



Rapport 2021-DSAS-28

14 décembre 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-76 Garghentini Python Giovanna – Accueil intégratif de la petite enfance

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de la députée Giovanna Garghentini Python concernant l'accueil intégratif de la petite enfance.

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 29 mai 2018, la députée Garghentini Python se préoccupe de la situation des enfants non encore soumis à la scolarité obligatoire et dont les parents souhaitent leur permettre la socialisation dans des structures intégratives telle que «La Coccinelle», jardin d'enfants intégratif situé en Ville de Fribourg. De plus, en soutenant de telles structures, il devient possible pour les parents concernés de concilier vie familiale et professionnelle. A ce jour, les crèches qui ont la mission de permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ne sont pas organisées en personnel spécialisé pour prendre en charge des enfants avec des besoins en éducation spécialisée. En soutenant une telle offre, la Députée estime qu'elle doit permettre de compléter le travail de pédagogie spécialisée effectué au domicile des enfants d'âge préscolaire.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat souhaite favoriser l'intégration d'enfants qui exigent une prise en charge particulière. Il constate que les bases légales en vigueur permettent le soutien à des enfants aux besoins particuliers tant dans des crèches que dans des structures spécialisées. Il rappelle que l'évaluation des besoins en places d'accueil est, selon la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour LStE (RSF 835.1), du ressort des communes. Le Grand Conseil a accepté ce postulat en date du 11 septembre 2019.

2. Contexte

La Constitution fédérale précise (art. 8, al. 4) que nul ne doit subir de discriminations du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. La Suisse a ratifié en 1997 la convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. Elle s'est ainsi engagée à prendre en compte les besoins de soutien particuliers des enfants ayant un handicap. De cette manière, l'intégration sociale, le développement personnel et culturel est à la portée de tous.

En Suisse, les cantons sont chargés de la mise en œuvre de la loi. Ils élaborent des concepts larges permettant l'intégration scolaire d'enfants et de jeunes ayant des besoins particuliers.

La loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour LStE (RSF 835.1) garantit et règle 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 attribue aux communes l'obligation de réaliser l'évaluation des besoins de leur population en place d'accueil. La LStE règle également le financement des places d'accueil par les parents en fonction de leur capacité économique, les communes et les montants payés par l'Etat et les employeurs et les personnes exerçant une activité indépendante sur les heures de garde préscolaires et enfantines.

La LStE permet également à l'enfant avec des besoins particuliers d'être accueilli dans la mesure de ses possibilités, en tenant compte de son environnement, de l'organisation de l'accueil et selon un principe de proportionnalité dans les structures avec lesquelles sa commune a passé des conventions. Il est ainsi possible de proposer des solutions intégratives plutôt que séparatives et de solliciter dans ce cadre un soutien de l'Etat.

Le législateur a prescrit en particulier à l'article 13, que l'Etat peut subventionner une partie des heures d'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental. Pour permettre également l'application du droit de l'enfant à fréquenter une structure d'accueil spécialisée adaptée à ses besoins, l'Etat peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers. C'est ce qui a été réalisé jusqu'à présent avec le jardin d'enfants intégratif «La Coccinelle».

3. L'évaluation des besoins

C'est le Service éducatif itinérant (SEI) de la Fondation les Buissonnets qui détient, en application de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS), la vue d'ensemble pour les situations d'enfants présentant un handicap.

A la rentrée de septembre 2020, le SEI a indiqué le nombre d'enfants d'âge préscolaire suivis avec une Mesure d'aide renforcée (MAR). Ces données sont présentées par district.

District	Enfants SEI d'âge préscolaire avec une MAR
Broye	7
Glâne	7
Gruyère	18
Lac	18
Sarine	51
Singine	13
Veveyse	7
	121

Le SEI estime que sur l'ensemble des enfants qu'il suit, environ 20 enfants sont accueillis dans une crèche avec un besoin de soutien de type auxiliaire de vie. Ce soutien peut être réa- lisé actuellement soit par:

- > les stagiaires SEI;
- > le service de relève de Pro Infirmis;
- > le personnel auxiliaire dans les crèches;

Le SEI estime qu'environ 15 enfants n'ont pas eu accès à une crèche par manque de place et/ou de moyens de soutien adé- quat.

Ainsi, selon les chiffres exposés, il faut considérer qu'envi- ron 35 enfants pourraient être concernés par une demande d'accueil en crèche. Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'une estimation et n'a pas d'information si une demande a été faite.

4. Description des modalités des soutiens institués par l'article 13 de la LStE

Selon la LStE, les structures peuvent demander un soutien particulier. Il leur incombe de démontrer la part de coûts supplémentaires pour un enfant avec des besoins particuliers à une prise en charge ordinaire en structure d'accueil extra- familial. L'analyse des demandes est effectuée par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Lorsque le dossier est ins- truit, il est soumis à la décision de la DSAS.

4.1. Critères de subventionnement de l'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière

La décision se base sur des critères pour le calcul du mon- tant et le soutien accordé est versé en deux fois. Les critères appliqués pour former la décision sont les suivants:

- > soutien pour de la guidance et accompagnement dans les activités quotidiennes,
- > soutien assumé par une personne en stage/auxiliaire,
- > le type de maladie de l'enfant est attesté par un certificat médical,
- > le type de handicap mental, psychique ou physique, ou la déficience sensorielle est attesté par une décision de MAR du SESAM,
- > la base du salaire horaire de la personne qui prend en charge l'enfant (forfait horaire),
- > ¼ du nombre d'heures total d'accueil pris en considération,
- > le nombre total de semaines d'accueil pris en considéra- tion.

Un premier acompte de 80% est versé à la structure d'accueil au moment de la décision et le solde est versé sur la base d'un décompte final à la fin de la période considérée.

En 2019, deux crèches ont fait appel au subventionnement de l'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière pour un montant total de 6 583.05 francs. En 2020, cinq crèches ont fait appel au subventionnement pour un montant de 33 850.75 francs. En 2021 (état fin no- vembre 2021), un montant total de 50 476.20 francs est ac- tuellement engagé pour douze placements au sein de 9 crèches. En cas de soutien, celui-ci est défini selon les modalités spécifiques conformément à la LStE (décrites ci- dessous) ou la LPS selon les situations.

4.2. Critères de subventionnement à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers

La LStE permet également l'application du droit de l'enfant à fréquenter une structure d'accueil spécialisée adaptée à ses besoins. L'Etat peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers. C'est ce qui a été réalisé jusqu'à présent avec le jardin d'enfants intégratif «La Coc- cinelle».

Le jardin d'enfants intégratif «La Coccinelle» est la seule structure sur le territoire cantonal qui accueille des enfants sans besoins particuliers et des enfants avec des besoins spé- ciaux sous la forme «intégrative». Cette structure qui répond au besoin d'intégration a tout d'abord été créée sous la forme dite «à temps d'ouverture restreint». Elle a vu son statut évo- luer lors de l'année scolaire 2018/2019. Elle est désormais autorisée par le SEJ à accueillir au maximum 10 enfants âgés de 2 à 5 ans pour 4 jours par semaine de 7h30 à 18h00. La prise en charge du groupe est assurée par deux éducateurs/ trices, dont l'un-e au moins doit être titulaire d'un diplôme en éducation spécialisée.

9 enfants avec des besoins particuliers ont été pris en charge pendant l'année scolaire 2019–2020 sur un total de 23 enfants alors que 8 enfants avec des besoins particuliers ont été pris en charge pendant l'année scolaire en 2020–2021 sur un total de 24 enfants.

En 2020, le SEJ a versé un montant de 90 465 francs pour 555 jours/enfants à 163 francs (9 enfants concernés).

Ces éléments sont à mettre en comparaison avec l'ensemble des montants versés à la structure «La Coccinelle» au titre des articles 12 et 13 de la LStE.

Année	Heures Art.12 LStE = Heures totales de prise en charge	Montants globaux des subvention Etat–Employeurs	Heures Art.13 LStE	% des heures totale	Subvention Art. 13 LStE	Remarque
2019	9819	12 738.70	5238	53,35%	94 866	
2020	7164	9 294.25	4995	69.72%	90 465	COVID = moins d'heures

Pour l'année scolaire 2020–2021, l'estimation du montant à verser est de 101 712 francs pour 624 jours/enfants à 163 francs (8 enfants concernés).

procédure ont produit leurs effets, dans la mesure où cela a généré le dépôt de plusieurs nouvelles demandes.

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

5. Renforcement de l'accueil intégratif de la petite enfance

Selon les constats menés conjointement par les responsables du SEJ et du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM), l'intégration d'un enfant avec des besoins particuliers passe par des modes de prises en charge proches de son lieu de vie.

Si une crèche souhaite organiser un système de prise en charge similaire à celui proposé par «La Coccinelle», elle pourra être soutenue aux mêmes conditions et pour autant que le besoin ait été mis en évidence par la procédure d'évaluation prévue par la LStE.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que les mesures susmentionnées sont importantes pour permettre l'accès des enfants présentant un besoin particulier dans les structures d'accueil extrafamilial de jour qui permettent la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. La législation cantonale actuellement en vigueur fixe les règles essentielles du processus en précisant par voie de règlement les critères de subventionnement pour le soutien à l'encadrement. Un courrier de sensibilisation sur le dispositif prévu par l'article 13 LStE a été transmis aux crèches et aux structures d'accueil extrascolaire du canton en date du 23 août 2021. Par la même occasion, la procédure concrète pour le dépôt des demandes a été simplifiée via un formulaire. Ce courrier et la nouvelle



Bericht 2021-DSAS-28

14. Dezember 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-76 Garghentini Python Giovanna – Integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat der Grossrätin Garghentini Python Giovanna in Bezug auf die integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

1. Einleitung

Mit einem am 29. Mai 2018 eingereichten und begründeten Postulat beschäftigt sich die Grossrätin Garghentini Python mit der Situation der noch nicht schulpflichtigen Kinder, deren Eltern ihre Sozialisierung in integrativen Strukturen wie «La Coccinelle», einem integrierenden Kindergarten in der Stadt Freiburg wünschen. Die Unterstützung solcher Strukturen ermöglicht den betroffenen Eltern, ihr Familienleben mit ihrem Beruf zu vereinbaren. Heute verfügen die Kitas, die den Auftrag haben, die Vereinbarung des Familienlebens mit dem Beruf zu ermöglichen, nicht über Fachpersonal für die Betreuung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf. Die Grossrätin ist der Ansicht, dass die Unterstützung eines solchen Angebots die Ergänzung der sonderpädagogischen Arbeit ermöglichen soll, die bei den Kindern im Vorschulalter zuhause geleistet wird.

In seiner Antwort wünscht der Staatsrat, die Integration der Kinder zu fördern, die eine besondere Betreuung benötigen. Er stellt fest, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen die Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sowohl in Kitas als auch in Sondereinrichtungen ermöglichen. Er erinnert daran, dass gemäss Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (SGF 835.1) die Gemeinden dafür zuständig sind, den Bedarf an Betreuungsplätzen abzuklären. Der Grosse Rat erklärte dieses Postulat am 11. September 2019 für erheblich.

2. Ausgangslage

Die Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 4) führt aus, dass niemand wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden darf. 1997 ratifizierte die Schweiz das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der UNO. Damit verpflichtete sie sich, den besonderen Unterstützungsbedarf von Kindern mit einer Behinderung zu berücksichtigen, so dass alle Zugang zu sozialer Integration sowie zu persönlicher und kultureller Entwicklung haben.

In der Schweiz sind die Kantone für die Umsetzung des Gesetzes zuständig. Sie arbeiten breite Konzepte aus, die die schulische Integration der Kinder und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen ermöglichen.

Das Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen FBG (SGF 835.1) stellt eine genügende Zahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen sicher, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können. Es verpflichtet die Gemeinden, den Bedarf ihrer Bevölkerung an Betreuungsplätzen abzuklären. Das FBG regelt zudem die Finanzierung der Betreuungsplätze durch die Eltern – abhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – und durch die Gemeinden sowie die vom Staat, den Arbeitgebern und den Selbstständigerwerbenden bezahlten Beiträge an die Betreuungsstunden der vorschulischen Betreuung und des Kindergartens.

Das FBG ermöglicht zudem im Rahmen der Möglichkeiten und unter Berücksichtigung des Umfelds der Kinder, der Betreuungsorganisation und gemäss einem Proportionalitätsprinzip die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in jenen Strukturen, mit denen die jeweilige Gemeinde eine Vereinbarung abgeschlossen hat. Anstelle von separierenden können so integrative Lösungen angeboten und in diesem Rahmen eine Unterstützung vom Staat beantragt werden.

Der Gesetzgeber schreibt insbesondere in Artikel 13 vor, dass der Staat für die Betreuung eines Kindes, das namentlich aufgrund einer Krankheit oder einer geistigen Behinderung eine besondere Betreuung benötigt, einen Beitrag leisten kann. Um die Anwendung des Rechts des Kindes zu ermöglichen, bedarfsgerecht in einer Sondereinrichtung betreut zu werden, kann der Staat Einrichtungen, die auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind, einen Sonderbeitrag gewähren. Dies ist der Fall beim integrierenden Kindergarten «La Coccinelle».

3. Die Bedarfsabklärung

Der Früherziehungsdienst (FED) der Stiftung «Les Buissonnets» ist in Anwendung des Gesetzes über die Sonderpädagogik (SPG) für die Übersicht über die Situationen der Kinder mit einer Behinderung zuständig.

Der FED gab für Schulbeginn 2020 die Zahl der Kinder im Vorschulalter an, die mit einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme (VM) betreut werden. Diese Daten werden pro Bezirk dargestellt.

Bezirk	FED-Kinder im Vorschulalter mit einer VM
Broye	7
Glane	7
Greyerz	18
See	18
Saane	51
Sense	13
Vivisbach	7
	121

Der FED schätzt, dass von allen von ihm betreuten Kindern, ungefähr 20 Kinder mit Unterstützungsbedarf durch eine Assistenzperson in einer Kita betreut werden. Diese Unterstützung kann aktuell erfolgen durch:

- > FED-Praktikant/innen,
- > Entlastungsdienst von Pro Infirmis,
- > Hilfspersonal in den Kitas.

Der FED schätzt, dass ungefähr 15 Kinder aufgrund fehlender Plätze und/oder geeigneter Hilfsmittel keinen Zugang zu einer Kita hatten.

So ist laut den dargestellten Zahlen davon auszugehen, dass ungefähr 35 Kinder Gegenstand einer Kita-Betreuungsanfrage sein könnten. Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich hierbei um eine Schätzung handelt, und er keine Informationen darüber hat, ob ein Gesuch gestellt wurde.

4. Beschreibung der Unterstützungsmodalitäten nach Artikel 13 FBG

Laut FBG können die Einrichtungen eine besondere Unterstützung beantragen. Es ist ihre Aufgabe den Teil der zusätzlichen Betreuungskosten für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen in einer familienexternen Kinderbetreuung aufzuzeigen. Das Jugendamt (JA) analysiert die Gesuche. Nach der Prüfung des Dossiers wird es der GSD zum Entscheid vorgelegt.

4.1. Subventionskriterien der Betreuung eines oder mehrerer Kinder, die eine besondere Betreuung erfordern

Der Entscheid stützt sich auf Kriterien für die Berechnung des Betrags und der gewährte Beitrag wird in zwei Raten ausbezahlt. Folgende Kriterien werden für die Entscheidungsfindung angewandt:

- > Unterstützung für die Anleitung und die Begleitung von alltäglichen Aktivitäten,
- > Unterstützung, die von einer Praktikantin/Hilfsperson geleistet wird,
- > die Art der Krankheit des Kindes ist mit einem Arztzeugnis bestätigt,
- > die Art der psychischen oder körperlichen Behinderung oder der Sinneseinschränkung ist mit einem VM-Entscheid des SoA bestätigt,
- > der Stundenansatz der Person, die sich um das Kind kümmert (Stundenpauschale),
- > ¼ des Totals der berücksichtigten Betreuungsstunden,
- > Total der berücksichtigten Betreuungswochen.

Eine erste Anzahlung von 80% wird der Betreuungseinrichtung zum Zeitpunkt des Entscheids ausbezahlt. Der Restbetrag wird gestützt auf eine Endabrechnung am Ende des berücksichtigten Zeitraums ausbezahlt.

Im Jahr 2019 beanspruchten zwei Kitas die Subventionierung für die Betreuung eines Kindes, das eine besondere Betreuung benötigt, dies für einen Totalbetrag von Fr. 6583.05. Im Jahr 2020 beantragten fünf Kitas die Subventionierung für einen Betrag von CHF 33 850.75. Im Jahr 2021 (Stand Ende November 2021) ist ein Gesamtbetrag von CHF 50 476.20 für zwölf Plätze in neun Kitas gebunden. Eine allfällige Unterstützung wird in Übereinstimmung mit den spezifischen Modalitäten nach FBG (nachfolgend beschrieben) oder SPG festgelegt, je nach Situation.

4.2. Kriterien für die Subventionierung der Sonderbetreuungseinrichtungen, die Kinder mit besonderen Bedürfnissen betreuen

Das FBG ermöglicht zudem die Anwendung des Rechts des Kindes, eine Sonderbetreuungseinrichtung zu besuchen, die seinen Bedürfnissen gerecht wird. Der Staat kann ausserdem Betreuungseinrichtungen einen Sonderbeitrag gewähren, die speziell auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen ausgerichtet sind. Dies ist der Fall beim integrierenden Kindergarten «La Coccinelle».

Der integrierende Kindergarten «La Coccinelle» ist die einzige Einrichtung im Kanton, die Kinder ohne und Kinder mit besonderen Bedürfnissen «integrativ» betreut. Diese dem Integrationsbedarf entsprechende Einrichtung wurde

anfänglich mit sogenannt «beschränkten Öffnungszeiten» eröffnet. Im Laufe des Schuljahres 2018/19 wurde ihr Status angepasst. Sie darf nun mit der Erlaubnis des JA höchstens 10 Kinder zwischen 2 und 5 Jahren während vier Tagen der Woche von 7.30 bis 18 Uhr betreuen. Die Betreuung der Gruppe wird von zwei Erzieher/innen sichergestellt, von denen mindestens eine über einen Abschluss in Sonderpädagogik verfügt.

Während des Schuljahres 2019/2020 waren 9 der insgesamt 23 betreuten Kinder mit besonderen Bedürfnissen, während im Schuljahr 2020/2021 8 der 24 betreuten Kinder besondere Bedürfnisse hatten.

2020 zahlte das JA einen Betrag von 90 465 Franken für 555 Betreuungstage à 163 Franken (9 Kinder).

Diese Bestandteile sind mit der Gesamtheit der an «La Coccinelle» aufgrund von Art. 12 und 13 FBG ausbezahlten Beträge zu vergleichen.

Jahr	Stunden Art. 12 FBG = Total Betreuungsstunden	Globale Beiträge Staat/Arbeitgeber	Stunden Art. 13 FBG	% des Stunden- totals	Beitrag Art. 13 FBG	Bemerkung
2019	9819	12 738.70	5238	53,35 %	94 866	
2020	7164	9294.25	4995	69,72 %	90 465	COVID = weniger Stunden

Für das Schuljahr 2020/2021 beläuft sich der geschätzte zu zahlende Betrag auf 101 712 Franken für 624 Betreuungstage à 163 Franken (8 Kinder).

Der Staatsrat fordert Sie auf, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

5. Stärkung der integrativen Betreuung von Kindern im Vorschulalter

Gemäss den gemeinsamen Feststellungen der Verantwortlichen des JA und des Amts für Sonderpädagogik (SoA) verläuft die Integration eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen über eine Betreuung in der Nähe seiner Wohnstätte.

Wenn eine Kita ein ähnliches Betreuungssystem organisieren will wie «La Coccinelle», kann sie zu den gleichen Bedingungen unterstützt werden, sofern der Bedarf mit dem Abklärungsverfahren des FBG aufgezeigt wurde.

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die oben erwähnten Massnahmen wichtig sind, um Kindern mit besonderen Bedürfnissen den Zugang zu familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zu ermöglichen und damit die Vereinbarung des Familienlebens mit dem Beruf zu verbessern. Die aktuell geltende kantonale Gesetzgebung legt die wesentlichen Regeln des Verfahrens fest, indem in einem Reglement die Subventionskriterien für die Unterstützung der Betreuung ausgeführt werden. Den Kitas und den ausser-schulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons wurde am 23. August 2021 ein Schreiben für die Sensibilisierung für das in Artikel 13 FBG vorgesehene Dispositiv übermittelt. Bei dieser Gelegenheit wurde das konkrete Antragsverfahren über ein Formular vereinfacht. Dieses Schreiben und das neue Verfahren haben Wirkung gezeigt: Es sind mehrere neue Anträge eingegangen.