Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André 2020-CE-162
Anstellung von Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern durch die EKSD

I. Anfrage

Das neue Schulgesetz von 2014 (Art. 4) bietet die Möglichkeit, Bestimmungen einzuführen, um das Schulklima zu verbessern. Das Schulreglement (Art. 19) weist darauf hin, dass die Schulsozialarbeit zu diesen Angeboten gehört.

Gemeinsam mit den Fachpersonen der Schulmediation begleiten die Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter Schülerinnen und Schüler mit Beziehungs- und Schulschwierigkeiten sowie psychosozialen Problemen beratend und unterstützend. Diese Fachpersonen fördern eine gute Kommunikationskultur sowie die schulische Integration der Schülerinnen und Schüler, schaffen die notwendigen Beziehungen zwischen Familie und Schule und leisten damit einen Beitrag zur guten Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schule. Zur Gewährleistung einer umfassenden und kohärenten Intervention arbeiten sie zudem mit den Schutzbehörden zusammen.

Bis 2014 lag der Entscheid über die Schaffung von Stellen in der Schulsozialarbeit und deren Finanzierung bei den Gemeinden. Mit dem neuen Gesetz fällt seit 2014 die Schaffung und Finanzierung von Schulsozialarbeitsstellen an den Schulen in die Zuständigkeit der EKSD.

Im Tätigkeitsbericht der EKSD, der in der August-Session beraten wurde, beantwortete Herr Staatsrat Jean-Pierre Siggen eine diesbezügliche Frage von Grossrat André Schneuwly. Wir danken ihm dafür, wünschen aber noch einige weitere Erläuterungen:

1. Wie viele neue Stellen für Schulsozialarbeit wurden in den letzten 6 Jahren geschaffen?
2. Wie viele davon werden zur Hälfte vom Staat finanziert?
3. Wie viele werden vollumfänglich von den Gemeinden bezahlt?
4. Wie viele Gemeinden haben bereits ein Gesuch um Mitfinanzierung gestellt?
5. In welchen Primar- und Orientierungsschulen sind solche Stellen geschaffen worden und in welchen Schulen ist der Bedarf noch nicht gedeckt?
6. Gegenwärtig beschäftigen einige Gemeinden und Gemeindeverbände Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter, ohne dass der Staat sich finanziell daran beteiligt. Hat der Staatsrat eine Strategie für die Schulen, in denen er in Zukunft Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter beschäftigen will?
7. Reichen die vom Staat zugesprochenen Mittel aus, um den festgestellten Bedarf zu decken?

8. Sind die erforderlichen Stellen für Schulsozialarbeit im Finanzplan für die nächsten Jahre vorgesehen?
9. Liegt bereits ein Funktionsbeschrieb für Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter vor?

26. August 2020

II. Antwort des Staatsrats

Nach Artikel 4 des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG) soll die Schule besonderen Wert auf ein gutes Schulklima legen. Im Kanton besteht ein Angebot an organisatorischen Massnahmen (Schuldirektionen, schulinterne Massnahmen, Mobile Einheit, Relaisklassen, Mediation und Schulsozialarbeit), um ein lernförderndes Schulklima zu schaffen und Konflikte in der Schule zu bewältigen. Für die Festlegung der Rahmenbedingungen und Modalitäten dieser verschiedenen Strukturen und Angebote ist die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) zuständig. Artikel 19 des Reglements zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR) präzisiert das Angebot der Schulmediation und Schulsozialarbeit. Die sogenannten «SED-Massnahmen» («Massnahmen zur Unterstützung von Schulen beim Umgang mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern») umfassen die schulinternen Massnahmen (auch interne Strukturmassnahmen genannt), die Mobile Einheit und die Relaisklassen.

Konkret bieten die Fachpersonen der Schulsozialarbeit den Schülerinnen und Schülern bei sozialen, schulischen, persönlichen und familiären Schwierigkeiten eine wichtige Unterstützung an. Sie arbeiten in erster Linie Hand in Hand mit den schulinternen Akteuren, wirken aber durch ihre Zusammenarbeit mit dem kantonalen Sozialamt (KSA), dem Jugendamt (JA), dem Jugendgericht, den Friedensgerichten usw. auch in einem breiteren Netzwerk mit.

In den vergangenen Jahren kamen die geschaffenen Stellen weitgehend der Schule und ihren Partnern zugute, aber ihre Zahl ist immer noch zu gering, um die benötigte Unterstützung zu leisten. Gegenwärtig befinden sich einige Schülerinnen und Schüler im Kanton in einer alarmierenden persönlichen Situation, weshalb zusätzliche Vollzeitstellen in der Schulsozialarbeit (SSA) erforderlich wären.

Die EKSD hat ihren diesbezüglichen Bedarf ermittelt, wobei sie sich auf die Formel «1 Vollzeitstelle (VZÄ) Schulsozialarbeit pro 1000 Schülerinnen und Schüler» stützte. Dies entspricht mehr oder weniger der Praxis in anderen Kantonen, wie z.B. im Kanton Schwyz, der 0.8 VZÄ auf 1000 Schüler/innen in der Primarschule und 0.8 VZÄ auf 800 Schüler/innen in der Orientierungsschule vorsieht. In den Kantonen Aargau und Thurgau werden 0.5 bis 0.6 VZÄ für 300 bis 350 Schülerinnen und Schüler berechnet.

In anderen Berichten werden unterschiedliche Berechnungen angestellt, wie beispielsweise in den Rahmenempfehlungen von AvenirSocial, des Berufsverbands Soziale Arbeit Schweiz[1], in denen eine 80-Prozent-Anstellung bei 300 Schülerinnen und Schüler empfohlen wird. Im Kanton Freiburg liegen die für die Schulsozialarbeit gewährten Pensen sowohl im deutschsprachigen als auch im französischsprachigen Kantonsteil deutlich unter diesen Durchschnittswerten.

---

[1] https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/01/Rahmenempfehlungen_SSA_2010.pdf

1. *Wie viele neue Stellen für Schulsozialarbeit wurden in den letzten 6 Jahren geschaffen?*

Beim Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF) ist keine neue Stelle entstanden, bzw. kein VZÄ gesprochen worden. Seit 2014 wurden jedoch durch eine Reorganisation der im Budget für strukturelle schulinterne Massnahmen (ein Bereich der SED-Massnahmen) verfügbaren Einheiten 6 Stellen Schulsozialarbeit zu insgesamt 3.2 VZÄ geschaffen. Die Finanzierung der 3.2 VZÄ setzt sich zusammen in 1.8 VZÄ, finanziert zu 50 % Staat und 50 % Gemeinden sowie in 1.4 VZÄ ausschliesslich von den Gemeinden finanziert.

Für das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) wurde keine neue Stelle, bzw. VZÄ durch den Kanton geschaffen. Aber dank einer Reorganisation der im Budget für strukturelle schulinterne Massnahmen (ein Bereich der SED-Massnahmen) zur Verfügung stehenden Ressourcen, wurde eine Stelle Schulsozialarbeit im Umfang von 0.3 VZÄ geschaffen mit einer Finanzierung von 50 % Staat / 50 % Gemeinden. Ausserdem schufen zwei Gemeinden eine Stelle für Schulsozialarbeit, eine Gemeinde im Umfang von 0.5 VZÄ und die andere im Umfang von 0.2 VZÄ. Diese insgesamt 0.7 VZÄ werden vollumfänglich von den Gemeinden finanziert.

2. *Wie viele davon werden zur Hälfte vom Staat finanziert?*

Die Antwort darauf wird unter Frage 3 erläutert.

3. *Wie viele werden vollumfänglich von den Gemeinden bezahlt?*

Präzisierungen betreffend erwähnter Stellen unter Frage 1 werden unter Frage 5 erläutert. Zunächst werden in den nachfolgenden Übersichtstabellen die Beteiligungen des Staates und der Gemeinden an sämtlichen Stellen in der Schulsozialarbeit im Kanton präsentiert, d.h. nicht nur für die ab 2014 geschaffenen, sondern auch für die bereits vor diesem Datum bestehenden.

Französischsprachiger Kantonsteil

Schulinspektorats-kreise	Schulen	Finanzierung SSA 50 % Staat / 50 % Gemeinden (interne SED-Massnahmen) in VZÄ	Finanzierung SSA Gemeinden in VZÄ
1	OS Estavayer-le-Lac	0.38	
	OS Domdidier	0.20	
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		(französischsprachiger und deutschsprachiger Teil, vgl. unter Deutschsprachiger Kantonsteil)[2]
2	OS Jolimont	0.40	
	OS Marly	0.35	0.25
3	OS Belluard	0.42	
	OS Perolles	Angebot ResSort[3]	

[2] Für den deutschsprachigen und den französischsprachigen Teil von Murten/Morat steht insgesamt ein Vollzeitpensum zur Verfügung.
[3] An der OS Perolles besteht derzeit keine Stelle für die Schulsozialarbeit. Es wurde eine andere Art von Angebot mit der Bezeichnung ResSort eingerichtet, bei der es sich jedoch nicht um Schulsozialarbeit handelt. Nähere Informationen dazu sind auf der Website der OS zu finden: http://co-perolles.ch/ressort/ (nur in französischer Sprache).

Schulinspektorats-kreise	Schulen	Finanzierung SSA 50 % Staat / 50 % Gemeinden (interne SED-Massnahmen) in VZÄ	Finanzierung SSA Gemeinden in VZÄ
	PS Heitera + Villa Thérèse	0.60	
4	OS Saane West	0.30	0.30
	OS Gibloux	0.25	0.25
5	OS Glâne	0.60	0.30
6	OS Bulle	0.30	0.20
	OS Riaz	0.30	0.20
7	OS La Tour	0.45	0.45
8	OS Vivisbach	0.40	0.40
TOTAL		**4.95 VZÄ**	**2.35 VZÄ**

Deutschsprachiger Kantonsteil

Schulinspektorats-kreise	Schulen	Finanzierung SSA 50 % Staat / 50 % Gemeinden (interne SED-Massnahmen) in VZÄ	Finanzierung SSA Gemeinden in VZÄ
9	DOSF	0.2	
	PS + OS Kerzers		0.7
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		1 (französisch- und deutschsprachiger Teil)
	PS Schönberg	0.3	
10	OS Wünnewil + OS Düdingen		1
	PS + OS Gurmels	0.35	0.3
	PS Wünnewil/Flamatt		0.5
	PS Ueberstorf		0.2
11	OS Tafers + OS Plaffeien	1	
TOTAL		**1.85 VZÄ**	**3.70 VZÄ**

4. Wie viele Gemeinden haben bereits ein Gesuch um Mitfinanzierung gestellt?

Auf Seite des Amts für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF) ist kein formelles Gesuch eingegangen. In den letzten zwei Jahren haben die Verbände der betreffenden französischsprachigen Gemeinden die verfügbaren Beschäftigungspensen dank zusätzlicher Mittel aus ihren Gemeinden aufgestockt. Sie gaben jedoch zu verstehen, dass sie hoffen, der Kanton werde die Kosten für diese Stellen übernehmen, wie dies in den geltenden Rechtsgrundlagen vorgesehen ist.

Auf Seite des Amts für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) haben vier Gemeinden Gesuche eingereicht, entweder beim DOA, bei der EKSD oder direkt beim Staatsrat.

5. *In welchen Primar- und Orientierungsschulen sind solche Stellen geschaffen worden und in welchen Schulen ist der Bedarf noch nicht gedeckt?*

Wie unter Frage 1 erläutert, wurden die sechs Stellen im französischsprachigen Kantonsteil an der Orientierungsschule Marly (0.6 VZÄ), Vivisbach (0.8 VZÄ), Domdidier (0.2 VZÄ), Saane West (0.6 VZÄ), Gibloux (0.5 VZÄ) und Riaz (0.5 VZÄ) geschaffen. Trotz dieser Zuteilung wird das Ziel von 1 VZÄ pro 1000 Schülerinnen und Schüler an keiner dieser Orientierungsschulen erreicht.

In Deutschfreiburg wurde die Schulsozialarbeit neu auf der Primarstufe (PS) eingeführt und so wurden an der Primarschule Wünnewil-Flamatt (0.5 VZÄ) und an der Primarschule Ueberstorf (0.2 VZÄ) die entsprechenden Stellen geschaffen, die vollumfänglich durch die Gemeinden finanziert werden. Im Schulkreis Gurmels wurde eine Übergangslösung mit Mitfinanzierung durch den Kanton (0.3 VZÄ) gefunden, um die Schulsozialarbeit für die obligatorische Schule 1H–11H (die bisher vollständig von den Gemeinden finanziert wurde) langfristig zu sichern. Die Gesuche der Gemeinden Gurmels, Kleinbösingen, Ulmiz (Schulkreis Gurmels) und Kerzers (Schulkreis Kerzers, Fräschels und Ried) betreffen die Beteiligung des Kantons an der Schulsozialarbeit für die Stufen 1H–11H. Mangels genügender Mittel konnte zudem nicht auf die Gesuche der Gemeinden Düdingen, Wünnewil-Flamatt und Ueberstorf für eine Finanzierung der Schulsozialarbeit für die Primarschule eingegangen werden.

6. *Gegenwärtig beschäftigen einige Gemeinden und Gemeindeverbände Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter, ohne dass der Staat sich finanziell daran beteiligt. Hat der Staatsrat eine Strategie für die Schulen, in denen er in Zukunft Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter beschäftigen will?*

Die zukünftige Ausrichtung der Schulsozialarbeit sollte die gesamte obligatorische Schulzeit von 1H–11H umfassen, wie dies beispielsweise bereits in Gurmels, Kerzers oder Murten/Morat der Fall ist und ist dem Schulinspektorat unterstellt. Die Koordination erfolgt durch die Schulinspektorin oder den Schulinspektor pro Schulinspektoratskreis und entsprechend den verfügbaren Ressourcen.

Was das SEnOF anbelangt, so ist der Kanton nur in Murten nicht an den Kosten beteiligt. Überall sonst, wo die Gemeinden einen zusätzlichen Anteil finanzieren, beteiligt sich auch der Staat. Beispielsweise an der Orientierungsschule Glâne arbeitet eine Schulsozialarbeiterin mit einem Pensum von 60 % (zur Hälfte vom Staat und zur Hälfte von den Gemeinden bezahlt) und der andere Schulsozialarbeiter arbeitet mit einem Pensum von 30 % (vollumfänglich von der Gemeinde bezahlt).

Beim DOA ist die Situation noch komplexer, da der Anteil der Gemeinden, die die Schulsozialarbeit vollumfänglich selbst finanzieren sehr hoch ist (3.7 VZÄ) und die im französischsprachigen Kantonsteil angebotenen Schulmediationsdienste nicht erwünscht sind. Der pauschal zur Verfügung stehende Anteil von VZÄ pro OS wird für andere Unterstützungsmassnahmen eingesetzt.

Der Staatsrat wird daher im Rahmen der verfügbaren Mittel vorrangig eine Verbesserung der Situation der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter in beiden Teilen des Kantons entsprechend den Bedürfnissen des DOA und des SEnOF sowie der Gesuche der Gemeinden anstreben. Darüber hinaus hat er für die Legislaturperiode 2022–2026 bereits die weitere Umsetzung der Schulsozialarbeit vorgesehen.

7. Reichen die vom Staat zugesprochenen Mittel aus, um den festgestellten Bedarf zu decken?

Unter Annahme, dass zur Förderung und Aufrechterhaltung eines guten Schulklimas in allen Schulen der obligatorischen Schule des Kantons von 1H–11H (was 39 500 physische Schülerinnen und Schüler ausmacht) Schulsozialarbeit nach der Formel 1 VZÄ Schulsozialarbeit pro 1000 Schülerinnen und Schüler theoretisch umgesetzt würden, wären 39.5 VZÄ erforderlich. Das würde bedeuten, dass für das SEnOF zusätzlich 25.75 VZÄ und das DOA zusätzlich 6.95 VZÄ zur Verfügung stehen.

Damit Schulsozialarbeit an allen obligatorischen Schulen des Kantons gewährleistet werden kann, wären theoretisch insgesamt 32.7 VZÄ erforderlich. Angesichts dieser hohen Zahl ist der Staatsrat der Ansicht, dass dieses Ziel nur durch eine schrittweise Einführung der Schulsozialarbeit an den Schulen und über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg, erreicht werden kann und nach Abklärung der Notwendigkeit einer solchen Dotierung entsprechend den Bedingungen jeder Schule. Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgt durch die Aufnahme der Schulsozialarbeit in den Finanzplan 2022–2026.

8. Sind die erforderlichen Stellen für Schulsozialarbeit im Finanzplan für die nächsten Jahre vorgesehen?

Die VZÄ, die für die Einführung neuer Stellen in der Schulsozialarbeit benötigt werden, wurden nicht in den Finanzplan 2017–2021 aufgenommen, aber dennoch hat der Staatsrat in diesem Sinn Erhöhungen ins jährliche Budget integriert. Für 2021 und die Finanzplanperiode 2022–2026 wird eine schrittweise Umsetzung entsprechend der verfügbaren finanziellen Mittel innerhalb des Budgetrahmens erfolgen. Diese Umsetzung hätte schneller erfolgen können, wäre die vorgeschlagene Steuerverlagerung in der Abstimmung zum Schulgesetz im 2014 angenommen worden.

Darüber hinaus ist eine allgemeine Neuorganisation der gesamten Unterstützungsmassnahmen geplant, mit dem Ziel, einen Anteil der bestehenden VZÄ im Rahmen dieser Gesamtüberlegung zusätzlich dafür einzusetzen.

9. Liegt bereits ein Funktionsbeschrieb für Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter vor?

Das Amt für Personal und Organisation (POA) hat ein Pflichtenheft validiert und einige der neu eingestellten Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter haben dieses bereits unterzeichnet.

1. Dezember 2020