

MESSAGE N° 245 9 mai 2011
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
relative aux subventions pour les constructions
d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orien-
tation

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de révision de la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation.

Ce message comprend les points suivants:

- 1. Introduction générale**
- 2. Etat de la situation**
- 3. Principe de subventionnement**
- 4. Incidences financières pour l'Etat**
- 5. Autres aspects**

1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

Par motion déposée le 8 octobre 2009 (*BGC* p. 1819), les députés Andrea Burgener Woeffray et François Roubaty ont demandé au Conseil d'Etat d'intégrer dans le champ d'application les constructions d'accueil extrascolaire en modifiant l'article 1 de la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, d'écoles primaires et du cycle d'orientation.

Ils partent du principe que l'introduction de la deuxième année d'école infantine a pour effet un rapprochement inévitable entre l'école et la prise en charge des enfants en dehors des horaires scolaires officiels. Les accueils extrascolaires deviennent ainsi une partie intégrante de la vie scolaire, bien qu'ils soient régis par d'autres bases légales. Les auteurs de la motion précisent encore qu'elle vise à mettre en place un traitement de subventionnement équivalent pour toutes les structures d'accueil, indépendamment de leur localisation.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat informait le Grand Conseil qu'un groupe de travail composé de représentants de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) ainsi que de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) estimait que la modification de la loi du 11 octobre 2005 n'était pas nécessaire, car les locaux destinés aux accueils extrascolaires devaient être aménagés dans les complexes scolaires ou à proximité et, dès lors, que ce genre de locaux rentrait dans le champ d'application de ladite loi. Le Conseil d'Etat a soutenu cette proposition, car une telle proximité aurait facilité l'organisation de l'école tout en augmentant la sécurité des enfants en leur évitant des déplacements. Cette proposition présentait aussi l'avantage que les locaux destinés aux accueils extrascolaires puissent être utilisés pour d'autres activités, et cela pendant l'horaire scolaire.

Le Conseil d'Etat avait donc proposé au Grand Conseil de refuser la motion, tout en s'engageant à modifier le règlement du 4 juillet 2006 sur les subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation en y intégrant le subventionnement de locaux spécifiques pour les accueils extrascolaires.

Dans sa séance du 17 mars 2010, le Grand Conseil a accepté la motion, prenant ainsi une autre option que celle qu'avait retenue le Conseil d'Etat.

Ainsi, le projet qui vous est présenté tient compte du fait que les structures d'accueil extrascolaire sont comprises comme des structures distinctes des constructions d'école, au même titre que les salles de sport. Le Conseil d'Etat regrette cette décision et il reste d'avis que pour des motifs tant de sécurité des enfants que de simplification organisationnelle, l'accueil extrascolaire devrait être situé dans le complexe scolaire ou à proximité immédiate de celui-ci, ce qui permettrait un déplacement à pied aisé des élèves, en particulier des plus jeunes.

Le Conseil d'Etat tient également à préciser que ce projet de modification de loi n'a pas fait l'objet d'une consultation.

2. ÉTAT DE LA SITUATION

2.1 Sur le plan fédéral

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 son taux d'occupation.

De nombreuses études menées en Suisse s'accordent pour mettre en évidence le manque de places d'accueil extrafamilial et extrascolaire ainsi que la nécessité d'apporter un soutien financier à la création de ces places d'accueil. La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) a réalisé en 2008 un état des lieux sur l'accueil de jour extrafamilial et extrascolaire en Suisse¹. Selon cette étude, l'évolution démographique et économique a entraîné une forte pénurie de places d'accueil extrafamilial et extrascolaire. En raison du manque d'offres, de nombreux enfants et adolescents ne sont pas pris en charge, le sont insuffisamment, ou le poids qui pèse sur les parents pour concilier vie professionnelle et vie familiale est particulièrement lourd. Selon les données de la COFF, environ 6,5% des ménages dans lesquels le plus jeune enfant a moins de 6 ans ne prévoient aucune solution de garde et près de 40% des enfants entre 7 et 14 ans sont livrés à eux-mêmes lorsque leurs parents sont au travail. La COFF met en avant le fait que les investissements dans les structures d'accueil sont des investissements pour l'avenir, puisque des offres de qualité sont susceptibles d'améliorer les chances de développement, de formation et d'intégration sociale des enfants.

Le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 22 février 2002 souligne que les parents ont aujourd'hui toutes les difficultés à trouver une place d'accueil pour leur(s) enfant(s)². Pour les auteurs de ce rapport, cette pénurie de places d'accueil a des conséquences multiples: «Elle pénalise les familles et surtout les femmes, en rendant beaucoup plus difficile la conciliation des obligations professionnelles et familia-

¹ Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), L'accueil extrafamilial et extrascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF, Berne, 2008.

² Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, p. 3926.

les. Nombreuses sont les mères qui renoncent à exercer une activité professionnelle faute de solution satisfaisante pour la garde de leur(s) enfant(s), si bien que la maternité constitue un obstacle de taille à la poursuite de leurs objectifs professionnels. Sont également touchées les familles au revenu modeste qui, ne pouvant travailler dans la mesure souhaitée, subissent une perte de revenu à l'origine de maintes situations de détresse économique. Le retrait du marché du travail des personnes qualifiées pose également problème en regard de l'assèchement de l'offre dans certains secteurs (celui de la santé par exemple) ainsi que par rapport aux ressources investies». «Le retrait du marché du travail de personnes formées souvent à grands frais constitue également un gaspillage de ressources pour la collectivité». ¹ «Faute de financement, le développement actuel des structures n'arrive de loin pas à répondre à la demande».

2.2 Sur le plan cantonal

L'évolution sur le plan fédéral peut également être constatée sur le plan cantonal. L'évolution du nombre de femmes exerçant une activité professionnelle en dehors du foyer, ainsi qu'une nouvelle acception du rôle de l'homme et de la femme au sein de la famille et dans l'éducation des enfants entraînent, à la fois, un besoin accru d'offres de prise en charge extrafamiliale et le développement de structures de jour. Compte tenu de la mobilité qu'exige notamment le marché du travail. Il est opportun d'introduire une certaine harmonisation dans la garantie de telles structures. Ce sont les motifs principaux pour lesquels les cantons signataires du concordat HarmoS se sont engagés à son article 11 à proposer une offre appropriée de prise en charge des élèves 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. Si cette disposition exprime pour l'essentiel des déclarations générales, c'est pour tenir compte de la diversité des situations et des besoins dans ce domaine. Le commentaire à l'appui de l'article prémentionné rappelle en effet que «le besoin d'une prise en charge par le biais de structures de jour n'est pas ressenti partout avec la même acuité, ce qui fait que les offres peuvent être très diverses – de la prise en charge par des mamans de jour à la mise en place de véritables écoles à horaire continu. Tous les cantons concordataires doivent néanmoins disposer en la matière d'une offre qui tienne compte de la diversité des besoins.»

La situation dans le canton de Fribourg se présente à ce jour de la manière suivante.

Au 1^{er} janvier 2011, le Service de l'enfance et de la jeunesse répertoriait 50 structures d'accueil extrascolaire (devoirs surveillés non inclus).

L'ouverture de 10 nouveaux projets d'accueil extrascolaire est prévue pour août 2011.

L'offre en matière d'accueil extrascolaire se caractérise par sa grande diversité, notamment en termes d'horaires, de jours et de modules d'ouverture. Les offres mises sur pied sont conçues pour s'adapter aux besoins locaux.

Le contexte fribourgeois actuel laisse à penser que les besoins en places d'accueil extrascolaire vont augmenter d'ici à 2013. En effet, outre l'évolution indiquée ci-des-

sus, les communes fribourgeoises ont jusqu'en 2013 pour assurer l'entrée en vigueur de la deuxième année d'école enfantine obligatoire dans le canton de Fribourg. Or l'entrée en vigueur de la deuxième année d'école enfantine est susceptible d'entraîner:

- un changement de la structure d'âge des enfants pris en charge par les accueils extrascolaires: les accueils extrascolaires prendront en charge les enfants de 4 à 12 ans (au lieu de 6 à 12 ans);
- une augmentation de la demande en accueil extrascolaire (liée à l'abaissement de l'âge de l'entrée à l'école obligatoire et, par ce fait, au nombre plus important d'enfants concernés par l'accueil extrascolaire);
- une extension des besoins en termes d'horaire de prise en charge (pour les enfants de l'école enfantine ayant des horaires scolaires réduits).

Par ailleurs, les cantons signataires du concordat HarmoS s'engagent à garantir une offre appropriée de prise en charge des élèves en dehors du temps d'enseignement (structures de jour).

Une récente étude menée en janvier 2010 par l'institut INFRAS², sur mandat du Service de l'enfance et de la jeunesse, portant sur les potentiels de demande en structures d'accueil extrascolaire dans le canton de Fribourg, estime qu'au niveau cantonal 57% des ménages fribourgeois ayant un ou plusieurs enfants d'âge scolaire (5–12 ans) choisiraient entre 1 et 5 modules³ de midi par semaine (selon un tarif défini); 58% des ménages ayant un ou plusieurs enfants en âge scolaire choisiraient entre 1 et 10 modules de l'après-midi par semaine. Les estimations d'INFRAS montrent que la demande moyenne des ménages correspond à un besoin de garde de 1,5 fois par semaine sur le temps de midi et de 2,8 fois par semaine durant l'après-midi⁴.

Les potentiels de demande fournis par cette étude représentent la limite supérieure des besoins en structures d'accueil extrascolaire dans une commune. Les résultats présentés doivent être interprétés comme des ordres de grandeur indiquant la direction à suivre dans le développement des offres à long terme.

3. PRINCIPE DE SUBVENTIONNEMENT

La réalité actuelle des accueils extrascolaires du canton de Fribourg permet de pondérer les limites supérieures estimées par INFRAS. Cette réalité se voit confirmée par le modèle théorique suivant: en estimant qu'environ deux tiers des 58% de demandeurs potentiels utiliseraient réellement une place d'accueil extrascolaire, il est possible de définir les besoins; 39% des enfants d'un cercle auraient une demande effective en place d'accueil extrascolaire à raison de 1,5 module par semaine pour le midi et 2,8 modules pour l'après-midi. Une place d'accueil extrascolaire étant régulièrement occupée par plusieurs enfants, on arrive à une estimation selon laquelle il faut proposer un nombre de places à temps plein permettant d'accueillir entre 10 et 15% des élèves d'un cercle scolaire.

² INFRAS, Potentiels de demande en structures d'accueil extrascolaire dans le canton de Fribourg. Domaine scolaire, Zurich, 8 janvier 2010.

³ Les potentiels de demande sont estimés en termes de nombre de modules (et non de nombre de places). Un module d'accueil correspond à une place pour un enfant durant une plage horaire définie.

⁴ Les modules de l'après-midi sont comptés à double dans le modèle INFRAS (potentiel de demandes pour le début et pour la fin de l'après-midi).

¹ Rapport de la Commission de la sécurité et de la santé publique du Conseil national du 22 février 2002, p. 3929.

Dès lors, le Conseil d'Etat a également retenu ces valeurs pour le subventionnement. Il convient de rappeler que, selon les exigences de l'article 11 du règlement du 17 mars 2009 sur l'enfance et la jeunesse, il appartient aux communes d'évaluer les besoins de leur population. En effet, les besoins des ménages en matière de prise en charge des enfants hors du temps de classe ne sont pas partout identiques. Dès lors, il se justifie de prévoir un pourcentage maximal garantissant ainsi une autonomie communale suffisante.

3.1 Définition

Comme indiqué ci-dessus sous le chapitre 1 Introduction générale, le Conseil d'Etat aurait souhaité pouvoir limiter le subventionnement des locaux pour l'accueil extrascolaire à ceux situés dans le complexe scolaire ou à proximité immédiate, ayant en vue en priorité la sécurité des élèves le fréquentant. En acceptant la motion, le Grand Conseil a souhaité expressément ouvrir le subventionnement également aux locaux situés à distance des bâtiments scolaires. Le Conseil d'Etat doit en prendre acte et il a dès lors renoncé à proposer à l'article 2 une définition restrictive des locaux destinés aux accueils extrascolaires donnant droit à un subventionnement. Il tient cependant à souligner les aspects liés à la sécurité du déplacement des élèves, qui pourrait rendre nécessaire l'organisation d'un transport particulier ou d'un accompagnement des élèves entre le bâtiment scolaire et l'accueil extrascolaire.

3.2 Surface subventionnable

Les directives pour les structures d'accueil prévoient une surface d'un ordre de grandeur de 3 m² par enfant. C'est donc cette surface qui est retenue pour calculer la surface maximale subventionnable pour les besoins d'un cercle scolaire.

3.3 Détermination du montant subventionnable

Le montant subventionnable est obtenu en prenant le nombre de places d'accueil prévu, jusqu'à concurrence de 15% de l'effectif du cercle scolaire selon la statistique de la DICS, multiplié par 3 m² au maximum et augmenté de 30% afin de tenir compte des locaux sanitaires, des circulations, des vestiaires et des locaux techniques, conformément aux dispositions réglementaires actuelles.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES POUR L'ÉTAT

Les incidences financières pour l'Etat dépendent de décisions communales. Il est dès lors difficile de faire des projections précises. Selon une estimation réalisée par la DICS, lors de l'introduction définitive de la deuxième année d'école enfantine en 2013, environ 26 000 élèves devraient être accueillis dans des classes primaires et enfantines. Sur la base de l'évolution récente et des projections concernant la création de places d'accueil extrascolaire, le Conseil d'Etat part de l'idée qu'entre 100 et 175 places à plein temps ou à temps partiel seront créées annuellement.

A raison de 3 m² par place, cela représente annuellement une surface de 300 m² à 525 m² augmentée de 30%, soit une surface de 390 m² à 683 m². D'après la législation actuelle sur les constructions scolaires, le montant subventionnable par mètre carré s'élève à 2600 francs. Le

montant subventionnable annuel devrait donc s'élever à 1 014 000 à 1 775 800 francs, et la subvention annuelle atteindrait de 170 000 à 298 000 francs.

Il convient encore de préciser que le subventionnement de l'accueil extrascolaire sera intégré dans le budget de l'Etat, sous la nature comptable 5620.024.

5. AUTRES ASPECTS

Le projet de loi n'a pas d'effet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes et est soumis au referendum législatif. Compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral et la Constitution cantonale, il est conforme aux principes de développement durable. Enfin, il n'a pas de conséquences en matière de personnel.

En conclusion, nous vous invitons à adopter le présent projet de loi modifiant la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation.

BOTSCHAFT Nr. 245

9. Mai 2011

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule.

Diese Botschaft ist wie folgt gegliedert:

- 1. Einführung**
- 2. Bestandesaufnahme**
- 3. Beitragsgrundsatz**
- 4. Finanzielle Folgen für den Staat**
- 5. Andere Folgen**

1. EINFÜHRUNG

In ihrer am 8. Oktober 2009 eingereichten Motion (*TGR S. 1819*) forderten Grossrätin Andrea Burgener Woeffray und Grossrat François Roubaty den Staatsrat auf, den in Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule definierten Geltungsbereich auf Bauten für die ausserschulische Betreuung auszuweiten.

Begründet wurde dieses Anliegen mit der Einführung des zweiten Kindergartenjahres, die unweigerlich eine Annäherung der Schule und der Betreuung der Kinder ausserhalb der Unterrichtszeiten zur Folge hat. Die ausserschulische Betreuung würde so zu einem integralen Bestandteil des Schullebens, auch wenn die rechtlichen Grundlagen nicht dieselben seien. Die Motion schlug deshalb vor, sämtliche Betreuungsstrukturen unabhängig

vom Standort in Bezug auf die Subventionierung gleich zu behandeln.

In seiner Antwort erklärte der Staatsrat, dass die von ihm gebildete Arbeitsgruppe mit Vertretern der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) sowie der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) zum Schluss kam, dass eine Änderung des Gesetzes vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule nicht nötig sei, weil die Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung in den Schulbauten oder in unmittelbarer Nähe eingerichtet werden müssten und somit in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen würden. Der Staatsrat gab ausserdem zu verstehen, dass er dies genauso sehe und ebenfalls davon ausgehe, dass die Nähe zwischen den Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung und den Schulbauten angestrebt werde, weil dadurch die Organisation des Schulbetriebs vereinfacht und die Sicherheit der Kinder, die auf diese Weise keine unnötigen Wege zurücklegen müssen, erhöht werden könne. Eine solche Lösung habe ausserdem den Vorteil, dass die Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung während der Unterrichtszeit anderweitig genutzt werden können.

Der Staatsrat schlug dem Grossen Rat deshalb die Ablehnung der Motion vor, verpflichtete sich aber gleichzeitig, das Reglement vom 4. Juli 2006 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule anzupassen, um darin Beiträge an Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung vorzusehen.

In seiner Sitzung vom 17. März 2010 erklärte der Grosse Rat die Motion jedoch erheblich, und entschied sich somit für eine andere als die vom Staatsrat vorgeschlagene Lösung.

So unterbreitet der Staatsrat Ihnen einen Gesetzesentwurf, in welchem die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen genauso wie die Sporthallen als eigenständige Schulbauten definiert werden. Der Staatsrat bedauert den Entscheid des Grossen Rats und ist nach wie vor überzeugt, dass die ausserschulische Betreuung aus organisatorischen und Sicherheitsgründen in den Schulbauten oder zumindest in deren unmittelbaren Nähe (so können sich namentlich die jüngsten Schülerinnen und Schüler sicher und zu Fuss von einem Ort zum andern begehen) erfolgen sollte.

Der Staatsrat möchte an dieser Stelle auch darauf hinweisen, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung nicht in die Vernehmlassung gegeben wurde.

2. BESTANDESAUFNAHME

2.1 Auf Bundesebene

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, möchten nicht wenige ihren Beschäftigungsgrad erhöhen.

Zahlreiche in der Schweiz durchgeführten Studien gelangen übereinstimmend zum Schluss, dass es deutlich

zu wenige Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsplätze gibt und dass die Schaffung von zusätzlichen Betreuungsangeboten mit finanziellen Beiträgen unterstützt werden sollte. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) nahm 2008 eine Bestandesaufnahme über die Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz¹ vor. Laut dieser Studie haben die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zu einem grossen Mangel an Plätzen für die Betreuung der Kinder geführt. Der Mangel an Betreuungsangeboten führt dazu, dass eine beträchtliche Zahl von Kindern und Jugendlichen nicht oder ungenügend betreut sind bzw. auf den Eltern ein grosser Druck lastet, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen. 6,5% der Haushalte, in denen das jüngste Kind jünger als 6 Jahre alt ist, verfügen über keine organisierte Betreuung. Rund 40% der Kinder zwischen 7 und 14 Jahre sind zu Hause unbeaufsichtigt. Die EKFF gibt in ihrer Bestandesaufnahme ausserdem zu bedenken, dass Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen auch Investitionen in die Zukunft sind, da qualitativ gute Betreuungseinrichtungen die Bildungs- und Lebenschancen der Kinder erhöhen und zu einer besseren gesellschaftlichen Integration beitragen.

Der Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002² hält fest, dass es den Eltern heute ausserordentlich schwerfällt, Betreuungsplätze für ihr(e) Kind(er) zu finden und dass diese Knappheit viele negative Auswirkungen hat: «Sie bestraft die Familien und vor allem die Frauen, indem Beruf und Familie zusehends schwieriger zu vereinbaren sind. Viele Mütter verzichten auf eine Erwerbstätigkeit, weil sie keine befriedigende Lösung für die Betreuung der Kinder finden. Mutterschaft wird also zum Hindernis für die Realisierung ihrer beruflichen Ziele. Betroffen sind insbesondere Familien mit tiefem Einkommen. Weil eine Berufstätigkeit im gewünschten Ausmass nicht in Frage kommt, erleiden sie finanzielle Einbussen, die oft zu einer Notlage führen. Ausserdem verursacht der Rückzug qualifizierter Personen eine zusätzliche Anspannung auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Gesundheitswesen) und stellt eine Verschwendung der in die Ausbildung investierten Ressourcen dar.» Und weiter: «Der Rückzug aus dem Erwerbsleben nach einer zum Teil kostspieligen Ausbildung stellt auch für die Gesamtgesellschaft eine Verschwendung von Ressourcen dar.»³ In der Übersicht hält der Bericht zudem Folgendes fest: «Aus finanziellen Gründen vermag der Ausbau der Strukturen die Nachfrage bei Weitem nicht zu decken.»

2.2 Auf Kantonsebene

Die Entwicklung auf nationaler Ebene findet man auch auf kantonaler Ebene wieder. Die vermehrte ausserfamiliäre Berufstätigkeit der Frauen und das gewandelte Verständnis der Rollen von Mann und Frau in Familie und Kindererziehung führen zu einem vermehrten Bedarf an familienexterner Betreuung sowie zur Forderung nach Tagesstrukturen. Angesichts der Mobilität, wie sie na-

¹ Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern 2008.

² Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002, S. 4220.

³ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002, S. 4223.

mentlich der Arbeitsmarkt erfordert, ist eine gewisse Harmonisierung in der Gewährleistung solcher Strukturen angezeigt. Hauptsächlich aus diesen Gründen verpflichten sich die Vereinbarungskantone von HarmoS in Artikel 11 des Konkordats, ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit anzubieten, wobei die Nutzung dieses Angebots fakultativ und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig ist. Diese Bestimmung ist allgemein gehalten, damit den örtlichen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann. Im Kommentar zu diesem Artikel steht hierzu: «Der Bedarf nach Betreuung in Tagesstrukturen zeigt sich nicht überall in derselben Weise, und die Angebote können entsprechend vielfältig sein – von der Betreuung durch Tagesfamilien bis zu eigentlichen Tagesschulen. Indes soll in allen Vereinbarungskantonen ein Angebot bestehen, welches der jeweiligen Unterschiedlichkeit des Bedarfs Rechnung trägt.»

Im Kanton Freiburg präsentiert sich die Situation gegenwärtig wie folgt:

Laut Jugendamt gab es am 1. Januar 2011 50 ausser-schulische Betreuungseinrichtungen (ohne Aufgabenhilfe).

Im August 2011 sollen 10 neue ausser-schulische Betreuungseinrichtungen eröffnet werden.

Das Angebot der ausser-schulischen Betreuung zeichnet sich durch seine grosse Vielfalt aus, namentlich was Betreuungszeiten, -tage und -einheiten anbelangt. Die Angebote sind so geschaffen, dass sie den lokalen Bedürfnissen entsprechen.

So wie sich die Situation im Kanton Freiburg heute präsentiert, ist davon auszugehen, dass der Bedarf an schulergänzenden Kinderbetreuungsplätzen bis 2013 zunehmen wird. Zu den weiter oben erwähnten Entwicklungen kommt nämlich hinzu, dass die Freiburger Gemeinden bis spätestens 2013 das zweite Kindergartenjahr einführen müssen. Dies wird unter anderem folgende Folgen haben:

- eine Änderung der Altersstruktur der ausser-schulisch betreuten Kinder; neu werden Kinder zwischen 4 und 12 Jahren (statt 6 bis 12) betreut werden;
- eine Erhöhung des Betreuungsbedarfs, weil die Zahl der schulpflichtigen und somit auch der ausser-schulisch zu betreuenden Kinder mit der Herabsetzung des Mindestalters steigen wird;
- eine Erweiterung der Betreuungszeiten (für die Primarschülerinnen und -schüler mit einem reduzierten Stundenplan).

Im Übrigen haben sich die Vereinbarungskantone der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler ausserhalb der Unterrichtszeit (Tagesstrukturen) sicherzustellen.

Die Studie über die Nachfragepotenziale nach ausser-schulischen Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg¹, die das Institut INFRAS im Januar 2010 im Auftrag des Jugendamts durchführte, schätzt, dass 57% der Freiburger Haushalte mit einem oder mehreren Kindern

im Schulalter (5–12 Jahre) 1 bis 5 Mittagsmodule² wählen würden (bei einem bestimmten Tarif). 58% der Haushalte mit einem oder mehreren Kindern im Schulalter würden 1 bis 10 Nachmittagsmodule pro Woche nutzen. Aus der INFRAS-Studie geht hervor, dass der durchschnittliche Bedarf eines Haushalts bei 1,5 Betreuungsmodulen über die Mittagszeit und 2,8 Betreuungsmodulen am Nachmittag in der Woche liegt³.

Das Nachfragepotenzial stellt die obere Grenze des Bedarfs an ausser-schulischen Betreuungseinrichtungen einer Gemeinde dar. Die Ergebnisse sind als Grössenordnung anzusehen und geben die Richtung an, die es für die Entwicklung ausser-schulischen Betreuungsangebotes langfristig einzuschlagen gilt.

3. BEITRAGSGRUNDSATZ

Die in der INFRAS-Studie ermittelten oberen Grenzen müssen unter Berücksichtigung der Realität im Kanton Freiburg im Bereich der ausser-schulischen Betreuung angewandt werden. In der Annahme, dass rund zwei Drittel der potenziellen Nachfragenden (58% der Haushalte) auch tatsächlich einen ausser-schulischen Betreuungsplatz nutzen, ergibt dies folgenden Bedarf: Bei 39% der Kinder eines Schulkreises besteht ein tatsächlicher Bedarf nach ausser-schulischen Betreuungsplätzen (1,5 Betreuungsmodulen über die Mittagszeit und 2,8 Betreuungsmodulen am Nachmittag in der Woche). Da ein ausser-schulischer Betreuungsplatz regelmässig von mehreren Kindern genutzt wird, kann davon ausgegangen werden, dass Vollzeitbetreuungsplätze für 10 bis 15% der Schülerinnen und Schüler eines Schulkreises angeboten werden müssen.

Der Staatsrat will grundsätzlich diese Werte der Beitragsberechnung zugrunde legen. Stellt sich die Frage, wo man sich innerhalb dieser Bandbreite ansiedeln soll: Nach Artikel 11 des Jugendreglements vom 17. März 2009 haben die Gemeinden die Aufgabe, regelmässig den Bedarf ihrer Bevölkerung an ausser-schulischer Betreuung zu ermitteln; denn der Bedarf der Haushalte an ausser-schulischen Betreuungsplätzen ist nicht überall gleich. Um den Gemeinden den grösstmöglichen Spielraum zu geben, ist es somit gerechtfertigt, einen Maximalwert (höchstens 15%) vorzusehen.

3.1 Definition

Wie bereits in der Einführung dargelegt, hätte der Staatsrat insbesondere aus Gründen der Sicherheit die Subventionierung auf die Räume für die ausser-schulische Betreuung beschränken wollen, die sich in den Schulbauten oder in deren unmittelbaren Nähe befinden. Mit der Erheblicherklärung der Motion hat der Grosse Rat ausdrücklich seinem Willen Ausdruck gegeben, auch weiter gelegene Räumlichkeiten zu subventionieren. Der Staatsrat nimmt dies zur Kenntnis und verzichtet deshalb darauf, in Artikel 2 eine restriktive Definition der beitragsberechtigten Räume für die ausser-schulische Betreuung vorzuschlagen. Er weist aber ausdrücklich auf die Sicherheitsproblematik hin. In gewissen Fällen wird es bei entfernt gelegenen Räumlichkeiten nötig sein, ei-

¹ INFRAS, Potentiels de demande en structures d'accueil extrascolaire dans le canton de Fribourg. Domaine scolaire, Zürich, 8. Januar 2010 (nur auf Französisch erhältlich).

² Die Nachfragepotenziale nach ausser-schulischen Betreuungseinrichtungen werden in Modulen ausgedrückt (nicht in Plätze). Ein Modul entspricht einem Platz für ein Kind für eine Tageseinheit.

³ Die Nachmittagsmodule werden im INFRAS-Modell doppelt gezählt (Potenzial am Früh- bzw. Spätnachmittag).

nen Spezialtransport zu organisieren oder die Schülerinnen und Schüler zu begleiten.

3.2 Anrechenbare Fläche

Die Richtlinie für die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen sieht eine Fläche von etwa 3 m² pro Kind vor. Entsprechend gilt diese Zahl als Grundlage für die maximal beitragsberechtigte Fläche in einem Schulkreis.

3.3 Bestimmung des beitragsberechtigten Betrags

Aus den weiter oben dargelegten Überlegungen folgt, dass der beitragsberechtigte Betrag berechnet wird, indem die Anzahl Betreuungsplätze (höchstens 15% des Schülerbestands im betroffenen Schulkreis gemäss Statistik der EKSD) mit 3 m² multipliziert wird. Auf diese Nettofläche werden 30% zugeschlagen, um den Sanitäräumen, den Gängen und Treppen, den Umkleide- und den technischen Räumen wie in der Gesetzgebung vorgesehen Rechnung zu tragen.

4. FINANZIELLE FOLGEN FÜR DEN STAAT

Die genauen finanziellen Folgen für den Staat sind von den Beschlüssen der Gemeinden abhängig. Entsprechend ist es auch schwierig, genaue Zahlen zu nennen. Die EKSD rechnet damit, dass mit der definitiven Einführung des zweiten Kindergartenjahres im Jahr 2013 rund 26 000 Kinder in den Kindergarten- und Primarschulklassen aufgenommen werden müssen. Auf der Grundlage der neusten Entwicklungen und Prognosen geht der

Staatsrat davon aus, dass in den kommenden Jahren 100 bis 175 Voll- oder Teilzeitbetreuungsplätze pro Jahr geschaffen werden.

Bei 3 m² je Betreuungsplatz ergibt dies pro Jahr eine Fläche von 300 m² bis 525 m² bzw. von 390 m² bis 683 m² unter Berücksichtigung des Zuschlags von 30%. Laut geltender Schulbautengesetzgebung beträgt der beitragsberechtigte Betrag 2600 Franken je m². Der beitragsberechtigte Betrag dürfte somit zwischen 1 014 000 und 1 775 800 Franken liegen, was eine Subvention von 170 000 bis 298 000 Franken ergibt.

Bleibt noch anzufügen, dass die Beiträge an die auserschulische Betreuung in das Sachkonto 5620.024 des Voranschlags des Staats integriert werden.

5. ANDERE FOLGEN

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. Es untersteht dem Gesetzesreferendum. Er ist mit dem übergeordneten Recht (europäisches Recht, Bundesrecht, Kantonsverfassung) verträglich und entspricht den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung. Der Entwurf hat keine personellen Auswirkungen.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat den Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule zur Annahme.

Loi

du

**modifiant la loi relative aux subventions
pour les constructions d'écoles enfantines,
primaires et du cycle d'orientation**

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 9 mai 2011;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4) est modifiée comme il suit:

Art. 2 let. e (nouvelle)

[Sont réputés constructions scolaires au sens de la présente loi:]

e) les locaux destinés aux accueils extrascolaires.

Art. 3 al. 1 let. d

[¹ Sont considérés comme dépenses subventionnables les frais résultant de:]

d) l'achat ou la location de pavillons provisoires ou d'autres locaux destinés à l'enseignement ou à l'accueil extrascolaire;

Gesetz

vom

**zur Änderung des Gesetzes über Beiträge
an Schulbauten für den Kindergarten,
die Primarschule und die Orientierungsschule**

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 9. Mai 2011;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.4) wird wie folgt geändert:

Art. 2 Bst. e (neu)

[Im Sinne dieses Gesetzes sind Schulbauten:]

e) Räume für die ausserschulische Betreuung.

Art. 3 Abs. 1 Bst. d

[¹ Beitragsberechtigt sind die Ausgaben für:]

d) den Kauf oder die Miete provisorischer Pavillons sowie anderer Räume für den Unterricht oder für die ausserschulische Betreuung;

Art. 8 titre médian et let. c (nouvelle)

En général

[Seules peuvent être subventionnées les dépenses qui répondent à un besoin reconnu après l'analyse des données locales et régionales et qui sont réalisées en conformité avec les dispositions de la présente loi et de sa réglementation d'exécution. Le besoin est reconnu:]

- c) pour les locaux destinés aux accueils extrascolaires, par la Direction.

Art. 9 titre médian

Construction de salles de sport

Art. 2

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 n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 8 Artikelüberschrift und Bst. c (neu)

Im Allgemeinen

[Es können nur die Ausgaben subventioniert werden, die einem anerkannten Bedürfnis entsprechen, das aus einer Überprüfung der lokalen und regionalen Daten hervorgeht, und die mit den Bestimmungen dieses Gesetzes und dessen Ausführungsreglementierung übereinstimmen. Die Anerkennung des Bedürfnisses erfolgt]

- c) bei Räumen für die ausserschulische Betreuung: durch die Direktion.

Art. 9 Artikelüberschrift

Bau von Sporthallen

Art. 2

¹ Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.