

MESSAGE N° 238 *1^{er} mars 2011*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur les structures
d'accueil extrafamilial de jour (LStE)

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

- 1. Introduction**
- 2. Nécessité du projet**
 - 2.1 Soutien aux familles
 - 2.2 Impact économique
- 3. Bilan de la LStA**
- 4. Travaux préparatoires**
- 5. Idées directrices**
 - 5.1 Elargissement du champ d'application
 - 5.2 Accessibilité financière
 - 5.3 Participation du canton et des employeurs et employeuses
 - 5.4 Augmentation de l'offre en général
 - 5.5 Augmentation de l'offre par l'institution d'un Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire
 - 5.6 Développement durable
 - 5.7 Examen de la fondation pour l'accueil extrafamilial
- 6. Conformité au droit supérieur**
 - 6.1 Droit international
 - 6.2 Droit fédéral
 - 6.3 Constitution cantonale
- 7. Commentaire des dispositions**
- 8. Incidences financières**
- 9. Référendum**

1. INTRODUCTION

Le canton de Fribourg s'est doté le 28 septembre 1995 d'une loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (LStA; RSF 835.1). Cette loi a permis de répondre à un certain nombre de défis et de rapprocher les pratiques très divergentes. Néanmoins, elle a aussi démontré ses limites. Notamment l'offre inégalement répartie sur le territoire cantonal et des prix parfois trop élevés à charge des parents ont incité le canton à agir.

Les principes fondamentaux des travaux de réforme ont été posés et confirmés par le peuple fribourgeois dans la nouvelle Constitution cantonale du 16 mai 2004 et, plus particulièrement, dans son article 60 al. 3. Selon cette disposition, l'organisation de l'accueil de la petite enfance se fonde sur une collaboration entre l'Etat, les communes et les particuliers. De plus, ces prestations doivent être financièrement accessibles. Dans le domaine de l'accueil extrascolaire, la nouvelle Constitution cantonale confère à l'Etat un droit d'intervenir activement, mais pas une obligation.

Par postulat déposé le 16 décembre 2004 (BGC p. 1873) et développé le 3 février 2005 (BGC p. 203), la députée Catherine Keller-Studer a demandé au Conseil d'Etat un rapport sur l'évolution, le fonctionnement, les besoins et

les difficultés rencontrées dans le domaine des structures d'accueil de la petite enfance. Comme proposé par le Conseil d'Etat, le rapport sur ce postulat a été intégré dans le présent message.

2. NÉCESSITÉ DU PROJET

2.1 Soutien aux familles

Il existe un réel besoin de places d'accueil extrafamilial à des prix abordables. Nous constatons que les changements du mode de vie et des modèles familiaux intervenus ces dernières décennies ont remis en cause la répartition traditionnelle des rôles et des tâches entre les parents. Les familles bénéficient de plus de liberté dans le choix du mode de vie commune: d'une part, le rôle du père qui exerce une activité professionnelle, alors que la mère s'occupe des tâches domestiques et familiales n'est plus la règle. D'autre part, à côté des formes de vie familiale «traditionnelles» réunissant des parents mariés et des enfants, il y a de plus en plus de familles monoparentales, recomposées et de couples non mariés avec des enfants.

Selon les chiffres de l'année 2008 de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), 74,1% des mères vivant en couple exercent une activité lucrative, dont 13% à plein temps. De plus, un grand nombre de mères ne travaillant pas souhaiteraient travailler. Parmi celles qui travaillent, un nombre important souhaiterait augmenter leur taux d'occupation.

Etant donné que la conciliation de la vie professionnelle et familiale n'est de loin pas toujours aisée, voire possible, la fondation d'une famille entraîne souvent une détérioration de la situation financière et amenuise les perspectives de carrière des femmes. Pour cette raison, il arrive même que des couples renoncent à avoir des enfants. Partant, il est particulièrement important de soulager les familles à bas et moyens revenus où les deux parents sont obligés d'exercer une activité lucrative et doivent, de ce fait, trouver une solution de garde.

Aujourd'hui, les parents ont un réel besoin de services professionnels (crèches, assistantes parentales, etc.) pour garder leurs enfants. Partant, le Conseil d'Etat accorde une grande importance aux structures d'accueil extrafamilial qui permettent de mieux concilier la vie familiale et professionnelle et qui peuvent contribuer à améliorer les chances de formation et d'intégration, notamment pour les jeunes issus de la migration ou d'un milieu social défavorisé.

En complément du contexte de la révision de la LStA, il est utile de rappeler que le Grand Conseil a accepté, sur proposition du Conseil d'Etat, une modification de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD). Il a ainsi augmenté de 1500 francs par enfant le montant maximum déductible au titre de frais de garde. Depuis 2010, un montant jusqu'à 6000 francs est déductible du revenu des époux vivant en ménage commun et qui exercent tous les deux une activité lucrative, pour les frais de garde prouvés de chaque enfant à charge âgé de moins de 12 ans. La même déduction est accordée aux personnes seules qui travaillent et qui ont un/des enfants à charge avec qui ils font ménage commun. A partir de l'année 2011, l'âge des enfants donnant droit à la déduction a été augmenté de 12 à 14 ans et le suivi d'une formation par

un parent a été assimilé à l'exercice d'une activité lucrative, ce qui augmente le cercle des familles bénéficiaires.

2.2 Impact économique

S'il est difficile de déterminer le rôle économique précis des structures d'accueil extrafamilial, il est incontestable que les retombées économiques pour la collectivité dépassent le cercle des parents et du personnel des structures d'accueil extrafamilial. En particulier, les contribuables et les entreprises en bénéficient aussi, même si ces bénéfices ne ressortent pas des comptabilités. En effet, l'accueil extrafamilial professionnel des enfants est un investissement rentable.

L'étude de la Conférence latine des bureaux de l'égalité «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte», publiée en 2002, a démontré que les crèches ont des retombées économiques intéressantes, non seulement pour les collectivités publiques, mais aussi pour les personnes privées. Cette étude constate les avantages directs ou indirects suivants:

- La main publique bénéficie de rentrées fiscales et de cotisations sociales plus importantes grâce au travail rémunéré supplémentaire fourni par les parents.
- Elle épargne des dépenses d'aide sociale qui pourraient être dues en l'absence des revenus supplémentaires des ménages.
- Les cotisations sociales supplémentaires payées à l'AVS et au 2^e pilier assurent un revenu plus élevé à la retraite et contribuent à la santé financière des assurances sociales.
- La collectivité bénéficie d'un potentiel de croissance économique plus élevé.
- Les dépenses d'intégration des enfants (ex.: classes spéciales ou d'appui pour allophones) et de santé publique (dépistage précoce de situations à risque) diminuent.
- Les enfants bénéficient d'une meilleure intégration sociale, de mesures de prévention et d'un mode de garde sûr.
- Les familles ont un pouvoir d'achat augmenté grâce à une plus grande participation au marché du travail.

Plus spécifiquement, par rapport aux employeurs et employeuses, cette étude relève les avantages suivants:

- En restant intégrés dans le monde du travail, les parents conservent et développent leur savoir professionnel, ce qui se traduit par l'accès à des emplois plus qualifiés et mieux rémunérés tout au long de la vie active.
- Les entreprises ont accès à un réservoir élargi de travailleurs/travailleuses plus qualifié-e-s. Les coûts relatifs à la rotation du personnel diminuent.
- Celles qui participent aux frais de garde de leurs employé-e-s sont plus attractives en tant qu'employeur et employeuses.
- L'économie régionale bénéficie de la création d'emplois pour le personnel éducatif, d'intendance et administratif.
- Les entreprises profitent d'être installées dans une région plus attractive pour les travailleurs/travailleuses.

Le Conseil d'Etat voit dans ce qui précède la confirmation que les investissements dans les structures d'accueil extrafamilial sont, d'un point de vue du développement économique cantonal, un excellent investissement dans l'avenir.

3. BILAN DE LA LSTA

Avec le recul nécessaire, nous constatons que le canton de Fribourg a fait œuvre de pionnier en la matière avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1997 de la LStA et de son règlement d'exécution. Cette loi a permis une harmonisation de la qualité des structures d'accueil extrafamilial.

En application du principe de l'autonomie communale, les communes sont les principaux exécutants de la loi cantonale (évaluation préalable des besoins, mise à disposition de places d'accueil extrafamilial en nombre suffisant, subventions). L'absence d'un véritable organe distinct de contrôle et de coordination a cependant posé problème.

En amont des présents travaux de révision, les conséquences suivantes de la déficience organisationnelle ont été constatées:

- Insuffisance de la planification: au début des années 2000, seule une minorité des communes avaient procédé à une évaluation du nombre de places d'accueil extrafamilial nécessaires conformément à la LStA. De ce fait, un nombre important de communes ne connaissaient pas les réels besoins de leurs habitantes en matière de places d'accueil extrafamilial. Cette situation aboutit souvent à une carence en structures d'accueil extrafamilial.
- Insuffisance du nombre de structures d'accueil extrafamilial: en 2005, 1907 enfants en âge préscolaire (à l'époque 0–6 ans) sur les 18 498 domiciliés dans le canton étaient inscrits pour une place en crèche du canton. Parallèlement, 401 enfants étaient inscrits sur une liste d'attente. Ce n'est que lors des dernières années que le canton a connu une augmentation significative du nombre de places en crèche.
- Disparité entre les subventions accordées par les différentes communes.
- Inégalité entre les montants payés par les parents.

Le canton de Fribourg a connu ces dernières années une croissance du nombre de places d'accueil en crèche. Le total des places autorisées a passé de 746 unités en 2004 à 818 en 2005, 956 en 2006, 1021 en 2007, 1074 en 2008 pour aboutir à 1159 en 2009 et à 1191 fin 2010. Ces places sont généralement occupées par plusieurs enfants, étant donné qu'un enfant est rarement du lundi au vendredi à la crèche. Dans le même laps de temps, le nombre de structures a quant à lui passé de 24 à 44. En six ans, le canton de Fribourg a donc connu une augmentation de 445 places (+60%) et de 20 structures (+83%). Quant aux familles de jour (assistantes parentales), leur nombre a également évolué. Il a passé de 517 milieux d'accueil surveillés rattachés à une association d'accueil familial de jour en 2005 à 612 en 2009. Cela correspond à une progression de 18% en quatre ans. Viennent s'ajouter à cela les familles de jour non affiliées à une association, mais reconnues par le SEJ. Aujourd'hui, nous répertorions 50 structures d'accueil extrascolaire. De plus, 10 nouveaux projets prévoient d'ouvrir en août 2011. Ceci

dit, si l'évolution va incontestablement dans le bon sens, il convient de rappeler que le taux de couverture adéquat n'est pas encore atteint.

4. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, le Conseil d'Etat a nommé le 15 mai 2007 une commission chargée de procéder à une révision totale de la LStA. Pour la réussite de ce projet de réforme, le Conseil d'Etat a intégré l'ensemble des partenaires (acteurs cantonaux, communaux, prestataires et employeurs) dans les travaux. La commission a été formée des personnes suivantes:

- Anne-Claude Demierre, conseillère d'Etat, Directrice de la santé et des affaires sociales
- Peter Aeby, Association des communes fribourgeoises
- Patrick Audemars, Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour
- Geneviève Beaud Spang, Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille
- Daniel Berset, trésorier d'Etat
- Christophe Chardonens, préfet de la Broye
- Pierre Dessibourg, chef de service-adjoint du Service de l'enseignement obligatoire de langue française
- Christiane Feldmann, Association des communes fribourgeoises
- Nicole Lehner-Gigon, Association fribourgeoise des écoles maternelles
- Jean-Jacques Marti, Union patronale, remplacé le 4 mai 2009 par Jean-Pierre Siggen
- Yves Menoud, Association des communes fribourgeoises
- André Mülhauser, Ville de Fribourg
- Gérald Mutrux, chef du Service des communes
- Stéphane Quéru, chef du SEJ
- Annette Wicht, Fédération des crèches et garderies fribourgeoises

La commission s'est réunie à 10 reprises entre le 29 juin 2007 et le 20 janvier 2010. Elle a en outre formé trois groupes de travail, composés d'une partie des membres pour se pencher sur les questions touchant à l'analyse des tâches, à la répartition des tâches et au financement.

Pour appuyer les travaux, les deux études suivantes ont été menées:

- L'institut INFRAS a été mandaté pour établir les potentiels de demande en structures d'accueil dans le canton de Fribourg. Le potentiel de demande représente la limite supérieure des besoins en structures d'accueil extrafamilial. L'étude repose sur une analyse économétrique de données relevées auprès de 600 ménages avec un enfant âgé de moins de 4 ans. Dans l'interprétation des résultats, il convient d'être attentif au fait que, selon l'expérience faite par de nombreuses communes, le nombre de personnes pouvant s'imaginer faire usage d'une offre est toujours sensiblement plus élevé que celui des personnes qui utilisent effectivement la prestation et qui en paient

le prix. Néanmoins, il ressort de cette étude qu'il serait envisageable pour 51% des ménages fribourgeois avec un enfant de moins de 4 ans de choisir une forme de garde extrafamiliale, s'ils le pouvaient. Au 1^{er} janvier 2009, 54% du potentiel de demande de places en crèche était couvert, alors que le taux de réalisation pour les assistantes parentales est de 46%. Au cours de l'année 2009, 85 nouvelles places en crèche ont été créées et 32 en 2010. A noter également la répartition inégale sur le territoire cantonal: alors que le district de la Sarine couvre 86% de la demande potentielle en crèches, quatre districts ne couvrent qu'un tiers et même moins. En revanche, pour les assistantes parentales, la couverture est supérieure à la moyenne dans la majorité des districts.

- Le professeur Alain Boutat-Ortwein a procédé à une évaluation du coût moyen des structures d'accueil fribourgeoises de la petite enfance. Cette étude a porté sur un échantillon de structures d'accueil équilibré et représentatif du canton de Fribourg (agglomération/périphérie, français/allemand et grande/moyenne/petite). Ainsi, les structures de coûts de cinq crèches, deux écoles maternelles et quatre organisations d'accueil familial de jour (assistant-e-s parentaux) ont été examinées. De manière générale, on peut constater que la structure des facteurs de coûts est similaire à celle d'autres cantons qui ont procédé à une étude comparable. Comme dans les crèches des cantons de Zurich et de Vaud, les frais de personnel constituent à Fribourg le principal facteur de coûts. Néanmoins, à la différence des deux cantons précités, le coût moyen effectif de la prise en charge en crèche de 8 fr. 37 par heure (et de 94 fr. 33 par journée, sans les repas) calculé par le professeur Boutat-Ortwein est clairement inférieur à celui de Zurich (10 fr. 70 par heure et 121 fr. 40 par journée) ou Vaud (10 fr. 60 par heure et 126 fr. 50 par journée). Le taux d'occupation particulièrement élevé des crèches fribourgeoises, atteignant dans plusieurs structures 100%, a manifestement une influence sur les prix. Concernant l'accueil familial de jour, le coût standardisé horaire de l'échantillon s'élève à 7 fr 96. Le fait que l'accueil familial de jour présente quasiment le même coût horaire que les crèches peut surprendre. Néanmoins, cela correspond aux expériences qui ont été faites dans d'autres cantons, notamment à Lucerne.

En date du 25 mai 2010, le Conseil d'Etat a décidé de mettre en consultation un avant-projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial. La participation à la consultation a été très bonne: 110 organismes ont formulé des observations. La démarche consistant à réviser la législation relative aux structures d'accueil extrafamilial a été saluée par l'immense majorité des organismes consultés. La majeure partie des options stratégiques du projet ont également été approuvées (meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle, élargissement du champ d'application aux enfants en école primaire, élargissement des sources de financement, amélioration de l'accessibilité financière). En revanche, le montant de la participation financière de l'Etat ainsi que les conséquences des nouvelles dispositions sur l'autonomie communale ont été remises en question par certains participants à la consultation.

5. IDÉES DIRECTRICES

Le présent projet de loi élargit le champ d'application de la LStA. Il prévoit d'améliorer l'accessibilité financière de l'offre pour les familles par l'introduction d'une participation financière du canton et des employeurs et employeuses, tout en encourageant l'augmentation de l'offre.

5.1 Elargissement du champ d'application

Dans une perspective de simplification de la législation, le présent projet joint les principes régissant l'accueil parascolaire, énoncés dans la loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ, RSF 835.5), à la législation actuelle sur les structures d'accueil de la petite enfance. Ce regroupement se justifie par la nature des prestations ainsi que par l'objectif poursuivi par l'intervention des collectivités publiques. Cela permet de ressortir le domaine de l'accueil extrascolaire de la LEJ qui est avant tout une loi de promotion et de protection de la jeunesse.

L'élargissement à l'accueil extrascolaire se justifie d'autant plus qu'avec l'adoption du concordat HarmoS, une offre appropriée de prise en charge des élèves doit être proposée en dehors du temps d'enseignement, l'usage de cette offre étant facultatif et impliquant en principe une participation financière de la part des titulaires de l'autorité parentale. Les modifications du système scolaire demandaient une analyse des interfaces avec le présent projet de loi. Le projet prévoit, en plus d'une évaluation des besoins, que les horaires de la prise en charge extrascolaire soient aménagés de manière à compléter le mieux possible les horaires scolaires. La nécessité matérielle de cette disposition n'a pas été contestée en consultation. A moyen terme, il conviendra même de tendre vers une coordination globale, portant sur les horaires, les emplacements et les principes de qualité.

5.2 Accessibilité financière

Aux termes de l'article 60 al. 3 de la Constitution cantonale, les prestations d'accueil extrafamilial doivent être accessibles à tous. Pour concrétiser ce principe, le projet de loi demande que la tarification se fasse en fonction de la capacité économique des familles. Cette exigence contraste souvent avec la réalité. La Conférence romande de l'égalité a publié en mars 2009 une étude «Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte». Cette étude mesure l'impact de la fiscalité et du tarif des structures d'accueil de la petite enfance sur l'activité professionnelle des ménages dans les cantons romands. En comparaison avec les autres chefs-lieux cantonaux romands, il s'avère que, pour un couple marié avec un enfant, le revenu disponible à Fribourg est inférieur à celui calculé pour les villes de Sion et de Delémont. Par contre, par rapport aux autres chefs-lieux, les familles avec un revenu annuel de plus de 80 000 francs habitant Fribourg sont avantagées, alors qu'en revanche, pour les revenus de moins de 40 000 francs par conjoint-e, les coûts additionnels de la crèche sont plus élevés à Fribourg qu'ailleurs.

En amont des travaux de la commission, la disparité des tarifs de crèche a été relevée. Cette disparité peut résulter des subventions accordées par les communes (qui peuvent très fortement varier), des différences de coût effectif de la journée et même de la politique tarifaire des structures. De manière générale, les coûts pour l'accueil extrafamilial constituent souvent une charge financière importan-

te pour les parents. Pour répondre aux exigences de la Constitution, une intervention de l'Etat, des communes et des employeurs et employeuses est nécessaire.

5.3 Participation du canton et des employeurs et employeuses

Pour permettre l'introduction de tarifs accessibles, le Conseil d'Etat propose une diversification des ressources de financement:

- Le présent projet propose une participation cantonale forfaitaire de 10% du coût effectif moyen.
- Comme il a été constaté précédemment, une bonne couverture en structures d'accueil extrafamilial permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale a un impact positif sur l'économie. Partant, pour faire participer tous les partenaires de la manière la moins bureaucratique possible au développement de l'offre, l'idée de faire contribuer les employeurs et les employeuses aux coûts des frais de garde par l'introduction d'une participation perçue en même temps que les allocations familiales a été examinée dès le début des travaux en 2007. Une discussion a eu lieu avec les milieux patronaux à ce sujet. La contribution de 0,4% est intégrée au projet.

La diversification des ressources est destinée à décharger les parents et non pas les communes. Ainsi, l'apport de 9 fr. 43 de l'Etat ainsi que de 8 fr. 60 des employeurs et des employeuses (selon les chiffres 2009) doit être répercuté sur les barèmes tarifaires. L'autonomie des structures et des communes en matière de tarification laisse cependant la possibilité d'utiliser cette subvention pour une baisse linéaire ou pour instaurer un barème dégressif plus social.

5.4 Augmentation de l'offre en général

Aujourd'hui, le potentiel de demande de places d'accueil extrafamilial calculé dans l'étude *INFRAS* est différemment couvert selon les districts. Vu que la couverture en places d'accueil extrafamilial dans le canton est en constante amélioration, il convient de renforcer cette tendance positive par des mesures concrètes.

Différents partenaires ont souhaité que l'Etat formule un objectif quantitatif en matière de places d'accueil extrafamilial. Le calcul de cet objectif pose un défi méthodologique majeur. L'objectif quantitatif formulé doit correspondre au besoin estimé à moyen terme. Le potentiel de demande calculé dans l'étude *Infras* ne peut pas être pris tel quel comme indicateur du besoin, car l'expérience démontre clairement que le nombre de personnes qui peuvent s'imaginer utiliser une prestation d'accueil extrafamilial est toujours plus élevé que le nombre de personnes qui s'engagent effectivement à utiliser et à payer la prestation. Pour les crèches, une simple addition des listes d'attente livrerait des résultats encore plus faux, car un enfant peut figurer sur plusieurs listes d'attentes et, si une place a été trouvée, rien ne garantit que cet enfant soit radié de l'ensemble des listes d'attente.

Dans la mesure où le canton compte environ 14 400 enfants en âge préscolaire, qu'une place autorisée en crèche, ouverte du lundi au vendredi, permet de prendre en charge en moyenne 2,5 enfants (car, le plus souvent les enfants font deux jours en crèche par semaine) et que l'étude *Infras* relève un potentiel de demande de 35%, en admettant que 75% des demandeurs potentiels utilisent

effectivement une place, le nombre de places nécessaires se monterait à 1512, ce qui permet de prendre en charge 3780 enfants en crèche. Avec le présent dispositif, cet objectif sera atteint vers la fin 2014. Pour les assistant-e-s parentaux, nous constatons que les associations faïtières d'assistant-e-s parentaux ne connaissent quasiment pas de listes d'attente et qu'une offre suffisante existe dans l'ensemble du canton. Partant, il faut admettre que l'offre actuelle permettant de prendre en charge environ 1280 enfants d'âge préscolaire couvre *grosso modo* les besoins. Sur la base de ce qui précède, 5060 enfants en âge préscolaire seraient pris en charge d'ici 2014.

Il est prévu que l'Etat veille à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil en tenant compte de l'évolution démographique. En collaboration avec les prestataires et les communes, il en recense l'offre. En généralisant le principe d'évaluation des besoins, la loi met en marche un processus tendant à répondre aux besoins en places d'accueil extrafamilial dans l'entier du canton. Cela contribue à l'égalité de traitement des familles dans toutes les communes. De plus, par l'introduction d'une participation cantonale forfaitaire de 10% du coût effectif moyen des structures d'accueil préscolaire et de la contribution des employeurs et des employeuses, le Conseil d'Etat souhaite donner un signal positif, faciliter la création de nouvelles structures et inciter à la mise en œuvre de projets de crèche, tout en consolidant l'offre actuelle.

L'élargissement de l'offre ne se limite pas aux mesures proposées dans la présente loi. En termes d'appui et de conseils aux communes et structures qui le souhaitent, le canton de Fribourg dispose, depuis 2008, d'une personne responsable de la coordination de l'accueil extrafamilial. De plus, le canton a fait développer des outils pour évaluer les besoins. Ces outils sont mis gratuitement à disposition des communes intéressées. Pour l'accueil extrascolaire, suite à l'acceptation de la motion Burgener Woeffray/Roubaty (M1083.09), le Conseil d'Etat va présenter un projet de modification de la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation et devra, suite à cela, modifier le règlement du 4 juillet 2006 en y intégrant le subventionnement de locaux spécifiques pour les accueils extrascolaires.

5.5 Augmentation de l'offre par l'institution d'un Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire

Donnant suite aux remarques émises lors de la consultation en été 2010 demandant une participation financière de l'Etat à l'accueil extrascolaire, le Conseil d'Etat propose, sous forme de mesure transitoire, un programme d'impulsion à la création de places d'accueil extrascolaire sur une durée de trois ans. De manière générale, le canton souhaite introduire le dispositif le moins compliqué possible. La Confédération a déjà pratiqué avec succès un système de subventionnement par place d'accueil extrafamilial nouvellement créée. Il serait donc judicieux de s'inspirer de cette expérience. Dès lors, le Conseil d'Etat propose de verser une subvention de 3000 francs pour chaque place créée à partir de la rentrée scolaire 2011. Pour les structures qui ne proposent pas une prise en charge complète, la subvention sera réduite proportionnellement (prise en charge complète: 225 jours d'exploitation par année, 3 blocs horaires par jour et 5 jours par semaine). Les questions liées au fonctionnement se-

ront précisées dans le règlement à édicter par le Conseil d'Etat.

5.6 Développement durable

Selon l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution cantonale, le développement durable est un but de l'Etat. Pour concrétiser ce but, l'avant-projet soumis en consultation a fait l'objet d'une analyse et d'une discussion avec un groupe d'experts composé de la responsable cantonale du développement durable et de représentants de la DEE et de la DAEC. Il ressort de cet audit que ce projet améliore les conditions cadre pour l'économie: en permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale il met à disposition plus de personnel qualifié.

Plusieurs aspects opérationnels touchant à l'environnement et au social n'ont pas pu être évalués, car ils se situent à un niveau inférieur dans la hiérarchie des normes. D'un point de vue environnemental, le projet décentralise les structures d'accueil (prestations de proximité) et diminue les kilomètres parcourus. La DSAS, qui conseille les initiateurs de projets lors de la création des structures, pourrait intégrer des aspects environnementaux (accessibilité, mobilité douce, aménagements extérieurs naturels) dans ses conseils.

Du point de vue social, ce projet renforce clairement l'intégration et la cohésion sociale pour les enfants et les parents, ainsi que pour les personnes en situation d'handicap. Le système de financement permet une meilleure accessibilité financière. L'égalité des chances se trouve renforcée par la mixité sociale dans les accueils et l'égalité hommes/femmes par l'accès au travail. Le processus d'élaboration du projet a été participatif au moyen d'une commission intégrant les acteurs principaux. Plusieurs communes craignent une perte d'autonomie liée notamment à l'obligation d'évaluer les besoins et de planifier l'offre.

5.7 Examen de la fondation pour l'accueil extrafamilial

Lors des travaux, la commission a examiné différents modèles cantonaux et, en particulier, celui du canton de Vaud qui a institué une fondation pour l'accueil de jour des enfants. Cette fondation est chargée de favoriser et soutenir le développement de places d'accueil et d'octroyer, par l'intermédiaire de réseaux régionaux d'accueil de jour, des subventions afin d'instituer une offre suffisante et financièrement accessible sur tout le territoire du canton. Elle est gérée par un Conseil de fondation composé de représentant-e-s de l'Etat, des communes, des organisations économiques, d'une «Chambre consultative» ainsi que d'une présidente. En plus du subventionnement des nombreux réseaux d'accueil de jour régionaux et locaux, la fondation assume des missions diverses et variées. Il s'agit de l'évaluation des besoins en matière d'accueil de jour et de l'adéquation entre l'offre et la demande en matière d'accueil de jour, de la coordination du développement de l'offre en matière d'accueil de jour, notamment en fixant des objectifs, de la reconnaissance des réseaux d'accueil de jour et du développement de l'accueil d'urgence. L'idée de créer une fondation chapeautant de nombreux réseaux régionaux, comme cela se fait dans le canton de Vaud, a été rejetée par l'ensemble des partenaires fribourgeois membres de la commission. Ce modèle ne correspond pas aux besoins dans le canton de Fribourg. Partant, cette piste a été abandonnée. Les

retours de la consultation ont clairement démontré que ce choix était judicieux, car, à deux exceptions près, l'ensemble des organismes consultés souscrivent au choix de ne pas instituer une fondation sur le modèle de ce qui se pratique dans le canton de Vaud.

6. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

6.1 Droit international

Le 27 mars 1997, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant. L'article 18 al. 3 de cette Convention précise que «Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises». Par le présent projet de loi, le Conseil d'Etat propose un instrument complémentaire qui renforce les efforts des acteurs publics cantonaux et communaux.

6.2 Droit fédéral

Aux termes de l'article 116 de la Constitution fédérale, la Confédération peut fournir des prestations de soutien en faveur des familles. En application de cette disposition, la Confédération octroie, dans la limite des crédits ouverts, des aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour les enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation (art. 1 de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, entrée en vigueur le 1^{er} février 2003).

De plus, la Confédération impose des exigences dans le domaine de la surveillance du placement d'enfants en dehors du milieu familial. L'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE; RS 211.222.338), actuellement en révision, qui se fonde sur l'article 316 du Code civil (CC) régit le placement d'enfants. En vertu de l'article 13 OPEE, les institutions qui accueillent régulièrement durant la journée plusieurs enfants de moins de 12 ans sont soumises à autorisation. Il appartient au canton d'édicter les dispositions d'application. Par le présent projet, le canton se donne une base légale pour mettre en œuvre ce principe d'autorisation dans le domaine de l'accueil de jour extrafamilial.

En dehors des domaines très spécifiques que sont l'incitation à la création de places d'accueil et la surveillance du placement d'enfants, c'est aux cantons qu'il incombe de légiférer sur le soutien aux structures d'accueil extrafamilial. Par la présente loi, le canton exerce les compétences qui lui reviennent.

6.3 Constitution cantonale

Aux termes de l'article 60 al. 3 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004, l'Etat organise en collaboration avec les communes et les particuliers un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous.

L'Etat a la responsabilité de la mise en place d'un système d'accueil de la prime enfance, et ce en collaboration

avec les communes et les particuliers. S'agissant de l'aspect financier, la Constitution cantonale mentionne uniquement que les «*prestations doivent être financièrement accessibles à tous*». Ce critère d'accessibilité implique un système de subventionnement, mais sans qu'il ne soit précisé à qui il appartient d'en assumer le financement. Néanmoins, dans la mesure où l'Etat, les communes et les particuliers sont appelés à intervenir dans l'organisation de l'accueil de la petite enfance, il leur appartiendrait logiquement d'en assumer, à tout le moins en partie, les charges financières y relatives.

7. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

L'article 1 détermine le but de la loi. Ce but consiste en un résultat quantitatif et qualitatif. La loi garantit un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et professionnelle, et ce sur tout le territoire cantonal. Dans l'esprit d'une égalité de traitement qui réponde aux besoins locaux, la loi harmonise la planification, tout en admettant que les besoins puissent être différents d'une région à l'autre.

La loi assure la qualité des prestations et l'accessibilité financière. Pour réduire les charges financières des parents et faciliter ainsi l'accès aux familles, elle propose de nouveaux modes de financement (Etat et employeurs/employeuses), qui s'ajoutent aux participations des parents et – très souvent – des communes (art. 8ss).

Le champ d'application de la loi est défini à l'article 2. Le critère de l'âge jusqu'à 12 ans de la LStA a été remplacée par la fin de la scolarité en école primaire. Cette modification a été retenue pour éviter que des élèves ayant redoublé une année scolaire soient pénalisés. Cette réflexion pratique a primé sur les arguments plus formels tendant à garder la limite à 12 ans comme le prévoient la majorité des législations des cantons voisins.

Pour exercer leur activité, les structures d'accueil doivent être au bénéfice d'une autorisation. L'élément de l'ouverture à la journée a été introduit pour délimiter le champ d'application de la présente loi avec d'autres domaines, notamment avec les parents nourriciers. La structure doit être ouverte à tous les enfants, sans distinction.

L'ancienne LStA n'était pas applicable aux structures d'accueil extrafamilial qui n'étaient pas ouvertes à tous les enfants, sans distinction de nationalité, d'appartenance ethnique ou religieuse ainsi qu'à celles poursuivant un but lucratif. Ces restrictions ne se justifient plus. Exclure une structure à but lucratif de la présente loi impliquerait aussi l'exclure de la surveillance, ce qui serait contraire au droit fédéral et à l'esprit de la présente loi. Elles ont été supprimées. La nouvelle loi se limite à exclure cette catégorie de structures du subventionnement cantonal et de la contribution des employeurs et employeuses (art. 9). Les communes quant à elles peuvent, mais ne doivent pas soutenir ces structures.

Les articles 3 et 4 définissent des notions essentielles de la présente loi. Dans le but d'harmoniser les terminologies au niveau fédéral, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont élaboré une terminologie commune. Avec l'introduction de cette terminologie et son utilisation dans la présente loi, le canton de Fribourg contribue à établir une terminologie harmonisée au ni-

veau fédéral. Les listes des **articles 3 et 4** ne sont pas exhaustives, elles se limitent aux types des structures d'accueil extrafamilial les plus fréquents.

La notion de famille de jour est équivalente à celle d'assistant-e parental-e, généralement utilisée à Fribourg. Sous la notion d'atelier d'éveil, il faut entendre toutes les formes de prise en charge qui ne sont pas conçues pour décharger véritablement les parents, mais pour élargir le cercle et le monde de l'enfant et lui donner l'occasion de se socialiser. Il ne s'agit donc pas de prestations visant à concilier la vie professionnelle et familiale.

L'**article 5** instaure un principe de coordination entre les horaires scolaires et les horaires de prise en charge extrascolaire. L'application de cette disposition doit se faire dans le cadre d'une réflexion sur les interfaces entre la prise en charge scolaire et extrascolaire, portant sur une coordination globale et sur les emplacements et les principes de qualité.

Les compétences communales ainsi que les droits et devoirs des communes sont énumérés à l'**article 6**. Comme dans la LStA en vigueur, les communes assument un rôle prépondérant en la matière. Les communes et associations de communes sont tenues de faire périodiquement une évaluation des besoins en structures d'accueil extrafamilial tenant compte de l'évolution de la population et de subventionner ces structures. Le principe d'une évaluation périodique des besoins ne constitue pas une nouveauté par rapport à l'article 8 al. 3 LEJ et ses modalités d'application à l'article 11 REJ.

Les communes sont libres de remplir cette tâche elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres communes. Cette évaluation porte sur le nombre et le type de places d'accueil extrafamilial nécessaires pour couvrir les besoins. Au minimum, elle porte sur le besoin en structures permettant de concilier la vie familiale et professionnelle, à savoir tant sur les crèches que sur les familles de jour. Certaines structures ont pour but premier de socialiser les enfants. Les écoles maternelles entrent par exemple dans cette catégorie. Leur apport à la socialisation fait également l'objet de l'examen effectué par les communes. En principe, cette évaluation doit se faire une fois par législature. L'ampleur de l'engagement communal pour soutenir des places d'accueil extrafamilial dépend des résultats de l'évaluation des besoins. Les communes qui le souhaitent ont la possibilité de s'adresser à la coordinatrice ou au coordinateur cantonal en matière d'accueil extrafamilial qui peut fournir gratuitement des outils d'évaluation ou donner des conseils pour l'évaluation. Le recours à ce soutien est naturellement facultatif pour les communes.

Les communes choisissent librement leur mode d'intervention: elles peuvent créer des structures d'accueil extrafamilial ou passer des conventions avec des structures d'accueil extrafamilial privées autorisées ou avec des associations faïtières telles que les associations de familles de jour. Ces conventions peuvent avoir pour objet l'ensemble ou une partie des places d'une structure. Elles peuvent notamment prévoir un droit d'accès des communes aux comptes, budgets et rapports annuels de la structure. Si elles le souhaitent, les communes peuvent également confier des tâches de coordination ou de conseils à des tiers. Au besoin, l'Etat peut même élaborer des modèles de conventions.

Certaines conventions soulèvent des questions quant à la protection des données, notamment en ce qui touche aux

dispositions relatives au transfert de données sensibles. Les principes applicables sont ceux énoncés dans la législation sur la protection des données. Ainsi, les listes mentionnant les enfants résidant dans une commune ne sauraient être que transmises d'une structure à une commune, si la commune en a besoin pour remplir une tâche définie par la loi comme p. ex. pour recenser l'offre dans le cadre de l'évaluation du besoin. La transmission de listes comprenant des revenus imposables ne serait licite que dans les cas où la commune participe au financement d'un barème social basé sur le revenu imposable et leur utilisation reste strictement limitée à cette fin.

L'extension de l'intervention de l'Etat trouve son fondement dans l'**article 7**. Les structures d'accueil doivent bénéficier d'une autorisation pour exercer leur activité. Actuellement, les autorisations sont délivrées par le SEJ qui exerce également la surveillance. L'obligation d'annoncer découle de l'OPEE, actuellement en révision. Selon cette ordonnance, les crèches et les garderies sont soumises à autorisation, alors que les assistant-e-s parentaux qui accueillent des enfants contre rémunération doivent annoncer leur activité. Cette obligation de l'OPEE ne touche pas les grands-parents et les proches qui interviennent ponctuellement. L'**article 7 al. 3** met en œuvre les dispositions de l'OPEE en confiant à l'Etat la responsabilité d'assumer ces tâches découlant de la législation fédérale.

Les principes fondamentaux liés au financement parental se trouvent à l'**article 8**. Les parents participent aux frais de garde. Pour rendre les structures d'accueil extrafamilial financièrement accessibles, ce qui est une condition pour le soutien financier de l'Etat et des employeurs et employeuses, la présente loi confirme le principe de la tarification en fonction de la capacité économique. La capacité économique se compose du revenu de la famille et des charges (notamment la grandeur du ménage). Il en découle notamment que les tarifs devraient, en principe, prévoir des rabais pour les fratries. En application de la liberté économique, une structure peut appliquer des tarifs qui ne répondent pas à cette exigence. Cependant, dans ce cas de figure, elle ne peut pas bénéficier du soutien financier de l'Etat et des employeurs et employeuses, et l'offre qu'elle génère n'entre pas dans la catégorie des offres d'accueil extrafamilial que les communes peuvent intégrer dans leur évaluation. L'al. 2 confirme le principe selon lequel les barèmes de tarifs facturés aux parents sont établis par les structures d'accueil extrafamilial. Les communes quant à elles peuvent exercer leur influence sur la tarification lors de l'établissement de conventions avec les structures. Dans le but de répondre aux besoins en matière de places financièrement accessibles, les communes peuvent même lier l'octroi d'une subvention à l'introduction d'un barème déterminé. Pour améliorer la transparence, il est envisageable que l'Etat publie les différentes grilles tarifaires sur internet.

La nouvelle loi instaure à l'**article 9** une participation financière de l'Etat pour les structures d'accueil préscolaire dûment autorisées qui permettent la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Il en va de même pour les prestations des structures d'accueil destinées aux enfants fréquentant l'école enfantine, dans la mesure où elles sont complémentaires aux horaires d'école enfantine. Cela implique que le soutien public aux autres structures, et notamment aux accueils extrascolaires, aux écoles maternelles et aux ateliers de jeux, relève de la sphère de compétence communale.

Le traitement privilégié des places d'accueil permettant la conciliation de la vie professionnelle et familiale trouve son fondement dans la Constitution cantonale. En effet, l'article 60 al. 3 de la Constitution cantonale fait partie du titre IV intitulé «Tâches publiques» et, plus particulièrement, des dispositions relatives aux familles, dont l'article 59 pose les principes. Selon l'article 59 al. 2, l'Etat a pour tâche de développer une politique familiale globale dont un des aspects est la création de conditions-cadres permettant de concilier la vie professionnelle et la vie familiale. L'article 60 al. 3 de la Constitution en constitue une mesure d'application. Le canton joue donc un rôle moteur dans l'élaboration et l'exécution d'une politique familiale dite globale. Ce rôle clef justifie une participation financière du canton dans ce domaine. Des motifs économiques militent également en faveur de cette interprétation.

La différenciation entre l'accueil préscolaire et l'accueil extrascolaire se fonde sur l'article 60 al. 3 de la Constitution cantonale. Selon cet article, l'Etat doit organiser, en collaboration avec les communes et les particuliers, un accueil de la prime enfance. En revanche, il a la possibilité de mettre sur pied un accueil extrascolaire. Suite à la consultation, les compétences des communes ont été revalorisées, afin de compenser le fait qu'elles supportent la majeure partie des coûts des pouvoirs publics. De plus, subventionner p. ex. 10% du coût moyen des accueils extrascolaires, présuppose que l'Etat puisse évaluer un coût moyen pour les différents types de prestation (Mittagstisch, modules avant l'école ou l'après-midi, etc.). Pour cela il faudrait d'abord standardiser les prestations fonctionnant avec des bénévoles ou des professionnels. Cependant, des directives contraignantes comme celles appliquées aux crèches remettraient en cause l'autonomie communale.

Le mode de répartition a été retenu en raison de la simplicité de son application. La participation de l'Etat est fixée annuellement dans le budget de l'Etat. L'alinéa 4 a été introduit pour ne pas détériorer la situation des familles avec des enfants fréquentant l'école enfantine. Avec la LStA en vigueur, ces enfants étaient dans le champ des accueils de la prime enfance. La complémentarité doit permettre la conciliation de la vie professionnelle et familiale des parents. La Direction peut édicter des directives pour préciser cette notion de complémentarité.

Le montant effectif correspondant à 10% sera calculé sur la base du coût moyen ressortant de l'étude du professeur Boutat-Ortwein. Il sera régulièrement adapté. Le taux de 10% du coût moyen des structures a été critiqué en consultation par certains participants. Cependant, le Conseil d'Etat propose de le maintenir, car il permet de respecter ce qui a été prévu dans le plan financier. Si ce taux devait être revu à la hausse, il est important de rappeler que, selon l'article 21 al. 2 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub; RSF 616.1), lorsque le total des subventions nettes de fonctionnement prévues au budget atteint 41% du total du produit de la fiscalité cantonale, le Conseil d'Etat doit proposer au Grand Conseil des modifications législatives en matière de subventionnement. Or, tout porte à croire que cette limite sera atteinte dès le prochain budget. Cela signifie que toute extension du subventionnement proposé plus haut devra être compensée dans un autre domaine de subventionnement.

Enfin, il est à relever que l'introduction d'un système de bons de garde, comme le prévoit un modèle pratiqué notamment à Lucerne ou dans certaines grandes villes

allemandes, ne répond pas aux nécessités du terrain fribourgeois. Elle priverait l'Etat de ses moyens de pilotage et compliquerait la mise en œuvre par la multiplication des interlocuteurs.

L'article 10 introduit une participation financière de la part et à charge des employeurs et employeuses. Cette contribution se monte à 0.4 pour-mille des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales, ce qui constitue la moitié de ce que le canton de Vaud perçoit auprès des employeurs et des employeuses. Afin d'éviter aux employeurs et aux employeuses un effort administratif supplémentaire, la contribution serait encaissée en même temps que la cotisation pour les allocations familiales. Elle est versée à l'Etat, qui procède à une répartition entre les structures selon la même clé que son propre soutien financier, conformément à l'article 9. Pour l'exercice 2009, la participation générerait des recettes de 2 680 000 francs qui permettraient de prendre en charge 9% du coût moyen des prestations pour le secteur préscolaire. Une plate-forme d'information est instituée pour renforcer le partenariat entre les pouvoirs publics et l'économie privée ainsi que pour assurer un suivi. Cette mission pourrait également être confiée à une commission qui exerce déjà d'autres tâches.

Le subventionnement communal est régi à l'article 11. Il porte tant sur les structures permettant la conciliation de la vie professionnelle et familiale telles que les crèches, assistants parentaux et les accueils extrascolaires et peut aussi inclure des écoles maternelles ou autres ateliers d'éveil qui apportent un plus en matière de développement des enfants. Les montants et les modalités du subventionnement sont déterminés dans les conventions signées par les communes et les prestataires. Néanmoins, dans le but d'aboutir à des prestations financièrement accessibles, il conviendra de tenir compte de la grille de référence publiée par la Direction de la santé et des affaires sociales. Cette solution laisse une large autonomie aux communes pour déterminer leur participation.

Afin de pouvoir déterminer et vérifier le montant de subventions (qui peut varier selon le revenu des parents), les communes doivent pouvoir accéder à certaines données sensibles, notamment de nature financière. La transmission de ces données n'est admise que dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement de la tâche. Pour le reste, il convient d'appliquer les règles du Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA) et de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD).

Le soutien financier de l'Etat et des employeurs et des employeuses est uniquement accordé si la structure d'accueil remplit les conditions énumérées à l'article 12. Les communes quant à elles sont libres d'accorder un soutien financier à d'autres structures. La structure doit couvrir un besoin avéré et répondre à une demande effective. De manière générale, une crèche affichant un taux d'occupation élevé est réputée couvrir un besoin avéré et répondre à une demande effective. La structure doit proposer une prise en charge permettant de concilier la vie familiale et professionnelle des parents. Pour répondre à ce critère, il est nécessaire que la prise en charge soit régulière et que les temps d'ouverture soient élargis. Il n'est pas prévu d'harmoniser la comptabilité des structures. Par contre, les principes généralement reconnus de la clarté et de la transparence constituent des standards minimaux à respecter impérativement. Conformément à l'article 60 al. 3 de la Constitution cantonale, le prix fac-

turé aux parents doit être financièrement accessible. Le présent projet ne propose ni une uniformisation, ni une harmonisation des tarifs. Par contre, il est prévu que la Direction de la santé et des affaires sociales publie une grille de référence établie en fonction de pourcentages du prix de la prestation, après déduction de la participation de l'Etat et des employeurs et employeuses. Le tarif le plus haut ne dépasse pas le prix coûtant de la prestation, après déduction des subventions de l'Etat et de la participation des employeurs et des employeuses. Une structure qui s'éloigne de manière significative de cette grille de référence ne peut pas prétendre à un soutien financier de l'Etat et des employeurs et des employeuses. Un prix minimal est déterminé, le principe étant que l'Etat et les employeurs et des employeuses n'interviennent que subsidiairement aux parents.

La structure doit être gérée par une collectivité publique, une association ou une fondation à but non lucratif. Le but de la participation de l'Etat et des employeurs et des employeuses est de faciliter l'accès aux prestations et non pas de permettre dégager des bénéfices autres que ceux nécessaires au bon fonctionnement durable de la structure. Cependant, il est évident qu'une structure d'accueil d'entreprise sans personnalité juridique distincte ne pourrait pas être soumise à cette exigence. Dans ces cas, il suffit que seule l'activité d'accueil extrafamilial ne génère pas de bénéfices.

L'article 13 constitue une base légale pour le soutien à apporter à l'accueil extrafamilial d'un ou d'une enfant dont l'état exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap.

Les articles 14 et 15 de la loi règlent la question de la formation de base et du perfectionnement du personnel éducatif. Ces dispositions consolident le statu quo qui fait ses preuves. Suite à l'évolution des voies de formation, il reste deux types de situations qui sont à la charge de ces fonds: la formation des coordinateurs et coordinatrices de l'Accueil familial de jour et le soutien à la formation des directeurs et directrices de crèches. Les coûts liés aux apprentissages ne sont pas touchés par ces dispositions. Cette matière est régie par les dispositions générales sur la formation professionnelle.

L'article 16 règle la question des voies de droit. Les décisions du Service de l'enfance et de la jeunesse sont sujettes à recours auprès de la Direction de la santé et des affaires sociales. Les décisions de la Direction sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal. En ce qui concerne les décisions des communes, ces dernières peuvent être contestées par la voie prévue à l'article 153 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes: toute décision prise par le conseil communal envers un-e administré-e ou une personne membre du personnel communal peut, dans les trente jours, faire l'objet d'un recours au préfet. Lorsqu'une telle décision émane d'un organe subordonné au conseil communal ou d'un-e délégué-e de tâches communales, l'intéressé-e peut adresser, dans les trente jours, une réclamation au conseil communal. Lorsqu'un règlement communal le prévoit, une décision du conseil communal est sujette, dans les trente jours, à réclamation préalable auprès du conseil communal lui-même. L'évaluation des besoins n'est pas une décision au sens de l'article 4 CPJA et n'est, de ce fait, pas sujette à recours pour les structures. La voie de droit applicable pour les subventions se définit en fonction de la nature de la convention entre la structure et la commune. S'il s'agit

d'un contrat de droit administratif, c'est la voie prévue par le CPJA qui s'applique.

L'article 17 institue le Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire. Ce fonds est contrôlé annuellement par l'Inspection des finances. Il est limité dans le temps et fait dès lors l'objet d'une disposition transitoire. Les détails seront réglés au niveau de l'ordonnance.

Par l'adoption de la présente loi, la LStA devient obsolète, son contenu étant repris et adapté aux nouvelles circonstances. L'élargissement du champ d'application aux accueils extrascolaires rend nécessaire l'abrogation de l'article 8 al. 2 et 3 de la LEJ.

8. INCIDENCES FINANCIÈRES

Avec le présent projet de loi, l'Etat sera appelé à soutenir financièrement les crèches et les familles de jour dûment autorisées. La participation de l'Etat se monte à 10% du coût moyen des structures subventionnées. Sur la base des chiffres fournis par l'évaluation du coût moyen des structures d'accueil fribourgeoises de la petite enfance faite par le Prof. Alain Boutat-Ortwein (94 fr. 33 la journée en crèche et 7 fr. 96 l'heure en famille de jour) et des heures effectuées (1191 places en crèches autorisées au début 2011, ouvertes 230 jours par année, et 534 000 heures de garde en famille de jour), les coûts peuvent être estimés à 2 584 000 francs pour le subventionnement des crèches et à 430 000 francs pour l'accueil familial de jour. Ces chiffres correspondent à ce qui a été prévu dans le plan financier. Ils sont cependant appelés à évoluer en fonction de l'augmentation de l'offre et d'une réévaluation ultérieure du coût standard des prestations. S'ajoute à cela le subventionnement pour les prestations d'accueil complémentaires aux horaires d'école enfantine qui se situera, une fois que l'offre répondra aux besoins, entre 500 000 et 600 000 francs par année.

En qualité d'employeur avec, à la date d'entrée en vigueur, une masse salariale dépassant 1 200 000 000 francs, soumise à contribution de 0,4%, l'Etat de Fribourg sera appelé à verser environ 500 000 francs.

Pour les trois années à venir, selon le trend actuel, entre 80 et 150 places d'accueil extrascolaire seront créées par année, donc, en moyenne environ 115 par année. Le Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire devrait donc être doté d'un million de francs.

Sur la période de cinq ans correspondant au calcul des dépenses périodiques au sens de la loi sur les finances et en prenant en considération une progression annuelle des coûts de l'ordre de 5% pour l'augmentation du nombre de places d'accueil et de 3% pour la hausse des coûts des prestations, le coût de la loi proposée s'établira à environ 24 millions de francs pour l'Etat.

Pour le reste, le projet maintient les prestations de l'ancienne loi (surveillance des milieux d'accueil, formation) ou concrétise la mise en œuvre d'un droit fédéral (prise en charge particulière notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap).

9. RÉFÉRENDUM

La présente loi est sujette au référendum législatif et au référendum financier facultatif.

Pour le calcul du montant déterminant pour le référendum financier obligatoire, comme il s'agit d'une nouvelle dépense périodique, il convient de tenir compte des cinq premières années d'application de la loi (cf. art. 25 LFE). Tenant compte de l'extension de l'offre (la probable progression du nombre de places en crèche de 1191 à 1510) et de la participation que l'Etat verserait en qualité d'employeur, la question du référendum financier obligatoire ne se pose pas.

BOTSCHAFT Nr. 238 1. März 2011 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)**

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

- 1. Einführung**
- 2. Notwendigkeit des Entwurfs**
 - 2.1 Unterstützung der Familien
 - 2.2 Wirtschaftliche Folgen
- 3. Bilanz BEG**
- 4. Vorarbeiten**
- 5. Leitideen**
 - 5.1 Ausdehnung des Anwendungsbereichs
 - 5.2 Finanzielle Tragbarkeit
 - 5.3 Beitrag des Kantons und der Arbeitgebenden
 - 5.4 Ausbau des Angebots im Allgemeinen
 - 5.5 Ausdehnung des Angebots durch die Schaffung eines kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen
 - 5.6 Nachhaltige Entwicklung
 - 5.7 Eine Stiftung für die familienergänzende Betreuung?
- 6. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht**
 - 6.1 Internationales Recht
 - 6.2 Bundesrecht
 - 6.3 Kantonsverfassung
- 7. Erläuterung der Bestimmungen**
- 8. Finanzielle Auswirkungen**
- 9. Referendum**

1. EINFÜHRUNG

Am 28. September 1995 verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (BEG; SGF 835.1). Mit diesem Gesetz konnte einer Reihe von Herausforderungen entsprochen und die sehr unterschiedliche Praxis bis zu einem gewissen Masse vereinheitlicht werden. Das Gesetz hatte aber auch seine Grenzen. Es waren namentlich die ungleiche Verteilung auf dem Kantonsgebiet und die

zuweilen zu hohen Preise zu Lasten der Eltern, die den Kanton dazu veranlasst haben, etwas zu unternehmen.

In der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, insbesondere in Artikel 60 Abs. 3, wurden die Grundsteine für die Reformarbeiten gelegt und vom Freiburger Volk bestätigt. Gemäss der dort enthaltenen Bestimmung basiert die Organisation der Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder auf einer Zusammenarbeit zwischen Staat, Gemeinden und Privaten. Ausserdem müssen die Leistungen für alle finanziell tragbar sein. In Bezug auf die ausserschulische Betreuung überträgt die Kantonsverfassung dem Staat zwar das Recht, aktiv einzugreifen, verpflichtet ihn jedoch nicht dazu.

Mit ihrem am 16. Dezember 2004 (TGR S. 1873) eingereichten und am 3. Februar 2005 begründeten (TGR S. 203) Postulat verlangte Grossrätin Keller-Studer vom Staatsrat einen Bericht über die Entwicklung, die Funktionsweise, die Bedürfnisse und die Schwierigkeiten im Bereich Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Gemäss Vorschlag des Staatsrates wurde der Bericht zu diesem Postulat in die vorliegende Botschaft integriert.

2. NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

2.1 Unterstützung der Familien

Es besteht ein tatsächlicher Bedarf an erschwinglichen familienergänzenden Betreuungsplätzen. Durch die veränderten Lebensweisen und die neuen Familienmodelle ist die traditionelle Rollenverteilung der Eltern in den vergangenen Jahrzehnten ins Wanken geraten. Heute hat eine Familie die Wahl zwischen verschiedenen Arten des Zusammenlebens: Zum einen bildet das Muster, wo der Vater einer Erwerbstätigkeit nachgeht und die Mutter sich um Haushalt und Familie kümmert, nicht mehr die Regel. Zum anderen gibt es – neben dem «traditionellen» Familienmodell verheiratete Eltern mit Kindern – immer mehr Einelternfamilien, Patchworkfamilien oder auch unverheiratete Paare mit Kindern.

Zahlen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) von 2008 zufolge sind 74,1% der Mütter in Paarhaushalten erwerbstätig, 13% davon vollzeitlich. Darüber hinaus würde ein grosser Teil der erwerbslosen Mütter eigentlich gerne eine Erwerbstätigkeit ausüben. Von denen, die berufstätig sind, würde eine hohe Anzahl gerne ihren Beschäftigungsgrad erhöhen.

Weil die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie bei Weitem kein leichtes, wenn nicht sogar ein unmögliches Unterfangen ist, hat die Familiengründung oftmals eine Verschlechterung der Finanzlage zur Folge; ausserdem mindert sie die Karriereaussichten der Frauen. Aus diesen Gründen verzichten einige Paare sogar auf Kinder. Es ist deshalb besonders wichtig, dass Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen, wo beide Elternteile eine Berufstätigkeit ausüben müssen und folglich auch eine Lösung für die Betreuung ihrer Kinder finden müssen, unterstützt werden.

Heutzutage sind Eltern für die Betreuung ihrer Kinder auf professionelle Dienstleistungen angewiesen (Krippen, Tagesfamilien usw.). Folglich misst der Staatsrat familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und die Chancen auf Ausbildung und Integration erhöhen, grosse

Bedeutung zu, namentlich auch für Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwachen Milieus.

In Ergänzung zum Kontext der BEG-Revision ist zu bemerken, dass der Grosse Rat, auf Antrag des Staatsrates, eine Änderung am Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) vorgenommen hat. Dabei wurde der abziehbare Höchstbetrag für die Betreuungskosten um 1500 Franken pro Kind angehoben. Seit 2010 können Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und beide berufstätig sind, einen Betrag von bis zu 6000 Franken für die nachgewiesenen Betreuungskosten eines jeden Kindes unter 12 Jahren von ihrem Einkommen abziehen. Der gleiche Abzug steht der erwerbstätigen alleinstehenden Person zu für jedes unterhaltene und im gleichen Haushalt lebende Kind. Auf das Jahr 2011 hin wurde das Alter der Kinder, das Anspruch auf einen Abzug gibt, von 12 auf 14 Jahre angehoben. Ausserdem wurde die Absolvierung einer Ausbildung eines Elternteils mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Dadurch vergrössert sich der Bezügerkreis.

2.2 Wirtschaftliche Folgen

Auch wenn es schwierig ist, die genaue wirtschaftliche Rolle der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen festzulegen, so ist es doch offensichtlich, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Gemeinschaft über den Kreis der Eltern und der Angestellten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen hinausreichen. Besonders auch die Steuerzahlenden und die Unternehmen profitieren davon, obwohl diese Gewinne nicht aus den Buchhaltungen hervorgehen. Professionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist in der Tat eine rentable Investition.

Die Studie «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte»¹ der «Conférence latine des déléguées à l'égalité» aus dem Jahr 2002 hat bewiesen, dass Krippen nicht nur für die Gemeinwesen, sondern auch für Privatpersonen interessante wirtschaftliche Auswirkungen haben. Die Studie stellt ausserdem die nachfolgenden direkten oder indirekten Vorteile fest:

- Dank der zusätzlichen Erwerbsarbeit der Eltern profitiert die öffentliche Hand von höheren Steuereinnahmen und Sozialabgaben.
- Sie spart Sozialhilfeausgaben ein, die ohne die zusätzlichen Einkünfte der Haushalte womöglich entrichtet werden müssten.
- Die zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge an die AHV und die 2. Säule gewährleisten ein höheres Einkommen im Ruhestand und tragen dazu bei, dass die Sozialversicherungen finanziell gesund sind.
- Der Allgemeinheit kommt ein höheres Wirtschaftswachstumspotential zu Nutzen.
- Die Kosten in Zusammenhang mit der Integration der Kinder (z. B.: Sonder- oder Hilfsklassen für Anderssprachige) und der öffentlichen Gesundheit (Früherkennung von Risikosituationen) gehen zurück.

¹ Anm. der Übersetzerin, in etwa: «Die Krippe ist rentabel, sie kostet nur, wenn sie fehlt.»

- Die Kinder profitieren von einer besseren gesellschaftlichen Integration, von Präventionsmassnahmen sowie von einer sicheren Art der Betreuung.
- Dank einer stärkeren Beteiligung am Arbeitsmarkt nimmt die Kaufkraft der Familien zu.

Des Weiteren bringt die Studie in Bezug auf die Arbeitgebenden im Besonderen die nachfolgenden Vorteile ans Licht:

- Wenn die Eltern berufstätig bleiben, behalten sie ihr berufliches Wissen bei und bauen dieses noch weiter aus, wodurch sie in ihrem gesamten Berufsleben Zugang zu besser qualifizierten und besser bezahlten Stellen haben.
- Die Unternehmen haben Zugriff auf einen breiteren Pool an qualifizierten Arbeitnehmenden. Die Kosten in Zusammenhang mit Personalfluktuationen gehen zurück.
- Unternehmen, die einen Beitrag an die Betreuungskosten ihrer Angestellten leisten, sind attraktivere Arbeitgebende.
- Die regionale Wirtschaft profitiert von der Stellenschaffung für Erziehungs-, Unterhalts- und Verwaltungspersonal.
- Die Unternehmen profitieren davon, in einer Region tätig zu sein, die für Arbeitnehmende attraktiver ist.

Der Staatsrat sieht darin die Bestätigung, dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen – vom Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aus gesehen – eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft darstellen.

3. BILANZ BEG

Mit der notwendigen Distanz stellen wir fest, dass der Kanton Freiburg mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 1997 des BEG und dessen Ausführungsreglements in Sachen familienergänzende Kinderbetreuung echte Pionierarbeit geleistet hat. Durch dieses Gesetz konnte die Qualität der familienergänzenden Betreuung vereinheitlicht werden.

In Anwendung des Grundsatzes der Gemeindeautonomie sind hauptsächlich die Gemeinden für den Vollzug des kantonalen Gesetzes zuständig (vorgängige Bedarfsermittlung, Bereitstellung von genügend familienergänzenden Betreuungsplätzen, Beiträge). Problematisch war indessen, dass es keine eigentliche Aufsichts- und Koordinationsstelle gab.

Im Vorfeld der Revisionsarbeiten wurden aufgrund der organisatorischen Schwächen die nachfolgenden Auswirkungen festgestellt:

- Unzureichende Planung: Anfang der 2000er hatte nur eine Minderheit der Gemeinden eine Erhebung der Anzahl benötigter familienergänzender Betreuungsplätze durchgeführt, wie sie im BEG vorgeschrieben war. Aus diesem Grund kannten zahlreiche Gemeinden die tatsächlichen Bedürfnisse ihrer Bewohnerinnen und Bewohner in Sachen familienergänzende Betreuung gar nicht. Eine solche Situation hat oftmals einen Mangel an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen zur Folge.
- Nicht genügend familienergänzende Betreuungseinrichtungen: 2005 hatten von den 18 498 im Kanton

wohnhaften Kindern im Vorschulalter (damals 0–6 Jahre) 1907 einen Platz in einer Krippe des Kantons. 401 Kinder standen auf der Warteliste. Erst in den letzten Jahren erlebte der Kanton einen deutlichen Anstieg der Anzahl Krippenplätze.

- Ungleichheiten bei den Gemeindebeiträgen.
- Ungleichheiten bei den Beiträgen, welche die Eltern entrichten müssen.

In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Krippenplätze im Kanton Freiburg zugenommen. Die Gesamtzahl der bewilligten Plätze ist von 746 Einheiten im 2004 auf 818 im 2005, 956 im 2006, 1012 im 2007, 1074 im 2008, 1159 im 2009 und schliesslich auf 1191 Ende 2010 angestiegen. Diese Plätze werden in der Regel von mehreren Kindern besetzt, da ein Kind selten von Montag bis Freitag in der Krippe bleibt. In derselben Zeitspanne stieg die Anzahl Einrichtungen ihrerseits von 24 auf 44. Innerhalb von sechs Jahren wuchs die Anzahl Plätze somit um 60% (+445) und die Anzahl Einrichtungen um 83% (+20) an. Die Zahl der Tagesfamilien (im französischsprachigen Kantonsteil «assistantes parentales» genannt) ist ebenfalls angestiegen. Zwischen 2005 und 2009 stieg die Zahl der beaufsichtigten und einer Tageselternvereinigung zugehörigen Betreuungsstätten nämlich von 517 auf 612, was einem Anstieg von 18% in vier Jahren entspricht. Hinzu kommen noch die Tagesfamilien, die keiner Vereinigung angehören, jedoch vom Jugendamt (JA) anerkannt worden sind. Heute zählen wir 50 ausserschulische Betreuungseinrichtungen. Zudem sollten 10 neue Strukturen im August 2011 eröffnet werden. Aus all dem geht hervor, dass die Entwicklung zwar durchaus in die richtige Richtung läuft, der angemessene Deckungsgrad jedoch noch nicht erreicht werden konnte.

4. VORARBEITEN

Im Rahmen der neuen Kantonsverfassung hat der Staatsrat am 15. Mai 2007 eine Kommission ernannt, die mit der Totalrevision des BEG betraut wurde. Zum Gelingen dieser Revision hat der Staatsrat alle betroffenen Partner (kantonale und kommunale Akteure, Leistungsanbieter und Arbeitgebende) in die Arbeiten miteinbezogen. Nachfolgend die Mitglieder dieser Kommission:

- Anne-Claude Demierre, Staatsrätin, Direktorin für Gesundheit und Soziales
- Peter Aeby, Freiburger Gemeindeverband
- Patrick Audemars, Verband Freiburgischer Tagesfamilien
- Geneviève Beaud Spang, Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen
- Daniel Berset, Staatsschatzverwalter
- Christophe Chardonens, Oberamtmann des Broyebezirks
- Pierre Dessibourg, stv. Vorsteher Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht
- Christiane Feldmann, Freiburger Gemeindeverband
- Nicole Lehner-Gigon, «Association fribourgeoise des écoles maternelles»
- Jean-Jacques Marti, Freiburgischer Arbeitgeberverband, am 4. Mai 2009 ersetzt durch Jean-Pierre Siggen

- Yves Menoud, Freiburger Gemeindeverband
- André Mülhauser, Stadt Freiburg
- Gérald Mutrux, Vorsteher Amt für Gemeinden
- Stéphane Quéru, Vorsteher Jugendamt
- Annette Wicht, Freiburger Krippenverband

Zwischen dem 29. Juni 2007 und dem 20. Januar 2010 ist die Kommission zehn Mal zusammengekommen. Sie hat unter anderem drei Arbeitsgruppen aus jeweils einem Teil der Mitglieder gebildet, die sich mit Fragen in Zusammenhang mit der Aufgabenanalyse, mit der Verteilung der Aufgaben und mit der Finanzierung auseinandersetzen sollten.

Zur Unterstützung der Arbeiten wurden zwei Studien durchgeführt:

- Das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS erhielt den Auftrag, das Nachfragepotential nach Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg zu erheben. Das Nachfragepotential stellt die obere Grenze der Bedürfnisse im Bereich familienergänzende Betreuungseinrichtungen dar. Die besagte Studie beruht auf einer ökonomischen Analyse von Daten, die bei 600 Haushalten mit einem Kind von weniger als vier Jahren erhoben worden sind. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss beachtet werden – und diese Erfahrung haben schon zahlreiche Gemeinden gemacht –, dass die Zahl der Personen, die sich vorstellen könnten, ein Angebot zu nutzen, stets deutlich über der Zahl derjenigen liegt, die dann auch tatsächlich von diesem Angebot Gebrauch machen und den entsprechenden Preis dafür zahlen. Nichtsdestotrotz geht aus der Studie hervor, dass 51% der Freiburger Haushalte mit einem Kind unter vier Jahren sich vorstellen können, von einer familienergänzenden Betreuung Gebrauch zu machen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. Am 1. Januar 2009 waren 54% des Nachfragepotentials nach Krippenplätzen abgedeckt, während die Umsetzungsrate bei den Tagesfamilien 46% betrug. Im Jahr 2009 sind 85 zusätzliche Krippenplätze geschaffen worden und im Jahr 2010 weitere 32. Ferner ist auch auf die ungleiche Verteilung auf dem Kantonsgebiet hinzuweisen: Während der Saanebezirk 86% des Krippennachfragepotentials abdeckt, decken vier Bezirke nur einen Drittel und sogar noch weniger ab. Demgegenüber weist die Mehrheit der Randbezirke bei den Tagesfamilien eine überdurchschnittliche Dichte auf.
- Professor Alain Boutat-Ortwein hat eine Studie über die durchschnittlichen Kosten der Freiburger Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter durchgeführt. Für die Durchführung dieser Studie wurde eine ausgeglichene und repräsentative Stichprobe an Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg verwendet (Agglomeration/Peripherie, Französisch/Deutsch und gross/mittel/klein). Dabei wurden die Kostenstrukturen von fünf Krippen, zwei Spielgruppen und vier Tagesfamilien untersucht. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Kostenfaktoren ähnlich aufgebaut sind wie in den anderen Kantonen, wo eine vergleichbare Studie durchgeführt wurde. Wie in den Krippen der Kantone Zürich und Waadt, so bilden auch im Kanton Freiburg die Personalkosten den grössten Kostenfaktor. Allerdings belaufen sich die tatsächlichen durchschnittlichen Kosten für die Betreuung in der Krippe gemäss Berechnungen

von Professor Boutat-Ortwein im Kanton Freiburg auf 8.47 Franken pro Stunde bzw. auf 94.33 Franken pro Tag (ohne Mahlzeiten), wohingegen sie in den beiden anderen Kantonen deutlich höher ausfallen (10.70 bzw. 121.40 Franken in Zürich und 10.60 bzw. 126.50 Franken in Waadt). Der ausgesprochen hohe Belegungsgrad der Freiburger Krippen, der in mehreren Einrichtungen 100% erreicht, wirkt sich ganz offensichtlich auf den Preis aus. Die Standardkosten für eine Stunde Betreuung in einer Tagesfamilie belaufen sich auf 7.96 Franken. Dass die Betreuung in der Tagesfamilie nahezu gleich viel kostet wie in den Krippen kann überraschen, entspricht jedoch den Erfahrungen anderer Kantone, namentlich des Kantons Luzern.

Am 25. Mai 2010 hat der Staatsrat beschlossen, einen Vorentwurf des Gesetzes über die familienexternen Betreuungseinrichtungen in die Vernehmlassung zu schicken. Die Beteiligung war sehr gut: 110 Einrichtungen und Stellen haben ihre Bemerkungen eingereicht. Die Revision der Gesetzgebung bzgl. familienergänzender Betreuungseinrichtungen wurde von der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten begrüsst. Auch die strategischen Optionen wurden gutgeheissen (bessere Vereinbarung von Familien- und Berufsleben, Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf die Kinder im Primarschulalter, Ausbau der Finanzierungsquellen, Verbesserung der finanziellen Tragbarkeit). Die Höhe des Beitrags des Staates und die Konsequenzen der neuen Bestimmungen auf die Gemeindeautonomie wurden hingegen von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden in Frage gestellt.

5. LEITIDEEN

Der Gesetzesentwurf erweitert den Anwendungsbereich des BEG. Er soll das Angebot durch die Einführung eines finanziellen Beitrags des Kantons und der Arbeitgebenden für die Familien erschwinglicher machen und den Ausbau des Angebots vorantreiben.

5.1 Ausdehnung des Anwendungsbereichs

Im Hinblick auf eine Vereinfachung der Gesetzgebung verbindet der Entwurf die Grundsätze der ausserschulischen Betreuung nach Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG, SGF 835.5) mit der gegenwärtigen Gesetzgebung über die Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Diese Zusammenführung rechtfertigt sich sowohl durch die Art der Leistungen als auch durch das Ziel, welches mit dem Eingreifen der Gemeinwesen angestrebt wird. Ausserdem kann so der Bereich ausserschulische Betreuung aus dem JuG entfernt werden, das ja in erster Linie ein Gesetz für die Förderung und den Schutz der Jugend ist.

Ein Ausbau des ausserschulischen Betreuungsangebotes ist umso mehr gerechtfertigt, als mit der Verabschiedung des HarmoS-Konkordates ausserhalb der Unterrichtszeiten ein angemessenes Betreuungsangebot für die Schülerinnen und Schüler angeboten werden muss; die Nutzung dieses Angebotes ist fakultativ und setzt eine finanzielle Beteiligung der Erziehungsberechtigten voraus. Aufgrund der Änderungen im Schulsystem mussten die Überschneidungen mit diesem Gesetzesentwurf analysiert werden. Neben einer Bedarfsabklärung sieht das Projekt noch vor, dass die ausserschulischen Betreuungszeiten so eingerichtet werden, dass sie die Schulzeiten so gut wie möglich ergänzen. Die materielle Notwendigkeit

dieser Bestimmung wurde in der Vernehmlassung nicht angefochten. Mittelfristig ist sogar auf eine gesamthafte Koordination abzielen, bei der nicht nur die Stundenpläne, sondern auch die Standorte und die Qualitätsgrundsätze im Vordergrund stehen.

5.2 Finanzielle Tragbarkeit

Nach Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung müssen familienergänzende Betreuungsleistungen für alle zugänglich sein. Damit dieser Grundsatz umgesetzt werden kann, verlangt der Gesetzesentwurf, dass die Tarife entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien gestaltet werden. Diese Anforderung entspricht jedoch oftmals nicht der Realität. Die Westschweizer Gleichstellungskonferenz («Conférence romande de l'égalité») hat im März 2009 die Studie «Wenn die Arbeit mehr kostet, als sie einbringt» veröffentlicht. Diese Studie misst die Auswirkungen der Besteuerung und der Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Haushalte in den Westschweizer Kantonen. Bei einem Vergleich mit den anderen Kantonshauptorten der Romandie stellt sich heraus, dass das verfügbare Einkommen eines verheirateten Paares mit Kind in Freiburg geringer ist als z. B. in Sitten oder Delsberg. Einwohnerinnen und Einwohner Freiburgs mit einem jährlichen Einkommen über 80 000 Franken hingegen sind im Vergleich zu den anderen Hauptorten im Vorteil; bei einem Einkommen von weniger als 40 000 Franken pro Ehegatte fallen die zusätzlichen Krippenkosten in Freiburg wiederum höher aus als anderswo.

Im Vorfeld der Arbeiten der Kommission wurde bereits auf die unterschiedlichen Krippenpreise hingewiesen. Dies kann auf die von den Gemeinden zugesprochenen Beiträge (die sich sehr stark unterscheiden können), auf Unterschiede bei den tatsächlichen Kosten eines Betreuungstages oder aber auf die Tarifpolitik der einzelnen Einrichtungen zurückzuführen sein. Die Kosten für die familienergänzende Betreuung bedeuten für die Eltern im Allgemeinen eine erhebliche finanzielle Belastung. Damit die Anforderungen der Verfassung erfüllt werden können, ist ein Eingreifen des Staates, der Gemeinden und der Arbeitgebenden notwendig.

5.3 Beitrag des Kantons und der Arbeitgebenden

Damit die Tarife erschwinglich werden, schlägt der Staatsrat vor, die Finanzierungsquellen zu diversifizieren:

- Dieser Entwurf schlägt eine kantonale Pauschalbeteiligung in Höhe von 10% der tatsächlichen durchschnittlichen Kosten vor.
- Wie bereits erwähnt, hat eine entsprechende Dichte an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, die eine Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglichen, positive Auswirkungen auf die Wirtschaft. Damit alle Partner das Angebot so «unbürokratisch» wie möglich mitgestalten können, wurde bereits zu Beginn der Arbeiten im 2007 die Idee untersucht, wonach sich die Arbeitgebenden über einen Beitrag an den Betreuungskosten beteiligen, der gleichzeitig wie die Familienzulagen bezogen wird. Die Sache wurde auch mit den Arbeitgeberkreisen besprochen. Der Beitrag von 0,4% wird in den Entwurf aufgenommen.

Die Erweiterung der Finanzierungsressourcen soll nicht die Gemeinden, sondern die Eltern entlasten. Folglich

muss der Beitrag von 9.43 Franken des Staates und 8.60 Franken der Arbeitgebenden (Zahlen 2009) in die Tarifskaalen übernommen werden. Durch die Autonomie bei der Tarifgestaltung haben jedoch die Einrichtungen und die Gemeinden die Möglichkeit, diesen Beitrag entweder für eine lineare Senkung oder aber für die Einführung einer degressiven und somit sozialeren Skala zu verwenden.

5.4 Ausbau des Angebots im Allgemeinen

Das in der INFRAS-Studie berechnete Nachfragepotential in Sachen familienergänzende Betreuung ist derzeit in den Bezirken unterschiedlich gedeckt. Weil die Dichte an familienergänzenden Betreuungsplätzen konstant zunimmt, ist es angebracht, diesen positiven Trend anhand von konkreten Massnahmen zu fördern.

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten haben den Wunsch geäussert, der Staat solle in Sachen familienergänzende Betreuungsplätze ein quantitatives Ziel festlegen. Die Berechnung einer solchen Zielvorgabe stellt eine grosse methodologische Herausforderung dar. Das quantitative Ziel muss dem mittelfristig veranschlagten Bedarf entsprechen. Das Nachfragepotential, das in der INFRAS-Studie berechnet wurde, kann jedoch nicht als solches als Bedarfsindikator herangezogen werden, denn die Erfahrungen machen deutlich, dass die Zahl der Personen, die sich vorstellen könnten, eine familienergänzende Betreuungsleistung in Anspruch zu nehmen, immer höher ausfällt als die Zahl derjenigen, die die Leistung dann tatsächlich auch nutzen und bezahlen. Eine einfache Addierung der Wartelisten würde den Kindertagesstätten noch unzuverlässigere Ergebnisse liefern, schliesslich kann ein Kind auf mehreren Wartelisten aufgeführt sein. Darüber hinaus kann es auch dann noch auf der Liste sein, wenn es schon einen Platz gefunden hat.

Weil es im Kanton ungefähr 14 400 Kinder im Vorschulalter gibt, weil mit einem anerkannten Krippenplatz, der von Montag bis Freitag belegbar ist, durchschnittlich 2,5 Kinder betreut werden können (in den meisten Fällen verbringt ein Kind zwei Tage pro Woche in der Krippe), und weil die INFRAS-Studie an einem Nachfragepotential von 35% festhält – in der Annahme, dass 75% der potentiellen Nachfragenden auch tatsächlich einen Platz nutzen – beläuft sich die Anzahl erforderlicher Plätze auf 1512, was im Endeffekt eine Betreuung von 3780 Kindern in Kindertagesstätten ermöglicht. Mit dem derzeitigen Angebot könnte dieses Ziel gegen Ende 2014 erreicht werden. Was die Tagesfamilien betrifft, so stellen wird fest, dass ihren Dachverbänden praktisch keine Wartelisten vorliegen und dass das Angebot im ganzen Kanton ausreichend ist. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass das derzeitige Angebot, das eine Betreuung von ca. 1280 Kindern ermöglicht, die Bedürfnisse im Grossen und Ganzen befriedigt. Infolgedessen können bis im Jahr 2014 5060 Kinder im Vorschulalter betreut werden.

Es ist vorgesehen, dass der Staat darauf achtet, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung beurteilen. In Zusammenarbeit mit den Anbietern und den Gemeinden kümmert er sich um die zahlenmässige Erfassung des Angebots. Indem es den Grundsatz der Bedarfsabklärung verallgemeinert, setzt das Gesetz einen Prozess in Gang, der darauf abzielt, dem Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen im gesamten Kanton zu entsprechen. Dies trägt zur Gleichbehandlung der Familien in allen Gemeinden bei. Des Weiteren will der Staatsrat mit der

Einführung einer Pauschalbeteiligung des Kantons in Höhe von 10% der tatsächlichen Durchschnittskosten der vorschulischen Betreuungseinrichtungen und dem Arbeitgebendenbeitrag ein positives Zeichen setzen, die Schaffung neuer Einrichtungen fördern und zur Umsetzung von Kindertagesstättenprojekten anregen, gleichzeitig aber auch das derzeitige Angebot stärken.

Der Ausbau des Angebotes ist im Übrigen nicht auf die in diesem Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen beschränkt. Zur Unterstützung und Beratung der Gemeinden und Einrichtungen, die dies wünschen, bietet der Kanton Freiburg seit 2008 die Dienste einer Koordinatorin für die familienergänzende Kinderbetreuung an. Darüber hinaus liess der Kanton verschiedene Tools zur Bedarfsabklärung entwickeln. Diese werden den interessierten Gemeinden kostenlos zur Verfügung gestellt. Für die ausserschulische Betreuung wird der Staatsrat – in Beantwortung der Motion Burgener Woeffray/Roubaty (M1083.09) – einen Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule einreichen und in der Folge das dazugehörige Reglement vom 4. Juli 2004 anpassen, indem er darin Beiträge an Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung vorsieht.

5.5 Ausdehnung des Angebots durch die Schaffung eines kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen

In Antwort auf die Bemerkungen anlässlich der Vernehmlassung vom Sommer 2010, als ein finanzieller Beitrag des Staates an die ausserschulische Betreuung verlangt wurde, schlägt der Staatsrat als Übergangsmassnahme ein Impulsprogramm für die Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen vor, das sich über drei Jahre erstreckt. Der Kanton möchte generell ein so einfaches System wie nur möglich einführen. Der Bund hat bereits erfolgreich ein System für die Subventionierung aller neu geschaffenen familienergänzenden Betreuungsplätze angewendet. Es wäre deshalb sinnvoll, sich von diesem Beispiel inspirieren zu lassen. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, einen Beitrag von 3000 Franken für jeden Platz, der ab Schulbeginn 2011 geschaffen wird, zu entrichten. Einrichtungen, die keine integrale Betreuung anbieten, erhalten einen entsprechend reduzierten Beitrag (integrale Betreuung bedeutet: 225 Betriebstage/Jahr, 3 Betreuungseinheiten/Tag, 7 Tage/Woche). Die Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb werden im Reglement, das der Staatsrat zu erlassen hat, eingehend geregelt.

5.6 Nachhaltige Entwicklung

Nach Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Kantonsverfassung ist die nachhaltige Entwicklung ein Staatsziel. Um dieses Ziel zu erreichen wurde der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf von einer Expertengruppe, bestehend aus der kantonalen Verantwortlichen für die nachhaltige Entwicklung und Vertreterinnen und Vertretern der Volkswirtschaftsdirektion und der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion, analysiert und besprochen. Daraus ging hervor, dass der Gesetzesentwurf die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessert: Weil er eine bessere Vereinbarung von Berufs- und Familienleben möglich macht, steht mehr qualifiziertes Personal zur Verfügung.

Einige operationelle Aspekte im Zusammenhang mit der Umwelt und dem Sozialwesen konnten nicht evaluiert werden, weil sie sich in der Normenhierarchie auf einem tieferen Level befinden. Vom ökologischen Standpunkt aus gesehen dezentralisiert der Entwurf die Betreuungseinrichtungen (bürgernahe Leistungen) und vermindert somit die Fahrleistung. Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), welche die Projektinitiatoren bei der Schaffung der Einrichtungen berät, könnte bei ihren Ratschlägen auch Umweltaspekte (Zugänglichkeit, Langsamverkehr, natürliche Aussenanlagen) miteinbeziehen.

In sozialer Hinsicht stärkt der Entwurf eindeutig sowohl die Integration als auch den sozialen Zusammenhalt der Kinder und der Eltern, aber auch der Personen mit Behinderungen. Das Finanzierungssystem steigert die finanzielle Tragbarkeit. Durch die soziale Durchmischung in den Betreuungseinrichtungen wird die Chancengleichheit gestärkt, durch den Zugang zur Arbeitswelt die Gleichstellung von Frau und Mann. Das Gesetzgebungsverfahren war partizipativ und lief über eine Kommission ab, in der die Hauptakteurinnen und -akteure vertreten waren. Einige Gemeinden befürchten einen Autonomieverlust, namentlich im Zusammenhang mit der Verpflichtung, den Bedarf analysieren und das Angebot planen zu müssen.

5.7 Eine Stiftung für die familienergänzende Betreuung?

Im Rahmen ihrer Arbeiten hat die Kommission verschiedene kantonale Modelle untersucht, im Besonderen dasjenige des Kantons Waadt, der eine Stiftung für die familienergänzende Betreuung geschaffen hat. Diese hat den Auftrag, die Schaffung von Betreuungsplätzen zu fördern und zu unterstützen sowie – über regionale Tagesbetreuungsnetzwerke – Subventionen zu entrichten, sodass auf dem gesamten Kantonsgebiet ein ausreichendes Angebot entsteht, das auch in finanzieller Hinsicht für alle zugänglich ist. Die Stiftung wird von einem Stiftungsrat verwaltet, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Staates, der Gemeinden, der Wirtschaftsorganisationen, einer beratenden Kammer («Chambre consultative») sowie einer Präsidentin zusammensetzt. Neben der Subventionierung der zahlreichen regionalen und lokalen Betreuungsnetzwerke fallen der Stiftung noch verschiedene andere Aufgaben zu, wie z. B. die Beurteilung des Betreuungsbedarfs und der Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage, die Koordination des Angebotsausbaus im Bereich Betreuung, namentlich durch die Festlegung von Zielen, die Anerkennung von Tagesbetreuungsnetzwerken und die Schaffung von Notbetreuungsstätten. Das Konzept einer Stiftung, die – wie im Kanton Waadt – die Aufsicht über zahlreiche regionale Netzwerke hat, wurde von allen Freiburger Beteiligten in der Kommission abgelehnt. Es entspricht nicht den Bedürfnissen des Kantons Freiburg. Folglich wurde dieser Ansatz nicht weiterverfolgt. Die Feedbacks aus der Vernehmlassung haben eindeutig gezeigt, dass dieser Entscheid Sinn macht, denn – abgesehen von zwei Ausnahmen – waren die Vernehmlassungsadressaten damit einverstanden, dass keine Stiftung nach Modell des Kantons Waadt geschaffen wird.

6. ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT

6.1 Internationales Recht

Am 27. März 1997 hat die Schweiz die UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 ratifiziert. Artikel 18 Abs. 3 dieser Konvention besagt Folgendes: «Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und -einrichtungen zu nutzen.» Mit diesem Entwurf bietet der Staatsrat ein zusätzliches Instrument, das die dahingehenden Bemühungen der öffentlichen kantonalen und kommunalen Akteure stärkt.

6.2 Bundesrecht

Nach Artikel 116 der Bundesverfassung kann der Bund Unterstützungsleistungen zu Gunsten der Familien liefern. In Anwendung dieser Bestimmung richtet der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können (Art. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, das am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist).

Darüber hinaus stellt der Bund Anforderungen an die Aufsicht über die Aufnahme von Kindern ausserhalb des Elternhauses. Die in Revision stehende Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338), die auf Artikel 316 des Zivilgesetzbuches (ZGB) beruht, regelt die familienergänzende Betreuung. Nach Artikel 13 dieser Verordnung bedürfen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen, einer Bewilligung. Die Anwendungsbestimmungen legt der Kanton fest. Mit dem Gesetzesentwurf schafft der Kanton eine gesetzliche Grundlage, um diesen Grundsatz der Bewilligung im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung umzusetzen.

Abgesehen von den sehr spezifischen Bereichen der Förderung der Schaffung von Betreuungsplätzen und der Aufsicht über die Unterbringung von Kindern, die in die Kompetenz des Bundes fallen, obliegt es den Kantonen, Gesetze über die Unterstützung zugunsten von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen zu erlassen. Mit dem Gesetzesentwurf übt der Kanton die ihm zufallenden Kompetenzen aus.

6.3 Kantonsverfassung

Nach Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 bietet der Staat in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Privaten Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder an und kann Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder einrichten. Diese Leistungen müssen für alle finanziell tragbar sein.

Somit trägt der Staat die Verantwortung, ein Betreuungssystem für nichtschulpflichtige Kinder zu schaffen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Privaten. In finanzieller Hinsicht erwähnt die Kantonsverfassung lediglich, dass die Leistungen «für alle finanziell tragbar sein» müssen. Dieses Kriterium der Zugänglichkeit setzt ein Beitragssystem voraus, jedoch ohne festzulegen, wer

für dessen Finanzierung zuständig ist. Insofern als der Staat, die Gemeinden und die Privaten dazu angehalten sind, sich an der Organisation der Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu beteiligen, wäre es logischerweise auch an ihnen, die damit verbundenen finanziellen Lasten – zumindest teilweise – zu übernehmen.

7. ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

Artikel 1 legt das Ziel des Gesetzes fest. Das Gesetz verfolgt sowohl quantitative als auch qualitative Absichten. Das Gesetz garantiert eine genügende Anzahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen, welche die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben ermöglichen, und zwar überall im Kanton. Im Sinne einer Gleichbehandlung, die den lokalen Bedürfnissen entspricht, harmonisiert das Gesetz die Planung, wobei klar ist, dass sich die Bedürfnisse von der einen Region zur anderen unterscheiden können.

Das Gesetz gewährleistet auch die Qualität der Leistungen und die finanzielle Tragbarkeit. Zur Senkung der Finanzlast der Eltern und dem damit einhergehenden erleichterten Zugang für die Familien schlägt das Gesetz neue Arten der Finanzierung vor (Staat und Arbeitgebende), die zu den Beiträgen der Eltern und – sehr oft auch – der Gemeinden hinzukommen (Art. 8ff).

Artikel 2 legt den Anwendungsbereich des Gesetzes fest. Das Ende der Primarschulzeit ersetzt die Altersgrenze von 12 Jahren aus dem BEG. Diese Änderung wurde vorgenommen, damit Schülerinnen und Schüler, die ein Schuljahr wiederholen müssen, nicht benachteiligt werden. Diese praktische Überlegung wurde den formelleren Argumenten vorgezogen, wonach die 12-Jahres-Grenze beibehalten werden sollte, wie dies in der Mehrheit der Gesetzgebungen der Nachbarkantone vorgesehen ist.

Für die Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen die Betreuungseinrichtungen eine Bewilligung. Die Präzisierung der Tagesöffnungszeiten wurde eingeführt, um den Anwendungsbereich des Gesetzes von anderen Bereichen, namentlich dem der Tageseltern, abzugrenzen. Die Einrichtung muss allen Kindern, ohne Unterscheidung, offenstehen.

Das alte BEG liess sich weder auf familienergänzende Betreuungseinrichtungen anwenden, die nicht allen Kindern ohne Unterscheidung nach Nationalität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit offenstanden, noch auf solche, die gewinnorientiert waren. Diese Einschränkungen sind heute nicht mehr angebracht. Eine gewinnorientierte Einrichtung von diesem Gesetz auszuschliessen hiesse auch, sie von der Aufsicht auszuschliessen, was sich wiederum mit dem Bundesgesetz noch mit dem Sinn dieses Gesetzes vereinbaren liesse. Aus diesem Grund wurden diese Einschränkungen aufgehoben. Das neue Gesetz beschränkt sich darauf, diese Einrichtungskategorie vom kantonalen Beitrag und vom Arbeitgebendenbeitrag auszuschliessen (Art. 9). Die Gemeinden können ihrerseits gewinnorientierte Strukturen zwar unterstützen, müssen dies jedoch nicht.

Artikel 3 und 4 bestimmen die grundlegenden Begriffe des Gesetzes. Im Hinblick auf eine Harmonisierung der Terminologie auf Bundesebene haben die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine gemeinsame Ter-

minologie ausgearbeitet. Mit der Einführung dieser Terminologie und ihrer Verwendung in diesem Gesetz trägt der Kanton Freiburg zur Schaffung einer einheitlichen Terminologie auf Bundesebene bei. Die Listen in **Artikel 3 und 4** sind nicht erschöpfend, sondern beschränken sich auf die am häufigsten anzutreffenden Arten von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

Der Begriff der Tagesfamilien ist mit dem der «assistante parentale» gleichzusetzen, der in der Regel im französischsprachigen Teil des Kantons Freiburg verwendet wird. Unter dem Begriff (Früh-)Förderungsangebote ist eine Form der Betreuung zu verstehen, die nicht der eigentlichen Entlastung der Eltern, sondern lediglich der Erweiterung des Horizonts des Kindes dient und diesem die Gelegenheit geben soll, soziale Kontakte zu knüpfen. Es handelt sich dabei also nicht um Leistungen, die auf die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben abzielen.

Artikel 5 schafft einen Grundsatz, wonach die Schulzeiten und die Zeiten der ausserschulischen Betreuung aufeinander abgestimmt werden sollen. Die Anwendung dieser Bestimmung muss im Rahmen von Überlegungen im Zusammenhang mit den Überschneidungen zwischen schulischer und ausserschulischer Betreuung geschehen, die nicht nur eine gesamthafte Koordination, sondern auch die Standorte und die Qualitätsgrundsätze berücksichtigen.

Die Zuständigkeiten der Gemeinden sowie deren Rechte und Pflichten werden in **Artikel 6** aufgezählt. Wie bereits im BGE übernehmen die Gemeinden auch hier eine entscheidende Rolle. Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, regelmässig eine Evaluation des Bedarfs an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen durchzuführen und die Einrichtungen zu subventionieren. Dabei müssen sie auch der Bevölkerungsentwicklung Rechnung tragen. Der Grundsatz einer regelmässigen Evaluation stellt im Vergleich zu Artikel 8 Abs. 3 JuG und dessen Anwendungsmodalitäten in Artikel 11 JuR keine Neuerung dar.

Sie können dieser Aufgabe alleine oder aber in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nachkommen. Die Beurteilung betrifft die Zahl und die Art der zur Bedarfsdeckung notwendigen familienergänzenden Betreuungsplätze, mindestens aber den Bedarf an Einrichtungen, die eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienleben ermöglichen, soll heissen Kindertagesstätten und Tageseltern. Manche Strukturen haben die Sozialisierung der Kinder zum obersten Ziel. In diese Kategorie fallen z. B. die Spielgruppen («écoles maternelles»). Ihr erzieherischer Nutzen ist ebenfalls Teil der Evaluation durch die Gemeinden. In der Regel hat diese Evaluation einmal pro Legislaturperiode zu erfolgen. Die Tragweite des Engagements der Gemeinden zur Unterstützung der familienergänzenden Betreuungsplätze hängt von den Ergebnissen der Bedarfsabklärung ab. Gemeinden, die dies wünschen, können sich an die Koordinatorin für die familienergänzende Kinderbetreuung wenden; sie kann ihnen die Evaluationsinstrumente kostenlos aushändigen oder aber Ratschläge für die Evaluation geben. Die Gemeinden können natürlich selbst entscheiden, ob sie von diesem Angebot Gebrauch machen wollen oder nicht.

Die Gemeinden können die Art ihres Eingreifens selber bestimmen: Sie können entweder selber familienergänzende Betreuungseinrichtungen schaffen oder aber Vereinbarungen mit bewilligten Betreuungseinrichtungen

oder mit Dachverbänden wie z. B. den Tageselternverbänden abschliessen. Diese Vereinbarungen können alle oder nur einen Teil der anerkannten Plätze einer Einrichtung betreffen. Sie können namentlich ein Zugriffsrecht auf Jahresrechnung, Budget und Geschäftsbericht der Einrichtung für die Gemeinden vorsehen. Nach Wunsch können die Gemeinden auch Dritte mit Koordinations- oder Beratungsaufgaben betrauen. Bei Bedarf kann der Staat Vereinbarungsmodelle ausarbeiten.

Manche Vereinbarungen werfen Fragen in Bezug auf den Datenschutz auf, namentlich was die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Übermittlung von schützenswerten Daten betrifft. Es gelten die Grundsätze der Gesetzgebung über den Datenschutz. Demnach können die Listen mit den in einer Gemeinde wohnhaften Kindern nur von einer Einrichtung an eine Gemeinde weitergegeben werden, wenn die Gemeinde diese braucht, um einer ans Gesetz gebundenen Aufgabe nachzukommen, wie z. B. der Erhebung des Angebots im Rahmen der Bedarfsabklärung. Die Weitergabe von Listen, auf denen die steuerbaren Einkommen aufgeführt sind, wäre nur dann zulässig, wenn sich die Gemeinde an der Finanzierung einer auf das steuerbare Einkommen basierenden sozialen Skala beteiligt und sich die Verwendung dieser Liste ausschliesslich auf diesen Zweck beschränkt.

Die Grundlagen der Ausdehnung des staatlichen Eingreifens finden sich in **Artikel 7**. Für die Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen die Betreuungseinrichtungen eine Bewilligung. Gegenwärtig werden die Bewilligungen vom JA ausgehändigt, dem auch die Aufsicht obliegt. Die Meldepflicht beruht auf der PAVO, die derzeit revidiert wird. Laut PAVO bedürfen Kinderkrippen und Kinderhorte einer Bewilligung, während Tagespflegeeltern, die gegen Entgelt Kinder betreuen, ihre Tätigkeit melden müssen. Diese Anforderung der PAVO betrifft weder die Grosseltern, noch nahestehende Personen, die punktuell aushelfen. **Artikel 7 Abs. 3** verwirklicht die Bestimmungen aus der PAVO, in dem er den Staat mit der Verantwortung für die Verrichtung der Aufgaben nach Bundesgesetzgebung betraut.

Die Grundsätze des Elternbeitrags sind in **Artikel 8** zu finden. Die Eltern beteiligen sich an den Betreuungskosten. Damit die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen finanziell tragbar werden – eine Voraussetzung, um in den Genuss der Unterstützung des Staates und der Arbeitgebenden zu kommen –, bekräftigt das Gesetz den Grundsatz der Tarifgestaltung entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit setzt sich aus dem Familieneinkommen und den Ausgaben zusammen (Haushaltsgrösse). Daraus geht namentlich hervor, dass die Tarife grundsätzlich Vergünstigungen für Geschwister vorsehen sollten. In Anwendung der Wirtschaftsfreiheit kann eine Einrichtung zwar Tarife anwenden, die dieser Anforderung nicht nachkommen, jedoch kann sie in diesem Fall nicht auf den finanziellen Beitrag des Staates und der Arbeitgebenden zählen. Ausserdem fällt ihr Angebot nicht in die Kategorie derjenigen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, welche die Gemeinden in ihrer Evaluation berücksichtigen können. Abs. 2 bestätigt den Grundsatz, wonach die Skalen für die Elterntarife von den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen erstellt werden. Die Gemeinden können die Tarifgestaltung ihrerseits beim Abschluss von Vereinbarungen mit den Einrichtungen beeinflussen. Um die Bedürfnisse in Sachen finanziell tragbare Plätze zu erfüllen, können die Gemeinden

die Gewährung eines Beitrages sogar an die Einführung einer bestimmten Skala knüpfen. Für mehr Transparenz ist ausserdem denkbar, dass der Staat die einzelnen Tarifskaleten auf dem Internet veröffentlicht.

In **Artikel 9** führt das neue Gesetz einen finanziellen Beitrag des Staates an die rechtmässig anerkannten vorschulischen Betreuungseinrichtungen ein, welche die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben ermöglichen. Das Gleiche gilt für Leistungen von Betreuungseinrichtungen für Kindergartenkinder, allerdings unter der Voraussetzung, dass diese deren Stundenpläne ergänzen. Dies bedingt, dass die öffentliche Unterstützung zugunsten der anderen Einrichtungen, namentlich der ausser-schulischen Betreuungsplätze, der Spielgruppen und Spielworkshops, in die Gemeindezuständigkeit fällt.

Die Vorzugsbehandlung von Betreuungsplätzen, die eine Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglichen, stützt sich auf die Kantonsverfassung. Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung ist Teil des IV. Titels «Öffentliche Aufgaben» und insbesondere der Bestimmungen in Zusammenhang mit den Familien, deren Grundsätze in Artikel 59 gelegt werden. Nach Artikel 59 Abs. 2 ist es Aufgabe des Staates, eine umfassende Familienpolitik zu betreiben, wobei ein Aspekt die Schaffung von Rahmenbedingungen ist, die es ermöglichen, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen. Artikel 60 Abs. 3 der Verfassung ist eine entsprechende Durchführungs-massnahme. Der Kanton spielt somit eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung und der Umsetzung einer «umfassenden» Familienpolitik. Diese Rolle rechtfertigt denn auch einen finanziellen Beitrag des Kantons in diesem Bereich. Auch wirtschaftliche Gründe sprechen für diese Auslegung.

Die Unterscheidung zwischen vorschulischer und ausser-schulischer Betreuung beruht auf Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung. Diesem Artikel zufolge *muss* der Staat in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Privaten Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder anbieten und *kann* Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder einrichten. Infolge der Vernehmlassung wurden die Zuständigkeiten der Gemeinden aufgewertet; dadurch sollte die Tatsache, dass sie für den grössten Teil der Kosten der öffentlichen Hand aufkommen, wettgemacht werden. Des Weiteren setzt z. B. eine Subventionierung von 10% der Durchschnittskosten der ausser-schulischen Betreuung voraus, dass der Staat die durchschnittlichen Kosten für die einzelnen Leistungen (Mittagstisch, Module vor oder nach der Schule u. ä.) einschätzen kann. Dazu müssten als Erstes über die Einführung von verpflichtenden Richtlinien, wie diejenigen für die Kindertagesstätten, eine Standardisierung der ehrenamtlich oder professionell erbrachten Leistungen vorgenommen werden. Dies würde jedoch die Gemeindeautonomie in Frage stellen.

Diese Aufteilung wurde deshalb gewählt, weil sie einfach anzuwenden ist. Die Beteiligung des Staates wird jedes Jahr im Voranschlag des Staates festgelegt. Abs. 4 wurde eingeführt, damit Familien, deren Kinder den Kindergarten besuchen, nicht benachteiligt werden. Nach geltendem BEG würden diese Kinder in den Bereich der Betreuung nichtschulpflichtiger Kinder fallen. Diese Ergänzung soll die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben der Eltern fördern. Die GSD kann Richtlinien zur Begriffsbestimmung erlassen.

Der tatsächliche Beitrag, der diesen 10% entspricht, wird anhand der durchschnittlichen Kosten aus der Studie von Professor Boutat-Ortwein berechnet. Er wird regelmässig angepasst. Der 10%-Anteil der durchschnittlichen Kosten wurde in der Vernehmlassung von bestimmten Teilnehmern kritisiert. Der Staatsrat wird jedoch trotzdem daran festhalten, denn dieser Anteil ermöglicht eine Einhaltung dessen, was im Finanzplan vorgesehen wurde. Sollte dieser Anteil angehoben werden, so ist es wichtig, sich Artikel 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1) in Erinnerung zu rufen: Sollte das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben 41% des gesamten kantonalen Steueraufkommens erreichen, so muss der Staatsrat dem Grossen Rat Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen beantragen. Neusten Berechnungen zufolge wird die gesetzliche Subventionsgrenze im Voranschlag 2012 erreicht werden. Somit werden entweder gesetzliche Änderungsvorschläge für die Subventionierung von spezifischen Leistungen oder aber eine entsprechende Anpassung des SubG erforderlich sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Grenze ab dem nächsten Budget erreicht wird. Dies bedeutet, dass jegliche Erweiterung der oben vorgeschlagenen Subventionen in einem anderen subventionierten Bereich kompensiert werden muss.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen nach dem Modell von Luzern oder grossen deutschen Städten dem Freiburger Bedarf nicht entspricht. Bei einem solchen System würden dem Staat seine Steuerungsmittel entzogen. Zudem würde die Umsetzung aufgrund der vielen Ansprechpersonen erschwert.

Artikel 10 führt einen finanziellen Beitrag von Seiten und zu Lasten der Arbeitgebenden ein. Dieser beläuft sich auf 0.4 Promille der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen, halb so viel wie im Kanton Waadt von den Arbeitgebenden verlangt wird. Damit die Arbeitgebenden keinen zusätzlichen administrativen Aufwand betreiben müssen, wird der Beitrag gleichzeitig eingezogen wie der Beitrag für die Familienzulagen. Er wird dem Staat entrichtet, der diesen dann nach dem gleichen Verhältnis wie bei seinem eigenen Beitrag gemäss Artikel 9 unter den Einrichtungen aufteilt. Für das Rechnungsjahr 2009 würde die Beteiligung Einnahmen in der Höhe von 2 680 000 Franken generieren, wodurch im Vorschulsektor eine Übernahme von 9% der Durchschnittskosten möglich wäre. Damit die Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft besser wird und eine Nachkontrolle gesichert ist, soll eine Informationsplattform geschaffen werden. Diese Aufgabe könnte auch einer Kommission anvertraut werden, die bereits andere Aufgaben ausführt.

Der Gemeindebeitrag wird in **Artikel 11** geregelt. Er gilt für Einrichtungen, die eine Vereinbarung von Berufs- und Familienleben möglich machen (wie Kindertagesstätten, Tageseltern und ausserschulische Betreuungseinrichtungen), kann aber auch Spielgruppen oder andere Angebote zur Frühförderung mit einschliessen, die zur Entwicklung des Kindes beitragen. Die Höhe sowie die Einzelheiten der Beiträge werden in den von den Gemeinden und den Leistungserbringern unterzeichneten Vereinbarungen festgelegt. Allerdings muss zur Gewährleistung finanziell tragbarer Leistungen das Referenzraster der GSD herangezogen werden. Diese Lösung überlässt den

Gemeinden eine grosse Autonomie bei der Festlegung ihres Beitrags.

Um die Höhe der Beiträge (die je nach Einkommen der Eltern variieren können) zu bestimmen und auch zu überprüfen, müssen die Gemeinden auf verschiedene – namentlich finanzielle – besonders schützenswerte Personendaten zugreifen können. Die Übermittlung dieser Daten ist nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgabe auch wirklich notwendig ist. Ansonsten gelten die Regeln des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) und des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG).

Der finanzielle Beitrag des Staates und der Arbeitgebenden wird nur dann gewährt, wenn die Einrichtung die Anforderungen nach **Artikel 12** erfüllt. Den Gemeinden wiederum steht es frei, auch andere Einrichtungen mit einem finanziellen Beitrag zu unterstützen. Die Einrichtung muss einen erwiesenen Bedarf decken und einer tatsächlichen Nachfrage entsprechen. Im Allgemeinen steht eine Krippe mit hohem Belegungsgrad für einen erwiesenen Bedarf und eine tatsächliche Nachfrage. Die Einrichtung muss eine Betreuung anbieten, welche die Vereinbarkeit des Familien- und Berufslebens der Eltern ermöglicht. Um dieses Kriterium erfüllen zu können, muss die Betreuung regelmässig erfolgen und es müssen erweiterte Öffnungszeiten angeboten werden. Eine Harmonisierung der Einrichtungsbuchhaltungen ist nicht vorgesehen, jedoch stellen die allgemein anerkannten Grundsätze der Klarheit und der Transparenz einen Minimalstandard dar, der zwingend eingehalten werden muss. Gemäss Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung muss der Preis, den die Eltern zu zahlen haben, finanziell tragbar sein. Der Entwurf schlägt weder eine Vereinheitlichung noch eine Harmonisierung der Tarife vor. Es ist jedoch vorgesehen, dass die GSD ein Bezugsraster veröffentlicht. Dieses wird auf Grundlage der Prozentanteile des Leistungspreises nach Abzug des Beitrages des Staates und der Arbeitgebenden erstellt. Der Höchstarif darf den kostendeckenden Preis der Leistung nicht übersteigen, nach Abzug der staatlichen Beiträge und des Arbeitgebendenbeitrags. Eine Einrichtung, die sich zu weit vom Bezugsraster entfernt, kann nicht auf die finanzielle Unterstützung von Staat und Arbeitgebenden zählen. Es wird ein Mindestpreis festgelegt; hierbei gilt der Grundsatz, dass Staat und Arbeitgebende nur subsidiär zu den Eltern eingreifen.

Die Einrichtung muss von einem Gemeinwesen oder einer gemeinnützigen Stiftung verwaltet werden. Die Beiträge des Staates und der Arbeitgebenden sollen den Zugang zu den Leistungen erleichtern; es geht hier also nicht darum, mehr Gewinn zu generieren, als für den reibungslosen Betrieb der Einrichtung nötig ist. Selbstverständlich gilt diese Anforderung nicht für eine innerbetriebliche Betreuungseinrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit. In solchen Fällen genügt es, wenn nur die familienergänzende Betreuungsaktivität keinen Gewinn generiert.

Artikel 13 stellt eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung dar, die für die familienergänzende Betreuung eines Kindes zu erbringen ist, das namentlich aufgrund einer Krankheit oder einer Behinderung eine besondere Betreuung benötigt.

Artikel 14 und 15 des Gesetzesentwurfes regeln die Frage der Grund- und Weiterbildung des Fachpersonals. Diese Bestimmungen festigen den bewährten Status quo.

In Anbetracht der Entwicklung der Bildungsgänge bleiben zwei Arten von Situationen übrig, die zu Lasten dieser Fonds sind: die Ausbildung der Koordinatoren und Koordinatorinnen für die Tagesbetreuung und der Beitrag an die Ausbildung der Krippenleiterinnen und -leiter. Die Kosten im Zusammenhang mit der Lehre sind von diesen Bestimmungen nicht betroffen. Dieses Gebiet unterliegt den allgemeinen Bestimmungen über die Berufsausbildung.

Artikel 16 regelt die Frage der Rechtsmittel. Die Entscheide des JA können mittels Beschwerde bei der GSD angefochten werden. Gegen die Entscheide der GSD kann beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden. Was die Entscheide der Gemeinde betrifft, so können diese im Sinne von Artikel 153 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden angefochten werden: Jede vom Gemeinderat gegenüber einer Privatperson oder einem Mitglied des Gemeindepersonals getroffene Verfügung kann innert dreissig Tagen durch Beschwerde an den Oberamtmann angefochten werden. Wenn eine solche Verfügung von einem dem Gemeinderat untergeordneten Organ oder von einer Rechtsträgerin oder einem Rechtsträger kommunaler Aufgabendelegation ausgeht, kann die betroffene Person innert dreissig Tagen beim Gemeinderat Einsprache erheben. Wenn dies in einem Gemeindereglement vorgesehen ist, so ist gegen eine Verfügung des Gemeinderates innert dreissig Tagen vorgängig beim Gemeinderat selbst Einsprache zu erheben. Die Bedarfsabklärung ist kein Entscheid im Sinne von Artikel 4 VRG und kann somit von den Einrichtungen auch nicht mit Beschwerde angefochten werden. Die Rechtsmittel für die Subventionen definieren sich entsprechend der Art der Vereinbarung, die zwischen der Einrichtung und der Gemeinde abgeschlossen wurde. Handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, so ist das VRG anzuwenden.

Artikel 17 schafft den kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen. Dieser Fonds wird alljährlich vom Finanzinspektorat kontrolliert. Er ist zeitlich beschränkt und somit Bestandteil einer Übergangsbestimmung. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

Durch die Verabschiedung des neuen Gesetzes wird das BEG aufgehoben, da sein Inhalt übernommen und den neuen Gegebenheiten angepasst wird. Die Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf die ausserschulische Betreuung erfordert ferner die Aufhebung von Artikel 8 Abs. 2 und 3 JuG.

8. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird der Staatsrat angehalten, rechtmässig anerkannte Krippen und Tagesfamilien finanziell zu unterstützen. Der Beitrag des Staates beträgt 10% der durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen. Anhand der Zahlen aus Professor Alain Boutat-Ortweins Evaluation der durchschnittlichen Kosten der Freiburger Betreuungseinrich-

tungen für Kinder im Vorschulalter (94.33 Franken pro Tag in der Krippe und 7.96 pro Stunde in der Tagesfamilie) sowie der absolvierten Stunden (1191 bewilligte Krippenplätze anfangs 2011, offen an 230 Tagen pro Jahr sowie 534 000 Stunden Betreuung durch Tagesfamilien) können die Kosten für die Subventionierung der Krippen auf 2 584 000 Franken und für die Tagesfamilien auf 430 000 Franken geschätzt werden. Diese Beträge entsprechen den Veranschlagungen aus dem Finanzplan. Allerdings sollten sie sich entsprechend dem Angebotsanstieg und einer späteren Neuevaluation der Standardkosten der Leistungen noch weiter entwickeln. Hinzu kommt der Beitrag für die Leistungen der Betreuungseinrichtungen, welche die Stundenpläne der Kindergärten ergänzen, der ab dem Zeitpunkt, an dem das Angebot der Nachfrage entspricht, zwischen 500 000 und 600 000 Franken pro Jahr kosten wird.

In seiner Funktion als Arbeitgeber wird der Staat Freiburg mit einem Beitrag von 0,4 ‰ einer Lohnmasse von über 1 200 000 000 Franken (Zeitpunkt des Inkrafttretens) rund 500 000 Franken zu entrichten haben.

Laut derzeitigem Trend werden in den kommenden drei Jahren zwischen 80 und 140 ausserschulische Betreuungsplätze pro Jahr geschaffen werden, was einen Durchschnitt von rund 110 Plätzen pro Jahr ergibt. Der kantonale Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen müsste somit mit einer Million Franken ausgestattet werden.

Für den Zeitraum von fünf Jahren, der der Berechnung der periodischen Ausgaben im Sinne des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates entspricht, und unter Berücksichtigung eines jährlichen Kostenwachstums von 5% für die Erhöhung der Anzahl Betreuungsplätze und von 3% für die Kostenerhöhungen der Leistungen, werden sich die Kosten des unterbreiteten Gesetzes für den Staat auf ca. 24 Millionen Franken belaufen.

Der Entwurf hält im Übrigen entweder an den Leistungen nach altem Gesetz fest (Aufsicht über die Betreuungseinrichtungen, Ausbildung) oder aber er verwirklicht das Bundesrecht (besondere Betreuung namentlich bei Krankheit oder Behinderung).

9. REFERENDUM

Das Gesetz unterliegt dem Gesetzesreferendum und dem fakultativen Finanzreferendum. Weil es sich um eine neue wiederkehrende Ausgabe handelt, sind für die Berechnung des für das obligatorische Finanzreferendum massgebenden Grenzbetrags die fünf ersten Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes zu berücksichtigen (s. Artikel 25 FHG). In Berücksichtigung der Ausdehnung des Angebots (wahrscheinlicher Anstieg der Anzahl Krippenplätze von 1191 auf 1510) und des Beitrags, den der Staat als Arbeitgeber entrichten würde, stellt sich die Frage nach dem obligatorischen Finanzreferendum nicht.

Loi

du

sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 60 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu le message du Conseil d'Etat du 1^{er} mars 2011;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1 But et objectifs

¹ La présente loi garantit l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Elle assure des prestations de qualité qui sont financièrement accessibles.

² Pour ce faire, elle harmonise la planification de l'offre des places d'accueil, coordonne l'activité entre les différents intervenant-e-s et règle l'octroi de subventions.

³ Dans l'accomplissement des tâches découlant de la présente loi, l'Etat et les communes veillent à une mise en œuvre répondant aux spécificités régionales.

Art. 2 Champ d'application

La présente loi est applicable aux structures d'accueil qui:

- a) proposent un accueil extrafamilial pour les enfants jusqu'à la fin de la scolarité primaire;
- b) sont autorisées à exercer ou ont annoncé une activité, conformément à la législation sur le placement d'enfants hors du milieu familial;
- c) accueillent les enfants pendant la journée.

Gesetz

vom

über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 60 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf die Botschaft des Staatsrates vom 1. März 2011;

auf Vorschlag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1 Zweck und Ziele

¹ Das Gesetz stellt eine genügende Zahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen sicher, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können. Es gewährleistet eine gute Betreuung, die für alle finanziell tragbar ist.

² Dazu harmonisiert es die Angebotsplanung der Betreuungsplätze, koordiniert die Tätigkeit unter den einzelnen Beteiligten und regelt die Subventionen.

³ Bei der Erfüllung der Aufgaben aus diesem Gesetz achten der Staat und die Gemeinden auf eine Umsetzung, die den regionalen Besonderheiten entspricht.

Art. 2 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Betreuungseinrichtungen, die:

- a) eine familienergänzende Betreuung für Kinder bis zum Ende der Primarschulzeit anbieten;
- b) über eine Bewilligung im Sinne der Gesetzgebung über die Aufnahme von Kindern ausserhalb des Elternhauses verfügen oder eine entsprechende Tätigkeit angemeldet haben;
- c) Kinder tagsüber betreuen.

Art. 3 Accueil préscolaire

Les crèches, les familles de jour, les écoles maternelles et autres ateliers d'éveil dans leurs diverses formes qui accueillent des enfants en âge préscolaire sont des offres d'accueil préscolaire.

Art. 4 Accueil extrascolaire

La prise en charge en dehors du temps d'école, les familles de jour, les écoles maternelles et autres ateliers d'éveil dans leurs diverses formes qui accueillent des enfants en âge de scolarité, les services de repas et l'aide aux devoirs sont des offres d'accueil extrascolaire.

Art. 5 Coordination

Pour les enfants fréquentant l'école, les horaires de la prise en charge sont aménagés de manière à compléter le mieux possible les horaires scolaires.

Art. 6 Communes

¹ Les communes ou associations de communes évaluent périodiquement le nombre et le type de places d'accueil nécessaires à la couverture des besoins en structures d'accueil extrafamilial. La possibilité de concilier la vie familiale et la vie professionnelle, les aspects de socialisation et l'évolution démographique sont pris en compte.

² En fonction de l'évaluation des besoins, les communes proposent, soutiennent et subventionnent un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire.

³ Pour ce faire, elles créent des structures d'accueil ou passent des conventions avec des structures d'accueil autorisées ou avec des associations faïtières. Les conventions portent sur l'ensemble ou sur une partie des places autorisées d'une structure.

⁴ Les communes peuvent confier des tâches à des tiers.

Art. 7 Etat

¹ L'Etat favorise la mise en place de structures d'accueil.

² Il veille à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil; en collaboration avec les prestataires et les communes, il en recense l'offre.

³ Il est compétent pour délivrer l'autorisation d'accueil et exercer la surveillance. La Direction chargée de l'accueil extrafamilial émet des recommandations afin d'assurer la qualité de la prise en charge.

Art. 3 Vorschulische Betreuung

Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Spielgruppen und andere Angebote zur Frühförderung von Kindern im Vorschulalter gelten als vorschulische Betreuung.

Art. 4 Ausserschulische Betreuung

Einrichtungen für die Betreuung ausserhalb der Schulzeit, Tagesfamilien, Spielgruppen und andere Angebote zur Förderung von Kindern im Schulalter sowie Mittagstische und Aufgabenhilfen gelten als ausserschulische Betreuung.

Art. 5 Koordination

Die Betreuungszeiten für Schulkinder werden so eingerichtet, dass sie die Schulzeiten so gut wie möglich ergänzen.

Art. 6 Gemeinden

¹ Die Gemeinden oder die Gemeindeverbände beurteilen regelmässig die Zahl und die Art der Betreuungsplätze, die zur Deckung des familienergänzenden Betreuungsbedarfs nötig sind. Sie berücksichtigen dabei sowohl die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben als auch die Aspekte der Sozialisierung und die demografische Entwicklung.

² Entsprechend der Bedarfsabklärung bieten die Gemeinden eine ausreichende Zahl vor- und ausserschulischer Betreuungsplätze an und unterstützen und subventionieren diese.

³ Dazu schaffen sie selber solche Einrichtungen oder schliessen mit bewilligten Betreuungseinrichtungen oder mit Dachverbänden Verträge ab. Die Verträge können alle oder nur einen Teil der anerkannten Plätze einer Einrichtung betreffen.

⁴ Die Gemeinden können Dritten Aufgaben übertragen.

Art. 7 Staat

¹ Der Staat fördert die Schaffung von Betreuungseinrichtungen.

² Er sorgt dafür, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln; er erfasst in Zusammenarbeit mit den Anbietern und den Gemeinden das Angebot.

³ Er erteilt die Betreuungsbewilligung und übt die Aufsicht aus. Die für die familienergänzende Betreuung zuständige Direktion (die Direktion) erlässt Empfehlungen mit dem Ziel, die Betreuungsqualität zu gewährleisten.

⁴ L'Etat et les corporations de droit public peuvent créer des structures d'accueil.

⁵ L'Etat peut confier des tâches à des tiers.

Art. 8 Contribution des parents

¹ En fonction de leur capacité économique, les parents participent financièrement aux coûts des structures d'accueil.

² Les barèmes des tarifs facturés aux parents sont établis par les structures d'accueil, en accord avec les communes qui sont appelées à subventionner.

Art. 9 Soutien financier a) de l'Etat

¹ L'Etat soutient financièrement les structures d'accueil préscolaire dûment autorisées qui permettent la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

² Les crèches et les familles de jour sont des structures d'accueil qui permettent la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

³ Le soutien de l'Etat est apporté sous la forme d'un forfait accordé en fonction des heures de garde effectives et du type de la structure d'accueil.

⁴ Dans la mesure où les prestations des structures d'accueil destinées aux enfants fréquentant l'école enfantine sont complémentaires à leurs horaires, l'Etat apporte un soutien financier. Celui-ci ne dépasse pas le soutien des communes.

⁵ Avec son soutien, l'Etat prend en charge 10 % du coût moyen des structures subventionnées.

Art. 10 b) des employeurs

¹ Les structures soutenues par l'Etat bénéficient également d'une contribution des employeurs.

² Cette contribution se monte à 0,4 ‰ des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales.

³ La contribution est encaissée par les employeurs et versée à l'Etat. L'Etat procède à une répartition entre les structures selon la même clé que le soutien financier de l'Etat.

⁴ Le Conseil d'Etat désigne une commission consultative réunissant des personnes représentant les employeurs et l'Etat comme plate-forme d'information.

⁴ Der Staat und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften können Betreuungseinrichtungen schaffen.

⁵ Der Staat kann Dritten Aufgaben übertragen.

Art. 8 Elternbeitrag

¹ Die Eltern beteiligen sich entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten der Betreuungseinrichtungen.

² Im Einvernehmen mit den Gemeinden, die Beiträge leisten müssen, erstellen die Betreuungseinrichtungen die Skalen für die Elterntarife.

Art. 9 Finanzieller Beitrag a) des Staates

¹ Rechtmässig anerkannte vorschulische Einrichtungen, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können, werden vom Staat finanziell unterstützt.

² Kindertagesstätten und Tagesfamilien sind Betreuungseinrichtungen, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können.

³ Der Beitrag des Staates wird in Form einer Pauschale entrichtet, die entsprechend den tatsächlich geleisteten Betreuungsstunden und der Art der Betreuungseinrichtung gewährt wird.

⁴ Ergänzen die Leistungen der Betreuungseinrichtungen für Kindergartenkinder deren Stundenpläne, so gewährt der Staat einen finanziellen Beitrag. Dieser Beitrag darf nicht höher sein als derjenige der Gemeinden.

⁵ Mit seinem Beitrag übernimmt der Staat 10 % der durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen.

Art. 10 b) der Arbeitgeber

¹ Die vom Staat unterstützten Einrichtungen erhalten zusätzlich einen Beitrag der Arbeitgeber.

² Dieser Beitrag beläuft sich auf 0,4 ‰ der für die Familienzulagen massgeblichen Lohnsumme.

³ Er wird von den Arbeitgebern eingezogen und dem Staat überwiesen. Der Staat teilt diesen dann nach dem gleichen Verhältnis wie beim staatlichen Beitrag unter den Einrichtungen auf.

⁴ Der Staat bezeichnet als Informationsplattform eine beratende Kommission, der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber und des Staats angehören.

Art. 11 c) des communes

¹ Dans le cadre des conventions passées avec des structures d'accueil préscolaire, les communes apportent un soutien financier permettant l'introduction de barèmes de tarifs dégressifs. Ce soutien couvre les coûts qui ne sont pas pris en charge par les parents, l'Etat et les employeurs.

² Dans le cadre des conventions passées avec des structures d'accueil extrascolaire, les communes apportent un soutien financier couvrant les coûts qui ne sont pas pris en charge par les parents. En principe, les structures d'accueil extrascolaires appliquent aussi des tarifs dégressifs.

Art. 12 Conditions

¹ Le soutien financier de l'Etat et des employeurs est accordé si la structure:

- a) couvre un besoin avéré et répond à une demande effective;
- b) propose une prise en charge permettant de concilier la vie familiale et la vie professionnelle des parents;
- c) sont ouvertes à tous les enfants, sans distinction de nationalité, d'appartenance ethnique ou religieuse;
- d) applique un plan comptable harmonisé;
- e) facture aux parents un prix financièrement accessible;
- f) est gérée par une collectivité publique, une association ou une fondation à but non lucratif.

² Pour concrétiser la notion de tarif financièrement accessible, la Direction publie une grille de référence. Le tarif le plus haut ne dépasse pas le prix coûtant de la prestation, après déduction des subventions de l'Etat et du soutien des employeurs. Un prix minimal est déterminé.

Art. 13 Soutien à l'encadrement particulier

¹ L'Etat peut subventionner l'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie ou d'un handicap mental, psychique ou physique.

² Il peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers.

³ Le règlement d'exécution fixe les conditions et le mode de calcul du subventionnement.

Art. 11 c) der Gemeinden

¹ Im Rahmen der Verträge mit den vorschulischen Betreuungseinrichtungen leisten die Gemeinden einen finanziellen Beitrag, der die Einführung von degressiven Beitragsskalen ermöglicht. Dieser Beitrag deckt die Kosten, die weder von den Eltern noch vom Staat, noch von den Arbeitgebern gedeckt werden.

² Im Rahmen der Verträge mit den ausserschulischen Betreuungseinrichtungen leisten die Gemeinden einen finanziellen Beitrag, der die Kosten deckt, die nicht von den Eltern übernommen werden. Grundsätzlich wenden die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen ebenfalls degressive Beitragsskalen an.

Art. 12 Voraussetzungen

¹ Der finanzielle Beitrag des Staates und der Arbeitgeber wird gewährt, wenn die Einrichtung:

- a) einen erwiesenen Bedarf deckt und einer tatsächlichen Nachfrage entspricht;
- b) eine Betreuung anbietet, dank der Familien- und Berufsleben der Eltern besser miteinander vereinbart werden können;
- c) Kindern ohne Unterscheidung der Nationalität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit offensteht;
- d) ein harmonisiertes Rechnungsmodell anwendet;
- e) den Eltern einen finanziell tragbaren Preis verrechnet;
- f) von einem Gemeinwesen, einem gemeinnützigen Verein oder einer gemeinnützigen Stiftung geführt wird.

² Die Direktion definiert den Begriff der finanziellen Tragbarkeit des Tarifs mit einem Bezugssystem. Der Höchsttarif darf den kostendeckenden Preis der Leistung nach Abzug der Beiträge des Staates und der Arbeitgeber nicht übersteigen. Es wird ein Mindestpreis festgelegt.

Art. 13 Beitrag für besondere Betreuung

¹ Der Staat kann für die Betreuung eines Kindes, das namentlich aufgrund einer Krankheit oder einer geistigen, psychischen oder körperlichen Behinderung eine besondere Betreuung benötigt, einen Beitrag leisten.

² Ferner kann er Einrichtungen, die auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind, einen Sonderbeitrag gewähren.

³ Die Voraussetzungen für den Beitrag und die Berechnungsweise werden im Ausführungsreglement festgelegt.

Art. 14 Formation de base du personnel éducatif

¹ L'Etat peut participer aux frais d'écolage du personnel éducatif des structures d'accueil aux conditions suivantes:

- a) la formation suivie répond aux exigences pédagogiques de l'institution et n'est pas dispensée dans une école publique du canton;
- b) l'Etat reconnaît le programme de formation présenté.

² Les accords intercantonaux et les conventions avec différentes écoles sont réservés.

Art. 15 Perfectionnement du personnel éducatif

¹ L'Etat peut participer au financement des frais de perfectionnement nécessaire à l'exercice des tâches du personnel éducatif des structures d'accueil. En principe, il favorise les offres de formation collective.

² La Direction fixe les modalités du perfectionnement.

Art. 16 Voies de droit

Les décisions prises en vertu de la présente loi sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

Art. 17 Disposition transitoire

¹ Il est institué un Fonds cantonal d'incitation à la création de places d'accueil extrascolaire.

² Dans la mesure des montants disponibles, le Fonds verse 3000 francs pour chaque place d'accueil extrascolaire à plein temps ouverte entre le 1^{er} juillet 2011 et le 30 juin 2014.

³ Le Fonds est alimenté par une contribution unique inscrite au budget de la Direction chargée de l'accueil extrascolaire.

⁴ La Direction gère le Fonds et tient un contrôle des engagements pris.

⁵ L'Inspection des finances procède chaque année au contrôle du Fonds.

Art. 18 Abrogation

La loi du 28 septembre 1995 sur les structures d'accueil de la petite enfance (RSF 835.1) est abrogée.

Art. 14 Grundausbildung des pädagogischen Fachpersonals

¹ Der Staat kann sich an den Kosten für die Ausbildung des pädagogischen Fachpersonals der Betreuungseinrichtungen beteiligen, wenn:

- a) die absolvierte Ausbildung den pädagogischen Ansprüchen der Einrichtung entspricht und in keiner öffentlichen Schule des Kantons angeboten wird;
- b) der Staat das vorgeschlagene Ausbildungsprogramm anerkennt.

² Interkantonale Abkommen sowie Verträge mit einzelnen Schulen bleiben vorbehalten.

Art. 15 Weiterbildung des pädagogischen Fachpersonals

¹ Der Staat kann sich an den Kosten für die Weiterbildung, die das pädagogische Fachpersonal der Betreuungseinrichtungen zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, beteiligen. Grundsätzlich gibt er kollektiven Weiterbildungsangeboten den Vorzug.

² Die Direktion legt die Einzelheiten der Weiterbildung fest.

Art. 16 Rechtsmittel

Die aufgrund dieses Gesetzes getroffenen Entscheide können gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege mit Beschwerde angefochten werden.

Art. 17 Übergangsbestimmung

¹ Es wird ein kantonaler Fonds zur Förderung von ausserschulischen Betreuungsplätzen geschaffen.

² Im Rahmen der verfügbaren Mittel überweist der Fonds 3000 Franken für jeden ausserschulischen Vollzeitbetreuungsplatz, der zwischen dem 1. Juli 2011 und dem 30. Juni 2014 geschaffen wird.

³ Der Fonds wird mit einem einmaligen Beitrag gespeist, der im Voranschlag der für die ausserschulische Betreuung zuständigen Direktion eingetragen wird.

⁴ Die Direktion verwaltet den Fonds und prüft die eingegangenen Verpflichtungen.

⁵ Das Finanzinspektorat kontrolliert den Fonds einmal im Jahr.

Art. 18 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 28. September 1995 über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (SGF 835.1) wird aufgehoben.

Art. 19 Modification

La loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (RSF 835.5) est modifiée comme il suit:

Art. 8 al. 2 et 3

Abrogés

Art. 20 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle est également soumise au referendum financier facultatif.

Art. 19 Änderung bisherigen Rechts

Das Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (SGF 835.5) wird wie folgt geändert:

Art. 8 Abs. 2 und 3

Aufgehoben

Art. 20 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht zudem dem fakultativen Finanzreferendum.