Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
1.	2013-GC-4	Divers *Verschiedenes*	Communications *Mitteilungen*				
2.	2019-DSAS-26	Loi *Gesetz*	Modification de la loi sur l'enfance et la jeunesse *Änderung des Jugendgesetzes*	Entrée en matière, 1re et 2e lectures *Eintreten, 1. und 2. Lesungen*	Rose-Marie Rodriguez Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		I
3.	2018-GC-143	Mandat *Auftrag*	Créer un fonds incitatif pour réaliser la stratégie "Je participe! - I mache mit!" *Schaffung eines Förderfonds zur Umsetzung der Strategie «Je participe ! – I mache mit!»*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Katharina Thalmann-Bolz André Schneuwly Antoinette Badoud Susanne Aebischer Anne Meyer Loetscher Johanna Gapany Marie-France Roth Pasquier Giovanna Garghentini Python Raoul Girard Antoinette de Weck Auteur-e -s/ *Urhebers/-innen* Elias Moussa Auteur-e remplaçant-e / *Stv. Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
4.	2019-GC-22	Motion *Motion*	Intégrer dans la loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissances la possibilité pour l'Etat de se porter garant des emprunts des établissements publics *Im Gesetz vom 4. November 2011 über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser für den Staat die Möglichkeit vorsehen, die Garantie für Anleihen der öffentlichen Einrichtungen zu übernehmen*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Hubert Dafflon Auteur-e / *Urheber/-in* Anne Meyer Loetscher Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
5.	2019-GC-119	Rapport d'activité *Tätigkeitsbericht*	Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB) (2018) *Interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Interkantonale Spital der Broye (IPK HIB) (2018)*	Discussion *Diskussion*	Anne Meyer Loetscher Rapporteur-e / *Berichterstatter/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
6.	2018-GC-23	Motion *Motion*	Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) - Modification des articles 9 et 10 (Financement) *Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) - Änderung der Artikel 9 und 10 (Finanzierung)*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Nicole Lehner-Gigon Auteur-e / *Urheber/in* Giovanna Garghentini Python Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	Signature *Signatur*	Genre *Typ*	Affaire *Geschäft*	Traitement *Behandlung*	Personnes *Personen*	Remarques *Bemerkungen*	Cat. *Kat.*
7.	2018-GC-76	Postulat *Postulat*	Accueil intégratif de la petite enfance *Integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Giovanna Garghentini Python Auteur-e / *Urheber/-in* Nicole Lehner-Gigon Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
8.	2018-GC-56	Postulat *Postulat*	Concrétisation des mesures du concept Senior+ concernant le domaine du travail *Konzept Senior+: Umsetzung der Massnahmen im Bereich Arbeit*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / *Urheber/-in* Benjamin Gasser Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
9.	2018-GC-178	Postulat *Postulat*	Risque de pénurie de médecins de famille dans le canton de Fribourg *Drohender Mangel an Hausärzten im Kanton Freiburg*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Julia Senti Auteur-e / *Urheber/-in* Ralph Alexander Schmid Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Nº	**Signature** ***Signatur***	**Genre** ***Typ***	**Affaire** ***Geschäft***	**Traitement** ***Behandlung***	**Personnes** ***Personen***	**Remarques** ***Bemerkungen***	**Cat.** ***Kat.***
10.	2019-GC-118	Postulat *Postulat*	Favoriser l'installation de médecins de famille dans le canton *Förderung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Anne Meyer Loetscher Auteur-e / *Urheber/-in* Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		
11.	2018-GC-150	Motion *Motion*	Avances pour l'entretien des enfants : modification de la LACC *Vorschüsse für den Unterhalt der Kinder: Änderung des EGZGB*	Prise en considération *Erheblicherklärung*	Bertrand Morel Auteur-e / *Urheber/-in* Elias Moussa Auteur-e / *Urheber/-in* Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / *Regierungsvertreter/-in*		

Message 2019-DSAS-26 14 mai 2019

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le présent projet de modification de la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ). Il réunit deux modifications distinctes, sans lien entre elles, découlant de deux motions récemment adoptées par le Grand Conseil.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Délégué-e unique à l'enfance et à la jeunesse **1**
1.1. Bilan de la consultation 1
1.2. Culture du bilinguisme 2
1.3. Modification de l'article 18 al. 2 LEJ 2
1.4. Incidences du projet 2

2. Structure cantonale pour l'exercice surveillé du droit de visite **3**
2.1. Historique 3
2.2. Nouvel article 30b LEJ 3
2.3. Incidences du projet 4

3. Référendum et entrée en vigueur **4**

1. Délégué-e unique à l'enfance et à la jeunesse

La loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) a été adoptée en 2006. La création d'un poste de Délégué-e à l'enfance et à la jeunesse était une des innovations majeures de cette LEJ. Il s'agissait de mettre en place une coordination des activités des organismes s'occupant d'enfants et de jeunes, de soutenir leurs projets selon certains critères et de proposer des projets cantonaux, dans l'optique de mettre sur pied une politique cantonale globale de l'enfance et de la jeunesse. A la tête du Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ), le/la/les Délégué-e-s allai(en)t tisser un large réseau avec les communes et les organisations actives dans le domaine.

Actuellement, l'article 18 al. 2 LEJ dispose que «le poste est occupé par deux personnes représentant les deux communautés linguistiques». Cette exigence est unique dans la législation fribourgeoise.

Le 23 mars 2018, les députées Anne Meyer Loetscher et Susanne Aebischer, ainsi que 25 cosignataires, ont déposé une motion visant à modifier l'article 18 al. 2 LEJ afin de ne plus exiger que le poste de Délégué-e à l'enfance et à la jeunesse soit occupé par deux personnes représentant les deux communautés linguistiques. Les motionnaires considèrent que la désignation de deux Délégué-e-s avec le même cahier des charges ralentit le travail du BPEJ, mais souhaitent cependant que soit préservée la notion de maîtrise de la deuxième langue pour le poste de Délégué-e.

La motion a été acceptée par le Grand Conseil le 19 juin 2018.

1.1. Bilan de la consultation

En date du 8 octobre 2018, le Conseil d'Etat a autorisé la DSAS à mettre en consultation un avant-projet de loi modifiant l'article 18 de la loi sur l'enfance et la jeunesse. Le délai de réponse était fixé au 31 décembre 2018. La DSAS a consulté les autres Directions, le Service de législation, le Service de l'enfance et de la jeunesse, le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données, l'Administration des finances, le service des communes, le Comité de l'Association des communes fribourgeoises, la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes, le réseau fribourgeois des organisations de l'enfance et de la jeunesse Frisbee, le Verein zur Kinder- und Jugendförderung in Deutschfreiburg (VKJ) ainsi que les partis politiques. Sur la totalité des entités consultées, 9 ont transmis une prise de position à la DSAS.

Les partis politiques ont apporté leur soutien au texte proposé ou à l'orientation du projet. Frisbee s'est montré satisfait du texte, qui met selon lui en avant le respect des deux communautés linguistiques tout en laissant plus de flexibilité au

BPEJ pour procéder à l'engagement, puisque la possibilité du job-sharing est explicitement prévue. L'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des syndics proposent quant à elles de conserver la disposition actuelle, estimant en substance que l'avant-projet dessert la promotion du bilinguisme.

1.2. Culture du bilinguisme

Le débat au Grand Conseil du 9 juin 2018 a permis l'expression de soucis de la minorité germanophone. En particulier, certains intervenants craignaient que la sensibilité germanophone ne soit oubliée, notamment au niveau de la culture ou de la pratique différente. Le Conseil d'Etat entend bien ces craintes et souhaite poursuivre et si possible renforcer les mesures en faveur d'un vrai bilinguisme.

Depuis la création du poste de Délégué à l'enfance et à la jeunesse, le BPEJ a fonctionné dans un souci de cultiver le bilinguisme. Le BPEJ répond aux sollicitations tant en français qu'en allemand: l'équipe du Bureau est composée de collaborateurs et collaboratrices issus des deux communautés linguistiques, qui travaillent dans les deux langues. Toute la documentation élaborée par le BPEJ est produite dans les deux langues et ce depuis le début. Une bonne illustration de la méthode de travail du BPEJ se retrouve dans le nom de la stratégie «Je participe! Ich mache mit!» (https://www.fr.ch/bpej/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/processus-je-participe-2015–2017). Dans le cadre des trois journées cantonales organisées par le BPEJ, qui ont eu lieu à Grangeneuve, Morat et Fribourg, les activités, les conférences et les présentations ont été données en deux langues, et traduites simultanément. Le programme de la journée ainsi que la synthèse ont été traduits.

L'activité du BPEJ doit tenir compte des différences organisationnelles entre les communes alémaniques et francophones, qui se développent parfois dans le cadre de l'autonomie communale. Les communes sont ainsi libres de s'organiser selon ce qu'elles jugent être le plus adapté à leurs besoins et à leur pratique en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, selon un système *bottom-up*. Le BPEJ est à l'écoute des professionnels qui travaillent sur le terrain et collabore avec eux: il prend note des bonnes pratiques développées dans les communes et fait en sorte de les développer, quelle que soit la langue.

L'Etat de Fribourg attribue des aides financières pour les projets de promotion de l'enfance et de la jeunesse (CHF 170 000.– en 2018). Les projets soumis au BPEJ sont examinés sous plusieurs angles. Les projets sont ainsi traités sur pied d'égalité, selon des critères qui ont trait à leur qualité. Depuis 2007, un total de 296 projets ont été soutenus par le BPEJ, dont 181 en français, 66 en allemand et 49 projets bilingues. Une hausse des projets germanophones et bilingues est d'ailleurs enregistrée par le BPEJ depuis 2014.

Le BPEJ, tout comme les autres services étatiques, travaille selon les principes légaux en vigueur en matière de protection et de promotion de l'enfance et de la jeunesse. Les membres du BPEJ restent à l'écoute des besoins du terrain et des propositions qui en émanent. Le but de la politique de l'enfance et de la jeunesse tel que poursuivi par le BPEJ est de soutenir et de protéger tous les enfants et tous les jeunes domiciliés dans le canton de Fribourg, quelle que soit leur langue maternelle, leur origine, leur statut social ou leur état de santé (cf. article 1 LEJ). Le BPEJ entend jouer ainsi un rôle de «pont» et de coordinateur entre les deux cultures qui composent le canton de Fribourg, dans le but de servir au mieux les intérêts des enfants et des jeunes.

Le projet vise avant tout à faciliter l'organisation interne du BPEJ et touche le moins possible à la culture du bilinguisme. Au contraire: en accordant plus de souplesse pour s'organiser, il facilitera le travail à l'interne et permettra de développer au mieux les projets de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

1.3. Modification de l'article 18 al. 2 LEJ

Avec le présent projet, le Conseil d'Etat souhaite concilier le mieux possible les attentes des deux parties. Il propose de procéder à l'engagement dans le respect des intérêts des deux communautés linguistiques, tout en permettant l'occupation du poste en job-sharing.

L'article 18 al. 2 permet de donner une plus grande marge de manœuvre à l'autorité d'engagement. Le projet propose d'élargir les possibilités de l'autorité: celle-ci peut en effet n'engager qu'une seule personne ou décider de suivre le principe du job-sharing, en fonction des besoins du Service concerné, pour autant que la solution retenue tienne compte des intérêts des deux communautés linguistiques.

Avec sa proposition, le Conseil d'Etat espère avoir répondu aux inquiétudes des députés concernant le traitement accordé à la minorité germanophone de notre canton. C'est pourquoi il a été indiqué dans le libellé de la disposition que l'engagement devra se faire dans le respect des intérêts des deux communautés linguistiques.

Dans ce sens le projet assouplit les exigences légales tout en tenant compte des intérêts des deux communautés linguistiques. Le Conseil d'Etat relève par ailleurs qu'une nouvelle déléguée germanophone à l'enfance et à la jeunesse a été nommée par la Direction de la santé et des affaires sociales pour travailler avec la Déléguée francophone en poste et qu'elle a pris ses fonctions le 15 octobre 2018.

1.4. Incidences du projet

La modification de l'article 18 al. 2 LEJ n'aura aucun impact financier, l'Etat étant libre de continuer à engager deux personnes ou de n'en engager qu'une seule. Cette modification

ne touche pas non plus à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Le projet est conforme à la Constitution fédérale, à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen en la matière.

2. Structure cantonale pour l'exercice surveillé du droit de visite

En cas de difficulté avec l'exercice du droit de visite, une curatelle de surveillance des relations personnelles (au sens de l'article 308 al. 2 CC) peut être instaurée. En pratique, ce mandat est confié à un/e curateur/trice du SEJ. Dans des situations de conflits extrêmes, l'exercice du droit aux relations personnelles risque de mettre en danger le bien de l'enfant de manière temporaire ou durable. Ce risque de mise en danger apparaît souvent lors de suspicions ou de cas avérés d'un état particulier ou de pratiques réprouvées par la loi que l'un des parents ou les deux font subir à l'enfant. Dans ces cas, le SEJ peut recevoir la mission de mettre en place un droit de visite surveillé auprès du Point Rencontre Fribourg.

Afin de garantir l'offre de cette prestation, un mandat a été conclu en 2009 entre l'Etat et l'Association du Point Rencontre Fribourg. La situation de cette association a fait l'objet d'une question au Grand Conseil (Question 2018-CE-71 Mäder-Brülhart Bernadette, Schneuwly André – Assurer la pérennité du Point Rencontre Fribourg). Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a montré que certaines situations familiales ne pouvaient pas être prises en charge par l'Association avant plusieurs mois d'attente. L'assemblée générale 2018 de l'Association a par ailleurs révélé un problème structurel aggravant les problèmes financiers rencontrés par l'Association du fait de la location des locaux qu'elle occupe. L'Association tient la DSAS au courant de l'évolution à venir.

Par motion déposée et développée le 29 août 2018, la Commission de justice intervient dans la mise en œuvre du droit de l'enfant à avoir des contacts avec ses deux parents. Elle s'inquiète de la situation de l'association «Point Rencontre» qui permet d'exercer le droit de visite dans un cadre surveillé. Regrettant les moyens financiers limités et les locaux jugés inadéquats, la Commission demande qu'une base légale soit créée dans la législation cantonale afin qu'une structure telle que «Point Rencontre» soit institutionnalisée et qu'elle dispose des moyens nécessaires à son bon fonctionnement.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a apporté son soutien à l'introduction d'une nouvelle base légale forte pour consolider le statut des mesures de surveillance de l'exercice des relations personnelles. En revanche, il s'est opposé à une institutionnalisation *ad personam* de l'association Point Rencontre.

2.1. Historique

Le Grand Conseil a débattu de la motion de la Commission de justice en date du 9 novembre 2018. En premier lieu, il a été précisé que la motion déposée le 29 août 2018 n'exige pas l'institutionnalisation *ad personam* de l'Association. La Commission se dit satisfaite de la suite proposée à sa motion, à savoir une modification de la LEJ afin d'y prévoir une base légale permettant de conclure des mandats de prestation en faveur des structures spécialisées qui assumeront cette tâche. La Commission a par ailleurs demandé au Conseil d'Etat de donner à ces structures les moyens suffisants pour fonctionner.

Le Grand Conseil a accepté à l'unanimité de fractionner la motion et de soutenir l'activité du Point Rencontre en ancrant dans la loi le principe de la conclusion de mandats de prestations. Vu l'adoption unanime de la motion, il a été renoncé à mettre le projet en consultation.

2.2. Nouvel article 30b LEJ

Pour conférer une base légale aux mandats de prestations conclus avec des structures spécialisées, le Conseil d'Etat propose d'introduire un nouvel article 30b à la teneur suivante dans la LEJ:

«Surveillance de l'exercice des relations personnelles

[1] La Direction peut conclure des mandats de prestation avec les structures spécialisées qui assument des mesures de protection de l'enfant.

[2] Les mandats portent notamment sur la surveillance de l'exercice des relations personnelles de l'enfant avec ses père et mère.

[3] Les délégataires rendent compte de l'exécution de la tâche et transmettent les informations requises à la Direction.»

Cette nouvelle norme doit donner une assise légale forte aux mesures de surveillance de l'exercice des relations personnelles.

Pour clarifier la délégation de tâches, le Conseil d'Etat se dote également par cette base légale d'un instrument pour intervenir au besoin dans la gestion du mandat. Néanmoins, à l'image des travaux actuellement en cours avec Point Rencontre, la résolution de problèmes structurels de délégataires passera d'abord par une responsabilisation de ces derniers, accompagnés par le SEJ.

Le nouvel article ne contient pas de disposition relative au financement ou à l'augmentation du soutien octroyé par l'Etat à Point Rencontre. Ce point ressort de la procédure budgétaire et doit être pris en compte dans cette dernière. Allant déjà dans le même sens que les motionnaires, le Conseil d'Etat a décidé en 2018 de revoir à la hausse de 30 000 francs

son soutien financier à l'Association à 200 000 francs pour l'année 2019. Le Grand Conseil a adopté le budget y relatif le 7 novembre 2018.

Comme indiqué dans la réponse à la Question 2018-CE-71 Mäder-Brülhart/Schneuwly, la DSAS a octroyé un montant supplémentaire de 36 000 francs pour combler la perte de l'exercice 2016 du PRF et apporter un soutien, afin de permettre au PRF d'assainir ses finances, pour l'exercice 2017. Sur recommandation de la DSAS, la LORO est entrée en matière pour soutenir le PRF par un montant de 50 000 francs en 2018.

2.3. Incidences du projet

L'introduction d'un article 30b dans la LEJ n'aura pas d'impact notable en matière de personnel et de finances. Cette modification ne touche pas non plus à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Le projet est conforme à la Constitution fédérale, à la Constitution cantonale, au droit fédéral et au droit européen en la matière.

3. Référendum et entrée en vigueur

Le présent texte de loi n'est pas soumis au référendum obligatoire. En revanche, il peut faire l'objet d'un référendum facultatif selon l'article 46 de la Constitution du canton de Fribourg et les articles 128 ss de la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1).

Le Conseil d'Etat fixera son entrée en vigueur.

Botschaft 2019-DSAS-26 14. Mai 2019

—

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Jugendgesetzes (JuG)

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf zur Änderung des Jugendgesetzes (JuG). Er umfasst zwei verschiedene und von einander unabhängige Änderungen, die auf zwei kürzlich vom Grossen Rat verabschiedete Motionen zurückzuführen sind.

Diese Botschaft ist wie folgt aufgebaut:

1. Eine Jugendbeauftragte/ein Jugendbeauftragter 5
1.1. Vernehmlassungsergebnis 5
1.2. Kultur der Zweisprachigkeit 6
1.3. Änderung von Artikel 18 Abs. 2 JuG 6
1.4. Auswirkungen des Entwurfs 7

2. Kantonale Stelle für die begleitete Ausübung des Besuchsrechts 7
2.1. Rückblick 7
2.2. Neuer Artikel 30b JuG 7
2.3. Auswirkungen des Entwurfs 8

3. Referendum und Inkrafttreten 8

1. Eine Jugendbeauftragte/ein Jugendbeauftragter

Das Jugendgesetz (JuG) wurde 2006 verabschiedet. Die Schaffung der Stelle einer bzw. eines Jugendbeauftragten war eine der wichtigsten Neuerungen dieses Gesetzes. Dabei ging es darum, die Aktivitäten der im Kinder- und Jugendbereich tätigen Stellen und Einrichtungen zu koordinieren, ihre Projekte nach bestimmten Kriterien zu unterstützen und kantonale Projekte vorzuschlagen, im Hinblick auf die Schaffung einer umfassenden kantonalen Kinder- und Jugendpolitik. An der Spitze der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung sollten die Jugendbeauftragten ein breites Netzwerk mit den Gemeinden und den im Kinder- und Jugendbereich aktiven Organisationen knüpfen.

Derzeit lautet Artikel 18 Abs. 2 JuG folgendermassen: «Die Stelle wird mit je einer Vertreterin oder einem Vertreter der beiden Sprachgemeinschaften besetzt» – eine in der Freiburger Gesetzgebung einzigartige Anforderung.

Am 23. März 2018 haben die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Susanne Aebischer sowie 25 Mitunterzeichnende eine Motion eingereicht, die darauf hinzielte, Artikel 18 JuG dahingehend zu ändern, dass die Stelle der oder des Jugendbeauftragten nicht mehr von je einer Vertreterin oder einem Vertreter der beiden Sprachgemeinschaften besetzt werden muss. Die Motionärinnen sind der Meinung, dass die Bezeichnung von zwei Jugendbeauftragten mit ein und demselben Pflichtenheft die Arbeit der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung verlangsamt. Gleichwohl möchten sie, dass für die Stelle an der Anforderung «Beherrschen der Partnersprache» festgehalten wird.

Besagte Motion wurde am 19. Juni 2018 vom Grossen vom Rat angenommen.

1.1. Vernehmlassungsergebnis

Am 8. Oktober 2018 hat der Staatsrat zugestimmt, dass die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) den Gesetzesvorentwurf zur Änderung von Artikel 18 JuG in die Vernehmlassung schickt, mit einer Antwortfrist auf den 31. Dezember 2018. Die GSD hat die anderen Direktionen, das Amt für Gesetzgebung, das Jugendamt (JA), das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz, die Finanzverwaltung, das Amt für Gemeinden, den Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands, die Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden des Kantons Freiburg, das Freiburger Netzwerk für Kinder- und Jugendorganisationen *Frisbee*, den Verein zur Kinder- und Jugendförderung in Deutschfreiburg (VKJ) sowie die politischen Parteien befragt. Insgesamt haben neun Vernehmlassungadressaten eine Stellungnahme abgegeben.

Die politischen Parteien sicherten dem unterbreiteten Text bzw. der Ausrichtung des Entwurfs ihre Unterstützung zu. *Frisbee* war mit dem Text zufrieden; in seinen Augen rückt er den Respekt beider Sprachgemeinschaften in den Vordergrund, überlasst aber gleichzeitig auch der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung mehr Flexibilität, in dem er ihr ausdrücklich die Möglichkeit eines Jobsharings einräumt. Der Freiburger Gemeindeverband und die Konferenz der Ammänner schlagen ihrerseits vor, die aktuelle Bestimmung beizubehalten, da sie im Grossen und Ganzen der Meinung sind, der Vorentwurf schade der Förderung der Zweisprachigkeit.

1.2. Kultur der Zweisprachigkeit

Bei den Verhandlungen vom 9. Juni 2018 im Grossen Rat wurden die Bedenken der deutschsprachigen Minderheit zum Ausdruck gebracht. So befürchteten einige Anwesende insbesondere, dass die deutschsprachigen Empfindungen in Vergessenheit geraten, insbesondere was die Kultur oder die unterschiedliche Praxis betrifft. Der Staatsrat nimmt diese Befürchtungen ernst; er möchte die Massnahmen zugunsten einer echten Zweisprachigkeit fortsetzen und nach Möglichkeit sogar ausbauen.

Seit der Schaffung der Jugendbeauftragten-Stelle ist die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung um eine gelebte Zweisprachigkeit bemüht. Sie beantwortet sowohl französischsprachige als auch deutschsprachige Anfragen, ihr Team besteht aus Mitarbeitenden beider Sprachgemeinschaften, die in beiden Sprachen arbeiten. Das gesamte Kommunikationsmaterial der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung wird seit Beginn in beiden Sprachen herausgegeben. Besonders bezeichnend für die Funktionsweise der Fachstelle ist der Name der Strategie «Je participe! – I mache mit!» (https://www.fr.ch/de/fkjf/vie-quotidienne/integration-und-soziale-koordination/projekt-i-mache-mit-2015–2017). Die Fachstelle hat ausserdem drei kantonale Tagungen in Grangeneuve, Murten und Freiburg organisiert, mit Aktivitäten, Konferenzen und Vorträgen in beiden Sprachen (Simultanübersetzung). Auch das Tagungsprogramm und die dazugehörige Synthese wurden übersetzt.

Die Tätigkeit der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung muss die organisatorischen Unterschiede zwischen den deutschsprachigen und den französischsprachigen Gemeinden berücksichtigen, die sich zuweilen aus der Ausübung der Gemeindeautonomie ergeben. Die Gemeinden sind demnach frei, sich im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ihren Bedürfnissen und ihrer Praxis entsprechend zu organisieren, getreu der *Bottom-up*-Methode. Die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung hat ein offenes Ohr für die auf dem Terrain tätigen Fachpersonen und arbeitet mit ihnen zusammen. Sie nimmt die Beispiele der Guten Praxis, die in den Gemeinden entwickelt wurden, zur Kenntnis und trägt zu deren Weiterentwicklung bei, unabhängig von der verwendeten Sprache.

Der Staat Freiburg spricht Finanzhilfen für Projekte zur Kinder- und Jugendförderung (2018: 170 000 Franken). Die der Fachstelle unterbreiteten Projekte werden auf verschiedene Aspekte geprüft. Sie werden somit alle gleichberechtigt behandelt, nach Kriterien, die ihre Qualität betreffen. Seit 2007 hat die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung insgesamt 296 Projekte unterstützt, davon 181 französische, 66 deutsche und 49 zweisprachige. Seit 2014 wurde übrigens ein Anstieg der deutsch- und zweisprachigen Projekte verzeichnet.

Die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung richtet sich, wie alle anderen staatlichen Dienststellen, bei ihrer Arbeit nach den geltenden gesetzlichen Grundsätzen in Sachen Schutz und Förderung der Kinder und Jugendlichen. Die Angestellten der Fachstelle hören sich die Bedürfnisse auf dem Terrain und die Vorschläge, die von dort aus eingebracht werden, an. Die Fachstelle hat sich für die Kinder- und Jugendpolitik das Ziel gesteckt, alle Kinder und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Freiburg zu unterstützen und zu schützen, ungeachtet ihrer Muttersprache, ihrer Herkunft, ihres sozialen Status oder ihres Gesundheitszustands (vgl. Art. 1 JuG). Sie möchte demnach eine Brücken- und Koordinatorinnenrolle zwischen den beiden Kulturen des Kantons Freiburg spielen, im Interesse der Kinder und Jugendlichen.

Der Entwurf zielt in erster Linie auf eine Vereinfachung der internen Organisation der Fachstelle hin; die Kultur der Zweisprachigkeit soll möglichst wenig tangiert werden. Im Gegenteil: Indem er bei der Organisation mehr Flexibilität einräumt, erleichtert er die interne Arbeit und erlaubt einen bestmögliche Umsetzung der Projekte der Kinder- und Jugendförderung.

1.3. Änderung von Artikel 18 Abs. 2 JuG

Mit diesem Entwurf möchte der Staatsrat die Erwartungen beider Parteien unter einen Hut bringen. Er schlägt vor, bei der Anstellung der/des Jugendbeauftragten die Interessen beider Sprachgemeinschaften zu berücksichtigen und gleichzeitig die Möglichkeit eines Jobsharings offen zu lassen.

Mit Artikel 18 Abs. 2 erhält die Anstellungsbehörde mehr Handlungsspielraum. Der Entwurf schlägt vor, die Möglichkeiten der Behörde zu erweitern: So kann sie entweder nur noch eine Person anstellen oder aber das Prinzip des Jobsharings beibehalten, je nach Bedarf des betroffenen Amtes und vorausgesetzt, dass die Lösung die Interessen beider Sprachgemeinschaften wahrt.

Er hofft, mit seinem Vorschlag dem Anliegen der Grossrätinnen und Grossräte punkto Behandlung der deutschsprachigen Minderheit unseres Kantons zu entsprechen. Aus diesem

Grund wurde im Wortlaut der Bestimmung auch ausdrücklich angegeben, dass bei der Anstellung die Interessen beider Sprachgemeinschaften berücksichtigt werden müssen.

So gesehen lockert der Entwurf die gesetzlichen Bestimmungen, berücksichtigt jedoch gleichzeitig die Interessen beider Sprachgemeinschaften. Der Staatsrat weist überdies darauf hin, dass die Direktion für Gesundheit und Soziales neulich eine deutschsprachige Kinder- und Jugendbeauftragte ernannt hat; sie hat ihre Stelle am 15. Oktober 2018 angetreten und arbeitet mit der amtierenden französischsprachigen Kinder- und Jugendbeauftragten zusammen.

1.4. Auswirkungen des Entwurfs

Die Änderung von Artikel 18 Abs. 2 JuG wird keinerlei finanziellen Auswirkungen haben, da es dem Staat freisteht, eine oder zwei Personen anzustellen. Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden ist von der Änderung auch nicht betroffen.

Der Entwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung, dem Bundesrecht und dem diesbezüglichen EU-Recht vereinbar.

2. Kantonale Stelle für die begleitete Ausübung des Besuchsrechts

Gibt es bei der Ausübung des Besuchsrechts Schwierigkeiten, so kann eine Beistandschaft zur Überwachung des persönlichen Verkehrs im Sinne von Artikel 308 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs angeordnet werden. In der Praxis wird dieser Auftrag einer Beiständin oder einem Beistand des JA anvertraut. In extremen Konfliktsituationen kann die Ausübung des Rechts auf persönlichen Verkehr eine vorübergehende oder dauerhafte Gefahr für das Kind darstellen. Dieses Risiko entsteht oftmals, wenn der Verdacht oder der bestätigte Fall besonderer Umstände oder vom Gesetz missbilligter Praktiken besteht, die ein oder beide Elternteile ihrem Kind gegenüber umsetzen. In diesen Fällen kann das JA den Auftrag erhalten, ein begleitetes Besuchsrecht bei den «Begleiteten Besuchstagen Freiburg» umzusetzen.

Um dieses Leistungsangebot zu garantieren hat der Staat 2009 einen Leistungsvertrag mit dem Verein «Begleitete Besuchstage Freiburg» abgeschlossen. Die Situation dieses Vereins stand kürzlich im Grossen Rat zur Debatte (Anfrage 2018-CE-71 Mäder-Brülhart Bernadette, Schneuwly André – Sicherstellen der Begleiteten Besuchstage Freiburg/Point Rencontre Fribourg). In seiner Antwort hat der Staatsrat aufgezeigt, dass sich der Verein um manche Familiensituationen erst nach einigen Monaten Wartezeit kümmern kann. Bei der Generalversammlung 2018 des Vereins kam ausserdem zum Vorschein, dass ein erhebliches strukturelles Problem besteht, wodurch sich die finanziellen Schwierigkeiten des Vereins aufgrund der Miete der von ihm genutzten Räumlichkeiten verschlimmern.

Mit ihrer am 29. August 2018 eingereichten und begründeten Motion greift die Justizkommission in die Umsetzung des Persönlichkeitsrechts des Kindes auf Kontakt zu beiden Elternteilen ein. Sie zeigt sich besorgt ob der Situation des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg», der eine überwachte Ausübung des Besuchsrechts ermöglicht. Die Kommission bedauert, dass dem Verein nur begrenzte finanzielle Mittel und als unpassend eingestufte Räumlichkeiten zur Verfügung stehen. Sie verlangt, dass eine gesetzliche Grundlage geschafft wird, welche die Institutionalisierung der «Begleiteten Besuchstage Freiburg» und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel ermöglicht.

In seiner Antwort auf die Motion stimmt der Staatsrat der Einführung einer gesetzlichen Grundlage zur Stärkung des Status der Massnahmen zur Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs zu, lehnt jedoch eine Institutionalisierung *ad personam* des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg» ab.

2.1. Rückblick

Der Grosse Rat hat die Motion der Justizkommission am 9. November 2018 behandelt. Als Erstes hat er präzisiert, dass die am 29. August 2018 eingereichte Motion keine Institutionalisierung *ad personam* des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg» verlangt. Die Kommission ist zufrieden mit dem Vorschlag, das JuG dahingehend zu ändern, dass darin eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Leistungsaufträgen mit den spezialisierten Stellen, die sich um diese Aufgabe kümmern werden, eingeführt wird. Darüber hinaus hat die Kommission den Staatsrat gebeten, diesen Stellen genügend Mittel für ihren Betrieb zur Verfügung zu stellen.

Der Grosse Rat hat einstimmig zugestimmt, dass die Motion aufgeteilt und die Tätigkeit des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg» unterstützt wird, indem im Gesetz der Grundsatz für den Abschluss von Leistungsaufträgen verankert wird. Weil die Motion einstimmig angenommen wurde, wurde auf eine Vernehmlassung verzichtet.

2.2. Neuer Artikel 30b JuG

Um den Leistungsaufträgen mit den spezialisierten Stellen eine gesetzliche Grundlage zu verschaffen, schlägt der Staatsrat die Einführung eines neuen Artikels 30b für das JuG vor, mit folgendem Wortlaut:

«Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs

[1] Die Direktion kann Leistungsaufträge mit spezialisierten Stellen, die Kindesschutzmassnahmen umsetzen, abschliessen.

[2] Diese Aufträge betreffen namentlich die Aufsicht über die Ausübung persönlichen Verkehrs des Kindes mit seiner Mutter und seinem Vater.

[3] Die beauftragten Stellen berichten über die Aufgabenerfüllung und leiten die erforderlichen Informationen an die Direktion weiter.»

Diese neue Norm soll den Massnahmen zur Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs eine solide gesetzliche Grundlage verleihen.

Zur Klärung der Aufgabendelegation legt sich der Staatsrat mit dieser Gesetzesgrundlage ausserdem ein Instrument zu, mit dem er wenn nötig in die Handhabung des Auftrags eingreifen kann. Trotzdem wird die Behebung der strukturellen Probleme der beauftragten Stellen zunächst so aussehen, dass diese in Begleitung des JA Verantwortung übernehmen, wie dies derzeit beim Verein «Begleitete Besuchstage Freiburg» der Fall ist.

Der neue Artikel umfasst keine Bestimmung im Zusammenhang mit der Finanzierung oder der Erhöhung der Unterstützung des Staates zugunsten des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg». Dieser Punkt betrifft das Voranschlagsverfahren und muss somit auch in diesem berücksichtigt werden. 2018 hatte der Staatsrat beschlossen, die finanzielle Unterstützung zugunsten des Vereins «Begleitete Besuchstage Freiburg» für 2019 um 30 000 Franken auf insgesamt 200 000 Franken zu erhöhen, wodurch er dem Wunsch der Motionärinnen und Motionäre bereits entgegengekommen ist. Der Grosse Rat hat den dazugehörigen Voranschlag am 7. November 2018 genehmigt.

Wie aus der Antwort auf die Anfrage 2018-CE-71 Mäder-Brülhart/Schneuwly hervorgeht, hat der Staatsrat dem Verein «Begleitete Besuchstage Freiburg» für 2017 einen Mehrbetrag von 36 000 Franken gewährt, der die Deckung des erlittenen Verlustes im Geschäftsjahr 2016 und eine Unterstützung bezweckte, um ihm eine Sanierung seiner Finanzen zu ermöglichen. Im Übrigen hat sich die *Loterie Romande* auf Empfehlung der GSD bereit erklärt, den Verein im Jahr 2018 mit 50 000 Franken zu unterstützen.

2.3. Auswirkungen des Entwurfs

Die Einführung von Artikel 30b JuG wird geringfügige personelle und finanzielle Auswirkungen haben. Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden ist von der Änderung auch nicht betroffen.

Der Entwurf ist mit der Bundesverfassung, der Kantonsverfassung, dem Bundesrecht und dem diesbezüglichen EU-Recht vereinbar.

3. Referendum und Inkrafttreten

Der vorliegende Gesetzestext unterliegt nicht dem obligatorischen Referendum. Hingegen kann er dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 46 der Verfassung des Kantons Freiburg und Artikel 128ff. des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (PRG; SGF 115.1) unterliegen.

Der Staatsrat wird sein Inkrafttreten festsetzen.

Loi modifiant la loi sur l'enfance et la jeunesse

du…

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **835.5**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message 2019-DSAS-26 du Conseil d'Etat du 14 mai 2019;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

L'acte RSF 835.5 (Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ), du 12.05.2006) est modifié comme il suit:

Art. 18 al. 2 *(modifié)*

[2] L'engagement est fait dans le respect des intérêts des deux communautés linguistiques. Le poste peut être occupé en «job-sharing».

Art. 30a *(nouveau)*

Surveillance de l'exercice des relations personnelles

[1] La Direction peut conclure des mandats de prestations avec les structures spécialisées qui assument des mesures de protection de l'enfant.

Gesetz zur Änderung des Jugendgesetzes

vom…

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **835.5**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DSAS-26 des Staatsrats vom 14. Mai 2019;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 835.5 (Jugendgesetz (JuG), vom 12.05.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 18 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Die Anstellung erfolgt unter Berücksichtigung der Interessen der beiden Sprachgemeinschaften. Die Stelle kann im Jobsharing besetzt werden.

Art. 30a *(neu)*

Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs

[1] Die Direktion kann Leistungsaufträge mit geeigneten Stellen, die Kindesschutzmassnahmen umsetzen, abschliessen.

[2] Les mandats portent notamment sur la surveillance de l'exercice des relations personnelles de l'enfant avec ses père et mère.

[3] Les délégataires rendent compte de l'exécution de la tâche et transmettent les informations requises à la Direction.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

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

[2] Diese Aufträge betreffen namentlich die Aufsicht über die Ausübung des persönlichen Verkehrs des Kindes mit seiner Mutter und seinem Vater.

[3] Die beauftragten Stellen berichten über die Aufgabenerfüllung und leiten die erforderlichen Informationen an die Direktion weiter.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

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

Der Staatsrat bestimmt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Annexe

GRAND CONSEIL **2019-DSAS-26**

Projet de loi : Modification de la loi sur l'enfance et la jeunesse

Propositions de la commission ordinaire CO-2019-010

Présidence : Rose-Marie Rodriguez

Membres : Eliane Aebischer, Hubert Dafflon, Antoinette de Weck, Francine Defferrard, Martine Fagherazzi, Nicolas Kolly, Bernadette Mäder-Brülhart, Anne Meyer Loetscher, Susanne Schwander, Katharina Thalmann-Bolz

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 9 voix sans opposition ni abstention (2 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Le 28 août 2019

Anhang

GROSSER RAT **2019-DSAS-26**

Gesetzesentwurf: Änderung des Jugendgesetzes

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2019-010

Präsidium : Rose-Marie Rodriguez

Mitglieder : Eliane Aebischer, Hubert Dafflon, Antoinette de Weck, Francine Defferrard, Martine Fagherazzi, Nicolas Kolly, Bernadette Mäder-Brülhart, Anne Meyer Loetscher, Susanne Schwander, Katharina Thalmann-Bolz

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzsentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 9 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung (2 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Den 28. August 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Mandat Schneuwly André / Garghentini Python Giovanna / Meyer Loetscher Anne / Badoud Antoinette, / Moussa Elias / Aebischer Susanne / Roth Pasquier Marie-France / Thalmann-Bolz Katharina / Gapany Johanna / de Weck Antoinette **2018-GC143**

Créer un fonds incitatif pour réaliser la stratégie « Je participe ! – I mache mit! »

I. Résumé du mandat

Dans un mandat déposé et développé le 13 septembre 2018, les Député-e-s André Schneuwly & consorts relèvent que le canton de Fribourg présente une proportion d'enfants et de jeunes qui en fait l'un des cantons les plus jeunes de Suisse. Ils soulignent également que le Conseil d'Etat peut s'appuyer non seulement sur la loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse qui a été jugée exemplaire par l'UNICEF, mais également sur la stratégie et le plan d'action « Je participe ! – I mache mit! », qui ont été adoptés en 2017. Cette stratégie veut renforcer les structures existantes, mettre en place des projets innovants, combler les lacunes et ancrer plus solidement et plus durablement la politique de l'enfance et de la jeunesse dans le paysage socio-politique fribourgeois. Elle s'appuie sur trois objectifs et neuf domaines d'action et propose 73 mesures à mettre en œuvre par les communes ou les districts entre 2018 et 2021.

La mise à disposition d'un budget de 170 000 francs, où seuls 70 000 francs sont mis à disposition des communes, paraît bien insuffisante pour un canton qui compte sept districts et plus de cent trente communes.

Les auteurs demandent au Conseil d'Etat de créer un fonds d'incitation avec un montant de 500 000 francs pour une période de trois ans (2019-2021), pour la réalisation de la stratégie et du plan d'action « Je participe ! – I mache mit! ».

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat confirme en effet que le canton de Fribourg est précurseur en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse et se préoccupe depuis longtemps et de manière très importante des enfants et des jeunes vivant sur son territoire. Les enfants et les jeunes Fribourgeois-e-s représentent 32 % de la population du canton, un pourcentage parmi les plus élevés sur le plan suisse.

Il relève que les 73 mesures mentionnées par les auteur-e-s du mandat sont du ressort de l'Etat et de six directions impliquées, et non des communes et des districts, comme mentionné dans le mandat.

Le Conseil d'Etat a développé sa politique enfance et jeunesse en mettant en place le processus de la Stratégie « Je participe – I mache mit ». Ce processus a bénéficié du soutien de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en application de l'article 26 de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ). Le canton a engagé des moyens financiers identiques. Ce processus est également totalement conforme aux recommandations 14 et 15 du Comité des droits de l'enfant de l'ONU émises en février 2015.

En adoptant formellement le plan d'action et la stratégie « Je participe! » en octobre 2017, le Conseil d'Etat entend favoriser, par une approche transversale et des mesures concrètes, l'éducation globale des enfants et des jeunes, leur participation citoyenne à la société ainsi qu'un cadre de vie favorable à leur épanouissement. Les mesures cantonales visent en priorité le développement et la coordination de la politique cantonale, ainsi que la promotion de projets d'envergure cantonale.

Selon les principes de financement définis dans le plan d'action « Je participe ! », le montant annuel de 170 000 francs figurant au budget du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) pour mettre en œuvre la politique enfance et jeunesse du canton est réparti de la manière suivante dès 2019 :

- 50 000 francs pour le mandat Frisbee, soutien à la coordination cantonale des activités de jeunesse extrascolaires ;
- 30 000 francs pour les tâches de coordination de la politique cantonale (par ex. journées cantonales, Action 72 heures, etc.) ;
- 20 000 francs pour le soutien aux projets d'envergure cantonale (par ex. Fritime) ;
- 70 000 francs pour le soutien à la mise en place des politiques locales et régionales.

Le principe de l'autonomie communale respecté

Avec la stratégie « Je participe », le principe de l'autonomie communale reste acquis. Il appartient ainsi aux communes de prendre la décision d'établir une politique de l'enfance et de la jeunesse et de définir son contenu et ses modalités de mise en œuvre. Elles sont responsables de l'offre d'activités générales concernant les enfants et les jeunes domiciliés sur leur territoire. Par activités générales, on entend notamment la participation des enfants et des jeunes à l'échelon local, l'offre d'une animation jeunesse en milieu ouvert, le soutien aux projets des jeunes, l'information des jeunes et des familles sur ces offres ainsi qu'un aménagement de l'environnement adapté aux besoins des enfants et des jeunes. Les communes peuvent, notamment sous la forme d'associations de communes, mettre en place une politique coordonnée sur le plan régional. L'Etat peut intervenir de manière subsidiaire et limitée et notamment par le biais des montants dédiés au soutien à la mise en place des politiques locales et régionales.

Pour les soutenir, *un état des lieux* des politiques de l'enfance et de la jeunesse et une analyse de l'offre de mesures a été effectué auprès des communes.

Le plan d'action de la stratégie « Je participe » a notamment permis de mettre à leur disposition le guide *Devenir une commune « Je participe! »*. Le Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) leur offre également un soutien dans la mise en place de leur politique, notamment via des conseils, la mise à disposition d'outils méthodologiques, l'organisation de séances d'échange entre communes, etc.

Ainsi, en automne 2018, sondé-e-s lors de rencontres organisées en collaboration avec les préfets dans les districts, les représentant-e-s des communes ont fait part de leurs projets en cours et futurs dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Ils et elles ont notamment évoqué le besoin de recevoir un soutien d'impulsion de la part du canton pour le développement de leur politique, et ceci à l'image du processus que la Confédération a mis en place avec les cantons avec la LEEJ.

Demande de soutien accru de la part de l'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que le LEJ et son règlement d'application prévoient expressément que l'Etat puisse participer de manière subsidiaire et limitée au soutien financier de projets mis en place par les communes.

Conscient de l'importance du développement d'une politique de l'enfance et de la jeunesse coordonnée dans les régions, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'augmenter le soutien à la mise en place des politiques locales et régionales de 70 000 à 90 000 francs pour les années 2020 à 2022 et de 70 000 à 100 000 francs pour les années suivantes.

Compte tenu des bases légales en vigueur et moyennant un engagement pour un montant équivalent de la part des communes, **le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de fractionner la réponse au mandat et**

1. d'accepter le mandat sur le principe d'augmenter les moyens mis à disposition pour le soutien aux projets de politique communale ;
2. d'accepter d'augmenter les montants mis à disposition de 70 000 francs à 90 000 pour les années 2020 à 2022 et de 70 000 francs à 100 000 francs pour les années suivantes ;
3. de refuser de créer un fonds d'incitation avec un montant de 500 000 francs pour une période de 3 ans (2019-2021).

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose de refuser ce mandat.

12 juin 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Auftrag Schneuwly André / Garghentini Python Giovanna /. Meyer Loetscher Anne / Badoud Antoinette / Mousa Elias / Aebischer Susanne / Roth Pasquier Marie-France / Thalmann-Bolz Katharina / Gapany Johanna / de Weck Antoinette **2018-GC-143**

Schaffung eines Förderfonds zur Umsetzung der Strategie «Je participe ! – I mache mit!»

I. Zusammenfassung des Auftrags

In einem am 13. September 2018 eingereichten und begründeten Auftrag weisen die Grossratsmitglieder André Schneuwly und Mitunterzeichnende darauf hin, dass der Kanton Freiburg aufgrund seines hohen Anteils an Kindern und Jugendlichen zu einem der jüngsten Kantone der Schweiz gehört. Sie betonen ferner, dass der Staatsrat sich nicht nur auf das Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 abstützen kann, das von der UNICEF als beispielhaft qualifiziert wurde, sondern auch auf die Strategie und den Aktionsplan «Je participe ! – I mache mit!», die 2017 verabschiedet wurden. Die Strategie will die bestehenden Einrichtungen stärken, innovative Projekte umsetzen, Lücken schliessen und die Kinder- und Jugendpolitik fest in der sozialpolitischen Landschaft des Kantons Freiburg verankern. Sie beruht auf drei Zielen sowie neun Handlungsbereichen und schlägt 73 Massnahmen vor, welche die Gemeinden oder die Bezirke zwischen 2018 und 2021 umsetzen können.

Die Bereitstellung eines Budgets von 1700 000 Franken, aus dem den Gemeinden lediglich 70 000 Franken zur Verfügung gestellt werden, scheint recht dürftig für einen Kanton, der sieben Bezirke und über 130 Gemeinden zählt.

Die Urheberinnen und Urheber des Auftrags bitten den Staatsrat, für die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans «Je participe ! – I mache mit!» einen Förderfonds mit 500 000 Franken für einen Zeitraum von drei Jahren (2019–2021) zu schaffen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat bestätigt in der Tat, dass der Kanton Freiburg in Sachen Kinder- und Jugendpolitik eine Vorreiterrolle innehat und sich schon seit Langem sehr intensiv mit den Kindern und Jugendlichen, die in seinem Gebiet leben, auseinandersetzt. Die Kinder und Jugendlichen stellen 32 % der Freiburger Kantonsbevölkerung dar, ein Anteil, der zu den höchsten in der Schweiz gehört.

Er weist darauf hin, dass die 73 angesprochenen Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich des Staates und der sechs beteiligten Direktionen fallen, und nicht, wie die Urheberinnen und Urheber des Auftrags schreiben, in den der Gemeinden und Bezirke.

Der Staatsrat hat seine Kinder- und Jugendpolitik im Rahmen des Verfahrens der Strategie «Je participe – I mache mit» umgesetzt. Dieses Verfahren ist in Anwendung von Artikel 26 des Bundesgesetzes vom 30. September 2011 über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG) in den Genuss der Unterstützung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) gekommen. Der Kanton hat finanzielle Mittel im gleichen Umfang bereitgestellt. Das Verfahren entspricht im Übrigen voll und ganz den Empfehlungen 14 und 15 des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes vom Februar 2015.

Durch die formale Verabschiedung des Aktionsplans und der Strategie «Je participe – I mache mit» im Oktober 2017 zielt der Staatsrat mit konkreten Massnahmen und einem bereichsübergreifenden Ansatz darauf ab, die Gesamterziehung der Kinder und Jugendlichen, ihre Beteiligung am Gesellschaftsleben sowie Rahmenbedingungen zu fördern, die sich positiv auf ihre Entfaltung auswirken. Die kantonalen Massnahmen bezwecken vorrangig die Entwicklung und Koordination der kantonalen Politik sowie die Förderung kantonsweiter Projekte.

Die Finanzierungsgrundsätze im Aktionsplan «Je participe – I mache mit» legen fest, dass der jährliche Betrag von 170 000 Franken im Voranschlag des Jugendamtes (JA) zur Umsetzung der kantonalen Kinder und Jugendpolitik ab 2019 wie folgt aufgeteilt werden:

- 50 000 Franken für das Mandat Frisbee, Unterstützung der kantonalen Koordination ausserschulischer Jugendaktivitäten;
- 30 000 Franken für die Koordination der kantonalen Kinder- und Jugendpolitik (z. B. kantonale Tagungen, Aktion 72 Stunden usw.);
- 20 000 Franken für die Unterstützung kantonsweiter Projekte und (z. B. FriTime);
- 70 000 Franken für die Unterstützung bei der Umsetzung von lokalen und regionalen Politiken.

Grundsatz der Gemeindeautonomie eingehalten

Die Strategie «Je participe – I mache mit» hat keine Auswirkungen auf den Grundsatz der Gemeindeautonomie. Folglich dürfen die Gemeinden frei entscheiden, ob sie eine Kinder- und Jugendpolitik umsetzen möchten. Auch ihren Inhalt und ihre Umsetzungsmodalitäten dürfen sie bestimmen. Die Gemeinden tragen die Verantwortung für das Angebot an allgemeinen Aktivitäten zugunsten der Kinder und Jugendlichen auf ihrem Gebiet. Mit allgemeinen Aktivitäten sind insbesondere die Partizipation der Kinder und Jugendlichen auf lokaler Ebene, das Angebot der offenen Jugendarbeit, die Unterstützung von Jugendprojekten, die Informationen zugunsten der Jugendlichen und Eltern in Bezug auf diese Angebote sowie eine Umweltgestaltung, die den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen gerecht wird, gemeint. Sie können eine Politik namentlich in Form von Gemeindeverbänden auf regionaler Ebene schaffen und koordinieren. Der Staat kann subsidiär und begrenzt eingreifen, namentlich durch Beiträge zur Unterstützung bei der Umsetzung von lokalen und regionalen Politiken.

Zu ihrer Unterstützung wurden eine *Bestandsaufnahme* der Kinder- und Jugendpolitik und eine Analyse des Massnahmenangebots in den Gemeinden durchgeführt.

Dank des Aktionsplans der Strategie «Je participe – I mache mit» konnte ihnen namentlich der Leitfaden *"Für zukünftige «I mache mit!»-Gemeinden!"* zur Verfügung gestellt werden. Die Fachstelle für Kinder- und Jugendpolitik unterstützt die Gemeinden auch bei der Entwicklung ihrer Politik, u. a. durch die Bereitstellung von methodischen Instrumenten, die Organisation von Sitzungen zum Austausch zwischen den Gemeinden usw.

So wurden die Gemeindevertreterinnen und -vertreter letzten Herbst anlässlich der in Zusammenarbeit mit den Oberamtspersonen organisierten Treffen zu ihren laufenden und geplanten Projekten im Kinder- und Jugendbereich befragt. Dabei haben sie namentlich auf das Bedürfnis nach Unterstützung von Seiten des Kantons hingewiesen, um ihre Politik zu entwickeln, wobei als Vorbild das Verfahren genannt wurde, das der Bund mit den Kantonen im Rahmen des KJFG umgesetzt hat.

Bitte um mehr Unterstützung von Seiten des Staates

Der Staatsrat erinnert daran, dass im Jugendgesetz und in seinem Ausführungsreglement ausdrücklich vorgesehen ist, dass sich der Staat subsidiär und beschränkt an der finanziellen Unterstützung zugunsten der Gemeinden beteiligen kann.

Der Staatsrat ist sich bewusst, wie wichtig es ist, in den Regionen eine koordinierte Kinder- und Jugendpolitik umzusetzen. Aus diesem Grund schlägt er dem Grossen Rat vor, die Unterstützung bei der Umsetzung von lokalen und regionalen Politiken für die Jahre 2020 bis 2022 von 70 000 auf 90 000 und für die nachfolgenden Jahre von 70 000 auf 100 000 Franken anzuheben.

Angesichts der geltenden Gesetzesgrundlagen und unter der Voraussetzung eines Engagements in gleicher Höhe von Seiten der Gemeinden schlägt der Staatsrat vor, **die Antwort auf den Auftrag aufzuteilen und**

1. den Auftrag in Bezug auf die grundsätzliche Anhebung der Mittel zur Unterstützung der Projekte der kommunalen Politik anzunehmen;
2. in die Anhebung der bereitgestellten Mittel von 70 000 Franken auf 90 000 Franken für die Jahre 2020 bis 2022 und von 70 000 auf 100 000 Franken für die nachfolgenden Jahre einzuwilligen;
3. die Schaffung eines Förderfonds mit 500 000 Franken für einen Zeitraum von drei Jahren (2019–2021) abzulehnen.

Sollte der Grosse Rat die Aufteilung ablehnen, beantragt der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags.

12. Juni 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Meyer Loetscher Anne / Dafflon Hubert 2019-GC-22
Intégrer dans la loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissances la possibilité pour l'Etat de se porter garant des emprunts des établissements publics

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 6 février 2019, les députés Anne Meyer Loetscher et Hubert Dafflon, soutenus par 22 cosignataires, relèvent qu'à la suite de la révision de la LAMal, les investissements des hôpitaux, pris jusqu'ici en charge par l'Etat, sont désormais intégrés dans les forfaits liés aux prestations (art. 49 LAMal), cofinancés par les cantons et l'assurance obligatoire des soins (AOS). Selon les motionnaires, il est toutefois illusoire de penser qu'il sera possible de financer les investissements de cette façon, du fait que le baserate et les tarifs ambulatoires ne cessent de baisser et les charges augmentent. Partant, ils demandent d'instaurer la possibilité pour l'Etat de se porter garant des emprunts des établissements publics.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà exprimé la volonté d'apporter un soutien financier au HFR pour ses futurs investissements, notamment pour la construction d'un nouveau bâtiment hospitalier sur le site de Fribourg, dans le cadre du rapport no 63 du 28 mai 2013 relatif au postulat 2007.12 Jean-Pierre Siggen/Yvonne Stempfel-Horner, ainsi que dans le cadre de sa réponse du 1er mai 2018 à la motion 2017-GC-39 Bapst Markus / Wüthrich Peter (motion entre-temps retirée par ses auteurs).Une nouvelle construction conforme au fonctionnement d'un établissement hospitalier moderne et efficient est nécessaire. En effet, la structure du bâtiment existant n'est plus adaptée aux besoins ni aux standards de technologie actuels, au transfert du stationnaire vers l'ambulatoire en forte croissance et, en général, aux séjours toujours plus courts.

Les députés Loetscher Meyer et Dafflon relèvent à juste titre une des conséquences principales du nouveau financement des hôpitaux, à savoir le fait que les investissements ne sont plus assumés directement et uniquement par l'Etat mais intégrés dans les tarifs à la prestation cofinancés par l'Etat et les assureurs maladie. Ainsi, les tarifs sont en principe la seule source de financement des investissements. Selon cette logique, dans le cadre de la loi du 4 novembre 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissances, la possibilité pour l'Etat de se porter garant des emprunts des établissements publics a été exclue (cf. message 251 du 17 mai 2011 concernant le financement des hôpitaux et des maisons de naissance, chap. 5.1.3).

Or, depuis l'entrée en vigueur du nouveau financement hospitalier, la réalité a en effet montré que les coûts de production du HFR sont au-dessus des tarifs négociés avec les assureurs-maladie.

D'une manière générale, les difficultés des hôpitaux à financer leurs investissements pourraient encore s'accroître à l'avenir. Nombre de cantons ont décidé de soutenir la construction et/ou la rénovation de bâtiments hospitaliers que ce soit par investissement direct ou par cautionnement. Quant aux assureurs, ils ont laissé entendre que ce n'était pas le rôle de l'assurance obligatoire des soins de financer ce qu'ils estimaient être un rattrapage non nécessaire et exagéré en matière d'investissements dans le domaine stationnaire. Cette position laisse entrevoir que les tarifs ne permettront pas à grand nombre d'hôpitaux, et ce pour longtemps encore, de dégager une marge suffisante pour financer les investissements.

Compte tenu des possibilités limitées offertes par l'actuelle loi cantonale concernant le financement des hôpitaux, une modification de celle-ci est indispensable pour que l'Etat ait la possibilité d'octroyer aux hôpitaux publics une aide aux investissements. Une réflexion reste à mener sur la ou les formes les plus adéquates que pourrait prendre cette aide.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose d'accepter la présente motion.

24 juin 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Meyer Loetscher Anne / Dafflon Hubert 2019-GC-22
Im Gesetz vom 4. November 2011 über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser für den Staat die Möglichkeit vorsehen, die Garantie für Anleihen der öffentlichen Einrichtungen zu übernehmen

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 6. Februar 2019 eingereichten und begründeten Motion weisen Grossrätin Anne Meyer Loetscher und Grossrat Hubert Dafflon sowie 22 Mitunterzeichnende darauf hin, dass die Investitionen der Spitäler infolge der KVG-Revision nicht mehr vom Staat getragen werden, sondern in die vom Staat und der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) gemeinsam finanzierten leistungsbezogenen Pauschalen integriert sind. Die Motionärin und der Motionär sind allerdings der Ansicht, dass es illusorisch ist, zu glauben, es werde möglich sein, die Investitionen auf diese Art und Weise zu finanzieren, zumal die Baserate und die ambulanten Tarife stetig sinken, die Ausgaben hingegen steigen. Aus diesem Grund wollen sie, dass der Staat die Möglichkeit bekommt, die Garantie für Darlehen der öffentlichen Einrichtungen zu übernehmen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat hat bereits zum Ausdruck gemacht, dass er gewillt ist, das freiburger spital (HFR) bei seinen zukünftigen Investitionen finanziell zu unterstützen, namentlich beim Bau eines neuen Spitalgebäudes am Standort Freiburg, dies im Rahmen des Berichts des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2007.12 Jean-Pierre Siggen/Yvonne Stempfel-Horner sowie im Rahmen seiner Antwort vom 1. Mai 2018 auf die Motion 2017-GC-39 Bapst Markus/Wüthrich Peter (zwischenzeitlich von den Urhebern zurückgezogen). Ein Neubau, welcher der Funktionsweise eines modernen und effizienten Spitals entspricht, ist unumgänglich. Die Struktur des bestehenden Gebäudes entspricht nämlich weder den Bedürfnissen noch den aktuellen technischen Standards, der steigenden Verlagerung von stationär zu ambulant und, generell, den immer kürzeren Spitalaufenthalten.

Grossrätin Meyer Loetscher und Grossrat Dafflon weisen richtigerweise auf eine der wichtigsten Konsequenzen der neuen Spitalfinanzierung hin, nämlich auf die Tatsache, dass die Investitionen nicht mehr direkt und ausschliesslich vom Staat getragen werden, sondern in die vom Staat und den Krankenversicherern gemeinsam finanzierten leistungsorientierten Tarife integriert sind. Die Tarife sind also grundsätzlich einzige Quelle der Finanzierung von Investitionen. Als logische Folge wurde im Zusammenhang mit dem Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser ausgeschlossen, dass der Staat Garantien für Anleihen der öffentlichen Spitäler stellt (s. Botschaft Nr. 251 vom 17. Mai 2011 zum Gesetz über die Finanzierung der Spitäler und Geburtshäuser, Kap. 5.1.3).

Die Realität seit Inkrafttreten der neuen Spitalfinanzierung hat allerdings tatsächlich aufgezeigt, dass die Produktionskosten des HFR über den mit den Krankenversicherern verhandelten Tarifen liegen.

Generell dürften die Schwierigkeiten für die Spitäler, ihre Investitionen zu finanzieren, in Zukunft zunehmen. Eine ganze Anzahl von Kantonen hat beschlossen, den Bau und/oder die Renovation von Spitalgebäuden zu unterstützen, entweder durch direkte Investitionen oder durch Bürgschaften. Die Versicherer haben ihrerseits verlauten lassen, es sei nicht Sache der obligatorischen Krankenversicherung, Investitionen im Bereich der stationären Versorgung zu finanzieren, die als überflüssiger und übertriebener Nachholbedarf einzuschätzen seien. Dieser Standpunkt lässt erahnen, dass die Tarife es zahlreichen Spitälern noch während langer Zeit nicht ermöglichen werden, eine genügende Marge für Investitionen zu erwirtschaften.

Angesichts der eingeschränkten Möglichkeiten des geltenden Gesetzes über die Spitalfinanzierung scheint es unerlässlich, dieses dahingehend zu ändern, dass der Staat den öffentlichen Spitälern eine finanzielle Unterstützung für Investitionen gewähren kann. Ausstehend sind Überlegungen zur angemessensten Form dieser Unterstützung.

Abschliessend beantragt der Staatsrat die Annahme der Motion.

24. Juni 2019

RAPPORT ANNUEL 2018 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL INTERCANTONAL DE LA BROYE, VAUD-FRIBOURG

A l'attention de la présidence des Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud,
A l'attention de Mesdames et Messieurs les Députés,

La Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), vous soumet pour adoption son rapport annuel qui porte sur son activité de février 2018 à février 2019, afin d'inclure la séance de février qui portait sur le budget 2019 de l'Établissement. Durant cette période, la commission s'est réunie à deux reprises, le 6 septembre 2018 et le 14 février 2019.

1. CADRE LÉGAL

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl[1] ainsi qu'aux dispositions de la Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (C-HIB), entrée en vigueur le 1er janvier 2014, qui stipule que la commission interparlementaire adresse une fois par année aux deux Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle. Le contrôle porte sur les objectifs stratégiques, la planification financière, le budget et les comptes, ainsi que l'évaluation des résultats sur la base du contrat de prestations annuel.

Le contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définit pas les objectifs stratégiques, mais en vérifiera la réalisation. Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantonales.

Les deux Grand Conseils vaudois et fribourgeois auront toujours à se prononcer sur les moyens financiers de l'Établissement au travers des budgets cantonaux.

2. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La commission est composée de douze membres, soit six par canton.

Présidence

La commission a élu Mme Anne Meyer Loetscher (FR) à sa présidence pour la période du 1er janvier 2017 au 30 juin 2019. Selon le principe d'alternance, M. Daniel Ruch (VD), chef de la délégation vaudoise, assure la vice-présidence.

Composition de la délégation fribourgeoise :	**Composition de la délégation vaudoise :**
Mme Anne MEYER LOETSCHER	M. Daniel RUCH
M. David BONNY	Mme Anne-Sophie BETSCHART
Mme Violaine COTTING	M. Philippe CORNAMUSAZ
M. Nicolas PASQUIER	M. Philippe LINIGER
Mme Nadia SAVARY-MOSER	Mme Roxanne MEYER KELLER
M. Michel ZADORY	M. Felix STÜRNER

3. PLAN STRATÉGIQUE DE L'HÔPITAL

Il existe une bonne collaboration entre le Conseil d'Etablissement (CEtab) et le Comité de direction : les rôles sont bien définis entre ces deux organes, le premier s'occupant de la stratégie alors que le second est en charge de l'organisation.

La stratégie de l'HIB comprend 28 projets institutionnels. Pour rappel, les priorités du CEtab portent sur la qualité et la sécurité des soins, le bien-être du patient et le confort hôtelier, les collaborateurs et l'amélioration des processus à l'heure de la digitalisation.

[1] Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, – CoParl)

La feuille de route établie par le CEtab comprend 13 projets prioritaires issus de la stratégie 2017-2022, et 3 dossiers spécifiques au CEtab. A noter qu'aucun des 28 projets de la stratégie n'est abandonné, ils restent suivi par le Comité de direction, mais la priorité a été mise sur 13 projets.

M. Charly Haenni décrit quelques orientations sur l'avenir de l'HIB :

- **Assurer la mission de soins aigus et de réadaptation** : actuellement, un travail est effectué sur une nouvelle organisation de soins.
- **Structurer l'organisation médicale et soignante** : l'objectif consiste à repenser l'organisation du service des urgences, à consolider l'organisation du service de gynécologie obstétrique et de celui de pédiatrie. Il s'agit de services qui ont rencontré quelques difficultés par le passé à l'HIB, leur organisation est maintenant devenue prioritaire.
- **Renforcer les partenariats avec les médecins traitants** : les responsables de l'HIB ont décidé de visiter l'ensemble des cabinets médicaux installés dans la Broye.
- **Déployer une démarche qui met le patient au cœur du processus** : pour ce faire, l'HIB a lancé un projet de « lean management » dans le service de chirurgie qui vise à éviter les gaspillages et à réaliser des économies.
- **Développer les compétences gériatriques du HIB** ; cet objectif s'est concrétisé en particulier par l'engagement d'un médecin-gériatre, la Dre Cindi Smith, qui met en place un concept de prise en charge des personnes âgées pour les soins aigus et pour le CTR d'Estavayer, démarche menée en collaboration avec les soins à domicile et les EMS.
- **Contribuer à la constitution d'un réseau de santé de la Broye** : voir développement ci-après.
- **Conclure une CCT des médecins-cadres :** voir ci-après dans le rapport.
- **Agrandir et transformer le site de Payerne :** selon M. Charly Haenni, le calendrier est respecté. Le vernissage du projet MEP (mandats d'étude parallèles) est prévu le 21 mai 2019.
- **Transfert des biens vaudois et fribourgeois** : voir ci-après.
- **Structurer l'organisation informatique de l'HIB :** les projets qui concernent la numérisation ainsi que la dématérialisation des dossiers sont en cours, mais il reste encore du travail à faire.
- **Renégocier les prestations d'intérêt général** : la détermination et l'évolution des prestations d'intérêt général (PIG) posent des problèmes dont le CEtab a décidé de se saisir (voir ci-après).

4. HIB – ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

4.1. RÉSEAU SANTÉ BROYE

Le projet Organisation de santé intercantonal de la Broye (OSIB) vise à renforcer le maintien à domicile, retarder l'entrée en EMS, éviter les hospitalisations inappropriées et maitriser les coûts.

L'augmentation du nombre de personnes très âgées souffrant de maladies chroniques exige une adaptation du système de santé en termes de lits en EMS et à l'hôpital, ainsi que de prestations d'aide à domicile.

Il convient notamment de renforcer la détection de déclins fonctionnels chez les personnes âgées par la mise en place d'évaluations à domicile ou à l'EMS avant de devoir venir à l'hôpital. Il s'agit d'inclure dans le projet des infirmières mobiles d'urgence à domicile (IMUD) notamment pour répondre à l'urgence médico-sociale, l'objectif étant de dépêcher une infirmière IMUD sur place dans les deux heures.

Le projet a pour objectif de mettre en réseau tous les intervenants, notamment les médecins de premier recours, les EMS, les IMUD (les infirmières mobiles d'urgence), l'HIB et les soins à domicile.

L'HIB veut apporter une réponse intercantonale à la problématique de l'urgence dans la Broye. Les tendances décrites ci-dessus montrent la nécessité d'une prise en charge différente au moyen d'une structure qui consolide l'esprit de collaboration régionale.

La nouvelle organisation OSIB inclut donc l'HIB et les soins à domicile, pour l'instant les EMS ne souhaitent pas être inclus dans le projet, même s'ils sont partenaires de ce réseau de soins intégrés. Le projet OSIB avance bien, les fondamentaux sont posés. L'intercantonalité demande du temps, en particulier parce que le cadre juridique et le modèle de financement sont différents sur Vaud et sur Fribourg. Le président du CEtab fixe un objectif à l'horizon 2021-2022 pour la mise en œuvre d'une nouvelle organisation de la prise en charge des patients.

La Broye devra se montrer créative par rapport à l'organisation intercantonale du réseau santé, la commission espère avoir une oreille attentive auprès des deux Conseils d'Etat afin de trouver une solution pour un territoire particulièrement enchevêtré qui oblige à collaborer au-delà des frontières cantonales.

Dans l'attente d'un projet plus précis, Mme Anne-Claude Demierre indique qu'avec son homologue M. Pierre-Yves Maillard, elle déjà abordé les solutions d'un système d'enveloppes ou d'un projet pilote.

4.2. PROJET DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION SUR LE SITE DE PAYERNE (NOUVEAU BÂTIMENT DES LITS)

Le bâtiment actuel, qui date de 1973, a besoin d'être transformé et assaini. L'option retenue consiste à construire une nouvelle aile à ce bâtiment. Pour ce projet, il a été décidé de lancer une procédure de mandats d'étude parallèles (MEP) à deux tours selon le calendrier suivant :

- 30 avril 2018 : appel officiels aux candidatures ;
- 15 juin 2018 : décision sur les candidats retenus ;
- 16 août 2018 : lancement du 1er degré ;
- 29 octobre 2018 : rendu du projet du 1er degré ;
- 4 mars 2019 : rendu du projet du 2e degré
- Mi-mai 2019 : annonce du lauréat des MEP, ainsi que le vernissage.

Concernant l'attribution des marchés, l'HIB se doit de défendre au mieux l'utilisation des deniers publics et confesse que cela peut parfois se faire au détriment du soutien aux acteurs locaux. Sur ce point, la grille de classification a été établie de manière très professionnelle sous la supervision d'un jury d'experts reconnus ; l'un des critères sélectif était d'avoir effectué dans les dix dernières années des travaux de plus de CHF 10 millions dans un hôpital.

Conformément à la pratique du service de la santé publique vaudois, l'HIB a mis en place une commission de projet (CoPro) composée de M. Charly Haenni représentant du CEtab, M. Laurent Exquis représentant de la direction, M. Olivier Caramello représentant de la direction médicale, Mme Nadia Marchond représentante de la direction des soins, M. Francis Bécaud représentant de la direction technique.

Le lancement du projet est donc prévu en 2019 et la première pierre en 2021, voir 2022. Par la suite, le bâtiment existant sera assaini et transformé.

4.3. TRANSFERT DES BIENS

Concernant le transfert des biens du HZP (zone hospitalière de Payerne) à l'HIB, les négociations sont à bout touchant, les parties ont donné leur accord, de même que les deux Conseils d'Etat après le passage du projet devant les services juridiques concernés.

Comme déjà indiqué, le coût du transfert des biens immobiliers a été arrêté à CHF 4.2 millions, un DDP (droit de superficie) portera sur une durée de 99 ans et l'entrée en vigueur de la convention est fixée au 1er avril 2019. Quant au versement d'une rente (loyer annuel sur 70 ans), il s'agit d'un arrangement entre les deux partenaires.

Il faudra aussi tenir compte de la nouvelle situation de l'EMS les Cerisiers qu'il était initialement prévu de reconstruire sur le site d'une usine au centre de Payerne, mais cette option a dû être abandonnée suite à la décision prise par cette entreprise de continuer son activité. La préoccupation est de savoir combien de temps l'EMS sera encore exploité dans le périmètre de l'hôpital.

Concernant Estavayer-le-Lac, la chapelle est maintenant terminée, à ce propos il a fallu établir une nouvelle convention qui sera signée le 1er mars 2019 avec la paroisse St-Laurent d'Estavayer-le-Lac (corporation ecclésiastique). La chambre mortuaire est en phase de finalisation en collaboration avec les communes de la paroisse.

Sur le site d'Estavayer-le-Lac, la difficulté majeure concerne l'avenir du parking suite à la décision de transfert de l'EMS Les Mouettes. Pour son activité, l'HIB a besoin de garder une partie du parking, même si rien n'est encore fixé quant aux besoins du futur repreneur de l'EMS.

4.4. CCT DES MÉDECINS CADRES

Pour rappel, un projet de nouvelle CCT des médecins cadres a été adressé aux conseillers d'Etat vaudois et fribourgeois en mai 2018 ; les grands principes sont les suivants :

- toute l'activité médicale est exercée à titre dépendant, ce qui signifie qu'il n'y aura plus de cabinet privé à l'intérieur de l'HIB ;
- mise en place d'une organisation hiérarchique au sein des services médicaux ;
- réduction des disparités entre les rémunérations des médecins ;
- globalement le projet est neutre financièrement, hormis la valorisation de la garde.

La CCT des médecins-cadres est déjà partiellement en vigueur depuis 2014, mais l'HIB vise un aboutissement complet des dernières négociations d'ici au 30 juin 2019 afin que la nouvelle CCT entre en vigueur au 1er janvier 2020, car il faut tenir compte du délai de 6 mois de résiliation des contrats actuels.

Le président du CEtab qualifie cette CCT d'un peu révolutionnaire, car elle « fonctionnarise » l'ensemble des médecins de l'HIB dans le sens où l'établissement facturera toutes les prestations médicales. Il admet que ces clauses soulèvent de questions et inquiétudes auprès de certains médecins-cadres. Selon ce nouveau modèle de rémunération, certaines catégories de médecins, par exemple, les anesthésistes verraient leur salaire augmenter contrairement à d'autres catégories de médecins dont le salaire diminuerait.

La première mouture de cette CCT engendrait un coût supplémentaire d'environ CHF 900'000.-, mais elle n'a pas été acceptée par les deux Conseils d'Etat. L'HIB espère que le coût additionnel de la seconde proposition, qui se monte à CHF 300'000.-, soit validé.

4.5. CCT DU PERSONNEL

L'enjeu porte sur l'adaptation des conditions de la CCT SAN (Convention collective de travail du secteur sanitaire parapublic vaudois) appliquée depuis environ une année et demie par l'HIB, aux conditions de la CCT de l'Hôpital Riviera Chablais (HRC). Le Conseil d'Etat vaudois a donné des garanties à tous les hôpitaux vaudois sur la partie concernant la grille salariale, mais cela signifie seulement qu'il existe des moyens permettant de commencer à mettre en œuvre une concordance entre la CCT SAN et celle de l'HRC. Cependant, il n'est pas possible de s'engager sur le budget 2020 qui n'est pas encore voté.

Avant d'aller au-delà, il faudra donc dégager les moyens pour financer le passage éventuel vers la CCT HRC pour tous les hôpitaux de la FHV (fédération des hôpitaux vaudois), les adaptations ne toucheraient pas seulement les salaires mais également le 2e pilier et le financement de la retraite, ainsi que les conditions de travail notamment les vacances, les jours de congé, etc.

4.6. PÉNURIE EN PSYCHIATRIE DANS LA BROYE

Il y a pénurie en psychiatrie et en pédopsychiatrie dans la Broye, ce qui contraint des patients à se rendre sur Yverdon, Fribourg ou Lausanne. L'HIB souffre aussi de déficits dans ce domaine, y compris pour la psychiatrie de l'âge avancé.

Cet exemple démontre la difficulté de trouver des solutions au niveau intercantonal, car l'offre en psychiatrie et en pédopsychiatrie est traitée séparément par chaque canton sans répondre aux carences dans la Broye, l'HIB souhaite que des solutions plus locales soient trouvées.

5. COMPTES ET BUDGET DU HIB

5.1. COMPTES 2017

L'HIB présente un déficit de CHF 955'374 pour l'exercice 2017, avec un résultat d'investissement positif de CHF 504'782 qui est transféré dans un fonds libre.

Les charges d'exploitation ont progressé de 5%, principalement au niveau des salaires. Les principales différences salariales s'expliquent pour :

- 610'000 francs pour le renforcement de postes à la direction générale et au niveau administratif ;;
- 446'000 francs d'augmentation des honoraires variables en lien avec l'activité ;
- 500'000 francs pour les annuités ;
- (1'224'000 francs du fait que les honoraires des médecins agréés ont été comptabilisés de manière différente sur 2017 par rapport à 2016).

Les produits augmentent de 3.4 millions principalement au niveau de l'hospitalisation (soins aigus) et des taxes pour les attentes de placement. La progression des revenus de l'ambulatoire est principalement due à des facturations de médicaments et matériel. Les autres revenus ont augmenté de près de CHF 1 million, principalement en raison de la facturation à des tiers.

5.2. MESURES D'ÉCONOMIES

La péjoration du résultat 2017 découle de l'augmentation des charges proportionnellement supérieure à l'augmentation de l'activité. Le résultat de l'exercice 2017 est un sujet d'insatisfaction, en effet l'augmentation des charges salariales n'est pas couverte par la hausse des recettes de l'hospitalisation et de l'ambulatoire, d'où la décision de mettre en place un plan d'économies.

La commission a relevé que l'HIB n'est déficitaire que depuis 2016 alors que précédemment les résultats étaient positifs. Le déficit provient principalement de la nouvelle CCT du personnel dont le coût supplémentaire est de CHF 450'000.-.

En 2017, le déficit d'exploitation d'un peu moins de CHF 1 million représente env. 1% du chiffre d'affaires qui s'élève à CHF 95 millions ; même si ce déficit n'est pas énorme proportionnellement, l'HIB a considéré indispensable de prendre des mesures pour inverser la tendance. Il est difficile d'ajuster l'organisation des services sur une activité à la marge, mais 200 cas d'hospitalisation en moins sur une année représentent tout de même CHF 2 millions de recettes en moins.

L'analyse des propositions d'économies a amené la task force « économies » à retenir une quinzaine de mesures qualifiées de réalistes et efficaces dans le but de remettre à niveau les finances de l'HIB. Il y a notamment l'objectif de faire sortir plus rapidement des patients qui ne devraient pas rester à l'hôpital mais aller en EMS. Sachant que les ressources humaines représentent 70% à 80% des dépenses de l'hôpital, il y a des réflexions sur des suppressions de postes, des délais de remplacement et des non-renouvellements de postes, mais sans prétériter la sécurité du patient qui reste la priorité de l'HIB. Une autre mesure consiste à optimiser le processus de facturation. Finalement un dernier groupe de propositions vise à lutter contre le gaspillage.

Si la commission comprend parfaitement que des mesures d'économie doivent être prises, certains membres ont émis des réserves sur celle qui concerne le non-renouvellement du personnel et qui touche aussi bien les services médicaux que les services administratifs ou logistiques.

La direction générale s'est voulue rassurante en expliquant que les décisions de non-renouvellement de postes se négocient au cas par cas, la priorité restant la qualité de la prestation au patient et la sécurité de sa prise en charge. Face à ces mesures, une partie du personnel a fait part de son sentiment d'être mis sous pression, de ne pas bénéficier de la dotation nécessaire, d'être épuisé, et finalement de ne plus pouvoir fournir des prestations sûres. La direction générale relativise la pression sur le personnel et signale que cette mesure de non-remplacement se traduit par une réduction des charges salariales du personnel soignant de 0.5% seulement par rapport au budget.

La direction générale ajoute que certains cas particuliers sont généralisés, qu'il y a un écart entre le ressenti (la subjectivité) et l'objectivité, que l'organisation peut effectivement être optimisée et qu'il faut accepter que, dans un hôpital, le risque zéro n'existe pas.

La direction générale a communiqué sur le fait que l'effectif a augmenté de 32% en 6 ans, soit une progression de 150 postes principalement dans les services des soins infirmiers entre 2010 et 2016, ce qui représente 5% par année alors que l'établissement n'a certainement pas enregistré une hausse de 5% de son activité. Pour inverser la tendance il faut prévoir un plan sur plusieurs années tout en évitant les grandes annonces qui peuvent braquer.

Des rencontres régulières sont prévues avec les syndicats et les représentants du personnel pour mieux collaborer.

5.3. BUDGET 2019

Le budget 2019 est **déficitaire de CHF 470'000.-** principalement à cause de l'augmentation des allocations familiales dans le canton de Vaud et l'augmentation de la prime de l'assurance perte de gain maladie (qui correspond en fait à une majoration suite à une forte augmentation des sinistres).

Concernant les charges salariales, l'HIB a intégré des annuités statutaires pour CHF 410'000.- découlant de l'engagement de 4 EPT (équivalent plein temps) supplémentaires, ce qui représente env. CHF 300'000.-. Il s'agit de l'engagement d'un gestionnaire DRG, deux facturistes et une secrétaire. De plus, l'HIB a signé un contrat avec un sous-traitant pour la codification médicale. Ce contrat prévoit un système de bonus/malus en fonction de l'efficacité de leur travail, jusqu'à concurrence du montant budgété de CHF 600'000.-.

L'HIB augmente ses dépenses en personnel administratif principalement dans le but d'optimiser la facturation. Il s'agit entre autres de remédier à des retards de facturation qui ont pu atteindre 6 mois, ce qui prétérite le résultat, pose de problèmes de trésorerie, etc.

Sur les autres charges d'exploitation, comme chaque année l'augmentation du matériel médical (+ CHF 575'200) est en lien avec l'augmentation d'activité (revenus). L'accroissement de CHF 245'000.- des charges patients provient pour CHF 180'000.- de prestations de pharmacie qui ne figuraient pas au budget 2018 et d'une augmentation des transports de patients de CHF 60'000.-.

Au niveau des recettes, la prévision d'activité d'hospitalisation se base sur les chiffres de l'avant-dernière année (n-2), c'est-à-dire le nombre de cas 2017, auxquels l'HIB a ajouté une centaine de cas sur la partie variable ce qui explique l'augmentation de CHF 428'000.- par rapport au budget 2018.

Pour la partie ambulatoire, l'augmentation globale prévue de 4.8% est en ligne avec la progression constatée les années précédentes.

La perte d'exploitation se monte à – CHF 270'000.- à laquelle s'ajoute les résultats des investissements (résultat des investissements de + CHF 300'500.-, avec des investissements totaux de CHF 3.19 mios payés en 2019) et les résultats financiers, pour atteindre **un déficit final de – CHF 470'000.-.**

5.4. PRESTATIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL (PIG)

Plusieurs interventions parlementaires ont récemment été déposées dans divers cantons romands au sujet des prestations d'intérêt général (PIG) qui sont versées aux établissements hospitaliers. L'office fédéral de la santé publique (OFSP) a d'ailleurs lancé une enquête auprès de tous les hôpitaux suisses au sujet du financement des PIG.

L'HIB a demandé une revalorisation des PIG versées par le canton de Fribourg car elles n'ont pas évolué depuis plusieurs années. Cette demande ferait passer les PIG (formation médicale postgrade, journée inappropriées/attentes de placement non-facturées, BRIO, urgence) de CHF 1'267'844 à CHF 2'046'600.

L'HIB touche environ CHF 4 mios pour des PIG sur un budget global de l'ordre de CHF 90 mios.

	FR	VD	HFR
Financement formation postgrade	408'000	947'000	
Formation non-universitaire		425'000	
ELM		45'000	
ForOM Broye		21'000	
Financement Brio	77'919		
Urgences pédiatriques		12'000	
Coordination pédiatrique		90'000	
Président Collège médecins		10'000	
PIG implicite	781'925	1'201'000	
Total	**1'267'844**	**2'751'000**	31'184'000
Part du BU	**1.3%**	**2.9%**	**6.6%**
Part du BU (prorata VD60 / FR 40)	**3.3%**	**4.8%**	

On constate que certaines subventions couvrent des prestations précisément explicitées, alors qu'une part importante du financement compense des PIG générales dites implicites. Les PIG sont notamment là pour couvrir des prestations que le privé ne fait pas car elles ne sont pas rentables, comme par exemple les urgences 24/24 ou le bloc opératoire 24/24. L'établissement trouve qu'en comparaison avec l'HFR, d'autres prestations pourraient aussi faire l'objet de subventions. L'HIB produit des efforts pour offrir des prestations de qualité et pour mettre sur pied une organisation efficiente.

L'HIB répond aux besoins des patients broyards, ses 152 lits sont actuellement utilisés à plus de 100%. L'HIB a sa raison d'être dans cette région intercantonale. Mme la conseillère d'Etat s'engage à défendre l'HIB pour autant que les demandes de PIG n'augmentent pas de façon exagérée en comparaison avec les autres hôpitaux régionaux de la même taille.

6. ÉVALUATION DU CONTRAT DE PRESTATION 2017

En préambule, il est rappelé que le mandat de prestations précise les conditions pour exercer à charge de la LAMal, il en découle un contrat de prestations annuel qui fixe les engagements ainsi que le financement. Il est rappelé que l'HIB figure sur les deux listes hospitalières vaudoise et fribourgeoise qui autorisent à exercer à charge de la LAMal.

En résumé, la présidente souligne que le rapport d'évaluation du contrat de prestations 2017 concernant l'HIB est globalement très positif. Elle tient à féliciter tant le Conseil d'Établissement, la Direction générale, que le personnel pour tout le travail effectué, dont la qualité a été relevée par le Service de la santé publique Vaud.

On constate une diminution de l'activité en chirurgie, en partie due à des changements de médecins dans le courant de l'année sous revue, et une augmentation des cas de soins aigus. En 2018, la tendance haussière continue et le nombre de cas évolue de 5'200 à 5'400 environ. En 2017, la durée moyenne de séjour à l'HIB passe à 6.53 j. et se rapproche de celle de la FHV qui est de 6.43.

Sur l'activité ambulatoire, l'HIB enregistre une augmentation de 4% qualifiée de régulière depuis quelques années, et qui dépasse la moyenne de la FHV.

En termes de recommandations, l'HIB doit encore améliorer son système de contrôle interne, en particulier sur la traçabilité des contrôles effectués. Le processus budgétaire de l'HIB doit aussi être amélioré et formalisé. Au niveau de la comptabilité analytique, l'HIB et tenu de mieux respecter les délais et l'exhaustivité.

Dans son rapport d'audit, le SSP Vaud fait référence à un projet de certification REKOLE qui porte sur la comptabilité analytique. Pour cette procédure de certification qui devrait en principe se dérouler courant 2020, l'HIB a prévu d'engager un contrôleur de gestion en remplacement d'un poste vacant. Le coût de la certification et l'accompagnement au changement est d'environ CHF 40'000.- à 50'000.-.

Les normes REKOLE permettront à l'HIB de mieux gérer ses services et ses entités grâce à des indicateurs analytiques plus complets et plus précis. Ces normes sont appliquées par tous les hôpitaux en Suisse, ce qui permet de mieux comparer les hôpitaux entre eux. Dans ce domaine, les hôpitaux vaudois, et de manière générale les hôpitaux romands, sont très en retard.

7. REMERCIEMENTS ET CONCLUSION

Remerciements

La commission remercie Madame et Monsieur les Conseillers d'Etat Anne-Claude Demierre et Pierre-Yves Maillard qui ont participé aux séances et répondu de manière complète et détaillée aux questions de la commission.

Durant l'année sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la contribution efficace des responsables du HIB. Ses remerciements vont tout particulièrement à M. Charly Haenni président du Conseil d'Établissement, ainsi qu'à M. Laurent Exquis, directeur général et M. Pablo Gonzalez, directeur financier qui a quitté ses fonctions fin 2018 après neuf ans au sein de l'HIB.

Nos remerciements vont aussi à M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, pour l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

Conclusion

La commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) recommande aux deux Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud d'adopter son rapport d'activité 2018 (qui couvre la période de février 2018 à février 2019).

Estavayer-le-Lac, le 20 juin 2019

Anne Meyer Loetscher
Présidente de la commission

Daniel Ruch
Vice-président de la commission et chef de la délégation vaudoise

JAHRESBERICHT 2018 DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION DES INTERKANTONALEN SPITALS DER BROYE, WAADT-FREIBURG

Zuhanden der Präsidien der Grossen Räte der Kantone Freiburg und Waadt
Zuhanden der Grossrätinnen und Grossräte

Die interparlamentarische Aufsichtskommission über das Interkantonale Spital der Broye (HIB) legt Ihnen ihren Tätigkeitsbericht, der sich mit ihrer Tätigkeit von Februar 2018 bis Februar 2019, einschliesslich der Februarsitzung über das Budget 2019 der Anstalt, befasst, zur Genehmigung vor. In dieser Zeit ist die Kommission zweimal, am 6. September 2018 und am 14. Februar 2019, zusammengetreten.

1. GESETZLICHER RAHMEN

Dieser Bericht entspricht den Bestimmungen des ParlVer[1] und den Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über das Interkantonale Spital der Broye Waadt–Freiburg (HIB-V), die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist; dort wird vorgeschrieben, dass die interparlamentarische Kommission einmal pro Jahr den beiden Grossen Räten einen Bericht mit den Ergebnissen ihrer Aufsicht unterbreitet. Kontrolliert werden die strategischen Ziele, die Finanzplanung, das Budget und die Rechnung und die Beurteilung der Ergebnisse auf der Grundlage des jährlichen Leistungsvertrags.

Die Aufsicht ist eine politische Oberaufsicht. In diesem Zusammenhang legt die interparlamentarische Aufsichtskommission die strategischen Ziele nicht fest, sondern prüft deren Umsetzung. Diese Organisation der parlamentarischen Aufsicht ist spezifisch für Anstalten, die mit interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden.

Die Grossen Räte der Kantone Waadt und Freiburg werden sich über die kantonalen Budgets immer zu den Finanzmitteln der Anstalt äussern können.

2. ZUSAMMENSETZUNG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION

Der Kommission gehören 12 Mitglieder, d. h. 6 pro Kanton, an.

Präsidentschaft

Die Kommission wählte Anne Meyer Loetscher (FR) für die Zeit vom 1. Januar 2017 bis 30. Juni 2019 zu ihrer Präsidentin. Gemäss dem Grundsatz der Alternanz ist Daniel Ruch (VD), Leiter der Waadtländer Delegation, Vizepräsident.

Zusammensetzung der Freiburger Delegation:

Anne MEYER LOETSCHER
David BONNY
Violaine COTTING
Nicolas PASQUIER
Nadia SAVARY-MOSER
Michel ZADORY

Zusammensetzung der Waadtländer Delegation:

Daniel RUCH
Anne-Sophie BETSCHART
Philippe CORNAMUSAZ
Philippe LINIGER
Roxanne MEYER KELLER
Felix STÜRNER

3. STRATEGISCHE EBENE DES SPITALS

Zwischen dem Anstaltsrat (AnstR) und der Generaldirektion besteht eine gute Zusammenarbeit: Die Rollen der beiden Organe sind genau festgelegt, ersteres beschäftigt sich mit der Strategie, während letzteres mit der Organisation beauftragt ist.

Die Strategie des HIB umfasst 28 institutionelle Projekte. Zur Erinnerung: Die Prioritäten des AnstR liegen bei der Qualität und der Sicherheit der Pflege der Patientinnen und Patienten, beim

[1] Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, der Ratifizierung, dem Vollzug und der Änderung von interkantonalen Verträgen und von Verträgen der Kantone mit dem Ausland (Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente – ParlVer).

Hotelkomfort, bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und bei der Verbesserung der Abläufe im Rahmen der Digitalisierung.

Die Roadmap des AnstR umfasst 13 prioritäre Projekte, die aus der Strategie 2017-2022 hervorgingen, und 3 besondere Dossiers des AnstR. Es sei darauf hingewiesen, dass keines der 28 Projekte der Strategie aufgegeben wird, sie werden von der Generaldirektion weiterverfolgt, aber die Priorität wurde auf 13 Projekte gelegt.

Charly Haenni beschreibt einige Ausrichtungen für die Zukunft des HIB:

- **Sicherstellen der Mission bei der Akutpflege und bei der Rehabilitation**: Derzeit wird an der neuen Organisation der Pflege gearbeitet.
- **Strukturieren der Organisation der Medizin und der Pflege**: Das Ziel besteht darin, die Organisation des Notfalldienstes zu überdenken, die Organisation der Gynäkologie der Geburtshilfe und der Pädiatrie zu festigen. Es geht um Abteilungen, die in der Vergangenheit beim HIB einige Schwierigkeiten gehabt haben, ihre Organisation ist jetzt vordringlich geworden.
- **Verstärken der Partnerschaften mit den Hausärztinnen und -ärzten**: Die Verantwortlichen des HIB haben beschlossen, alle Arztpraxen in der Broye zu besuchen.
- **Umsetzen eines Vorgehens, bei dem Patientinnen und Patienten im Mittelpunkt der Abläufe stehen**: Dazu hat das HIB ein Projekt für «Lean Management» in der Chirurgieabteilung lanciert, mit dem der Verschwendung entgegengewirkt und Einsparungen erzielt werden sollen.
- **Entwicklung geriatrischer Kompetenzen des HIB:** Dieses Ziel hat sich insbesondere mit der Anstellung einer Geriatrieärztin, Dr. Cindi Smith, konkretisiert; sie schafft ein Konzept zur Betreuung der Betagten für die Akutpflege und für das Behandlungs- und Rehabilitationszentrum Estavayer, ein Vorgehen, das mit der spitalexternen Krankenpflege SPITEX und den Pflegeheimen durchgeführt wird.
- **Beitrag zur Bildung eines Gesundheitsnetzes in der Broye-Region**: Siehe die Ausführungen weiter unten.
- **Abschluss eines GAV mit den Kaderärztinnen und -ärzten**: Siehe weiter unten im Bericht.
- **Vergrösserung und Umbau des Standorts Payerne**: Laut Charly Haenni wird der Zeitplan eingehalten. Die Vernissage des Projekts PSA (parallele Studienaufträge) ist für den 21. Mai 2019 geplant.
- **Übertragung der Waadtländer und der Freiburger Güter**: Siehe weiter unten.
- **Strukturieren der Informatikorganisation des HIB**: Die Projekte, welche die Digitalisierung und die Dematerialisierung der Dossiers betreffen, sind im Gang, aber es bleibt noch viel zu tun.
- **Neuverhandlung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen**: Die Bestimmung und die Entwicklung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) bereiten Probleme; der AnstR hat beschlossen, sich damit zu befassen (siehe weiter unten).

4. HIB – ORGANISATION UND BETRIEB

4.1. GESUNDHEITSNETZ BROYE

Mit dem Projekt «Organisation de santé intercantonal de la Broye» (OSIB) sollen der Verbleib der Patientinnen und Patienten zuhause gefördert, der Eintritt ins Pflegeheim verzögert, die Spitalaufenthalte aus falschem Grund verhindert und die Kosten im Griff behalten werden.

Aufgrund der Zunahme der Zahl von Hochbetagten, die an chronischen Krankheiten leiden, braucht es eine Anpassung des Gesundheitssystems, das betrifft die Pflegeheim- und Spitalbetten und die Leistungen der Hilfe zu Hause.

Natürlich muss der funktionelle Abbau bei Betagten vermehrt entdeckt werden, indem zuhause oder im Pflegeheim Beurteilungen stattfinden, bevor die Person ins Spital kommt. Es geht darum, die Notfall-SPITEX-Krankenpflegerinnen und -pfleger (frz. Abk.: IMUD) ins Projekt zu integrieren, namentlich im Bereich sozial-medizinischer Notfälle ist das Ziel, eine IMUD-Krankenpflegerin oder einen IMUD-Krankenpfleger innert zwei Stunden vor Ort zu haben.

Das Ziel des Projektes ist es, alle Beteiligten zu vernetzen, namentlich die ärztlichen Grundversorger, die Pflegeheime, die IMUD (Notfall-SPITEX-Krankenpflegerinnen und -pfleger), das HIB und die spitalexterne Krankenpflege.

Das HIB will auf die Herausforderung im Bereich Notfall in der Region Broye eine interkantonale Antwort finden. Die oben beschriebenen Trends zeigen die Notwendigkeit einer anders gearteten Verantwortungsübernahme mit einer Struktur, die den Geist der regionalen Zusammenarbeit festigt.

Die neue Organisation (OSIB) schliesst das HIB und die spitalexterne Pflege mit ein, vorderhand wünschen die Pflegeheime nicht ins Projekt miteingeschlossen zu werden, obwohl sie Partner dieses integrierten Pflegenetzwerks sind. Das Projekt OSIB schreitet gut voran, die Fundamente dazu sind gelegt. Der interkantonale Charakter erfordert Zeit, vor Allem, weil der rechtliche Rahmen und das Finanzierungsmodell in den Kantonen Waadt und Freiburg unterschiedlich sind. Der Präsident des AnstR setzt sich den Zeitpunkt 2021-2022 zum Ziel für die Umsetzung einer neuen Organisation der Patientenbetreuung.

Die Region Broye wird bei der Organisation des interkantonalen Gesundheitsnetzwerks kreativ sein müssen, die Kommission hofft, bei den beiden Staatsräten auf ein offenes Ohr zu stossen, um eine gute Lösung für eine verschachtelte Region zu finden, die geradezu zu einer Zusammenarbeit über die kantonalen Grenzen zwingt.

Bis ein genaues Projekts vorliegt, hat Anne-Claude Demierre angegeben, dass sie sich zusammen mit ihrem Gegenüber Pierre-Yves Maillard bereits Lösungen mit Budgetrahmen oder mit einem Pilotprojekt besprochen habe.

4.2. BAU- UND RENOVATIONSPROJEKT AM STANDORT PAYERNE (NEUES BETTENHAUS)

Das aktuelle Gebäude, das aus dem Jahr 1973 stammt, muss umgebaut und saniert werden. Die gewählte Variante besteht im Neubau eines neuen Flügels des Gebäudes. Für dieses Projekt wurde entschieden, ein Vorgehen mit parallelen Studienaufträgen in zwei Runden zu lancieren; der Zeitplan sieht wie folgt aus:

- 30. April 2018: Formelle Ausschreibung;
- 15. Juni 2018: Entscheid zu den erfolgreichen Bewerbungen;
- 16. August 2018: Lancierung der 1. Stufe;
- 29. Oktober 2018: Abgabe des Projekts der 1. Stufe;
- 4. März 2019: Abgabe des Projekts der 2. Stufe;
- Mitte Mai 2019: Ankündigung des Siegers der parallelen Studienaufträge und Vernissage.

Bei der Vergabe der Aufträge muss das HIB die bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel vertreten und gestehen, dass dies manchmal auf Kosten der Unterstützung lokaler Akteure geschehen kann. Deshalb wurde der Beurteilungsraster unter Beaufsichtigung einer Jury anerkannter Experten sehr professionell erstellt; eines der Auswahlkriterien war, dass der Bewerber in den vergangenen 10 Jahren Projektabwicklungen im Umfang von 10 Mio. Franken in einem Spital durchgeführt hat.

Gemäss der Praxis des waadtländischen Amtes für Gesundheit hat das HIB einen Projektausschuss (COPRO) ins Leben gerufen, der mit den folgenden Damen und Herren besetzt ist: Charly Haenni, Vertreter des AnstR, Laurent Exquis, Vertreter des Direktoriums, Olivier Caramello, Vertreter der medizinischen Direktion, Nadia Marchond, Vertreterin der Direktion Pflege, Francis Bécaud, Vertreter der technischen Direktion.

Der Projektstart ist für 2019 vorgesehen und die Grundsteinlegung ist für das Jahr 2021 oder 2022 geplant. Nachher wird das bestehende Gebäude umgebaut und saniert.

4.3. ÜBERTRAGUNG DER GÜTER:

Die Verhandlungen über die Übertragung der Güter der HZP (Zone Hospitalière de Payerne) an das HIB sind auf der Zielgeraden, die Parteien haben, wie die beiden Staatsräte, grünes Licht gegeben, nachdem das Projekt durch die internen juristischen Stellen begutachtet worden war.

Wie bereits erwähnt wurden die Beträge für die Güterübertragung auf 4,2 Mio. Franken festgesetzt, der Baurechtsvertrag läuft über eine Dauer von 99 Jahren ab Inkrafttreten der Vereinbarung, das für den 1. April 2019 festgelegt wird. Die Zahlung einer Miete (jährlich über 70 Jahre) ist ein Arrangement zwischen den beiden Partnern.

Rechnung getragen werden muss auch der neuen Situation des Pflegeheim Les Cerisiers, das, so die ursprüngliche Absicht, auf dem Gelände einer Fabrik in Payerne hätte neu gebaut werden sollen; diese Option musste dann jedoch davon fallen gelassen werden, weil die Fabrik sich entschied, ihren Betrieb fortzusetzen. Es ist nun die Frage, wie lange das Pflegeheim seinen Betrieb im Perimeter des Spitals wird weiterführen können.

In Estavayer-le-Lac ist die Kapelle unterdessen abgeschlossen, dazu ist anzumerken, dass eine neue Vereinbarung abgeschlossen werden musste, die am 1. März 2019 mit der Kirchgemeinde St-Laurent von Estavayer-le-Lac (kirchliche Körperschaft) unterzeichnet wird. Die Arbeiten für die Leichenhalle, die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden der Kirchgemeinde erstellt wird, sind in der Schlussphase.

Am Standort Estavayer-le-Lac stellt die Zukunft des Parkings die Hauptschwierigkeit dar, der mit dem Verlegungsentscheid des Pflegeheims Les Mouettes verbunden ist. Für seine Tätigkeit muss das HIB einen Teil des Parkings behalten können, auch wenn noch nichts über die Bedürfnisse des zukünftigen Käufers des Pflegeheims festgelegt ist.

4.4. GAV DER KADERÄRZTINNEN UND -ÄRZTE

Zur Erinnerung, bei den Staatsräten der Kantone Waadt und Freiburg wurde im Mai 2018 ein Projekt für den neuen GAV der Kaderärztinnen und -ärzte eingereicht; die wesentlichen darin enthaltenen Prinzipien lauten wie folgt:

- alle medizinischen Aktivitäten werden spitalintern abgewickelt, was bedeutet, dass es keine privaten Praxen innerhalb des HIB mehr geben darf;
- Aufbau einer hierarchischen Organisation für die medizinischen Dienste;
- Verminderung der Unterschiede zwischen den Entlöhnungen der Ärztinnen und Ärzte;
- insgesamt ist das Projekt finanziell neutral, mit Ausnahme der Bewertung des Bereitschaftsdiensts.

Der GAV der Kaderärztinnen und -ärzte ist seit 2014 bereits teilweise in Kraft, aber das HIB arbeitet darauf hin, dass die letzten Verhandlungen bis 30. Juni 2019 abgeschlossen werden, denn es ist die 6-monatige Kündigungsfrist der laufenden Verträge zu berücksichtigen.

Der Präsident des AnstR beurteilt diesen GAV als ein wenig revolutionär, weil alle Ärztinnen und Ärzte des HIB «verbeamtet» werden, in dem Sinne, dass die Anstalt alle Rechnungen für medizinische Leistungen in Rechnung stellt. Er gibt zu, dass diese Klauseln bei einigen Kaderärztinnen und -ärzten Beunruhigungen hervorrufen und Fragen aufwerfen. Gemäss diesem neuen Entlöhnungsmodell werden gewisse Kategorien von Ärztinnen und Ärzten, etwa Anästhesistinnen und Anästhesisten, mit einer Erhöhung ihres Salärs rechnen, im Gegensatz zu anderen Kategorien von Ärztinnen und Ärzten, deren Salär geringer ausfallen wird.

Der erste Entwurf dieses GAV wird Mehrkosten von ungefähr 900 000 Franken zur Folge haben, aber er wurde von den beiden Staatsräten nicht genehmigt. Das HIB hofft, dass die zusätzlichen Kosten des zweiten Vorschlags, die sich auf 300 000 Franken belaufen, genehmigt werden.

4.5. GAV DES PERSONALS

Hier geht es um die Anpassung der Bedingungen des GAV SAN (Gesamtarbeitsvertrag des Gesundheitssektors des halbstaatlichen Bereichs im Kanton Waadt), der seit ungefähr eineinhalb Jahren beim HIB zur Anwendung gelangt, an die Bedingungen des GAV des Hôpital Riviera Chablais (HRC). Der Waadtländer Staatsrat hat allen waadtländischen Spitälern Garantien zum Teil der Lohntabelle abgegeben, dies bedeutet jedoch nur, dass Mittel existieren, um eine Übereinstimmung zwischen dem GAV SAN und demjenigen des HRC zu erreichen. Es ist jedoch nicht möglich, sich auf das Budget 2020 zu verpflichten, über das noch nicht abgestimmt wurde.

Bevor es weitergehen kann, müssen daher die Mittel gefunden werden, um den möglichen Übergang für alle Spitäler des FHV (Verbund der Waadtländer Spitäler) zum GAV HRC finanzieren zu können, die Anpassungen betreffen nicht nur die Saläre, sondern auch die zweite Säule und die Finanzierung der Pension sowie die Arbeitsbedingungen, namentlich die Ferienregelungen, die Ruhetage usw.

4.6. VERSORGUNGSLÜCKE IN DER PSYCHIATRIE DER REGION BROYE

Es existiert eine Versorgungslücke in der Psychiatrie und in der Kinderpsychiatrie in der Region Broye, was für Patientinnen und Patienten bedeuten kann, dass sie sich nach Yverdon, Freiburg oder Lausanne begeben müssen. Das HIB leidet ebenfalls unter den Defiziten in diesem Bereich, einschliesslich im Bereich der Psychiatrie für das fortgeschrittene Alter.

Dieses Beispiel zeigt deutlich die Schwierigkeit auf, Lösungen auf interkantonaler Ebene zu finden, da das Psychiatrie- und Kinderpsychiatrieangebot von jedem Kanton separat behandelt wird, ohne auf die Mängel in der Broye einzugehen. Das HIB wünscht, dass lokalere Lösungen gefunden werden können.

5. BUDGET UND JAHRESRECHNUNG DES HIB

5.1. RECHNUNG 2017

Das HIB weist für das Rechnungsjahr 2017 ein Defizit von 955 374 Franken aus, mit einem positiven Anlageergebnis von 504 782 Franken, das in einen freien Fonds überführt wird.

Der Betriebsaufwand stieg um 5 %, hauptsächlich im Bereich Gehälter. Die Hauptunterschiede im Bereich Gehälter erklären sich wie folgt:

- 610 000 Franken Erhöhung der Stellenzahl im Bereich Generaldirektion und im administrativen Bereich;
- 446 000 Franken Erhöhung der variablen Honorare im Zusammenhang mit der Tätigkeit;
- 500 000 Franken für jährliche Gehaltserhöhungen;
- (1 224 000 Franken unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die vereinbarten Ärztehonorare im Jahr 2017 buchhalterisch anders erfasst wurden als im Jahr 2016).

Der Gewinn steigt auf 3,4 Mio. Franken hauptsächlich im Bereich Hospitalisierung (Akutversorgung) und Gebühren für die Wartefristen für die Platzierung. Der Anstieg der Einnahmen aus dem ambulanten Bereich ist hauptsächlich auf Fakturierungen im Medikamenten- und Materialbereich zurückzuführen. Die anderen Einnahmen sind auf fast 1 Mio. Franken gestiegen, hauptsächlich aufgrund von Fakturierungen an Dritte.

5.2. SPARMASSNAHMEN

Die Verschlechterung des Resultats des Jahres 2017 ist auf den Anstieg der Aufwendungen zurückzuführen, die proportional höher als die Zunahme der Tätigkeit des Spitals ausfallen. Das Resultat des Rechnungsjahres 2017 ist grundsätzlich unbefriedigend, tatsächlich wird die Erhöhung der Salärkosten nicht durch die erhöhten Eingänge im akutsomatischen und im ambulanten Bereich gedeckt, was zum Entscheid, Sparmassnahmen zu ergreifen, führte.

Die Kommission stellt fest, dass das HIB erst seit dem Jahr 2016 defizitär ist, davor waren die Ergebnisse immer positiv. Das Defizit ist primär auf den neuen GAV für das Personal zurückzuführen, der Zusatzkosten von 450 000 Franken nach sich zieht.

Im Jahr 2017 beträgt das Betriebsdefizit etwas weniger als 1 Mio. Franken, was 1 % des Umsatzes ausmacht, der 95 Mio. Franken beträgt; auch wenn dieses Defizit im Verhältnis nicht sehr hoch erscheint, hat es das HIB als notwendig erachtet, Massnahmen zu ergreifen, um der Tendenz entgegenzuwirken. Es ist schwierig, die Organisation der Dienstleistungen auf eine Tätigkeit am Rand anzupassen, aber immerhin machen 200 Hospitalisierungsfälle im Jahr weniger mindestens 2 Mio. Franken Mindereinnahmen aus.

Die Analyse der Sparvorschläge hat die Taskforce «Einsparungen» dazu bewogen, ca. 15 qualifizierte Vorschläge einzubehalten, die im Hinblick darauf, die Finanzen des HIB wieder ins Lot zu bringen, realistisch und effektiv erscheinen. Dazu zählt namentlich das Ziel, die Patientinnen und Patienten, die

nicht ins Spital, sondern in ein Pflegeheim gehören, schneller wieder aus dem Spital zu entlassen. Im Wissen darum, dass 70 % bis 80 % der Ausgaben des Spitals auf die Personalkosten entfallen, bestehen Überlegungen zur Streichung von Stellen, Verzögerungen bei Wiederbesetzungen von Stellen und Nicht-Erneuerungen von Stellenbesetzungen, aber in einer Form, bei der die Patientensicherheit, die zur Priorität des HIB gehört, nicht beeinträchtigt wird. Eine andere Massnahme betrifft den Fakturierungsprozess. Eine letzte Gruppe von Vorschlägen betrifft die Vermeidung von Verschwendung.

Auch wenn die Kommission gut versteht, dass Massnahmen ergriffen werden müssen, waren einige Mitglieder etwas reserviert gegenüber dem Aussetzen der Wiederbesetzung von Stellen, das sowohl medizinische als auch administrative und logistische Dienstleistungen tangieren wird.

Die Generaldirektion versuchte hier beschwichtigend zu erklären, dass die Entscheide für die Nichtwiederbesetzung von Stellen fallweise geprüft würden, die Priorität sei und bleibe die Qualität der Dienstleistung an Patientinnen und Patienten und die Sicherheit der Behandlung. Angesichts dieser Massnahmen teilte ein Teil des Personals mit, dass es das Gefühl habe, unter Druck gesetzt zu werden, nicht von der nötigen Personaldotation profitieren zu können, erschöpft zu sein und schliesslich nicht mehr die erforderliche Dienstleistungsqualität erbringen zu können. Die Generaldirektion relativiert den Druck auf das Personal und signalisiert viel mehr, dass die Massnahme der Nichtwiederbesetzung von Stellen mit einer Reduktion der Personalausgaben von 0,5 % des Budgets im Bereich Pflegepersonal einhergehe.

Die Generaldirektion ergänzt, dass gewisse Spezialfälle generalisiert würden, dass es also eine Diskrepanz zwischen dem Gefühlten (der Subjektivität) und der Objektivität gebe, dass die Organisation tatsächlich optimiert werden könne und dass zu akzeptieren sei, dass in einem Spital kein Nullrisiko bestehen könne.

Die Generaldirektion teilte mit, dass die Belegschaft in 6 Jahren um 32 % zugenommen habe, was zwischen 2010 und 2016 einer Erweiterung um 150 Stellen primär im Pflegedienstleistungsbereich entspreche, d.h. durchschnittlich 5 % pro Jahr, dem steht aber sicherlich nicht eine Erhöhung der Tätigkeit um 5 % gegenüber. Um die Tendenz umzukehren, ist eine Planung über mehrere Jahre vorzusehen unter der Vermeidung von zu grossen Ansagen, die vor den Kopf stossen könnten.

Es werden regelmässige Treffen mit den Gewerkschaften und Personalvertreterinnen und -vertretern vorgesehen, um hier besser zusammenzuarbeiten.

5.3. BUDGET 2019

Das Budget für das Jahr 2019 ist **defizitär, und zwar um 470 000** Franken. Dies ist hauptsächlich wegen der Erhöhung der Familienzulagen im Kanton Waadt und der Zunahme bei der Prämie der Erwerbsausfallversicherung (was die Folge der stark gestiegenen Zahl der Schadenfälle ist) der Fall.

Bei den Gehaltskosten hat das HIB statutarische jährliche Zahlungen von 410 000 Franken aufgenommen, die aus der zusätzlichen Beschäftigung von 4 VZÄ zu je 100 % resultieren, was 300 000 Franken entspricht. Es handelt sich um die Beschäftigung eines DRG-Managers und zwei Fakturierern und einer Sekretärin. Im Weiteren hat das HIB für die medizinische Kodierung einen Vertrag mit einem Subunternehmer unterzeichnet. Dieser Vertrag sieht ein Bonus-/Malus-System je nach der Effektivität von dessen Arbeit bis zum budgetierten Betrag von 600 000 Franken vor.

Das HIB steigert seine Ausgaben im Bereich administratives Personal hauptsächlich mit dem Ziel, den Fakturierungsprozess zu optimieren. Damit soll u.a. den Verspätungen im Fakturierungsprozess entgegengewirkt werden, die bis zu 6 Monate betrugen, was das Ergebnis verschlechtert und Cash-flow-Probleme verursacht usw.

Bei den anderen Betriebsaufwänden steigen die Kosten für medizinisches Material (+ 575 200 Franken) wie jedes Jahr, was in Zusammenhang mit der Steigerung der Tätigkeit zu sehen ist (Umsätze). Von der Zunahme der Aufwendungen für die Patienten-Aufwendungen um 245 000 Franken resultieren 180 000 Franken aus Apothekerleistungen, die im Budget 2018 nicht aufgeführt waren, und aus 60 000 Franken aufgrund einer Zunahme der Patiententransportkosten.

Bei den Einnahmen basiert die Budgetierung der Hospitalisierungs-Aktivitäten auf den Zahlen des vorletzten Jahres (n-2), d.h. auf der Anzahl der Fälle aus dem Jahr 2017, zu der das HIB im Sinne der

Variabilität eine Hundertschaft von Fällen addierte, was im Gegensatz zum Budget 2018 die Zunahme um 428 000 Franken erklärt.

Für den ambulanten Bereich ist eine gesamte Steigerung um 4,8 % vorgesehen, was mit der Progression der vergangenen Jahre einhergeht.

Der Betriebsverlust steigt auf 270 000 Franken, zu dem die Investitionsausgaben zu addieren sind (Anlageergebnis von + 300 500 Franken bei einem Total der Investitionen von 3,19 Mio. Franken im Jahr 2019), was zu einem **Defizit von -470 000 Franken** führt.

5.4. GEMEINWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNGEN (GWL):

In verschiedenen Westschweizer Kantonen wurden kürzlich mehrere Parlamentarische Vorstösse zum Themenbereich Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL) eingereicht, die an Spitäler bezahlt wird. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat eine Erhebung bei allen Schweizerischen Spitälern zur Finanzierung der GWL lanciert.

Das HIB beantragte eine Neubewertung der Abgeltung von GWL durch den Kanton Freiburg, da sie sich über mehrere Jahre nicht weiterentwickelt hat. Dieser Antrag würde die GWL (postgraduale medizinische Ausbildung, unnötige Spitaltage, nicht-fakturierte Einweisungen, BRIO, Notfall) von 1 267 844 Franken auf 2 046 600 Franken erhöhen.

Das HIB erhält ungefähr 4 Mio. Franken für die GWL, gemessen an einem Gesamtbudget von 90 Mio. Franken.

Beträge in Franken	FR	VD	HFR
Postgraduale Ausbildung	408 000	947 000	
Nicht-univ. Ausbildung		425 000	
Ausbildung am Krankenbett		45 000	
Allgemeinprakt.-Ausb. Broye		21 000	
Finanzierung BRIO	77 919		
Pädiatrischer Notfall		12 000	
Pädiatrische Koord.		90 000	
Präsident Medizin-Coll.		10 000	
Implizite GWL	781 925	1 201 000	
TOTAL	**1 267 844**	**2 751 000**	31 184 000

Budgetanteil	**1,3%**	**2,9 %**	**6,6 %**
Budgetanteil (prorata VD60%/FR40%)	**3,3 %**	**4,8 %**	

Es zeigt sich, dass einige Subventionen genau definierte Dienstleistungen abdecken, während ein wesentlicher Teil der Finanzierung allgemeine GWL kompensiert, die als implizit zu betrachten sind. Die GWL sind namentlich da, um Leistungen abzudecken, die Private nicht übernehmen würden, weil sie nicht rentabel zu erbringen sind, wie etwa den Notfall an 24 Stunden am Tag oder der Operationssaal, der an 24 Stunden am Tag bereitgehalten wird. Das HIB findet, dass im Vergleich zum HFR andere Leistungen ebenfalls subventionsberechtigt wären. Das HIB bemüht sich, qualitativ hochwertige Dienstleistungen zu erbringen und eine effiziente Organisation zu schaffen.

Das HIB antwortet auf die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten der Region Broye, seine 152 Betten sind aktuell zu mehr als 100 % ausgelastet. Das HIB hat seine Daseinsberechtigung in dieser interkantonalen Region. Die Staatsrätin engagiert sich für die Verteidigung des HIB solange die GWL im Vergleich mit anderen regionalen Spitälern ähnlicher Grösse nicht in übertriebenem Masse zunehmen.

6. BEURTEILUNG DES LEISTUNGSVERTRAGS 2017

In der Einleitung wird daran erinnert, dass die Bedingungen, um zulasten des KVG tätig sein zu können, im Leistungsauftrag genau beschrieben werden, daraus entsteht ein jährlicher Leistungsvertrag, in dem die Verpflichtungen und die Finanzierung festgehalten werden. Es wird daran erinnert, dass das HIB auf der waadtländischen und der freiburgischen Spitalliste steht; beide berechtigen dazu, die Tätigkeiten gemäss KVG abzurechnen.

Zusammenfassend unterstreicht die Präsidentin, dass die Beurteilung des Leistungsvertrags 2017 des HIB insgesamt sehr positiv ausfällt. Sie möchte sowohl dem Anstaltsrat als auch der Generaldirektion und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu all deren Arbeit gratulieren, die sie geleistet haben und deren Qualität vom Amt für Gesundheit des Kantons Waadt hervorgehoben wurde.

Festzustellen ist eine Senkung der Dienstleistungserbringung im Bereich Chirurgie, was wohl zum Teil auf den Wechsel von Ärztinnen und Ärzten im Berichtszeitraum zurückzuführen ist, und eine der Akutfälle. Im Jahr 2018 setzt sich die steigende Tendenz fort und die Zahl der Fälle steigt von 5200 auf ungefähr 5400. Im Jahr 2017 beträgt die mittlere Aufenthaltsdauer im HIB 6,53 Tage und nähert sich derjenigen des FGV an, die 6,43 Tage beträgt.

Im ambulanten Bereich stellt das HIB eine Zunahme um 4 % fest, was in den letzten Jahren als üblich zu bezeichnen ist und das Mittel der FHV übersteigt.

Folgende Empfehlungen können ausgesprochen werden: Das HIB muss noch sein internes Kontrollsystem (IKS) verbessern, insbesondere bei der Nachverfolgbarkeit der ausgeführten Kontrollen. Der Budgetierungsprozess des HIB ist ebenfalls zu verbessern und zu formalisieren. Bei der Kostenrechnung ist das HIB gehalten, die Fristen und die Vollständigkeit besser zu respektieren.

In seinem Auditbericht weist das GesA Waadt auf das Zertifizierungsprojekt REKOLE hin, das die Kostenrechnung zum Gegenstand hat. Für diesen Zertifizierungsvorgang, der für das Jahr 2020 geplant ist, hat das HIB vorgesehen, auf eine vakante Stelle einen Controller zu engagieren. Die Kosten der Zertifizierung und die damit einhergehenden Veränderungen belaufen sich ungefähr auf 40 000 Franken bis 50 000 Franken.

Die REKOLE-Normen erlauben dem HIB seine Dienstleistungen und organisatorischen Einheiten dank einem vollständigeren und genaueren Kennzahlensystem besser zu betreiben. Diese Normen werden in allen Spitälern der Schweiz eingesetzt, weshalb die Spitäler untereinander besser verglichen werden können. In diesem Bereich sind die waadtländischen und generell die westschweizerischen Spitäler stark im Verzug.

7. DANK UND SCHLUSSFOLGERUNG

Dank

Die Kommission dankt Staatsrätin Anne-Claude Demierre und Staatsrat Pierre-Yves Maillard, die an den Sitzungen teilgenommen und die Fragen der Kommission vollständig beantwortet haben.

Während des Berichtsjahrs konnte die Kommission dank einem effizienten Beitrag der Verantwortlichen des HIB funktionieren. Ihr Dank geht im Speziellen an Charly Haenni, Präsident des Anstaltsrats, sowie an Laurent Exquis, Generaldirektor, und an Pablo Gonzalez, Finanzdirektor, der Ende 2018 nach 9-jähriger Tätigkeit am HIB von seiner Funktion zurückgetreten ist.

Unser Dank geht auch an Yvan Cornu, Sekretär der Kommission, für die Organisation unserer Arbeit und das Führen der Sitzungsprotokolle.

Schlussfolgerung

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Freiburg und Waadt, den Jahresbericht 2018 anzunehmen (der den Zeitraum von Februar 2018 bis Februar 2019 abdeckt).

Estavayer-le-Lac, 20. Juni 2019 *Anne Meyer Loetscher*

Kommissionspräsidentin

Daniel Ruch

Vize-Präsident der Kommission und Leiter der waadtländischen Delegation

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Garghentini Python Giovanna 2018-GC-23
Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) – Modification des articles 9 et 10 (Financement)

I. Résumé de la motion

La motionnaire demande une révision des articles 9 et 10 LStE dans le but de garantir un financement des structures d'accueil extrafamilial à long terme. Elle fait état d'un désengagement financier des communes lors de ces dernières années et y voit une cause pour laquelle peu de nouvelles places d'accueil sont créées dans le canton.

En effet, sur les 2 millions de francs à disposition pour la création de nouvelles places d'accueil dans le canton, seuls 30 %, soit 0.6 millions ont été utilisés. La motionnaire met en lien cet état de fait avec un taux de couverture jugé nettement insuffisant.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Taux de couverture et développement de l'offre

Le Conseil d'Etat constate que la Loi sur les structures d'accueil (LStE) introduite en 2011 dans le canton de Fribourg porte ses fruits et a permis la création de 16 crèches et 46 structures d'accueil extrafamilial, soit 627 places à plein temps en crèche et de 1769 places en accueil extrascolaire (1401 pour le matin, 2118 pour midi et 1788 pour l'après-midi).

Le législateur fribourgeois a confié la responsabilité aux communes de proposer, soutenir et subventionner un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire. Il leur a imposé de réaliser une évaluation périodique des besoins en places d'accueil extrafamilial de jour. Il n'a, par contre, pas imposé de mesures plus contraignantes autres que la surveillance de la réalisation des évaluations par le SEJ. Le principe de l'autonomie communale a ainsi été pleinement respecté.

L'évaluation des besoins étant menée sur le plan local, le législateur n'a pas prévu d'imposer un taux de couverture minimal chiffré à respecter sur l'ensemble du territoire cantonal. En revanche les communes doivent répondre aux besoins qu'elles ont recensés.

Ainsi les communes dont la couverture se rapproche des besoins n'ouvrent pratiquement plus de nouvelles structures mais procèdent à des ajustements du nombre de places. Ces communes sont prétéritées par les critères de subventionnement de la Confédération.

En effet, ces dernières années, beaucoup de structures ont augmenté leur capacité d'accueil, sans pour autant bénéficier du soutien fédéral, car elles ne remplissaient pas les critères. Les critères minimums de l'OFAS pour octroyer l'aide à la création de places exigent :

- la création d'un minimum de 10 places, ou
- les structures existantes qui augmentent leur offre doivent accroître leur nombre de places d'un tiers et 10 places au moins, ou
- les structures doivent allonger leur durée annuelle d'ouverture d'au moins un tiers.

A titre d'exemple, certaines structures ont étendu leur ouverture durant les vacances, sans pour autant augmenter d'un tiers au moins leur durée annuelle d'ouverture.

Il est à relever que les montants octroyés par l'OFAS depuis 2003 atteignent 8 699 963 francs pour le canton de Fribourg.

Soutien financier aux parents

Selon son titre, la présente motion porte sur les articles 9 et 10 LStE. Ces articles concernent le soutien financier aux parents, versé par l'Etat et les employeurs pour baisser les tarifs payés par les parents.

Le Conseil d'Etat rappelle que la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour stipule, conformément aux vœux de la Confédération en matière de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, que les aides financières apportées par l'Etat et les employeurs ont pour objectif, non pas de financer des places d'accueil, mais de soutenir les heures de garde effectives réalisées par les structures qui permettent la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle. Les montants forfaitaires payés par l'Etat et les employeurs permettent ainsi en partie aux parents de participer en fonction de leur capacité économique aux coûts des structures d'accueil subventionnées.

Dans le cadre de la réforme fiscale, le Conseil d'Etat a souhaité qu'une participation financière supplémentaire contribue à baisser la charge financière des parents. Le peuple a accepté ce projet de mise en œuvre le 30 juin dernier. C'est ainsi un montant annuel de 3,75 millions de francs qui sera affecté à l'accueil extrafamilial dans le canton, pour la baisse des tarifs des crèches et des assistant-e-s parental-e-s. Un montant supplémentaire d'un million par année durant 5 ans sera dédié au soutien à la création de places en crèches et en accueils extrascolaires. Par la suite, ce montant d'un million sera également affecté à la baisse des tarifs, portant ainsi à 4,75 millions de francs le montant dédié à ce titre.

L'augmentation de la contribution des employeurs prévue dans ce contexte permettra au canton de Fribourg de déposer une demande d'aide financière auprès de la Confédération dans le cadre du programme d'impulsion « Aide financière à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extrafamilial pour enfants ».

Désenchevêtrement des tâches

Le Conseil d'Etat rappelle que l'aide financière aux structures d'accueil extrafamilial est un des domaines concernés par le premier paquet de mesures du désenchevêtrement des tâches entre Etat et communes (DETTEC). Ce domaine a été examiné de manière approfondie par le comité de pilotage, composé de représentants du Conseil d'Etat, d'un préfet et de représentants des communes. Le comité de pilotage s'est déterminé en faveur d'une reprise complète du domaine de l'aide aux structures d'accueil extrafamilial par les communes. La décision du Conseil d'Etat sur

le premier paquet de mesures du DETTEC est prévue pour l'automne 2019, la transmission au Grand Conseil en 2020 et l'entrée en vigueur de ces mesures au 1er janvier 2022.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun d'engager des travaux allant dans un sens différent.

Conclusion

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat constate qu'une augmentation du financement dans ce domaine est déjà prise en compte dans la mise en œuvre cantonale de la réforme fiscale. Ainsi une modification des articles 9 et 10 LStE ne se justifie pas.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser la motion.

4 juillet 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

—

Motion Garghentini Python Giovanna 2018-GC-23

Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) – Änderung der Artikel 9 und 10 (Finanzierung)

I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionärin fordert eine Revision der Artikel 9 und 10 des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG), sodass die Finanzierung der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen langfristig gewährleistet werden kann. Sie berichtet, dass sich die Gemeinden in den letzten Jahren aus der Finanzierung zurückgezogen haben und sieht darin den Grund, weshalb im Kanton nur wenige neue Betreuungsplätze geschaffen werden.

Tatsächlich wurden von den zwei Millionen Franken, die für die Finanzierung neuer Betreuungsplätze im Kanton zur Verfügung gestanden sind, nur 30 % bzw. 0,6 Millionen Franken genutzt. Die Motionärin bringt dies mit einem als deutlich unzureichend eingestuften Deckungsgrad in Zusammenhang.

II. Antwort des Staatsrats

Deckungsgrad und Entwicklung des Angebots

Der Staatsrat stellt fest, dass das 2011 im Kanton Freiburg eingeführte Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) Früchte trägt: Es hat die Schaffung von 16 Krippen und 46 familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen ermöglicht, das sind 627 Vollzeitkrippenplätze und 1769 ausserschulische Betreuungsplätze (1401 am Morgen, 2118 am Mittag und 1788 am Nachmittag).

Der Freiburger Gesetzgeber hat den Gemeinden die Verantwortung übertragen, eine ausreichende Zahl vor- und ausserschulischer Betreuungsplätze anzubieten, zu unterstützen und zu subventionieren. Auch hat er ihnen auferlegt, eine regelmässige Abklärung des Bedarfs an familienergänzenden Betreuungsplätzen durchzuführen. Die einzigen verbindlicheren Massnahmen sind die Aufsicht und die Beurteilung durch das Jugendamt (JA), womit der Grundsatz der Gemeindeautonomie uneingeschränkt eingehalten wurde.

Weil die Bedarfsabklärung auf lokaler Ebene abläuft, hat der Gesetzgeber demnach nicht vorgesehen, einen quantitativen Mindestdeckungsgrad vorzugeben, den es auf dem gesamten Kantonsgebiet einzuhalten gilt. Hingegen müssen die Gemeinden den von ihnen erhobenen Bedürfnissen nachkommen.

Folglich eröffnen die Gemeinden, deren Deckung dem Bedarf sehr nahe kommt, fast keine neuen Einrichtungen mehr, sondern nehmen Anpassungen der Anzahl Plätze vor. Diese Gemeinden sind aufgrund der Subventionskriterien des Bundes benachteiligt.

Tatsächlich haben in den letzten Jahren viele Einrichtungen ihre Kapazität erhöht, jedoch ohne von der Unterstützung des Bundes zu profitieren, da sie die Anforderungen nicht erfüllten. Die Mindestanforderungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zur Unterstützung der Schaffung von Betreuungsplätzen lauten nämlich:

> es werden mindestens 10 Plätze geschaffen, oder
> bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot erhöhen, müssen die Platzzahl um einen Drittel, im Minimum aber um 10 Plätze erhöhen, oder
> bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot erhöhen, müssen ihre Öffnungszeiten um einen Drittel pro Jahr erweitern.

So haben einige Einrichtungen z. B. ihre Öffnungszeiten in den Ferien erweitert, ohne jedoch ihre jährlichen Öffnungszeiten um einen Drittel zu erweitern.

Seit 2003 wurden dem Kanton Freiburg vom BSV 8 699 963 Franken zugesprochen.

Finanzieller Beitrag an die Eltern

Dem Titel ist zu entnehmen, dass sich die Motion auf die Artikel 9 und 10 FBG bezieht. Diese Artikel betreffen den finanziellen Beitrag, den der Staat und die Arbeitgebenden zur Senkung der Elterntarife an die Eltern leisten.

Der Staatsrat ruft Folgendes in Erinnerung: Getreu dem Wunsch des Bundes in Sachen Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben setzt das FBG fest, dass der finanzielle Beitrag des Staates und der Arbeitgeber nicht der Finanzierung der Betreuungsplätze, sondern der Unterstützung der tatsächlich geleisteten Betreuungsstunden in Betreuungseinrichtungen, welche die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben ermöglichen, dienen soll. Die Pauschalen des Staates und der Arbeitgeber ermöglichen es den Eltern somit teilweise, sich entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten der subventionierten Betreuungseinrichtungen zu beteiligen.

Im Rahmen der Steuerreform wollte der Staatsrat mit einem zusätzlichen finanziellen Beitrag dazu beitragen, die finanzielle Last der Eltern zu mindern. Das Volk hat dem Projekt für die Umsetzung am 30. Juni 2019 zugestimmt. Somit sind 3,75 Millionen Franken im Jahr für die familienergänzende Betreuung im Kanton vorgesehen, mit denen die Tarife der Krippen und der Tageseltern gesenkt werden sollen. Ein zusätzlicher Betrag von jährlich 1 Million Franken während fünf Jahren ist für die Schaffung neuer Krippenplätze und neuer Plätze der ausserschulischen Betreuung vorgesehen. In der Folge wird diese Million auch für die Tarifsenkung verwendet, wodurch der zu diesem Zweck bestimmte Betrag auf 4,75 Millionen Franken ansteigt.

Die in diesem Zusammenhang geplante Anhebung des Arbeitgeberbeitrags wird es dem Kanton Freiburg ermöglichen, beim Bund im Rahmen des Impulsprogramms «Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden» ein Gesuch um finanzielle Hilfe einzureichen.

Aufgabenentflechtung

Der Staatsrat erinnert daran, dass die finanzielle Unterstützung der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen einer der Bereiche ist, die vom ersten Massnahmenpaket der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) betroffen sind. Der Steuerungsausschuss, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Staates, einer Oberamtsperson sowie Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden zusammensetzt, hat diesen Bereich eingehend untersucht und sich dafür ausgesprochen, dass die Gemeinden den Bereich der Unterstützung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen gänzlich übernehmen. Der Staatsrat wird voraussichtlich im Herbst 2019 über das erste DETTEC-Massnahmenpaket entscheiden, im 2020 soll es dem Grossen Rat unterbreitet und am 1. Januar 2022 in Kraft treten.

Vor diesem Hintergrund scheint es dem Staatsrat wenig sinnvoll, Arbeiten zu initiieren, die in eine andere Richtung laufen.

Schluss

Angesichts dieser Umstände stellt der Staatsrat fest, dass im Projekt für die kantonale Umsetzung der Steuerreform bereits eine Anhebung der Finanzierung in diesem Bereich enthalten ist. Somit ist eine Änderung der Artikel 9 und 10 FBG nicht gerechtfertigt.

Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion vor.

4. Juli 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Postulat Garghentini Python Giovanna 2018-GC-76
Accueil intégratif de la petite enfance

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 29 mai 2018, l'auteure explique que le droit cantonal en matière de pédagogie spécialisée s'appuie sur le droit fédéral relatif à l'élimination des inégalités frappant les personnes en situation de handicap. Il y a lieu d'encourager l'intégration des enfants et des adolescents en situation de handicap dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates, pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent.

Sachant qu'à la rentrée scolaire 2019, le dispositif de l'école obligatoire fribourgeoise sera aménagé pour accueillir des enfants avec des besoins éducatifs spécialisés, le postulat se préoccupe de la situation de ces enfants non encore soumis à la scolarité obligatoire et pour lesquels les parents souhaitent une socialisation dans des structures intégratives telle que « La Coccinelle », Jardin d'enfants intégratif. De plus, en soutenant de telles structures, il devient possible pour les parents concernés de concilier vie familiale et professionnelle.

Un recensement mené au sein des crèches du canton de Fribourg en 2016-2017 estime qu'une quarantaine d'enfants pourraient bénéficier d'une telle mesure. A ce jour, les crèches ont la mission de permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et ne sont pas organisées en personnel spécialisé pour prendre en charge des enfants avec des besoins en éducation spécialisée. Seul le Jardin d'enfants « La Coccinelle » est en mesure de répondre en partie à ce besoin dans la région de Fribourg. L'offre doit être augmentée dans d'autres parties du canton. Une telle offre permettrait de compléter le travail de pédagogie spécialisée effectué au domicile des enfants d'âge préscolaire.

La Députée Garghentini Python demande au Conseil d'Etat d'évaluer les besoins en matière d'accueil précoce et d'examiner la possibilité d'offrir un accueil similaire à celui de La Coccinelle à l'ensemble des enfants concernés dans le canton de Fribourg, qu'ils soient francophones ou alémaniques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le postulat demande que soit prise en compte la situation des enfants avec des besoins éducatifs spécialisés qui ne sont pas soumis à l'école obligatoire. Un accueil dans une structure aménagée leur permettrait de s'épanouir dans un groupe et d'y expérimenter échanges et contacts avant l'entrée à l'école obligatoire. Le postulat relève l'importance de permettre aux parents des enfants concernés de pouvoir concilier leurs vies familiale et professionnelle malgré la situation de handicap que vit leur enfant.

Le législateur a réglé une partie importante de cette question dans l'article 13 de la Loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), qui précise que 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, d'un handicap mental, psychique ou physique ou d'une déficience sensorielle. Il peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers. L'article 11 du règlement du 27 septembre 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (RStE) précise les conditions et le mode de calcul du soutien à l'encadrement particulier. Dans les limites du budget, l'Etat peut prendre en charge une partie des coûts résultant de la prise en charge particulière, dans la mesure où la situation l'exige.

Si l'Etat intervient, le montant pris en charge est déterminé en fonction des principes d'équité et de proportionnalité, ainsi que des critères édictés par la Direction de la santé et des affaires sociales.

Les structures d'accueil doivent ainsi démontrer la part de coûts supplémentaires due à une prise en charge ordinaire en structure d'accueil extrafamilial. Sur cette base, le jardin d'enfant intégratif « La Coccinelle » a bénéficié des soutiens au titre de l'article 13 LStE décrits dans le tableau suivant :

	2015	2016	2017	2018
Enfants avec besoins particuliers	13	12	13	12
Enfants sans besoins particuliers	11	10	14	16
Montants versés par le budget du SEJ au titre de l'article 13 LStE	Fr. 67 628.00	Fr. 66 105.50	Fr. 58 971.50	Fr. 60 755.00

Le montant de 163 francs par jour et par enfant ayant besoin d'un encadrement particulier est versé à la structure au titre de l'article 13 LStE selon les conditions suivantes :

> la structure a transmis les informations nécessaires à l'analyse des dossiers des enfants concernés
> le soutien complémentaire aux mesures d'instruction (guidance dans les activités quotidiennes) est assumé par des éducateurs/éducatrices spécialisés/es
> les enfants concernés sont au bénéfice de mesures d'éducation précoce spécialisée certifiées par le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM)

Pour les aspects de la conciliation vie de famille et vie professionnelle, la LStE s'applique selon le principe de l'accessibilité financière de l'offre pour tous.

Le Conseil d'Etat constate dès lors 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 LStE, du ressort des communes. L'auteure du postulat évoque un nombre de plus ou moins quarante enfants qui présenteraient des besoins spéciaux.

Selon les constats menés conjointement par les responsables du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et du SESAM, lors de la création de structures comparables à « La Coccinelle » dans plusieurs régions du canton, des difficultés au niveau de la localisation des structures et des transports des enfants qui les fréquenteraient peuvent se poser. Dès lors, il y a lieu d'étudier la solution consistant à prévoir l'intervention d'auxiliaires de vie dans les structures d'accueil

préscolaire qui accueilleraient des enfants avec des besoins spéciaux. Un tel modèle d'intervention est d'ailleurs préconisé dans le cadre des accueils extrascolaires.

En conclusion, le Conseil d'Etat souhaite favoriser l'intégration d'enfants qui exigent une prise en charge particulière. Il est ainsi favorable à confier au SEJ avec l'appui du SESAM une étude permettant de proposer un modèle de prise en charge dans les structures d'accueil préscolaire intégrant les éléments relevés ci-dessus.

Le Conseil d'Etat propose donc de prendre en considération le présent postulat.

4 juillet 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat Garghentini Python Giovanna 2018-GC-76
Integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 29. Mai 2018 eingereichten und begründeten Postulat erklärt die Urheberin, dass das kantonale Recht im Bereich der Sonderpädagogik auf das Bundesrecht über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen abstützt. Soweit dies möglich ist und dem Wohl des behinderten Kindes oder Jugendlichen dient, ist mit entsprechenden Schulungsformen die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschule zu fördern.

Im Wissen, dass die obligatorische Schule im Kanton Freiburg ab Schulbeginn 2019 auch Kinder mit besonderem Bildungsbedarf aufnehmen wird, beschäftigt sich das Postulat mit der Situation noch nicht schulpflichtiger Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf, deren Eltern sich eine Sozialisierung in einer integrativen Einrichtung wie dem integrierenden Kindergarten «La Coccinelle» wünschen, zumal es durch die Unterstützung solcher Einrichtungen für betroffene Eltern möglich wird, Berufs- und Familienleben unter einen Hut zu bringen.

Laut einer Erhebung bei den Krippen des Kantons Freiburg in den Jahren 2016–2017 käme eine solche Massnahme rund 40 Kindern zugute. Derzeit haben die Krippen den Auftrag, die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben zu fördern; Fachpersonal zur Betreuung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf haben sie keines. Einzig der integrierende Kindergarten «La Coccinelle» kann diesem Bedarf in der Region Freiburg teilweise nachkommen. Das Angebot muss auf andere Teile des Kantons ausgedehnt werden. Es könnte die sonderpädagogische Arbeit im Zuhause der Vorschulkinder ergänzen.

Die Grossrätin Garghentini Python bittet den Staatsrat um eine Bedarfsbeurteilung im Bereich der Frühbetreuung sowie um eine Prüfung der Möglichkeit eines Betreuungsangebots im Stil des integrierenden Kindergartens «La Coccinelle» für alle betroffenen deutsch- und französischsprachigen Kinder im Kanton Freiburg.

II. Antwort des Staatsrats

Das Postulat verlangt, dass die Situation von Vorschulkindern mit besonderem Bildungsbedarf berücksichtigt wird. Die Betreuung in einer entsprechenden Einrichtung gäbe ihnen die Möglichkeit, sich in einer Gruppe zu entfalten und vor Eintritt in die obligatorische Schule Kontakte zu erleben. Das Postulat betont, wie wichtig es ist, den Eltern der betroffenen Kinder die Möglichkeit zu geben, Berufs- und Familienleben trotz Behinderung ihres Kindes zu vereinbaren.

Ein wichtiger Teil dieser Frage hat der Gesetzgeber mit Artikel 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) geregelt. Dieser sieht vor, dass der Staat für die Betreuung eines Kindes, das namentlich aufgrund einer Krankheit, einer geistigen, psychischen oder körperlichen oder einer Sinnesbehinderung eine besondere Betreuung benötigt, einen Beitrag leisten kann. Ferner kann er Einrichtungen, die auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind, einen Sonderbeitrag gewähren. Die Voraussetzungen und die Berechnungsweise für den Beitrag für besondere Betreuung werden in Artikel 11 des Reglements vom 27. September 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBR) festgelegt. Im Rahmen des Voranschlags kann der Staat einen Teil der Kosten für besondere Betreuung übernehmen, sofern die Situation dies erfordert.

Falls der Staat interveniert, wird nach den Grundsätzen der Billigkeit und der Verhältnismässigkeit sowie nach den von der Direktion für Gesundheit und Soziales bestimmten Kriterien festgesetzt, welcher Betrag übernommen wird.

Das bedeutet, dass die Betreuungseinrichtungen die Mehrkosten gegenüber einer ordentlichen Betreuung in der familienergänzenden Betreuungseinrichtung ausweisen müssen. Ausgehend davon hat der integrierende Kindergarten «La Coccinelle» die nachfolgenden Beiträge im Sinne von Artikel 13 FBG erhalten:

	2015	2016	2017	2018
Kinder mit besonderen Bedürfnissen	13	12	13	12
Kinder ohne besondere Bedürfnisse	11	10	14	16
Beiträge, die im Sinne von Artikel 13 FBG über das JA-Budget entrichtet wurden	Fr. 67 628.00	Fr. 66 105.50	Fr. 58 971.50	Fr. 60 755.00

Die 163 Franken pro Tag und pro Kind mit besonderem Betreuungsbedarf werden der Einrichtung im Sinne von Artikel 13 FBG entrichtet, unter folgenden Bedingungen:

- die Einrichtung hat alle erforderlichen Unterlagen für die Prüfung der Dossiers der Kinder weitergeleitet;
- die Unterstützung, die ergänzend zu den Abklärungsmassnahmen erfolgt (Coaching bei Alltagsaktivitäten), erfolgt durch Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen;
- die betroffenen Kinder profitieren von vom Amt für Sonderpädagogik (SoA) zertifizierten Massnahmen der heilpädagogischen Früherziehung.

Was die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben anbelangt, so erfolgt die Anwendung des FBG nach dem Grundsatz der finanziellen Tragbarkeit des Angebots für alle.

Der Staatsrat stellt somit fest, dass sowohl Krippen als auch Sondereinrichtungen mit den geltenden Gesetzesgrundlagen eine Unterstützung zugunsten von Kindern mit besonderen Bedürfnissen erhalten können. Er erinnert daran, dass die Abklärung des Betreuungsbedarfs laut FBG in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Nach Aussagen der Urheberinnen des Postulats weisen rund 40 Kinder besondere Bedürfnisse auf.

Bei der Errichtung von mit dem integrierenden Kindergarten «La Coccinelle» vergleichbaren Einrichtungen haben die Verantwortlichen des Jugendamtes (JA) und des SoA in mehreren Regionen Schwierigkeiten festgestellt in Bezug auf den Standort und den Transport der Kinder, welche die Einrichtungen besuchen. Somit muss geprüft werden, ob eine Intervention durch Assistenzpersonen in den vorschulischen Einrichtungen, die Kinder mit besonderen Bedürfnissen betreuen würden, als Lösung in Frage kommt. Ein derartiges Interventionsmodell wird im Übrigen auch im Rahmen der ausserschulischen Betreuung empfohlen.

Abschliessend hält der Staatsrat fest, dass er die Integration von Kindern mit besonderem Betreuungsbedarf fördern möchte. Er ist demnach einverstanden, dass das JA mit Unterstützung des SoA im Rahmen einer Studie abklärt, inwiefern in den vorschulischen Betreuungseinrichtungen ein Betreuungsmodell eingeführt werden kann, dass die zuvor genannten Punkte berücksichtigt.

Der Staatsrat schlägt daher vor, das Postulat für erheblich zu erklären.

4. Juli 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Postulat Pythoud-Gaillard Chantal / Gasser Benjamin 2018-GC-56
Concrétisation des mesures du concept Senior+ concernant le domaine du travail

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 23 avril 2018, les Député-e-s Chantal Pythoud-Gaillard et Benjamin Gasser, ainsi que cinq cosignataires, s'inquiètent de la situation des personnes de 50 ans et plus dans le monde du travail. Ils demandent au Conseil d'Etat, dans le contexte de la mise en œuvre du concept Senior+, d'étudier la faisabilité de la mise en œuvre de différentes mesures susceptibles de favoriser leur inclusion dans le monde du travail.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le concept Senior+ définit le travail comme l'un des domaines dans lequel les pouvoirs publics doivent agir pour favoriser l'inclusion des personnes âgées de plus de 50 ans dans la société. Comme précisé dans le plan de mesures 2016 – 2020 (p. 4), *« l'enjeu de la politique cantonale dans le domaine du travail est de permettre aux personnes de 50 ans et plus qui exercent une activité professionnelle de rester intégrées dans le monde du travail, de développer leurs compétences, de rester autonomes et d'être reconnues pour leur apport et leurs compétences. Les entreprises ainsi que leur clientèle profiteront aussi des mesures prises dans ce domaine, dans la mesure où elles pourront bénéficier de l'importante ressource que constituent les compétences et l'expérience de ces personnes, tout comme leurs proches, grâce à la stabilité financière et à l'autonomie que procure un emploi ».*

Lors de la procédure de consultation relative à l'avant-projet de concept Senior+, l'intégration du domaine du travail dans le champ d'application du concept avait été contestée. En effet, dans le contexte de la politique relative à la personne âgée, l'effet préventif des interventions visant à favoriser l'employabilité des travailleuses et travailleurs de 50 ans et plus n'a pas toujours été bien compris. Il est vrai aussi que le domaine du travail, de même que la question de l'âge de la retraite et les ressources financières des senior-e-s, sont des questions prioritairement débattues au plan fédéral. C'est pour ces raisons que le Conseil d'Etat a renoncé à inclure dans le plan de mesures Senior+ 2016 – 2020 certaines mesures d'intervention concernant le domaine du travail. Estimant toutefois qu'il y avait lieu de suivre de près l'évolution du travail des personnes de 50 ans et plus, il a prévu d'attribuer un mandat de recherche à une haute école pour enquêter sur les conditions de travail des personnes de 50 ans et plus dans le canton de Fribourg (mesure organisationnelle D1/AO1/MO1, p. 5). Cette recherche devra notamment aborder des questions relatives à la formation, aux conditions de travail (p. ex. taux d'activité, horaire), aux échanges de compétences et à la perception des travailleuses et travailleurs de plus de 50 ans auprès des collègues plus jeunes.

Initialement prévue en 2017, l'attribution de ce mandat a été reportée à 2020, notamment en raison de l'entrée en vigueur différée de la législation Senior+ par rapport au calendrier prévisionnel. Ce mandat permettra de faire un point de situation sur les conditions de travail des personnes de 50 ans et plus dans notre canton. Sur cette base, le Conseil d'Etat décidera quelles mesures devront être priorisées dans le prochain plan de mesures Senior+. Dans ce contexte, il analysera la faisabilité d'introduire les mesures préconisées par les député-e-s Pythoud et Gasser et établira à ce moment son rapport à l'attention du Grand Conseil.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le postulat mais sollicite une prolongation du délai pour la transmission de son rapport jusqu'au 31 décembre 2021.

4 juillet 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat Pythoud-Gaillard Chantal / Gasser Benjamin 2018-GC-56
Konzept Senior+: Umsetzung der Massnahmen im Bereich Arbeit

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 23. April 2018 eingereichten und begründeten Postulat sorgen sich Urheberin Chantal Pythoud-Gaillard und Urheber Benjamin Gasser sowie fünf Mitunterzeichnende um die Arbeitssituation der über 50-Jährigen. Sie bitten den Staatsrat, im Rahmen der Umsetzung von Senior+ zu prüfen, ob verschiedene Massnahmen umgesetzt werden könnten, welche die arbeitsmarktliche Eingliederung dieser Personen begünstigen könnten.

II. Antwort des Staatsrats

Das Konzept Senior+ definiert die Arbeit als einen der Bereiche, in die die öffentliche Hand eingreifen muss, um die gesellschaftliche Integration der über 50-jährigen zu fördern. Der Massnahmenplan 2016–2020 präzisiert hierzu Folgendes (S. 4): «*Die Herausforderung an die kantonale Politik im Bereich Arbeit besteht darin, es den berufstätigen 50-Jährigen und Älteren zu ermöglichen, in die Arbeitswelt eingegliedert zu bleiben, ihre Kompetenzen zu entwickeln, autonom zu bleiben, für ihren Beitrag und in ihren Kompetenzen anerkannt zu werden. Auch die Unternehmen sowie ihre Kundschaft werden von den Massnahmen in diesem Bereich profitieren, weil ihnen mit den Kompetenzen und der Erfahrung dieser Personen eine wichtige Ressource zur Verfügung steht. Und schliesslich verschafft die Beschäftigung diesen Personen eine finanzielle Stabilität und Autonomie, die letztlich auch im Interesse ihrer Angehörigen ist.*»

In der Vernehmlassung zum Entwurf des Konzepts Senior+ hat sich die Aufnahme des Bereichs Arbeit in den Geltungsbereich des Konzepts als umstritten erwiesen. Die präventive Wirkung der Interventionen für die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der ab 50-jährigen Arbeitnehmenden mit dem Zweck, diesen eine Einbindung in die Gesellschaft, ein selbständiges Leben und die Anerkennung ihrer Kompetenzen sicherzustellen, wurde nicht immer richtig verstanden. Auch trifft zu, dass der Arbeitsbereich sowie die Frage des Rentenalters und der finanziellen Ressourcen in erster Linie auf Bundesebene debattiert werden. Aus diesen Gründen hat der Staatsrat darauf verzichtet, bestimmte Interventionsmassnahmen aus dem Arbeitsbereich in den Massnahmenplan Senior+ 2016–2020 einzubinden. Weil er aber der Auffassung ist, dass die Entwicklung der Beschäftigung von Personen ab 50 Jahren aufmerksam verfolgt werden muss, hat er die Erteilung eines Forschungsauftrags an eine Hochschule für die Ermittlung der Arbeitsbedingungen der 50-Jährigen und Älteren im Kanton Freiburg vorgesehen (Organisationsmassnahme D1/AO1/MO1, S. 5). Diese Forschungsarbeit soll sich vor allem mit Fragen im Zusammenhang mit der Ausbildung, den Arbeitsbedingungen (z. B. Tätigkeitsgrad, Arbeitszeiten), dem Kompetenzenaustausch

und der Wahrnehmung der über 50-jährigen Arbeitnehmenden durch jüngere Kolleginnen und Kollegen befassen.

Die Erteilung dieses Auftrags war ursprünglich für 2017 vorgesehen, wurde aber auf 2020 verschoben, weil die Senior+-Gesetzgebung später in Kraft gesetzt wurde, als im voraussichtlichen Zeitplan vorgesehen. Der Auftrag wird eine Standortbestimmung der Arbeitsbedingungen der Personen ab 50 in unserem Kanton ermöglichen. Davon ausgehend wird der Staatsrat entscheiden, welche Massnahmen in den nächsten Massnahmenplan Senior+ aufzunehmen sind. Vor demselben Hintergrund wird er prüfen, ob es möglich ist, die von Grossrätin Pythoud-Gaillard und Grossrat Gasser empfohlenen Massnahmen einzuführen. Und zum gleichen Zeitpunkt wird er den Bericht zuhanden des Staatsrates erstellen.

Angesichts der vorstehenden Ausführungen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat anzunehmen, bittet ihn jedoch, die Frist für die Abgabe seines Berichts bis zum 31. Dezember 2021 zu verlängern.

4. Juli 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Postulat Senti Julia / Schmid Ralph Alexander 2018-GC-178
Risque de pénurie de médecins de famille dans le canton de Fribourg

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 13 décembre 2018, les députés Julia Senti et Ralph Alexander Schmid, soutenus par 31 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat d'évaluer la gravité de la situation de pénurie qui se dessine pour les médecins de famille dans le canton et de proposer des mesures appropriées pour y faire face. Notamment en améliorant les conditions de travail des médecins généralistes afin de garantir les soins de base de la population.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des auteurs du présent postulat. Pour mémoire, il a déjà fait l'analyse de la situation et présenté les possibilités d'intervention de l'Etat (et des communes) dans le cadre du rapport 2014-DSAS-32 du 2 septembre 2014 relatif aux postulats 2010-GC-10 [2071.10] †Moritz Boschung-Vonlanthen/Katharina Thalmann-Bolz concernant la promotion de cabinets de groupe et de centres de soins de premier recours à la campagne ; 2011-GC-10 [2087.11] Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Hänni-Fischer concernant une étude de la couverture médicale de premier recours ; 2013-GC-27 [2029.13] Ralph Alexander Schmid concernant le soutien de la médecine de premier recours dans les régions rurales du canton de Fribourg.

Le rapport susmentionné comprenait trois axes d'intervention qui sont toujours d'actualité: la formation, le soutien à l'établissement et le système de garde. La clé du succès réside sans doute principalement dans le volet de formation, et tout spécialement dans l'assistanat au cabinet et le Master. A ce sujet, le Conseil d'Etat renvoie aux informations exhaustives fournies dans le cadre de sa réponse du 4 juillet 2019 à la question 2019-CE-2 Dafflon Hubert « Pénurie de médecins généralistes dans le canton de Fribourg ? ».

S'agissant de l'évaluation de la gravité de la situation de pénurie dans le canton de Fribourg, celle-ci doit se baser sur une enquête auprès des médecins installés. Or, le système de santé ambulatoire privé fait actuellement l'objet d'un relevé statistique par l'Office Fédéral de la Statistique (OFS), dans le cadre du projet appelé « Données structurelles des cabinets médicaux et des centres ambulatoires » (Medical Ambulatory – Structure : MAS), qui découle du projet MARS (Modules Ambulatoires des Relevés sur la Santé). Le projet MAS fournira des données plus précises concernant la structure des cabinets médicaux, incluant par exemple des taux d'activité. Les résultats sont attendus pour le mois d'octobre 2019. Le projet MAS étant mené au niveau fédéral,

des comparaisons intercantonales seront également possibles. Tous les cabinets médicaux et centres ambulatoires doivent participer, chaque année, à ce relevé.

Le Conseil d'Etat va approfondir l'analyse de la situation de pénurie en médecine de premier recours dans le canton. Il pourra le faire sur la base des données récoltées par l'OFS dans le cadre du projet MAS, complétées par une enquête ciblée sur le plan cantonal, en collaboration avec la Société de Médecine du Canton de Fribourg. Ainsi, le rapport susmentionné de l'année 2014 pourra être complété par l'analyse de la nécessité de la mise en place de mesures supplémentaires en faveur de la médecine de premier recours.

Avec ces remarques, le Conseil d'Etat propose d'accepter le postulat.

4 juillet 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat Senti Julia / Schmid Ralph Alexander 2018-GC-178
Drohender Mangel an Hausärzten im Kanton Freiburg

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 13. Dezember 2018 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen Grossrätin Julia Senti und Grossrat Ralph Alexander Schmid sowie 31 Mitunterzeichnende den Staatsrat, die Bedrohlichkeit der Lage des Mangels an Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton abzuklären und geeignete Massnahmen vorzuschlagen, um einer sich abzeichnenden Knappheit entgegenzuwirken. Dies vor allem, indem er die Grundvoraussetzungen für die Arbeit der Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmediziner verbessert, um so die Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Besorgnis der Urheberinnen und Urheber des vorliegenden Postulats. Er erinnert daran, dass er die Situation bereits analysiert und die unterschiedlichen Interventionsmöglichkeiten des Staates (und der Gemeinden) aufgezeigt hat, und zwar im Rahmen des Berichts 2014-DSAS-32 vom 2. September 2014 zu den Postulaten 2010-GC-10 [2071.10] †Moritz Boschung-Vonlanthen/Katharina Thalmann-Bolz zur Förderung von Gemeinschaftspraxen bzw. Grundversorgungszentren auf dem Land, 2011-GC-10 [2087.11] Nicole Lehner-Gigon/Bernadette Hänni-Fischer zu einer Studie über die medizinische Erstversorgung im Kanton und 2013-GC-27 [2029.13] Ralph Alexander Schmid über die Unterstützung der hausärztlichen Grundversorgung in ländlichen Gebieten im Kanton Freiburg.

Dieser Bericht umfasst drei stets aktuelle Handlungsfelder: die Ausbildung, die Unterstützung der Niederlassung und den ärztlichen Notfalldienst. Der Schlüssel zum Erfolg liegt zweifelsohne im Bereich der Ausbildung und ganz besonders in der Praxisassistenz und dem Master. In diesem Zusammenhang verweist der Staatsrat auf die umfassenden Informationen, die er im Rahmen seiner Antwort vom 4. Juli 2019 auf die Anfrage 2019-CE-2 Dafflon Hubert: «Mangel an Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmedizinern im Kanton Freiburg?» erteilt hat.

Wie bedrohlich der Mangel im Kanton ist, muss basierend auf einer Erhebung bei den niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten evaluiert werden. Nun ist aber das System der privaten ambulanten Gesundheitsversorgung derzeit Gegenstand einer statistischen Erhebung durch das Bundesamt für Statistik (BFS), im Rahmen des Projekts «Strukturdaten Arztpraxen und ambulante Zentren» (Medical Ambulatory – Structure: MAS), das seinerseits aus dem Projekt MARS (Modules Ambulatoires des Relevés sur la Santé) hervorgeht. Diese Erhebung wird genauere Daten über die Struktur der Arztpraxen liefern, mitunter auch über die Beschäftigungsgrade. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Oktober 2019 vorliegen. Weil das Projekt MAS schweizweit durchge-

führt wird, werden auch interkantonale Vergleiche möglich sein. Die Erhebung findet jedes Jahr statt und es werden alle Arztpraxen und ambulanten Zentren der Schweiz befragt; die Teilnahme ist obligatorisch.

Der Staatsrat wird den Mangel an hausärztlicher Versorgung im Kanton vertieft analysieren, beispielsweise auf Grundlage der vom BFS im Rahmen des MAS Projekts erhobenen Daten, ergänzt durch eine gezielte Erhebung auf kantonaler Ebene, in Zusammenarbeit mit der Ärztegesellschaft des Kantons Freiburg. Der erwähnte Bericht aus dem Jahr 2014 kann mit einer Analyse des Bedarfs an zusätzlichen Massnahmen zugunsten der hausärztlichen Versorgung vervollständigt werden.

Dies vorausgeschickt empfiehlt der Staatsrat, das Postulat anzunehmen.

4. Juli 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Postulat Meyer Loetscher Anne / Pythoud-Gaillard Chantal 2019-GC-118
Favoriser l'installation de médecins de famille dans le canton

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 2 juillet 2019, les députées Anne Meyer Loetscher et Chantal Pythoud-Gaillard demandent

- une photographie du nombre de médecins de famille installés en EPT effectif (sachant que certains ne travaillent pas à 100 % et que d'autres sont à la retraite) par région, aujourd'hui et dans dix ans en prévoyant les départs à la retraite ;
- une analyse des mesures à prendre pour faciliter l'installation des médecins de famille dans les régions où il y a une pénurie ;
- une analyse du nombre de places d'assistanat en cabinet nécessaire afin d'atteindre une bonne couverture sur l'ensemble du canton ;
- le calcul du financement des places de médecins-assistants et des autres mesures à prendre afin d'atteindre une bonne couverture sur l'ensemble du canton.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève qu'un postulat poursuivant un but identique que le présent instrument a été déposé le 13 décembre 2018 par les député-e-s Julia Senti et Ralph Alexander Schmid, soutenus par 31 cosignataires. Il a répondu à ce postulat le 4 juillet 2019, en invitant le Grand Conseil à l'accepter.

Il peut dès lors proposer d'accepter également le présent postulat, en précisant que les deux instruments donneront lieu à un rapport commun.

20 août 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat Meyer Loetscher Anne / Pythoud-Gaillard Chantal 2019-GC-118
Förderung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 2. Juli 2019 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Chantal Pythoud-Gaillard vom Staatsrat:

- eine Momentaufnahme von heute und in zehn Jahren der Zahl der niedergelassenen Hausärztinnen und Hausärzten, ausgedrückt in tatsächlichen VZÄ (im Wissen, dass manche nicht 100 % arbeiten und andere pensioniert sind) und nach Region, unter Berücksichtigung der bevorstehenden Pensionierungen;
- eine Analyse der zur Erleichterung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten in den Mangelregionen erforderlichen Massnahmen;
- eine Analyse der Zahl der zur Erzielung einer guten Abdeckung im gesamten Kanton erforderlichen Praxisassistenz-Plätze;
- die Berechnung der Finanzierung der Assistenzärztinnen- und Assistenzärzten-Stellen und anderer erforderlicher Massnahmen zur Erreichung einer guten Abdeckung im gesamten Kanton.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat weist darauf hin, dass Julia Senti und Ralph Alexander Schmid sowie 31 Mitunterzeichnende am 13. Dezember 2018 bereits ein Postulat mit dem gleichen Ziel eingereicht haben. Er hat dieses Postulat am 4. Juli 2019 beantwortet und dem Grossen Rat vorgeschlagen, es anzunehmen.

Aus diesem Grund schlägt er auch die Annahme des vorliegenden Postulats vor, wobei er präzisiert, dass die beiden Vorstösse mit einem gemeinsamen Bericht beantwortet werden.

20. August 2019

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Moussa Elias / Morel Bertrand 2018-GC-150
Avances pour l'entretien des enfants : modification de la LACC

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 11 octobre 2018, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de modifier la loi d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), ce dans le but d'y fixer directement le montant et les modalités de l'avance de contributions d'entretien en faveur des enfants, des conjoints-e- et des ex-conjoint-e-s et d'augmenter le montant maximal de l'avance pour les pensions en faveur de l'enfant à 650 francs par mois pour le dernier enfant, lorsqu'il n'y a pas de pension pour le père ou la mère.

Actuellement, le montant maximal de l'avance de contribution d'entretien est de 400 francs par mois pour l'enfant et de 250 francs par mois pour le ou la conjoint-e ou l'ex-conjoint-e (arrêté du 14 décembre 1993 du Conseil d'Etat fixant les modalités du recouvrement des créances d'entretien et du versement d'avances pour l'entretien des enfants, des conjoint-e-s ou des ex-conjoint-e-s, RSF 212.0.22).

Or, le droit de l'entretien modifié entré en vigueur le 1er janvier 2017 a introduit une nouvelle manière de calculer les contributions d'entretien en faveur des enfants, en définissant les coûts de prise en charge de l'enfant (coûts indirects) comme partie intégrante de la contribution d'entretien revenant exclusivement à l'enfant (art. 285 al. 2 CC). Cela est de nature à influer sur les avances de contributions d'entretien en faveur du ou de la conjoint-e ou de l'ex-conjoint-e. En effet, la contribution d'entretien en faveur de l'enfant intégrant désormais ses coûts indirects (prise en charge), les pères et mères séparés ou divorcés sont désormais prétérités par rapport à l'ancien droit, dans la mesure où ils ont uniquement droit à une avance en faveur de l'enfant, et non plus pour eux-mêmes, lorsque le débiteur ou la débitrice n'a plus de disponible après la contribution d'entretien pour l'enfant.

Les motionnaires proposent dès lors de remédier à cette situation en augmentant le montant maximal de la contribution d'entretien en faveur du dernier enfant, lorsqu'il n'y a pas de contribution d'entretien pour le père ou la mère.

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'ordonnance fédérale sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAiR), prise en application des articles 131 et 290 du CC, devrait être adoptée définitivement au cours du second semestre 2019. Elle règlera de manière uniforme l'aide au recouvrement au niveau national, en prévoyant notamment une liste de prestations contraignantes à l'intention des offices chargés du recouvrement.

Après cette adoption, la Direction de la santé et des affaires sociales poursuivra l'élaboration d'un avant-projet de loi contenant des règles sur les avances de contributions d'entretien, domaine qui relève du droit cantonal selon le code civil (art. 131a al. 1 et 293 al. 2 CC) et, au besoin, des dispositions complémentaires sur le recouvrement des contributions. Elle le fera dans un projet de loi distinct de la loi d'application du code civil, conformément au vœu exprimé par le législateur de l'époque (cf. Message du Conseil d'Etat No 269 du 23.8.2011 accompagnant le projet de loi d'application du code civil suisse, p. 2, ch. 3.4).

L'arrêté régissant actuellement le versement des avances de contributions d'entretien date de plus de 25 ans. Depuis lors, la structure et la composition de la cellule familiale ainsi que les rôles au sein de celle-ci ont sensiblement évolué. Le taux d'activité des femmes s'est par ailleurs accru. Le domaine des avances doit faire l'objet d'un (ré)examen global et il y a lieu de procéder notamment à des comparaisons intercantonales. Une formation organisée par le Service de l'action sociale le 29 mars 2019, réunissant plus de 150 personnes, a d'ailleurs permis de mettre en évidence les mécanismes et problématiques actuels de l'aide au recouvrement et avances sur contributions d'entretien.

L'augmentation de l'avance en faveur des enfants, pour le motif invoqué par les motionnaires, ou pour d'autres motifs (par ex. l'évolution du coût de la vie depuis 1993, 115.1 points en février 2019 sur la base de l'indice 100 de mai 1993), est une question à examiner parmi d'autres. On peut ainsi citer : le maintien ou non de l'avance en faveur des conjoint-e-s ou ex-conjoint-e-s, sachant qu'actuellement, seuls les cantons romands et le canton de Zoug prévoient une telle avance (rapport explicatif de l'Office fédéral de la justice du 30.8.2017 relatif à l'OAiR, p. 5) ; les critères d'octroi de l'avance ; la durée de son versement et son éventuelle limitation dans le temps ; l'influence éventuelle de la réglementation internationale, par exemple, l'accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne.

Cette question de l'augmentation de l'avance en faveur des enfants est pertinente. La solution des motionnaires soulève toutefois d'autres questions. Compte tenu de l'échelonnement des contributions d'entretien en fonction de l'âge des enfants, l'aîné perçoit souvent une contribution d'entretien plus élevée que celle de ses jeunes frères et sœurs, s'ils appartiennent à des tranches d'âge différentes. Il arrive ainsi régulièrement que le montant de la contribution d'entretien des tranches d'âge inférieures fixées par le juge n'atteint pas 650 fr. Il n'est dès lors pas possible de prendre le dernier enfant comme référence pour augmenter le montant maximal de l'avance de contribution à 650 francs.

D'autres variantes doivent dès lors être analysées et comparées.

Il faut noter encore, d'un point de vue pratique, qu'une modification de la loi d'application du code civil exigerait des travaux législatifs qui retarderaient l'élaboration de l'avant-projet de loi actuellement en chantier. Sans oublier que cette modification nécessiterait aussi des aménagements dans les directives d'application et dans le système informatique.

La péjoration de la situation des pères et mères séparés ou divorcés par rapport à l'ancien droit de l'entretien, relevée par les motionnaires, concerne une centaine de bénéficiaires sur 1700 dossiers environ (cf. réponse du Conseil d'Etat à la question 2017-CE-241). Il y a lieu d'y remédier en finalisant un projet de loi qui assure la cohésion du système des avances de contributions d'entretien. A noter que la tendance à la diminution des cas de divorce dans lesquels une contribution d'entretien est allouée à un conjoint avait déjà été amorcée avec le nouveau droit du

divorce, entré en vigueur en 2000, soit bien avant la modification du droit à l'entretien de 2017. Le nouveau droit concrétisait en effet, outre le principe de la solidarité entre époux, celui du « clean break », qui postule que, dans toute la mesure du possible, chaque conjoint doit subvenir lui-même à ses propres besoins après le divorce et être encouragé à acquérir sa propre indépendance économique. La modification du droit à l'entretien, en 2017, ne fait que renforcer cette tendance.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil :

1. de **fractionner la motion** ;

    1. a) d'accepter la motion dans la mesure où elle propose la fixation directe des montants maximums et les grandes lignes des modalités de l'avance de contributions d'entretien en faveur des enfants, des conjoint-e-s et des ex-conjoint-e-s ; comme relevé ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de le faire dans un projet de loi distinct de la loi d'application du code civil.

    1. b) de rejeter la motion en ce qui concerne la fixation des montants maximums et des grandes lignes des modalités de ces avances dans la LACC ainsi que la fixation à 650 francs par mois du montant maximal de l'avance de contribution d'entretien pour le dernier enfant.

2. pour le cas où le fractionnement ne serait pas accepté par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose de **rejeter la motion**. La DSAS poursuivra les travaux déjà entrepris en vue de l'élaboration d'une loi sur les avances de contributions d'entretien, prévue pour mise en consultation dans le courant 2020.

20 août 2019

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Motion Moussa Elias / Morel Bertrand 2018-GC-150
Vorschüsse für den Unterhalt der Kinder: Änderung des EGZGB

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 11. Oktober 2018 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre vom Staatsrat eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB; SGF 210.1); zum einen sollen der Betrag und die Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und der Ex-Ehegatten direkt darin festgelegt werden, zum anderen soll der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind auf monatlich 650 Franken erhöht werden, wenn die Mutter oder der Vater keinen Beitrag bezieht.

Derzeit beträgt der Höchstbetrag des Vorschusses für ein Kind 400 und für Ehegatten oder Ex-Ehegatten 250 Franken pro Monat (Beschluss des Staatsrats vom 14. Dezember 1993 über die Eintreibung von Unterhaltsforderungen und die Ausrichtung von Vorschüssen für den Unterhalt der Kinder, Ehegatten oder Ex-Ehegatten, SGF 212.0.22).

Als jedoch am 1. Januar 2017 der geänderte Unterhaltsanspruch in Kraft getreten ist, wurde eine neue Art der Berechnung der Beiträge zugunsten der Kinder eingeführt: Seither werden die Kosten für die Betreuung des Kindes (indirekte Kosten) als fester Bestandteil des ausschliesslich dem Kinde zugute kommenden Unterhaltsbeitrags betrachtet (Art. 285 Abs. 2 ZGB), was einen Einfluss auf die Unterhaltsvorschüsse für Ehegatten und Ex-Ehegatten hat: Weil die indirekten Kosten (Betreuung) im Unterhaltsbeitrag zugunsten des Kindes enthalten sind, werden getrennte oder geschiedene Mütter und Väter verglichen mit dem bisherigen Recht benachteiligt, weil sie nur noch Anspruch auf einen Vorschuss zugunsten des Kindes, jedoch nicht mehr für sich selbst haben, wenn der Unterhaltsschuldner nach Entrichtung des Unterhaltsbeitrags für das Kind kein verfügbares Guthaben mehr hat.

Die Motionäre schlagen deshalb vor, dieser Situation entgegenzuwirken, indem der Höchstbetrag des Vorschusses für das jüngste Kind angehoben wird, wenn die Mutter oder der Vater keinen Unterhalt bezieht.

II. Antwort des Staatsrats

Die Verordnung über die Inkassohilfe bei familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen (Inkassohilfeverordnung, InkHV), die in Anwendung von Artikel 131 und 290 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) erlassen wurde, sollte im Laufe des zweiten Halbjahrs 2019 definitiv verabschiedet werden. Sie wird zu einer schweizweit einheitlichen Regelung der Inkassohilfe führen, indem sie insbesondere einen verbindlichen Leistungskatalog für die Inkassostellen festlegt.

Nach dieser Verabschiedung wird die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) die Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs mit Regeln über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen fortsetzen, da dieser Bereich laut ZGB unter kantonales Recht fällt (Art. 131a Abs. 1 und 293 Abs. 2 ZGB), und bei Bedarf ergänzende Bestimmungen für das Inkasso der Unterhaltsbeiträge erlassen. Getreu dem Wunsch des damaligen Gesetzgebers wird sie dies aber nicht im Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) tun, sondern in einem separaten Gesetzesentwurf (s. Botschaft Nr. 269 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, S. 10, Ziff. 3.4)

Der Beschluss, der aktuell die Entrichtung der Unterhaltsvorschüsse regelt, ist über 25 Jahre alt. Seit damals haben sich die Struktur und die Zusammensetzung der Familieneinheit wie auch die dortigen Rollen stark verändert. Ausserdem hat der Beschäftigungsgrad bei den Frauen zugenommen. Der Bereich der Vorschüsse muss umfassend (neu) beurteilt werden, vor allem sind interkantonale Vergleiche anzustellen. Bei einer Schulung, die das Kantonale Sozialamt (KSA) am 29. März 2019 organisiert hat und an der über 150 Personen teilgenommen haben, konnten überdies die aktuellen Mechanismen und Probleme der Inkassohilfe und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen ans Licht gebracht werden.

Die Anhebung der Unterhaltsvorschüsse zugunsten der Kinder, aus dem von den Motionären genannten Grund oder aus anderen Gründen (z. B. Entwicklung der Lebenshaltungskosten seit 1993, 115.1 Punkte im Februar 2019 nach Massgabe des Indexstandes 100 im Mai 1993) ist eine Frage, die analysiert werden muss. Mögliche Beispiele sind: Beibehaltung oder nicht der (Ex-)Ehegattenalimente, im Wissen, dass derzeit nur die Westschweizer Kantone und der Kanton Zug solche vorsehen (erläuternder Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 30. August 2017 über die InkHV, S. 5); die Kriterien für die Gewährung des Vorschusses; die Dauer der Entrichtung und die allfällige zeitliche Begrenzung; der mögliche Einfluss der internationalen Regelung, z. B. das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Diese Frage der Anhebung der Alimentenbevorschussung zugunsten der Kinder ist berechtigt. Die Lösung der Motionäre wirft jedoch weitere Fragen auf. Angesichts der Abstufung der Unterhaltsbeiträge nach Alter der Kinder, erhält das älteste Kind oftmals einen höheren Unterhaltsbeitrag als seine jüngeren Geschwister, wenn diese in eine andere Altersklasse fallen. Es kommt somit regelmässig vor, dass die Unterhaltsbeiträge der tieferen Altersklassen unter 650 Franken liegen. Daher ist es nicht möglich, das jüngste Kind als Referenz für die Anhebung des Höchstbetrags des Vorschusses auf 650 Franken heranzuziehen.

Folglich müssen weitere Varianten geprüft und verglichen werden.

Dem ist anzufügen, dass eine Änderung des EGZGB aus praktischer Sicht Gesetzesarbeiten erfordern würde, was die Ausarbeitung des derzeit im Aufbau befindlichen Gesetzesvorentwurfs verzögern würde. Auch nicht vergessen werden darf, dass diese Änderungen auch Anpassungen der Anwendungsrichtlinien und des Informatiksystems bedingen würden.

Die von den Motionären angesprochene Verschlechterung der Situation der getrennten oder geschiedenen Mütter und Väter im Vergleich zum bisherigen Recht betrifft rund 100 Begünstigte von insgesamt ca. 1700 Dossiers (s. Antwort des Staatsrats auf die Anfrage 2017-CE-241). Dem ist entgegenzuwirken, indem ein Gesetzesentwurf erarbeitet wird, der für die Kohärenz des Systems der Unterhaltsbevorschussung sorgt. Seit dem neuen Scheidungsrecht, das die Anzahl Scheidungen, in denen dem Ehegatten ein Unterhaltsbeitrag zugesprochen wird, rückläufig. Der Rückwärtstrend

bestand also bereits lange vor der Änderung des Unterhaltsanspruchs im 2017. Das neue Recht konkretisierte nebst dem Grundsatz der ehelichen Solidarität auch das sogenannte *clean break-Prinzip*, wonach nach der Scheidung – soweit möglich – jeder Ehegatte für seine Versorgung verantwortlich ist und ihm der Übergang in die eigene wirtschaftliche Selbstständigkeit erleichtert werden muss. Die Änderung des Unterhaltsanspruchs von 2017 verstärkt diesen Trend lediglich.

Abschliessend schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor:

1) die **Motion aufzuteilen**;

   1. a) die Motion anzunehmen, was die direkte Festlegung der Höchstbeträge und der groben Züge der Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen zugunsten der Kinder, der Ehegatten und Ex-Ehegatten betrifft; wie bereits erwähnt schlägt der Staatsrat vor, dies in einem separaten Gesetzesentwurf und nicht im EGZGB zu tun.

   1. b) die Motion abzulehnen, was die Festlegung der Höchstbeträge und groben Zügen der Modalitäten der Ausrichtung von Unterhaltsvorschüssen im EGZGB sowie die Festlegung bei monatlich 650 Franken des Höchstbetrags des Vorschusses für das jüngste Kind betrifft.

2) sollte der Grosse Rat die Aufteilung nicht akzeptieren, schlägt der Staatsrat die **Ablehnung der Motion** vor. Die GSD wird die bereits begonnenen Arbeiten im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen fortsetzen, das voraussichtlich im Laufe 2020 in die Vernehmlassung kommt.

20. August 2019