Entwicklung und Umsetzung sind für die Kantone und den Bund je nach Variante und kantonalen bzw. nationalen Bedingungen unterschiedlich. Folgende Punkte sind in diesem Zusammenhang relevant für die Kostenschätzung:

Kantonale Bedingungen, welche die Kosten und den Aufwand beeinflussen:

- Einwohner:innenzahl des Kantons
- Bestehende Datenlage (z.B. Umfang, Qualität) zu ausserfamiliären Unterbringungen
- Grad der Zentralisierung von bestehenden Datenerfassungen
- Vorhandene Schnittstellen zwischen Zuständigkeitsbereichen
- Bestehende IT-Lösungen
- Gesetzliche Grundlagen (z.B. Datenschutz)

Faktoren, welche die Entwicklungs- und Betriebskosten für die Kantone beeinflussen:

- Entwicklung des Statistikkonzepts
- Software (inkl. Schnittstellen, Pflege der Software)
- Hardware
- Personal
- Koordinationsaufwand innerhalb des Kantons und mit dem Bund
- Erhebung und Validierung der Daten

Faktoren, welche die Entwicklungs- und Betriebskosten für den Bund beeinflussen:

- Entwicklung des Statistikkonzepts
- Entwicklung und Pflege einer Software-Applikation
- Hardware
- Personal
- Koordinationsaufwand mit den Kantonen
- Koordinationsaufwand innerhalb des BFS und mit anderen nationalen Stellen
- Anzahl Datenlieferanten pro Kanton und Qualität der Daten
- Anzahl zu erwartende Fälle

8.1.1 Kantonale Ebene

Als Grundlage für die Berechnung der auf kantonaler Ebene anfallenden Kosten wurden Kriterien herangezogen, die einerseits einen gewichtigen Anteil der anfallenden Kosten für die Kostenschätzung vorhersagen lassen und für die andererseits möglichst genaue und verlässliche Informationen vorliegen. Die Kostenschätzung auf kantonaler Ebene berücksichtigt die Datenerhebung und -lieferung für die Unterbringungsbereiche Heimpflege, Familienpflege sowie Sonderpädagogik und Behinderung. Dies deswegen, weil die Kantone für die Lieferung dieser Daten in allen vorgeschlagenen Varianten zuständig sind. Bei der Kostenschätzung wurde zwischen den Entwicklungs- und Implementierungskosten einerseits und den laufenden Kosten nach der Inbetriebnahme andererseits unterschieden. Folgende Dimensionen wurden für die Kostenschätzung auf kantonaler Ebene im Schätzungsmodell berücksichtigt:

- Anzahl 0–17-jährige Personen im Kanton (Quelle: Daten des BFS 2022)
- Anzahl stationäre Einrichtungen im Kanton⁷⁵ (Quelle: Datenbank von heiminfor.ch, Anpassungen wenn präzisere Informationen vorlagen)
- Anzahl der zuständigen Stellen für die Datenerfassung im Kanton (Quelle: Informationen auf der Online-Umfrage und den Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen)
- Zentralität der Datenerfassung im Kanton (Quelle: Informationen auf der Online-Umfrage und den Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen)
- Aktuelle Verfügbarkeit von Daten zu ausserfamiliären Unterbringungen in den Kantonen (Quelle: Informationen auf der Online-Umfrage und der Dokumentenanalyse)
- Vorhandene Variablen zu ausserfamiliären Unterbringungen in den aktuellen Datenerfassungen der Kantone (Quelle: Informationen auf der Online-Umfrage und der Dokumentenanalyse)

Basierend auf diesen sechs Dimensionen (sog. Indexkategorien) wurde ein Kostenschätzungsmodell in Form eines Index entwickelt (siehe Tabelle 13). Für jede Dimension wurden einerseits die «Tasks» definiert. Die Tasks beschreiben die zu erfüllenden Aufgaben pro Dimension. Andererseits wurde eine Bewertungsskala definiert (sog. Indexwert), mit dessen Hilfe die Kosten für jeden einzelnen Kanton skaliert werden konnten. Je höher der Indexwert für einen Kanton ist, desto höher sind die Entwicklungs- und Implementierungskosten sowie die laufenden Kosten nach Inbetriebnahme. Zusätzlich wurden die Indexkategorien gewichtet. Die Indexkategorien «Anzahl 0–17-jährige Personen» und «Anzahl stationäre Einrichtungen» wurde doppelt gewichtet, da sie die Grösse eines Kantons berücksichtigen, welche das Fundament für die Kostenschätzung bildet.

⁷⁵ Für die Anzahl Pflegeverhältnisse pro Kanton liegen keine verlässlichen Informationen vor, welche in den Index hätten miteinbezogen werden können. Über die Anzahl der 0-17-jährigen Personen wird dies teilweise berücksichtigt.

Nr.	Indexkategorien	Tasks	Indexwert	Gewichtung
1	Anzahl 0–17-jährige Personen	Dateneingabe und Validierung pro Fall	2 = 0-30'000 4 = 30'001-99'999 6 = 100'000 und mehr	2x
2	Anzahl stationäre Einrichtungen	Koordination der Datensammlung mit den Einrichtungen	2 = 0-10 4 = 11-49 6 = 50 und mehr	2x
3	Anzahl zuständige Stellen für Datenerfassung	Koordinationsaufwand zwischen den zuständigen Stellen (Datenaustausch)	1 = 1 Stelle 2 = 2-3 Stellen 3 = 4 und mehr Stellen	1x
4	Zentralität der Datenerfassung	Zusammenführung der Daten für die Validierung und Versendung an das BFS	1 = zentral 2 = Teilweise zentral 3 = nicht zentral	1x
5	Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich	Erhebung fehlender Daten	1 = für Heim, Sonderschulheim, Pflegefamilie 2 = für ein oder zwei Unterbringungsbereiche 3 = für keinen Unterbringungsbereich	1x
6	Vorhandene Variablen pro Variante	Einführung und Erhebung fehlender Variablen	1 = (fast) alle Variablen 2 = Teil der Variablen 3 = (fast) keine Variablen	1x

Tabelle 13: Index für die Kostenschätzung auf Kantonebene

Für jeden Kanton wurde ein individueller Indexwert auf Grundlage der in Tabelle 13 aufgeführten Indexkategorien mit den zugrunde liegenden Tasks berechnet⁷⁶. Anschliessend wurde der Indexwert mit einem Kostenbetrag multipliziert. Weil mit jeder Variante der Aufwand aufgrund der höheren Komplexität steigt, erhöht sich der Kostenbetrag pro Indexpunkt. Die Variante «Start» hat den kleinsten Betrag pro Indexpunkt, weil die wenigsten Variablen erhoben werden, es eine reine Stichtagserhebung ist und keine neuen Schnittstellen programmiert werden müssen. In der Variante «Basis» hingegen müssen die Kantone mehr Variablen erfassen, die Daten kumulativ erheben, eine neue Schnittstelle einführen und Daten zu den UMA/MNA liefern. Schliesslich erhöht sich der Indexbetrag in der Variante «Erweitert» nochmals erheblich, da noch mehr Variablen erhoben werden müssen, das Alter von 17.99 auf 24.99 erhöht wird und eine aufwendige System-zu-System Schnittstellenlösung entwickelt und implementiert werden muss. Der Kostenbetrag pro Indexpunkt pro Variante wurde folgendermassen festgelegt⁷⁷:

- Kosten pro Indexpunkt für Variante «Start»: 20'000 Fr.
- Kosten pro Indexpunkt für Variante «Basis»: 25'000 Fr.
- Kosten pro Indexpunkt für Variante «Erweitert»: 35'000 Fr.

⁷⁶ Siehe Anhang 11.4 bis 11.7 für die Kostenschätzungen pro Kanton und Variante.

⁷⁷ Als Referenzwert wurden die Kosten für die Entwicklung und Implementierung einer Datenbank im Kontext der stationären Kinder- und Jugendhilfe des Kantons Luzern verwendet.

Abbildung 2 gibt eine Übersicht über die geschätzten Entwicklungs- und Implementierungskosten pro Variante. Die Balken stellen die Spannweite der Kosten dar. Dies bedeutet, dass der Kanton mit den niedrigsten Investitionsaufwand in der Variante «Start» mit geschätzten Kosten von 160'000 Franken und der Kanton mit dem höchsten Aufwand mit 360'000 Franken rechnen muss. Zusätzlich sind die durchschnittlichen Kosten über alle Kantone hinweg pro Variante dargestellt. Die durchschnittlichen Kosten für die Variante «Start» belaufen sich auf 265'000 Franken pro Kanton. Die in der Abbildung 2 dargestellten Kosten umfassen die komplette Entwicklungs- und Implementierungszeit in den Kantonen, die sich in der Regel über mehrere Jahre erstrecken und mit jeder Variante zunimmt.

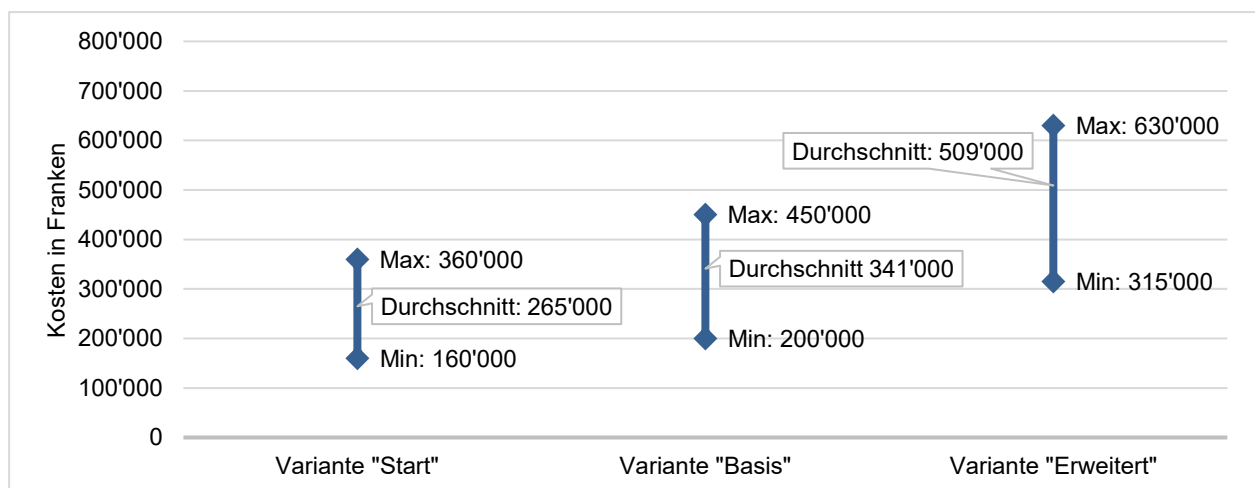


Abbildung 2: Geschätzte Implementierungskosten auf kantonaler Ebene pro Variante

Die Gesamtkosten für die Entwicklung und Implementierung der Statistik für alle Kantone zusammen belaufen sich für die Variante «Start» auf 6'900'000 Franken, für die Variante «Basis» auf 8'875'000 Franken und für die Variante «Erweitert» auf 12'705'000 Franken. Diese Kosten verteilen sich auf mehrere Jahre, da es sich bei der Entwicklungs- und Implementierungsphase um mehrjährige Projekte handelt.

Neben den Entwicklungs- und Implementierungskosten wurden auch die jährlich anfallenden laufenden Kosten geschätzt, welche die Kantone für die Pflege der Statistik und die Datenlieferung aufwenden müssen. Dies wurde in den folgenden vier Schritten realisiert:

1. Zuerst wurde für jeden Kanton der Aufwand für die Erhebung und Lieferung der Daten pro Variante geschätzt, jedoch ohne Berücksichtigung des IST-Zustandes. Dazu wurden die ersten drei Kategorien des Kostenindex verwendet (siehe Tabelle 13):
 - Anzahl 0–17-jährige Personen (Indexwert: 2,4,6)
 - Anzahl stationäre Einrichtungen (Indexwert: 2,4,6)
 - Anzahl zuständige Stellen für Datenerfassung (Indexwert: 1,2,3)

Diese drei Kategorien legen die Rahmenbedingungen für einen Kanton fest. Je höher die Summe des Indexwertes dieser drei Kategorien ist, desto höher ist der grundsätzliche Aufwand für einen Kanton, diese Daten zu sammeln, da die Rahmenbedingungen mehr Aufwand generieren. Der kleinste Wert der Summe dieser drei Kategorien wäre $2+2+1 = 5$, was einem Kanton mit wenigen 0-17-Jährigen (d.h. 0 - 30'000 Kinder), mit wenig oder keinen Einrichtungen (d.h. 0 – 10 Einrichtungen) und mit nur einer für die Datenerhebung zuständigen Stelle entsprechen würde. Der höchste Wert wäre $6+6+3 = 15$. Dieser Wert würde auf einen Kanton mit sehr vielen 0-17-Jährigen (d.h. 100'000 und mehr Kinder), mit vielen stationären Einrichtungen (d.h. 50 und mehr) und vielen für die Datenerhebung zuständigen Stellen im Kanton (d.h. 4 und mehr Stellen) zutreffen.

2. In einem zweiten Schritt wurde der Aufwand in Stellenprozente umgerechnet. Als Referenzgrößen dienten die Angaben zum aktuellen Personalaufwand aus den Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen und dem Online-Fragebogen. Mit diesen Angaben wurden der Berechnungsschlüssel angepasst. Um möglichst genau an die Referenzwerte heranzukommen, erwies es sich als optimal, den Indexwert aus dem ersten Schritt zu halbieren und mit 10 zu multiplizieren. Bei einem Indexwert von 9 ergibt sich folgende Berechnung: $(9/2)*10 = 45$ Stellenprozente.
3. In einem dritten Schritt wurde der IST-Zustand bezüglich der bereits laufenden Datenerhebungen in den Kantonen in die Schätzung einbezogen. Dazu wurden die Indexkategorien 4 bis 6 aus dem Kostenindex verwendet. Diese messen den Aufwand zur Erfüllung der Anforderungen pro Variante (siehe Tabelle 13).
 - Zentralität der Datenerfassung (Indexwert: 1,2,3)
 - Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich (Indexwert: 1,2,3)
 - Vorhandene Variablen pro Variante (Indexwert: 1,2,3)

Der kleinste Indexwert beträgt $1+1+1 = 3$. Ein Kanton mit dem kleinsten Indexwert hat bereits eine zentrale Datenerfassung und verfügt bereits über Daten zur Heimpflege, zur Familienpflege und zum Bereich Sonderpädagogik und Behinderung. Ausserdem liegen bereits alle oder fast alle Variablen pro Variante vor. Dies bedeutet, dass die zusätzlichen Personalkosten für diesen Kanton nicht sehr hoch sind. Ein hoher Wert im Index bedeutet hingegen, dass die zusätzlichen Personalkosten höher ausfallen werden, da der Sprung zum IST-Zustand grösser ist. Zur Veranschaulichung kann das Beispiel aus dem zweiten Schritt fortgeführt werden: Für den Beispielkanton wurde ein Personalaufwand von 45 Stellenprozenten geschätzt. Geht man davon aus, dass dieser Kanton im dritten Schritt einen Indexwert von $2+3+1 = 6$ hat, so ergibt sich folgende Rechnung: $45 \text{ Stellenprozente} * 0.6 = \text{zusätzliche } 27 \text{ Stellenprozente zum IST-Zustand}$.

4. In einem vierten und letzten Schritt wurden die zusätzlich benötigten Stellenprozente pro Kanton und pro Variante in Personalkosten umgerechnet. Als Richtwert wurden die Personalkosten für eine Stelle als wissenschaftliche:r Mitarbeiter:in verwendet. Hierfür wurden die berechneten zusätzlich benötigten Stellenprozente aus dem dritten Schritt mit

dem Faktor Fr. 1'300 multipliziert. Die für den Beispielkanton im dritten Schritt berechneten Stellenprozente würde sich dann wie folgt berechnen: 27 Stellenprozente * Fr. 1'300 = **Fr. 35'100**. Abbildung 3 zeigt die geschätzten laufenden Kosten auf der kantonalen Ebene pro Variante.

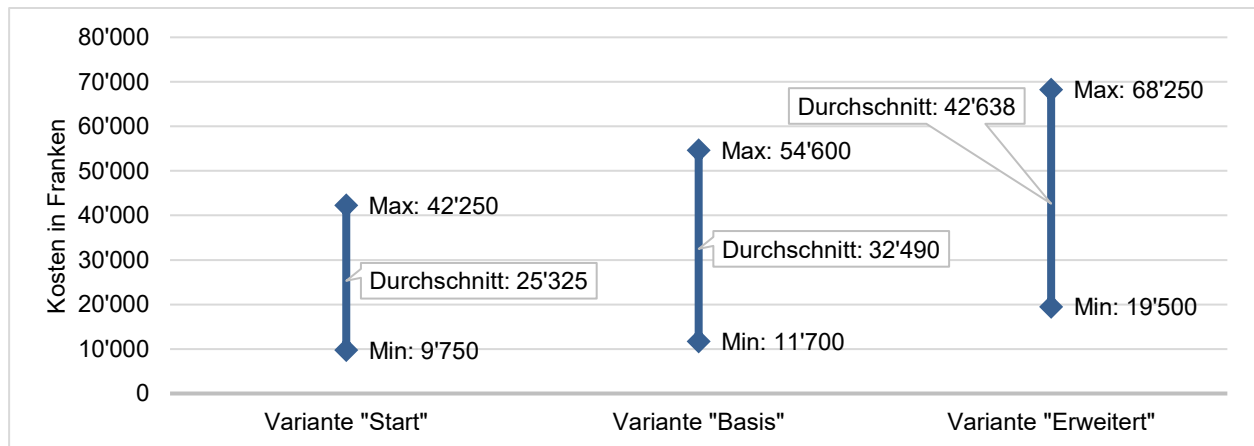


Abbildung 3: Geschätzte laufende Kosten auf kantonaler Ebene pro Variante

Die Summe aller laufenden Kosten für alle 26 Kantone pro Jahr beläuft sich für die Variante «Start» auf 658'450 Franken, für die Variante «Basis» auf 844'740 Franken und für die Variante «Erweitert» auf 1'108'575 Franken.

8.1.2 Nationale Ebene

Grundlagen für die Berechnung der Kosten auf nationaler Ebene waren die Komplexität der Varianten hinsichtlich ihrer Datenstruktur, die Anzahl der zu erwartenden Fälle und der Entwicklungsaufwand. Die Anzahl der zu erwartenden Fälle wurde für die Variante «Basis» und «Erweitert» folgendermassen berechnet:

Geschätzte Anzahl ausserfamiliär untergebrachter Kinder 0-17.99 in der Schweiz:

- Heimpflege, Familienpflege, Bereich Sonderpädagogik und Behinderung: 17'689⁷⁸
- Unbegleitete minderjährige Asylsuchende: 3'271⁷⁹
- Stationäre Kinder- und Jugendpsychiatrie: 5'945⁸⁰
- Unterbringungen nach JStG: 440⁸¹

Total: 27'345

⁷⁸ Als Berechnungsgrundlage wurde der Bericht zur Bestandsaufnahme der Pflege- und Heimkinder in der Schweiz von Seiterle (2018) verwendet. Darin wird eine Unterbringungsquote von 1.1 - 1.2 Prozent der 0–18-Jährigen geschätzt. Für die vorliegende Berechnung wurden 1.1 Prozent der Anzahl 0-17-Jährigen in der Schweiz (1'608'078, Stand 1.12.2023, BFS) als Wert verwendet.

⁷⁹ Siehe Asylstatistik 2023 (SEM), URL: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/statistik_uma.html

⁸⁰ Siehe Medizinische Statistik der Krankenhäuser (BFS), Stand 2022, 0-19-Jährige. URL: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1404010100_106/-/px-x-1404010100_106.px/

⁸¹ Siehe Statistik der Jugendstrafurteile und des Jugendsanktionsvollzugs (JUSAS), Jahr 2022, Stichtag 31.1.

Geschätzte Anzahl ausserfamiliär untergebrachter Kinder 0-24.99 in der Schweiz:

- Heimpflege, Familienpflege, Bereich Sonderpädagogik und Behinderung: 24'827⁸²
- Unbegleitete minderjährige Asylsuchende + erwachsene Asylsuchende: 20'305⁸³
- Stationäre (Kinder- und Jugendpsychiatrie + Erwachsenenpsychiatrie): 10'514⁸⁴
- Unterbringungen nach JStGB und StGB: 1'729⁸⁵

Total: 57'375

Tabelle 14 zeigt die zentralen Unterschiede der Varianten «Start», «Basis» und «Erweitert».

Variante	Start	Basis	Erweitert
Anzahl Variablen	6	9	12
Erhebungsart	Stichtag (Anzahl Personen)	Kumulativ (Anz. Personen und Unterbringungen)	Kumulativ (Anz. Personen und Unterbringungen)
Datentyp	Fallbezogen	Fallbezogen	Fallbezogen
Datenübermittlung	Export ohne Schnittstelle	Export mit Schnittstelle	System-System
Alter	0-17.99	0-17.99	0-24.99
Erhebungsfrequenz	1x jährlich	1x jährlich	1x jährlich
Anzahl Datenlieferanten	29 (26 Kantone + 3 National)	29 (26 Kantone + 3 National)	30 (26 Kantone + 4 National ⁸⁶)
Erwartete Fallzahl (Schätzung, Anzahl Personen Stichtag)	27'345	27'345	57'375
Erwartete Fälle von Kantonen (Schätzung, Anzahl Personen Stichtag)	17'689	17'689	24'827
Erwartete Fälle von nationalen Stellen (Schätzung, Anzahl Personen Stichtag)	9'656	9'656	32'548

Tabelle 14: Vergleich der Varianten für Kostenberechnung Bund

Für die Berechnung der Entwicklungs- und Implementierungskosten sowie der laufenden Kosten auf Bundesebene wurde analog zu den Berechnungen der Kosten für die Kantone ein Index erstellt. Tabelle 15 zeigt die Indexkategorien, die Tasks pro Indexkategorie und deren Gewichtung.

⁸² Für die vorliegende Berechnung wurden 1.1 Prozent der Anzahl 0-24-Jährigen in der Schweiz (2'256'991, Stand 1.12.2023, Quelle: BFS) als Wert verwendet.

⁸³ Schätzung auf Grundlage der kommentierten Asylstatistik 2023. URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/publiserverice/statistik/asylstatistik/2023/stat-jahr-2023-kommentar.pdf>

⁸⁴ Siehe Medizinische Statistik der Krankenhäuser (BFS), Stand 2022, 0-24-Jährige. URL: https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1404010100_106/-/px-x-1404010100_106.px/

⁸⁵ 1'289 (18–24-Jährig, Statistik des Freiheitsentzugs (BFS)) + 440 (0-17-Jährige, Statistik der Jugendstrafurteile und des Jugendsanktionsvollzugs).

⁸⁶ Für die Variante «Erweitert» müssten zusätzlich Daten aus der Statistik des Freiheitsentzugs (BFS) für die inhaftierten Personen von 18-24 Jahre verwendet werden.

In diesem Index wurde die Erhebungsart doppelt gewichtet, weil daran der Aufwand für die Validierung der Daten geknüpft ist. Insbesondere die kumulative Erhebung erzeugt durch die Berücksichtigung von Personen und Unterbringungen einen grossen Validierungsaufwand. Die Fallzahlen der Kantone wurde dreifach gewichtet, da Koordination, Validierung und Zusammenführung der Daten den Hauptaufwand darstellen. Die Entwicklung des Statistikkonzepts und die Definition der Prozesse wurden doppelt gewichtet, da diese Aufgabe bereits in der Variante «Start» aufwändig ist und viele Absprachen und Abklärungen sowie die Testphase beinhaltet.

Nr.	Indexkategorien	Tasks	Indexwert	Gewichtung
1	Anzahl Variablen	Datenbereinigung	1 = 6 Variablen 2 = 9 Variablen 3 = 12 Variablen	1x
2	Erhebungsart	Datenvalidierung	2 = Stichtag 4 = Kumulativ	2x
3	Anzahl Fälle von den Kantonen	Koordination mit Kantonen, Datenvalidierung und Zusammenführung	1 = <20'000 2 = >20'000	3x
4	Anzahl Fälle von den nationalen Stellen	Koordination mit nationalen Stellen, Datenvalidierung und Zusammenführung	1 = <10'000 2 = >10'000	1x
5	Konzept entwickeln und Prozesse definieren	Entwicklung des Statistikkonzepts, der Prozesse und Testphase.	1 = Geringe Komplexität 2 = Mittlere Komplexität 3 = Hohe Komplexität	2x
6	Datenübermittlung	Entwicklung und Pflege der Schnittstelle	1 = Keine neue Schnittstellen 2 = Neue Schnittstellen Kantone 5 = System-System Schnittstelle	1x
7	Berichterstattung	Erstellen von Berichten und Publikation der Ergebnisse	1 = Kleiner Umfang 2 = Mittlerer Umfang 3 = Grosser Umfang	1x

Tabelle 15: Index für die Kostenschätzung auf Bundesebene

Für die Berechnung der Entwicklungs- und Implementierungskosten sowie für die laufenden Kosten wurden bestehende Statistiken des BFS als Referenzgrössen verwendet⁸⁷. Um den Indexwert mit den zu erwartenden Kosten in Beziehung zu setzen, wurden verschiedene Kostensummen pro Indexpunkt getestet, um eine möglichst gute Annäherung an die Referenzwerte der Vergleichsstatistiken zu erreichen. Hierfür eignete sich eine Kostensumme von 75'000 Fr. pro Indexpunkt.

Für die Berechnung der Personalkosten nach Inbetriebnahme wurden die Indexkategorien «Anzahl Variablen», «Erhebungsart», «Anzahl Fälle von den Kantonen», «Anzahl Fälle von den nationalen Stellen» und «Berichterstattung» summiert. Für die Berechnung der Stellenprozent für eine Stelle als wissenschaftliche:r Mitarbeiter:in wurde die Summe mit 16 multipliziert und für eine IT-Stelle mit 4 multipliziert. Die Werte für die Stelle als wissenschaftliche:r Mitarbeiter:in und die IT-Stelle wurden anschliessend addiert und mit 1'300 Franken multipliziert. Daraus ergaben sich die effektiven Personalkosten. Die Kosten für die Hardware und die Pflege der IT-Schnittstellen wurde separat ausgewiesen (Informatikkosten). Als Referenzgrösse für die laufenden IT-Kosten

⁸⁷ JUSAS und Medizinische Statistik der Krankenhäuser.

wurde die JUSAS-Statistik herangezogen. Eine Übersicht der geschätzten Kosten pro Variante ist in Abbildung 4 dargestellt. Da es sich um Schätzungen handelt, wurde zusätzlich eine Markierung eingefügt, welche die Abweichung vom geschätzten Wert um +/- 20% zeigt.

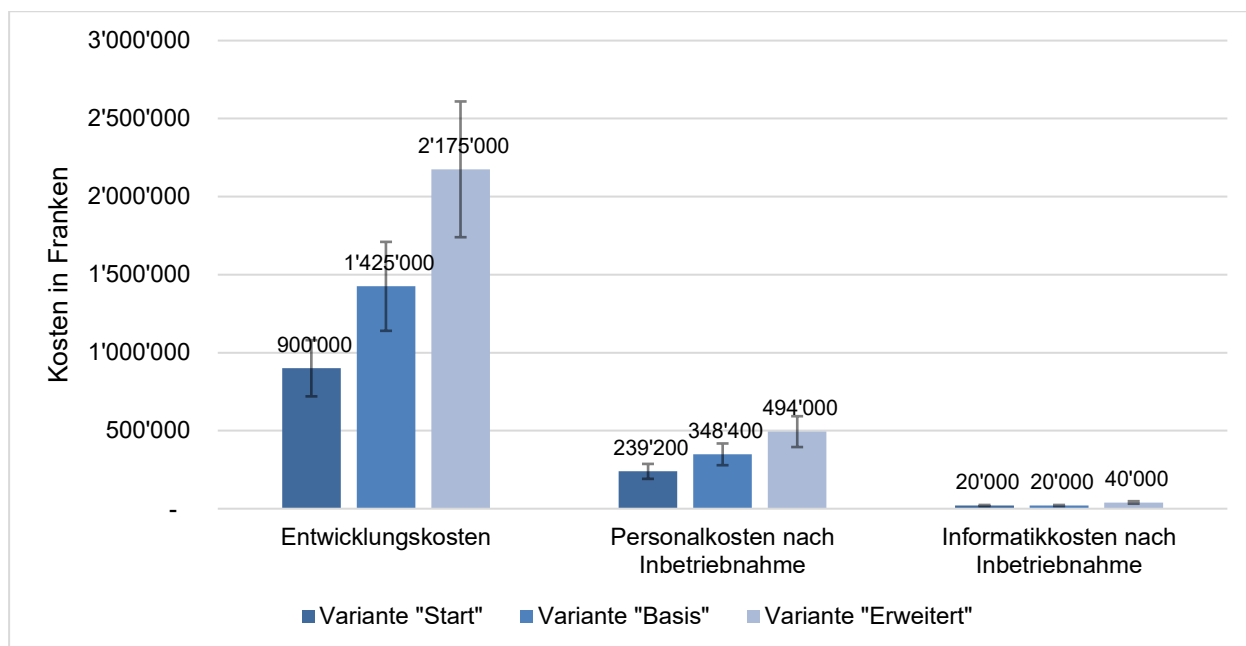


Abbildung 4: Geschätzte Kosten auf Bundesebene

8.1.3 Kostenverhältnis zwischen Bund und Kantonen

Abbildung 5 zeigt, welcher Anteil der Entwicklungs- und Implementierungskosten beim Bund und bei den Kantonen für die drei Varianten liegen. Der Kostenanteil der Kantone setzt sich aus den aufsummierten Kosten der einzelnen Kantone zusammen (siehe Kapitel 8.1.1). Die Kosten für den Bund sind aus der in Kapitel 8.1.2 dargelegten Kostenschätzung entnommen.

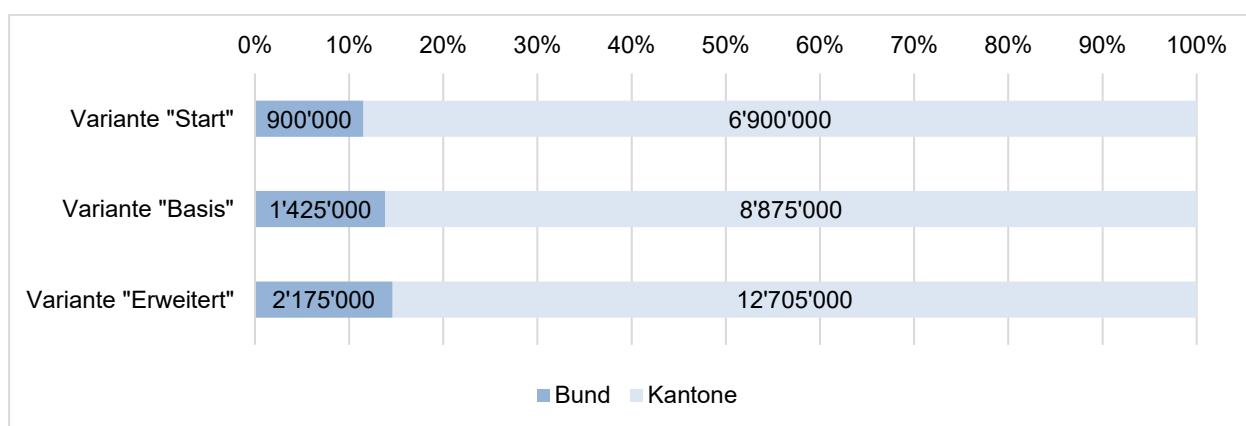


Abbildung 5: Aufteilung der Entwicklungskosten zwischen Bund und Kantonen

Die Aufteilung der jährlichen Kosten nach Inbetriebnahme der Statistik (d.h. der laufenden Kosten) zwischen Bund und Kantonen ist für die drei Varianten in Abbildung 6 dargestellt. Die Summe

der laufenden Kosten für die Kantone ergibt sich aus den in Kapitel 8.1.1 dargelegten Schätzungen. Die jährlichen laufenden Kosten für den Bund setzen sich aus den in Kapitel 8.1.2 geschätzten Personal- und IT-Kosten zusammen.

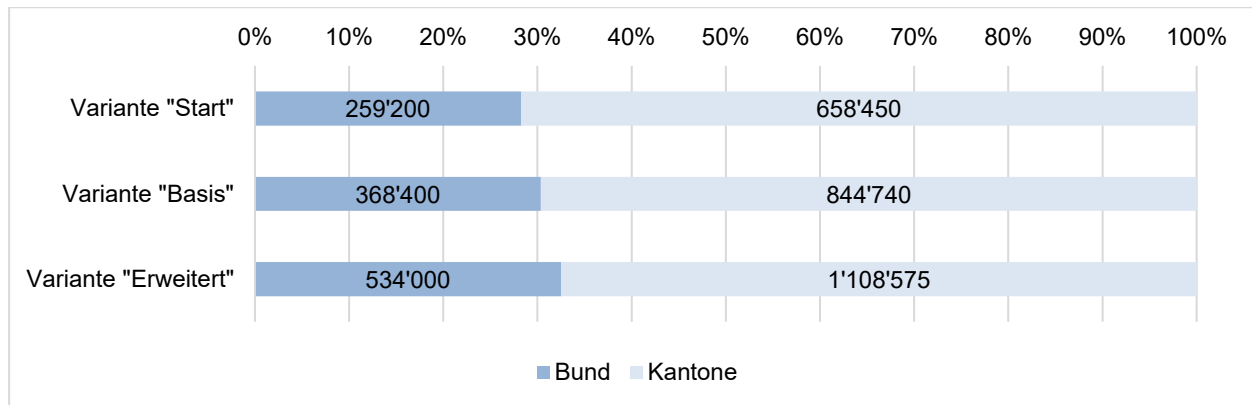


Abbildung 6: Aufteilung der laufenden Kosten zwischen Bund und Kantone

8.2 Modelle der Datenerhebung und -bearbeitung

Neben den unterschiedlichen Varianten gibt es auch unterschiedliche Modelle der Zuständigkeiten für die Führung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz, die hier kurz vorgestellt werden:

- Modell 1:** Das Bundesamt für Statistik ist zuständig für die Datenerhebung, das Datenmanagement sowie die Datenauswertung und Berichterstattung. Das BFS verfügt über die Infrastruktur und die Expertise für die Aufgaben, welche für den Aufbau und die Führung einer nationalen Statistik notwendig sind. Da auch Daten von bereits vorhandenen Statistiken beim BFS in die nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder einfließen würden, wären die Prozesse bereits ausgearbeitet.
- Modell 2:** Das Bundesamt für Statistik ist zuständig für die Datenerhebung sowie das Datenmanagement. Für die Datenauswertung und Berichterstattung ist ein mandatiertes Fachinstitut zuständig (z.B. ein Institut an einer Fachhochschule oder Universität). Auch in diesem Modell liegt die Verantwortung für die Erhebung und Pflege der Daten beim BFS. Das mandatierte Fachinstitut würde jedoch die Daten aus fachlicher Sicht auswerten und publizieren. Durch diese Vorgehensweise kann gewährleistet werden, dass das Potential der Daten in Bezug auf fachliche Interpretation und Kontextualisierung mit aktuellen Themen und Trends optimiert wird. Darüber hinaus kann so der Nutzen dieser Daten für die Kantone noch besser ausgeschöpft werden.
- Modell 3:** Ein Fachinstitut ist für die Datenerhebung, das Datenmanagement sowie die Datenauswertung und Berichterstattung zuständig. Der Bund mandatiert ein Fachinstitut mit Erfahrung in der Erhebung und Pflege von grossen Datenmengen sowie mit fachlicher Expertise mit allen Aufgaben im Rahmen der nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz.

8.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Machbarkeit der Varianten

8.3.1 Grundsätzliches

Bei allen vorgeschlagenen Varianten für eine nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz handelt es sich um Indirekterhebungen nach Art. 4 Abs. 2 BStatG⁸⁸, da die für die Statistik benötigten Daten über die untergebrachten Kinder bei kantonalen bzw. kommunalen Stellen erhoben werden sollen. Die Einwilligung der betroffenen Personen ist bei solchen Indirekterhebungen nicht erforderlich. Gemäss Art. 10 Abs. 1 BStatG ist das Bundesamt für Statistik (BFS) die zentrale Statistikstelle des Bundes, welche statistische Dienstleistungen für die Verwaltungseinheiten des Bundes, für übrige Benützer der Bundestatistik und für die Öffentlichkeit erbringt. Für eine Indirekterhebung durch das BFS ist eine explizite Rechtsgrundlage in Form einer Bundesratsverordnung notwendig (Art. 5 Abs. 1 BStatG). Die Schaffung einer formell gesetzlichen Grundlage ist hingegen nicht erforderlich. Eine explizite Rechtsgrundlage für eine Indirekterhebung zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern fehlt in der heutigen Rechtsordnung. Da es für statistische Erhebungen des Bundes mit der Statistikerhebungsverordnung⁸⁹ bereits eine Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes gibt, eignet sich der Anhang dieser Verordnung für eine rechtliche Verankerung. Im Zuge der Totalrevision und der Zusammenlegung der Statistikerhebungsverordnung und der Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik zu einer einzigen Bundesstatistikverordnung⁹⁰ eignet sich Anhang 2 dieser neuen Verordnung am besten für die rechtliche Verankerung einer nationalen Statistik zu ausserfamiliären untergebrachten Kindern in der Schweiz. Eine rechtliche Verankerung auf Bundesebene hätte zur Folge, dass die Kantone und Gemeinden aufgrund ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 7 BStatG) die Daten, die sie aufgrund anderer gesetzlicher Grundlagen (z.B. der PAVO) haben müssen, dem BFS zur Verfügung stellen müssen, ohne dass dafür weitere kantonale rechtliche Grundlagen notwendig sind. Die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten müssen Kantone und Gemeinde gemäss Art. 7 Abs. 3 BStatG selbst tragen. Müssten Kantone oder Gemeinden hingegen zusätzliche Personendaten, für deren Erhebung heute keine gesetzliche Grundlage besteht, für eine nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern erheben, bedürfte es zunächst entsprechender bundes- oder kantonale rechtlicher Grundlagen.

Im Sinne des Once Only-Prinzips sollen für die nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz Mehrfacherhebungen bei den Kantonen und Gemeinden vermieden werden. Stattdessen sollte im Sinne der Mehrfachnutzung auf bereits erhobene Daten zurückgegriffen werden. Hier gilt es zu berücksichtigen, dass die Erhebung von Daten immer zweckgebunden ist, so dass der Zweck der ursprünglichen Erhebung zu beachten ist. Jede Zweckänderung erfordert eine gesetzliche Grundlage. Die in Kapitel 5.1 (Datenschutz) erwähnten Vorschriften über die Bearbeitung von (i.d.R. schon vorhandenen) Daten zu nicht personenbezogenen (insbes. statistischen) Zwecken stellen eine solche gesetzliche Grundlage dar. Entsprechend enthält z.B. Art. 5 Abs. 4 KDSG BE über die Zweckbindung einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten von Art. 15. Auch die Bundesstatistikgesetzgebung stellt eine gesetzliche Grundlage für die

⁸⁸ Bundesstatistikgesetz (SR 431.01).

⁸⁹ Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1).

⁹⁰ Verordnung über die Bundesstatistik (Bundesstatistikverordnung, BStatV), zzt. noch nicht verabschiedet und nicht in Kraft (die Vernehmlassung dauerte bis am 05.04.2024).

«Zweitverwertung» von vorhandenen Daten zu statistischen Zwecken dar und legitimiert die damit naturgemäss verbundene Zweckänderung. Soweit diese Statistiken bereits aggregierte (d.h. nicht mehr personenbezogene) Daten enthalten, ist eine weitere Verwendung ohne weiteres möglich. Auch die Verknüpfung von Daten nach Art. 14a BStatG durch das BFS ist unter der Voraussetzung der Anonymisierung möglich. Beim Zusammenlegen mehrerer (Teil-)Statistiken zu einer (Gesamt-)Statistik handelt es sich jedoch nicht um Datenverknüpfungen. Auch der Abgleich von Statistiken zur Vermeidung von Doppelzählungen unter Nutzung der AHV- bzw. ZEMIS-Nummer stellt keine Datenverknüpfung im Sinne des Gesetzes dar.

8.3.2 Modelle der Datenerhebung und -bearbeitung

Gemäss Art. 9 DSG kann die einem Bundesorgan obliegende Bearbeitung von Personendaten vertraglich oder durch Gesetzgebung an einen Auftragsbearbeiter übertragen werden, wobei der Auftragsbearbeiter grundsätzlich den gleichen Regelungen zur Datenbearbeitung und Datensicherheit unterliegt wie der Verantwortliche. Daher sind alle drei vorgeschlagenen Modelle der Zuständigkeit für die Datenerhebung und -bearbeitung (siehe Kapitel 7.3) mit den gegebenen gesetzlichen Grundlagen möglich. Allerdings gilt es zu beachten, dass das BFS als auftraggebendes Bundesorgan immer in der Verantwortung zur Einhaltung der Datenschutzbestimmung nach DSG und DSV⁹¹ bleibt, auch dann, wenn die Datenerhebung und/oder Bearbeitung an ein externes Institut übertragen wird.

Angesichts dessen, dass verschiedene Unterbringungsbereiche zu einer nationalen Statistik zusammengebracht werden müssen, ist es zur Komplexitätsreduktion sinnvoll, wenn die Datenlieferung an das BFS oder an ein von ihm beauftragtes Fachinstitut durch jeweils eine zentrale Stelle pro Kanton erfolgt. Daher bedarf es in den Kantonen, in denen nicht alle Unterbringungsbereiche von einer zentralen Stelle im Kanton erfasst werden, kantonaler Regelungen über die Zusammenführung der Daten aus verschiedenen Abteilungen bzw. Departementen.

8.3.3 Variante «Start»

Bei der Variante «Start» werden keine Personendaten im Sinne des Art. 5 Bst. a DSG⁹² bzw. des jeweiligen kantonalen Datenschutzgesetzes erhoben oder bearbeitet, da nur anonymisierte Daten zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern erhoben und verarbeitet werden, so dass keine Rückschlüsse auf konkrete Personen möglich sind.

Für die Umsetzung dieser Variante bedarf es einer Anpassung der Statistikerhebungsverordnung bzw. der BStatV, damit das BFS die Indirekterhebung mit Auskunftspflicht bei allen kantonalen Stellen durchführen kann. Die nationale Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz wäre in diesem Fall am besten im Anhang der Statistikerhebungsverordnung bzw. der BStatV zu verankern, wobei die zu erhebenden Variablen (Erhebungsgegenstand), die Periodizität, die mitwirkenden Stellen sowie die Auskunftspflicht explizit geregelt werden sollten.

Die für Variante «Start» zu erhebenden Angaben⁹³ müssten den kantonalen bzw. kommunalen Aufsichtsstellen im Bereich der Familienpflege auf Grundlage von Art. 21 Abs. 1 Bst. a PAVO⁹⁴ vorliegen, so dass gesonderte Erhebungen nicht notwendig sind. Im Bereich der Heimpflege

⁹¹ Verordnung über den Datenschutz (Datenschutzverordnung, SR 235.11).

⁹² Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1).

⁹³ Angaben Variante «Start»: Alter oder Geburtsjahr, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp, Unterbringungsgrundlage.

⁹⁴ (Bundes-) Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338).

sollte den Aufsichtsbehörden die Zahl der Minderjährigen in den Einrichtungen gemäss Art. 21 Abs. 1 Bst. c PAVO bekannt sein. In den Kantonen, in denen weitergehende Angaben nicht vorliegen, müsste ggf. die Überstellung der Verzeichnisse der Minderjährigen, die die Einrichtungen auf Grundlage von Art. 17 PAVO zu führen haben, kantonrechtlich geregelt werden. Alternativ könnten im Zug einer Revision der PAVO entsprechende Ausführungen zur Überstellung der Verzeichnisse an die zuständigen Aufsichtsstellen ergänzt werden.

Da Einrichtungen, die der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung unterstehen von der Bewilligungspflicht der PAVO ausgenommen sind (Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO), bedarf es u.U. kantonrechtlicher Anpassungen, wenn den Aufsichtsbehörden die notwendigen Angaben zu Unterbringungen in Sonderschulinternaten nicht vorliegen. Alternativ könnten diese Vorgaben – bei gegebener bundesrechtlicher Gesetzgebungskompetenz – auch in den entsprechenden Gesetzen auf Bundesebene verankert werden. Zudem müsste die Erfassung von nichtvolljährigen Jugendlichen, die nach dem Ende der obligatorischen Schulzeit in einer Einrichtung des IVSE-Bereichs B⁹⁵ untergebracht sind, ggf. ebenfalls explizit kantonrechtlich oder auf Bundesebene geregelt werden.

Für die notwendigen Erhebungen zu Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA/MNA) sind die gesetzlichen Grundlagen basierend auf BGIAA⁹⁶ sowie Art. 13 Abs. 3 und Art. 14 Abs. 1 Bst. a und b ZEMIS-Verordnung gegeben.

Für jugendstrafrechtliche Unterbringungen und Unterbringungen in kinder- und jugendpsychiatrischen Spitälern sollte auf bestehende nationale Statistiken zurückgegriffen werden, so dass hier keine rechtlichen Anpassungen notwendig sind.

8.3.4 Variante «Basis» und «Erweitert»

Bei diesen beiden Varianten werden Personendaten im Sinne der Datenschutzgesetzgebung bearbeitet, da hier die Erhebung der AHV- bzw. der ZEMIS-Nummer notwendig ist. Dementsprechend sind die Bestimmungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit nach DSG und DSV (bzw. kantonalem Datenschutzrecht) zu berücksichtigen. Da für die vorgeschlagenen Varianten in der Veröffentlichung jedoch kein Personenbezug möglich sein wird, handelt es sich bei beiden Varianten um die Bearbeitung von Personendaten für nicht personenbezogene Zwecke, insbesondere für Forschung, Planung oder Statistik durch Bundesorgane nach Art. 39 DSG. Dementsprechend ist die Bearbeitung von Personendaten durch Bundesorgane erlaubt, wenn die Daten, sobald der Bearbeitungszweck dies erlaubt, anonymisiert werden. Auf Kantonsebene finden sich entsprechende Regelungen zur Datenbearbeitung und -bekanntgabe für nicht personenbezogene Zwecke oder Verweise auf das Bundesgesetz in allen kantonalen Datenschutzgesetzen (z.B. § 10; § 22 IDG BS bzw. Art. 15 KDSG). Um die Anonymisierung zu gewährleisten, ist mit Blick auf Kantone mit wenigen Unterbringungen bei der Publikation der Statistik darauf zu achten, dass keine Einzelfälle in ihren spezifischen Merkmalsausprägungen ausgewiesen werden. Die Erhebung der AHV bzw. der ZEMIS-Nummer ist notwendig, um Mehrfachzählungen z.B. bei Unterbringungen in verschiedenen Unterbringungsbereichen zu vermeiden, indem die AHV- bzw. ZEMIS-Nummer als eindeutiger Fallidentifikator zum Abgleich verschiedener Statistiken verwendet wird. Eine weitere Nutzung der beiden Nummern ist nicht vorgesehen, ihre Erhebung müsste

⁹⁵ IVSE – Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen – Bereich B: Einrichtungen für erwachsene Personen mit Behinderung.

⁹⁶ Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA, SR 142.51).

allerdings explizit in der Statistikerhebungsverordnung bzw. der BStatV aufgeführt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Personendaten aus den Bereichen jugendstrafrechtliche Unterbringungen sowie Unterbringungen in kinder- und jugendpsychiatrischen Spitälern in aller Regel um besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 5 Bst. c Ziff. 2 und 5 DSGVO handelt. Die spezifischen Voraussetzungen für die Bearbeitung dieser Personendaten bedarf daher explizierter rechtlicher Regelungen. Wie bei der Variante «Start» bedarf es für die Varianten «Basis» und «Erweitert» zudem einer rechtlichen Verankerung für die Indirekterhebung mit Auskunftspflicht, für die der Anhang der Statistikerhebungsverordnung bzw. der BStatV am besten geeignet ist. Darin sollten die zu erhebenden Variablen (Erhebungsgegenstand), die Periodizität, die mitwirkenden Stellen sowie die Auskunftspflicht explizit festgehalten werden.

Im Bereich der Familienpflege müssten die kantonalen bzw. kommunalen Aufsichtsstellen auf Grundlage von Art. 21 Abs. 1 Bst. a PAVO über die für die Variante «Basis»⁹⁷ notwendigen Angaben verfügen, so dass gesonderte Erhebungen nicht notwendig sind. Für die Variante «Erweitert»⁹⁸ müssten hingegen die Angaben zum Aufenthaltsort vor und nach der Unterbringung sowie der Austrittsgrund ggf. zunächst kantonalrechtlich oder im Zuge einer Revision der PAVO oder durch ein nationales Kinder- und Jugendhilfegesetz bundesrechtlich verankert werden. Im Bereich der Heimpflege sollten die für Variante «Basis» notwendigen Angaben in den von den Einrichtungen zu führenden Verzeichnissen der Minderjährigen (Art. 17 PAVO) enthalten sein. Ein Überstellen dieser Verzeichnisse an die zuständige Aufsichtsstelle müsste ggf. kantonalrechtlich oder im Zuge einer Revision der PAVO bundesrechtlich geregelt werden. Für die Variante «Erweitert» bedarf es für die Erfassung des Aufenthaltsortes vor und nach der Unterbringung sowie des Austrittsgrundes u.U. ebenfalls kantonalrechtlicher oder bundesrechtlicher Anpassungen, z.B. im Zuge einer Revision der PAVO oder durch ein nationales Kinder- und Jugendhilfegesetz. Da die PAVO grundsätzlich nur Bestimmungen zur Unterbringung von minderjährigen Personen enthält, müssten Erhebungen zur Unterbringung von volljährigen Personen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres – in Heim- und Familienpflege – gesondert geregelt werden. Da Sonderschulinternate von der Bewilligungspflicht der PAVO ausgenommen sind (Art. 13 Abs. 2 Bst. a PAVO), bedarf es ggf. kantonalrechtlicher Anpassungen, wenn die zuständige Aufsichtsbehörde nicht über die für die Varianten «Basis» und «Erweitert» notwendigen Angaben verfügt. Alternativ könnten diese Vorgaben auch in den entsprechenden Gesetzen auf Bundesebene verankert werden. Zudem müsste die Erfassung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die nach dem Ende der obligatorischen Schulzeit in einer Einrichtung des IVSE-Bereichs B untergebracht sind, ggf. ebenfalls explizit kantonal- oder bundesrechtlich geregelt werden.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung der in den Varianten «Basis» und «Erweitert» vorgesehenen Angaben zu Unterbringungen von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA/MNA) sind mit dem BGIAA⁹⁹ und Art. 13 Abs. 3 ZEMIS-Verordnung gegeben.

Für jugendstrafrechtliche Unterbringungen und Unterbringungen in kinder- und jugendpsychiatrischen Spitälern sollte auf bestehende nationale Statistiken zurückgegriffen werden, so dass hier

⁹⁷ Angaben Variante «Basis»: Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp, Unterbringungsgrundlage, Eintrittsdatum, Austrittsdatum, AHV- bzw. ZEMIS-Nummer.

⁹⁸ Angaben Variante «Erweitert»: Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp, Unterbringungsgrundlage, Eintrittsdatum, Austrittsdatum, AHV- bzw. ZEMIS-Nummer, Aufenthaltsort vor Eintritt, Aufenthaltsort nach Austritt, Austrittsgrund.

⁹⁹ Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (SR 142.51).

keine rechtlichen Anpassungen notwendig sind. Auf Angaben, die im Rahmen bestehender nationaler Statistiken nicht erhoben werden, wird für die nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz verzichtet.

9 Ausblick

9.1 Hinweise für die Entwicklung und Implementierung

Ein so umfangreiches und komplexes Projekt wie die Einführung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz erfordert einen angemessenen Entwicklungs- und Implementierungsprozess. Im Rahmen der Interviews mit den kantonalen, interkantonalen und nationalen Schlüsselpersonen wurden diesbezüglich einige Empfehlungen formuliert:

- Im Rahmen einer Pilotphase sollten – unabhängig davon, welche Variante umgesetzt wird – zuerst nur einige Kantone Daten an die nationale Stelle liefern. So können Fehler behoben und Prozesse verbessert werden, bevor alle Kantone an der Statistik teilnehmen.
- Alle drei Varianten einer nationalen Statistik sehen die Erhebung fallbezogener Daten vor. Die Lieferung solcher Daten an eine nationale Stelle ist sowohl für die Kantone als auch für die nationale Stelle aufwändig und erfordert eine lange Vorbereitungszeit. Um möglichst rasch Daten aus den Kantonen zu erhalten, könnten in den ersten Jahren der Statistik aggregierte Daten erhoben werden. Parallel dazu könnte die Lieferung fallbezogener Daten vorbereitet und getestet werden.¹⁰⁰
- Desweiteren wurde empfohlen, während der Entwicklungs- und Implementierungszeit eine Begleitgruppe einzurichten, die sich aus Kantonsvertretenden zusammensetzt. Diese Gruppe hätte die Funktion, die Validität der Daten zu diskutieren und den Prozess aus kantonalen Perspektive zu begleiten.
- Schliesslich wurde empfohlen zu prüfen, inwieweit bestehende und bewährte IT-Systeme für die Statistik genutzt werden können. Dadurch könnten Kosten und Entwicklungszeit gespart werden.

9.2 Berücksichtigung weiterer Unterbringungstypen

Obwohl die vorgeschlagenen Varianten einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz die Mehrheit der Kinder abdecken, gibt es noch weitere Unterbringungsbereiche, die zu einem späteren Zeitpunkt in die Statistik integriert werden könnten. Dies betrifft insbesondere die Bereiche «Soziale Hospitalisierungen», «Opferhilfe» und «Auslandsunterbringungen».

¹⁰⁰ Dieses Vorgehen wurde zum Beispiel bei der Einführung der JUSAS gewählt.

Soziale Hospitalisierungen

In mehreren Westschweizer Kantonen werden sogenannte «hospitalisations sociales» («soziale Hospitalisierungen») durchgeführt. Obwohl die Definition je nach Kanton und innerhalb der Kantone zwischen den Sozialdiensten für Kinderschutz und den Spitälern variieren kann, werden diese Einweisungen mehrheitlich aus den folgenden Gründen in Anspruch genommen:

- Zur Überbrückung: Es handelt sich hierbei um Verlängerungen von Krankenhausaufenthalten, die aus medizinischer Sicht nicht notwendig wären (z. B. von Säuglingen). Sie dienen dazu, Zeit zu gewinnen, um eine geeignete Einrichtung oder einer passenden Pflegefamilie zu finden. Diese Form der Unterbringung wird in den Kantonen nicht als ausserfamiliäre Unterbringung statistisch erfasst.
- Zur Abwendung von akuten Gefährdungen: Es handelt sich hierbei um Einweisungen von Kindern in Spitälern ohne jegliche medizinische Empfehlung, in Fällen, in denen eine Notfallunterbringung erforderlich ist, es aber keinen geeigneteren Unterbringungsort gibt. Auch diese Unterbringungen werden in den Kantonen nicht als ausserfamiliäre Unterbringung statistisch erfasst.
- Zur Bewältigung akuter Krisen und zur Entlastung: Es handelt sich hierbei, um Unterbringungen, die Kinder betreffen, die in einer Einrichtung untergebracht sind, für die das dort tätige Personal jedoch eine entlastende Krankenseinweisung benötigt (z.B. weil das Verhalten des Kindes nicht anders bewältigt kann oder eine Störung vorliegt, der die Einrichtung nicht gewachsen ist).

Diese Art der Unterbringung wird von allen betroffenen Kantonen als problematisch erachtet und sie möchten im Idealfall nicht darauf zurückgreifen. Es besteht daher in den betroffenen Kantonen ein starker Wille, diese Unterbringungsform statistisch sichtbar zu machen, ohne sie jedoch zu institutionalisieren. Einige Kantone verfügen bereits jetzt über Daten und Statistiken zu dieser Art der Unterbringung, für andere ist der Zugang zu diesen Daten schwieriger.

Opferhilfe (Not- und Schutzunterkünfte)

Wie in Kapitel 4 dargelegt können Unterbringungen von Kindern und Jugendlichen in Not- und Schutzunterkünften auf Basis von Art. 14 Abs. 1 OHG¹⁰¹ als ausserfamiliäre Unterbringung angesehen werden, da die betroffenen Kinder und Jugendlichen aufgrund eines festgestellten Schutzbedarfs ausserhalb ihres Elternhauses über Nacht untergebracht sind. Hierfür müsste jedoch zuerst geklärt werden, inwiefern Unterbringungen eines Kindes gemeinsam mit einem Elternteil als ausserfamiliäre Unterbringung verstanden werden. Für die Datenlieferung spielen einerseits die kantonalen Opferhilfestellen und andererseits die Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) eine wichtige Rolle. Um Unterbringungen von Kindern in Not- und Schutzunterkünften in einer nationalen Statistik zu ausserfamiliären Unterbringungen abbilden zu können, ist der Einbezug der Dachorganisation der Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (DAO) empfehlenswert. Die DAO verfügt bereits über Statistiken zu ihren 24 Mitgliedern (vgl. DAO 2024), wobei Angaben zu Mädchen, die in einem Mädchenhaus Schutz suchen, durch

¹⁰¹ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) (SR 312.5).

die DAO nicht erfasst werden (vgl. DAO 2023: 9). Vor dem Hintergrund der aktuellen Datenlage zum Opferhilfebereich auf nationaler und kantonaler Ebene, die für eine nationale Statistik zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern in der Schweiz derzeit unzureichend ist (siehe Kapitel 5), sind Direkterhebungen bei den Einrichtungen notwendig, um dort untergebrachte Kinder und Jugendliche statistisch erfassen zu können. Hier könnte die DAO in der Vernetzung und Ermöglichung möglicherweise eine Schlüsselrolle einnehmen.

Unterbringungen von Schweizer Kindern im Ausland

Gemäss Aussagen der interviewten kantonalen Schlüsselpersonen werden Kinder zum Teil auch im Ausland ausserfamiliär untergebracht. So kann es vorkommen, dass Kinder insbesondere aus grenznahen Kantonen im benachbarten Ausland untergebracht werden. Die vorgeschlagenen Varianten sehen es nicht vor, dass Kinder, die im Ausland untergebracht sind, erfasst werden, weil der Unterbringungskanton für die Datenerhebung zuständig. Nichtsdestotrotz könnte die Berücksichtigung dieser Kinder in der Statistik zu einem späteren Zeitpunkt angestrebt werden.

9.3 Rolle der interkantonalen Konferenzen

Die interkantonalen Konferenzen begrüssen das Vorhaben einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz. Sie können bei der Realisierung der nationalen Statistik jedoch nicht formell involviert werden. Sie können aber die Idee einer nationalen Statistik ideell unterstützen und die betroffenen Akteur:innen zur Mitwirkung animieren. Für diese Rolle kommt in erster Linie die SODK in Frage. Im Rahmen der konkreten Umsetzung der Statistik ist ihre Rolle jedoch begrenzt, da das BFS sich in allen Fragen der Datenlieferung und Qualitätssicherung direkt mit den Kantonen austauschen und entsprechende Verabredungen treffen muss.

9.4 Weiterentwicklung der Statistik

Die drei in diesem Bericht beschriebenen Varianten einer nationalen Statistik wurden nicht nur unter Berücksichtigung der zu erfüllenden Anforderungen, sondern auch im Hinblick auf ihre zeitliche Realisierbarkeit entwickelt. Im Rahmen der Interviews mit den kantonalen Schlüsselpersonen wurden Vorschläge für Variablen formuliert, die in einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder in der Schweiz aufgenommen werden könnten, die jedoch in absehbarer Zukunft nicht umsetzbar sind. Viele der Vorschläge zielen darauf ab, noch bessere und detaillierte Informationen für die Planung und Steuerung von Angeboten zu ausserfamiliären Unterbringungen zu erhalten. Die genannten Vorschläge können folgendermassen kategorisiert werden:

- Angebotsstruktur (z.B. Einrichtungen, Pflegefamilien, Plätze, Personal etc.)
- Kosten von ausserfamiliären Unterbringungen
- Inanspruchnahme ambulanter Hilfen zur Erziehung vor, während oder nach einer ausserfamiliären Unterbringung (z.B. Sozialpädagogische Familienbegleitung)
- Grund, bzw. Gründe für die Unterbringung (z.B. familiäre Konflikte, mangelnde Erziehungskompetenz, Behinderung etc.)
- Vor der Unterbringung in Anspruch genommene Hilfen (z.B. Beratung)

- In Anspruch genommene Hilfen nach dem Austritt (z.B. Care-Leaver Support, Arbeitsintegration, ambulante Hilfen etc.)
- Sozioökonomischer Status der Herkunftsfamilie
- Familienstruktur (z.B. Zwei-Eltern Familie, Ein-Eltern-Familie, Patchwork, Adoptivfamilie, Regenbogenfamilie etc.)

Vor dem Hintergrund, dass etliche nationale Statistiken in der Schweiz periodisch immer wieder weiterentwickelt werden, können die verschlagenen Varianten als erste Entwicklungsstufen verstanden werden. Diese Varianten erfüllen ihren Zweck, wie er heute definiert wurde. Im Kontext einer langfristigen Perspektive wäre ein Ausbau der Statistik wünschenswert, weil sie damit noch bessere Grundlagen für die Steuerung des Systems der ausserfamiliären Unterbringungen bringen könnte (siehe dazu auch Fellmann/Schnurr 2016).

9.5 Revision der PAVO

Im Dezember 2022 reichte Nationalrat Benjamin Roduit von der Mitte-Fraktion das Postulat «Ein zeitgemässer Handlungsrahmen für die ausserfamiliäre Begleitung von Kindern tut not» (22.4407) ein. Das Postulat enthält die Forderung nach einer zeitgemässen Regelung der ausserfamiliären Unterbringung mit Rücksicht auf die Rechte der Kinder. Dabei sollen die Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) vom 20. November 2020 berücksichtigt werden. Am 17. März 2023 wurde das Postulat angenommen. Nun soll der Bundesrat den Anpassungs- und Regelungsbedarf überprüfen und eine Auslegung ausarbeiten. In diesem Rahmen könnte auch geprüft werden, ob und inwiefern Bestimmungen zu einer nationalen Statistik über ausserfamiliäre Unterbringungen sinnvoll sein könnten, insbesondere im Hinblick auf ein einheitliches Verständnis von ausserfamiliärer Unterbringung und einheitliche Erhebungspraktiken.

10 Literatur

- ANQ, Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (2019) Empfehlungen Verwendung von ANQ-Daten zu Forschungszwecken. URL: https://www.anq.ch/wp-content/uploads/2019/07/ANQgs_Empfehlungen_Verwendung_ANQ-Daten_Forschungszwecke_V2-2.pdf [Zugriffsdatum: 10. April 2024].
- ANQ, Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (2022) Nationaler Qualitätsvertrag ANQ 2022. URL: <https://www.anq.ch/de/anq/publikationen/jahresbericht/online-jahresbericht-2022/facts-figures-2022/nationaler-qualitaetsvertrag-2022/> [Zugriffsdatum: 10. April 2024].
- ANQ, Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (2023) Symptombelastung und Freiheitsbeschränkende Massnahmen. Stationäre Psychiatrie Kinder und Jugendliche. Nationaler Vergleichsbericht. Messung 2022. URL: https://results.anq.ch/fileadmin/documents/anq/24_26/20230727_ANQpsy_KJP_Nationaler-Vergleichsbericht_2022_v1.0.pdf [Zugriffsdatum: 10. April 2024].
- ANQ, Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (2024a) FAQs. URL: <https://www.anq.ch/de/anq/faq-anq/> [Zugriffsdatum: 10. April 2024].
- ANQ, Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (2024b) Kinder- und Jugendpsychiatrie. URL: <https://www.anq.ch/de/fachbereiche/psychiatrie/messergebnisse-psychiatrie/step2/measure/19/> [Zugriffsdatum: 10. April 2024].
- ANQ, Nationaler Verein für Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken (2024c) FAQ Psychiatrie. URL: <https://www.anq.ch/de/fachbereiche/psychiatrie/faq-psychiatrie/> [Zugriffsdatum: 10. April 2024].
- Bundesamt für Justiz (2015). Datenbank zur Heimplanung Schweiz. Konsultationsbericht. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Bundesamt für Justiz (2021). Empfehlung des Ausschusses der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder zur Schaffung einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder. Situationsanalyse. Bericht EJPD (BJ). URL: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/70361.pdf> [Zugriffsdatum: 26. April 2024].
- Bundesamt für Statistik (2005). Statistik der sozialmedizinischen Institutionen – Detailkonzept. URL: <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/303817/master>. [Zugriffsdatum: 11. April 2024].
- Bundesrat (2012). Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725) vom 5. Oktober 2007. URL: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/kinderschutz/gewalt-und-vernachlaessigung-in-der-familie.html> [Zugriffsdatum: 27. Januar 2023].
- DAO, Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (2024). Über uns. URL: <https://www.frauenhaeuser.ch/de/ueber-uns>.

- DAO, Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein (2023). Jahresbericht 2022. URL: https://www.frauenhaeuser.ch/sites/default/files/2023-05/230530_DAO_Jahresbericht_2022.pdf [Zugriffsdatum: 2. Mai 2024].
- Eurostat (2018). Verhaltenskodex für europäische Statistiken. Für die nationalen statistischen Ämter und Eurostat (statistisches Amt der EU). Angenommen vom Ausschuss für das Europäische Statistische System am 16. November 2017. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9394019/KS-02-18-142-DE-N.pdf/27ca19ca-e349-45f8-bbd4-4d78a33601ae?t=1542709797000> [Zugriffsdatum: 21. April 2024].
- Fellmann, Lukas/Schnurr, Stefan (2016). Koordinierte kantonale Kinder- und Jugendhilfestatistiken. Begründungen, konzeptionelle Eckpunkte und Vorschläge für die Umsetzung. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 71. Jg. (4). S. 278-296.
- Fellmann, Lukas/Kindler, Tobias/Schmid, Thomas (2020). Lebensverläufe von Kindern und Jugendlichen in stationären Erziehungshilfen: Möglichkeiten und Grenzen von amtlichen Statistiken aus der Schweiz. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 75. Jg. (2). S. 134-150.
- KOKES, Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2021). Leitfaden zur KOKES-Statistik (Version vom 30. Dezember 2021). URL: [https://stat.copma-kokes.ch/Static/Leitfaden%20KOKES-Statistik_V1%20\(30.12.2021\).pdf](https://stat.copma-kokes.ch/Static/Leitfaden%20KOKES-Statistik_V1%20(30.12.2021).pdf) [Zugriffsdatum: 3. Juni 2024].
- KOKES, Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2023): KOKES-Statistik 2022. Anzahl Personen mit Schutzmassnahmen per 31.12.2022. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 78. Jg. (5). S. 454-463.
- Kompetenzzentrum Leaving Care (2020). Argumentarium für die Thematik Leaving Care. URL: https://static1.squarespace.com/static/5cd0374151f4d4c3448cdad8/t/5ebe4d442ec79d1b14c30943/1589529926129/Argumentarium_KompetenzzentrumLeavingCare_M%C3%A4rz2020.pdf. [Zugriffsdatum: 7. Mai 2024].
- Leitungsgruppe NFP 76 (2024). Eingriffe in Lebenswege. Ergebnisse und Impulse des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76). Schweizerischer Nationalfonds. Bern.
- Kompetenzzentrum Leaving Care (2022). Mapping rechtliche Grundlagen. URL: <https://leaving-care.ch/rechtliche-grundlagen>. [Zugriffsdatum: 6. Juni 2024].
- Pothmann, Jens (2018). Kinder- und Jugendhilfestatistik. In: Böllert, Karin (Hg.). Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Springer VS, Wiesbaden. S. 1413–1432.
- Pothmann, Jens (2019). Kinder- und Jugendhilfestatistik. In: Begemann, Maik-Carsten/Birkelbach, Klaus (Hg.). Forschungsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. S. 235–256.
- Saint-Girons, Marie/Trocmé, Nico/Esposito, Tonino/Fallon, Barbara (2020). Children in Out-of-Home Care in Canada in 2019. CWRP Information Sheet #211E. Montreal, QC: Canadian Child Welfare Research Portal.

- Schaffner, Dorothee/Rein, Angela (2014): Strukturelle Rahmung der Statuspassage Leaving Care in der Schweiz – Sondierung in einem unübersichtlichen Feld. In: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, 16 (14), S. 9–26.
- Schnurr, Stefan (2017). Child removal proceedings in Switzerland. In: Burns, Kenneth/Pösö, Tarja/Skivenes, Marit (Hg.). Child welfare removals by the state: a cross-country analysis of decision-making systems. New York: Oxford University Press. S. 115–145.
- Schröer, Wolfgang/Böhnisch, Lothar (2006). Die Entgrenzung der Jugend und die sozialbiografische Bedeutung des Junge-Erwachsenen-Alters. In: Tully, Claus J. (Hg.). Lernen in flexibilisierten Welten: wie sich das Lernen der Jugend verändert. Weinheim München: Juventa. S. 41–57.
- Seiterle, Nicolette (2018). Schlussbericht Bestandsaufnahme Pflegekinder und Heimkinder Schweiz 2015-2017. Zürich: PACH Pflege- und Adoptivkinder Schweiz und Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik.
- SODK/KOKES (2021). Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) zur ausserfamiliären Unterbringung. 20. November 2020. URL: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/b216cfb7/b403/47b4/bbd2/78cf66599c55/2021.01.22_SODK_KOKES_Empf._Unterbringung_d.pdf [Zugriffsdatum: 11. Mai 2024].
- Vereinte Nationen, Übereinkommen über die Rechte des Kindes (2021). Ausschuss für die Rechte des Kindes. Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz. URL: https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/Empfehlungen-UN-Kinderrechtsausschuss_22-Oktober-2021__DE1.pdf [Zugriffsdatum: 11. April 2024].

11 Anhang

11.1 Mitglieder der Begleitgruppe

- **Joanna Bärtschi:** Fachbereichsleiterin Kinder und Jugend, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- **Judith Bovay:** Cheffe de l'ORPM Couronne et Gros-de-Vaud, Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ)
- **Adela Civic:** Leiterin Abteilung Familie und Sozialhilfe, Departement des Innern, Amt für Soziales, Kanton Sankt Gallen
- **Debora Gianinazzi:** Stellvertretende Chefin Zivilrecht und Zivilprozessrecht, Bundesamt für Justiz (BJ)
- **Nicole Hitz Quenon:** Stellvertretung von Debora Gianinazzi, Bundesamt für Justiz (BJ)
- **Beatrice Kalbermatter:** Stellvertretende Chefin Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz (BJ)
- **Manuela Krasniqi:** Wissenschaftliche Mitarbeiterin Bereich Kinder- und Jugendfragen, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
- **Maryka Lâamir:** Fachspezialistin Bereich Sach- und Geldleistungen, IV, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
- **Sebastian Latella:** Leiter Trägerschaften, Ergänzende Hilfen zur Erziehung, Kanton Zürich, Bildungsdirektion, Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB)
- **Simon Marschall:** Koordinator ausserfamiliäre Unterbringung, Amt für Gesellschaft und Soziales, Soziale, Einrichtungen und Opferhilfe (SEO), Kanton Solothurn
- **Martina Nay:** Kantonales Sozialamt Graubünden
- **Giorgia Pancaldi:** Fachmitarbeiterin Straf- und Massnahmenvollzug, Bundesamt für Justiz (BJ)
- **Raphaël Petite:** Adjoint scientifique, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), Office de l'enfance et de la jeunesse, Kanton Genf
- **Fabian Schaulin:** Fachperson Kindheit-Jugend-Familie, Kanton Luzern, Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Kindheit-Jugend-Familie und Integration
- **Anne-Corinne Vollenweider:** Chefin der Sektion Kriminalität und Strafrecht, Bundesamt für Statistik (BFS)
- **Diana Wider:** Generalsekretärin, Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KO-KES)

11.2 Interviewte Personen – Nationale und interkantonale Ebene

- **Barbara Altermatt:** Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- **Maurizio Bartolacci:** Bundesamt für Statistik (BFS) → IT-Projektleiter
- **Joanna Bärtschi:** Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- **Rahel Braun:** Bundesamt für Sozialversicherungen → IV-Statistik (schriftliche Auskunft)
- **Ueli Buri:** Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (Privatim) und Leiter Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern
- **Marc Dubach:** Bundesamt für Statistik (BFS) → Sozialhilfeempfängerstatistik
- **Camille Dubois:** Bundesamt für Justiz → datenschutzrechtliche Fragen
- **Anthony Francis:** Bundesamt für Statistik (BFS) → Statistik der sozialmedizinischen Institutionen (schriftliche Auskunft)
- **Bettina Gerber:** Bundesamt für Statistik (BFS) → Sozialhilfeempfängerstatistik
- **Laurent Inversin:** Bundesamt für Statistik (BFS) → Statistik der Lernenden
- **Michael Jordi:** Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)
- **Beatrice Kalbermatter:** Bundesamt für Justiz (BJ) → Casadata
- **Gian-Paolo Klinke:** Stationäre Spitalaufenthalte: Mehrfachnutzung der Daten (Projekt SpiGes)
- **Romain Lanners:** Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK)
- **Beat Rudin:** Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten (Privatim) und Datenschutzbeauftragter des Kantons Basel-Stadt
- **Cornelia Rumo:** YOUVITA – Branchenverband der Dienstleister für Kinder und Jugendliche
- **Ana Thoonen-Tornic:** Bundesamt für Justiz → datenschutzrechtliche Fragen
- **Anne-Corinne Vollenweider Wyss:** Bundesamt für Statistik (BFS) → Abteilung CRIME - Kriminalität und Strafrecht
- **Diana Wider:** Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)
- **Isabel Zoder:** Bundesamt für Statistik (BFS) → Jugendstrafvollzugsstatistik

11.3 Interviewte Personen – Kantonale Ebene

Aargau

- **Christian Baschera:** Abteilungsleiter Soziale Dienste Stadt Aarau; Vertreter des Verbands Aargauer Sozialdienste
- **Günter Marz:** Fachbereichsleiter Betreuung UMA; Departement Gesundheit und Soziales (DGS), Kantonaler Sozialdienst, Unterabteilung Asyl, Sektion Betreuung Asyl
- **Catherine Merkofer:** Oberrichterin | Kammer für Kindes- und Erwachsenenschutz
- **Cordula Sonderegger:** Projektleitung Rechtsgrundlage Kinder- und Jugendhilfe; Departement Bildung, Kultur, Sport (BKS), Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten (SHW), Sektion Entwicklung
- **Michael Widmer:** Präsident Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
- **Rolf Zimmermann:** Fachspezialist Einrichtungen; Departement Bildung, Kultur, Sport (BKS), Abteilung Sonderschulung, Heime und Werkstätten (SHW), Sektion Aufsicht

Appenzell-Ausserrhoden

- **Ruth Bartolamai-Angster:** Abklärungsdienst Aufsicht Pflegefamilien; KESB Appenzell Ausserrhoden
- **Peter Dörflinger:** Präsident; KESB Appenzell Ausserrhoden
- **Christiane Peelen:** Fachspezialistin; Amt für Soziales (AfS), Abteilung Soziale Einrichtungen
- **Alexandra Schubert:** Leitung Abteilung Sonderpädagogik; Departement Bildung und Kultur (Schriftliche Auskunft)

Appenzell-Innerrhoden

- **Rebecca Brühlhart:** Amtsleiterin; Sozialamt
- **Marc Wellauer:** Präsident; KESB Appenzell Innerrhoden

Basel-Landschaft

- **Sarah Affentranger:** Wissenschaftliche Mitarbeiterin; Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB), Bereich Kinder- und Jugendheime
- **Lukas Linsenmann:** Betriebswirtschaftler KJ und Fachperson Datenbank; Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB) Controlling/Finanzen
- **Andrea Ruder:** Wissenschaftliche Mitarbeiterin; Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote (AKJB), Bereich Pflegekinderwesen

Basel-Stadt

- **Linda Greber:** Leiterin Abteilung Jugend- und Familienangebote; Erziehungsdepartement Basel-Stadt, Bereich Jugend, Familie und Sport
- **Stephan Marx:** Leiter Fachstelle Jugendhilfe; Erziehungsdepartement Kanton Basel-Stadt, Bereich Jugend, Familie und Sport

Bern

- **Manuel Haas:** Leiter Asyl und Flüchtlinge; Amt für Integration und Soziales, Abteilung Integration
- **Andrea Huber:** Wissenschaftliche Mitarbeiterin; Kantonales Jugendamt, Abteilung Grundlagen und Angebotsplanung
- **Tim Mundhenk:** Leiter Abteilung Grundlagen und Angebotsplanung; Kantonales Jugendamt

Fribourg

- **Stéphane Noël :** Chef du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) ; Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)
- **Catherine Nusbaumer :** Inspectrice des institutions pour mineur.e.s et jeunes adultes au Service de la prévoyance sociale (SPS), DSAS

Genève

- **Fabienne Benninghoff-Jeannerat :** Adjointe scientifique ; L'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ)
- **Louis Mermillod :** Adjoint scientifique ; L'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ)
- **Philippe Thomas :** Chef du Service de suivi de l'élève ; L'office médico-pédagogique (OMP)
- **Vincent Giroud :** Adjoint rattaché à la direction de la pédagogie spécialisée ; L'office médico-pédagogique (OMP)

Glarus

- **Vanessa Fischli:** Sachbearbeiterin; KESB Glarus
- **Andrea Glarner:** Leiterin Hauptabteilung Volksschule und Sport; Departement Bildung und Kultur
- **Audrey Hauri:** Abteilungsleiterin Soziale Dienste; Hauptabteilung Soziales, Departement Volkswirtschaft und Inneres
- **Martin Nigg:** Behördenmitglied; KESB Glarus

Graubünden

- **Georg Carl:** Abteilungsleiter Asyl und Rückkehr; Amt für Migration und Zivilrecht (AFM),
- **Beat Hatz:** Leiter Fachbereich Familie, Kinder und Jugendliche, kantonales Sozialamt Graubünden (SOA)
- **Ingrid Huber:** Ressortleiterin Aufenthalt und Dienste, Abteilung Asyl und Rückkehr, Amt für Migration und Zivilrecht (AFM)
- **Martina Nay:** kantonales Sozialamt Graubünden (SOA)
- **Ronny Peter:** Bereichsleitung Sonderpädagogik/Integration, Amt für Volksschule und Sport (AVS) (Schriftliche Auskunft)

Jura

- **Sébastien Baettig** : Responsable du secteur Protection de l'enfant des Services sociaux régionaux de la République et Canton du Jura (SSRJU),
- **Guillaume Savary** : Responsable du domaine accueil et accompagnement au Service de l'action sociale (SAS)
- **Matilde Simonnin** : collaboratrice administrative, référente adoption et familles d'accueil au Service de l'action sociale (SAS)
- **Marco Valsangiacomo** : Responsable de la pédagogie spécialisée, Service de l'enseignement (SEN)

Luzern

- **Isabelle Bachmann**: Sozialarbeiterin; Jugendanwaltschaft Luzern
- **Franziska Eder**: Leiterin Team Berufsberatung Wirtschaft, Arbeit, Soziales (WAS) IV Luzern
- **Fabian Schaulin**: Heimaufsicht SEG-Einrichtung Bereich A/C; Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG)
- **Carmen Schneider**: Leitende Jugendanwältin Luzern

Neuchâtel

- **Yanick Bussy** : Chef de l'Office de protection de l'enfant (OPE), Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)
- **Philippe Willi**, Chef de l'Office de l'enseignement spécialisé (OES), Service de l'enseignement obligatoire (SEO)

Nidwalden

- **Daniela Kälin**: Sozialarbeiterin; Sozialamt Nidwalden, Abteilung Sozialdienst (schriftliche Auskunft)
- **Katharina Steiger**: Präsidentin; KESB Nidwalden
- **Roland Widmer**: Abteilungsleiter Jugend, Familie, Sucht; Sozialamt Nidwalden

Obwalden

- **Monika Allenspach**: Präsidentin KESB Obwalden; Kantonales Sozialamt (schriftliche Auskunft & Austausch mit Frau Martin vor dem Interview)
- **Christine Durrer**: Co-Leitung Kantonales Sozialamt (schriftliche Auskunft & Austausch mit Frau Martin vor dem Interview)
- **Sara Martin**: Co-Leitung Kantonales Sozialamt

Schaffhausen

- **Christina Ehrat**: Stellvertretende Dienststellenleitung; Kantonales Sozialamt
- **Jacqueline Lagler**: Pflegekinderaufsicht; KESB Schaffhausen
- **Bernhard Roth**: Leitung Asyl- und Flüchtlingsbetreuung; Kantonales Sozialamt
- **Carlo Strohner**: Fachverantwortlicher Kinderschutz; Fachstelle Kinderschutz, Dienststelle Sport, Familie und Jugend / Abteilung Kind Jugend Familie (KJF)
- **Caroline Tresch**: Leitung Fachstelle für Gewaltbetroffene Schaffhausen

Schwyz

- **Patrick Schertenleib:** Leiter Soziales; Amt für Gesundheit und Soziales
- **Andrea Schwander:** Leiterin Abteilung Sonderpädagogik; Amt für Volksschulen und Sport

Solothurn

- **Barbara Altermatt:** Leitende Jugendanwältin; Jugendanwaltschaft; Vertreterin der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- **Martin Kurt:** Koordinationsstelle ausserfamiliäre Unterbringung; Fachbereich Familie-Kindheit-Jugend, Amt für Gesellschaft und Soziales (AGS)
- **Patricia Stutzmann:** Abteilung Individuelle Leistungen; Volksschulamt
- **Anna Erb:** Fachbereichsleiterin Opferhilfe; Amt für Gesellschaft und Soziales (Schriftliche Auskunft)

St. Gallen

- **Irene Bernhardsgrütter:** Abteilungsleiterin Sonderpädagogik; Amt für Volksschule
- **Adela Civic:** Leiterin Abteilung Familie und Sozialhilfe; Amt für Soziales
- **Sonja Tobler:** Fachspezialistin Aufsicht und Bewilligung; Amt für Soziales, Abteilung Kinder und Jugend
- **Brigitte Wüst:** Bereichsleiterin Adoptiv- und Pflegefamilien; Amt für Soziales

Tessin

- **Sabina Beffa:** Capo ufficio; Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
- **Marco Galli:** Capo ufficio; Ufficio del sostegno a enti e attività per famiglie e minorenni, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (UFAG)
- **Alessandra Ghiani:** Collaboratrice Ufficio del sostegno a enti e attività delle famiglie e dei minorenni
- **Christian Grassi:** Capo ufficio; Ufficio degli Invalidi, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
- **Cristina Oberholzer-Casartelli:** Capo sezione; Sezione del sostegno sociale, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie

Thurgau

- **Christian Schuppisser:** Abteilungsleiter Pflegekinder- und Heimaufsicht; Generalsekretariat, Departement für Justiz und Sicherheit

Uri

- **Alice Arnold:** Fachperson Soziales; Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz, Fachbereich Soziales (Schriftliche Auskunft)
- **Nadine Arnold:** Amtsvorsteherin; Amt für Soziales (Schriftliche Auskunft)
- **Irene Losada:** Kaufmännische Sachbearbeiterin; Amt für Soziales (Schriftliche Auskunft)

Valais

- **Guy Dayer** : Chef de l'Office de l'enseignement spécialisé (OES), Service de l'enseignement (SE)
- **Jeannette Rohrer De Donato** : Cheffe de section Placements et prestations contractualisées, Service cantonal de la jeunesse (SCJ)
- **Marc Rossier** : Chef de l'Office pour la protection de l'enfant (OPE), Service cantonal de la jeunesse (SCJ)

Vaud

- **Frédéric Vuissoz** : Directeur adjoint de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ)

Zug

- **Anita Müller-Rüegg**: Abteilungsleiterin Soziale Einrichtungen; Kantonales Sozialamt Zug
- **Carla Canonica**: Abteilungsleiterin Sonderpädagogik; Amt für gemeindliche Schulen (Schriftliche Auskunft)
- **Mario Häfliger**: Amtsleiter Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz Zug und Präsident KESB Zug (Schriftliche Auskunft)

Zürich

- **Alexander Mestre**: Projektleiter Umsetzung KJG und Leiter Rückforderungen Versorger-taxen; Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB)

11.4 Tabelle Kostenschätzungen kantonale Ebene Variante «Start»

Kanton	Wert für Index 0-17 Jährige	Anzahl stationäre Einrichtungen	Anzahl zuständige Stellen für die Datenerfassung	Zentralität der Datenerfassung	Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich	Variablen für Variante 1	Indexsumme Variante 1 Implementierung	Indexsumme Variante 1 Implementierung in Franken (20'000 pro Indexpunkt)	Indexsumme Variante 1 laufende Kosten	Stelle in % laufende Kosten ohne IST-Zustand	Faktor für Berücksichtigung IST-Zustand	Stellenprozent relativ zum IST-Zustand	Kosten in Franken (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 Stelle	1= zentral	1= für Heim, Sonderschulheim,	1= (fast) alle Var.							
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 Stellen	2= teilweise zentral	2= für ein oder zwei Unterbringungsbereiche	2= Teil der Var.							
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 und mehr Stellen	3= nicht zentral	3= für keinen	3= (fast) keine Var.							
Aargau	6	4	3	2	1	2	18	360000	13	65	0.5	32.5	42250
Appenzell Ausserrhoden	2	2	2	3	1	1	11	220000	6	30	0.5	15	19500
Appenzell Innerrhoden	2	2	2	2	1	1	10	200000	6	30	0.4	12	15600
Basel-Landschaft	4	4	1	1	1	1	12	240000	9	45	0.3	13.5	17550
Basel-Stadt	4	4	1	1	1	1	12	240000	9	45	0.3	13.5	17550
Bern	6	6	1	1	1	1	16	320000	13	65	0.3	19.5	25350
Fribourg	4	4	2	2	1	1	14	280000	10	50	0.4	20	26000
Genf	4	4	2	2	1	1	14	280000	10	50	0.4	20	26000
Glarus	2	2	3	3	1	1	12	240000	7	35	0.5	17.5	22750
Graubünden	4	4	2	2	1	2	15	300000	10	50	0.5	25	32500
Jura	2	2	2	3	2	2	13	260000	6	30	0.7	21	27300
Luzern	4	4	3	2	1	2	16	320000	11	55	0.5	27.5	35750
Neuenburg	4	2	2	2	1	1	12	240000	8	40	0.4	16	20800
Nidwalden	2	2	1	1	1	1	8	160000	5	25	0.3	7.5	9750
Obwalden	2	2	1	1	1	1	8	160000	5	25	0.3	7.5	9750
Schaffhausen	2	2	3	3	2	2	14	280000	7	35	0.7	24.5	31850
Schwyz	2	2	2	2	1	1	10	200000	6	30	0.4	12	15600
Solothurn	4	4	2	2	1	1	14	280000	10	50	0.4	20	26000
St. Gallen	4	4	2	2	2	2	16	320000	10	50	0.6	30	39000
Tessin	4	2	2	2	1	1	12	240000	8	40	0.4	16	20800
Thurgau	4	4	2	2	2	2	16	320000	10	50	0.6	30	39000
Uri	2	2	1	3	3	3	14	280000	5	25	0.9	22.5	29250
Waadt	6	4	2	2	1	1	16	320000	12	60	0.4	24	31200
Wallis	4	4	2	2	2	1	15	300000	10	50	0.5	25	32500
Zug	2	2	2	2	2	1	11	220000	6	30	0.5	15	19500
Zürich	6	6	1	1	1	1	16	320000	13	65	0.3	19.5	25350
<i>Doppelt gewichtet</i>							Total Implementierungs kosten in Franken	6'900'000				Total laufende Kosten in Franken	658'450

11.5 Tabelle Kostenschätzungen kantonale Ebene Variante «Basis»

Kanton	Wert für Index 0-17 Jährige	Anzahl stationäre Einrichtungen	Anzahl zuständige Stellen für die Datenerfassung inkl. UMA/MNA	Zentralität der Datenerfassung	Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich	Variablen für Variante 2	Indexsumme Variante 2 Implementierung	Indexsumme Variante 2 Implementierung in Franken (25'000 pro Indexpunkt)	Indexsumme Variante 2 laufende Kosten	Stelle in % laufende Kosten ohne IST-Zustand	Faktor für Berücksichtigung IST-Zustand	Stellenprozent relativ zum IST-Zustand	Faktor für Zusatzkosten Variante 2 (x 1.2)	Kosten in Franken (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 Stelle	1= zentral	1= für Heim, Sonderschulheim, Pflegefamilie	1= (fast) alle Var.								
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 Stellen	2= teilweise zentral	2= für ein oder zwei Unterbringungsbereiche	2= Teil der Var.								
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 und mehr Stellen	3= nicht zentral	3= für keinen Unterbringungsbereich	3= (fast) keine Var.								
Aargau	6	4	3	2	1	2	18	450000	13	65	0.5	32.5	39	50700
Appenzell Ausserrhoden	2	2	2	3	1	1	11	275000	6	30	0.5	15	18	23400
Appenzell Innerrhoden	2	2	2	2	1	1	10	250000	6	30	0.4	12	14.4	18720
Basel-Landschaft	4	4	1	1	1	1	12	300000	9	45	0.3	13.5	16.2	21060
Basel-Stadt	4	4	1	1	1	1	12	300000	9	45	0.3	13.5	16.2	21060
Bern	6	6	2	1	1	1	17	425000	14	70	0.3	21	25.2	32760
Fribourg	4	4	3	2	1	1	15	375000	11	55	0.4	22	26.4	34320
Genf	4	4	3	2	1	1	15	375000	11	55	0.4	22	26.4	34320
Glarus	2	2	3	3	1	1	12	300000	7	35	0.5	17.5	21	27300
Graubünden	4	4	2	2	1	2	15	375000	10	50	0.5	25	30	39000
Jura	2	2	3	3	2	2	14	350000	7	35	0.7	24.5	29.4	38220
Luzern	4	4	3	2	1	2	16	400000	11	55	0.5	27.5	33	42900
Neuenburg	4	2	2	2	1	2	13	325000	8	40	0.5	20	24	31200
Nidwalden	2	2	1	1	1	1	8	200000	5	25	0.3	7.5	9	11700
Obwalden	2	2	1	1	1	1	8	200000	5	25	0.3	7.5	9	11700
Schaffhausen	2	2	3	3	2	2	14	350000	7	35	0.7	24.5	29.4	38220
Schwyz	2	2	2	2	1	1	10	250000	6	30	0.4	12	14.4	18720
Solothurn	4	4	2	2	1	1	14	350000	10	50	0.4	20	24	31200
St. Gallen	4	4	2	2	2	1	15	375000	10	50	0.5	25	30	39000
Tessin	4	2	3	2	1	2	14	350000	9	45	0.5	22.5	27	35100
Thurgau	4	4	2	2	2	3	17	425000	10	50	0.7	35	42	54600
Uri	2	2	2	3	3	3	15	375000	6	30	0.9	27	32.4	42120
Waadt	6	4	2	2	1	2	17	425000	12	60	0.5	30	36	46800
Wallis	4	4	2	2	2	2	16	400000	10	50	0.6	30	36	46800
Zug	2	2	2	2	2	1	11	275000	6	30	0.5	15	18	23400
Zürich	6	6	1	1	1	1	16	400000	13	65	0.3	19.5	23.4	30420
<i>Doppelt gewichtet</i>							Total Implementierungskosten in Franken	8'875'000					Total laufende Kosten in Franken	844'740

11.6 Tabelle Kostenschätzungen kantonale Ebene Variante «Erweitert»

Kanton	Wert für Index 0-17 Jährige	Anzahl stationäre Einrichtungen	Anzahl zuständige Stellen für die Datenerfassung inkl. UMA/MNA	Zentralität der Datenerfassung	Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich	Variablen für Variante 3	Indexsumme Variante 3 Implementierung	Indexsumme Variante 2 Implementierung in Franken (35'000 pro Indexpunkt)	Indexsumme Variante 3 laufende Kosten	Stelle in % laufende Kosten ohne IST-Zustand	Faktor für Berücksichtigung IST-Zustand	Stellenprozent relativ zum IST-Zustand	Faktor für Zusatzkosten Variante 2 (x 1.5)	Kosten in Franken (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 Stelle	1= zentral	1= für Heim, Sonderschulheim, Pflegefamilie	1= (fast) alle Var.								
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 Stellen	2= teilweise zentral	2= für ein oder zwei Unterbringungsbereiche	2= Teil der Var.								
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 und mehr Stellen	3= nicht zentral	3= für keinen Unterbringungsbereich	3= (fast) keine Var.								
Aargau	6	4	3	2	1	2	18	630000	13	65	0.5	32.5	48.75	63375
Appenzell Ausserrhoden	2	2	2	3	1	2	12	420000	6	30	0.6	18	27	35100
Appenzell Innerrhoden	2	2	2	2	1	2	11	385000	6	30	0.5	15	22.5	29250
Basel-Landschaft	4	4	1	1	1	1	12	420000	9	45	0.3	13.5	20.25	26325
Basel-Stadt	4	4	1	1	1	1	12	420000	9	45	0.3	13.5	20.25	26325
Bern	6	6	2	1	1	1	17	595000	14	70	0.3	21	31.5	40950
Fribourg	4	4	3	2	1	1	15	525000	11	55	0.4	22	33	42900
Genf	4	4	3	2	1	1	15	525000	11	55	0.4	22	33	42900
Glarus	2	2	3	3	1	1	12	420000	7	35	0.5	17.5	26.25	34125
Graubünden	4	4	2	2	1	2	15	525000	10	50	0.5	25	37.5	48750
Jura	2	2	3	3	2	2	14	490000	7	35	0.7	24.5	36.75	47775
Luzern	4	4	3	2	1	2	16	560000	11	55	0.5	27.5	41.25	53625
Neuenburg	4	2	2	2	1	2	13	455000	8	40	0.5	20	30	39000
Nidwalden	2	2	1	1	1	2	9	315000	5	25	0.4	10	15	19500
Obwalden	2	2	1	1	1	2	9	315000	5	25	0.4	10	15	19500
Schaffhausen	2	2	3	3	2	2	14	490000	7	35	0.7	24.5	36.75	47775
Schwyz	2	2	2	2	1	2	11	385000	6	30	0.5	15	22.5	29250
Solothurn	4	4	2	2	1	2	15	525000	10	50	0.5	25	37.5	48750
St. Gallen	4	4	2	2	2	2	16	560000	10	50	0.6	30	45	58500
Tessin	4	2	3	2	1	2	14	490000	9	45	0.5	22.5	33.75	43875
Thurgau	4	4	2	2	2	3	17	595000	10	50	0.7	35	52.5	68250
Uri	2	2	2	3	3	3	15	525000	6	30	0.9	27	40.5	52650
Waadt	6	4	2	2	1	2	17	595000	12	60	0.5	30	45	58500
Wallis	4	4	2	2	2	2	16	560000	10	50	0.6	30	45	58500
Zug	2	2	2	2	2	2	12	420000	6	30	0.6	18	27	35100
Zürich	6	6	1	1	1	1	16	560000	13	65	0.3	19.5	29.25	38025
<i>Doppelt gewichtet</i>							Total Implementierungskosten in Franken	12'705'000				Total laufende Kosten in Franken	1'108'575	

11.7 Tabelle Kostenschätzungen nationale Ebene

Indekskategorien	Anzahl Variablen	Erhebungsart	Anzahl Fälle von Kantonen	Anzahl Fälle von nationalen Stellen	Berichterstattung	Konzept und Prozesse definieren	Datenübermittlung	Summe Index laufende Kosten	Index mit Datenübermittlung (für IT-Stelle)	Stellenprozent Wiss. Mitarbeitende Stelle	Stellenprozent IT-Stelle	Personalkosten (Summe Stelle WiMi und IT-Stelle x 1'300)	IT Kosten	Indexsumme Implementierungskosten	Kosten Implementierung in Franken (Indexsumme x 75'000)
	1 = 6	2 = Stichtag	4 = <20'000	1 = <10'000	1 = Geringer Umfang	2 = Geringe Komplexität	1 = Keine Schnittstelle								
	2 = 9	4 = Kumulativ	6 = >20'000	2 = >10'000	2 = Mittlerer Umfang	4 = Mittlere Komplexität	2 = Schnittstelle Kanton								
	3 = 12				3 = Grosser Umfang	6 = Hohe Komplexität	5 = System - System								
Variante "Start"	1	2	4	1	1	2	1	9	10	144	40	239'200	20'000	12	900'000
Variante "Basis"	2	4	4	1	2	4	2	13	15	206	60	348'400	20'000	19	1'425'000
Variante "Erweitert"	3	4	6	2	3	6	5	18	23	288	92	494'000	40'000	29	2'175'000

11.8 Rahmenprogramm Machbarkeitsworkshops

Montag, 20. November und Montag, 4. Dezember 2023, Bern

Zeit	Traktanden
10.00 h – 10.30 h	<p>Begrüssung durch das Bundesamt für Justiz: Anlass sowie Ziel und Zweck der Machbarkeitsstudie, längerfristige Vision</p> <p><i>(Simultanübersetzung Plenum)</i></p>
10.30 h – 11.00 h	<p>Input Forschungsteam: Ausgangslage IST-Zustand und Präsentation der vier Varianten einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder</p> <p><i>(Simultanübersetzung Plenum)</i></p>
11.00 h – 12.00 h	<p>Austausch I: Feedback zu den vier Varianten einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Variante überzeugt Sie am meisten, welche weniger? • Welche Vor- und Nachteile haben Ihrer Meinung nach die jeweiligen Varianten?
12.00 h – 12.30 h	<p>Ergebnissicherung I</p> <p><i>(Simultanübersetzung Plenum)</i></p>
12.30 h – 14.00 h	<p>Mittagspause</p>
14.00 h – 14.45	<p>Austausch II: Feedback dazu, welche Variante einer nationalen Statistik über ausserfamiliär untergebrachte Kinder weiterverfolgt und umgesetzt werden sollte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Variante sollte weiterverfolgt werden? • Was ist notwendig, um diese umzusetzen?
14.45 h – 15.15 h	<p>Ergebnissicherung II</p> <p><i>(Simultanübersetzung Plenum)</i></p>
15.15 h - 15.30 h	<p>Abschluss durch das Bundesamt für Justiz</p> <p><i>(Simultanübersetzung Plenum)</i></p>

11.9 Beschreibung und Machbarkeitsprüfung der verworfenen Variante

Variablen und Erhebungsform

In der verworfenen Variante wären alle Kinder im Alter von 0 bis 17.99 Jahren, die an einem bestimmten Stichtag ausserfamiliär untergebracht sind, berücksichtigt worden. Dabei wären folgende Variablen zur Anwendung gekommen: Geburtsjahr, Geschlecht, Wohnsitzkanton, Unterbringungskanton, Unterbringungstyp und Unterbringungsgrundlage (siehe folgende Tabelle). Die Kantone hätten einmal jährlich mittels einer Online-Befragung Daten in aggregierter Form zu folgenden Unterbringungstypen liefern müssen: Einrichtungen der Heimpflege, Einrichtungen aus dem Bereich Sonderpädagogik und Behinderung sowie Pflegefamilien. Die restlichen Daten wären von bestehenden nationalen Statistiken geliefert worden.

Variablen	Verworfenen Variante
Geburtsjahr	x
Geschlecht	x
Wohnsitzkanton	x
Unterbringungskanton	x
Unterbringungstyp - Kinder- und Jugendheim - Stationäre sonderpädagogische Institution - Massnahmenzentrum - Pflegefamilie - Psychiatrische Klinik - Asyleinrichtung	x
Unterbringungsgrundlage - ZGB - JStG - AsylG - OHG - Ohne behördliche Anordnung (freiwillige/vereinbarte Unterbringung) - Andere	x
Datenerhebung	
Erhebungsart	Stichtag (Anzahl Personen)
Datentyp	Aggregierte Daten
Datenübermittlung	Online-Fragebogen
Altersbereich	0 - 17.99
Erhebungsfrequenz	jährlich
Teilnahme	Freiwillig

Auswertungsmöglichkeiten

Folgende Fragestellungen hätten mit der verworfenen Variante u.a. beantwortet werden können:

- Wie viele Kinder sind insgesamt ausserfamiliär untergebracht?
- Wie viele Kinder sind – differenziert nach Geschlecht und Alter - untergebracht?
- Wie viele Kinder sind in den verschiedenen Unterbringungstypen untergebracht?
- Wie viele Kinder sind nach welcher Unterbringungsgrundlage untergebracht?

Limitationen

Die Auswertungsmöglichkeiten der mit der verworfenen Variante erhobenen Daten wären allerdings stark eingeschränkt gewesen, da die Daten nur in aggregierter und nicht in fallbasierter Form geliefert worden wären. Darüberhinausgehende Auswertungen (z.B. wie viele weibliche Kinder nach welcher Unterbringungsgrundlage untergebracht sind) wären aufgrund der aggregierten Form der Daten nicht möglich gewesen. Da es sich um eine freiwillige Teilnahme der Kantone an der Befragung gehandelt hätte, wäre mit einer unvollständigen Datenerhebung zu rechnen gewesen. Eine weitere Limitation hätte darin bestanden, dass die Möglichkeiten zur Validierung der Daten aufgrund der aggregierten Form für die nationale Stelle, welche die Daten entgegengenommen hätte, stark eingeschränkt gewesen wären.

Aufwand

Der Aufwand für die Kantone hätte darin bestanden, die Daten zur Heim- und Familienpflege sowie zum Bereich Sonderpädagogik und Behinderung zu erheben, in aggregierter Form gemäss den vorgegebenen Variablen aufzubereiten und anschliessend in die Online-Befragung der nationalen Befragungsstelle einzugeben. Dazu hätten die Kantone eine Stelle definieren müssen, bei der die Daten zusammengelaufen wären. Zudem hätte eine Person bestimmt werden müssen, welche die Informationen in die Befragung eingegeben hätte. Der Aufwand für die nationale Stelle hätte darin bestanden, einen Online-Fragebogen zu entwickeln, die Befragung durchzuführen und anschliessend die kantonalen Daten mit den Daten der nationalen Stellen (JUSAS, ZEMIS, SpiGes) zusammenzuführen.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei der verworfenen Variante wären keine Personendaten im Sinne des Art. 5 Bst. a DSGVO¹⁰² bzw. des jeweiligen kantonalen Datenschutzgesetzes erhoben oder bearbeitet worden, da die Daten zu ausserfamiliär untergebrachten Kindern nur in anonymisierter Form erhoben und verarbeitet worden wären. Rückschlüsse auf konkrete Personen wären daher nicht möglich gewesen. Eine explizite Rechtsgrundlage in Form einer Bundesratsverordnung wäre für diese Variante nicht notwendig gewesen, da das BFS als Forschungsstätte des Bundes gestützt auf Art. 5 Abs. 3 BStatG¹⁰³ einmalige oder zeitlich befristete Erhebungen ohne Auskunftspflicht anordnen kann. Damit wäre die Umsetzung dieser Variante vollumfänglich von der Mitwirkungsbereitschaft der kantonalen Stellen abhängig gewesen, da eine Auskunftspflicht nicht hätte geltend gemacht werden können. Zudem wären die Erhebungen in dieser Form mit einer zeitlichen Befristung verbunden gewesen, so dass diese Variante ohne eine explizite Rechtsgrundlage nur einmalig oder temporär hätte umgesetzt werden können.

Kostenschätzung

Für die Kostenschätzung der verworfenen Variante auf kantonalen Ebene wurde das gleiche Modell verwendet wie bei der Kostenschätzung für die drei verabschiedeten Varianten (siehe Kapitel 8.1). Da jedoch in der verworfenen Variante aggregierte Informationen in Rahmen der Online-

¹⁰² Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1).

¹⁰³ Bundesstatistikgesetz (SR 431.01).

Befragung erfasst worden wären, wäre der Aufwand für die Datenlieferung etwas kleiner gewesen. Nichtsdestotrotz hätten alle Variablen der verworfenen Variante vorliegen müssen, um aggregierte Daten liefern zu können. Dies hätte bedeutet, dass der Aufwand für die Entwicklung und den Aufbau auf kantonaler Ebene nur geringfügig kleiner gewesen wäre. Um dies bei den Implementierungskosten zu berücksichtigen, wurde bei der Kostenschätzung für jeden Indexpunkt ein Betrag von 15'000 Franken angesetzt. Der etwas kleinere Aufwand für die Lieferung der Daten wurde mit einem kleineren Faktor für den Einbezug des IST-Zustands berücksichtigt. Die Kostenschätzung pro Kanton sind in der nachfolgenden Tabelle abgebildet (siehe Kostenschätzungen kantonale Ebene der verworfenen Variante). Bei der Berechnung der Kosteschätzung über alle Kantone hinweg, wurde angenommen, dass alle Kantone sich an der Umsetzung der verworfenen Variante beteiligen würden. Die Entwicklungskosten würden geschätzt bei 5'175'000 Franken und die laufenden Kosten pro Jahr bei 526'760 Franken liegen.

Bei der Schätzung der Kosten auf nationaler Ebene wurde ebenfalls das gleiche Schätzmodell verwendet wie bei der Schätzung der verabschiedeten Varianten. Weil dieses Modell auf fallbasierte Daten ausgerichtet war, wurde bei der Schätzung der verworfenen Variante eine neue Indexkategorie eingeführt «Datentyp». Die Kostenschätzung für die verworfene Variante ist in der Tabelle «Kostenschätzung nationale Ebene der verworfenen Variante» abgebildet. Die Entwicklungskosten auf nationaler Ebene würden sich gemäss der Schätzung auf 525'000 Franken belaufen und die laufenden Kosten auf 109'200 Franken. Dies entspricht einer Stelle für eine:n wissenschaftliche:n Mitarbeiter:in von 64% sowie einer IT-Stelle von 20%. Bei den laufenden Kosten kommen noch 20'000 IT-Kosten pro Jahr hinzu.

Tabelle Kostenschätzungen kantonale Ebene der verworfenen Variante

Kanton	Wert für Index 0-17 Jährige	Anzahl stationäre Einrichtungen	Anzahl zuständige Stellen für Datenerfassung	Zentralität der Datenerfassung	Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich	Variablen für verworfene Variante	Indexsumme verworfene Variante Implementierung	Indexsumme verworfene Variante Implementierung in Franken (15'000 pro Indexpunkt)	Indexsumme verworfene Variante laufende Kosten	Stelle in % laufende Kosten ohne IST-Zustand	Faktor für Berücksichtigung IST-Zustand	Stellenprozent relativ zum IST-Zustand	Kosten in Franken (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 Stelle	1= zentral	1= für Heim, Sonderschulheim, Pflegefamilie	1= (fast) alle Var.							
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 Stellen	2= teilweise zentral	2= für ein oder zwei Unterbringungsbereiche	2= Teil der Var.							
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 und mehr Stellen	3= nicht zentral	3= für keinen Unterbringungsbereich	3= (fast) keine Var.							
Aargau	6	4	3	2	1	2	18	270000	13	65	0.4	26	33800
Appenzell Ausserrhoden	2	2	2	3	1	1	11	165000	6	30	0.4	12	15600
Appenzell Innerrhoden	2	2	2	2	1	1	10	150000	6	30	0.32	9.6	12480
Basel-Landschaft	4	4	1	1	1	1	12	180000	9	45	0.24	10.8	14040
Basel-Stadt	4	4	1	1	1	1	12	180000	9	45	0.24	10.8	14040
Bern	6	6	1	1	1	1	16	240000	13	65	0.24	15.6	20280
Fribourg	4	4	2	2	1	1	14	210000	10	50	0.32	16	20800
Gent	4	4	2	2	1	1	14	210000	10	50	0.32	16	20800
Glarus	2	2	3	3	1	1	12	180000	7	35	0.4	14	18200
Graubünden	4	4	2	2	1	2	15	225000	10	50	0.4	20	26000
Jura	2	2	2	3	2	2	13	195000	6	30	0.56	16.8	21840
Luzern	4	4	3	2	1	2	16	240000	11	55	0.4	22	28600
Neuenburg	4	2	2	2	1	1	12	180000	8	40	0.32	12.8	16640
Nidwalden	2	2	1	1	1	1	8	120000	5	25	0.24	6	7800
Obwalden	2	2	1	1	1	1	8	120000	5	25	0.24	6	7800
Schaffhausen	2	2	3	3	2	2	14	210000	7	35	0.56	19.6	25480
Schwyz	2	2	2	2	1	1	10	150000	6	30	0.32	9.6	12480
Solothurn	4	4	2	2	1	1	14	210000	10	50	0.32	16	20800
St. Gallen	4	4	2	2	2	2	16	240000	10	50	0.48	24	31200
Tessin	4	2	2	2	1	1	12	180000	8	40	0.32	12.8	16640
Thurgau	4	4	2	2	2	2	16	240000	10	50	0.48	24	31200
Uri	2	2	1	3	3	3	14	210000	5	25	0.72	18	23400
Vaud	6	4	2	2	1	1	16	240000	12	60	0.32	19.2	24960
Valais	4	4	2	2	2	1	15	225000	10	50	0.4	20	26000
Zug	2	2	2	2	2	1	11	165000	6	30	0.4	12	15600
Zürich	6	6	1	1	1	1	16	240000	13	65	0.24	15.6	20280
Doppelt gewichtet							Total Implementierungskosten in Franken	5'375'000				Total laufende Kosten in Franken	526'760
Faktor für Berücksichtigung IST-Zustand = Zentralität der Datenerfassung + Verfügbare Daten pro Unterbringungsbereich + Variablen der verworfenen Variante / 12.5													

Tabelle Kostenschätzung nationale Ebene der verworfenen Variante

Indekskategorien	Anzahl Variablen	Erhebungsart	Anzahl Fälle von Kantonen	Anzahl Fälle von nationalen Stellen	Bereichterstattung	Konzept und Prozesse definieren	Datenübermittlung	Datentyp	Summe Index laufende Kosten	Index mit Datenübermittlung (für IT-Stelle)	Stellenprozent Wiss. Mitarbeitende Stelle	Stellenprozent IT-Stelle	Personalkosten (Summe Stelle WiMi und IT-Stelle x 1'300 Fr.)	IT Kosten	Indexsumme Implementierungskosten	Kosten Implementierung in Franken (Indexsumme x 75'000 Fr.)
	1 = 6	2 = Stichtag	4 = <20'000	1 = <10'000	1 = Aufwand gering	2 = Geringe Komplexität	1 = Keine Schnittstelle	minus 5 = Aggregiert								
	2 = 9	4 = Kumulativ	6 = >20'000	2 = >10'000	2 = Aufwand mittel	4 = Mittlere Komplexität	2 = Schnittstelle Kanton	0 = Fallbasliert								
	3 = 12				3 = Aufwand hoch	6 = Hohe Komplexität	5 = System - System									
Verworfenen Variante	1	2	4	1	1	2	1	1	-5	4	5	64	20	109'200	20'000	7 525'000

11.10 Vergleich der Varianten einer nationalen Statistik

Variablen	Variante «Start»	Variante «Basis»	Variante «Erweitert»
Geburtsdatum	✓	✓	✓
Geschlecht	✓	✓	✓
Wohnsitzkanton	✓	✓	✓
Unterbringungskanton	✓	✓	✓
Unterbringungstyp <i>Kinder- und Jugendheim; Stationäre sonderpädagogische Institution; Massnahmenzentrum; Pflegefamilie; Psychiatrische Klinik; Asyleinrichtung</i>	✓	✓	✓
Unterbringungsgrundlage <i>ZGB, JStG, AsylG, OHG, ohne behördliche Anordnung (freiwillige / vereinbarte Unterbrin- gung), andere</i>	✓	✓	✓
Eintrittsdatum	✗	✓	✓
Austrittsdatum	✗	✓	✓
AHV-, ZEMIS-Nummer	✗	✓	✓
Aufenthaltsort vor Eintritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✗	✗	✓
Aufenthaltsort nach Austritt <i>Herkunftsfamilie; Kinder- oder Jugendheim; Pflegefamilie; Psychiatrie; etc.</i>	✗	✗	✓
Grund für den Austritt <i>Ziele erreicht; Wechsel der Unterbringung; Volljährigkeit; Abbruch; etc.</i>	✗	✗	✓
Erhebungsart	Stichtag <i>(Anz. Personen)</i>	Kumulativ <i>(Anz. Personen + Unterbringungen im Jahr)</i>	Kumulativ <i>(Anz. Personen + Unterbringungen im Jahr)</i>
Datentyp	Fallbezogene Daten	Fallbezogene Daten	Fallbezogene Daten
Datenübermittlung	Manuell <i>(z.B. Excel / CSV / XML)</i>	Manuell <i>(z.B. Excel / CSV / XML)</i>	Automatisiert <i>(System - System)</i>
Altersbereich	0 - 17.99	0 - 17.99	0 - 24.99
Erhebungsfrequenz	jährlich	jährlich	jährlich
Teilnahme	Verpflichtend	Verpflichtend	Verpflichtend

Rapport final

Etude de faisabilité pour la statistique sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse

A l'intention de

Office fédéral de la justice OFJ
Bundesrain 20
3003 Berne

élaboré par

Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse FHNW - Haute école de travail social*
Institut d'aide à l'enfance et à la jeunesse
Rue Hofackerstrasse 30
4132 Muttenz

en collaboration avec la HES-SO Valais-Wallis, Haute école et école supérieure de travail social**

Auteur·es :

Lukas Fellmann*/Jana Osswald*/Mathilde Etienne**/Kay Biesel*/Gaëlle Aeby**/Angela Rein*

avec la participation d'Angelica Lepori Sergi (SUPSI)

Traduit de l'allemand

Muttenz, le 4 juillet 2024

Table des matières

1	SITUATION INITIALE	8
2	MANDAT ET QUESTIONS	9
3	APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	10
4	DÉFINITION DU « PLACEMENT EXTRA-FAMILIAL »	13
5	DONNÉES ACTUELLES AU NIVEAU NATIONAL ET CANTONAL	17
5.1	BASES LÉGALES POUR LA COLLECTE ET LA PROTECTION DES DONNÉES	17
5.2	DONNÉES AU NIVEAU NATIONAL.....	20
5.3	ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE AU NIVEAU NATIONAL	25
5.4	DONNÉES DISPONIBLES DANS LES CANTONS	26
5.5	PRATIQUES D'ENQUÊTE DANS LES CANTONS	28
5.6	ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE DANS LES CANTONS	31
6	ESTIMATION DE LA FAISABILITÉ D'UNE STATISTIQUE NATIONALE SUR LES ENFANTS PLACÉS HORS DU FOYER FAMILIAL EN SUISSE	33
6.1	ÉVALUATIONS DES PERSONNES CLÉS INTERCANTONALES ET NATIONALES	33
6.2	ÉVALUATIONS DES PERSONNES CLÉS CANTONALES	34
6.3	PERSPECTIVE INTERNATIONALE.....	35
6.4	ATELIERS DE FAISABILITÉ	37
6.4.1	<i>Objet et déroulement des ateliers de faisabilité</i>	37
6.4.2	<i>Résultats des ateliers de faisabilité</i>	38
6.5	VARIANTE REJETÉE.....	41
7	VARIANTES POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE STATISTIQUE NATIONALE	42
7.1	BASES ET CONDITIONS DE L'ÉLABORATION DES VARIANTES	42
7.2	VARIANTES.....	46
7.2.1	<i>Variante « Start »</i>	47
7.2.2	<i>Variante « Base »</i>	50
7.2.3	<i>Variante « Étendue »</i>	54
8	ESTIMATIONS DE LA FAISABILITÉ DES VARIANTES	58
8.1	ESTIMATION DES COÛTS POUR LA FAISABILITÉ DES VARIANTES.....	58
8.1.1	<i>Niveau cantonal</i>	59
8.1.2	<i>Niveau national</i>	63
8.1.3	<i>Rapport des coûts entre la Confédération et les cantons</i>	66
8.2	MODÈLES DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES.....	67
8.3	CONDITIONS JURIDIQUES POUR LA FAISABILITÉ DES VARIANTES	68
8.3.1	<i>Principes de base</i>	68
8.3.2	<i>Modèles de collecte et de traitement des données</i>	69
8.3.3	<i>Variante « Start »</i>	70
8.3.4	<i>Variante « Base » et « Étendue »</i>	71
9	PERSPECTIVES	73
9.1	REMARQUES CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT ET L'IMPLÉMENTATION DE LA STATISTIQUE.....	73

9.2	PRISE EN COMPTE D'AUTRES TYPES DE PRISE EN CHARGE.....	73
9.3	RÔLE DES CONFÉRENCES INTERCANTONALES	75
9.4	ÉVOLUTION DE LA STATISTIQUE	75
9.5	RÉVISION DE L'OPE	76
10	LITTÉRATURE.....	77
11	ANNEXE.....	80
11.1	MEMBRES DU GROUPE D'ACCOMPAGNEMENT	80
11.2	PERSONNES INTERVIEWÉES - NIVEAU NATIONAL ET INTERCANTONAL	81
11.3	PERSONNES INTERVIEWÉES - NIVEAU CANTONAL	82
11.4	TABLEAU ESTIMATIONS DES COÛTS VARIANTE « START » AU NIVEAU CANTONAL	87
11.5	TABLEAU ESTIMATIONS DES COÛTS VARIANTE « BASE » AU NIVEAU CANTONAL.....	90
11.6	TABLEAU DES ESTIMATIONS DES COÛTS AU NIVEAU CANTONAL VARIANTE « ETENDUE ».....	93
11.7	TABLEAU DES ESTIMATIONS DES COÛTS AU NIVEAU NATIONAL	96
11.8	PROGRAMME-CADRE DES ATELIERS DE FAISABILITÉ	97
11.9	DESCRIPTION ET ÉTUDE DE FAISABILITÉ DE LA VARIANTE REJETÉE	97
11.10	COMPARAISON DES VARIANTES D'UNE STATISTIQUE NATIONALE.....	105

Liste des figures

Figure 1 : Première version des variantes pour une statistique nationale	40
Figure 2 : Estimation des coûts d'implémentation au niveau cantonal par variante	61
Figure 3 : Estimation des coûts d'implémentation au niveau cantonal par variante	63
Figure 4 : Estimation des coûts au niveau fédéral	66
Figure 5 : Répartition des coûts de développement entre la Confédération et les cantons	67
Figure 6 : Répartition des coûts de fonctionnement entre la Confédération et les cantons	67

Liste des tableaux

Tableau 1 : Nombre de personnes clés interrogées par canton	12
Tableau 2 : Variables disponibles par canton et par domaine de placement	29
Tableau 3 : Sources de données appropriées pour les statistiques nationales	43
Tableau 4 : Exemple de relevé au jour de référence	44
Tableau 5 : Exemple de relevé cumulatif	45
Tableau 6 : Exemple de données agrégées	45
Tableau 7 : Vue d'ensemble de la variante « Start »	48
Tableau 8 : Variables et fournisseurs de données de la variante « Start »	49
Tableau 9 : Vue d'ensemble de la variante « Base »	51
Tableau 10 : Variables et fournisseurs de données de la variante « Base »	52
Tableau 11 : Vue d'ensemble de la variante « Etendue »	55
Tableau 12 : Variables et fournisseurs de données de la variante « Etendue »	56
Tableau 13 : Indice pour l'estimation des coûts au niveau cantonal	60
Tableau 14 : Comparaison des variantes pour le calcul des coûts de la Confédération	64
Tableau 15 : Indice pour l'estimation des coûts au niveau fédéral	65

Résumé

En Suisse, il n'existe à ce jour aucune statistique nationale complète des placements extra-familiaux d'enfants. C'est pourquoi dans le cadre d'un appel d'offres public, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a chargé la Haute école de travail social FHNW de réaliser la présente étude de faisabilité conjointement avec la HES-SO Valais-Wallis. Le but de cette étude était d'examiner la faisabilité d'une collecte systématique de données sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse, dans la perspective d'une statistique établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS).

L'étude se fonde sur une approche par étapes : pour commencer, l'équipe de recherche s'est entendue sur une définition du placement extra-familial et, en parallèle, elle a synthétisé les enseignements tirés (*Lessons-learned*) des statistiques canadiennes et allemandes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Elle a ensuite analysé la situation actuelle, aux échelons national et cantonal, en matière de statistiques et de collecte de données sur les placements extra-familiaux d'enfants en Suisse. Dans une troisième étape, elle a évalué les pratiques de collecte de données et élaboré une première série de variantes pour l'établissement d'une statistique nationale. Dans une quatrième étape, les avantages et les inconvénients ainsi que les possibilités de mise en œuvre de ces variantes ont été abordés dans le cadre de deux ateliers de faisabilité réunissant des personnes clés des niveaux cantonal, intercantonal et national, toutes régions linguistiques confondues. Enfin, dans une cinquième et dernière étape, l'équipe de recherche a affiné les variantes provisoires sur la base des informations obtenues, puis établi des calculs de coûts et clarifié les questions relatives à la protection des données. Un groupe d'accompagnement de 16 personnes constitué par l'OFJ a conseillé l'équipe de recherche pendant toute la durée de l'étude de faisabilité¹.

Les résultats de la présente étude de faisabilité se fondent notamment sur :

- des analyses de la littérature et de documents ;
- des entretiens exploratoires menés avec 13 personnes clés aux niveaux national et intercantonal ;
- les données obtenues par un questionnaire en ligne (complété par des responsables et des personnes clés actives sur le plan opérationnel dans les cantons) ;
- 34 entretiens menés avec 72 personnes clés au niveau cantonal ;
- les commentaires par écrit sur les pratiques cantonales en matière de collecte de données ;
- deux ateliers dédiés à la question de la faisabilité ayant réuni 48 participant·es au total ;
- deux entretiens avec un expert de la statistique de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Allemagne et un expert de la statistique de l'aide à l'enfance et à la jeunesse au Canada ;
- les évaluations de deux représentants de la Conférence des préposé·es suisses à la protection des données (Privatim) et de deux expertes de l'OFJ sur les questions liées au droit de la protection des données ;

¹ La liste des membres du groupe d'accompagnement figure au ch. 11.1 de l'annexe.

- les évaluations du groupe d'accompagnement ad hoc constitué par l'OFJ.

Par placement extra-familial, on entend dans la présente étude tout placement soumis à autorisation ou à surveillance d'enfants, d'adolescent·es ou de jeunes adultes (jusqu'à 25 ans) qui ne peuvent pas vivre, temporairement ou durablement, avec leurs parents ou les détenteurs de l'autorité parentale. Il s'agit de placements à vocation d'éducation sociale ou spécialisée, de jour comme de nuit, en famille d'accueil (placements intrafamiliaux inclus) ou en institution, qui s'adressent à des enfants, adolescent·es et jeunes adultes présentant un besoin de soutien, d'aide ou de protection. Les placements extra-familiaux comprennent notamment les domaines suivants : placement en famille d'accueil ou en institution, éducation spécialisée et handicap, exécution des sanctions, asile, aide aux victimes et psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence.

Pour l'établissement d'une statistique nationale des placements extra-familiaux d'enfants en Suisse, l'étude propose les trois variantes ci-dessous qui s'inscrivent dans une logique de progression :

Variante « Start »

Cette variante fondée sur un relevé au jour de référence fournit une vue d'ensemble à l'échelle nationale de tous les enfants placés hors du foyer familial en Suisse, conformément à la recommandation du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Elle permet de représenter les tendances dans les différents domaines du placement extra-familial sous différents angles et d'identifier les besoins d'amélioration.

La variante « Start » comprend six variables : l'année de naissance, le sexe, le canton de domicile, le canton de placement, le type de placement et la base légale sur laquelle il se fonde. Compte tenu des données disponibles actuellement, il s'agit de la variante la plus simple et la moins onéreuse à mettre en œuvre. Toutefois, puisqu'il s'agit d'un relevé au jour de référence, cette variante recense uniquement les placements à cette date. Autrement dit, elle ne renseigne pas sur le nombre de placements au cours d'une année ni ne permet d'analyser l'évolution des cas et de mettre en évidence les liens entre les différents domaines du placement, puisqu'aucun identifiant des personnes n'est prélevé.

Variante de « Base »

Cette variante fondée sur un recensement annuel de tous les placements afférents à une année civile permet non seulement d'avoir une vue d'ensemble, mais aussi de représenter la dynamique des placements extra-familiaux au cours d'une année. Par rapport à la variante « Start », elle fournit des informations plus différenciées sur les placements extra-familiaux, qui sont très utiles aux administrations cantonales pour leurs tâches de pilotage. En outre, ces données permettent une analyse à l'échelle nationale de l'évolution des cas, de la durée moyenne des placements dans différents domaines du placement ainsi que de l'âge d'entrée et de sortie.

La variante « Base » comprend trois variables de plus que la variante « Start » : la date d'entrée, la date de sortie et le numéro AVS ou SYMIC, soit neuf variables au total. Elle est plus complexe et plus onéreuse à mettre en œuvre que la variante « Start ».

Variante « Étendue »

Contrairement aux deux premières, cette troisième variante tient compte des placements jusqu'à l'âge de 25 ans révolus, ce qui permet d'établir un lien avec l'âge adulte et les processus de sortie de la prise en charge (Leaving Care). Grâce à cet allongement de l'âge recensé et à l'introduction de variables supplémentaires, la variante « Etendue » livre les données les plus complètes pour les tâches de pilotage et les décisions en matière de planification et de stratégie aux niveaux cantonal et régional. Elle comprend douze variables, soit trois de plus que la variante « Base » : le lieu de domicile avant l'entrée et le lieu de domicile après la sortie, ainsi que le motif de la sortie. Il s'agit de la variante la plus complexe et la plus onéreuse à mettre en œuvre.

1 Situation initiale

En Suisse, il n'existe à ce jour aucune statistique nationale complète sur le nombre, les caractéristiques sociodémographiques et les parcours de vie des enfants et des jeunes placés hors du foyer familial. Selon la définition, les placements extra-familiaux englobent les domaines du placement en institution et en famille d'accueil, de l'éducation spécialisée et du handicap, de l'exécution des sanctions, de l'asile, de l'aide aux victimes et psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence. Les données nationales actuelles varient selon le domaine de placement. Dans le domaine du placement en institution, la base de données de planification des institutions en Suisse Casadata est actuellement la statistique la plus complète en Suisse. Elle est gérée par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et contient principalement des données sur l'offre et l'utilisation des institutions reconnues par l'OFJ. Cela inclut aussi les placements dans des institutions reconnues dans le domaine de l'éducation spécialisée et du handicap. Casadata comprend également des données sur les placements dans des familles d'accueil, lorsque celles-ci sont collectées par les cantons sur une base volontaire. En outre, il existe deux autres statistiques nationales, la Statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et la Statistique de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), qui se réfèrent aux enfants placés hors du foyer familial. Alors que la JUSAS fait état des placements pénaux de mineurs, la statistique de la COPMA fournit des informations sur les mesures de droit civil dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte. Il n'existe cependant pas de statistique nationale spécifique sur les placements dits volontaires² sans décision des autorités. Toutefois selon les estimations, ceux-ci représentent environ 50 à 60 % de tous les placements en institution et en famille d'accueil. Une statistique complète avec des chiffres fiables sur l'offre et le recours aux prestations de placements en institution et en famille d'accueil en Suisse n'est actuellement pas possible sur la base des statistiques existantes mentionnées (Fellmann et al. 2020). Les placements extra-familiaux des enfants et des adolescent·es dans des institutions pour requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es (RMNA) ainsi que dans des services psychiatriques pour enfants et adolescent·es sont en revanche mieux recensés au niveau national.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies (ONU) a recommandé de développer une enquête systématique sur toutes les formes de placement hors du foyer familial (Nations unies 2021). Les principaux acteurs aux niveaux fédéral et cantonal s'accordent sur la nécessité d'une telle enquête en tant que base d'un monitoring et d'un développement des prestations de placement en institution et en famille d'accueil axé sur les besoins (cf. Office fédéral de la justice 2021 : 4). Toutefois, en raison des structures fédéralistes, il n'a pas été possible jusqu'à présent d'établir une procédure uniforme et supracantonale pour le recensement des placements extra-familiaux, de sorte qu'il existe une diversité cantonale en ce qui concerne les méthodes de relevés et les données disponibles (cf. Office fédéral de la justice 2021 : 5). En réponse à cela, le Conseil fédéral a finalement, dans une prise de position du 19.12.2018, chargé le DFJP (OFJ) et le DFI (OFS), d'examiner les possibilités de développement de la base de données Casadata en vue d'une statistique nationale sur le placement extra-familial d'enfants (cf. ibid. : 3). Il a d'ailleurs été souligné dans ce cadre que Casadata est certes bien adaptée à la collecte de données dans le domaine du placement extra-familial à haut seuil d'exigence et que les analyses correspondantes étaient très appréciées. Mais il a également été constaté que Casadata ne se prête pas à la

² Dans le discours spécialisé et, en partie, dans la pratique, le terme de placements consentis est également utilisé.

collecte de toutes les formes de placement extra-familial en raison de la typologie fondée sur le système de subventionnement de l'OFJ (cf. *ibid.* : 6). En outre, étant donné que la collecte de données pour établir une statistique nationale sur les placements extra-familiaux est trop importante et que la charge de travail et les coûts pour les cantons sont jugés trop élevés, il a été renoncé à développer Casadata en conséquence (cf. *ibid.*). Compte tenu de l'hétérogénéité des données disponibles dans les cantons et du manque d'uniformité dans la définition du placement extra-familial ainsi que des variables à collecter, il convient de poursuivre les travaux préparatoires. Une analyse approfondie des pratiques cantonales en matière d'enquête est notamment nécessaire (cf. *ibid.* : 8). Sur la base de cette analyse, il conviendrait d'élaborer des propositions pour une pratique d'enquête nationale uniforme.

Dans ce contexte, l'OFJ a chargé en octobre 2022, la Haute école de travail social FHNW, en collaboration avec la HES-SO Valais-Wallis, dans le cadre d'un appel d'offres public, de réaliser une étude de faisabilité en vue de l'établissement d'une statistique des enfants placés hors du foyer familial en Suisse.

2 Mandat et questions

La présente étude a pour but d'examiner la faisabilité d'une collecte systématique de données sur les enfants placés hors du foyer familial en vue de la création d'une statistique à l'Office fédéral de la statistique (OFS). Conformément au cahier des charges, les questions suivantes ont été traitées :

Partie 1 : Question de base → Chapitre 4

- Quelles sont les formes de placement extra-familial ? Lesquelles doivent être recensées quantitativement et pourquoi ? Lesquelles ne doivent pas être prises en compte et pourquoi ?

Partie 2 : Pratique actuelle en matière de relevés → Chapitre 5

- Quelles variables sont déjà collectées au niveau national et cantonal, où et comment, dans quel délai et avec quel investissement ? Quels outils informatiques sont utilisés ? Dans quelle mesure ces variables sont-elles comparables ? Où existe-t-il encore des lacunes ?
- Qui est responsable de la collecte et de quelles données dans chaque canton ? Existe-t-il des bases légales nationales ou cantonales à ce sujet ?
- Si personne dans les cantons ne récolte ces données, qui serait le plus à même de le faire ?
- Quelles interfaces avec les statistiques nationales doivent être prises en compte ? Quelle est l'interface avec Casadata ?

Partie 3 : Évaluation pratique du relevé → Chapitres 5.3 et 5.6 ainsi que 6 et 7

- Comment la qualité des données existantes est-elle évaluée ?
- Quelle est l'utilité concrète de récolter de telles données, qui en attend et pour quelle utilité ?

- Quelles variables/données devraient être obligatoirement saisies, lesquelles sont « nice to have » ?
- Quelles sont les variables qui doivent être récoltées et dans quels délais ? La création d'une statistique (enquête exhaustive ou recensement à la date de référence) est-elle nécessaire ou ces données peuvent-elles être obtenues au moyen d'une enquête ponctuelle ?

Partie 4 : Coûts → Chapitre 8.1

- Quels sont les frais de personnel et les autres coûts (notamment dans le domaine informatique) engendrés jusqu'à présent par les cantons qui récoltent des données ?
- A combien sont estimées les ressources nécessaires (personnel et coûts informatiques) au niveau des cantons et de la Confédération (OFS) pour la phase d'introduction et celle de la mise en oeuvre (récolte des données, évaluation et publication) ? Quels sont les modèles de financement envisageables ?

Partie 5 : Evaluation de la faisabilité → Chapitres 6, 8.3 et 9

- Existe-t-il une volonté de centraliser ces données au niveau cantonal et de les livrer à l'OFS ? Quels sont les obstacles identifiés jusqu'à présent ?
- Où est-il nécessaire de prendre des décisions contraignantes au niveau cantonal et lesquelles ?
- Quel est le rôle des conférences intercantionales ?

Sur la base des questions traitées, trois variantes ont été développées pour la mise en œuvre d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse et qui sont présentées dans le présent rapport final.

3 Approche méthodologique

Pour traiter les questions susmentionnées de l'étude de faisabilité, une approche méthodologique par étapes a été adoptée :

Étape 1 : *Analyse d'une sélection de documents et de littérature pour identifier les différentes formes (compréhension et définition) de placement extra-familial en Suisse et pour décrire les bonnes pratiques à l'étranger. Élaboration d'une compréhension du placement extra-familial et développement d'une définition de travail.*

Comprendre le placement extra-familial

Dans la mesure où la compréhension sous-jacente de l'objet de l'enquête est une condition préalable au développement d'une statistique nationale sur les placements extra-familiaux et qu'il n'existe actuellement aucune définition nationale uniforme de la notion de placement extra-familial (cf. Office fédéral de la justice 2021 : 5), une définition de travail provisoire a, dans un premier temps, été élaborée sur la base d'une analyse de la littérature et des documents. Elle a fait l'objet de discussions avec les membres du groupe d'accompagnement de l'étude de faisabilité et a par la suite été remaniée à plusieurs reprises. Elle a ensuite été comparée avec les

personnes clés des cantons en ce qui concerne les conceptions de la notion dans la pratique. Le chapitre 4 décrit la définition des placements extra-familiaux ainsi développée.

Au cours de cette étape, des recherches approfondies et des analyses de documents sur les statistiques nationales actuelles ont également été effectuées. Outre les documents accessibles au public, les statistiques jugées pertinentes comprenaient également des concepts de collecte de données mis à disposition par des personnes clés responsables. Ces analyses visaient à examiner les interfaces possibles avec une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial. Les statistiques examinées et leurs interfaces possibles sont présentées aux chapitres 5.2 et 5.3.

Niveau international

Afin de pouvoir prendre en compte certaines pratiques d'enquête à l'étranger et les enseignements qui en ont été tirés, des recherches et des analyses de documents ont été effectuées sur les statistiques de l'aide à l'enfance et à la jeunesse du Canada et de l'Allemagne. Le choix des deux statistiques sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse a été fait en fonction de leur utilité potentielle pour le développement d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Ainsi, l'Allemagne, malgré son système d'aide à l'enfance et à la jeunesse également organisé de manière fédéraliste, dispose depuis des décennies d'une vaste statistique (Pothmann 2018). Le Canada s'est imposé comme un exemple international, car il doit relever des défis similaires à ceux de la Suisse en matière d'organisation décentralisée de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (Saint-Girons et al. 2020). En outre, le Canada a également dû faire face au défi du multilinguisme lors de l'élaboration de ses statistiques sur les placements extra-familiaux. En complément aux analyses bibliographiques et documentaires, des experts en statistiques de l'enfance et de la jeunesse des deux pays ont été interrogés sur leurs expériences et recommandations en vue du nouveau développement d'une statistique sur les enfants placés hors du foyer familial. L'entretien avec le Professeur Tonino Esposito, de l'Université de Montréal (Canadian Child Welfare Research Portal) a été réalisé le 05.04.2023. Le Dr. Thomas Mühlmann de l'Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) de l'Université de Dortmund, a quant à lui été interviewé le 25.10.2023. Les conclusions de cette étape de travail sont reprises au chapitre 6.3.

Étape 2 : Analyse de la situation actuelle au niveau cantonal et national

Niveau national et intercantonal

Sur la base des conclusions de l'étape 1, des entretiens exploratoires ont été menés avec des personnes clés des conférences intercantionales³, des autorités fédérales⁴ et des associations professionnelles⁵, afin d'obtenir, d'une part, des expériences avec les statistiques nationales exist-

³ Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), Conférence sur la protection des enfants et des adultes (COPMA), Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

⁴ Office fédéral de la justice (OFJ), Office fédéral de la statistique (OFS ; différentes divisions).

⁵ YOUVITA.

tantes et, d'autre part, des estimations sur la faisabilité de la mise en place d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Les entretiens exploratoires ont eu lieu entre avril et juin 2023 avec 13 personnes. Ces conclusions sont expliquées au chapitre 6.1.

Niveau cantonal

Pour comprendre les structures cantonales dans les domaines du placement en institution et du placement en famille d'accueil, de l'éducation spécialisée et du handicap, de l'exécution des sanctions, de l'asile, de l'aide aux victimes et de la psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, les bases juridiques cantonales ainsi que les documents accessibles au public concernant l'aide aux enfants et aux jeunes des 26 cantons ont été recherchés et analysés. Parallèlement, des responsables et des personnes clés actives sur le plan opérationnel dans les cantons ont été priées de fournir des informations sur la situation actuelle des données et sur la pratique cantonale en matière d'enquête au moyen d'un questionnaire en ligne. Les personnes clés opérationnelles ont ensuite été invitées à participer à des entretiens de groupe afin de clarifier certaines questions ouvertes sur la pratique de collecte des données et de recueillir leurs évaluations sur la mise en œuvre d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Au total, 34 entretiens ont été menés au niveau cantonal avec 72 personnes clés (voir tableau 1). En outre, 62 réponses au questionnaire en ligne ont été reçues. Dans quatre cantons, des échanges par courriel avec les personnes clés ont également été effectués. Les résultats ainsi obtenus sont présentés aux chapitres 5.4 et 5.5.

	<i>Personnes interviewées</i>	<i>Questionnaire en ligne</i>		<i>Personnes interviewées</i>	<i>Questionnaire en ligne</i>
AG	6	6	NW	2	2
AI	2	2	OW	1	3
AR	3	3	SG	4	2
BE	3	2	SH	5	5
BL	3	1	SO	3	3
BS	2	1	SZ	2	1
FR	2	2	TI	5	2
GE	4	2	TG	1	1
GL	4	4	UR	0	1
GR	4	3	VD	1	1
JU	4	3	VS	3	3
LU	4	4	ZG	1	2
NE	2	2	ZH	1	1

Tableau 1: Nombre de personnes clés interrogées par canton

Étape 3 : Évaluation des pratiques de collecte actuelles et développement de variantes d'une statistique nationale

Des profils cantonaux ont été établis sur la base de l'analyse des ordonnances cantonales et des concepts de collecte de données ainsi que des interviews réalisées et des réponses au questionnaire en ligne. Les personnes clés et les responsables cantonaux interrogés ont reçu le profil cantonal pour examen et ont pu, le cas échéant, y apporter des corrections et des compléments. Par la suite, les pratiques actuelles en matière d'enquêtes dans les cantons ont été évaluées afin de développer, sur cette base et en tenant compte des éventuelles interfaces avec les statistiques nationales existantes, des variantes d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Les conclusions de l'évaluation sont présentées au chapitre 5.6.

Étape 4 : Ateliers de faisabilité

Les variantes développées ont finalement été présentées lors de deux manifestations interrégionales, les 20.11.2023 et 04.12.2023 à Berne, auxquelles ont été conviées les personnes clés contactées dans le cadre de cette étude. Au total, 32 personnes clés cantonales provenant de 20 cantons, cinq personnes clés intercantionales et onze personnes clés nationales y ont participé. Ces manifestations ont permis aux participant·es de discuter de l'acceptation, de la faisabilité et des coûts des variantes développées, ainsi que des propositions d'amélioration, des restrictions et des obstacles. Le contenu et les conclusions des ateliers de faisabilité sont présentés au chapitre 6.4.

Étape 5 : Élaboration différenciée des variantes et évaluation de la faisabilité

Sur la base des réactions recueillies lors des ateliers de faisabilité, les variantes proposées ont été développées et élaborées de manière différenciée comme indiqué au chapitre 7. Parallèlement, les variantes ont été examinées par des experts de l'OFJ et de la Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données Privatim, du point de vue du droit de la protection des données (voir chapitre 8.3). En outre, des estimations des coûts ont été effectuées pour les variantes adoptées (voir chapitre 8.1)

Pendant toute la durée de l'étude de faisabilité, l'équipe de recherche a pu bénéficier des retours d'information et des conseils d'un groupe d'accompagnement composé de 16 membres, constitué par l'OFJ⁶. Ce groupe de suivi et l'équipe de recherche se sont réunis à sept reprises entre octobre 2022 et mai 2024. Ces réunions ont permis d'harmoniser la méthodologie de l'étude de faisabilité, de discuter et d'affiner la définition du placement extra-familial, de définir conjointement la conception des ateliers de faisabilité, de discuter des résultats intermédiaires de l'étude et discuter des variantes provisoires et différenciées ainsi que du projet de rapport final.

4 Définition du « placement extra-familial »

Pour garantir des statistiques pertinentes, il est essentiel de déterminer l'objet du relevé avec précision. En raison de l'organisation fédérale de l'aide à l'enfance et à la jeunesse en Suisse⁷,

⁶ La liste des membres du groupe d'accompagnement figure en annexe au point 11.1.

⁷ Dans la littérature spécialisée, on rencontre aussi la notion de politique de l'enfance et de la jeunesse pour désigner l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Par politique de l'enfance et de la jeunesse, on entend l'action visant la protection et l'encouragement des enfants et des jeunes, ainsi que leur participation à la vie sociale et politique ; elle est notamment mise en œuvre au travers de prestations de base, qui comprennent aussi les placements extra-familiaux dans des familles d'accueil (placements intrafamiliaux inclus) et les formes de placement stationnaire.

la définition et la délimitation du groupe cible des enfants placés hors du foyer familial varient d'un canton à l'autre (cf. Office fédéral de la justice 2021 : 5). C'est pourquoi la première étape de la présente étude a consisté à établir une définition du placement extra-familial adaptée à la fois aux débats d'experts et à l'hétérogénéité des situations dans les cantons.

Les placements extra-familiaux font partie des prestations socio-éducatives institutionnelles. Contrairement aux prestations ambulatoires, ils ont lieu hors du foyer familial, de jour comme de nuit (cf. Conseil fédéral 2012 : 23). Ils ont par conséquent un impact plus important sur la vie des enfants et des adolescent·es concernés. En revanche, les formes de prise en charge dans le cadre de programmes d'échange scolaire, d'engagements au pair, de vacances et d'autres séjours de nature comparable hors du foyer familial n'entrent pas dans la catégorie des placements extra-familiaux, car elles ne répondent pas à un besoin de soutien, d'aide ou de protection dans le domaine de l'éducation sociale ou spécialisée. Elles ne font donc pas partie des prestations socio-éducatives institutionnelles.

En Suisse, le placement de mineur·es hors du foyer familial est régi par l'ordonnance (fédérale) sur le placement des enfants (OPE)⁸. En vertu de l'art. 1, al. 1, de cette ordonnance, il est soumis à autorisation et à surveillance. Cette disposition est déterminante pour la définition du placement extra-familial au sens d'une statistique nationale, dans la mesure où ne peuvent être recensés statistiquement que les placements dont les autorités compétentes ont connaissance. L'OPE fait la différence entre le domaine du placement chez des parents d'accueil (placement en famille d'accueil) et celui du placement en institution, le placement dit intrafamilial (p. ex. chez les grands-parents) étant assimilé à un placement en famille d'accueil. Par contre, elle n'opère pas de distinction conceptuelle entre le placement en famille d'accueil et le placement en institution, d'où l'absence de dispositions cantonales uniformes en la matière⁹. C'est pourquoi la définition du placement extra-familial retenue dans la présente étude ne distingue pas non plus ces deux formes de placement.

Les régimes d'autorisation et de surveillance prévus dans l'OPE ne permettent pas d'inclure toutes les formes de placement existantes. En effet, certaines institutions sont soumises à une surveillance spéciale, par exemple, celles soumises à la législation scolaire, sanitaire ou sociale, et ne relèvent donc pas de l'OPE (art. 13, al. 2, let. a, OPE). Les placements dans les internats d'écoles spécialisées, les foyers scolaires ou les institutions pour enfants et jeunes souffrant d'un handicap sont également considérés comme des placements extra-familiaux ; ils sont motivés par un besoin de soutien, d'aide ou de protection dans le domaine de l'éducation spécialisée. Par contre, l'hébergement dans un internat scolaire ou de sport-études ne peut pas être comptabilisé comme un placement extra-familial, étant donné que, faute d'un besoin de soutien, d'aide ou de protection au sens ci-dessus, il ne constitue pas une prestation socio-éducative institutionnelle. En revanche, le placement d'enfants et d'adolescent·es dans des hébergements d'urgence et de protection en vertu de l'art. 14, al. 1, de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI)¹⁰ peut être assimilé à un placement extra-familial, dans la mesure où les enfants et adolescent·es concernés passent la nuit hors du foyer familial en raison d'un besoin de protection avéré. Il en va de même lorsque le père ou la mère séjourne dans le même hébergement d'urgence, le placement hors du foyer

⁸ RS 211.222.338

⁹ Dans certains cantons, on parle de placement en institution dès l'accueil de quatre mineurs, tandis que dans d'autres, le seuil est fixé à cinq ou six mineurs placés.

¹⁰ RS 312.5

familial pour des raisons de protection étant dans ce cas considéré comme l'élément déterminant¹¹.

Les hospitalisations en psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, qui se situent à l'intersection entre aide à l'enfance et à la jeunesse et psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, sont également comptées comme des placements extra-familiaux car, en plus de leur justification médicale, elles résultent souvent d'un besoin de soutien, d'aide ou de protection. Afin de tenir compte de la diversité des placements extra-familiaux tout en intégrant explicitement les domaines de placement évoqués plus haut, la présente définition contient une énumération non exhaustive des différents domaines de placement.

La définition retenue renvoie aussi aux différentes bases légales du placement extra-familial. Outre les placements en vertu du code civil (CC)¹² et du droit pénal des mineurs (DPMIn)¹³, elle inclut les placements dits volontaires ou consentis. Ces derniers ne sont pas ordonnés par une autorité et représentent, selon les estimations, entre 50 et 60 % des placements (cf. Schnurr 2017 : 139). Attendu que, contrairement à la Suisse alémanique, la Suisse romande connaît plusieurs termes pour désigner cette forme de placement, c'est celui de placement extra-familial « sans mandat judiciaire » qui a été choisi pour la définition en français.

Dans notre société où la phase de la jeunesse tend à s'allonger (cf. Schröer/Böhnisch 2006 ; Schaffner/Rein 2014), la transition vers l'âge adulte se révèle particulièrement exigeante pour les jeunes placés hors du foyer familial (cf. Centre de compétences Leaving Care 2020). Dans ce contexte, et en réponse aux Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) relatives au placement extra-familial (cf. CDAS/COPMA 2021), certains cantons ont relevé, ces dernières années, la limite d'âge pour le versement des prestations au titre de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Cette mesure permet de prolonger un placement au-delà de l'âge de la majorité, bien que les dispositions de l'OPE s'appliquent uniquement aux placements de mineur·es. Afin de tenir compte de ces évolutions structurelles et des adaptations techniques qui en découlent, les placements extra-familiaux dans les domaines évoqués englobent non seulement les enfants et les adolescent·es, mais aussi les jeunes adultes jusqu'à l'âge de 25 ans placés hors du foyer familial.

Sur la base de ces réflexions, de la définition du placement extra-familial développée par la CDAS et la COPMA (cf. CDAS/COPMA 2021) et des évaluations du groupe d'accompagnement et des personnes clés au niveau cantonal, la définition des placements extra-familiaux retenue pour la présente étude de faisabilité est la suivante :

¹¹ Suivant les cantons, cela peut conduire à des problèmes de définition, dans la mesure où un tel placement avec l'un des parents n'est pas considéré par tous les spécialistes comme un placement extra-familial.

¹² RS 210

¹³ RS 311.1

Les placements extra-familiaux

Les placements extra-familiaux comprennent les placements en **famille d'accueil** (placements intrafamiliaux inclus) et les **formes d'hébergement stationnaire** pour les enfants, les adolescent·es et les jeunes adultes (jusqu'à 25 ans) qui ne peuvent pas vivre, **temporairement ou durablement**, avec leurs parents ou les détenteurs de l'autorité parentale. Le recours à ce type d'hébergement se fait **de jour comme de nuit**, sur une **base volontaire/consentie sans mandat judiciaire** ou sur la base du **droit civil** ou du **droit pénal** des mineurs.

Les placements extra-familiaux :

- Se réalisent dans des formes d'hébergement **soumises à l'autorisation ou à la surveillance** selon les dispositions de la Confédération (p. ex. OPE) et/ou des cantons,
- S'adressent à des enfants, adolescent·es et jeunes adultes (jusqu'à l'âge de 25 ans révolus) ayant besoin **d'un soutien, d'une aide ou d'une protection dans le domaine de l'éducation sociale ou spécialisée**,
- Comprennent notamment les domaines du placement en institution et en famille d'accueil, de l'éducation spécialisée et du handicap, de l'exécution des sanctions, de l'asile, de l'aide aux victimes, de la psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence.

Ausserfamiliäre Unterbringungen

Ausserfamiliären Unterbringungen umfassen **Pflegefamilienverhältnisse** (einschliesslich Verwandtschaftspflegeverhältnisse) und **stationäre Wohnformen** für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (bis 25 Jahre), die **vorübergehend oder dauerhaft** nicht bei ihren Eltern bzw. ihren Sorgeberechtigten leben können. Die Inanspruchnahme erfolgt **über Tag und Nacht auf freiwilliger/vereinbarter Basis ohne behördliche Anordnung oder auf zivilrechtlicher oder jugendstrafrechtlicher Basis**.

Ausserfamiliäre Unterbringungen:

- finden in Wohnformen statt, die nach den Bestimmungen des Bundes (z.B. PAVO) und/oder der Kantone **bewilligungspflichtig oder aufsichtspflichtig** sind,
- richten sich an Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene (bis zum vollendeten 25. Lebensjahr) **mit einem sozial- oder sonderpädagogischen Förder-, Unterstützungs- oder Schutzbedarf**,
- umfassen insbesondere die Bereiche Heim- und Familienpflege, Sonderpädagogik und Behinderung, Sanktionenvollzug, Asyl, Opferhilfe, Kinder- und Jugendpsychiatrie.

5 Données actuelles au niveau national et cantonal

5.1 Bases légales pour la collecte et la protection des données

Collecte de données sur les placements extra-familiaux

Au niveau de la loi, l'état actuel des données agrégées¹⁴ relatives aux placements extra-familiaux est marqué de manière déterminante par les dispositions de l'OPE¹⁵. L'OPE règle l'obligation d'autorisation et la surveillance en cas de placement de mineur-es hors du foyer familial (art. 1, al. 1, OPE). Sauf disposition contraire des cantons, l'autorisation et la surveillance dans le domaine du placement en institution et du placement en famille d'accueil relève de la compétence de l'autorité de protection de l'enfant du lieu de placement de l'enfant (art. 2, al. 1, let. a, OPE). Les cantons peuvent toutefois confier ces tâches à une autre autorité cantonale ou communale¹⁶ (art. 2, al. 2, let. a, OPE). Sont exemptées de l'obligation d'autorisation prévue par l'OPE les institutions soumises à une surveillance particulière en vertu de la législation sur l'enseignement, la santé ou l'aide sociale (art. 13, al. 2, let. a, OPE). L'OPE n'a pas édicté de dispositions uniformes relatives à la documentation (globale) des conditions d'hébergement courantes dans le domaine du placement en institution et du placement en famille d'accueil.

Dans le domaine du placement en famille d'accueil, l'autorité compétente est tenue, en vertu de l'art. 21, al. 1, let. a, OPE, de tenir des registres des enfants placés qui doivent mentionner, outre les données personnelles de l'enfant et de la famille d'accueil, entre autres, le début et la fin du placement. De plus, les organisations privées de placement en famille d'accueil (prestation dans le cadre du placement chez des parents d'accueil, ci-après OPF, principalement en Suisse alémanique) doivent tenir des registres des familles d'accueil avec lesquelles ils collaborent (art. 20d, al. 1, OPE), qui doivent notamment indiquer, entre autres, les données personnelles des parents d'accueil, de l'enfant et des parents de l'enfant, ainsi que les données relatives au placement, y compris un éventuel changement du lieu de placement ou retour dans la famille d'origine (art. 20d, al. 2, OPE). Ces registres doivent être remis chaque année aux autorités par les prestataires de services de placement en famille d'accueil (art. 20d, al. 4, OPE) et être consignés par les autorités (art. 21, al. 1, let. d, OPE). L'OPE ne contient aucune disposition sur le regroupement des dossiers et des registres ainsi constitués dans le domaine du placement en famille d'accueil. Dans le domaine du placement en institution, les dispositions de l'OPE sont floues en ce qui concerne l'enregistrement des enfants placés hors du foyer familial. L'autorité compétente doit consigner dans ses dossiers les informations relatives aux institutions, les données personnelles du directeur, le nombre de mineur-es dans l'institution ainsi que les résultats des visites de surveillance et les informations sur les éventuelles mesures prises (art. 21, al. 1, let. c, OPE). L'obligation de l'autorité compétente de tenir des dossiers ne porte toutefois pas sur les données personnelles des enfants, ni sur le début et la fin du placement. L'obligation de tenir des registres des mineur-es accueillis contenant des informations sur leur identité, leur lieu de séjour antérieur ainsi que le début et la fin de leur placement est directement attribuée aux institutions par l'OPE (art. 17 OPE). La transmission des listes d'enfants placés dans un foyer à l'autorité d'autorisation et de surveillance n'est toutefois pas réglée dans l'ordonnance. Les dispositions

¹⁴ Dans ce contexte, on entend par données agrégées des données collectées de manière centralisée, par exemple, dans une base de données ou dans un format Excel.

¹⁵ Ordonnance (fédérale) réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (RS 211.222.338).

¹⁶ La plupart des cantons s'y emploient.

de l'OPE permettent toutefois au droit cantonal de prescrire la collecte d'autres informations - allant au-delà des données décrites ci-dessus (art. 21, al. 2, OPE). En outre, le Département fédéral de justice et police (DFJP) peut, en vertu de l'art. 21, al. 3, OPE, ordonner des relevés statistiques sur le placement d'enfants et édicter les dispositions nécessaires. Dans ce cas, c'est l'Office fédéral de la statistique (OFS) qui effectue les relevés. Il n'y a pas d'autre explication concernant une telle option. De même, l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnance sur les relevés statistiques¹⁷) ne prévoit pas actuellement de statistique nationale sur le placement en institution et/ou en famille d'accueil. Pour les institutions auxquelles l'Office fédéral de la justice (OFJ) accorde des subventions d'exploitation (art. 5 LPPM¹⁸), les cantons doivent fournir à l'OFS les données nécessaires à l'établissement de la preuve du besoin et à l'établissement des statistiques déterminantes (art. 2, al. 3, OPPM¹⁹). Cette obligation ne s'applique toutefois qu'aux institutions qui disposent d'une reconnaissance correspondante de l'OFJ.

Contrairement au placement institutionnel et au placement en famille d'accueil, il existe pour les placements dans le contexte du droit pénal des mineurs une statistique nationale, la Statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS), qui est régie dans l'annexe de l'ordonnance sur les relevés statistiques (n° 192). Cette statistique, gérée par l'OFS, recense aussi bien les mesures de protection ordonnées à titre préventif que l'exécution des sanctions et des mesures de protection liées à un placement. Les tribunaux des mineurs et les juges des mineurs sont tenus de fournir des informations annuelles.

Les institutions du domaine scolaire (spécialisé) sont exemptées de l'obligation d'autorisation et des dispositions de l'OPE (art. 13, al. 2, let. a, OPE). Ces institutions sont soumises à la législation scolaire cantonale, le secteur résidentiel d'une telle institution pouvant - selon la disposition cantonale - être soumis à la surveillance de l'autorité de surveillance compétente pour les placements en institution. En ce qui concerne les relevés statistiques, ces institutions fournissent des données pour les statistiques cantonales des apprentis, qui composent à leur tour la Statistique suisse des apprentis (SDL) ou la Statistique de l'éducation. Les données relatives au domaine d'hébergement d'un tel établissement n'y sont pas prévues et ne sont pas non plus inscrites dans la loi au niveau national en raison des compétences cantonales en matière d'éducation.

Parmi les prestations dont les victimes et les proches des victimes d'infractions peuvent bénéficier en cas de besoin, figure l'hébergement dans un logement d'urgence (art. 14, al. 1, LAVI²⁰). Les prestations auxquelles il est fait appel en vertu de la LAVI sont enregistrées dans les statistiques sur l'aide aux victimes, qui sont régies par l'annexe de l'ordonnance sur les relevés statistiques (n° 95). Les centres de consultation pour l'aide aux victimes, les autorités cantonales ou les autorités chargées de l'indemnisation et de la réparation morale sont tenus de fournir chaque année des renseignements à l'OFS.

Les collectes de données relatives aux domaines des étrangers et de l'asile sont effectuées par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) sur la base de la LDEA²¹ et de l'ordonnance SYMIC²². Cela concerne également les hébergements de requérant·es d'asile mineur·es non accompa-

¹⁷ Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1).

¹⁸ Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341).

¹⁹ Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (RS 341).

²⁰ Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) (RS 312.5).

²¹ Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS 142.51).

²² Ordonnance sur le système d'information central sur la migration (RS 142.513).

gné·es (RMNA). La communication de données personnelles anonymisées par le SEM aux autorités suisses et aux hautes écoles suisses à des fins scientifiques et statistiques est réglée à l'art. 14, al. 1, let. a et b de l'ordonnance SYMIC. L'article 13, alinéa 3 de l'ordonnance SYMIC règle en outre les livraisons de données dans le cadre de l'ordonnance sur les relevés statistiques.

Les relevés statistiques dans le domaine de la santé - y compris les traitements hospitaliers dans les cliniques psychiatriques pour enfants et adolescent·es - sont régis par l'ordonnance sur les relevés statistiques, entre autres, dans la statistique médicale des hôpitaux (n° 62).

Malgré le fait que les réglementations de l'OPE prévoient expressément que le droit cantonal peut prévoir la collecte d'autres données (art. 21, al. 2, OPE), seule une partie des cantons ont fait usage de cette possibilité au niveau de la loi. Ainsi, les bases légales de 15 des 26 cantons ne contiennent aucune disposition relative à la collecte de données sur les placements extra-familiaux.

Dans six cantons, les statistiques d'occupation pour le domaine institutionnel sont explicitement réglées dans les bases légales. Dans le Canton du Jura, il existe des dispositions pour le domaine de la protection de l'enfant et dans le Canton des Grisons, les listes des OPF prévus par l'OPE sont également ancrés dans la loi au niveau cantonal. Seuls trois cantons ont édicté des dispositions plus étendues concernant la collecte de données sur le placement pour le domaine institutionnel et le placement en famille d'accueil (y compris OPF).

Protection des données

Pour déterminer la loi applicable en matière de la protection des données, une distinction est faite en fonction de la personne qui traite les données : si les données personnelles sont traitées par un organe fédéral ou des particuliers, la LPD²³ est applicable (art. 2, al. 1, LPD). Si le traitement des données est effectué par un organe public cantonal, c'est la loi (sur l'information et la protection des données) cantonale respective qui s'applique (p. ex. IDG BS²⁴ ou KDSG BE²⁵). Étant donné que, dans le cadre de l'étude de faisabilité de la statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial, des données personnelles doivent être traitées et communiquées aussi bien par des organes publics fédéraux que cantonaux, les deux niveaux sont abordés ci-après.

En tant qu'atteinte au droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information (art. 13, al. 2, Cst.²⁶ et jurisprudence correspondante du Tribunal fédéral), tout traitement de données personnelles par des organes publics requiert une base légale (art. 36, al. 2, Cst.). Les lois sur la protection des données de la Confédération et des cantons réitèrent le principe de la légalité (art. 34 LPD ainsi que, à titre d'exemple, § 9, al. 1, IDG BS, et art. 5, al. 1, KDSG BE).

Les données personnelles ne peuvent être collectées que dans un but précis (défini par la loi) et ne peuvent être traitées que de manière compatible avec cette finalité (art. 6, al. 3, LPD, ainsi que, à titre d'exemple, § 12, al. 1, IDG BS et art. 5, al. 2, KDSG BE). Le traitement de données personnelles par des organes fédéraux à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment pour la recherche, la planification ou la statistique, est autorisé en vertu de l'article 39 LPD, à condition que les données soient rendues anonymes dès que le but du traitement le permet et

²³ Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1).

²⁴ Loi sur l'information et la protection des données (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG, SG 153.260).

²⁵ Loi sur la protection des données (KDSG, BSG 152.04).

²⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS 101).

qu'il n'est pas possible d'identifier les personnes concernées lors de la publication. Au niveau cantonal, des règles correspondantes concernant le traitement et la communication de données personnelles à des fins ne se rapportant pas à des personnes se trouvent dans toutes les lois cantonales sur la protection des données (p. ex. § 10 ou § 22, IDG BS et art. 15 KDSG BE).

Sont considérées comme des données personnelles « toutes les indications qui se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable » (art. 5, let. a, LPD, ainsi que, à titre d'exemple, § 3, al. 3, IDG BS et art. 2, al. 1, KDSG BE, qui s'appliquent toutefois [toujours] également aux données relatives aux personnes morales). Par conséquent, les données relatives aux enfants placés hors du foyer familial en Suisse ne sont considérées comme des données personnelles au sens de la présente loi que si elles permettent de tirer des conclusions sur des individus concrets. Les données agrégées et anonymisées ne sont donc pas des données personnelles au sens de la LPD ou de la loi cantonale sur la protection des données. L'article 5, let. c, ch. 1 à 6 de la LPD énumère de manière exhaustive les données personnelles considérées comme sensibles (les cantons qualifient parfois ces données de « données personnelles spéciales » et se basent parfois - sans liste exhaustive - sur un risque particulier de violation des droits fondamentaux, p. ex. § 3, al. 4 IDG BS). En ce qui concerne les placements extra-familiaux, il s'agit des placements pénaux de mineurs (art. 5, let. c, ch. 5 LPD) et des placements dans des hôpitaux psychiatriques pour enfants et adolescent·es (art. 5, let. c, ch. 2, LPD). Les données relatives aux enfants dans ces domaines de placement ne sont toutefois des données sensibles que dans la mesure où elles peuvent être attribuées à des personnes déterminées ou déterminables, de sorte qu'il s'agit en fait de données personnelles au sens de l'art. 5, let. a, LPD ou de la loi cantonale sur la protection des données correspondante.

Conformément à l'article 9 LPD, le traitement de données personnelles incombant à un organe fédéral peut être confié à un sous-traitant par contrat ou par voie législative, le sous-traitant étant en principe soumis aux mêmes règles que le responsable en matière de traitement et de sécurité des données. En conséquence, l'OFS peut, par exemple, charger une haute école ou un institut suisse de traiter des données personnelles en respectant les dispositions de la LPD et de l'OPDo²⁷.

5.2 Données au niveau national

Au niveau national, différentes statistiques recensent les enfants placés hors du foyer familial ou y sont liées thématiquement. Les statistiques suivantes ont été jugées pertinentes et analysées dans le cadre de l'analyse de la situation actuelle au niveau national. L'analyse a porté sur la façon dont les enfants placés hors du foyer familial sont inclus dans les statistiques en tant que « cas », sur les informations disponibles sur les enfants le cas échéant, et sur la qualité des données. L'analyse a été réalisée sur la base d'analyses documentaires, de recherches sur Internet et, dans certains cas, d'entretiens et des échanges par écrit avec les responsables des statistiques :

- **Statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS)** : la JUSAS recense les sanctions pénales prononcées à l'encontre des mineur·es. Cette statistique est tenue par l'OFS et contient des informations sur les mineur·es (p. ex. sexe, âge, domicile), sur les jugements pénaux des mineurs et autres décisions ainsi que

²⁷ Ordonnance sur la protection des données (OPD, RS 235.11).

sur les placements ordonnés. Celles-ci comprennent le type de placement préventif, le placement après jugement, la détention préventive, l'observation stationnaire et la privation de liberté. Les données sont fournies par les juges des mineurs à l'OFS au moyen de sedex²⁸ (secure data exchange), pour lequel une interface unique a été développée. Dans la JUSAS, le numéro AVS n'est pas relevé, mais un identifiant alternatif de la personne est utilisé.

- **Statistiques sur l'asile** : les statistiques sur l'asile du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) recensent toutes les personnes qui se trouvent dans le processus d'asile. Les requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es (RMNA) font également partie de ce groupe. Le système d'information central sur la migration (SYMIC), qui est régi par une ordonnance²⁹, constitue la base de données de cette statistique. Sont notamment saisis l'âge, le sexe et le pays d'origine des RMNA/MNA. Le numéro SYMIC est utilisé comme identifiant dans les statistiques sur l'asile. Les informations relatives à l'hébergement des RMNA/MNA au niveau cantonal (p. ex. type d'hébergement) ne sont toutefois pas disponibles dans la statistique.
- **Séjours hospitaliers stationnaires : utilisation multiple des données (projet SpiGes)** : le projet SpiGes (OFS) vise à collecter des données sur les séjours hospitaliers stationnaires sous une forme uniforme en Suisse. Dans le cadre de SpiGes, des informations sociodémographiques sur les patients (p. ex. âge, sexe, canton de domicile) ainsi que des données administratives (p. ex. lieu de résidence avant l'hospitalisation, informations médicales, diagnostics et traitements) sont collectées. Outre les hôpitaux généraux, les cliniques psychiatriques sont également incluses. Ainsi, selon les présentes indications, SpiGes contient des données sur les séjours hospitaliers d'enfants et d'adolescent·es aussi bien dans des hôpitaux que dans des cliniques psychiatriques. SpiGes prévoit le numéro AVS comme variable d'identification.
- **Statistique de l'aide aux victimes** : la statistique de l'aide aux victimes (OHS) renseigne sur les cas de consultation auprès des centres cantonaux d'aide aux victimes ainsi que sur les indemnités et les réparations morales accordées par les cantons dans le cadre de l'aide aux victimes. Par rapport à d'autres statistiques nationales, l'OHS dispose de peu d'informations. De plus, les informations sur les personnes ne sont collectées que de manière approximative (par ex. l'âge est saisi par catégories d'âge, mais la date de naissance n'est pas relevée). En ce qui concerne les prestations, il y a la catégorie « protection et hébergement », cette catégorie comprend les « hébergements sans collaboration avec l'APEA ». Cet hébergement est effectué directement par le centre d'aide aux victimes ou en collaboration avec des partenaires externes (p. ex. hôtel, centre d'hébergement de tiers, B&B). Le numéro AVS n'est pas relevé dans l'OHS. Après expertise de l'instrument de collecte des données, il s'est avéré qu'aucune conclusion claire ne pouvait être tirée quant à un placement extra-familial.

²⁸ L'outil « sedex » est un service de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et constitue une plate-forme pour l'échange asynchrone sécurisé de données.

²⁹ Ordonnance sur le système d'information central sur la migration, RS 142.513.

- **Statistique de l'AI** : la statistique de l'AI donne chaque année une vue d'ensemble du volume et de la structure des prestations perçues dans les différents domaines de l'AI. Cependant, la statistique de l'AI ne contient aucune information qui indique si un enfant bénéficiant d'une prestation AI est placé dans une institution ou non. Il est possible de déduire quels sont les enfants qui ne vivent pas en milieu institutionnel puisqu'ils reçoivent une allocation pour impotent. Depuis 2012, cette prestation n'existe plus que pour les enfants qui vivent dans le foyer familial. Cependant, la statistique recense les décisions et les données de facturation pour les moyens auxiliaires, les thérapies et autres mesures dont bénéficient les enfants. Dans la statistique de l'AI, un numéro AVS anonymisé est utilisé.
- **Statistique de la pédagogie spécialisée** : la statistique de la pédagogie spécialisée est intégrée dans la statistique des apprentis. Il s'agit d'une statistique de l'éducation. En ce qui concerne le contexte de la pédagogie spécialisée, elle comprend les deux variables « mesures renforcées » et « adaptation du programme d'enseignement ». Toutefois, la statistique ne donne pas d'indications sur le placement d'un enfant dans un internat d'enseignement spécialisé. L'OFS sait certes quel enfant est dans quelle école mais pas s'il y est hébergé. Le numéro AVS est relevé dans la statistique des apprentis. L'OFS reçoit le numéro AVS des cantons et le codifie ensuite.
- **Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale** : la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale recense toutes les personnes pour lesquelles au moins une prestation a été financée chaque année par l'aide sociale (c.-à-d., en vertu de la loi ou de l'ordonnance sur l'aide sociale). La part du placement extra-familial d'enfants qui est financée par l'aide sociale varie fortement d'un canton à l'autre. Certains cantons prennent en charge l'intégralité des coûts, d'autres ne financent que les contributions parentales et d'autres encore ne prennent aucun coût à leur charge. L'OFS a établi que les enfants placés hors du foyer familial doivent être regroupés dans un seul et même dossier. Cette disposition n'est cependant pas toujours applicable, car cela va à l'encontre des directives cantonales. C'est le cas, par exemple, lorsque les parents perçoivent eux-mêmes l'aide sociale (c'est-à-dire que la contribution parentale n'est pas la seule à être financée par l'aide sociale). Ce n'est que lorsqu'un enfant placé hors du foyer familial est enregistré dans un dossier séparé qu'il peut être comptabilisé dans la statistique³⁰ comme un enfant placé. En ce qui concerne les enfants dont le dossier indique clairement qu'ils sont placés hors du foyer familial, aucune autre information n'est fournie (p. ex. entrée, sortie, institution ou famille d'accueil). Le numéro AVS est relevé dans la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.
- **Casadata** : la banque de données sur la planification des établissements d'éducation de Suisse (Casadata) est une collecte de données gérée par l'Office fédéral de la justice sur les établissements d'aide à la jeunesse subventionnées par l'OFJ³¹. L'objectif de la base de données est de fournir une base de données pour la coordination, le pilotage et l'optimisation de la planification des établissements d'éducation spécialisée. La banque de données recueille des informations sur la structure et l'utilisation de l'offre. En ce qui concerne la

³⁰ Cette situation pourrait s'améliorer dans le cadre de la modernisation des statistiques sur les bénéficiaires de l'aide sociale, puisque les services sociaux devant utiliser un code d'enregistrement spécial permettant d'identifier les enfants placés hors du foyer familial. Cela signifie que l'identification se fait pour le financement et non par le biais du dossier. La question de savoir si cet objectif sera atteint est encore ouverte, selon l'OFS.

³¹ La base de données comprend également des institutions qui fournissent des données à Casadata sur une base volontaire.

structure de l'offre, des informations sont collectées pour les établissements d'éducation spécialisée stationnaires sur le nombre de places, l'aménagement des groupes de vie, les formes de prise en charge ainsi que les offres internes en matière d'école, de formation ou d'emploi. Dans le domaine du placement en famille d'accueil, quelques cantons relèvent sur une base volontaire le nombre de places disponibles. En ce qui concerne l'utilisation de l'offre, le sexe, l'année de naissance, la nationalité et le canton d'origine des enfants sont relevés. Sont en outre saisis la base légale du placement, les motifs de placement, la situation de prise en charge avant le placement, le nombre de placements précédents, la date d'entrée et de sortie, les transferts internes, le nombre de time-out externes, des indications sur la sortie et la réalisation des objectifs ainsi que la solution de raccordement (cf. Office fédéral de la justice 2015).

- **Statistiques COPMA** : la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) recueille, en concertation et sur mandat des cantons, des données statistiques sur les mesures de protection en matière de protection de l'enfant et de l'adulte relevant du droit civil. Les données sont transmises directement à la banque de données de la COPMA à partir des systèmes électroniques de gestion des dossiers des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. La statistique de la COPMA sert d'outil d'information cantonal et permet un monitoring national (cf. COPMA 2021). La statistique COPMA est une statistique de personnes - elle indique actuellement le nombre de personnes (enfants ou adultes) bénéficiant de mesures de protection, ventilées par le type de mesure de protection (article de loi), le sexe et l'âge (COPMA 2023). D'autres analyses concernant les levées, les nouvelles ouvertures, les personnes sous curatelle, l'indication principale et l'origine des signalements sont en cours de planification (cf. COPMA 2021). Certaines mesures de protection de l'enfant (en particulier l'art. 310 et l'art. 327a CC) permettent certes de conclure à un éventuel placement extra-familial, mais ce n'est pas avec une garantie de fiabilité à cent pour cent, étant donné que le retrait du droit de déterminer le lieu du domicile de l'enfant selon l'art. 310 CC peut notamment ne concerner qu'un seul parent, alors que l'enfant en question grandit chez l'autre parent. En février 2023, dans le cadre d'une procédure de consultation relative à la révision du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, le Conseil fédéral a proposé d'introduire une base légale pour la collecte, à l'échelle nationale, de données statistiques sur la protection de l'enfant et de l'adulte (art. 441a AP-CC³²). L'intention est d'améliorer et de moderniser la collecte actuelle des données par la COPMA.
- **SOMED** : la statistique des institutions médico-sociales (SOMED) de l'OFS recueille des informations sur l'infrastructure, le personnel, les coûts et les client·es des institutions pour personnes nécessitant des soins en raison de leur âge ou d'un handicap. Ces institutions comprennent les maisons de retraite, les établissements médico-sociaux, les institutions pour personnes en situation de handicap, les institutions pour personnes souffrant d'une addiction et les institutions pour personnes souffrant de problèmes psychosociaux (cf. OFS 2005). La SOMED contient donc également des informations sur les enfants placés hors du foyer familial. Toutefois depuis 2017, les cantons ne sont plus tenus de participer à la

³² Projet mis en consultation le 22 février 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/mm.msg-id-93236.html> (voir ch. 2.1.6).

SOMED³³. Dans sa forme antérieure, c'est-à-dire lorsque cela était encore obligatoire, la SOMED aurait fourni des informations claires sur le placement extra-familial des enfants nécessitant des soins. La transmission de données n'étant plus obligatoire pour les cantons depuis 2017, il ne s'agit plus d'un relevé exhaustif. En outre, l'avenir de la SOMED est incertain.

- **Statistiques de la DAO** : la Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO), organisation faîtière regroupant toutes les maisons d'accueil ainsi que les refuges destinés aux femmes victimes de violence et à leurs enfants dans ces deux pays (cf. DAO 2024). L'association à but non lucratif compte actuellement 24 membres de Suisse et du Liechtenstein (cf. *ibid.*). Dans ses rapports annuels, l'association présente chaque année des statistiques sur l'offre, l'occupation et la durée moyenne de séjour des foyers pour femmes de la DAO. Pour l'année 2022, il est fait état de l'accueil de 1163 enfants au total dans les foyers pour femmes de la DAO (cf. DAO 2023 : 10). Ce rapport montre en outre le nombre d'enfants accueillis dans les quatre régions (Suisse latine, Nord-Ouest de la Suisse, Suisse centrale et Suisse orientale/Principauté du Liechtenstein) ainsi que le nombre total de jours ou de nuits de séjour par enfant et par région (cf. DAO 2023 : 10). En ce qui concerne la structure par âge, les catégories d'âge sont indiquées de 0 à 6 ans, 7 à 12 ans et 13 à 17 ans (cf. *ibid.* : 13). En outre, il spécifie si les enfants admis sont de nationalité suisse ou liechtensteinoise ou autre (cf. *ibid.* : 14). Les jeunes filles qui ont cherché refuge dans un foyer pour jeunes filles ne sont pas recensées dans les statistiques de la DAO (cf. *ibid.* : 9).
- **Les mesures de l'ANQ** : l'Association nationale pour le développement de la qualité dans les hôpitaux et les cliniques (ANQ), fondée en 2009, coordonne et réalise des mesures de qualité uniformes à l'échelle nationale dans les domaines stationnaires de la médecine somatique aiguë, de la réadaptation et de la psychiatrie (cf. ANQ 2024a). La loi sur l'assurance maladie (LAMal³⁴) constitue la base des mesures de qualité de l'ANQ. Tous les hôpitaux et cliniques, tous les assureurs et les cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont adhéré au contrat national de l'ANQ (cf. ANQ 2022). Depuis 2013, l'Association effectue également des mesures de la qualité dans les hôpitaux psychiatriques pour enfants et adolescent·es (cf. ANQ 2024b). Dans le cadre de ces mesures, la charge symptomatique est mesurée du point de vue du patient, ainsi que les mesures de restriction de liberté sont relevées (cf. ANQ 2023 : 4). En outre, l'âge à l'admission, le sexe, la nationalité, le lieu du domicile avant l'entrée, l'instance de référence, le type d'entrée et la durée du séjour sont enregistrés (cf. *ibid.* : 90). Les données sont collectées par les hôpitaux et transmises une fois par an via la plateforme en ligne moniQ à l'institut d'évaluation « w hoch 2 », dont le siège est à Berne (cf. ANQ 2024c). Étant donné que l'ANQ soutient le transfert de ses données à des fins de recherche, ceci dans le respect des conditions de la loi relative à la recherche sur l'être humain (LRH³⁵) et de la loi suisse sur la protection des données (LPD³⁶), les bases de la réutilisation des données et de la demande ont été établies (cf. ANQ 2019). Dans le domaine de la psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, les mesures de l'ANQ

³³ Depuis la nouvelle péréquation financière, les cantons sont responsables du pilotage des institutions spécialisées. Ainsi, la Confédération, respectivement l'OFS, n'a plus de mandat pour la poursuite de la SOMED.

³⁴ Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10).

³⁵ Loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain (loi relative à la recherche sur l'être humain) (RS 810.30).

³⁶ Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1).

se concentrent sur la réduction des symptômes et les mesures de restriction de la liberté. Les autres données proviennent de la statistique médicale de l'OFS.

5.3 Évaluation de la situation actuelle au niveau national

Comme déjà indiqué au chapitre 5.2, les données sur les enfants placés hors du foyer familial sont collectées au niveau national dans un certain nombre de statistiques. En ce qui concerne la question de savoir quelles statistiques permettent de tirer des conclusions claires sur les placements extra-familiaux et sont susceptibles d'être utilisées comme source de données pour une nouvelle statistique nationale, les conclusions suivantes peuvent être déduites :

- Les statistiques suivantes permettent de tirer des conclusions claires sur les enfants placés hors du foyer familial : la statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS), la statistique des séjours stationnaires en hôpitaux (SpiGes), la statistique de l'asile du SEM et la base de données « Planification des établissements d'éducation suisses/*Heimplanung Schweiz* » (Casadata). Ces statistiques contiennent les variables nécessaires à la qualité des données requises pour fournir des données pour une statistique sur les enfants placés hors du foyer familial.
- Les statistiques suivantes ne permettent pas de déterminer directement si les enfants sont placés hors du foyer familial, ni lesquels : Statistique de l'AI, Statistique de la pédagogie spécialisée, Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, Statistique COPMA et Statistique de l'aide aux victimes. Par conséquent, ces statistiques ne sont pas appropriées pour fournir des données sur les enfants placés hors du foyer familial.
- La statistique de l'Organisation faîtière des maisons d'accueil pour femmes de la Suisse et du Liechtenstein (DAO) permet de tirer des conclusions sur les enfants placés hors du foyer familial avec leur mère. Toutefois, les variables relatives à ces enfants qui figurent dans la statistique ne suffisent pas à prendre en compte la statistique comme source de données pour une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial. En outre, les jeunes filles qui se réfugient dans un refuge pour jeunes filles ne sont pas recensées.

Dans l'ensemble, force est de constater qu'il n'est pas possible d'obtenir une vue d'ensemble complète des enfants placés hors du foyer familial sur la base des données nationales existantes. Les lacunes dans les données sont à cet égard trop importantes (voir aussi Fellmann et al. 2020). Il manque notamment des données complètes sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse en institution (c.-à-d. le placement en institution et en famille d'accueil) ainsi que sur les placements dans des établissements de pédagogie spécialisée stationnaires (par ex. foyers scolaires, internats d'éducation spécialisée). Toutefois, l'évaluation de la situation actuelle au niveau national montre également que certaines des statistiques existantes pourraient être utilisées pour établir une nouvelle statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial. Il convient de mentionner en particulier la statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS), la statistique des séjours stationnaires en hôpitaux (SpiGes) ainsi que la statistique de l'asile du SEM. Les données de Casadata pourraient également servir de source de données pour une statistique nationale, d'autant plus que Casadata continuera à servir d'outil de monitoring pour les placements dans les établissements d'éducation reconnus et subventionnés par

l'OFJ. Lors du développement d'une statistique nationale pour le recensement des enfants placés hors du foyer familial en Suisse, il convient donc de veiller à utiliser l'interface existante de Casadata pour l'importation et l'exportation des données afin d'éviter les doubles relevés. Toutefois, il serait plus simple et plus pragmatique que les données soient transférées directement des cantons vers le service national sous forme de paquet global plutôt que d'être livrées en partie via Casadata et en partie par les cantons. Après examen par l'Office fédéral de la justice et l'Office fédéral de la statistique, il n'a pas été jugé approprié d'étendre la base de données de planification des établissements d'éducation en Suisse Casadata pour en faire une statistique nationale. De plus selon l'OFS, l'intégration de variables supplémentaires dans les statistiques existantes de l'OFS pour obtenir les informations nécessaires est impraticable et coûteuse. Un exemple pourrait être l'ajout de variables supplémentaires sur le thème « placement » dans la statistique sur la pédagogie spécialisée.

5.4 Données disponibles dans les cantons

Les analyses effectuées dans le cadre de la présente étude de faisabilité donnent une image très hétérogène de la situation des données disponibles dans les cantons tant en termes de comparaison intercantonale que des différents types de placement. Les données recueillies dans tous les cantons en fonction des différents domaines de placement sont résumées ci-dessous, sur la base de la définition du placement extra-familial présentée au chapitre 4.

Domaine du placement en institution

Concernant les formes de logement stationnaire dans le domaine du placement en institution, les services cantonaux de surveillance disposent de données agrégées sur les placements extra-familiaux dans 22 cantons³⁷. Les données relatives aux placements qui se poursuivent au-delà de l'âge de la majorité sont également disponibles, en fonction de la manière dont la législation cantonale le permet³⁸.

Toutefois en comparaison intercantonale, une grande diversité est constatée dans le traitement et l'agrégation de ces données. Elle va des dossiers de cas individuels aux statistiques détaillées des cantons en passant par des listes Excel tenues manuellement ou établies par des professionnel·les. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait qu'en raison de logiques de financement différentes, l'organisme de surveillance responsable des placements en institution ne dispose pas, dans tous les cantons, de toutes les données relatives aux placements dans les institutions stationnaires, car les placements relevant du droit pénal des mineurs ou les placements financés par l'AI, par exemple, sont parfois pris en charge par d'autres organismes.

Domaine du placement en famille d'accueil

Dans le domaine du placement en famille d'accueil, il existe dans les cantons des structures de compétence très hétérogènes en ce qui concerne l'autorisation et la surveillance des lieux de

³⁷ Dans un canton, seules les données relatives aux cas sont disponibles ; dans un autre canton, aucune information sur la situation concrète des données n'était disponible et dans les cantons d'AI et de NW, il n'existe actuellement, au-delà de la majorité, aucune institution spécialisée dans les placements stationnaires.

³⁸ Quant à la possibilité de prolonger le placement au-delà de l'âge de la majorité, les réglementations varient fortement d'un canton à l'autre quant aux limites d'âge et conditions de placement. En règle générale, la poursuite d'une formation est liée à l'existence d'un contrat de formation. La « Cartographie des bases juridiques » Centre de compétences Leaving Care (2022) offre un aperçu des différentes réglementations cantonales : <https://leaving-care.ch/rechtliche-grundlagen> / <https://leaving-care.ch/francais-home>.

placement en famille d'accueil. Alors que dans certains cantons, la même autorité cantonale est compétente pour le placement en institution, dans d'autres en revanche, c'est l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et, dans une certaine mesure, les communes. En outre, les responsabilités varient selon qu'une famille d'accueil est rattachée ou non à une OPF. Cependant, 23 cantons disposent au niveau cantonal de données agrégées sur les placements dans le domaine du placement en famille d'accueil, deux d'entre eux ne disposant au niveau cantonal que de données sur les placements en famille d'accueil accompagnée par une OPF. Dans ces deux cantons, les données sur les placements en famille d'accueil non rattachée à une OPF devraient donc être directement collectées auprès des communes. Dans deux autres cantons, il n'existe actuellement pas de donnée agrégée sur le placement au niveau cantonal. Étant donné que le placement en famille d'accueil n'est prévu, sur la base de l'OPE, que jusqu'à l'âge de la majorité, les cantons ne disposent que de données sur le placement de mineur·es.

En ce qui concerne le traitement et l'agrégation des données, une grande diversité est également constatée dans le domaine du placement en famille d'accueil, allant de données individuelles à des listes Excel gérées manuellement ou professionnellement, en passant par des statistiques cantonales détaillées.

Domaine de l'éducation spécialisée et du handicap - foyers scolaires et internats d'éducation spécialisée

Le domaine de l'éducation spécialisée et du handicap, avec ses foyers scolaires et ses internats d'éducation spécialisée se présente également de manière très hétérogène au niveau intercantonal. Étant donné qu'il n'existe dans l'ensemble de la Suisse que peu d'institutions pour enfants et adolescent·es en situation de handicap non scolarisés, les départements de l'instruction publique ou les directions de l'éducation sont souvent aussi impliqués dans ce domaine, tandis que la surveillance du secteur des internats ou de l'hébergement incombe en partie à l'organe responsable des placements en institution. Sur la base des recensements disponibles, 20 cantons³⁹ disposent de données agrégées sur le placement dans le domaine de l'éducation spécialisée et du handicap au niveau cantonal, avec là aussi, la diversité mentionnée ci-dessus dans le traitement et l'agrégation des données. Dans la pratique, les placements extra-familiaux dans ce domaine, qui se poursuivent après la fin de la scolarité obligatoire, se font souvent dans des institutions du domaine B de la CIIS⁴⁰. Les données correspondantes sur les placements doivent donc être collectées par l'intermédiaire du service cantonal de liaison CIIS ou de l'autorité de surveillance compétente en la matière.

Domaine de l'asile - demandeurs d'asile mineur·es non accompagnés (RMNA/MNA)

La situation des données sur l'hébergement des mineur·es non accompagnés en demande d'asile (RMNA/MNA) est très bonne grâce aux statistiques nationales établies en matière d'asile, puisque tous les cantons fournissent déjà leurs données en matière d'asile au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Il est donc essentiel de tenir compte de cette interface lors de l'élaboration et de l'établissement d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial. Des

³⁹ Dans trois cantons les données ne sont pas disponibles sous forme agrégée ; dans un autre canton, aucune donnée concrète n'était disponible et dans les cantons AI et NW, il n'existe actuellement aucun établissement relevant du domaine de l'éducation spécialisée et du handicap.

⁴⁰ CIIS - Convention intercantonale relative aux institutions sociales ; domaine B - Institutions pour personnes adultes en situation de handicap.

informations allant au-delà des statistiques sur l'asile, par exemple, sur le type d'hébergement, sont disponibles auprès des autorités cantonales compétentes en matière d'asile. En ce qui concerne les statistiques nationales, il convient de noter que, dans certains cantons, les logements des RMNA/MNA sont enregistrés simultanément par différents organismes. Par exemple, dans certains cantons, les RMNA/MNA placés dans des familles d'accueil affiliées à une OPF sont recensés par trois services différents en raison de leurs compétences respectives, de sorte que les doubles comptages de cas doivent être identifiés. Une fois l'âge de la majorité atteint, les personnes hébergées dans ce secteur ne sont par définition plus des RMNA/MNA. Les données sur les placements en institution sont disponibles dans la plupart des cantons, mais les placements en famille d'accueil ne sont plus recensés.

Domaine de l'aide aux victimes

Seuls dix cantons disposent de données cantonales sur le placement des enfants et des adolescent·es dans le domaine de l'aide aux victimes et dans huit autres cantons, il n'existe pas d'hébergement de protection ou d'urgence. Dans les autres cantons, des informations sur les enfants placés hors du foyer familial devraient être recueillies au niveau des institutions. Dans ce contexte, les informations qui ne figurent pas dans la statistique de l'aide aux victimes ne peuvent être complétées que de manière sporadique par des enquêtes cantonales. Une difficulté de définition qui se pose dans ce domaine concerne la question de savoir dans quelle mesure un tel placement est considéré et recensé comme extra-familial. En Suisse latine notamment, ce type de placement n'est actuellement pas recensé.

Secteur de la psychiatrie - Psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence

Les données sur le placement d'enfants dans les cliniques psychiatriques pour enfants et adolescent·es ne sont pas disponibles au niveau cantonal⁴¹, à une exception près, de sorte que les données devraient être collectées directement auprès des différents hôpitaux. Dans ce contexte, une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial qui inclurait ce domaine, dépend du projet SpiGes (voir chapitre 5.2). Du point de vue de nombreux cantons, il serait souhaitable d'inclure cette forme de placement dans une statistique nationale sur les placements extra-familiaux, étant donné que les séjours dans les hôpitaux psychiatriques pour enfants et adolescent·es sont souvent de longue durée et que les institutions de placement collaborent fréquemment avec ces services hospitaliers.

5.5 Pratiques d'enquête dans les cantons

Variables

Par variables, on entend les caractéristiques des enfants, des parents et du placement qui sont collectées par les cantons dans le cadre d'une statistique ou d'un autre relevé de données. Ces caractéristiques ont des modalités différentes. La variable « canton de domicile », par exemple, comprend les 26 différents cantons de Suisse. Les variables relevées par les cantons en ce qui concerne les enfants placés hors du foyer familial varient selon le domaine de placement et le

⁴¹ Dans les cantons AI, AR, NW, OW, SH, SO, SZ et UR, il n'existe actuellement pas de clinique psychiatrique pour enfants et adolescents offrant des placements en hospitalisation complète.

canton. Le tableau 2 donne une idée de la disponibilité des variables considérées comme pertinentes dans le cadre de la présente étude en vue d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Seuls les domaines de placement en institution, en famille d'accueil et de l'éducation spécialisée et du handicap sont représentés. Pour le domaine du placement des RMNA/MNA, il n'a pas été possible pour l'étude, de recruter toutes les personnes clés pertinentes au niveau cantonal et dans les domaines de l'aide aux victimes et de la psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence la plupart des cantons ne disposent en principe pas de données cantonales sur les placements (voir chapitre 5.4).

<i>Variables relevées</i>	<i>Domaine de placement en institution (22 cantons)⁴²</i>	<i>Domaine de placement en famille d'accueil (23 cantons)⁴³</i>	<i>Domaine de l'éducation spécialisée et du handicap (20 cantons)⁴⁴</i>
Date de naissance	19 ⁴⁵	21 ⁴⁶	18 ⁴⁷
Sexe	21	22	18
Nationalité	11	11	7
Canton de domicile	18	18	15
Type de placement	22	23	20
Date d'entrée	21	22	17
Date de sortie	20	21	16
Motif du placement ⁴⁸	10	7	10
Base légale du placement ⁴⁹	15	15	11
Lieu de domicile avant le placement ⁵⁰	12	9	9
Identification des enfants et des adolescent-es ⁵¹	9	7	8

Tableau 2: Variables disponibles par canton et par domaine de placement

L'aperçu montre que le type de placement est connu dans tous les domaines de placement. En outre, la date de naissance et le sexe des enfants et des adolescent-es placés sont majoritairement relevés dans les trois domaines de placement, ce dernier étant en général sous forme binaire (masculin/féminin). Les dates d'entrée et de sortie sont également majoritairement connues au niveau cantonal. En revanche, le canton de domicile et la base légale du placement ne sont pas connus dans certains cantons, tandis que la nationalité et le motif du placement ne sont pas relevés dans de nombreux cantons. Un code permettant d'identifier clairement une personne (par ex. le numéro AVS) n'est souvent pas disponible. Dans l'ensemble, il n'y a que peu de cantons

⁴² Les indications se réfèrent aux données disponibles dans 22 cantons (voir chapitre 5.4).

⁴³ Les données se réfèrent à la situation dans 23 cantons, dont 2 ne prennent en compte que les familles d'accueil PPP (voir chapitre 5.4).

⁴⁴ Les indications se réfèrent aux données disponibles dans 20 cantons (voir chapitre 5.4).

⁴⁵ Dans 2 autres cantons, année de naissance ou classement par groupe d'âge disponible.

⁴⁶ Dans 2 autres cantons, année de naissance ou classement par groupe d'âge disponible.

⁴⁷ Dans 2 autres cantons, année de naissance ou l'âge disponible.

⁴⁸ Par ex. problèmes scolaires, conflits familiaux.

⁴⁹ Par ex. CC, CPJ.

⁵⁰ Par exemple chez l'un ou les 2 parents, dans une famille d'accueil, une autre institution.

⁵¹ Par ex. numéro AVS ou autre identifiant.

qui relèvent toutes les variables demandées⁵². En plus des variables mentionnées, les cantons relèvent cependant souvent d'autres variables, par exemple la classification des handicaps, la solution de suivi ou des informations sur les personnes qui ont la garde des enfants ou sur la situation scolaire.

Outils informatiques

Les données relatives aux cas utilisées pour les bases de données sur les enfants placés hors du foyer familial sont généralement collectées à l'aide d'un (ou de plusieurs) logiciel(s) de gestion de cas. Les applications les plus utilisées sont KLIBnet, e-Case, Connet, CMI Axioma, Evidence et Tutoris⁵³. En outre, les données en rapport avec le financement des prestations sont également utilisées comme base de données (p. ex. garantie de prise en charge des frais GPCF). De nombreux cantons utilisent également des fichiers Excel pour enregistrer les données des cas. Il n'est pas possible de dire exactement quel est le rapport entre les données saisies dans les fichiers Excel et les variables collectées dans les logiciels de gestion des cas. Certaines personnes clés indiquent que les fichiers Excel sont des exportations du logiciel de gestion des cas, créées automatiquement ou manuellement. D'autres personnes clés ont également mentionné des applications se rapportant à des processus opérationnels ou à la gestion de bases de données⁵⁴. La plupart des personnes clés au niveau cantonal mentionnent également Casadata en rapport avec les outils informatiques, la saisie des données (et rarement l'exploitation des données) étant souvent citée.

Frais de personnel et coûts

Le personnel affecté à la gestion et à la maintenance des bases de données est, suivant le canton, administratif ou scientifique. Dans huit cantons uniquement, les personnes clés cantonales ont été en mesure de fournir des informations sur la charge de personnel nécessaire à la collecte, à la maintenance et à l'analyse des données relatives aux enfants placés hors du foyer familial. D'une part, cela s'explique du fait que la multiplicité des organismes, des institutions et des autorités impliqués dans la production des données rend difficile une estimation fiable de la charge réelle par organisme. D'autre part, les organismes doivent s'acquitter de tâches multiples, dont la collecte et la gestion des données ne constitue qu'une seule part. Les chiffres varient de 20 à 80 % du poste. Les coûts dépendent également de la qualification requise du personnel et l'étendue des données à collecter et à fournir. Les données relatives aux coûts ne sont disponibles que dans deux cantons.

Qualité des données disponibles

⁵² Domaine de placement en institution - formes de placement stationnaire : 5 cantons sur 22 avec toutes les variables, seuls 2 cantons sans identification de cas

Domaine du placement en famille d'accueil - familles d'accueil : 3 cantons sur 23 avec toutes les variables, seuls 2 cantons sans identification de cas.

Domaine de l'éducation spécialisée et du handicap : 2 cantons sur 19 avec toutes les variables, un seul canton sans identification de cas.

⁵³ Le Canton de Berne constitue une exception. Ici, les données sont transmises à l'Office cantonal de la jeunesse via un formulaire Excel ou en ligne.

⁵⁴ Par exemple, Microsoft Dynamics, base de données SQL.

Bien que de nombreuses personnes clés cantonales estiment que la qualité des données disponibles est bonne, des défis sont également mentionnés lors de la collecte des données, qui nuisent à leur qualité. Parmi ces défis figurent les sorties des institutions de placement stationnaires qui sont annoncées tardivement ou pas du tout à l'organe de surveillance cantonale ; les taux d'occupation qui ne sont parfois pas compréhensibles ; le risque de double comptage en cas de placements combinés ; l'importation et l'exportation manuelles des données associées à un risque accru d'erreur ; ainsi que les cas manquants dans la statistique, p. ex. en raison d'un changement de compétence.

Utilisation et publication des données de placement

Les cantons qui disposent de données agrégées sur le placement extra-familial au niveau cantonal les utilisent en interne pour le monitoring et l'analyse des besoins. En outre, douze cantons publient des analyses de leurs données, l'éventail allant de publications spécifiques et détaillées à des rapports du Conseil d'État. Jusqu'à présent, les cantons TG et VD sont les deux seuls cantons dont les données sont accessibles au public directement sans qu'il soit nécessaire d'en faire la demande. Quatorze cantons utilisent actuellement leurs données exclusivement à des fins internes et ne les publient pas.

5.6 Évaluation de la situation actuelle dans les cantons

Par rapport aux règles applicables aux statistiques européennes (cf. Eurostat 2018), les conclusions présentées aux chapitres 5.4 et 5.5 montrent que les données actuellement collectées ne sont que partiellement comparables d'un canton à l'autre ou agrégées au niveau national en raison des différences entre les pratiques cantonales en matière de collecte et de qualité des données. Les points qui conduisent à cette évaluation sont esquissés ci-après.

Absence de mandat pour la collecte des données

En l'absence de bases légales fédérales en vue d'une pratique d'enquête contraignante et uniforme, les pratiques en la matière se sont développées de manière différente dans les cantons, qui n'impliquent souvent pas toutes les autorités compétentes pour les différents domaines du placement extra-familial⁵⁵. Comme indiqué au chapitre 5.1, peu de cantons ont créé une base légale pour une statistique qui va au-delà des dispositions de l'OPE sur le placement extra-familial. En conséquence, il n'existe pas de mandat dépassant les limites de compétence qui autoriserait une autorité à exiger d'une autre autorité la collecte de données sur les placements. En outre, dans les cantons où les communes sont responsables de la surveillance des familles d'accueil, les services cantonaux n'ont pas pour mandat de prescrire aux communes de collecter et de fournir des données. En raison de cette absence de mandat, la disponibilité des données dans les cantons est très différente au niveau fédéral et au niveau cantonal.

Pas de définition uniforme du placement extra-familial et des placements en institution et en famille d'accueil

⁵⁵ Voir à ce sujet le chapitre 4

En l'absence d'une définition uniforme du placement extra-familial au niveau national, les cantons ont des conceptions différentes de ce qu'il faut considérer comme un placement extra-familial et de ce qui doit être comptabilisé. L'exemple le plus parlant est de savoir si le placement d'un enfant avec un parent mineur dans un foyer constitue ou non un placement extra-familial. Mais même les nombres de nuits mentionnés dans l'OPE, à partir desquels le placement en famille d'accueil est soumis à autorisation (cf. art. 4, al. 1, OPE), soulèvent également la question de savoir si les cantons considèrent et recensent, par exemple, les placements en famille d'accueil de décharge - qui n'atteignent pas les nombres de nuits définis (même de manière additive) et qui ne sont pas considérés comme des interventions de crise au sens de l'art. 4, al. 2, OPE - comme des placements extra-familiaux. En outre, des critères de délimitation différents entre le placement en institution et le placement en famille d'accueil ont été constatés dans les cantons, l'OPE ne donnant pas de directives concrètes à ce sujet. Alors que, par exemple, les cantons d'AG, de BE, BL, BS, GR, JU, SG, TI et ZG considèrent qu'il y a placement en institution à partir d'une autorisation de quatre places, les cantons d'AI, de GL, LU, ZH et SO ne le font qu'à partir d'un nombre d'enfants supérieur à cinq ou six. En outre, en Suisse romande, le placement en institution est différencié du placement en famille d'accueil professionnel en fonction du nombre de places autorisées et de l'âge des enfants/adolescent·es placés (VS, FR, NE). En revanche dans les cantons de GE, NW, OW et VD, il n'existe pas de règle de délimitation claire, de sorte qu'il est décidé au cas par cas si, pour une forme concrète de placement, ce sont les dispositions relatives au placement en institution ou celles relatives au placement en famille d'accueil qui s'appliquent. Ces interprétations différentes ont pour conséquence que les placements considérés comme des placements en institution dans un canton sont considérés comme des placements en famille d'accueil dans un autre, de sorte qu'il n'existe pas de base de comparaison uniforme pour les comparaisons intercantionales.

Pas de traitement uniforme des données relatives au placement et des différentes politiques d'information des cantons concernant ces données

Comme déjà mentionné au chapitre 5.5, en l'absence de directives nationales pour le recensement des placements extra-familiaux, les pratiques en matière de relevé varient considérablement d'un canton à un autre. Outre les différences dans la disponibilité et la qualité des données, de grandes différences sont également constatées dans la manière dont les cantons agrègent, évaluent et publient leurs données sur le placement. Pour obtenir une statistique nationale conforme aux normes européennes, il convient d'uniformiser les pratiques de collecte entre les cantons et d'établir une politique d'information uniforme et transparente sur les données relatives au placement.

6 Estimation de la faisabilité d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse

6.1 Évaluations des personnes clés intercantionales et nationales

Les personnes clés intercantionales et nationales estiment que la réalisation d'une statistique nationale recensant les enfants placés hors du foyer familial en Suisse est très complexe, car de nombreux organismes différents (Confédération, cantons, en partie communes, OFS, le cas échéant institutions fournissant des prestations) devraient être impliqués. Néanmoins, une telle statistique est pour la plupart considérée comme souhaitable et attendue depuis longtemps⁵⁶.

Les critères déterminants pour inciter les cantons à participer à une telle statistique sont l'utilité et les coûts. L'utilité et l'importance d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial doivent donc être clairement communiquées par la Confédération et les cantons devraient également pouvoir tirer profit d'une telle statistique à l'échelle nationale. Dans le même temps, la saisie des données devrait être conçue de manière à réduire au minimum la charge de travail. A cette fin, la Confédération devrait mettre à disposition soit un outil de saisie, soit une interface informatique aux différents systèmes de gestion des cas. Il est également crucial du point de vue des personnes clés, qu'une telle statistique nationale soit élaborée par petites étapes, de sorte que la collecte des données commence dans un premier temps que dans certaines parties des domaines mentionnés dans la définition des placements extra-familiaux (p. ex. initialement les placements en institution et en famille d'accueil). Les autres domaines pourraient ensuite être inclus par étapes ultérieures. Il serait également important de ne relever que quelques variables dans un premier temps et de ne pas se perdre dans la multiplicité des exigences et souhaits des différents organismes (administrations cantonales, politique, conférences intercantionales, recherche, etc.). Un autre défi réside dans la diversité des concepts et interprétations du placement extra-familial dans les différentes régions linguistiques. L'élaboration d'un glossaire reprenant les principaux termes dans toutes les langues nationales a été recommandée.

L'Office fédéral de la statistique a indiqué que le numéro AVS permet de relier entre elles les données provenant de différentes statistiques nationales. Il est important d'en tenir compte, car l'OFS n'est pas autorisé à collecter une seconde fois une information déjà disponible à l'OFS. Selon l'Office précité, il est plus facile de relier des données que d'ajouter des variables supplémentaires aux statistiques existantes. Pour une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial, il pourrait s'avérer utile, par exemple, de lancer un projet pilote avec deux cantons qui disposent de bonnes données. L'OFS pourrait alors fournir des données supplémentaires afin d'enrichir la statistique. Le développement d'une nouvelle statistique à l'OFS prend beaucoup de temps en fonction de son ampleur et de sa complexité, et peut être lié à un processus politique de longue haleine. Lors de l'élaboration de nouvelles statistiques nécessitant des données provenant d'offices, d'autorités ou de services, il est recommandé de réfléchir à partir des processus empiriques au sein des organisations (*bottom-up*). Il serait ainsi possible de mieux garantir la collecte de données pertinentes sur le plan pratique, dont les organismes fournisseurs de données pourraient alors tirer profit (par exemple pour les questions de pilotage).

⁵⁶ Une vue d'ensemble des entretiens menés, sur lesquels se base ce résumé, se trouve en annexe au chapitre 11.2.

6.2 Évaluations des personnes clés cantonales

Avantages cités

Les entretiens avec les personnes clés cantonales⁵⁷ ont révélé que la majorité des personnes interrogées étaient favorables à une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. L'utilité d'une telle statistique nationale n'est pas contestée par la plupart des personnes clés. Les possibilités suivantes sont envisagées :

- Comparaison intercantonale des chiffres concernant le placement.
- Analyse de l'évolution des cas (p. ex. quel parcours menant à quel résultat).
- Harmonisation de concepts, de catégories et de données dans les systèmes cantonaux d'aide à l'enfance et à la jeunesse.
- Base de données pour les études scientifiques (p. ex. repérage des facteurs de risque pour le placement).
- Base pour la planification et le développement de l'offre au niveau régional et intercantonal ; améliorant ainsi des systèmes de placement (identification des lacunes de l'offre et des besoins).

En outre, du point de vue des personnes clés cantonales, une statistique nationale contribuerait à susciter davantage le débat au niveau national sur le thème du placement extra-familial (p. ex. en politique). Cela permettrait d'accorder à ce thème toute l'importance qu'il mérite. Trois personnes clés cantonales ont également souligné que la Suisse ne pourrait assumer sa responsabilité dans l'étude historique des mesures de coercition à des fins d'assistance (voir à ce sujet le comité de direction du PNR 76 2024) que si les pratiques actuelles en matière de placement étaient suivies sous la forme d'une statistique nationale.

Certaines personnes clés insistent cependant sur le fait qu'il ne doit pas s'agir d'une statistique « pour la statistique ». Pour les cantons disposant déjà d'une base de données bien développée, une statistique nationale aurait besoin d'informations détaillées pour apporter une valeur ajoutée à la statistique cantonale. Certaines personnes clés souhaitent donc, par exemple, que les prestations ambulatoires soient prises en compte, car l'évolution dans les recours aux placements en institution et en famille d'accueil ne peut être correctement comprise que si l'on tient compte des interactions avec les prestations ambulatoires. Pour une meilleure contextualisation des données, quelques personnes clés recommandent d'établir un lien avec les statistiques nationales (notamment les statistiques sur les bénéficiaires de l'aide sociale).

Préoccupations mentionnées

Dans le cadre des entretiens avec les personnes clés cantonales, il a également été fait état d'une série de défis et de préoccupations concernant la création d'une statistique nationale. L'un des plus grands défis est l'uniformisation de la terminologie au niveau national, compte tenu du large éventail et la grande diversité des prestations fournies dans le cadre du placement extra-familial. Non seulement les prestations varient fortement, mais aussi les logiques des placements en institution et en famille d'accueil. Dans ce contexte, des comparaisons des chiffres relatifs au

⁵⁷ La liste des personnes clés cantonales interviewées figure au chapitre 11.3 (annexe).

placement entre les cantons pourraient conduire à des conclusions erronées, car ces différences ne seraient actuellement pas prises en compte. En outre, il est jugé difficile de faire face à la dynamique du système de placement extra-familial (p. ex. les changements fréquents/rapides d'établissement). Pratiquement toutes les personnes clés soulignent que la participation à la statistique nationale ne doit pas entraîner de charges supplémentaires importantes pour les services concernés, étant donné que les ressources en personnel et financières sont déjà limitées. Enfin, la diversité des situations de départ en ce qui concerne la disponibilité des données et la centralisation de celles-ci constitue également un défi. Si la Confédération exigeait des cantons des données qui n'ont pas encore été collectées ou qui ne sont pas disponibles de manière centralisée, cela pourrait entraîner des retards importants dans l'établissement de la statistique nationale. Dans les cantons plus petits, les personnes clés ont également évoqué d'éventuels problèmes de protection des données, étant donné que les enfants et les jeunes placés pourraient être facilement identifiables en raison du faible nombre de placements dans les cantons concernés.

Remarque sur la mise en œuvre

Au vu des différences existant entre les cantons dans le domaine du placement en institution et en famille d'accueil et dans les pratiques cantonales de collecte de données, la quasi-totalité des personnes clés souhaitent que la Confédération édicte des directives claires en matière de collecte de données. De nombreuses personnes clés interrogées seraient favorables à une solution juridique au niveau fédéral. Pour que la transmission des données soit la moins gourmande en ressources possible, les personnes clés cantonales souhaitent des interfaces informatiques avec les logiciels existants, afin que les données puissent être livrées à la Confédération de manière aussi automatisée que possible. Une solution logicielle de transfert des données fournie par la Confédération a également été jugée souhaitable.

6.3 Perspective internationale

Dans le cadre de l'étude de faisabilité, deux entretiens ont été menés avec des experts de la statistique de l'aide à l'enfance et à la jeunesse du Canada et de l'Allemagne (voir chapitre 3). Ces interviews ont permis d'obtenir des indications en vue du développement d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse, et ce, dans une perspective internationale. Les enseignements tirés sont présentés ci-après.

Expériences avec les statistiques allemandes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

- Les statistiques allemandes actuelles de l'aide à l'enfance et à la jeunesse reposent sur une base juridique nationale, inscrite dans le Code social (SGB VIII) et dans la législation relative aux statistiques fédérales. Les types d'enquête sont donc définis par la loi, par exemple, ce qu'il faut entendre par un placement extra-familial dans le domaine du placement en institution et en famille d'accueil ou comme une prise en charge. En outre, il est stipulé qu'il existe une obligation de renseigner⁵⁸.

⁵⁸ Sur la base de leurs enquêtes auprès des services de la jeunesse, les offices régionaux des statistiques des différents Länder établissent de manière uniforme et conformément aux directives de l'Office fédéral de la statistique, des tableaux standard qui sont transmis à l'Office fédéral de la statistique, qui les compile et les publie (voir également Pothman 2018, 2019). L'Office fédéral de la

- Malgré la réglementation juridique uniforme, une communication continue sur la signification et l'utilité des statistiques sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse est nécessaire, notamment auprès des personnes soumises à l'obligation de renseigner, afin d'obtenir des données de qualité. Une intégration des enquêtes dans les processus existants dans la pratique serait donc optimale pour que l'enquête soit la moins coûteuse que possible en ressources pour les personnes soumises à l'obligation de renseigner. Toutefois, cela ne peut pas toujours être garanti, car le cercle des participant·es ne peut pas toujours être clairement défini en raison de changements dans la pratique.
- Outre les données sur les prestations et les offres (ambulatoires et stationnaires) de l'aide à l'enfance et à la jeunesse et sur les bénéficiaires de l'offre, les données collectées dans la statistique allemande de l'aide à l'enfance et à la jeunesse comprennent également des données sur les institutions de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, les personnes qui y travaillent et les recettes et dépenses de l'aide publique à la jeunesse (cf. Pothmann 2019). Il est ainsi possible d'analyser les données en se concentrant tant sur les bénéficiaires que sur les structures organisationnelles.
- Ces dernières années, ces statistiques très différenciées sur l'aide aux enfants et aux jeunes en Allemagne ont contribué de manière significative à un débat constructif sur le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Dans ce contexte, l'influence et l'impact des types d'enquête définies statistiquement sur la pratique ne doivent pas être sous-estimés, car les catégories de référence utilisées dans les statistiques sont souvent perçues comme importantes dans la pratique. Ainsi, le relevé de la nationalité ou l'origine migratoire est discutable lorsqu'il s'agit de refléter les désavantages sociaux.
- L'expérience a montré que les termes et les variables à collecter doivent être aussi clairs que possible, car les explications conceptuelles sont souvent insuffisantes pour garantir la qualité des données. Il convient par conséquent de renoncer, par exemple, à évoquer le motif d'un placement, car cela laisse une trop grande marge d'interprétation.
- En règle générale, les nouvelles enquêtes ou celles modifiées devraient faire l'objet de tests préliminaires afin d'éviter les erreurs dans la collecte des données et les saisies incomplètes. En outre, le délai entre le jour de référence et la publication des données⁵⁹ devrait être aussi court que possible, compte tenu également de la nécessité de disposer de données actualisées et fiables pour les tâches de suivi et de pilotage. Enfin, les statistiques nationales doivent également bénéficier d'une priorité politique correspondante.

Expériences avec les statistiques canadiennes de l'aide à l'enfance et à la jeunesse

- A l'instar de la Suisse, le Canada est un État fédéral. Il se compose de dix provinces (qui jouissent d'une « co-souveraineté ») et de trois territoires. Étant donné que la loi sur la protection de l'enfance est au niveau provincial, les statistiques sont établies principalement au

statistique a en outre accès aux microdonnées des offices régionaux de la statistique. Les utilisateurs externes de données, tels que l'AKJstat (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik), peuvent non seulement utiliser les données publiées mais également demander l'accès à des fichiers de microdonnées. Toutefois, cet accès est payant et strictement réglementé : par exemple, ces ensembles de données ne peuvent être consultés que sur place, dans les offices régionaux des statistiques, sous certaines conditions et avec certaines restrictions. En outre, les analyses de fichiers de microdonnées doivent être soumises à des fins de clarification conformément à la loi sur la protection des données avant de pouvoir être réutilisées. Les ensembles de microdonnées contenant moins de trois cas dans une ou plusieurs types d'analyse ne sont pas accessibles pour des raisons de protection des données.

⁵⁹ En Allemagne, ce délai est actuellement de plus d'un an, voire de deux ans pour les analyses spéciales.

niveau des provinces et ensuite compilées par le Portail canadien de la recherche en protection de l'enfance (CWRP) en un « proxy » ou une « estimation » dans une fiche d'information.

- Il n'existe pas de loi nationale sur la protection de l'enfance au Canada, de fait il n'y a donc aucun projet de statistique nationale. La définition d'un placement extra-familial a été élaborée par le CWRP, un placement après 72 heures étant considéré comme tel. Le défi du multilinguisme anglais/français n'a pas été mis en évidence pour CWRP, étant donné que les données ont été compilées sur la base de chiffres existants et de définitions relativement larges. Toutefois, afin de garantir une livraison et une qualité uniformes de données, il est nécessaire de disposer de lignes directrices claires pour la collecte et la livraison des données.
- Les statistiques nationales du CWRP sont importantes pour mettre en évidence les différentes pratiques du placement extra-familial et les seuils d'intervention dans les provinces et les territoires canadiens.
- Compte tenu du fait qu'au Canada, par exemple, les enfants des Premières Nations et les enfants non blancs sont plus fréquemment signalés aux autorités de la protection de l'enfance et sont surreprésentés dans les mesures de placement extra-familial par rapport aux autres enfants, l'inclusion d'une variable relative à la nationalité ou à l'origine (« ethnicité ») permet d'identifier et de lutter contre la discrimination à l'égard de certains groupes de population. Il est donc recommandé de mettre en place un comité de pilotage chargé de superviser l'échange et l'utilisation des données, notamment en ce qui concerne les questions sensibles (p. ex. la discrimination structurelle).

6.4 Ateliers de faisabilité

6.4.1 Objet et déroulement des ateliers de faisabilité

Les deux ateliers de faisabilité interrégionaux⁶⁰ ont eu lieu les 20 novembre et 4 décembre 2023 à Berne. L'équipe de recherche a présenté aux 48 participant·es⁶¹ ses conclusions sur la situation actuelle des données cantonales et nationales et, sur cette base, une première version des variantes développées (voir figure 1). Les avantages et les inconvénients de chaque variante ont ensuite été discutés au cours d'une première série d'échanges en trois groupes. Les discussions ont porté sur la question de savoir laquelle des variantes proposées les a le plus convaincu·es et celle qui a été la moins convaincante. Les résultats de ces discussions ont ensuite été rassemblés en plénière. Lors d'une deuxième phase d'échanges, trois groupes de participant·es ont également débattu des variantes proposées, celle qu'il convenait de poursuivre et des éléments nécessaires pour sa mise en œuvre. Les résultats de ces discussions ont également été rassemblés en séance plénière.

⁶⁰ Le programme-cadre des deux ateliers se trouve en annexe (chapitre 11.8).

⁶¹ Concernant le cercle de personnes invitées et les participants, voir chapitre 3, étape 4.

6.4.2 Résultats des ateliers de faisabilité

Estimations relatives à une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse

Il ressort des ateliers de faisabilité que la nécessité d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse est incontestable pour les participant·es. Étant donné que la mise en œuvre d'un tel projet implique des coûts importants, il est nécessaire, du point de vue des participant·es, d'expliquer clairement au niveau fédéral le sens et l'utilité d'une telle statistique ainsi que l'objectif des enquêtes correspondantes, afin de rendre compréhensible l'intérêt d'une nouvelle statistique. La valeur ajoutée par rapport à Casadata devrait également être démontrée. Dans un deuxième temps, il conviendrait de clarifier la répartition des coûts entre la Confédération et les cantons. En effet, il est clair pour les participant·es que ce projet n'est pas réalisable avec les ressources actuellement disponibles. Ils sont d'avis que la valeur ajoutée d'une statistique nationale par rapport aux statistiques cantonales réside dans la comparaison intercantonale, pour laquelle les placements extra-cantonaux devraient également être visibles. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'une définition claire et uniforme du placement extra-familial à l'échelle nationale qui tienne compte de la terminologie cantonale. Du point de vue des participant·es, une telle statistique sur les placements extra-familiaux devrait être réglementée au niveau fédéral.

Évaluations sur les variantes proposées

La figure 1 montre les quatre variantes telles qu'elles ont été présentées lors des ateliers de faisabilité dans un concept préalablement transmis et sur des affiches, et discutées avec les participant·es. Outre les variables à collecter et les informations sur la forme de l'enquête, les possibilités d'analyse sont également présentées.

Variables	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Age ou année de naissance	✓	✓	✗	✗
Date de naissance	✗	✗	✓	✓
Sexe	✓	✓	✓	✓
Statut de séjour, nationalité ou sans enregistrement	✓	✓	✓	✓
Canton de domicile	✓	✓	✓	✓
Canton de placement	✓	✓	✓	✓
Type de placement Foyer pour enfants et adolescents, institution d'éducation spécialisée stationnaire, centre d'exécution des mesures ; famille d'accueil, hôpital psychiatrique, centre pour requérants d'asile, centre d'aide aux victimes	✓ (sans institution d'éducation spécialisées stationnaire ni famille d'accueil)	✓	✓	✓
Bases légales du placement (CC, DPMIn, LAsi, LAVI, aucune/autre)	✓	✓	✓	✓
Date d'entrée	✗	✗	✓	✓
Date de sortie	✗	✗	✓	✓
Identification de cas	✗	✗	✓	✗
Numéros AVS/SYMIC	✗	✗	✗	✓
Lieu de domicile avant l'entrée Famille d'origine, foyer pour enfants et adolescents, famille d'accueil, etc.	✗	✗	✗	✓
Lieu de domicile après la sortie Famille d'origine, foyer pour enfants et adolescents, famille d'accueil, etc.	✗	✗	✗	✓
Motifs de sortie Objectifs atteints, changement du lieu de placement, âge de la majorité, etc.	✗	✗	✗	✓
Type d'enquête	Jour de référence (nombre de personnes)	Jour de référence (nombre de personnes)	Cumulative (nombre de personnes et placements par an)	Cumulative (nombre de personnes et placements par an)
Transmission des données	Manuelle (p. ex. Excel, CSV/XML)	Manuelle (p. ex. Excel, CSV/XML)	Manuelle (p. ex. Excel, CSV/XML)	Automatisée Système à système
Tranche d'âge	0 à 17.99	0 à 17.99	0 à 17.99	0 à 17.99 ou 0 à 24.99
Fréquence de l'enquête	Annuelle	Annuelle	Annuelle	Intervalle de 3,6 ou 12 mois
Délai de mise en œuvre	2 à 4 ans	3 à 6 ans	5 à 10 ans	plus de 10 ans

Options d'analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de personnes au jour de référence (Sans institution d'éducation spécialisée stationnaire Ni famille d'accueil) - Caractéristiques des enfants et des adolescents - Comparaisons entre cantons - Tendances 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de personnes au jour de référence - Caractéristiques des enfants et des adolescents - Comparaisons entre cantons - Tendances 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de personnes au jour de référence et placements par année - Caractéristiques des enfants et des adolescents - Comparaisons entre cantons - Tendances - Durée du placement 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de personnes au jour de référence et placements par année - Caractéristiques des enfants et des adolescents - Comparaisons entre cantons - Tendances - Durée du placement - Etude de cas - Placement hybride - Analyse des sorties
Coûts de développement	Cantons : Faible Confédération : Faible	Cantons : Moyen Confédération : Faible	Cantons : Elevé Confédération : Elevé	Cantons : Elevé Confédération : Elevé

Figure 1 : Première version des variantes pour une statistique nationale

La variante 1 proposée ne devrait pas tenir compte des données intercantionales actuellement disponibles des placements en famille d'accueil et du domaine de l'éducation spécialisée et du handicap. Cette proposition a été rejetée par les participant·es aux ateliers, car les placements en famille d'accueil, en particulier, constituent un domaine important du placement extra-familial, de sorte qu'une statistique nationale sans ce domaine de placement serait inutilisable. En outre, il a été soutenu que, compte tenu de l'obligation de surveillance du placement en famille d'accueil définie dans l'OPE, le niveau communal devrait être en mesure de fournir les données appropriées sur le placement. Néanmoins, pour tenir compte de la situation de départ hétérogène des cantons, des prestations de soutien spécifiques devraient être envisagées pour les cantons où les placements en famille d'accueil sont assurés à l'échelon communal. Pour la majorité des participant·es aux ateliers, les variantes 2 et 3 proposées ici pour la mise en place d'une statistique nationale sont attrayantes, car leurs possibilités d'analyse sont utiles pour obtenir une vue d'ensemble nationale et pour la comparaison intercantonale. Certain·es participant·es ont souligné que le travail supplémentaire nécessaire à la mise en œuvre de la variante 3 n'était pas très important par rapport à la variante 2⁶², de sorte qu'il serait judicieux de commencer directement par la variante 3. En outre, certain·es participant·es ont fait remarquer qu'il conviendrait, dès la conception d'une telle statistique de penser à son extension future (mise en œuvre des variantes 2 ou 3). La variante 4 serait à cet égard une bonne vision pour l'avenir. D'autres participant·es se sont inquiétés de l'existence des limites du système pour les placements au-delà de la majorité, ce qui constitue un obstacle au recensement de ces placements. Cela concerne notamment les placements de RMNA et de jeunes adultes en situation de handicap.

Estimations concernant la collecte et la livraison des données

⁶² Relevé supplémentaire des dates d'entrée et de sortie et du numéro AVS.

Du point de vue des participant·es aux ateliers, la livraison de données collectées par canton à la Confédération est la plus judicieuse. De cette manière, la validation et le contrôle de plausibilité des données, ainsi que l'identification et la correction du double comptage, pourraient être effectués au niveau cantonal. Une possibilité, pour les cantons dans lesquels les données sur le placement ne sont pas encore collectées de manière centralisée, pourrait consister à impliquer les offices cantonaux de la statistique en tant qu'interface entre les autorités de surveillance et la Confédération. De cette manière, la validation et la plausibilité des données, ainsi que l'identification et la correction du double comptage, pourraient être réalisées au niveau cantonal. Du point de vue des participant·es, des directives claires de la part de la Confédération sont également nécessaires pour la collecte uniforme des données sur les placements. Dans une perspective d'avenir, une interface informatique avec les solutions logicielles existantes au niveau cantonal pourrait également être utile, mais un format de saisie de données uniforme prescrit par la Confédération suffirait pour permettre le lancement de ce projet. Cela devrait définir clairement à la fois le jour de référence du relevé et la définition des variables requises. Lorsqu'il s'agit de la date d'entrée, par exemple, la question se pose de savoir s'il s'agit de la première date de présence physique des enfants et des adolescent·es sur le lieu du placement, de la date officielle d'admission ou de la date de garantie de prise en charge des frais. En ce qui concerne la fréquence des enquêtes, les participant·es aux ateliers s'accordent à dire qu'un relevé annuel est réaliste. En revanche, des relevés plus fréquents, par exemple, trimestriels ou semestriels, ont été jugés trop compliqués et trop coûteux.

Dans le cadre des ateliers, les participant·es ont également abordé la question de savoir où il serait mieux d'établir une statistique des enfants placés hors du foyer familial en Suisse : auprès de l'OFS, d'une institution spécialisée mandatée ou en collaboration avec les deux organismes mentionnés. Il s'est avéré que la collecte et l'analyse des données relatives au placement par un seul institut spécialisé mandaté ne paraissaient pas réalistes, d'autant plus que l'OFS dispose déjà du savoir-faire et des technologies nécessaires.

6.5 Variante rejetée

La mise en œuvre d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial requiert du temps pour son développement, des adaptations dans la pratique cantonale de collecte des données, la mise à disposition d'une infrastructure au niveau national et des adaptations de la législation. Dans ce contexte, une variante a été discutée avec le groupe d'accompagnement, à titre de solution transitoire, pour échelonner les délais de développement et de mise en œuvre. Cette variante a été conçue de manière à obtenir, avec le moins de coûts possible, une première vue d'ensemble approximative des enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Elle prévoyait une participation volontaire des cantons et n'aurait pas nécessité d'adaptations juridiques. Cette variante a toutefois été rejetée après un examen approfondi par le groupe d'accompagnement. Les raisons qui ont motivé cette décision sont les suivantes :

- Cette variante n'engloberait pas tous les enfants placés hors du foyer familial en Suisse, car la participation reposerait sur le volontariat des cantons. Une participation volontaire de tous les cantons a été jugée peu probable. Cela n'aurait pas été conforme aux recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations unies (cf. Nations unies 2021) ;

- Les coûts liés à l'implémentation et à la mise en œuvre auraient été disproportionnés pour la Confédération et les cantons, étant donné qu'ils ne sont guère inférieurs à ceux d'une variante garantissant un relevé exhaustif et offrant des données et des possibilités d'analyse plus différenciées.

La description et l'étude de faisabilité de cette variante rejetée se trouvent à l'annexe 11.9.

7 Variantes pour l'établissement d'une statistique nationale

Sur la base des commentaires des ateliers dédiés à la question de la faisabilité, trois variantes (« Start », « Base » et « Étendue ») ont été approuvées conjointement avec le groupe d'accompagnement dans la perspective de l'établissement d'une statistique nationale sur les placements extra-familiaux d'enfants en Suisse. Avant d'examiner ces variantes en détail, arrêtons-nous sur les bases et les conditions de leur élaboration.

7.1 Bases et conditions de l'élaboration des variantes

Utilisation des statistiques existantes de l'Office fédéral de la statistique

Lors de la collecte de données à des fins statistiques, les administrations et offices fédéraux, cantonaux et communaux sont tenus de respecter le principe « once-only », selon lequel une donnée ne doit être prélevée qu'une seule fois, le but visé étant une utilisation multiple plutôt qu'un prélèvement multiple des mêmes informations⁶³. Selon l'évaluation des statistiques nationales existantes (cf. chapitre 5.3), les statistiques pertinentes pour l'établissement d'une statistique nationale sur les placements extra-familiaux d'enfants en Suisse sont les suivantes :

- statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS),
- statistique en matière d'asile du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM),
- statistique des séjours stationnaires en hôpitaux (SpiGes).

Ces trois statistiques couvrent les placements ordonnés en vertu du DPMin, les placements de requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es (RMNA) ainsi que les placements dans des cliniques psychiatriques pour enfants et adolescent·es. Les données disponibles à l'échelle nationale sur les placements dans des institutions d'aide aux victimes d'infractions ne remplissent pas les exigences pour être prises en compte. S'agissant des placements en famille d'accueil et en institution ainsi que des placements dans des internats d'écoles spécialisées et des foyers scolaires, ce sont les cantons qui constituent la meilleure source de données. Le tableau 3 indique les domaines de placement pris en compte pour la statistique nationale, ainsi que les sources de données pertinentes par domaine de placement.

⁶³ Voir URL: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.9266828.html>

<i>Placement en institution (sans DPMIn)</i>	<i>Placement en famille d'accueil (sans DPMIn)</i>	<i>Education spécialisée et handicap</i>	<i>Requérant·es d'asile mineur·es non accompagnés</i>	<i>Placements stationnaires selon DPMIn</i>	<i>Prise en charge stationnaires pour enfants et adolescents en psychiatrie</i>
Cantons (hors DPMIn)	Cantons (hors DPMIn)	Cantons (hors DPMIn)	Statistiques de l'asile (SEM)	Statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS)	Statistiques des séjours stationnaires en hôpitaux (SpiGes)

Tableau 3 : Sources de données appropriées pour les statistiques nationales

Canton de placement comme point de départ

La compétence pour la collecte statistique des placements extra-familiaux peut relever soit du canton de domicile soit du canton de placement des enfants et adolescents concernés. En l'occurrence, il semble judicieux pour une statistique nationale que la collecte et la livraison des données soient effectuées par le canton dans lequel les enfants et les adolescent·es sont placés⁶⁴, indépendamment de leur domicile civil. Le fait que la surveillance en matière de placement extra-familial soit exercée par le canton dans lequel les enfants et les adolescent·es sont placés plaide en faveur de cette solution. Et comme les cantons disposent aussi, selon les indications des personnes clés au niveau cantonal, d'informations relatives au canton de domicile des enfants et des adolescent·es placés sur leur territoire, la statistique nationale peut également renseigner sur le nombre de placements extra-familiaux d'enfants et d'adolescent·es du canton de domicile concerné.

Définition de la famille d'accueil et de l'institution

Les cantons utilisent généralement le nombre de places disponibles⁶⁵ comme critère de délimitation entre un placement en « famille d'accueil » et un placement en « institution ». S'ils utilisaient une autre définition que la leur, la structure des données ne reflèterait plus les spécificités cantonales. Cela dit, une définition uniforme permettrait d'effectuer des comparaisons intercantionales ou des agrégations de données à l'échelle nationale. C'est pourquoi nous proposons d'utiliser deux variables : la variable 1 « placement selon la définition cantonale » et la variable 2 « placement selon la définition nationale », cette définition restant à élaborer. Sachant qu'il faut pour cela disposer d'informations sur le nombre de places en famille d'accueil et en institution et que ce sont en principe les cantons qui possèdent ces données, il semble cohérent que ce soient eux qui procèdent aux adaptations nécessaires (recatégorisation).

Diversité des prestations

⁶⁴ L'autre possibilité serait d'opter pour le canton de domicile comme fournisseur de données.

⁶⁵ Les réglementations de certains cantons vont plus loin en prévoyant par exemple que les familles d'accueil professionnelles, dans lesquelles un des parents d'accueil ou les deux sont au bénéfice d'une formation qualifiée, peuvent accueillir un plus grand nombre d'enfants que les familles d'accueil sans formation. L'âge des enfants et adolescents placés peut aussi jouer un rôle à cet égard. C'est pourquoi le nombre de places dans ces cantons ne constitue pas le seul critère de délimitation entre un placement en famille d'accueil et un placement en institution. De plus, toutes les dispositions légales cantonales ne prévoient pas de règles de délimitation claires. Dans ces cantons, il est décidé au cas par cas s'il s'agit d'un placement en famille d'accueil ou d'un placement en institution. Ces approches et critères de recensement divergents expliquent pourquoi il n'existe actuellement pas de base uniforme pour effectuer des comparaisons intercantionales.

La définition des catégories de prestations concrètes (p. ex. groupe d'hébergements autonomes, intervention de crise, placement à court terme [time-out]) dans le domaine des placements extra-familiaux varie considérablement d'un canton à l'autre. C'est pourquoi nous renonçons à intégrer toute la palette d'offres dans la statistique. A cet égard se pose aussi la question de la durée à partir de laquelle on considère qu'il s'agit d'un placement extra-familial. Un séjour à l'essai de deux nuits compte-t-il déjà comme un placement extra-familial, par exemple ? Cet aspect n'a pas été pris en compte lors de l'élaboration des variantes.

Distinction entre « individu » et « placement »

Un autre facteur pris en considération lors de l'élaboration des variantes est la distinction entre « individu » et « placement ». Au cours d'une année, un individu peut faire l'objet de plusieurs placements (parallèles et/ou successifs). C'est pourquoi il faudrait, lors de la collecte des données, faire la différence entre le « relevé au jour de référence » et le « relevé cumulatif ». Nettement plus simple à réaliser que le relevé cumulatif, le relevé au jour de référence fournit uniquement des données sur le nombre de individus placés à cette date. Le relevé cumulatif recense pour sa part le nombre d'individus placés et le nombre de placements par individu par année. La date et la fréquence de la livraison des informations jouent un rôle, indépendamment du type de relevé. On observe à cet égard des différences entre les méthodologies cantonales⁶⁶ et nationales⁶⁷.

Les deux tableaux ci-après (4 et 5) illustrent la différence entre un relevé au jour de référence et un relevé cumulatif. Le relevé au jour de référence recense trois enfants placés hors du foyer familial au 31.12.2022. Le relevé cumulatif recense les mêmes trois enfants placés, mais indique en plus les changements intervenus au cours de l'année 2022 : l'individu 1, jusque-là placée en institution, a été transférée dans une famille d'accueil. L'individu 3 a pour sa part fait l'objet de deux changements durant l'année considérée. Le relevé cumulatif mentionne en outre un individu 4, qui est sorti le 31.10.2022 de l'institution où il était placé. Cette individu n'est pas saisi dans le relevé au jour de référence (tableau 4), puisqu'il ne vivait plus en institution à cette date (31.12.2022).

ID de l'individu	Année de naissance	Sexe	Canton de domicile	Type de placement	Canton du placement	Base légale du placement
1	2014	Féminin	BE	Famille d'accueil	AG	DPMIn
2	2012	Divers	BL	Institution	LU	CC
3	2011	Masculin	NW	Internat d'éducation spécialisée	LU	CC

Tableau 4 : Exemple de relevé au jour de référence

⁶⁶ Dans le canton de Berne, les données sont collectées sous forme cumulée trois fois par année par l'Office des mineurs. Dans le canton de Zurich, les données sur les placements en famille d'accueil sont collectées en continu et celles sur les placements en institution, trimestriellement/annuellement par l'Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle. Dans le canton de Saint-Gall, la collecte se fait tous les quatre à cinq ans par l'Office des affaires sociales en vue de la planification des besoins. Dans le canton de Thurgovie, les données sont collectées annuellement (au 31.12).

⁶⁷ Les données pour la statistique JUSAS sont collectées une fois par année au jour de référence du 30.11. Pour la statistique de l'aide aux victimes d'infractions, elles sont collectées annuellement au 31.12.

ID de la personne	Année	Sexe	Canton de domicile	Type de placement	Canton de placement	Base légale du placement	Entrée	Sortie
1	2014	Féminin	BE	Institution	BE	DPMIn	28.09.2020	12.05.2022
1	2014	Féminin	BE	Famille d'accueil	AG	DPMIn	13.05.2022	-
2	2012	Divers	BL	Institution	LU	CC	21.03.2022	-
3	2011	Masculin	NW	Institution d'éducation	SG	CC	09.10.2021	18.01.2022
3	2011	Masculin	NW	Internat d'éducation spécialisé	ZH	CC	19.01.2022	26.12.2022
3	2011	Masculin	NW	Institution d'éducation	ZH	CC	27.12.2022	-
4	2004	Féminin	FR	Institution	GE	CC	25.06.2017	31.10.2022

Tableau 5 : Exemple de relevé cumulatif

Données relatives à un cas et données agrégées

Pour le développement des variantes, il importe aussi de distinguer entre données relatives à un cas et données agrégées. S'agissant des premières, les informations collectées se rapportent à un cas précis, c'est-à-dire un individu. Elles renseignent par exemple sur le sexe, la date de naissance et le canton de domicile (cf. tableaux 4 et 5). Avec ce type de données, il est possible d'analyser la corrélation entre des variables, ce qui permet par exemple d'examiner s'il existe un lien entre le sexe et la base légale du placement. Les données agrégées regroupent les cas par variable et ne permettent plus d'établir un lien avec un cas en particulier ; leur structure est définie par les variables. Les données agrégées permettent donc de déterminer combien d'enfants ayant le même sexe ou la même année de naissance sont placés hors du foyer familial, mais pas si la proportion d'enfants placés sur la base du CC diffère dans les institutions et dans les familles d'accueil. Le tableau 6 donne un exemple, fictif, de données agrégées selon les variables sexe, type de placement et base légale du placement pour 5000 enfants placés.

Variable	Sexe			Type de placement			Base légale du placement		
	Féminin	Masculin	Divers	Placement en institution	Placement en famille d'accueil	Institution d'éducation spécialisée	CC	DPMIn	Aucune / autre base légale
Nombre	2'011	2'820	169	2'734	914	1'352	1'655	233	3'112

Tableau 6 : Exemple de données agrégées

Interfaces informatiques

Suivant la variante, les informations nécessaires pour établir une statistique nationale proviendraient des systèmes de gestion cantonaux (qui varient souvent au sein d'un canton en fonction du domaine de placement considéré), des bases de données cantonales (p. ex. banques de don-

nées et statistiques cantonales tenant compte de plusieurs domaines de placement) et des statistiques nationales existantes de l'OFS et du SEM. Les logiciels utilisés par les cantons et la Confédération sont adaptés à leurs structures et besoins spécifiques respectifs. La nouvelle statistique nationale doit intégrer les solutions en place et, dans l'idéal, prévoir des interfaces afin que les parties prenantes puissent transmettre leurs données dans un format uniforme et de manière aussi efficace et exempte d'erreurs que possible. Il convient toutefois de préciser que la réalisation d'interfaces pose de nombreux problèmes non seulement sur le plan technique, mais aussi en raison de la grande hétérogénéité des logiciels cantonaux. En outre, ces logiciels étant la plupart du temps mis à disposition par des prestataires privés, il faut que ceux-ci soient disposés à participer à la programmation.

Les interfaces impliquent des coûts d'investissement élevés, mais ils simplifient la livraison des données et réduisent le risque d'erreurs. Les données sont en général exportées dans un format prédéfini (p. ex. Excel, CSV) afin que le destinataire puisse les importer sans problème. En l'absence d'interface, les fournisseurs de données sont obligés de traiter les données exportées et de les mettre eux-mêmes au format souhaité par le destinataire, ou de saisir les informations relatives à un cas dans un masque spécifique. Dans un cas comme dans l'autre, cela entraîne non seulement une charge de travail élevée, mais aussi un risque d'erreurs accru. De plus, comme la création des fichiers d'exportation est chronophage, il faut s'attendre à des retards dans la transmission et la publication des données. Vu la complexité d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial, une standardisation de la livraison des données est indispensable pour les trois variantes. Celle-ci peut être réalisée soit via une interface programmée sur mesure soit via un affinement ultérieur des données.

Afin de limiter le travail de coordination pour l'OFS, il serait judicieux d'opter pour une solution prévoyant un seul fournisseur de données par canton, qui se chargerait de collecter, de contrôler et de transmettre les données pour tous les domaines de placement relevant des cantons. Dans le cadre d'une solution automatisée, les systèmes informatiques des cantons communiquent de manière autonome avec la Confédération (interface dite système-système), c'est-à-dire sans intervention manuelle (p. ex. envoi de données). Selon les informations disponibles, il serait possible, en admettant que le nombre de variables soit peu élevé, d'utiliser des logiciels de l'OFS. En cas de variables plus nombreuses, par contre, l'OFS devrait développer une nouvelle application, ce qui implique un important investissement en temps et en argent ainsi qu'un appel d'offres OMC.

7.2 Variantes

Compte tenu des bases et des réflexions exposées au chapitre 7.1, nous avons développé trois variantes pour l'établissement d'une statistique nationale sur les placements extra-familiaux d'enfants en Suisse (7.2.1 Variante « Start », 7.2.2 Variante « Base » et 7.2.3 Variante « Étendue »)⁶⁸. Ces trois variantes se distinguent en ce qui concerne les variables prélevées et les conditions de la collecte des données. Le volume des données collectées et les possibilités d'analyse augmentent de variante en variante.

⁶⁸ Voir l'annexe 11.10 pour une comparaison synoptique des trois variantes.

7.2.1 Variante « Start »

La variante « Start » a pour but de fournir un instantané de tous les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Elle correspond à la recommandation du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant (cf. Nations Unies 2021). Elle permet de représenter aux échelons cantonal et national les tendances dans les divers domaines de placement sous divers angles et, ainsi, d'identifier les besoins et de prendre les mesures appropriées à ces deux échelons. Cette variante livrerait de précieuses informations à la science sur l'ensemble des enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Les chercheur-es pourraient ainsi non seulement tirer des conclusions plus fiables sur la représentativité des échantillons, mais aussi réaliser des analyses secondaires pertinentes, bien que limitées en raison du faible nombre de variables.

Variables et collecte de données

La variante « Start » comprend les variables année de naissance⁶⁹, sexe, canton de domicile, canton de placement, type de placement et base légale du placement (cf. tableau 7). En outre, la livraison des données est obligatoire pour les cantons. Il s'agit d'un relevé au jour de référence annuel de tous les enfants âgés de 0 à 17,99 ans qui, à une date donnée, sont placés hors du foyer familial. Les cantons exportent les données via leurs propres programmes, puis les transmettent à l'organe national compétent. Les données collectées dans cette variante sont des données relatives à un cas.

⁶⁹ Le relevé de l'année de naissance plutôt que de l'âge présente des avantages. En effet, les systèmes de gestion des cas cantonaux recensent la date de naissance et non l'âge. Les cantons ne doivent pas calculer l'âge sur la base de l'année de naissance, sachant que tout calcul recèle non seulement un risque d'erreurs, mais aussi le risque d'utiliser un jour de référence erronée pour déterminer l'âge. Comme une statistique nationale du placement extra-familial utiliserait des données provenant de statistiques nationales, il faudrait harmoniser le jour de référence utilisée pour calculer l'âge, ce qui n'est pas nécessaire lorsqu'on se fonde sur l'année de naissance.

Variablen	Variante « Start »
Date de naissance	✓
Sexe	✓
Canton de domicile	✓
Canton de placement	✓
Type de placement Foyer pour enfants et adolescent-es, institution d'éducation spécialisée stationnaire, centre d'exécution des mesures ; famille d'accueil, hôpital psy- chiatrique, centre pour requérant-es d'asile	✓
Base légale du placement CC, DPMIn, LAsi, LAVI, placement non ordonné (volontaire / consenti), autres	✓
Date d'entrée	✗
Date de sortie	✗
Numéros AVS/SYMIC	✗
Lieu de domicile avant l'entrée Famille d'origine, foyer pour enfants et adolescent-es, famille d'accueil, hôpital psychiatrique, etc.	✗
Lieu de domicile après la sortie Famille d'origine, foyer pour enfants et adolescent-es, famille d'accueil, hôpital psychiatrique, etc.	✗
Motifs de sortie Objectifs atteints, changement du lieu de placement, âge de la majorité, inter- ruption, etc.	✗
Type de relevé	Jour de référence (nombre d'individus)
Type de données	Relatives aux cas
Transmission des données	Manuelle (p. ex. Excel, CSV/XML)
Tranche d'âge	0 à 17.99
Fréquence du relevé	Annuelle
Participation	Obligatoire

Tableau 7 : Vue d'ensemble de la variante « Start »

Le tableau 8 indique les fournisseurs de données pour les différentes variables et les différents types de placement. Il en ressort, concernant les RMNA, qu'aucune information n'est collectée sur le canton de placement et le type de placement. Le SEM, qui serait censé livrer les données

relatives aux RMNA, ne dispose en effet pas d'informations sur les placements au niveau cantonal. Les données disponibles indiquent que les RMNA peuvent aussi être placés hors du canton compétent. Par conséquent, les informations en question devraient être transmises par les cantons, puis appariées avec celles du SEM au moyen d'un identifiant, chose impossible puisqu'aucun identifiant n'est recensé dans la variante « Start ». On pourrait imaginer que les données relatives aux RMNA soient livrées par les cantons, ce qui augmenterait toutefois nettement leur charge de travail ainsi que celle de la Confédération. C'est pourquoi il serait judicieux de privilégier la variante « Base », qui recense ces deux informations manquantes, afin de réduire au maximum la durée de développement et la charge de travail liée à la collecte des données.

	<i>Placement en institution (hors DPMIn)</i>	<i>Placement stationnaire selon le DPMIn</i>	<i>Placement en famille d'accueil (hors DPMIn)</i>	<i>Education spécialisée et du handicap</i>	<i>Hébergement des RMNA/MNA</i>	<i>Hospitalisation en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent</i>
Année de naissance	Cantons	JUSAS (OFS)	Cantons	Cantons	Statistique de l'asile / Statistique des RMNA (SEM)	SpiGes (OFS)
Sexe						
Canton de domicile						
Canton de placement					-	
Type de placement					-	
Base légale du placement					Statistique de l'asile / Statistique des RMNA (SEM)	

Tableau 8 : Variables et fournisseurs de données de la variante « Start »

Analyses possibles

La variante « Start » permet notamment les analyses suivantes :

- nombre d'enfants placés hors du foyer familial au jour de référence annuel ;
- nombre de placements ordonnés et nombre de placements consentis ;
- nombre d'enfants placés selon l'âge, le sexe, le canton de domicile, le canton de placement et le type de placement ;
- augmentation ou diminution du nombre d'enfants placés selon l'âge, le sexe, le canton de domicile, le canton de placement et le type de placement sur plusieurs années (possible uniquement à partir de deux années de relevé).

Limites

Les limites de la variante « Start » découlent du faible nombre de variables, de la forme du relevé (au jour de référence) et de l'accent mis sur les individus et non sur les individus et les placements. Le nombre de individus placés au jour de référence ne correspond pas au nombre d'individus placés sur une année entière. Cela dit, si l'on se réfère aux expériences faites avec d'autres statistiques⁷⁰, l'écart attendu peut être considéré comme modéré. La variante « Start » ne fournit d'informations ni sur la durée ni sur le nombre de placements (p. ex. en cas de placements successifs au cours d'une année). En outre, il est impossible, faute d'un identifiant des individus, d'analyser l'évolution des cas et les liens entre différents domaines de placement.

Charge de travail

La charge de travail liée au développement et au déploiement de la variante « Start » au niveau cantonal consiste principalement dans la collecte, la centralisation, la validation et le traitement des variables nécessaires pour les domaines du placement en institution (hors DPMIn), du placement en famille d'accueil (hors DPMIn), de l'éducation spécialisée et du handicap en vue de leur transmission à l'organe national compétent. Comme tous les cantons ne disposent pas actuellement de données cantonales sur les placements en famille d'accueil, la collecte de telles informations entraînerait une surcharge de travail considérable pour eux. Suivant les cantons, il faudrait également inclure les communes dans la chaîne, ce qui pourrait nécessiter une adaptation des bases légales cantonales applicables. Par ailleurs, le domaine de l'éducation spécialisée et du handicap relève dans certains cantons de la compétence d'autres offices ou départements, qui devraient être intégrés dans la collecte de données⁷¹. Il ressort des entretiens avec les personnes clés au niveau cantonal que les mineur·es dans le domaine de l'éducation spécialisée et du handicap sont parfois placés dans des institutions pour adultes au sortir de l'école obligatoire, ce qui peut augmenter le travail de collecte des données pour les cantons. Il faudrait créer un service fédéral qui centraliserait les données cantonales et nationales. Cela implique l'élaboration d'un concept décrivant les normes applicables aux données et les processus, ainsi que la conclusion d'accords ou de contrats avec les fournisseurs de données nationaux. Les adaptations des bases légales nécessaires pour la variante « Start » sont présentées au chapitre 8.3.3.

7.2.2 Variante « Base »

La variante « Base » a pour but de fournir une vue d'ensemble de tous les enfants placés hors du foyer familial en Suisse et, en plus, de représenter la dynamique des placements au cours d'une année. Elle recense un plus grand nombre de variables que la variante « Start » et, partant, permet de collecter des données plus différenciées, qui sont très utiles aux administrations cantonales pour développer et piloter le domaine des placements extra-familiaux. Au niveau national, ces données aident à mieux comprendre les interdépendances entre les différents types de placements. Elles aident aussi la recherche à répondre à diverses questions dans le cadre d'analyses secondaires et renforcent ainsi les connaissances sur les placements extra-familiaux en Suisse. Outre une analyse plus diversifiée des placements, la variante « Base » permet d'analyser l'évolution des cas grâce au numéro AVS ou SYMIC.

Variables et collecte de données

⁷⁰ Par exemple JUSAS

⁷¹ Par exemple le département de l'instruction publique ou l'office de l'école obligatoire.

A l'exception de l'année de naissance, qui est remplacée par la date de naissance, la variante « Base » comprend les mêmes variables que la variante « Start » – le sexe, le canton de domicile, le canton de placement, le type de placement et la base légale du placement –, auxquelles s'ajoutent la date d'entrée, la date de sortie et le numéro AVS ou SYMIC (cf. tableau 9). Cette variante inclut tous les enfants et adolescent·es de 0 à 17,99 ans. La collecte des données se fait ici sous forme cumulative. Autrement dit, la variante « Base » recense le nombre de individus placés et le nombre de placements sur une année entière. Vu la plus grande complexité des données cumulatives, il faut programmer de nouvelles interfaces dans les cantons ou adapter celles en place afin d'uniformiser l'exportation des données.

Variablen	Variante « Base »
Date de naissance	✓
Sexe	✓
Canton de domicile	✓
Canton de placement	✓
Type de placement <i>Foyer pour enfants et adolescent·es, établissement d'éducation spécialisée stationnaire ; centre d'exécution de mesures ; famille d'accueil ; hôpital psychiatrique ; centre pour requérant·es d'asile</i>	✓
Base légale de placement <i>CC, DPMIn, LAVI, non ordonné (placement volontaire / consenti), autres</i>	✓
Date d'entrée	✗
Date de sortie	✗
Numéros AVS, SYMIC	✓
Lieu de domicile avant l'entrée <i>Famille d'origine, foyer pour enfants ou jeunes ; famille d'accueil ; hôpital psychiatrique, etc.</i>	✗
Lieu de domicile après la sortie <i>Famille d'origine, foyer pour enfants ou jeunes ; famille d'accueil ; hôpital psychiatrique, etc.</i>	✗
Motif de sortie <i>Objectifs atteints ; changement du lieu de placement ; âge de la majorité ; Interruption du placement, etc.</i>	✗
Type de relevé	Cumulatif (nombre d'individus et de placements)
Type de données	Relatives aux cas
Transmission de données	Manuelle (p. ex. Excel / CSV / XML)
Tranche d'âge	0 à 17.99
Fréquence du relevé	Annuelle
Participation	Obligatoire

Tableau 9 : Vue d'ensemble de la variante « Base »

Le tableau 10 indique les fournisseurs de données pour les différentes variables et les différents types de placement. Il en ressort que, pour les placements sur la base du DPMIn, on ne connaît pas le numéro AVS, celui-ci n'étant pas recensé dans le cadre de la statistique JUSAS. Le tableau révèle en outre que les données relatives aux RMNA devraient être transmises en partie par les cantons et en partie par le SEM, vu que celui-ci ne dispose pas d'informations sur les placements au niveau cantonal. Comme la variante « Base » recense le numéro SYMIC, il est possible d'apparier les données cantonales et nationales de manière fiable.

	<i>Placement en institution (hors DPMIn)</i>	<i>Placement stationnaire selon le DPMIn</i>	<i>Placement en famille d'accueil (hors DPMIn)</i>	<i>Education spécialisée et du handicap</i>	<i>Placement des RMNA/MNA</i>	<i>Hospitalisation en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent</i>
Date de naissance	Cantons	JUSAS (OFS)	Cantons	Cantons	Statistique de l'asile / Statistique des RMNA (SEM)	SpiGes (OFS)
Sexe					Cantons	
Canton de domicile					Cantons	
Canton de placement					Cantons	
Type de placement					Statistique de l'asile / Statistique des RMNA (SEM)	
Base légale du placement					Cantons	
Date d'entrée					Cantons	
Date de sortie					Cantons	
N° AVS/SYMIC					Statistique de l'asile / statistique des RMNA (SEM) et cantons	

Tableau 10 : Variables et fournisseurs de données de la variante « Base »

Analyses possibles

Grâce aux quatre nouvelles variables (date de naissance, date d'entrée, date de sortie et numéro AVS ou SYMIC) et au relevé cumulatif des données, la variante « Base » permet, par rapport à la variante « Start », de procéder aux analyses complémentaires suivantes :

- durée moyenne du placement extra-familial d'enfants en Suisse ;
- comparaison de la durée moyenne des placements en institution et de celle des placements en famille d'accueil ou de la durée moyenne selon les cantons ;

- nombre d'enfants étant passés, au cours d'une année, d'un placement en famille d'accueil à un placement en institution ;
- âge moyen des enfants au moment du placement extra-familial et âge moyen à la fin du placement extra-familial ;
- mois comptant le plus de débuts et de fins de placement ;
- nombre d'enfants ayant fait l'objet de plusieurs placements successifs ;
- différences dans l'évolution des cas selon le sexe, le canton ou la base légale.

Limites

Bien que le relevé du numéro AVS ou SYMIC permette d'analyser l'évolution des cas, il faudra attendre plusieurs années à compter de l'introduction de la statistique avant de disposer d'analyses pertinentes, les données collectées à la date du relevé se référant uniquement à l'année écoulée. Comme la statistique JUSAS ne recense pas le numéro AVS⁷², les adolescent·es placés en vertu du DPMIn ne peuvent pas être inclus dans les analyses relatives à l'évolution des cas.

Charge de travail

La charge de travail liée au développement et au déploiement de la variante « Base » au niveau cantonal consiste principalement dans la collecte, la centralisation, la validation et le traitement des variables nécessaires pour les domaines du placement en institution (hors DPMIn), du placement en famille d'accueil (hors DPMIn), de l'éducation spécialisée et du handicap en vue de leur transmission à l'organe national compétent. La charge de travail prévue est nettement supérieure à celle de la variante « Start », du fait du relevé cumulatif des données collectées et du plus grand nombre de variables à recenser. Comme dans la variante « Start », il faut s'attendre à une charge de travail particulièrement élevée dans les cantons où la compétence en matière de collecte des données sur les placements en famille d'accueil relève des communes. Les données relatives aux placements de RMNA sont déjà disponibles sous forme centralisée dans les cantons. Les informations requises (cf. tableau 10) devraient être transmises (y c. le numéro SYMIC pour l'appariement) par l'autorité de surveillance du canton au service cantonal compétent pour la collecte des données. Pour l'exportation des données vers l'organe national compétent, la variante « Base » prévoit la programmation d'une interface ad hoc, qui devrait être développée individuellement par canton. Il faudrait créer un service fédéral qui centraliserait les données cantonales et nationales. Comme les données relatives aux placements de RMNA proviennent des cantons, il faudrait les collecter via le numéro SYMIC, ce qui implique l'établissement d'un concept décrivant les normes applicables aux données et les processus, ainsi que la conclusion d'accords et de contrats avec les fournisseurs de données nationaux (p. ex. sous la forme de requêtes administratives⁷³). Les adaptations des bases légales nécessaires pour la variante « Base » sont présentées au chapitre 8.3.4.

⁷² Certains cantons ne disposent pas des bases légales requises pour la transmission du numéro AVS.

⁷³ Sans requête administrative, l'OFS peut fournir uniquement des données qui ne permettent pas de déduire l'identité des personnes (il est, p. ex., impossible d'obtenir le numéro AVS sans requête administrative).

7.2.3 Variante « Étendue »

Dans la variante « Étendue », les données collectées peuvent servir de base pour le suivi, le pilotage et la prise de décisions sur des questions de planification et de stratégie aux niveaux cantonal et régional. Elle présente plusieurs avantages par rapport à la variante « Base », à commencer par le fait que la collecte des données intervient au-delà de 18 ans révolus, ce qui permet d'établir un lien avec l'âge adulte et les processus consécutifs à la prise en charge (Leaving Care). Elle livre aussi des informations essentielles pour mieux comprendre les entrées et les sorties. Grâce à ces données supplémentaires et à l'allongement de l'âge recensé jusqu'à 25 ans révolus, la variante « Étendue » offre de meilleures bases aux cantons pour piloter leurs systèmes de prise en charge. La recherche dispose pour sa part de meilleures possibilités d'analyse de l'évolution des cas, puisqu'elle peut mieux les replacer dans leur contexte.

Variables et collecte des données

Comme la variante « Base », la variante « Étendue » recense les variables date de naissance, sexe, canton de domicile, canton de placement, type de placement, base légale du placement, date d'entrée, date de sortie et numéro AVS ou SYMIC (cf. tableau 11). S'y ajoutent les variables lieu de vie avant l'entrée, lieu de vie après la sortie et motif de la sortie. Cette variante se distingue des deux autres par le fait qu'elle recense les données jusqu'à l'âge de 25 ans révolus. A l'instar de la variante « Base », les données sont collectées de manière cumulative. En raison du nombre plus élevé de variables et de l'allongement de l'âge recensé, la transmission des données des cantons à l'organe national compétent se fait de manière automatique via une interface système-système (cf. chapitre 7.1).

Variables	Variante « Etendue »
Date de naissance	✓
Sexe	✓
Canton de domicile	✓
Canton de placement	✓
Type de placement Foyer pour enfants et adolescent·es, institution d'éducation spécialisée stationnaire, centre d'exécution des mesures ; famille d'accueil, hôpital psychiatrique, centre pour requérant·es d'asile	✓
Bases légales CC, DPMIn, LAsi, LAVI, placement non ordonné (volontaire / consenti), autre	✓
Date d'entrée	✓
Date de sortie	✓
Numéros AVS/SYMIC	✓
Lieu de domicile avant l'entrée Famille d'origine, foyer pour enfants et adolescent·es, famille d'accueil, hôpital psychiatrique, etc.	✓
Lieu de domicile après la sortie Famille d'origine, foyer pour enfants et adolescent·es, famille d'accueil, hôpital psychiatrique, etc.	✓
Motifs de sortie Objectifs atteints, changement du lieu de placement, interruption du placement, etc.	✓
Type de relevé	Cumulatif (nombre individus et placements par an)
Type de données	Données relatives aux cas
Transmission de données	Automatisée (système à système)
Tranche d'âge	0 à 24.99
Fréquence du relevé	Annuelle
Participation	Obligatoire

Tableau 11 : Vue d'ensemble de la variante « Etendue »

Le tableau 12 indique les fournisseurs de données pour les différentes variables et les différents types de placement. Il en ressort aussi que, en ce qui concerne les placements sur la base du DPMIn, on ne connaîtrait pas le lieu de vie avant et après le placement hors du foyer familial.

Cette information pourrait être collectée par les cantons (p. ex. via le tribunal des mineurs), mais la charge de travail serait disproportionnée au regard de l'utilité attendue.

	<i>Placement en institution (hors DPMIn)</i>	<i>Placement stationnaire selon le DPMIn</i>	<i>Placement en famille d'accueil</i>	<i>Education spécialisée et du handicap</i>	<i>Hébergement des RMNA/MNA</i>	<i>Hospitalisation en psychiatrie de l'enfance et de l'adolescence</i>		
Date de naissance	Cantons	JUSAS (OFS)	Cantons	Cantons	Statistique de l'asile / Statistique des RMNA (SEM)	SpiGes (OFS)		
Sexe								
Canton de domicile								
Canton de placement								
Type de placement								
Base légale du placement								
Date d'entrée								
Date de sortie								
N° AVS/SYMIC							-	Statistique de l'asile / statistique des RMNA (SEM) et cantons
Lieu de domicile avant l'entrée							-	Statistiques sur l'asile (SEM)
Lieu de domicile après la sortie							-	Statistiques sur l'asile (SEM)
Motif de sortie							JUSAS (OFS)	Statistiques sur l'asile (SEM)

Tableau 12 : Variables et fournisseurs de données de la variante « Étendue »

Analyses possibles

En plus de celles possibles avec les variantes « Start » et « Base », la variante « Étendue » permet notamment de réaliser les analyses suivantes :

- nombre d'enfants retournant vivre dans leur famille d'origine après un placement en institution ;
- nombre d'enfants restant placés hors du foyer familial après l'âge de 18 ans révolus ;

- durée du placement dans un foyer pour enfants ou pour adolescent·es au-delà de l'âge de 18 ans révolus et différences cantonales en la matière ;
- motifs les plus fréquents de fin d'un placement hors du foyer familial.

Limites

A l'instar de la variante « Base », il faudra attendre plusieurs années à compter du déploiement de la statistique avant de pouvoir réaliser des analyses pertinentes sur l'évolution des cas, les données collectées à la date du relevé se référant uniquement à l'année écoulée. Le relèvement de la limite d'âge à 24,99 ans permet d'obtenir des informations supplémentaires, mais implique aussi des limites. En raison des grandes disparités entre les dispositions légales cantonales applicables à la prolongation du placement au-delà de l'âge de la majorité, un tel relèvement est actuellement possible uniquement pour certains cantons⁷⁴. Ainsi, un placement en famille d'accueil sur la base de l'OPE se termine en principe à 18 ans révolus, mais il y a des cantons où, dans des cas exceptionnels, un placement au-delà de cet âge est possible. Les réglementations dans le domaine du placement institutionnel relevant de la protection de l'enfant, de l'éducation spécialisée et du handicap sont très hétérogènes : certains cantons autorisent la poursuite du placement jusqu'à 20, 22, voire 25 ans, en principe à la condition que les personnes concernées soient en formation. D'autres prévoient la possibilité de maintenir le placement jusqu'à la fin de la première formation, sans fixer de limite d'âge, tandis que d'autres encore appliquent une combinaison entre limite d'âge et fin de la première formation, le critère déterminant étant le premier événement à se réaliser. Enfin, il y a des cantons sans réglementation spécifique, où les décisions sont prises au cas par cas

Charge de travail

La charge de travail liée au développement et au déploiement de la variante « Étendue » au niveau cantonal consiste principalement dans la collecte, la centralisation, la validation et le traitement des variables nécessaires pour les domaines du placement en institution (hors DPMIn), du placement en famille d'accueil (hors DPMIn), de l'éducation spécialisée et du handicap en vue de leur transmission à l'organe national compétent. Elle s'avère encore plus importante que dans la variante « Base », les variables nécessaires n'étant pas encore collectées dans la majorité des cantons (cf. tableau 2). En outre, le relèvement de la limite d'âge à 24,99 ans implique l'intégration de nouveaux services dans la chaîne de collecte des données, du fait du changement de service compétent au moment où la personne concernée atteint l'âge de la majorité. Pour l'envoi des données à l'organe national compétent, la variante « Étendue » préconise une interface système à système automatisée qui doit être programmée en étroite collaboration entre l'organe national et les cantons. Il faudrait également créer un service fédéral qui centraliserait les données cantonales et nationales. Comme une partie des données sur les placements de RMNA proviennent des cantons, il faudrait les collecter via le numéro SYMIC. Enfin, il serait aussi nécessaire de reprendre des données de la statistique de la privation de liberté (OFS), car elle contient les informations sur les personnes âgées de 18 à 24,99 ans détenues dans des établissements pénitentiaires ou dans le cadre d'autres formes de placement institutionnel du système judiciaire. Il faut pour cela établir un concept décrivant les normes applicables aux données et les

⁷⁴ La « cartographie des bases juridiques » du Centre de compétences Leaving Care (2022) donne une vue d'ensemble des dispositions légales faisant foi en la matière : <https://leaving-care.ch/bases-legales>.

processus et conclure des accords et des contrats avec les fournisseurs de données nationaux (p. ex. sous la forme de requêtes administratives). Les adaptations des bases légales nécessaires pour la variante « Étendue » sont présentées au chapitre 8.3.4.

8 Estimations de la faisabilité des variantes

Le développement, la mise en œuvre et la gestion des variantes d'une statistique nationale présentées au chapitre 7 entraînent des coûts et ajustements juridiques différents. Ce chapitre présente les coûts pour les cantons et la Confédération ainsi que les adaptations juridiques nécessaires pour chaque variante.

8.1 Estimation des coûts pour la faisabilité des variantes

Les coûts et la charge de travail nécessaires au développement et à la mise en œuvre varient pour les cantons et la Confédération en fonction de la variante et des conditions cantonales ou nationales. Les points suivants sont pertinents dans ce contexte pour l'estimation des coûts :

Conditions cantonales qui influencent les coûts et les charges :

- Population : nombre d'habitant·es du canton ;
- Données existantes (p. ex. volume, qualité) sur les placements extra-familiaux ;
- Degré de centralisation des collectes de données existantes ;
- Interfaces existantes entre les domaines de compétence ;
- Solutions informatiques existantes ;
- Bases légales (p. ex. protection des données).

Facteurs qui influencent les coûts de développement et d'exploitation pour les cantons :

- Développement du concept statistique ;
- Logiciels (y compris interfaces, maintenance des logiciels) ;
- Matériel informatique ;
- Personnel ;
- Coordination au sein du canton et avec la Confédération ;
- Collecte et validation des données.

Facteurs qui influencent les coûts de développement et d'exploitation pour la Confédération :

- Développement du concept statistique ;
- Développement et maintenance d'une application logicielle ;
- Matériel informatique ;
- Personnel ;
- Coûts de coordination avec les cantons ;
- Coûts de coordination au sein de l'OFS et avec d'autres organismes nationaux ;
- Nombre de fournisseurs de données par canton et qualité des données ;

- Nombre de cas attendus.

8.1.1 Niveau cantonal

Le calcul des coûts à l'échelon cantonal se fonde sur deux critères : d'une part, il permet la prévision d'une part significative des coûts occasionnés et, d'autre part, il fournit des informations aussi précises et fiables que possible. L'estimation des coûts au niveau cantonal tient compte de la collecte et de la livraison de données dans les domaines de placement en institution, en famille d'accueil ainsi que de l'éducation spécialisée et du handicap. En effet, les cantons sont compétents pour fournir les données dans toutes les variantes proposées. L'estimation des coûts a fait une distinction entre les coûts de développement et de mise en œuvre d'une part, et les coûts de fonctionnement postérieurs à la mise en service d'autre part. Les dimensions suivantes ont été prises en compte pour l'estimation des coûts au niveau cantonal dans le modèle d'estimation :

- Nombre de personnes âgées de 0 à 17 ans dans le canton (source : Données de l'OFS 2022).
- Nombre d'institutions d'hébergement dans le canton⁷⁵ (source : Base de données de heiminfo.ch, adaptations si des informations plus précises étaient disponibles).
- Nombre de services responsables pour la collecte des données dans le canton (source : Informations obtenues lors de l'enquête en ligne et des entretiens avec les personnes clés du canton).
- Centralisation de la collecte de données dans le canton (source : Informations obtenues lors de l'enquête en ligne et des entretiens avec les personnes clés du canton).
- Disponibilité actuelle des données sur les placements extra-familiaux dans les cantons (source : Informations provenant de l'enquête en ligne et de l'analyse documentaire).
- Variables disponibles sur le placement extra-familial dans les collectes de données actuelles des cantons (source : Informations provenant de l'enquête en ligne et de l'analyse documentaire).

Sur la base de ces six dimensions (appelées catégories d'indices), un modèle d'estimation des coûts sous forme d'indices a été développé (voir tableau 13). D'une part, les « tâches » ont été définies pour chaque dimension ; celles-ci décrivent les missions à effectuer par dimension. D'autre part, une échelle d'évaluation (appelée valeur d'indices) a été définie afin d'évaluer les coûts pour chaque canton. Plus la valeur de l'indice est élevée pour un canton, plus les coûts de développement et de mise en œuvre ainsi que les coûts de fonctionnement après la mise en service sont élevés. En outre, les catégories d'indices ont été pondérées. Les catégories d'indices « Nombre de personnes âgées de 0 à 17 ans » et « Nombre d'institutions d'hébergement » ont été pondérées deux fois, car elles tiennent compte de la taille du canton, qui constitue la base de l'estimation des coûts.

No.	Catégories d'indices	Tâches	Valeurs de l'indice	Pondération
-----	----------------------	--------	---------------------	-------------

⁷⁵ On ne dispose pas d'informations fiables sur le nombre de placements en famille d'accueil par canton qui auraient pu être inclus dans l'indice. Le nombre de personnes âgées de 0 à 17 ans tient partiellement compte de cet aspect.

1	Nombre de personnes âgées de 0 à 17 ans	Saisie et validation des données par cas	2 = 0-30'000 4 = 30'001-99'999 6 = 100'000 et plus	2x
2	Nombre d'institutions d'hébergement	Coordination de la collecte de données avec les établissements	2 = 0-10 4 = 11-49 6 = 50 et plus	2x
3	Nombre de services responsables de la collecte des données	Coûts de coordination entre les services responsables (échange de données)	1 = 1 poste 2 = 2-3 postes 3 = 4 postes et plus	1x
4	Centralisation de la collecte des données	Fusion des données à des fins de validation et envoi à l'OFS	1 = centralisée 2 = partiellement centralisée 3 = non centralisée	1x
5	Données disponibles par type de placement	Collecte de données manquantes	1 = pour foyer, école spécialisée, famille d'accueil 2 = pour un ou deux types de placement 3 = pour aucun domaine de placement	1x
6	Variables disponibles par variante	Introduction et collecte des variables manquantes	1 = (presque) toutes les variables 2 = une partie des variables 3 = (presque) aucune variable	1x

Tableau 13: Indice pour l'estimation des coûts au niveau cantonal

Pour chaque canton, une valeur de l'indice individuelle a été calculée sur la base des catégories d'indices énumérées dans le tableau 13 avec des tâches sous-jacentes⁷⁶. La valeur de l'indice a ensuite été multipliée par un montant des coûts. Étant donné que les coûts augmentent avec chaque variante en raison de la complexité accrue, le coût par point d'indice augmente. La variante « Start » a le montant le plus faible par point d'indice car il y a moins de variables à collecter, il s'agit d'un simple relevé de référence et aucune nouvelle interface ne doit être programmée. En revanche, dans la variante « Base », les cantons doivent relever davantage de variables, collecter les données de manière cumulative, mettre en place une nouvelle interface et fournir des données sur les RMNA/MNA. Enfin, la valeur de l'indice dans la variante « Étendue » augmente encore de manière significative, car il faut collecter davantage de variables, faire passer l'âge de 17,99 à 24,99 et développer et mettre en œuvre une solution d'interface système à système complexe. Le montant des coûts par point d'indice et par variante a été fixé comme il suit⁷⁷ :

- Coût par point d'indice pour la variante « Start » : 20'000 Fr.
- Coût par point d'indice pour la variante « Base » : 25'000 Fr.
- Coût par point d'indice pour la variante « Étendue » : 35'000 Fr.

La figure 2 donne un aperçu des coûts de développement et de mise en œuvre estimés par variante. Les barres représentent la fourchette des coûts. Cela signifie que le canton nécessitant

⁷⁶ Voir les annexes 11.4 à 11.7 pour les estimations des coûts par canton et par variante.

⁷⁷ Les coûts liés au développement et à la mise en œuvre d'une base de données dans le cadre de l'aide stationnaire aux enfants et aux jeunes dans le canton de Lucerne ont été utilisés comme valeur de référence.

les plus faibles dépenses d'investissements dans la variante « Start » doit s'attendre à des coûts estimés à 160'000 francs et que le canton qui en nécessite le plus, à des coûts estimés à 360'000 francs. En outre, les coûts moyens pour tous les cantons sont également présentés par variante. Le coût moyen pour la variante « Start » s'élève à 265'000 francs par canton. Les coûts présentés dans la figure 2 couvrent l'ensemble du temps nécessaire au développement et à la mise en œuvre dans les cantons, qui s'étend généralement sur plusieurs années et augmente avec chaque variante.

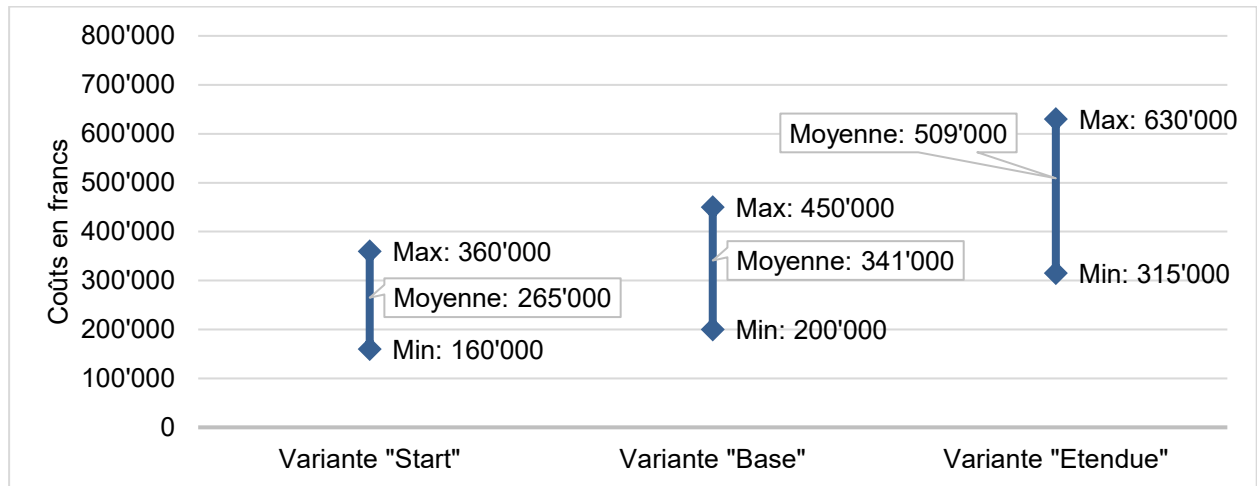


Figure 2 Estimation des coûts d'implémentation au niveau cantonal par variante

Le coût total du développement et d'implémentation de la statistique pour l'ensemble des cantons s'élève à 6'900'000 francs pour la variante « Start », à 8'875'000 francs pour la variante « Base » et à 12'705'000 francs pour la variante « Étendue ». Ces coûts sont répartis sur plusieurs années, étant donné que les phases de développement et d'implémentation sont des projets pluriannuels.

Outre les coûts de développement et d'implémentation, on a également procédé à une estimation des coûts annuels de fonctionnement que les cantons doivent consacrer à l'entretien de la statistique et la livraison des données. Ceci a été réalisé en quatre étapes comme il suit :

1. En premier lieu, une estimation, pour chaque canton, de la charge de travail liée à la saisie et à la livraison des données par variante, sans toutefois tenir compte de l'état actuel de la situation. Les trois premières catégories de l'indice des coûts ont été utilisées à cette fin (voir tableau 13) :
 - Nombre de personnes âgées de 0 à 17 ans (valeurs d'indice : 2,4,6).
 - Nombre d'institutions d'hébergement (valeurs d'indice : 2,4,6).
 - Nombre de services responsables de la collecte des données (valeurs d'indice : 1,2,3).

Ces trois catégories définissent les conditions-cadres d'un canton. Plus le montant de la valeur de l'indice de ces trois catégories est élevé, plus le coût de collecte de ces données est élevé

pour un canton, étant donné que les conditions-cadres génèrent plus de coûts. La valeur minimale du montant de ces trois catégories serait $2+2+1 = 5$, ce qui correspondrait à un canton comptant peu d'enfants de 0 à 17 ans (c.-à-d. de 0 à 30 000 enfants), peu ou pas d'établissements (c.-à-d. de 0 à 10 établissements) et ne disposant d'un seul service responsable de la collecte des données. La valeur la plus élevée serait $6+6+3 = 15$; cette valeur s'appliquerait à un canton comptant un nombre considérable d'enfants de 0 à 17 ans (c.-à-d. 100'000 enfants et plus), de nombreuses institutions d'hébergement (c.-à-d. 50 et plus) et un grand nombre de services responsables de la collecte des données dans le canton (c.-à-d. 4 postes et plus).

2. Dans un deuxième temps, les charges ont été converties en pourcentage de postes. Les informations relatives aux frais de personnel actuels issus des entretiens avec les personnes clés du canton et du questionnaire en ligne ont servi de valeurs de référence. Ces données ont été utilisées pour adapter la clé de calcul. Afin d'atteindre les valeurs de référence avec la plus grande précision possible, il s'est avéré optimal de diviser par deux la valeur de l'indice de la première étape et de la multiplier par 10. Si la valeur de l'indice est égale à 9, le calcul est le suivant : $(9/2)*10 = 45 \%$ de postes.
3. Dans une troisième étape, l'état actuel des collectes de données déjà en cours dans les cantons a été intégré dans l'estimation. A cette fin, les catégories d'indices 4 à 6 de l'indice des coûts ont été utilisées. Ces indicateurs mesurent le travail nécessaire pour satisfaire aux exigences par variante (voir tableau 13).
 - Centralisation de la collecte des données (valeurs d'indice : 1,2,3).
 - Données disponibles par type de placement (valeurs d'indice : 1,2,3).
 - Variables existantes par variante (valeurs d'indice : 1,2,3).

La valeur minimale de l'indice est de $1+1+1 = 3$. Un canton dont la valeur d'indice est la plus faible centralise déjà la collecte des données et dispose déjà de données sur les placements en institution, en famille d'accueil et dans le domaine de l'éducation spécialisée et du handicap. En outre, toutes ou presque toutes les variables sont déjà disponibles par variante. Cela signifie que les coûts de personnel supplémentaires pour ce canton ne sont pas très élevés. En revanche, une valeur de l'indice élevée signifie que les frais de personnel supplémentaires seront plus élevés, car l'écart avec l'état réel est plus important. A titre d'illustration, on peut reprendre l'exemple de la deuxième étape : pour le canton pris en exemple, les dépenses de personnel ont été estimées à 45 %. Si l'on part du principe que ce canton a, lors de la troisième étape, une valeur d'indice de $2+3+1 = 6$, le résultat est le suivant : 45% de postes * $0,6 = 27 \%$ de postes supplémentaires par rapport à l'état actuel.

4. Dans une quatrième et dernière étape, les pourcentages de postes supplémentaires nécessaires par canton et par variante ont été convertis en frais de personnel. Les coûts d'un poste de collaborateur·trice scientifique ont été utilisés comme valeur de référence. Pour ce faire, les pourcentages de postes supplémentaires calculés à partir de la troisième étape ont été multipliés par un facteur de Fr. 1'300. Les pourcentages de postes calculés pour le canton de l'exemple dans la troisième étape seraient alors calculés comme suit : 27% de postes * Fr. 1'300 = **Fr. 35'100**. La figure 3 montre les coûts de fonctionnement estimés au niveau cantonal par variante.

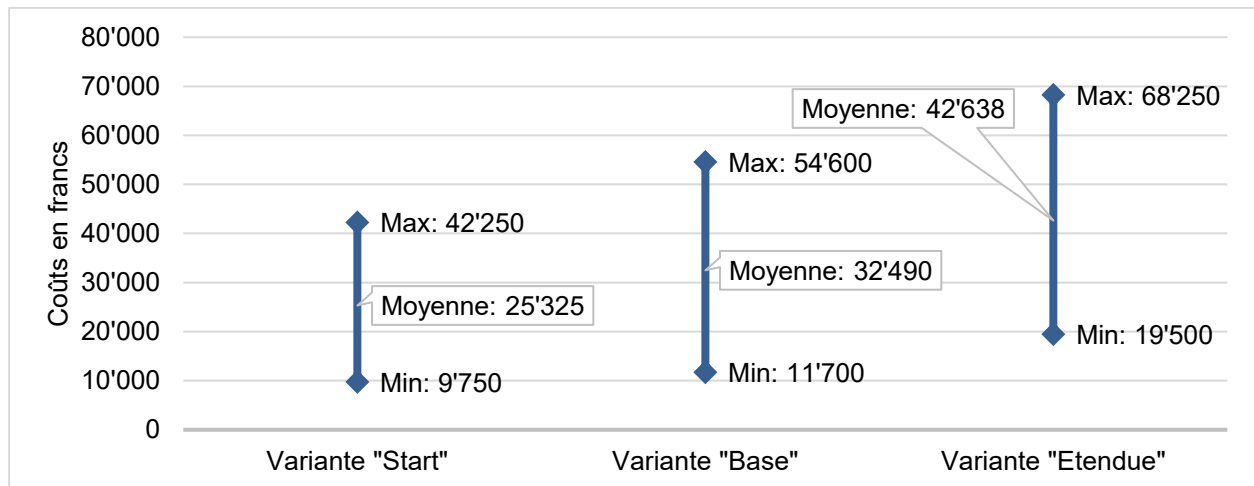


Figure 3 : Estimation des coûts d'implémentation au niveau cantonal par variante

Le montant de tous les coûts de fonctionnement pour l'ensemble des 26 cantons par an s'élève à 658'450 francs pour la variante « Start », à 844'740 francs pour la variante « Base » et à 1'108'575 francs pour la variante « Étendue ».

8.1.2 Niveau national

Les coûts au niveau national ont été calculés sur la base de la complexité des variantes en termes de structure des données, du nombre de cas attendus et des coûts de développement. Le nombre de cas attendus pour les variantes « Base » et « Étendue » a été calculé comme il suit :

Estimation du nombre d'enfants âgés de 0 à 17.99 ans placés hors du foyer familial en Suisse :

- Placement en institution, en famille d'accueil, de l'éducation spécialisée et du handi-cap : 17'689⁷⁸.
- Requéran·tes d'asile mineur·es non accompagné·es : 3'271⁷⁹.
- Hospitalisations en psychiatrie pour enfants et adolescent·es : 5'945⁸⁰.
- Placements selon le DPMIn : 440⁸¹.

Total : 27'345

Estimation du nombre d'enfants âgés de 0 à 24.99 placés hors du foyer familial en Suisse :

- Placement en institution, en famille d'accueil, de l'éducation spécialisée et du handi-cap : 24'827⁸².

⁷⁸ Le rapport de Seiterle (2018) sur l'état des lieux des placements d'enfants en institution et en famille d'accueil en Suisse a servi de base de calcul. Le taux de placement y est estimé entre 1,1 et 1,2 % pour les 0 à 18 ans. Pour le présent calcul, la valeur utilisée est de 1.1 % du nombre des 0 à 17 ans en Suisse (1 608 078, état au 01.12.2023, OFS).

⁷⁹ Voir Statistiques de l'asile 2023 (SEM) ; https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/statistik_uma.html

⁸⁰ Voir Statistique médicale des hôpitaux, (OFS, état 2022), pour les 0 à 19 ans ; https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1404010100_106/-/px-x-1404010100_106.px/

⁸¹ Voir la Statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions (JUSAS), année 2022, jour de référence 31.1.

⁸² Pour le présent calcul, la valeur utilisée est de 1,1 % du nombre des 0 à 24 ans en Suisse (2 256 99, état au 01.12.2023, OFS).

- Requéran·tes d'asile mineur·es non accompagné·es : + requéran·tes d'asile adultes : 20'305⁸³.
- Hospitalisation en psychiatrie pour enfants et adolescent·es : 10'514⁸⁴.
- Placements selon le DPMIn et le CP : 1'729⁸⁵.

Total : 57'375

Le tableau 14 présente les principales différences entre les variantes « Start », « Base » et « Étendue ».

<i>Variante</i>	<i>Start</i>	<i>Base</i>	<i>Etendue</i>
Nombre de variables	6	9	12
Type de relevé	Jour de référence (nombre d'individus)	Cumulatif (nombre d'individus et de placements)	Cumulatif (nombre d'individus et de placements)
Type de données	Relatif au cas	Relatif au cas	Relatif au cas
Transmission des données	Exportation sans interface	Exportation avec interface	Système à système
Tranche d'âge	0 à 17.99	0 à 17.99	0 à 24.99
Fréquence du relevé	1x par an	1x par an	1x par an
Nombre de fournisseurs de données	29 (26 cantons + 3 nationaux)	29 (26 cantons + 3 nationaux)	30 (26 cantons + 4 nationaux ⁸⁶)
Cas attendus (estimation, nombre d'individus, jour de référence)	27'345	27'345	57'375
Cas attendus des cantons (estimation, nombre d'individus, jour de référence)	17'689	17'689	24'827
Cas attendus des organismes nationaux (estimation, nombre d'indi- vidus, jour de référence)	9'656	9'656	32'548

Tableau 14 Comparaison des variantes pour le calcul des coûts de la Confédération

⁸³ Estimation basée sur le Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2023 ; <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/publi-service/statistik/asylstatistik/2023/stat-jahr-2023-kommentar.pdf>.

⁸⁴ Voir Statistique médicale des hôpitaux (OFS), état 2022, 0 à 24 ans ; / https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1404010100_106/-/px-x-1404010100_106.px/

⁸⁵ 1'289 (18 à 24 ans, statistique de la privation de liberté (OFS)) + 440 (0 à 17 ans, statistique des jugements pénaux des mineurs et de l'exécution des sanctions applicables aux mineurs).

⁸⁶ Pour la variante « Etendue », il faudrait en outre utiliser les données de la statistique de la privation de liberté (OFS) pour les personnes détenues de 18 à 24 ans.

Un indice a été établi pour le calcul des coûts de développement, de mise en œuvre et de fonctionnement au niveau fédéral, de même que pour celui des coûts incombant aux cantons. Le tableau 15 présente les catégories d'indices, les tâches par catégorie d'indices et leur pondération. Dans cet indice, le type de relevé a été pondéré deux fois en raison de la charge de travail liée à la validation des données. Le relevé cumulatif, en particulier, génère une importante charge de validation en tenant compte des individus et des placements. Le nombre de cas des cantons a été pondéré trois fois, la coordination, la validation et l'agrégation des données constituant les coûts principaux. L'élaboration du concept statistique et la définition des processus ont été doublement pondérées, car cette tâche est déjà complexe dans la variante « Start » et implique de nombreux accords et clarifications ainsi que la phase de test.

No.	Catégories d'indices	Tâches	Valeurs de l'indice	Pondération
1	Nombre de variables	Nettoyage des données	1 = 6 variables 2 = 9 Variables 3 = 12 variables	1x
2	Type de relevé	Validation des données	2 = Jour de référence 4 = Cumulatif	2x
3	Nombre de cas par canton	Coordination avec les cantons, validation et fusion des données	1 = <20'000 2 = >20'000	3x
4	Nombre de cas issus des organismes nationaux	Coordination avec les organismes nationaux, validation et fusion des données	1 = <10'000 2 = >10'000	1x
5	Développer le concept et définir les processus	Développement du concept statistique, les processus et la phase de test.	1 = faible complexité 2 = complexité moyenne 3 = complexité élevée	2x
6	Transmission des données	Développement et maintenance de l'interface	1 = pas de nouvelle interface 2 = nouvelles interfaces cantons 5 = interface système à système	1x
7	Rapports	Élaboration de rapports et publication des résultats	1 = à petite échelle 2 = à moyenne échelle 3 = à grande échelle	1x

Tableau 15 : Indice pour l'estimation des coûts au niveau fédéral

Les statistiques existantes de l'OFS ont été utilisées comme valeurs de référence⁸⁷ pour le calcul des coûts de développement, de mise en œuvre ainsi que pour les coûts de fonctionnement. Afin de rapprocher la valeur de l'indice des coûts attendus, différents montants de coûts par point d'indice ont été testés afin d'obtenir une approximation optimale des valeurs de référence des statistiques comparatives. Un montant des coûts de 75'000 francs par point d'indice s'est avéré approprié à cet effet.

⁸⁷ JUSAS et la statistique médicale des hôpitaux.

Les catégories d'indices « nombre de variables », « type de relevé », « nombre de cas par canton », « nombre de cas issus des organismes nationaux » et « rapports » ont été additionnées pour le calcul des coûts de personnel après la mise en service. Pour calculer le pourcentage de postes pour celui de collaborateur·trice scientifique, le montant a été multiplié par 16 et pour celui en informatique par 4. Les valeurs pour le poste de collaborateur·trice scientifique et pour l'informatique ont ensuite été additionnées et multipliées par 1'300 francs. Il en est résulté les coûts effectifs de personnel. Les coûts liés au matériel et à la maintenance des interfaces informatiques ont été comptabilisés séparément (coûts informatiques). La statistique JUSAS a été utilisée comme valeur de référence pour les coûts informatiques de fonctionnement. La figure 4 donne une vue d'ensemble des coûts estimés par variante. Comme il s'agit d'estimations, un indicateur supplémentaire a été ajouté, montrant l'écart de +/- 20 % par rapport à la valeur estimée.

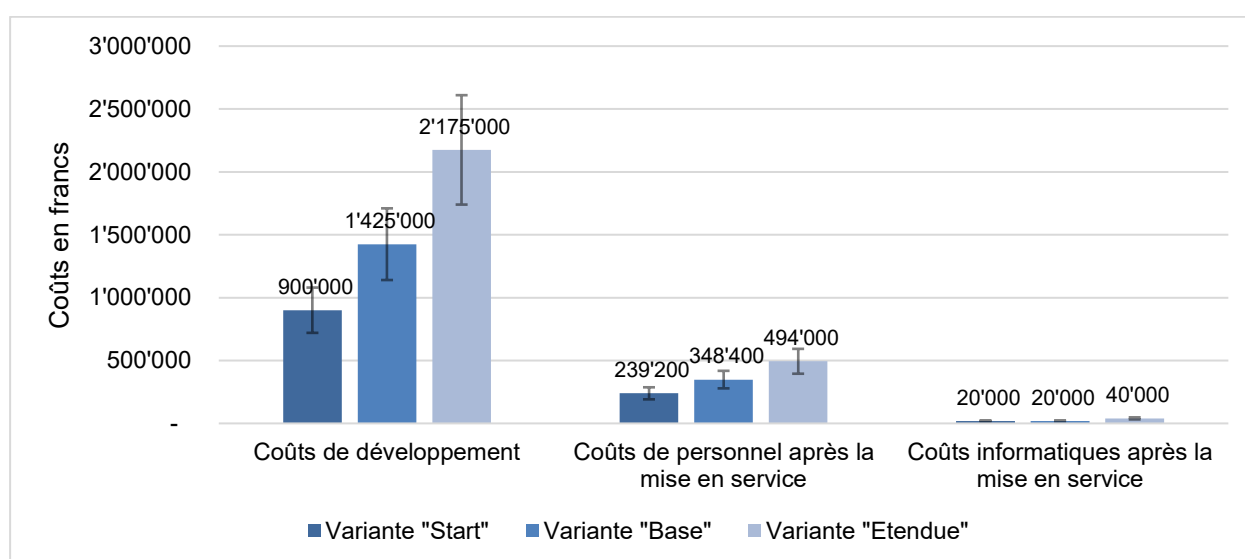


Figure 4 : Estimation des coûts au niveau fédéral

8.1.3 Rapport des coûts entre la Confédération et les cantons

La figure 5 montre la part des coûts de développement et de mise en œuvre incombant à la Confédération et aux cantons pour les trois variantes. La part des coûts à la charge des cantons se compose du montant des coûts de chaque canton (voir chapitre 8.1.1). Les coûts pour la Confédération sont tirés de l'estimation des coûts présentée au chapitre 8.1.2.

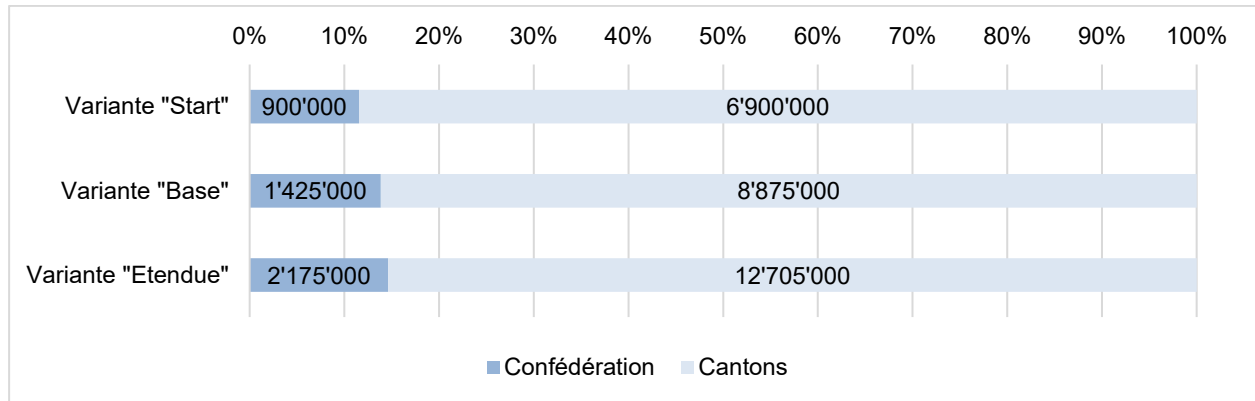


Figure 5 : Répartition des coûts de développement entre la Confédération et les cantons

La répartition des coûts annuels après la mise en service de la statistique (c'est-à-dire les coûts de fonctionnement) entre la Confédération et les cantons est présentée pour les trois variantes dans la figure 6. Le montant des coûts de fonctionnement pour les cantons résulte des estimations présentées au chapitre 8.1.1. Les coûts de fonctionnement annuels pour la Confédération comprennent les coûts de personnel et informatiques estimés au chapitre 8.1.2.

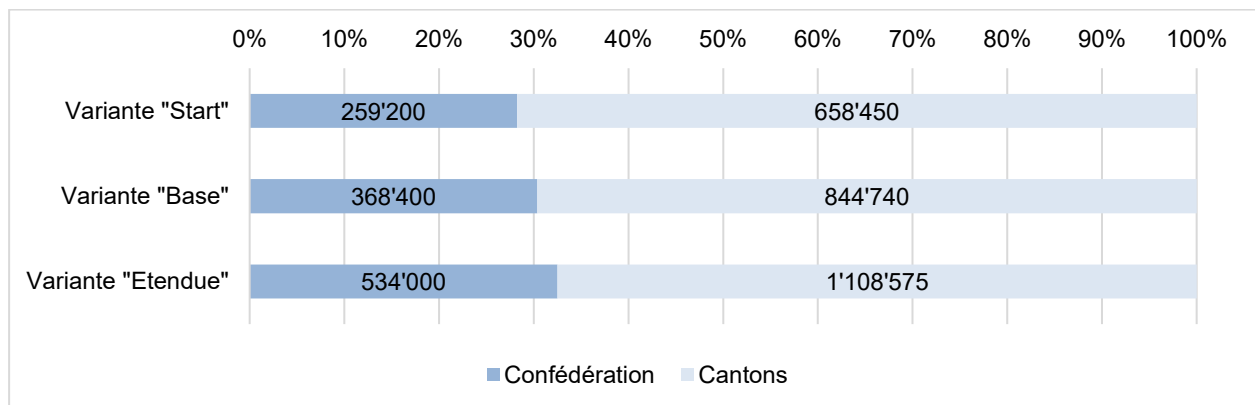


Figure 6 : Répartition des coûts de fonctionnement entre la Confédération et les cantons

8.2 Modèles de collecte et de traitement des données

Outre les différentes variantes, il existe également différents modèles de responsabilités pour la tenue d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse, qui sont brièvement présentés ici :

- **Modèle 1** : l'Office fédéral de la statistique est responsable de la collecte, de la gestion, de l'analyse des données ainsi que de l'établissement des rapports. L'OFS dispose de l'infrastructure et de l'expertise nécessaires à la mise en place et à la gestion d'une statistique

nationale. Attendu que les données statistiques déjà existantes à l'OFS seraient également prises en compte dans la statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial, les processus seraient déjà élaborés.

- **Modèle 2** : l'Office fédéral de la statistique est responsable de la collecte et de la gestion des données. L'analyse des données et l'établissement des rapports seront assurés par un institut spécialisé mandaté (par exemple un institut rattaché à une haute école spécialisée ou une université). Dans ce modèle également, la responsabilité de la collecte et de la mise à jour des données incombe à l'OFS. Toutefois, l'institut spécialisé mandaté analyserait et publierait les données d'un point de vue technique. Cette approche permet de garantir que le potentiel des données est optimisé en termes d'interprétation scientifique et de contextualisation avec les thèmes et tendances actuels. En outre, l'utilité de ces données pour les cantons peut ainsi être encore mieux exploitée.
- **Modèle 3** : un institut spécialisé est chargé de la collecte, de la gestion, de l'analyse et de l'établissement des rapports. La Confédération mandate un institut spécialisé ayant de l'expérience dans la collecte et la gestion de grandes quantités de données ainsi que de l'expertise technique pour toutes les tâches dans le cadre de la statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse.

8.3 Conditions juridiques pour la faisabilité des variantes

8.3.1 Principes de base

Toutes les variantes proposées pour une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse sont des relevés indirects au sens de l'art. 4, al. 2, LSF⁸⁸, car les données nécessaires à l'établissement de la statistique sur les enfants placés doivent être collectées auprès des services cantonaux ou communaux. Le consentement des personnes concernées n'est pas requis pour de tels relevés indirects. Conformément à l'art. 10, al. 1, LSF, l'Office fédéral de la statistique (OFS) est le service statistique central de la Confédération, qui fournit des prestations statistiques aux unités administratives de la Confédération, aux autres utilisateurs de la statistique fédérale et au public. Pour que l'OFS procède à un relevé indirect, une base légale explicite sous la forme d'une ordonnance du Conseil fédéral est nécessaire (art. 5, al. 1, LSF). En revanche, la création d'une base légale formelle n'est pas nécessaire. L'ordre juridique actuel ne prévoit pas de base juridique explicite pour une enquête indirecte sur les enfants placés hors du foyer familial. Comme il existe déjà, avec l'ordonnance sur les relevés statistiques⁸⁹, une ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, l'annexe de cette dernière peut être considérée comme une base juridique. Dans le cadre de la révision totale et de la fusion de l'ordonnance sur les relevés statistiques et de l'ordonnance sur l'organisation de la statistique fédérale (OSF) en une seule ordonnance sur la statistique fédérale⁹⁰, l'annexe 2 de cette nouvelle ordonnance est la mieux adaptée pour l'ancrage juridique d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Un ancrage juridique au niveau fédéral aurait pour conséquence que les cantons et les communes, en vertu de leur obligation de participation

⁸⁸ Loi sur la statistique fédérale (RS 431.01).

⁸⁹ Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1).

⁹⁰ Ordonnance sur la statistique fédérale (Ordonnance sur la statistique fédérale, OSF), actuellement non adoptée et ni en vigueur (durée de la procédure de consultation jusqu'au 05.04.2024).

(art. 7 LSF), devraient mettre à la disposition de l'OFS les données qu'ils sont tenus de détenir en vertu d'autres bases légales (p. ex. l'OPE), sans qu'il soit nécessaire de recourir à d'autres bases juridiques cantonales. Les cantons et les communes doivent assumer eux-mêmes les frais découlant de leur participation conformément à l'art. 7, al. 3, LSF. Si, en revanche, les cantons ou les communes devaient collecter des données personnelles supplémentaires, pour lesquelles il n'existe actuellement aucune base légale, en vue d'établir une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial, il faudrait au préalable disposer des bases légales fédérales ou cantonales correspondantes.

Conformément au principe dit « *once-only* », il convient d'éviter d'effectuer de multiples enquêtes auprès des cantons et des communes en matière de statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse. Il serait certes plus judicieux d'utiliser les données déjà collectées afin de garantir une utilisation multiple. A cet égard, il convient de tenir compte que la collecte des données est toujours liée à une finalité, de sorte que l'objectif de la collecte initiale est respecté. Tout changement d'objectif nécessite une base légale. Les dispositions mentionnées au chapitre 5.1 (Protection des données) relatives au traitement des données (en général déjà existantes) à des fins non personnelles (notamment statistiques) constituent une telle base légale. Ainsi, l'art. 5, al. 4, KDSG BE sur la limitation de la finalité contient une réserve explicite en faveur de l'article 15. La loi fédérale sur la statistique constitue également une base légale pour la « réutilisation » des données existantes à des fins statistiques et légitime le changement de finalité inhérent à celle-ci. Dans la mesure où ces statistiques contiennent déjà des données agrégées (c.-à-d. qu'elles ne sont plus personnelles), leur utilisation ultérieure est tout à fait possible. La mise en relation des données par l'OFS conformément à l'art. 14a LSF est également possible sous réserve de l'anonymisation. Toutefois, la fusion de plusieurs statistiques (partielles) en une seule statistique (globale) ne constitue pas une liaison de données. De même, la comparaison des statistiques au moyen des numéros AVS ou SYMIC afin d'éviter les doubles comptages, ne constitue pas non plus une mise en lien de données au sens de la loi.

8.3.2 Modèles de collecte et de traitement des données

Conformément à l'art. 9 LPD, le traitement de données personnelles incombant à un organe fédéral peut être, par contrat ou par la loi, confié à un sous-traitant ; celui-ci étant soumis en principe aux mêmes règles en matière de traitement et de sécurité des données que le responsable du traitement. Par conséquent, les trois modèles de responsabilité proposés pour la collecte et le traitement des données (voir chapitre 7.3) sont possibles avec les bases légales existantes. Il convient toutefois de noter que l'OFS, en tant qu'organe fédéral mandant, reste toujours responsable du respect des dispositions relatives à la protection des données selon la LPD et l'OPDo⁹¹, même si la collecte et/ou le traitement des données sont confiés à un organisme externe.

Compte tenu que les différents types de placement doivent être regroupés en une statistique nationale, il est judicieux, pour réduire la complexité, que la livraison des données à l'OFS ou à un institut spécialisé mandaté par celui-ci soit effectuée par un organisme central par canton. Par conséquent, dans les cantons où tous les types de placement ne sont pas saisis par un service

⁹¹ Ordonnance sur la protection des données (ordonnance sur la protection des données, RS 235.11).

central cantonal, des réglementations cantonales sur la fusion des données provenant de différents services ou départements sont nécessaires.

8.3.3 Variante « Start »

Dans la variante « Start », aucune donnée personnelle n'est collectée ou traitée au sens de l'art. 5, let. a, LPD⁹² ou de la loi cantonale sur la protection des données correspondante, car seules des données anonymisées concernant des enfants placés hors du foyer familial sont collectées et traitées, de sorte qu'aucune conclusion sur des personnes spécifiques n'est possible. La mise en œuvre de cette variante nécessite une adaptation de l'ordonnance sur les relevés statistiques ou de l'OSF, afin que l'OFS puisse effectuer auprès de tous les services cantonaux les relevés indirects assortis d'une obligation de renseigner. La statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial en Suisse serait en l'espèce fixée au mieux dans une annexe de l'ordonnance sur les relevés statistiques et de l'OSF, les variables à relever (objet du relevé), la périodicité, les services concernés et l'obligation de renseigner devant être explicitement réglés.

Les données à collecter⁹³ dans le cadre de la variante « Start » devraient être à la disposition des autorités cantonales ou communales de surveillance dans le domaine du placement en famille d'accueil sur la base de l'art. 21, al. 1, let. a, OPE⁹⁴, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de procéder à des relevés séparés. Dans le domaine du placement en institution, les autorités de surveillance devraient connaître le nombre de mineur·es dans les établissements conformément à l'art. 21, al. 1, let. c, OPE. Dans les cantons où l'on ne dispose pas d'informations plus détaillées, le transfert des listes des mineur·es placée·es que les institutions doivent tenir sur la base de l'art. 17 OPE devrait, le cas échéant, être régi par le droit cantonal. Une autre solution consisterait à compléter, dans le cadre d'une révision de l'OPE, les précisions nécessaires concernant le transfert des listes aux organes de surveillance compétents.

Attendu que les institutions soumises à la législation scolaire, sanitaire ou sociale sont exemptées de l'obligation d'autorisation de l'OPE (art. 13, al. 2, let. a, OPE), des adaptations à la législation cantonale peuvent s'avérer nécessaires si les autorités de surveillance ne disposent pas des informations nécessaires sur les placements dans des établissements d'éducation spécialisée. Une autre solution consisterait à inscrire ces dispositions dans les lois fédérales correspondantes, pour autant qu'elles relèvent de la compétence législative du droit fédéral. En outre, l'inscription des mineur·es placée·es dans un établissement du domaine B de la CIIS⁹⁵ au terme de leur scolarité obligatoire devrait, le cas échéant, être réglementée explicitement par le droit cantonal ou au niveau fédéral.

Les bases légales nécessaires à la collecte des données relatives à l'hébergement des requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es (RMNA/MNA) sont fondées sur la LDEA⁹⁶, ainsi que sur l'art. 13, al. 3 et l'art. 14, al. 1, let. a et b, de l'ordonnance SYMIC.

⁹² Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1).

⁹³ Données variante « Start » : âge ou année de naissance, sexe, canton de domicile, canton de placement, type de placement, base légale pour le placement.

⁹⁴ Ordonnance (fédérale) sur le placement d'enfants (RS 211.222.338).

⁹⁵ CIIS - Convention intercantonale relative aux institutions sociales - Domaine B : Institutions pour personnes adultes en situation de handicap.

⁹⁶ Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA, RS 142.51).

Pour les placements pénaux des mineurs et les placements dans des hôpitaux psychiatriques pour enfants et adolescent·es, il convient de se référer aux statistiques nationales existantes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'adapter la législation en la matière.

8.3.4 Variante « Base » et « Étendue »

Dans ces deux variantes, les données personnelles sont traitées conformément à la législation sur la protection des données, car il est ici nécessaire de collecter le numéro AVS ou du SYMIC. Il convient donc de tenir compte des dispositions relatives à la protection des données et à la sécurité des données en vertu de la LPD et l'OPDo (ou de la loi cantonale sur la protection des données). Attendu qu'aucune référence à une personne identifiable n'est possible dans la publication pour les variantes proposées, il s'agit dans les deux cas du traitement de données personnelles à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique par des organes fédéraux, conformément à l'art. 39 LPD. Par conséquent, le traitement de données personnelles par des organes fédéraux est autorisé si les données sont rendues anonymes dès que la finalité du traitement le permet. Au niveau cantonal, les dispositions correspondantes relatives au traitement et à la communication de données à des fins non personnelles ou des renvois à la loi fédérale se trouvent dans toutes les lois cantonales sur la protection des données (p. ex. § 10 ; § 22 IDG BS ou art. 15 KDSG). En ce qui concerne les cantons comptant peu de placements, il convient, afin de garantir l'anonymat, de veiller à ce qu'aucun cas individuel ne puisse être identifié dans ses caractéristiques spécifiques lors de la publication des statistiques. La collecte des numéros AVS et SYMIC est nécessaire pour éviter les comptages multiples, par exemple, dans le cas de placements dans différents types d'hébergement. A cet effet, les numéros AVS et SYMIC sont utilisés comme identifiant de cas unique permettant de comparer différentes statistiques. Une autre utilisation de ces deux numéros n'est pas prévue, mais leur collecte devrait être explicitement mentionnée dans l'ordonnance sur les relevés statistiques ou dans l'OSF. En outre, il convient de tenir compte du fait que les données personnelles relatives aux placements pénaux de mineurs et ceux dans des hôpitaux psychiatriques pour enfants et adolescent·es sont en règle générale des données personnelles particulièrement sensibles au sens de l'art. 5, let. c, ch. 2 et 5, LPD. Les exigences spécifiques liées au traitement de ces données personnelles nécessitent donc des dispositions légales explicites. A l'instar de la variante « Start », les variantes « Base » et « Étendue » nécessitent en outre un ancrage juridique pour le relevé indirect avec obligation de renseigner, pour lequel l'annexe de l'ordonnance sur les relevés statistiques ou de l'OSF est la plus appropriée. Il convient d'indiquer explicitement les variables à collecter (objet de l'enquête), la périodicité, les organismes participants ainsi que l'obligation de renseigner. Dans le domaine du placement en famille d'accueil, les autorités cantonales ou communales de surveillance devraient disposer, sur la base de l'art. 21, al. 1, let. a, OPE, des données nécessaires pour la variante « Base »⁹⁷, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de procéder à des enquêtes distinctes. En revanche, pour la variante « Étendue »⁹⁸, les données relatives au lieu de domicile avant et après le placement ainsi que le motif de sortie devraient, le cas échéant, être ancrées dans un premier temps dans la loi cantonale ou

⁹⁷ Données variante « Base » : date de naissance, sexe, canton de domicile, canton de placement, type de placement, base légale du placement, date d'entrée, date de sortie, numéro AVS ou SYMIC.

⁹⁸ Données variante « Etendue » : Date de naissance, sexe, canton de domicile, canton de placement, type de placement, base légale du placement, date d'entrée, date de sortie, numéro AVS ou SYMIC, lieu de domicile avant l'entrée, lieu de domicile après la sortie, motif de la sortie.

dans le cadre d'une révision de l'OPE ou d'une loi fédérale sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Dans le domaine du placement en institution, les données nécessaires pour la variante « Base » devraient figurer dans les registres des mineur·es tenus à jour par les institutions (art. 17 OPE). La transmission de ces registres à l'autorité de surveillance compétente devrait, le cas échéant, être régie par le droit cantonal ou fédéral dans le cadre d'une révision de l'OPE. Pour la variante « Étendue », la saisie du lieu de domicile avant et après le placement ainsi que le motif de sortie pourraient également nécessiter des adaptations du droit cantonal ou fédéral, par exemple, dans le cadre d'une révision de l'OPE ou d'une loi nationale sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Comme l'OPE ne contient en principe que des dispositions relatives au placement de mineur·es, les enquêtes sur le placement de personnes majeures jusqu'à l'âge de 25 ans révolus - dans des institutions et des familles d'accueil - devraient être réglées séparément. Étant donné que les internats d'éducation spécialisée sont dispensés de l'obligation d'autorisation de l'OPE (art. 13, al. 2, let. a, OPE), des adaptations du droit cantonal pourraient s'avérer nécessaires si l'autorité de surveillance compétente ne dispose pas des données nécessaires pour les variantes « Base » et « Étendue ». Une autre solution consisterait à intégrer ces dispositions dans les lois correspondantes au niveau fédéral. En outre, le recensement des adolescent·es et des jeunes adultes placés dans une institution du domaine B de la CIIS après avoir terminé la scolarité obligatoire devrait, le cas échéant, également faire l'objet d'une réglementation explicite au niveau cantonal ou fédéral.

Les bases légales applicables pour la collecte des données relatives au placement de requérant·es d'asile mineur·es non accompagné·es (RMA/RMNA) prévues dans les variantes « Base » et « Étendue » sont définies par la LDEA⁹⁹ et l'art. 13, al. 3, de l'ordonnance SYMIC.

Il convient d'utiliser les statistiques nationales existantes pour les placements relevant du droit pénal des mineurs et les placements dans des hôpitaux psychiatriques pour enfants et adolescent·es, de sorte qu'aucune adaptation juridique de la législation soit nécessaire. Les données qui ne sont pas collectées dans le cadre des statistiques nationales existantes ne seront pas utilisées pour la statistique nationale des enfants placés hors du foyer familial en Suisse.

⁹⁹ Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS 142.51).

9 Perspectives

9.1 Remarques concernant le développement et l'implémentation de la statistique

Un projet aussi vaste et complexe que l'instauration d'une statistique nationale sur les placements extra-familiaux d'enfants en Suisse requiert une procédure adéquate de développement et d'implémentation. Quelques recommandations ont été formulées à cet égard lors des entretiens menés avec les personnes clés aux niveaux cantonal, intercantonal et national.

- Une phase-pilote devrait avoir lieu, lors de laquelle seuls quelques cantons fourniraient des données à l'organe national compétent, et ce afin de rectifier les erreurs et d'améliorer les processus avant que tous les cantons ne participent pleinement à la statistique
- Les trois variantes de statistique nationale prévoient la collecte de données relatives aux cas. La livraison de données de ce type à un organe national représente une charge de travail considérable tant pour les cantons que pour l'organe en question et nécessite un temps de préparation important. Pour favoriser l'obtention rapide de données de la part des cantons, on pourrait s'appuyer les premières années sur des données agrégées et préparer et tester en parallèle la livraison de données relatives aux cas¹⁰⁰.
- On pourrait par ailleurs mettre sur pied un groupe de suivi composé de représentant·es des cantons pour la phase de développement et de déploiement de la statistique. Il serait chargé de discuter de la validité des données et d'accompagner le processus en y apportant la perspective des cantons.
- Il faudra examiner les possibilités d'employer les systèmes informatiques établis. Il en résultera des économies et un gain en temps de développement.

9.2 Prise en compte d'autres types de prise en charge

Bien que les variantes de statistique nationale proposées couvrent la majorité des enfants placés hors du foyer familial en Suisse, d'autres domaines de placement pourraient y être intégrés ultérieurement, notamment les hospitalisations sociales, l'aide aux victimes et les placements à l'étranger.

Hospitalisations sociales

Plusieurs cantons romands pratiquent les hospitalisations sociales. Bien que leur définition varie selon les cantons voire entre les services sociaux chargés de la protection de l'enfant et les hôpitaux d'un même canton, ces prises en charge ont essentiellement lieu pour les raisons suivantes :

- à titre transitoire : il arrive que des séjours à l'hôpital soient prolongés sans nécessité médicale (p. ex. pour des bébés) pour gagner du temps et parvenir à trouver une institution ou une famille d'accueil adaptées ; les cantons ne comptent pas ce type de prise en charge comme un placement extra-familial ;

¹⁰⁰ On a adopté ce procédé lors de la mise en place de la statistique JUSAS.

- à des fins préventives : des enfants en grave danger mais sans problème médical sont admis à l'hôpital dans des cas où un placement d'urgence est nécessaire, mais qu'il n'y a pas d'institution appropriée ; là non plus, les cantons ne comptent pas ce type de prise en charge dans leur statistique ;
- à des fins de gestion de crise et de réduction de la charge du personnel : des enfants pris en charge dans une institution sont placés à l'hôpital pour décharger le personnel (p. ex. parce que l'enfant ne peut pas être maîtrisé d'une autre manière ou parce qu'il est atteint d'un trouble que l'institution ne peut pas gérer).

Tous les cantons concernés considèrent ce type de prise en charge comme problématique et souhaiteraient ne pas avoir à y recourir. Ils souhaitent ardemment le rendre visible, statistiquement parlant, sans toutefois l'institutionnaliser. Certains d'entre eux disposent déjà de données et de statistiques en la matière, l'accès aux données est plus difficile pour d'autres.

Aide aux victimes (hébergements d'urgence et de protection)

Comme indiqué au chapitre 4, le placement d'enfants et d'adolescent·es en hébergements d'urgence et de protection en application de l'art. 14, al. 1, de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI)¹⁰¹ peut être considéré comme un placement extra-familial, dans la mesure où les enfants et les adolescent·es concernés sont hébergé·es pour la nuit en dehors du foyer familial pour répondre à un besoin de protection accru. Il faudrait toutefois examiner dans quelle mesure l'hébergement d'un enfant avec l'un de ses parents peut être compris comme un placement extra-familial. Les centres cantonaux de consultation LAVI, d'une part, et la Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO), d'autre part, joueront un rôle majeur dans la livraison de données à ce sujet. Il est d'ailleurs recommandé d'associer la DAO en cas de prise en compte dans une statistique nationale du placement d'enfants et d'adolescent·es en hébergements d'urgence et de protection. La DAO dispose déjà de statistiques sur ses 24 membres (voir DAO 2024), mais ne collecte pas de données sur les personnes cherchant refuge dans une maison de jeunes filles (voir DAO 2023 : p. 9 ; uniquement en allemand). Vu l'état actuel des données aux échelons national et cantonal dans le domaine de l'aide aux victimes, insuffisantes pour les besoins d'une statistique nationale sur les placements extra-familiaux d'enfants en Suisse (voir le chapitre 5), des relevés directs de données auprès des institutions sont indispensables pour recenser les enfants et les adolescent·es qui y sont pris en charge. La DAO pourrait remplir une fonction d'intermédiaire et de facilitatrice à cet égard.

Placements d'enfants suisses à l'étranger

Selon les informations obtenues lors des entretiens avec les personnes clés au niveau cantonal, il arrive que des enfants, en particulier issus des cantons frontaliers, soient placés dans des institutions proches à l'étranger. Les variantes proposées ne prévoient pas la prise en compte des enfants placés à l'étranger dans la statistique, car le canton où a lieu le placement est responsable de la collecte de données. Mais on pourrait l'envisager ultérieurement.

¹⁰¹ Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) (RS 312.5).

9.3 Rôle des conférences intercantionales

Les conférences intercantionales sont favorables au projet de statistique nationale des placements extra-familiaux d'enfants en Suisse. Elles ne peuvent toutefois pas être formellement impliquées dans la réalisation de la statistique. Elles peuvent en soutenir l'idée et inciter les acteurs concernés à y participer. La CDAS, en particulier, peut assumer ce rôle, mais son implication demeurera limitée, dans la mesure où l'OFS devra s'entendre directement avec les cantons pour toutes les questions de livraison des données et de garantie de leur qualité.

9.4 Évolution de la statistique

Les trois variantes de statistique nationale décrites dans le présent rapport ont été développées d'une part en considération des exigences fixées et d'autre part eu égard à la possibilité de les réaliser dans un temps raisonnable. Des propositions de variables à intégrer le cas échéant dans la statistique, mais qu'il n'est pas possible de prendre en compte dans un futur proche, ont été formulées lors des entretiens avec les personnes clés au niveau cantonal. Nombre de ces propositions ont pour but de permettre l'obtention d'informations de meilleure qualité et d'un niveau de détail plus élevé en vue de la planification et de la gestion des offres en matière de placements extra-familiaux. Ces propositions portent sur les catégories suivantes :

- structure de l'offre (p. ex. institutions, familles d'accueil, places disponibles, personnel, etc.) ;
- coût des placements extra-familiaux ;
- aides ambulatoires à l'éducation avant, pendant ou après un placement extra-familial (p. ex. accompagnement socio-pédagogique de la famille) ;
- motifs du placement (p. ex. conflits familiaux, manque de compétences éducatives, handicap, etc.) ;
- aide reçue avant le placement (p. ex. conseil) ;
- aide reçue après le placement (p. ex. soutien post-prise en charge, insertion professionnelle, aide ambulatoire, etc.) ;
- statut socioéconomique de la famille d'origine ;
- structure familiale (p. ex. famille biparentale, monoparentale, recomposée, adoptive, arc-en-ciel, etc.).

En Suisse, étant donné que les statistiques nationales évoluent constamment, les variantes proposées s'inscrivent dans la phase de développement. Elles correspondent à l'objectif défini aujourd'hui pour la statistique nationale. Une extension de la statistique serait souhaitable à long terme ; elle offrirait des bases encore plus solides pour le pilotage de l'ensemble du système des placements extra-familiaux (voir également Fellmann/Schnurr 2016).

9.5 Révision de l'OPE

En décembre 2022, le conseiller national du Centre Benjamin Roduit a déposé le postulat intitulé « Un cadre d'action moderne pour la prise en charge extra-familiale » (22.4407). Le postulat demande une réglementation des placements extra-familiaux d'enfants qui corresponde aux besoins actuels, tout en tenant compte des droits de l'enfant, et notamment des recommandations de la CDAS et de la COPMA du 20 novembre 2020. Le Conseil national a adopté le postulat le 17 mars 2023. Il appartient à présent au Conseil fédéral d'examiner les adaptations et les nouvelles règles nécessaires et d'indiquer la marche à suivre. On pourrait également voir dans ce contexte s'il est utile d'adopter des dispositions relatives à une statistique nationale des placements extra-familiaux, notamment pour parvenir à une définition commune de ces placements et pour favoriser des pratiques uniformes de collecte de données.

10 Littérature

- ANQ, le centre de compétence pour les mesures de la qualité dans les hôpitaux et cliniques (2019) Recommandations Utilisation des données de l'ANQ à des fins de recherche. URL : https://www.anq.ch/wp-content/uploads/2019/07/ANQgs_Recommandations_Utilisation-donnees-ANQ_fins-recherche_V2-2.pdf [Accès : 10 avril 2024].
- ANQ, le centre de compétence pour les mesures de la qualité dans les hôpitaux et cliniques (2022) Contrat qualité national ANQ 2022. URL : <https://www.anq.ch/fr/anq/publications/rapport-annuel/rapport-annuel-2022-en-ligne/faits-et-chiffres-2022/contrat-de-qualite-national-2022/> [Accès : 10 avril 2024].
- ANQ, le centre de compétence pour les mesures de la qualité dans les hôpitaux et cliniques (2023) Importance des symptômes et mesures limitatives de liberté. Psychiatrie stationnaire d'enfants et d'adolescents. Rapport comparatif national Mesure 2022. URL : https://www.anq.ch/wp-content/uploads/2023/09/ANQpsy_PEA_Rapport-comparatif-national_2022.pdf [Accès : 10 avril 2024].
- ANQ, le centre de compétence pour les mesures de la qualité dans les hôpitaux et cliniques (2024a) FAQ. URL : <https://www.anq.ch/fr/anq/faq-anq/> [Accès : 10 avril 2024].
- ANQ, le centre de compétence pour les mesures de la qualité dans les hôpitaux et cliniques (2024b) Psychiatrie d'enfants et d'adolescents. URL : <https://www.anq.ch/fr/domaines/psychiatrie/resultats-des-mesures-psychiatrie/step2/measure/19/> [Accès : 10 avril 2024].
- ANQ, le centre de compétence pour les mesures de la qualité dans les hôpitaux et cliniques (2024c) FAQ Psychiatrie. URL : <https://www.anq.ch/fr/domaines/psychiatrie/faq-psychiatrie/> [Accès : 10 avril 2024].
- Office fédéral de la justice (2015). Datenbank zur Heimplanung Schweiz. Konsultationsbericht. Bern: Bundesamt für Justiz.
- Office fédéral de la justice (2021). Recommandation du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant pour la création d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial. Etude de la situation. Rapport DFJP (OFJ). URL : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70362.pdf> [Accès : 26 avril 2024].
- Office fédéral de la statistique (2005). Statistik der sozialmedizinischen Institutionen – Detailkonzept. URL: <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/303817/master>. [Zugriffsdatum: 11. April 2024].
- CDAS/COPMA (2021). Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) relatives au placement extra-familial. 20 novembre 2020. URL : [2021.01.22_CDAS_COPMA_Recom._placement_f.pdf](https://www.cdas.ch/2021.01.22_CDAS_COPMA_Recom._placement_f.pdf) [Accès : 11 mai 2024].
- Centre de compétences Leaving Care (2020). Argumentaire pour le Leaving Care. URL : https://static1.squarespace.com/static/5cd0374151f4d4c3448cdad8/t/5f2b9ed269c9426e70e2143e/1596694229353/Argumentaire_Centre+de+comp%C3%A9tences+Leaving+Care_Mars2020_FR.pdf [Accès : 7 mai 2024].

- Centre de compétences Leaving Care (2022). Cartographie bases juridiques. URL : <https://leaving-care.ch/bases-legales>. [Accès : 6 juin 2024].
- Comité de direction du PNR 76 (2024). Synthèse Ingérences dans les parcours de vie. Résultats et impulsions du Programme national de recherche « Assistance et coercition » (PNR 76). Fonds national suisse. Berne.
- Conseil fédéral (2012). Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725) du 5 octobre 2007. URL : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/kinder-und-jugendfragen/kinderschutz/gewalt-und-vernachlaessigung-in-der-familie.html> [Accès : 27 janvier 2023].
- COPMA, Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (2021). Leitfaden zur KOKES-Statistik (Version du 30. Décembre 2021). URL: [https://stat.copma-kokes.ch/Static/Leitfaden%20KOKES-Statistik_V1%20\(30.12.2021\).pdf](https://stat.copma-kokes.ch/Static/Leitfaden%20KOKES-Statistik_V1%20(30.12.2021).pdf) [Accès : 3 juin 2024].
- COPMA, Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (2023) : Statistiques COPMA. Nombre de personnes sous mesure de protection au 31 décembre 2022. In : Revue de la protection des mineurs et des adultes. 78. Jg. (5). p. 464-473.
- DAO, Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (2024). Qui sommes-nous ? URL : <https://www.frauenhaeuser.ch/fr/qui-sommes-nous>.
- DAO, Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (2023). Rapport d'activité 2022. URL : https://www.frauenhaeuser.ch/sites/default/files/2023-05/230530_DAO_Rapport_d_activite_2022.pdf [Accès : 2 mai 2024].
- Eurostat (2018). Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. À l'intention des autorités nationales de statistique et d'Eurostat (autorité statistique de l'Union européenne). Adopté par le Comité du système statistique européen le 16 novembre 2017. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9332274/KS-02-18-142-FR-N.pdf/130905e7-45a7-4475-b37c-8f699b5e33e1?t=1540215834000> [Accès : 21 avril 2024].
- Fellmann, Lukas/Schnurr, Stefan (2016). Koordinierte kantonale Kinder- und Jugendhilfestatistiken. Begründungen, konzeptionelle Eckpunkte und Vorschläge für die Umsetzung. In: Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 71. Jg. (4). p. 278-296.
- Fellmann, Lukas/Kindler, Tobias/Schmid, Thomas (2020). Lebensverläufe von Kindern und Jugendlichen in stationären Erziehungshilfen: Möglichkeiten und Grenzen von amtlichen Statistiken aus der Schweiz. In : Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz. 75. Jg. (2). p. 134-150.
- Nations Unies, Convention relative aux droits de l'enfant (2021). Comité des droits de l'enfant. Observations finales concernant le rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques. URL : https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/kinder/studien/concluding-observations-kinderrechtsausschuss-2021.pdf.download.pdf/Recommandations%20pour%20la%20Suisse_octobre%202021_FRZ.pdf [Accès : 11 avril 2024].
- Pothmann, Jens (2018). Kinder- und Jugendhilfestatistik. In: Böllert, Karin (Ed.). Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Springer VS, Wiesbaden. p. 1413–1432.

- Pothmann, Jens (2019). Kinder- und Jugendhilfestatistik. In: Begemann, Maik-Carsten/Birkelbach, Klaus (Hg.). Forschungsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. p. 235–256.
- Saint-Girons, Marie/Trocme, Nico/Esposito, Tonino/Fallon, Barbara (2020). Children in Out-of-Home Care in Canada in 2019. CWRP Information Sheet #211E. Montreal, QC: Canadian Child Welfare Research Portal.
- Schaffner, Dorothee/Rein, Angela (2014): Strukturelle Rahmung der Statuspassage Leaving Care in der Schweiz – Sondierung in einem unübersichtlichen Feld. In : Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit, 16 (14), p. 9–26.
- Schnurr, Stefan (2017). Child removal proceedings in Switzerland. In: Burns, Kenneth/Pösö, Tarja/Skivenes, Marit (Hg.). Child welfare removals by the state: a cross-country analysis of decision-making systems. New York : Oxford University Press. p. 115–145.
- Schröer, Wolfgang/Böhnisch, Lothar (2006). Die Entgrenzung der Jugend und die sozialbiografische Bedeutung des Junge-Erwachsenen-Alters. In: Tully, Claus J. (Ed.). Lernen in flexibilisierten Welten: wie sich das Lernen der Jugend verändert. Weinheim Munich: Juventa. p. 41–57.
- Seiterle, Nicolette (2018). Rapport final. Aperçu des placements d'enfants en famille d'accueil et en institution 2015-2017. Zurich : PACH Enfants placés et adoptés Suisse et Integras, Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée.

11 Annexe

11.1 Membres du groupe d'accompagnement

- **Joanna Bärtschi** : Responsable du domaine Enfance et Jeunesse, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- **Judith Bovay** : Cheffe de l'Office régional de protection des mineurs (ORPM) Couronne et Gros-de-Vaud, Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ)
- **Adela Civic** : Cheffe de la Division de la famille et de l'aide sociale, Office des affaires sociales, Département de l'intérieur, Canton de Saint-Gall
- **Debora Gianinazzi** : Cheffe suppléante de l'Unité du droit civil et de la procédure civile, Office fédéral de la justice (OFJ)
- **Nicole Hitz Quenon** : Adjointe de Debora Gianinazzi, Office fédéral de la justice (OFJ)
- **Beatrice Kalbermatter** : Cheffe suppléante de l'Unité Exécution des peines et mesures, Office fédéral de la justice (OFJ)
- **Manuela Krasniqi** : Collaboratrice scientifique du domaine Questions de l'enfance et de la jeunesse, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
- **Maryka Lâamir** : Spécialiste du domaine des prestations en nature et en espèces, AI, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
- **Sebastian Latella** : Responsable des organismes responsables, Aides complémentaires à l'éducation, Direction de l'éducation, Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (AJB), Canton de Zurich
- **Simon Marschall** : Coordinateur du placement extra-familial, Office de la société et des affaires sociales, services sociaux, des institutions et de l'aide aux victimes (SEO), Canton de Soleure
- **Martina Nay** : Office des affaires sociales, Canton des Grisons
- **Giorgia Pancaldi** : Collaboratrice spécialisée dans l'exécution des peines et mesures, Office fédéral de la justice (OFJ)
- **Raphaël Petite** : Adjoint scientifique, Office de l'enfance et de la jeunesse, Département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP), Canton de Genève
- **Fabian Schaulin** : Spécialiste enfance-jeunesse-famille, Service social et société, enfance-jeunesse-famille et intégration, Canton de Lucerne
- **Anne-Corinne Vollenweider** : Cheffe de la section Criminalité et droit pénal, Office fédéral de la statistique (OFS)
- **Diana Wider** : Secrétaire générale, Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)

11.2 Personnes interviewées - niveau national et intercantonal

- **Barbara Altermatt** : Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- **Maurizio Bartolacci** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Chef de projet informatique
- **Joanna Bärtschi** : Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- **Rahel Braun** : Office fédéral des assurances sociales → Statistique de l'AI (renseignements par écrit)
- **Ueli Buri** : Président de la Conférence des préposé.e.s suisses à la protection des données (Privatim) et Chef de l'Autorité de surveillance de la protection des données du Canton de Berne
- **Marc Dubach** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale
- **Camille Dubois** : Office fédéral de la justice → Questions relatives à la protection des données
- **Anthony Francis** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Statistique des institutions médico-sociales (renseignements par écrit)
- **Bettina Gerber** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale
- **Laurent Inversin** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Statistique des apprentis
- **Michael Jordi** : Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)
- **Beatrice Kalbermatter** : Office fédéral de la justice (OFJ) → Casadata
- **Gian-Paolo Klinke** : Séjours hospitaliers stationnaires : utilisation multiple des données (projet SpiGes)
- **Romain Lanners** : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
- **Beat Rudin** : Conférence des préposé.e.s suisses à la protection des données (Privatim) et Commissaire à la protection des données du Canton de Bâle-Ville
- **Cornelia Rumo** : YOUVITA - Association de branche des prestataires de services pour les enfants et les adolescent·es
- **Ana Thoonen-Tornic** : Office fédéral de la justice → Questions relatives à la protection des données
- **Anne-Corinne Vollenweider Wyss** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Division CRIME - Criminalité et droit pénal
- **Diana Wider** : Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)
- **Isabel Zoder** : Office fédéral de la statistique (OFS) → Statistique de l'exécution des peines chez les mineurs

11.3 Personnes interviewées - Niveau cantonal

Argovie

- **Christian Baschera** : Chef du Département des services sociaux de la ville d'Aarau ; représentant de l'Association des services sociaux d'Argovie
- **Günter Marz** : Chef du secteur de l'encadrement des RMNA ; Département de la santé et des affaires sociales (DGS), Service social cantonal, sous-division asile, section encadrement asile
- **Catherine Merkofer** : Juge à la Cour suprême | Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte
- **Cordula Sonderegger** : Direction de projet base juridique aide à l'enfance et à la jeunesse ; Département formation, culture, sport (BKS), Division de l'enseignement spécialisé, des institutions et des ateliers (SHW), section développement
- **Michael Widmer** : Président de l'Association des secrétaires communaux d'Argovie
- **Rolf Zimmermann** : Spécialiste des institutions ; Département de la formation, de la culture et du sport (FCS), division de l'enseignement spécialisé, des institutions et des ateliers (SHW), section surveillance

Appenzell Rhodes-Extérieures

- **Ruth Bartolamai-Angster** : Service d'évaluation de la surveillance des familles d'accueil ; KESB Appenzell Rhodes-Extérieures
- **Peter Dörflinger** : Président ; KESB Appenzell Rhodes-Extérieures
- **Christiane Peelen**, Spécialiste ; Responsable du Service des affaires sociales (AfS), Division des institutions sociales
- **Alexandra Schubert** : Chef du Service de pédagogie spécialisée ; Département de l'éducation et de la culture (renseignements par écrit)

Appenzell Rhodes-Intérieures

- **Rebecca Brühlhart** : Cheffe de service ; Service social
- **Marc Wellauer** : Président ; KESB Appenzell Rhodes-Intérieures

Bâle-Campagne

- **Sarah Affentranger** : Collaboratrice scientifique ; Office de l'enfance, de la jeunesse et des personnes en situation de handicap (OEJH), secteur des institutions pour enfants et adolescent·es
- **Lukas Linsenmann** : Economiste d'entreprise KJ et spécialiste de la banque de données ; Office de l'enfance, de la jeunesse et des personnes en situation de handicap (OEJH) Controlling/Finances
- **Andrea Ruder** : Collaboratrice scientifique ; Office de l'enfance, de la jeunesse et des personnes en situation de handicap (OEJH), secteur du placement d'enfants

Bâle-Ville

- **Linda Greber** : Cheffe de la Division jeunes et famille ; Département de l'éducation, secteur Jeunesse, famille et sport, Canton de Bâle-Ville
- **Stephan Marx** : Chef du Service d'aide à la jeunesse ; Département de l'éducation, secteur jeunesse, famille et sport, Canton de Bâle-Ville

Berne

- **Manuel Haas** : Chef de la Division Intégration, délégué du domaine de l'asile et des réfugiés ; Office de l'intégration et de l'action sociale
- **Andrea Huber** : Collaboratrice scientifique ; Office cantonal de la jeunesse, Service Bases et planification des offres
- **Tim Mundhenk** : Responsable du Département Bases et planification de l'offre ; Office cantonal de la jeunesse

Fribourg

- **Stéphane Noël** : Chef du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) ; Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC)
- **Catherine Nusbaumer** : Inspectrice des institutions socio-éducatives pour mineur.e.s et jeunes adultes ; Service de la prévoyance sociale (SPS), Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)

Genève

- **Fabienne Benninghoff-Jeannerat** : Adjointe scientifique ; Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ)
- **Louis Mermillod** : Adjoint scientifique ; Direction générale de l'Office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ)
- **Philippe Thomas** : Chef du Service du suivi de l'élève ; Office médico-pédagogique (OMP)
- **Vincent Giroud** : Adjoint rattaché à la Direction du service du suivi de l'élève ; Office médico-pédagogique (OMP)

Glaris

- **Vanessa Fischli** : Collaboratrice administrative ; KESB Glarus
- **Andrea Glarner** : Chef de la division principale de l'école obligatoire et du sport ; Département de la formation et de la culture
- **Audrey Hauri** : Cheffe des services sociaux ; Division principale des affaires sociales, Département de l'économie et de l'intérieur
- **Martin Nigg** : Membre du Comité ; KESB Glarus

Grisons

- **Georg Carl** : Chef de la Division Asile et retour ; Office de la migration et du droit civil (AFM)
- **Beat Hatz** : Directeur de la Division Famille, enfants et jeunes, Office des affaires sociales (SOA)
- **Ingrid Huber** : Cheffe du secteur Séjour et services, Division Asile et retour, Office des migrations et du droit civil (ODM)
- **Martina Nay** : Service social (SOA)

- **Ronny Peter** : Chef du secteur Pédagogie spécialisée/Intégration, Office de l'école obligatoire et du sport (AVS) (Renseignements par écrit)

Jura

- **Sébastien Baettig** : Responsable du secteur Protection de l'enfant, Services sociaux régionaux de la République et Canton du Jura (SSRJU),
- **Guillaume Savary** : Responsable du domaine accueil et accompagnement, Service de l'action sociale (SAS)
- **Matilde Simonnin** : Responsable familles d'accueil et adoptions, Service de l'action sociale (SAS)
- **Marco Valsangiacomo** : Responsable de la pédagogie spécialisée, Service de l'enseignement (SEN)

Lucerne

- **Isabelle Bachmann** : Assistante sociale ; Tribunal des mineurs de Lucerne
- **Franziska Eder** : Responsable de l'équipe orientation professionnelle économie, travail, affaires sociales (WAS) IV Lucerne
- **Fabian Schaulin** : Surveillance de l'établissement SEG secteur A/C ; Service Social et Société (DISG)
- **Carmen Schneider** : Avocate en chef des mineurs, Lucerne

Neuchâtel

- **Yanick Bussy** : Chef de l'Office de protection de l'enfant (OPE), Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)
- **Philippe Willi**, Chef de l'Office de l'enseignement spécialisé (OES), Service de l'enseignement obligatoire (SEO)

Nidwald

- **Daniela Kälin** : Assistante sociale ; service social de Nidwald, département des services sociaux (renseignements écrits)
- **Katharina Steiger** : Présidente ; KESB Nidwalden
- **Roland Widmer** : Chef du département Jeunesse, Famille, Dépendances ; Service social de Nidwald

Obwald

- **Monika Allenspach** : Présidente KESB Obwalden ; Office cantonal des affaires sociales (renseignements écrits & échange avec Mme Martin avant l'interview)
- **Christine Durrer** : Co-directrice de l'Office cantonal des affaires sociales (renseignements écrits & échange avec Mme Martin avant l'interview)
- **Sara Martin** : Co-directrice de l'Office cantonal des affaires sociales

Schaffhouse

- **Christina Ehrat** : Direction adjointe des services ; Office cantonal des affaires sociales
- **Jacqueline Lagler** : Surveillance des enfants placés ; KESB Schaffhouse

- **Bernhard Roth** : Direction de l'encadrement des demandeurs d'asile et des réfugiés ; Office cantonal des affaires sociales
- **Carlo Strohner** : Responsable de la protection de l'enfance ; Service de la protection de l'enfance, Service Sport, Famille et Jeunesse / Division Enfance Jeunesse Famille (KJF)
- **Caroline Tresch** : Direction du service d'aide aux victimes de violence de Schaffhouse

Schwyz

- **Patrick Schertenleib** : Directeur des affaires sociales ; Office de la santé et des affaires sociales
- **Andrea Schwander** : Responsable du département de pédagogie spécialisée ; Office des écoles primaires et du sport

Soleure

- **Barbara Altermatt** : Avocate en chef des mineurs ; Procureur des mineurs ; Représentante de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)
- **Martin Kurt** : Service de coordination du placement extra-familial ; Unité Famille-Enfance-Jeunesse, Office de la société et des affaires sociales (OSAS)
- **Patricia Stutzmann** : Département des prestations individuelles ; Office de l'école obligatoire
- **Anna Erb** : Responsable de l'aide aux victimes ; Service de la société et des affaires sociales (renseignements écrits)

Saint-Gall

- **Irene Bernhardsgrütter** : Responsable du département de pédagogie spécialisée ; Office de l'école obligatoire
- **Adela Civic** : Responsable de la division Famille et aide sociale ; Office des affaires sociales
- **Sonja Tobler** : Spécialiste Surveillance et Autorisation ; Office des Affaires sociales, Département Enfance et Jeunesse
- **Brigitte Wüst** : responsable du secteur des familles adoptives et d'accueil ; Office des affaires sociales

Tessin

- **Sabina Beffa** : Capo ufficio ; Ufficio dell'aiuto e della protezione (UAP), Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
- **Marco Galli** : Capo ufficio ; Ufficio del sostegno a enti e attività per famiglie e minorenni, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (UFAG)
- **Alessandra Ghiani** : Collaboratrice Ufficio del sostegno a enti e attività delle famiglie e dei minorenni
- **Christian Grassi** : Capo ufficio ; Ufficio degli Invalidi, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
- **Cristina Oberholzer-Casartelli** : Capo sezione ; Sezione del sostegno sociale, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie

Thurgovie

- **Christian Schuppisser** : Chef de la division de surveillance des enfants placés et des institutions ; Secrétariat général, Département de la justice et de la sécurité

Uri

- **Alice Arnold** : spécialiste des affaires sociales ; Office de protection de l'enfant et de l'adulte, service des affaires sociales (renseignements écrits)
- **Nadine Arnold** : Chef de service ; Service des affaires sociales (renseignements écrits)
- **Irene Losada** : Assistante commerciale ; Office des affaires sociales (renseignements écrits)

Valais

- **Guy Dayer** : Chef de l'Office de l'enseignement spécialisé (OES), Service de l'enseignement (SE)
- **Jeannette Rohrer De Donato** : Cheffe de section Placements et prestations contractualisées, Service cantonal de la jeunesse (SCJ)
- **Marc Rossier** : Chef de l'Office pour la protection de l'enfant (OPE), Service cantonal de la jeunesse (SCJ)

Vaud

- **Frédéric Vuissoz** : Directeur adjoint de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ)

Zoug

- **Anita Müller-Rüegg** : Responsable du département des institutions sociales ; Office cantonal des affaires sociales de Zoug
- **Carla Canonica** : Responsable du département de l'éducation spécialisée ; Service des écoles communales (Renseignements écrits)
- **Mario Häfliger** : chef de l'Office de protection des mineurs et des adultes de Zoug et président de l'APMA de Zoug (renseignements écrits)

Zurich

- **Alexander Mestre** : chef de projet pour la mise en œuvre de la LAJ et responsable des demandes de remboursement des taxes d'entretien ; Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle (OJO)

11.4 Tableau Estimations des coûts Variante « Start » au niveau cantonal

Canton	Valeur de l'indice 0 - 17 ans	Nombre d'institutions d'hébergement	Nombre d'organismes compétents pour la collecte de données	Centralisation de la collecte des données	Données disponibles par domaine de placement	Variables pour variante 1	Total de l'indice Variable 1 Implémentation	Total de l'indice Variante 1 Implémentation en francs (20'000 par point d'indice)	Total de l'indice Variante 1 coûts de fonctionnement	% de poste coûts de fonctionnement SANS état actuel	Facteur pris en compte : état actuel	% de poste par rapport à l'état actuel	Coûts en francs (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 poste	1= centralisé	1= pour institution, établissement d'éducation spécialisée	1= (presque) toutes les variantes							
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 postes	2= partiellement centralisé	2= pour 1 ou 2 domaines de placement	2= une partie des variantes							
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 postes et plus	3= non centralisé	3= pour aucun domaine de placement	3= (presque) aucune variante							
Argovie	6	4	3	2	1	2	18	360000	13	65	0.5	32.5	42250
Appenzell Rhodes-Extérieures	2	2	2	3	1	1	11	220000	6	30	0.5	15	19500
Appenzell Rhodes-Intérieures	2	2	2	2	1	1	10	200000	6	30	0.4	12	15600
Bâle-Campagne	4	4	1	1	1	1	12	240000	9	45	0.3	13.5	17550
Bâle-Ville	4	4	1	1	1	1	12	240000	9	45	0.3	13.5	17550
Berne	6	6	1	1	1	1	16	320000	13	65	0.3	19.5	25350
Fribourg	4	4	2	2	1	1	14	280000	10	50	0.4	20	26000
Genève	4	4	2	2	1	1	14	280000	10	50	0.4	20	26000
Glaris	2	2	3	3	1	1	12	240000	7	35	0.5	17.5	22750

Grisons	4	4	2	2	1	2	15	300000	10	50	0.5	25	32500
Jura	2	2	2	3	2	2	13	260000	6	30	0.7	21	27300
Lucerne	4	4	3	2	1	2	16	320000	11	55	0.5	27.5	35750
Neuchâtel	4	2	2	2	1	1	12	240000	8	40	0.4	16	20800
Nidwald	2	2	1	1	1	1	8	160000	5	25	0.3	7.5	9750
Obwald	2	2	1	1	1	1	8	160000	5	25	0.3	7.5	9750
Schaffhouse	2	2	3	3	2	2	14	280000	7	35	0.7	24.5	31850
Schwyz	2	2	2	2	1	1	10	200000	6	30	0.4	12	15600
Soleure	4	4	2	2	1	1	14	280000	10	50	0.4	20	26000
Saint-Gall	4	4	2	2	2	2	16	320000	10	50	0.6	30	39000
Tessin	4	2	2	2	1	1	12	240000	8	40	0.4	16	20800
Thurgovie	4	4	2	2	2	2	16	320000	10	50	0.6	30	39000
Uri	2	2	1	3	3	3	14	280000	5	25	0.9	22.5	29250
Vaud	6	4	2	2	1	1	16	320000	12	60	0.4	24	31200
Valais	4	4	2	2	2	1	15	300000	10	50	0.5	25	32500
Zoug	2	2	2	2	2	1	11	220000	6	30	0.5	15	19500
Zurich	6	6	1	1	1	1	16	320000	13	65	0.3	19.5	25350
Double pondération							Total coûts d'implémentation en francs	6'900'000				Total coûts de fonctionnement en francs	658'450

11.5 Tableau Estimations des coûts Variante « Base » au niveau cantonal

Canton	Valeur de l'indice 0 - 17 ans	Nombre d'institutions d'hébergement	Nombre d'organismes compétents pour la collecte de données, y c. RMNA/MNA	Centralisation de la collecte des données	Données disponibles par domaine de placement	Variables pour variante 2	Total de l'indice Variable 2 Implémentation	Total de l'indice Variante 2 Implémentation en francs (25'000 par point d'indice)	Total de l'indice Variante 2 coûts de fonctionnement	% de poste coûts de fonctionnement SANS état actuel	Facteur pris en compte : état actuel	% de poste par rapport à l'état actuel	Facteur de surcoût de Variante 2 (x 1.2)	Coûts en francs (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 poste	1= centralisé	1= pour institution, établissement d'éducation spécialisée, famille d'accueil	1= (presque) toutes les variantes								
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 postes	2= partiellement centralisé	2= pour 1 ou 2 domaines de placement	2= une partie des variantes								
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 et plus de postes	3= non centralisé	3= pour aucun domaine de placement	3= (presque) aucune variante								
Argovie	6	4	3	2	1	2	18	450000	13	65	0.5	32.5	39	50700
Appenzell Rhodes-Extérieures	2	2	2	3	1	1	11	275000	6	30	0.5	15	18	23400
Appenzell Rhodes-Intérieures	2	2	2	2	1	1	10	250000	6	30	0.4	12	14.4	18720
Bâle-Campagne	4	4	1	1	1	1	12	300000	9	45	0.3	13.5	16.2	21060
Bâle-Ville	4	4	1	1	1	1	12	300000	9	45	0.3	13.5	16.2	21060
Berne	6	6	2	1	1	1	17	425000	14	70	0.3	21	25.2	32760
Fribourg	4	4	3	2	1	1	15	375000	11	55	0.4	22	26.4	34320
Genève	4	4	3	2	1	1	15	375000	11	55	0.4	22	26.4	34320
Glaris	2	2	3	3	1	1	12	300000	7	35	0.5	17.5	21	27300
Grisons	4	4	2	2	1	2	15	375000	10	50	0.5	25	30	39000

Jura	2	2	3	3	2	2	14	350000	7	35	0.7	24.5	29.4	38220
Lucerne	4	4	3	2	1	2	16	400000	11	55	0.5	27.5	33	42900
Neuchâtel	4	2	2	2	1	2	13	325000	8	40	0.5	20	24	31200
Nidwald	2	2	1	1	1	1	8	200000	5	25	0.3	7.5	9	11700
Obwald	2	2	1	1	1	1	8	200000	5	25	0.3	7.5	9	11700
Schaffhouse	2	2	3	3	2	2	14	350000	7	35	0.7	24.5	29.4	38220
Schwyz	2	2	2	2	1	1	10	250000	6	30	0.4	12	14.4	18720
Soleure	4	4	2	2	1	1	14	350000	10	50	0.4	20	24	31200
Saint-Gall	4	4	2	2	2	1	15	375000	10	50	0.5	25	30	39000
Tessin	4	2	3	2	1	2	14	350000	9	45	0.5	22.5	27	35100
Thurgovie	4	4	2	2	2	3	17	425000	10	50	0.7	35	42	54600
Uri	2	2	2	3	3	3	15	375000	6	30	0.9	27	32.4	42120
Vaud	6	4	2	2	1	2	17	425000	12	60	0.5	30	36	46800
Valais	4	4	2	2	2	2	16	400000	10	50	0.6	30	36	46800
Zoug	2	2	2	2	2	1	11	275000	6	30	0.5	15	18	23400
Zurich	6	6	1	1	1	1	16	400000	13	65	0.3	19.5	23.4	30420
Double pon- dération							Total coûts d'implé- mentation en francs	8'875'000					Total coûts de fonction- nement en francs	844'740

11.6 Tableau des estimations des coûts au niveau cantonal Variante « Etendue »

Canton	Valeur de l'indice 0 - 17 ans	Nombre d'institutions d'hébergement	Nombre d'organismes compétents pour la collecte de données, y c. RMNA/MNA	Centralisation de la collecte des données	Données disponibles par domaine de placement	Variabes pour variante 3	Total de l'indice Variable 3 Implémentation	Total de l'indice Variante 2 Implémentation en francs (35'000 par point d'indice)	Total de l'indice Variante 3 coûts de fonctionnement	% de poste coûts de fonctionnement SANS état actuel	Facteur pris en compte : état actuel	% de poste par rapport à l'état actuel	Facteur de surcoût de Variante 2 (x 1.5)	Coûts en francs (x 1'300 Fr.)
	2= 0-30000	2= 0-10	1= 1 poste	1= centralisé	1= pour institution, établissement d'éducation spécialisé, famille d'accueil	1= (presque) toutes les variantes								
	4= 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 postes	2= partiellement centralisé	2= pour 1 ou 2 domaines de placement	2= une partie des variantes								
	6= >=100000	6= >=50	3= 4 postes et plus	3= non centralisé	3= pour aucun domaine de placement	3= (presque) aucune variante								
Argovie	6	4	3	2	1	2	18	630000	13	65	0.5	32.5	48.75	63375
Appenzell Rhodes-Extérieures	2	2	2	3	1	2	12	420000	6	30	0.6	18	27	35100
Appenzell Rhodes-Intérieures	2	2	2	2	1	2	11	385000	6	30	0.5	15	22.5	29250
Bâle-Campagne	4	4	1	1	1	1	12	420000	9	45	0.3	13.5	20.25	26325
Bâle-Ville	4	4	1	1	1	1	12	420000	9	45	0.3	13.5	20.25	26325
Berne	6	6	2	1	1	1	17	595000	14	70	0.3	21	31.5	40950
Fribourg	4	4	3	2	1	1	15	525000	11	55	0.4	22	33	42900
Genève	4	4	3	2	1	1	15	525000	11	55	0.4	22	33	42900
Glaris	2	2	3	3	1	1	12	420000	7	35	0.5	17.5	26.25	34125

Grisons	4	4	2	2	1	2	15	525000	10	50	0.5	25	37.5	48750
Jura	2	2	3	3	2	2	14	490000	7	35	0.7	24.5	36.75	47775
Lucerne	4	4	3	2	1	2	16	560000	11	55	0.5	27.5	41.25	53625
Neuchâtel	4	2	2	2	1	2	13	455000	8	40	0.5	20	30	39000
Nidwald	2	2	1	1	1	2	9	315000	5	25	0.4	10	15	19500
Obwald	2	2	1	1	1	2	9	315000	5	25	0.4	10	15	19500
Schaffhouse	2	2	3	3	2	2	14	490000	7	35	0.7	24.5	36.75	47775
Schwyz	2	2	2	2	1	2	11	385000	6	30	0.5	15	22.5	29250
Soleure	4	4	2	2	1	2	15	525000	10	50	0.5	25	37.5	48750
Saint-Gall	4	4	2	2	2	2	16	560000	10	50	0.6	30	45	58500
Tessin	4	2	3	2	1	2	14	490000	9	45	0.5	22.5	33.75	43875
Thurgovie	4	4	2	2	2	3	17	595000	10	50	0.7	35	52.5	68250
Uri	2	2	2	3	3	3	15	525000	6	30	0.9	27	40.5	52650
Vaud	6	4	2	2	1	2	17	595000	12	60	0.5	30	45	58500
Valais	4	4	2	2	2	2	16	560000	10	50	0.6	30	45	58500
Zoug	2	2	2	2	2	2	12	420000	6	30	0.6	18	27	35100
Zurich	6	6	1	1	1	1	16	560000	13	65	0.3	19.5	29.25	38025
Double pondération							Total coûts d'implémentation en francs	12'705'000					Total coûts de fonctionnement en francs	1'108'575

11.7 Tableau des estimations des coûts au niveau national

Catégories d'indices	Nombre de variables	Type de relevés	Nombre de cas des cantons	Nombre de cas issus des organismes nationaux	Etablissement de rapport	Définir le concept et les processus	Livraison de données	Total de l'indice des coûts de fonctionnement	Indices avec livraison des données (seulement pour le service informatique)	% Poste de collaborateur scientifique	% Poste pour l'informatique	Frais du personnel (total pour les postes de collabor. et pour l'informatique (x 1'300))	Coûts pour l'informatique	Indice des coûts d'implémentation	Coûts d'implémentation en Francs (montant d'indice x 75'000)
	1 = 6	2 = Jour de référence	4 = <20'000	1 = <10'000	1 = Coûts faibles	2 = Complexité faible	1 = Aucune Interface								
	2 = 9	4 = Cumulatif	6 = >20'000	2 = >10'000	2 = Coûts moyens	4 = Complexité moyenne	2 = Interface avec le canton								
	3 = 12				3 = Coûts élevés	6 = Complexité élevée	5 = Système à Système								
Variante « Start »	1	2	4	1	1	2	1	9	10	144	40	239'200	20'000	12	900'000
Variante « Base »	2	4	4	1	2	4	2	13	15	208	60	348'400	20'000	19	1'425'000
Variante « Etendue »	3	4	6	2	3	6	5	18	23	288	92	494'000	40'000	29	2'175'000

11.8 Programme-cadre des ateliers de faisabilité

Lundi 20 novembre et lundi 4 décembre 2023, Berne

Temps	Ordre du jour
10.00 h - 10.30 h	Accueil par l'Office fédéral de la justice : motif et objectif de l'étude de faisabilité, vision à long terme <i>(traduction simultanée en séance plénière)</i>
10.30 h - 11.00 h	Input de l'équipe de recherche : situation de départ et présentation des quatre variantes d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial <i>(traduction simultanée en séance plénière)</i>
11.00 h - 12.00 h	Echange I : Feedback sur les quatre variantes d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial <ul style="list-style-type: none"> • <i>Quelle variante vous a semblé la plus convaincante et laquelle moins ?</i> • <i>Quels sont, selon vous, les avantages et les inconvénients de chaque variante ?</i>
12.00 h - 12.30 h	Sauvegarde des résultats I <i>(traduction simultanée en séance plénière)</i>
12.30 h - 14.00 h	Pause de midi
14.00 h - 14.45	Echange II : Feedback sur la variante qui devrait être poursuivie et mise en œuvre pour une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial <ul style="list-style-type: none"> • <i>Quelle variante convient-il de poursuivre ?</i> • <i>Qu'est-ce qui serait nécessaire pour les mettre en œuvre ?</i>
14.45 h - 15.15 h	Sauvegarde des résultats II <i>(traduction simultanée en séance plénière)</i>
15.15 h - 15.30 h	Conclusion par l'Office fédéral de la justice <i>(traduction simultanée en séance plénière)</i>

11.9 Description et étude de faisabilité de la variante rejetée

Variables et forme de l'enquête

Dans la variante rejetée, tous les enfants âgés de 0 à 17,99 ans placés hors du foyer familial à un jour de référence donnée auraient été pris en compte. Les variables suivantes auraient été utilisées : année de naissance, sexe, canton de domicile, canton de placement, type de placement et base légale du placement (voir tableau ci-dessous). Les cantons auraient dû fournir une

fois par année, par le biais d'une enquête en ligne, des données agrégées sur les types de placement suivants : institution pour enfants et adolescent·es, établissement d'éducation spécialisée et du handicap et familles d'accueil. Les autres données auraient été fournies par les statistiques nationales existantes.

Variablen	Variante rejetée
Année de naissance	X
Sexe	X
Canton de domicile	X
Canton de placement	X
Type de placement - Institution pour enfants et adolescent·es - Etablissement d'éducation spécialisée stationnaire - Centre d'exécution des mesures - Famille d'accueil - Hôpital psychiatrique - Centre pour requérant·es d'asile	X
Base légale du placement - CC - DPMIn - LAsi - LAVI - Non ordonné par les autorités ou le juge (placement volontaire / consenti) - Autres	X
Collecte de données	
Type de relevé	Jour de référence (nombre de personnes)
Type de données	Données agrégées
Transmission des données	Questionnaire en ligne
Tranche d'âge	0 - 17.99
Fréquence du relevé	Annuelle
Participation	Volontaire

Possibilités d'analyse

La variante rejetée aurait permis de répondre aux questions suivantes, entre autres, :

- Quel est le nombre total d'enfants placés hors du foyer familial ?
- Combien d'enfants sont placés, en fonction de leur sexe et de leur âge ?
- Combien d'enfants sont placés dans les différents types de placement ?
- Combien d'enfants sont placés et sur quelle base ?

Limitations

Les possibilités d'analyse des données collectées dans le cadre de la variante rejetée auraient toutefois été fortement limitées, car les données n'auraient été fournies que sous forme agrégée

et non au cas par cas. La forme agrégée des données n'aurait pas permis d'effectuer des analyses plus approfondies (p. ex. combien d'enfants de sexe féminin sont placés et sur quelle base). La participation des cantons à l'enquête étant facultative, l'on pouvait s'attendre à une collecte de données incomplète. Une autre restriction aurait été que les possibilités de validation des données pour le service national qui les aurait reçues auraient été considérablement limitées en raison de leur forme agrégée.

Charges

La charge de travail pour les cantons aurait été de collecter des données sur les placements en institution et en famille d'accueil ainsi que sur l'éducation spécialisée et du handicap, de les traiter sous forme agrégée en fonction des variables prédéfinies et ensuite de les introduire dans l'enquête en ligne du service national d'enquête. Pour ce faire, les cantons auraient dû définir un service auprès duquel les données seraient collectées. En outre, il aurait fallu désigner une personne chargée de saisir les informations dans l'enquête. La charge de travail du service national aurait consisté à développer un questionnaire en ligne, à réaliser l'enquête, puis à regrouper les données cantonales avec celles des services nationaux (JUSAS, SYMIC, SpiGes).

Cadre juridique

Avec la variante rejetée, aucune donnée personnelle n'aurait été collectée ou traitée au sens de l'art. 5, let. a, LPD¹⁰² ou de la loi cantonale sur la protection des données, car les données relatives aux enfants placés hors du foyer familial ne sont collectées et traitées que sous une forme anonymisée. Il n'aurait donc pas été possible de tirer des conclusions sur des personnes spécifiques.

Une base légale explicite sous la forme d'une ordonnance du Conseil fédéral n'aurait pas été nécessaire pour cette variante, car l'OFS, en tant que centre de recherche de la Confédération, peut ordonner des relevés uniques ou limités dans le temps sans obligation de fournir des renseignements, sur la base de l'art. 5, al. 3, LSF¹⁰³. La mise en œuvre de cette variante aurait donc été entièrement subordonnée à la volonté de collaboration des services cantonaux, puisqu'il n'aurait pas été possible de faire valoir une obligation de renseigner. En outre, les enquêtes sous cette forme auraient été limitées dans le temps, de sorte qu'en l'absence de base juridique explicite, cette variante n'aurait pu être mise en œuvre qu'une seule fois ou temporairement.

Estimation des coûts

Le modèle utilisé pour l'estimation des coûts de la variante rejetée au niveau cantonal est le même que celui utilisé pour l'estimation des coûts des trois variantes adoptées (voir chapitre 8.1). Toutefois, étant donné que la variante rejetée aurait permis de recueillir des informations agrégées dans le cadre de l'enquête en ligne, la charge de travail liée à la livraison des données aurait été légèrement moindre. Toutefois, pour pouvoir fournir des données agrégées, toutes les variables de la variante rejetée auraient dû être disponibles. Cela aurait entraîné une légère diminution des coûts de développement et de mise en œuvre au niveau cantonal. Afin d'en tenir compte dans les coûts de mise en œuvre, un montant de 15 000 francs a été fixé pour chaque

¹⁰² Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1).

¹⁰³ Loi sur la statistique fédérale (RS 431.01).

point d'indice dans l'estimation des coûts. La légère réduction des coûts requis pour la livraison des données a été prise en compte avec un facteur plus faible pour tenir compte de la situation actuelle. L'estimation des coûts par canton est représentée dans le tableau ci-dessous (voir Estimations des coûts de la variante rejetée au niveau cantonal). Lors du calcul de l'estimation des coûts pour tous les cantons, il a été présumé que tous les cantons participeraient à la mise en œuvre de la variante rejetée. Les coûts de développement sont estimés à 5 175 000 francs et les coûts de fonctionnement annuels à 526 760 francs.

Le même modèle d'estimation des coûts au niveau national a également été utilisé pour estimer les coûts des variantes adoptées. Ce modèle étant axé sur des données relatives aux cas, une nouvelle catégorie d'indices « Type de données » a été introduite pour l'estimation de la variante rejetée. L'estimation des coûts de la variante rejetée est présentée dans le tableau « Estimation des coûts de la variante rejetée au niveau national ». Selon cette estimation, les coûts de développement au niveau national s'élèveraient à 525 000 francs et ceux de fonctionnement à 109 200 francs. Cela correspond à un poste de collaborateur·trice scientifique de 64 % et à un poste en informatique de 20 %. Aux coûts de fonctionnement s'ajoute un montant de 20 000 francs par an pour des dépenses informatiques.

Tableau Estimations des coûts de la variante rejetée au niveau cantonal

Canton	Valeur de l'indice 0 à 17 ans	Nombre d'institutions stationnaires	Nombre d'organismes responsables de la collecte des données	Centralisation de la collecte des données	Données disponibles par type de placement	Variation de variante rejetée	Montant de l'indice de la variante rejetée - Implémentation	Montant de l'indice Variante rejetée Implémentation en Francs (15'000 par point d'indice)	Montant de l'indice Variante rejetée coûts de fonctionnement	% de poste coûts de fonctionnement SANS état actuel	Facteur pris en compte sur l'état actuel	% de poste par rapport à l'état actuel	Coûts en francs (x 1300 Fr.)
	2 = 0-30000	2= 0-10	1= 1 Poste	1= Centralisé	1= pour institution, établissement d'éducation spécialisé, famille d'accueil	1= (presque) toutes les variantes							
	4 = 30001-99999	4= 11-49	2= 2-3 Postes	2= en partie centralisée	2= pour un ou deux domaines de placement	2= une partie des variantes							
	6 = >= 100000	6= >= 50	3= 4 et plus de postes	3= non centralisée	3= pour aucun domaine de placement	3= (presque) aucune variante							
Argovie	6	4	3	2	1	2	18	270000	13	65	0.4	26	33800
Appenzell Rhodes-Extérieures	2	2	2	3	1	1	11	165000	6	30	0.4	12	15600
Appenzell Rhodes-Intérieures	2	2	2	2	1	1	10	150000	6	30	0.32	9.6	12480
Bâle-Campagne	4	4	1	1	1	1	12	180000	9	45	0.24	10.8	14040
Bâle-Ville	4	4	1	1	1	1	12	180000	9	45	0.24	10.8	14040
Berne	6	6	1	1	1	1	16	240000	13	65	0.24	15.6	20280
Fribourg	4	4	2	2	1	1	14	210000	10	50	0.32	16	20800
Genève	4	4	2	2	1	1	14	210000	10	50	0.32	16	20800
Glaris	2	2	3	3	1	1	12	180000	7	35	0.4	14	18200
Grisons	4	4	2	2	1	2	15	225000	10	50	0.4	20	26000

Jura	2	2	2	3	2	2	13	195000	6	30	0.56	16.8	21840
Lucerne	4	4	3	2	1	2	16	240000	11	55	0.4	22	28600
Neuchâtel	4	2	2	2	1	1	12	180000	8	40	0.32	12.8	16640
Nidwald	2	2	1	1	1	1	8	120000	5	25	0.24	6	7800
Obwald	2	2	1	1	1	1	8	120000	5	25	0.24	6	7800
Schaffhouse	2	2	3	3	2	2	14	210000	7	35	0.56	19.6	25480
Schwyz	2	2	2	2	1	1	10	150000	6	30	0.32	9.6	12480
Soleure	4	4	2	2	1	1	14	210000	10	50	0.32	16	20800
Saint-Gall	4	4	2	2	2	2	16	240000	10	50	0.48	24	31200
Tessin	4	2	2	2	1	1	12	180000	8	40	0.32	12.8	16640
Thurgovie	4	4	2	2	2	2	16	240000	10	50	0.48	24	31200
Uri	2	2	1	3	3	3	14	210000	5	25	0.72	18	23400
Vaud	6	4	2	2	1	1	16	240000	12	60	0.32	19.2	24960
Valais	4	4	2	2	2	1	15	225000	10	50	0.4	20	26000
Zoug	2	2	2	2	2	1	11	165000	6	30	0.4	12	15600
Zurich	6	6	1	1	1	1	16	240000	13	65	0.24	15.6	20280
Double Pondération							Total coûts d'implémentation en Francs	5'175'000				Total coûts de fonctionnement en Francs	526'760
Facteur pris en compte sur l'état actuel = centralisation de la collecte des données + données disponibles par domaine de placement + variables de la variante rejetée / 12.5													

Tableau Estimation des coûts de la variante rejetée au niveau national

Catégories d'indices	Nombre de variables	Type de relevés	Nombre de cas des cantons	Nombre de cas issus des organismes nationaux	Etablissement de rapport	Définition du concept et des processus	Livraison de données	Type de données	Total de l'indice des coûts de fonctionnement	Indices avec livraison des données (pour le service informatique)	% Poste de collaborateur scientifique	% Poste pour l'informatique	Frais de personnel (total pour postes de collab. scient. et pour l'informatique x 1'300 Fr.)	Coûts pour l'informatique	Indice des coûts d'implémentation	Coûts d'implémentation en Francs (montant de l'indice x 75'000 Fr.)
	1 = 6	2 = Jour de référence	4 = <20'000	1 = <10'000	1 = Coûts faibles	2 = Complexité faible	1 = Aucune Interface	Minus 5 = Agrégées								
	2 = 9	4 = Cumulatif	6 = >20'000	2 = >10'000	2 = Coûts moyens	4 = Complexité moyenne	2 = Interface avec le canton	0 = relatifs aux cas								
	3 = 12				3 = Coûts élevés	6 = Complexité élevée	5 = Système à Système									
Variante rejetée	1	2	4	1	1	2	1	-5	4	5	64	20	109'200	20'000	7	525'000

11.10 Comparaison des variantes d'une statistique nationale

Variablen	Variante « Start »	Variante « Base »	Variante « Etendue »
Date de naissance	✓	✓	✓
Sexe	✓	✓	✓
Canton de domicile	✓	✓	✓
Canton de placement	✓	✓	✓
Type de placement <i>Foyer pour enfants et adolescent-es : Institution spécialisée stationnaire ; Centre d'exécution de mesures ; Famille d'accueil ; Clinique psychiatrique ; Centre pour requérants d'asile</i>	✓	✓	✓
Base légale de placement <i>CC, DPMIn, LAVI, non ordonné (placement volontaire / consenti), autres</i>	✓	✓	✓
Date d'entrée	✗	✓	✓
Date de sortie	✗	✓	✓
Numéros AVS, SYMIC	✗	✓	✓
Lieu de domicile avant l'entrée <i>Famille d'origine, Foyer pour enfants ou jeunes ; Famille d'accueil ; hôpital psychiatrique, etc.</i>	✗	✗	✓
Lieu de domicile après la sortie <i>Famille d'origine, Foyer pour enfants ou jeunes ; Famille d'accueil ; Psychiatrie, etc.</i>	✗	✗	✓
Motif de sortie <i>Objectifs atteints ; Changement du lieu de placement ; L'âge de la majorité ; Interruption du placement, etc.</i>	✗	✗	✓
Type de relevé	Jour de référence <i>(Nombre de personnes)</i>	Cumulatif <i>(Nombre de personnes et de placements annuels)</i>	Cumulatif <i>(Nombre de personnes et de placements annuels)</i>
Type de données	Relatives aux cas	Relatives aux cas	Relatives aux cas
Transmission de données	Manuel <i>(p. ex. Excel / CSV / XML)</i>	Manuel <i>(p. ex. Excel / CSV / XML)</i>	Automatique <i>(système à système)</i>
Tranche d'âge	0 à 17.99	0 à 17.99	0 à 24.99
Fréquence du relevé	Annuel	Annuel	Annuel
Participation	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire