

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2019-GC-169	Postulat <i>Postulat</i>	Stratégie de placements "ESG et climat" de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF <i>«ESG & Klima»-Investmentstrategie der Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg PKSPF</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christa Mutter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2020-DSAS-29	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité <i>Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Bernadette Mäder-Brühlhart Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2020-DSAS-61	Décret <i>Dekret</i>	Dépôt à l'Assemblée fédérale de l'initiative cantonale «Plus de force aux cantons», de l'initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates» et de l'initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts» <i>Einreichung bei der Bundesversammlung der Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht», der Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven» und der Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Philippe Demierre Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
5.	2020-DSAS-71	Décret <i>Dekret</i>	Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS) <i>Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Chantal Pythoud-Gaillard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
6.	2018-DSAS-37	Loi <i>Gesetz</i>	Adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) <i>Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtung (IVSE)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Gabrielle Bourguet Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
7.	2020-GC-121	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de l'Hôpital intercantonal de la Broye (CIP HIB) - 2019 <i>Interparlamentarischen Kommission für die Kontrolle der Interkantonale Spital der Broye (IPK HIB) - 2019</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Anne Meyer Loetscher Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2019-GC-144	Postulat <i>Postulat</i>	Villa St-François et EMS <i>Villa St-François und Pflegeheim</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2019-GC-41	Postulat <i>Postulat</i>	Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes <i>Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und konkrete Massnahmen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Anne Meyer Loetscher Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Bernadette Mäder-Brühlhart Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Anne-Claude Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
10.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Mutter Christa / Schmid Ralph Alexander

2019-GC-169

Stratégie de placements « ESG et climat » de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 21 octobre 2019, les députés Christa Mutter et Ralph Alexander Schmid s'interrogent sur la stratégie des placements financiers de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF). Ils relèvent que, en 2017, la Suisse a ratifié l'accord de Paris de 2015 sur le climat, qui exige de tous les prestataires de services financiers qu'ils alignent leurs investissements et leurs flux financiers sur l'objectif d'un réchauffement climatique maximal de 1,5 à 2 degrés Celsius et signalent que les méthodes d'investissement actuelles de la place financière suisse et des caisses de pensions ne permettent pas d'envisager d'atteindre cet objectif.

Ils mentionnent ensuite que les changements climatiques font peser des risques financiers importants sur la stabilité financière, les institutions financières et les investisseurs. Ils ajoutent que les placements ESG (pour environnement, société et gouvernance) ainsi que les placements qui tiennent compte du risque climatique sont au moins aussi rentables que les placements traditionnels.

Compte tenu de ces éléments et, en particulier, des expériences réalisées, des expertises publiées, des recommandations émises par l'Association suisse des institutions de prévoyance et de réponses données par le Conseil fédéral à des interventions parlementaires, les auteurs du postulat demandent au Conseil d'Etat d'examiner les points ci-dessous avec le comité de la CPPEF et d'introduire une stratégie de placement durable :

1. la CPPEF complète son règlement de placement par des dispositions sur les placements durables en tenant compte des risques climatiques ;
2. la CPPEF précise les risques et opportunités climatiques dans sa stratégie, ses règles et ses mandats de placement aux gestionnaires de la fortune ;
3. la CPPEF intègre le changement climatique et les risques climatiques comme l'une de ses principales préoccupations pour son engagement et l'exercice du droit de vote dans ses placements en Suisse et à l'étranger ;
4. la CPPEF assure la transparence nécessaire en ce qui concerne ses placements et leurs risques climatiques vis-à-vis des assurés et du public ;
5. la CPPEF cherche à coopérer avec d'autres caisses de pension publiques afin de maintenir à un faible niveau les coûts de conseil, de gestion de produits d'investissement adaptés ou nouvellement créés par des gérants de fortune spécialisés dans les aspects de durabilité et pour la mise en œuvre du mandat d'engagement ;

6. La stratégie climatique cantonale en élaboration est complétée de manière appropriée par des aspects ESG et de la compatibilité climatique des investissements aussi bien pour les placements de l'Etat que de la CPPEF.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En tout premier lieu, le Conseil d'Etat relève que les demandes formulées par les auteurs du postulat consistent dans des interventions que devrait entreprendre le Conseil d'Etat afin d'orienter la stratégie de placement de la CPPEF. Ces demandes vont cependant au-delà de ce que permet l'instrument parlementaire du postulat, soit l'établissement d'une étude sur une question déterminée et la présentation d'un rapport subséquent. Pour cette raison déjà, le postulat 2019-GC-169 ne devrait pas être pris en considération.

Ceci dit, même si ce postulat pouvait être accepté sur le plan formel, sa prise en considération devrait néanmoins être écartée pour les motifs suivants. Conformément à la volonté du législateur fédéral, les institutions de prévoyance des corporations de droit public doivent être « détachées de la structure de l'administration sur les plans juridiques, organisationnel et financier ». Elles doivent être autonomes et leur organe suprême doit jouir « du maximum d'autonomie possible pour qu'il puisse se soustraire aux influences politiques et répondre de l'équilibre financier de l'institution » (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité [Financement des institutions de prévoyance de corporation de droit public], *in* FF 2008 7619/7621).

Dès lors, la CPPEF doit être considérée comme indépendante du pouvoir politique. Le Conseil d'Etat n'a pas la compétence de donner quelque instruction que ce soit au comité de la CPPEF en matière de stratégie de placement. La loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (LPP) prescrit en effet qu'il appartient à l'organe suprême de l'institution de prévoyance, dans le cas de la CPPEF au comité, de « définir les objectifs et principes en matière d'administration de la fortune, d'exécution du processus de placement et de surveillance de ce processus » (art. 51a al. 2 let. m LPP). Dans ce cadre imposé, force est d'admettre que les moyens à disposition du Conseil d'Etat d'orienter, dans un sens déterminé, la stratégie de placement de la CPPEF sont limités.

Il est également à relever que, dans la mesure où l'employeur est représenté par six personnes au sein du comité (art. 19 al. 1 et 4 de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat [RSF 122.73.1]), le Conseil d'Etat, en sa qualité d'Etat employeur, peut indiquer à ses représentants et représentantes au sein du comité de la CPPEF les objectifs qu'il entend atteindre. Cependant, la composition du comité précité étant paritaire, les représentants et représentantes de l'Etat ne sont toutefois pas majoritaires et les décisions prises sont le reflet de la volonté exprimée par l'ensemble des membres de cet organe. Par ailleurs, la nouvelle Stratégie de développement durable, actuellement en consultation, prévoit de défendre une politique de placements durables et de sensibiliser les établissements dont l'Etat est actionnaire à ses attentes.

Cela étant, la thématique de la prise en compte de la durabilité dans la stratégie des placements financiers a aussi été identifiée comme importante par le comité de la CPPEF depuis plusieurs années déjà. Dès 2012, des discussions de fond ont été menées dans le but d'identifier les risques majeurs liés aux investissements de sociétés réputées peu respectueuses de la durabilité. Le comité a arrêté sa propre définition de la durabilité en établissant une liste de critères ESG, résumés sous le

terme générique d'éthique. Afin de concrétiser les décisions prises, les directives sur les placements de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Directives de placement) ont été modifiées le 1^{er} janvier 2015.

L'article 5, chapitre II de ces directives énonce une liste d'exclusion des placements contraires à l'éthique. Ces critères couvrent les secteurs de l'armement, de l'énergie nucléaire, de la production de cigarettes, des jeux de hasard, de la pornographie et de la production d'OGM. La portée de cet article 5, additionnée aux critères ESG que leurs partenaires financiers se sont eux-mêmes imposés, font qu'à l'heure actuelle, la grande majorité des investissements de la CPPEF, hors immobilier direct, respectent des standards de durabilité et d'éthique de bon niveau.

Les problématiques climatiques et de la transition énergétique ne sont traitées qu'au travers de l'énergie nucléaire. Toutefois, les récents développements en la matière, avec la fixation d'objectifs du Conseil fédéral dans la réduction des émissions carbone, incitent le comité à poursuivre ses réflexions et à évaluer l'opportunité de faire évoluer les critères favorisant, respectivement défavorisant les investissements.

De plus, en parallèle à ces réflexions, le Comité de la CPPEF a d'ores et déjà décidé deux mesures fortes. La première est de reconduire une analyse ESG des investissements actuels – les résultats sont attendus avant l'été -, et la seconde est de participer à deux « engagement pool » (programmes de discussion), suisse et international, d'ETHOS, fondation suisse pour un développement durable. Par ce biais, la CPPEF favorise le dialogue avec les entreprises cotées pour les faire évoluer dans leur pratique de la durabilité. ETHOS, expert de ces questions, a défini un programme couvrant les aspects de gouvernance d'entreprise, des conditions de travail et du respect des droits humains, mais également des questions liées à l'environnement, à la transition énergétique et à l'empreinte carbone.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter le postulat.

10 mars 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Mutter Christa / Schmid Ralph Alexander
**«ESG & Klima»-Investmentstrategie der Pensionskasse des
Staatspersonals Freiburg PKSPF**

2019-GC-169

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 21. Oktober 2019 eingereichten und begründeten Postulat stellen Grossrätin Christa Mutter und Grossrat Ralph Alexander Schmid Fragen über die Finanzanlagen der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF). Sie weisen darauf hin, dass die Schweiz 2017 das Pariser Klimaabkommen von 2015 ratifiziert hat, wonach alle Finanzdienstleister dafür sorgen müssen, dass ihre Investments und Finanzflüsse mit einem 1,5- bis 2-Grad-Ziel übereinstimmen müssen, dass sich dieses Ziel mit den bisherigen Investmentmethoden des Schweizer Finanzplatzes und der Pensionskassen aber nicht erreichen lässt.

Sie geben zu bedenken, dass der Klimawandel erhebliche finanzielle Risiken für die Finanzstabilität, Finanzinstitute und Investoren birgt, und fügen hinzu, dass die ESG-Investments (Umwelt, Soziales und Government) sowie Klimawandel-Investments mindestens ebenso rentabel sind wie herkömmliche Investments.

Deshalb verlangen die Verfasser des Postulats insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen, der veröffentlichten Gutachten, der Empfehlungen des Schweizerischen Pensionskassenverbands und der Antworten des Bundesrats auf parlamentarische Vorstösse, dass der Staatsrat mit dem Vorstand der PKSPF die folgenden Punkte prüfen und für eine nachhaltige Anlagestrategie sorgen soll.

1. Die PKSPF ergänzt ihr Anlagereglement mit Bestimmungen über nachhaltige Anlagen unter Berücksichtigung der Klimarisiken.
2. Die PKSPF präzisiert in ihrer Strategie, ihren Vorschriften und ihren Investmentaufträgen an die Vermögensverwalter Klimarisiken und -chancen.
3. Die PKSPF bezieht den Klimawandel und die Klimarisiken als eines ihrer Hauptanliegen für ihr Engagement und ihre Stimmrechtsausübung bei ihren Investments in der Schweiz und im Ausland ein.
4. Die PKSPF sorgt für die nötige Transparenz bezüglich ihrer Investments und deren Klimarisiken gegenüber den Versicherten und der Öffentlichkeit.
5. Die PKSPF bemüht sich um Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Pensionskassen, um die Beratungs-, Verwaltungskosten für von auf Nachhaltigkeitsaspekte spezialisierten Vermögensverwaltern angepasste oder neu geschaffene Anlageprodukte sowie für die Auftragsausführung tief zu halten.

6. Die kantonale Klimastrategie (Klimaplan), die gegenwärtig in Arbeit ist, wird durch ESG- und Klimaverträglichkeitsaspekte angemessen ergänzt, und zwar sowohl für die Kapitalanlagen des Staates als auch die Investments der PKSPF.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat stellt zunächst einmal fest, dass es den Verfassern des Postulats darum geht, was der Staatsrat für die Ausrichtung der Anlagestrategie der PKSPF tun sollte. Diese Forderungen gehen jedoch über das hinaus, was mit einem Postulat als parlamentarischem Instrument möglich ist, nämlich die Prüfung einer bestimmten Problematik mit Vorlage eines detaillierten Berichts. Allein schon deshalb dürfte das Postulat 2019-GC-169 nicht erheblich erklärt werden.

Selbst wenn dieses Postulat rein formal angenommen werden könnte, müsste aus den folgenden Gründen von seiner Erheblichkeit abgesehen werden. Nach dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers müssen Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften «rechtlich, organisatorisch und finanziell (...) aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbständigt werden». Dadurch erhält das oberste Organ eine möglichst weitgehende Autonomie. «Es kann politisch unabhängig agieren und trägt die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht» (s. Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften], *in* BBl 2008 8411/8413).

Die PKSPF ist somit von den politischen Behörden unabhängig. Der Staatsrat ist nicht befugt, dem Vorstand der PKSPF in irgendeiner Art Anweisungen zur Anlagestrategie zu geben. Gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ist die «Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses» (Art. 51a Abs. 2 Bst. m BVG) Sache des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung, im Fall der PKSPF des Vorstands.

Damit sind dem Staatsrat punkto Vorgabe einer bestimmten Anlagestrategie für die PKSPF die Hände gebunden. Insofern als der Arbeitgeber mit sechs Personen im Vorstand der PKSPF vertreten ist (Art. 19 Abs. 1 und 4 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals (SGF 122.73.1), kann der Staatsrat als Arbeitgeber Staat diesen Personen, seine Zielvorgaben bekannt geben. Da sich besagter Vorstand jedoch paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammensetzt, sind die Vertreterinnen und Vertreter des Staates nicht in der Mehrheit und die Vorstandsbeschlüsse Ausdruck des Willens aller Vorstandsmitglieder dieses Organs. Im Übrigen sieht die neue Strategie Nachhaltige Entwicklung, die zurzeit in der Vernehmlassung ist, die Verfolgung einer Politik der nachhaltigen Anlagen sowie die Sensibilisierung der Anstalten, bei denen der Staat Aktionär ist, auf seine Erwartungen vor.

Abgesehen davon ist Nachhaltigkeit in der Finanzanlagestrategie für den Vorstand der PKSPF schon seit Jahren auch ein wichtiges Thema. Seit 2012 werden Grundsatzdiskussionen zur Ermittlung der Hauptrisiken in Zusammenhang mit Investitionen in wenig nachhaltigkeitsorientierte Unternehmen geführt. Der Vorstand hat seinen eigenen Nachhaltigkeitsbegriff anhand einer Liste von ethischen Prinzipien verpflichteten ESG-Kriterien definiert. Zur Umsetzung der Beschlüsse wurden per 1. Januar 2015 die Richtlinien über die Anlagen der Pensionskasse des Staatspersonals (Anlagerichtlinien) angepasst.

So enthält Artikel 5 dieses Reglements eine Ausschlussliste der unethischen Anlagen. Ausgeschlossen, da im Widerspruch zu ethischen Anlagen, werden Investitionen in Unternehmen im Rüstungsbereich, im Bereich der Kernenergie, der Herstellung von Zigaretten, im Glücksspielbereich, im Bereich der Pornographie und im Bereich der GVO-Produktion. Der Geltungsbereich dieses Artikels 5 in Verbindung mit den ESG-Kriterien, die sich ihre Finanzpartner selbst auferlegt haben, bedeutet, dass die überwiegende Mehrheit der Investitionen der PKSPF, mit Ausnahme der direkten Immobilienanlagen, gegenwärtig gute Nachhaltigkeits- und Ethikstandards respektieren.

Fragen der Klima- und Energiewende werden nur über die Kernenergie angegangen. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich mit den Vorgaben des Bundesrats zur Senkung der CO₂-Emissionen will der Vorstand seine Überlegungen weiterführen und prüfen, inwiefern die Kriterien für oder gegen Investitionen zu verschärfen sind.

Ausserdem hat der Vorstand der PKSPF parallel zu diesen Überlegungen bereits zwei wichtige Massnahmen beschlossen. So wird eine erneute ESG-Analyse der gegenwärtigen Investments durchgeführt, deren Ergebnisse noch vor Sommerbeginn vorliegen sollten, und er wird den beiden Engagement Pools von Ethos (Schweizerische Stiftung für nachhaltige Entwicklung) zur Dialogführung mit Unternehmen beitreten (Ethos Engagement Pool Schweiz und Ethos Engagement Pool International). Damit stärkt die PKSPF den Dialog mit den börsenkotierten Unternehmen im Hinblick auf die Weiterentwicklung ihrer Nachhaltigkeitspraxis. ETHOS als Experte in diesen Fragen hat dort ein Programm mit den Aspekten Unternehmensführung, Arbeitsbedingungen und Einhaltung der Menschenrechte, aber auch Umwelt, Energiewende sowie CO₂-Bilanz definiert.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat demzufolge, dieses Postulat abzuweisen.

10. März 2020



Message 2020-DSAS-29

28 avril 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Le présent message est structuré selon le plan suivant:

1. Introduction	1
2. Généralités du projet	2
3. Commentaires des dispositions	2
4. Incidences	4

1. Introduction

Le présent projet de loi donne suite à l'entrée en vigueur de la modification de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), adoptée le 22 mars 2019 par l'Assemblée fédérale. La réforme des prestations complémentaires (PC) vise à maintenir le niveau des prestations, à prendre davantage en compte la fortune et à réduire les effets de seuil. Les principales mesures de la réforme sont les suivantes:

- > Relèvement des montants maximaux pour les loyers
- > Prise en compte de la fortune
 - Introduction d'un seuil d'accès
 - Obligation de restitution par les héritiers et les héritières
 - Abaissement des franchises
- > Différenciation des montants pour les enfants
- > Prise en compte du 80% du revenu du conjoint ou de la conjointe
- > Prime d'assurance-maladie: dépenses effectives
- > Adaptation du calcul des PC pour les résident-e-s de home
- > Montant minimal des PC abaissé
- > Mesure dans le 2^e pilier pour les chômeurs et les chômeuses âgés

La tâche principale des PC consiste à garantir les besoins vitaux des personnes au bénéfice d'une rente AVS ou AI et qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens. Les PC correspondent à la différence entre les dépenses reconnues (logement, nourriture, couverture médicale, etc.) et le revenu déterminant (rentes AVS/AI, part de la fortune, etc.).

Le système des prestations complémentaires doit faire face à deux sortes de défis: les changements démographiques et les adaptations institutionnelles et légales. Depuis de nombreuses années, la part croissante de personnes âgées, l'augmentation de l'espérance de vie et la hausse du besoin en soins se répercutent sur les coûts des PC. Plus récemment, des adaptations législatives, en marge du système des PC, ont contribué à la progression des dépenses. Outre les diverses révisions de l'AVS et de l'AI, ce sont avant tout la nouvelle répartition des tâches RPT (2008) et le nouveau régime de financement des soins (2011) qui ont fortement influencé l'évolution des coûts.

Entre 2000 et 2018, les dépenses, au niveau national, des PC ont plus que doublé, passant de 2,3 à 5,0 milliards de francs par an. Dans le même laps de temps, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 202 700 à 328 100 personnes. Fin 2018, 47,4% des bénéficiaires de rentes AI et 12,5% des bénéficiaires de rentes AVS touchaient des PC.

Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AVS devrait continuer de suivre la part croissante des personnes âgées et d'augmenter ces prochaines années. Le nombre de bénéficiaires de PC à l'AI devrait par contre se stabiliser. Selon les prévisions, les dépenses annuelles devraient passer de 5,0 milliards de francs en 2018 à près de 6,7 milliards en 2030.

Plusieurs interventions parlementaires fédérales ont été déposées ces dernières années en lien avec l'évolution des coûts des prestations complémentaires. Pour y répondre, le Conseil fédéral a approuvé, fin 2013, un vaste rapport sur l'évolution du régime des PC au cours des dix dernières années. Il y dresse le constat que pour pouvoir continuer de remplir sa mission à long terme, le régime des PC doit être adapté sur

plusieurs points. Des modifications sont notamment nécessaires pour réduire les effets de seuil qui peuvent apparaître en raison du montant minimal des PC ou du mode actuel de prise en compte du revenu d'une activité lucrative. Dans son rapport, le Conseil fédéral soumet aussi à une analyse critique le montant des franchises et les possibilités de retrait de l'avoir de la prévoyance professionnelle sous forme de capital. Enfin, le rapport propose plusieurs améliorations concernant la prise en compte des primes de l'assurance-maladie et le dessaisissement de fortune. Le projet de réforme des PC, transmis en septembre 2016 au Parlement par le Conseil fédéral, reprenait largement ces éléments.

Des adaptations étaient aussi nécessaires au niveau des frais de logement reconnus pour le calcul des PC. Les montants maximaux pris en compte pour les loyers ont été révisés pour la dernière fois en 2001. Depuis, les loyers ont largement augmenté. C'est pourquoi, en décembre 2014, le Conseil fédéral a demandé au Parlement d'augmenter les montants maximaux pris en compte et de les échelonner selon les régions. Au cours des débats, le Parlement a intégré cette question dans la réforme plus vaste des PC.

De plus amples renseignements au sujet de la réforme des PC au niveau fédéral figurent sur le site internet de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (OFAS en ligne > Assurances sociales > Prestations complémentaires > Réformes & révisions > Réforme des PC).

2. Généralités du projet

Matériellement, le droit fédéral édicte la quasi-totalité des règles pour les prestations complémentaires et les cantons sont chargés de l'exécution de la loi. A l'instar des autres cantons, Fribourg a mandaté la Caisse de compensation cantonale pour appliquer et exécuter la loi sur les prestations complémentaires.

La réforme des prestations complémentaires au niveau fédéral introduit plusieurs nouveautés, dont quelques-unes nécessitent des dispositions d'ordre procédural à l'échelle cantonale. Ces dispositions font l'objet de ce présent projet de loi.

Le projet propose, comme dans la loi cantonale actuelle, que le Conseil d'Etat fixe les principes et la marge de manœuvre possible de la loi fédérale. L'exécution quant à elle est confiée à la Caisse de compensation cantonale.

Lors de sa séance du 29 janvier 2020, le Conseil fédéral a décidé de fixer au 1^{er} janvier 2021 l'entrée en vigueur de la réforme des PC et a approuvé les modifications nécessaires de l'ordonnance. Etant donné que la loi cantonale doit entrer en vigueur en même temps que le droit fédéral, il n'a pas été possible, dans les conditions mentionnées ci-avant, d'entamer une procédure de consultation pour la présente loi.

3. Commentaires des dispositions

3.1. Dispositions modifiant la LPC

Ce chapitre suit chronologiquement la numérotation des articles et précise les modifications proposées de chaque disposition.

3.1.1. Frais d'administration (art. 2 al. 1 let. e)

En vertu de l'art. 32 al. 2 de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI), lorsqu'un canton charge sa caisse de compensation de fixer et de verser les prestations complémentaires, il doit lui rembourser les frais d'administration qui en résultent. La réglementation relative au remboursement de ces frais doit être approuvée par l'Office fédéral des assurances sociales.

Il est proposé de compléter l'article 2 de la loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (loi d'application LPC) avec un nouvel alinéa 1 let. e) qui donne la compétence au Conseil d'Etat d'édicter le règlement relatif à la fixation des frais d'administration.

3.1.2. Clause générale (art. 2 al. 1 let. f)

Il est également utile d'inscrire une nouvelle base légale dans la loi d'application LPC concernant la délégation de modalités d'exécution relatifs aux éléments de minime importance.

Selon le nouvel article 2 al. 1 let. f), la Direction en charge des assurances sociales serait compétente.

3.1.3. Adaptation des montants maximaux pris en compte au titre du loyer (art. 2 al. 2)

Les montants maximaux reconnus par les PC pour les loyers sont augmentés afin de mieux tenir compte de la réalité des prix des logements. En 2017, les plafonds ne couvraient que les loyers de 68% des personnes seules, de 63% des couples, de 51% des ménages avec un-e enfant et de 32% des ménages avec deux enfants. Les bénéficiaires de PC doivent payer la différence en puisant dans les montants destinés à d'autres fins, comme la nourriture ou l'habillement.

En plus d'être augmentés, les nouveaux montants maximaux tiennent désormais compte des différences de charge locative entre les grands centres urbains (région 1), les villes (région 2) et la campagne (région 3). Ils prennent aussi en considération le besoin d'espace supplémentaire des familles. Pour le canton de Fribourg, seules les régions 2 et 3 sont applicables, puisque la région 1 concerne les grands centres urbains (par exemple Zurich).

Tableau: Montants mensuels maximaux, selon la taille du ménage et la région

Ménage	Région 1	Région 2	Région 3	Régime en vigueur
1 pers.	1370	1325	1210	1100
2 pers.	1620	1575	1460	1250
3 pers.	1800	1725	1610	1250
4 pers. et plus	1960	1875	1740	1250

Selon l'article 10 al. 1^{quinièmes} de la nouvelle LPC, les cantons peuvent demander une réduction ou une augmentation de 10% au plus des montants maximaux reconnus au titre du loyer dans une commune. A l'article 2 al. 2 de la loi d'application LPC, il est proposé que cette compétence cantonale soit exercée par le Conseil d'Etat.

3.1.4. Restitution des prestations légalement perçues (12a; 13 al. 2^{bis})

Une obligation de restitution des prestations est introduite dans la nouvelle loi (art. 16a LPC): après le décès d'un-e bénéficiaire, les prestations qu'il ou elle a perçues devront être remboursées par ses héritiers et ses héritières. La restitution est toutefois due uniquement pour la part de la succession qui dépasse 40 000 francs. Pour les couples, l'obligation de restituer prend naissance au décès du conjoint ou de la conjointe survivant-e.

La restitution est toutefois due uniquement pour la part de la succession qui dépasse 40 000 francs. Pour les couples, l'obligation de restituer prend naissance au décès du conjoint ou de la conjointe survivant-e.

L'instauration du nouvel article 12a de la loi d'application LPC concerne principalement le volet traitant de la restitution des prestations. Les procédures de restitutions dans le cadre de l'application des prestations complémentaires sont réglées par l'organe cantonal compétent, en l'occurrence la Caisse cantonale de compensation AVS (ci-après: Caisse AVS) (art. 12a al. 1).

Dans le cas où la fortune est manifestement inférieure à 40 000 francs, aucune procédure de restitution ne sera entamée. En revanche, si la fortune est estimée supérieure à 40 000 francs, la Caisse de compensation annonce à l'un-e des héritiers ou héritières connus qu'une procédure de restitution est possible et que l'examen s'opérera sur la base de la taxation fiscale préalablement établie par le Service cantonal des contributions (SCC).

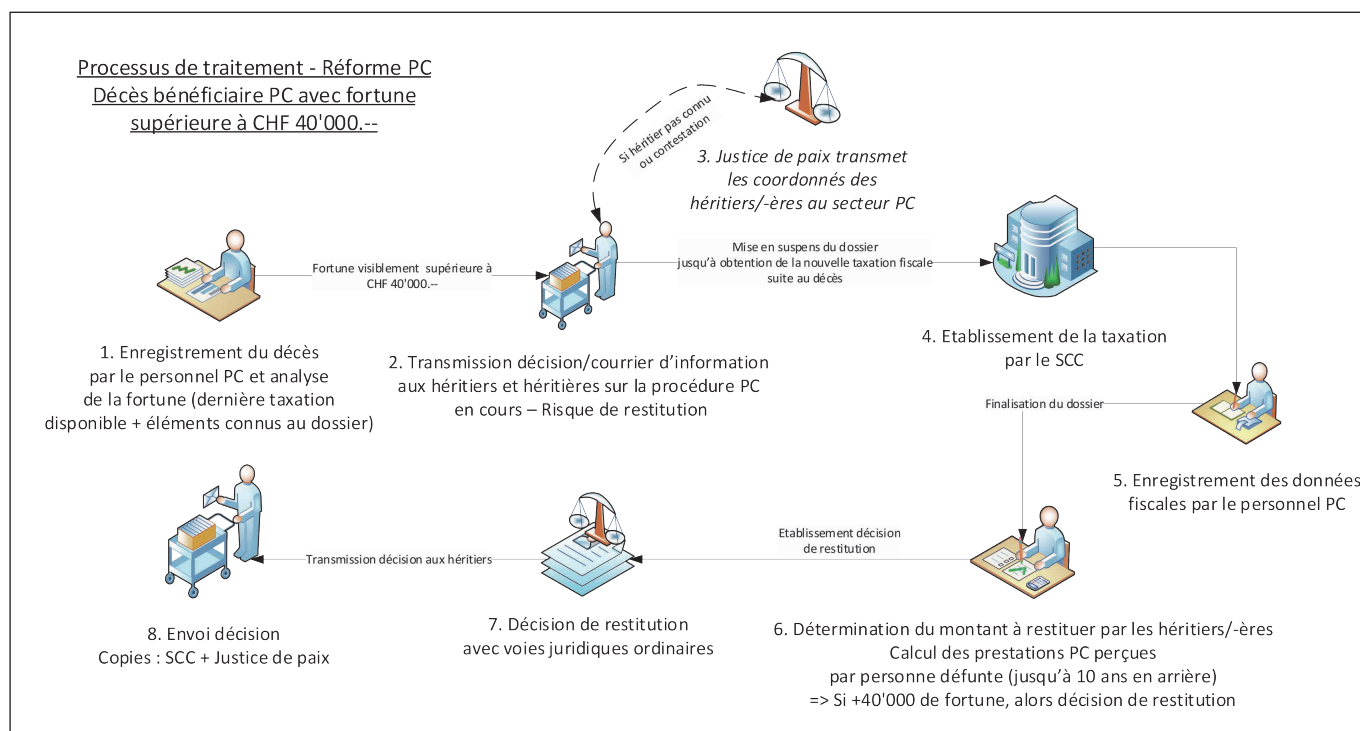


Figure 1: Processus bénéficiaire PC avec fortune supérieure à CHF 40 000.00

La Caisse de compensation ouvre la procédure d'information à l'égard d'un-e des héritiers ou héritières connus, à charge pour lui ou elle d'en informer les autres. Selon l'art. 603 al. 1 du Code civil suisse (RS 210), les héritiers et héritières sont tenus solidairement des dettes du défunt ou de la défunte (ou de la personne décédée). (art. 12a al. 2).

Si le ou la destinataire du courrier conteste sa qualité d'héritier ou d'héritière, la Caisse de compensation peut adresser une demande formelle à la Justice de Paix compétente pour l'obtention d'au moins un nom d'un héritier ou d'une héritière connu-e (art. 12a al. 3).

Pour établir une base de calcul similaire à chaque restitution et par égalité de traitement, la base de calcul de l'organe d'exécution PC se repose sur le dernier avis de taxation fiscale établi par le SCC suite au décès du ou de la bénéficiaire PC. À ce sujet, en cas d'absence de dépôt de la dernière déclaration du ou de la bénéficiaire PC par la communauté héréditaire, le SCC est chargé d'établir une taxation d'office qui servira de base de calcul pour la décision de restitution de la Caisse de compensation. L'article 12 al. 2 de la loi actuelle prévoit déjà que ce soit la Caisse de compensation qui rend la décision.

Conformément à l'article 13 al. 2^{bis} de la loi d'application LPC, la Caisse AVS peut accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul du revenu déterminant des requérant-e-s, dans le respect des règles découlant de la protection des données. La Caisse AVS peut également utiliser ces données pour réclamer la restitution des prestations au sens de l'article 16a de la loi fédérale sur les prestations complémentaires.

3.2. Entrée en vigueur (art. 2)

Le Conseil d'Etat prévoit de fixer l'entrée en vigueur de la présente loi au 1^{er} janvier 2021, c'est-à-dire simultanément avec le droit fédéral.

4. Incidences

4.1. Conséquences financières et en personnel

La réforme au plan fédéral prévoit des dépenses supplémentaires et des économies. Au final, elle devrait réduire les coûts des PC de 401 millions de francs en 2030. La Confédération verra ses dépenses augmenter de 28 millions, tandis que les cantons devraient économiser 429 millions selon les projections de la Confédération. Pour le Canton de Fribourg, l'économie nette est estimée entre 9 et 10 millions de francs. Toutefois, cette économie est due à une plus grande individualisation des traitements des dossiers, ce qui signifie un besoin d'augmenter la dotation en personnel. Pour le canton de Fribourg, une analyse de la charge en personnel a été menée pour déterminer les impacts de la réforme PC et une augmentation d'environ 25% de la charge administrative a été calculée. Concrètement il est prévu d'augmenter de manière échelonné les EPT qui sont directement attribué au traitement des dossier PC d'actuellement 21 à 26 pour la fin de l'année 2021. A noter que le personnel de la Caisse de compensation n'est pas compté dans l'effectif du personnel de l'Etat.

Le présent projet fribourgeois n'entraîne pas d'incidences financières directes, puisqu'il s'agit uniquement de dispositions procédurales.

4.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Jusqu'au 31 décembre 2021 les communes ne sont pas affectées par ce changement légal (cf. article 22 de la loi actuelle). En effet, jusqu'à cette date l'Etat prend en charge le 100% des coûts des prestations complémentaires.

4.3. Autres incidences

Le projet de loi est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il est compatible avec le droit européen.

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



Botschaft 2020-DSAS-29

28. April 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

1. Einleitung	5
2. Allgemeines	6
3. Erläuterung der Bestimmungen	6
4. Auswirkungen	8

1. Einleitung

Der in der Überschrift genannte Gesetzesentwurf entstand im Anschluss an das Inkrafttreten der Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), die am 22. März 2019 von der Bundesversammlung beschlossen wurde. Die Reform der Ergänzungsleistungen (EL) zielt auf den Erhalt des Leistungsniveaus, die stärkere Berücksichtigung des Vermögens und die Verringerung der Schwelleneffekte ab. Die wichtigsten Massnahmen der Reform:

- > Anhebung der Mietzinsmaxima
- > Berücksichtigung des Vermögens
 - Einführung einer Eintrittsschwelle
 - Einführung einer Rückerstattungspflicht
 - Senkung der Vermögensfreibeträge
- > Unterscheidung der Beträge für Kinder
- > Anrechnung von 80% des Einkommens der Ehegattin/ des Ehegatten
- > Krankenversicherungsprämie: tatsächliche Ausgaben
- > Anpassung der EL-Berechnung für Personen im Heim
- > Senkung des EL-Mindestbetrags
- > Massnahme in der 2. Säule für ältere Arbeitslose

Hauptaufgabe der Ergänzungsleistungen ist die Existenzsicherung von Personen, die eine AHV- oder eine IV-Rente beziehen und ihren Lebensunterhalt nicht mit eigenen Mitteln bestreiten können. Die EL entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben (Wohn- und Verpflegungskosten, medizinische Versorgung usw.) und den anrechenbaren Einnahmen (AHV/IV-Renten, Erwerbseinkommen, Vermögen usw.).

Das System der Ergänzungsleistungen steht zwei Herausforderungen gegenüber: den demografischen Veränderungen sowie den institutionellen und gesetzlichen Anpassungen. Seit vielen Jahren schlagen sich der zunehmende Anteil älterer Menschen, die steigende Lebenserwartung und der zunehmende Pflegebedarf auf die EL-Kosten nieder. Die jüngste Kostenentwicklung wurde durch Gesetzesänderungen ausserhalb des EL-Systems beeinflusst. Neben verschiedenen Revisionen in der AHV und der IV haben sich vor allem die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA, 2008) sowie die Neuordnung der Pflegefinanzierung (2011) stark auf die Kostenentwicklung ausgewirkt.

Zwischen 2000 und 2018 haben sich die EL-Ausgaben von 2,3 auf 5,0 Milliarden Franken pro Jahr mehr als verdoppelt. Im selben Zeitraum ist die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von 202 700 auf 328 100 Personen angestiegen. Ende 2018 haben 47,4% der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger und 12,5% der Bezügerinnen und Bezüger von AHV-Altersrenten Ergänzungsleistungen erhalten.

Die Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zur AHV dürfte in den kommenden Jahren der zunehmenden Anzahl älterer Menschen folgen und ansteigen. Bei der Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger zur IV wird eine Stabilisierung erwartet. Die jährlichen Ausgaben dürften von 5,0 Milliarden Franken im Jahr 2018 auf 6,7 Milliarden Franken im Jahr 2030 ansteigen.

In den vergangenen Jahren wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zum Thema Kostenentwicklung der Ergänzungsleistungen eingereicht. Ende 2013 hat der Bundesrat in Beantwortung dieser Vorstösse einen umfassenden Bericht über die Entwicklung der Ergänzungsleistungen der letzten

zehn Jahre verabschiedet. Darin hat er festgestellt, dass das EL-System in einigen Punkten angepasst werden muss, damit es seine Aufgaben auch weiterhin langfristig erfüllen kann. Dies gilt insbesondere in Bezug auf gewisse Schwelleneffekte, die durch die geltenden Bestimmungen zur Anrechnung von Erwerbseinkünften oder zum EL-Mindestbetrag entstehen können. Auch die Höhe der Vermögensfreibeträge und die Kapitalbezugsmöglichkeiten in der beruflichen Vorsorge wurden im Bericht des Bundesrates einer kritischen Würdigung unterzogen. Ausserdem zeigte der Bericht Verbesserungsmöglichkeiten bei der Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien und von Vermögensverzichten auf. In der im September 2016 ans Parlament überwiesene EL-Reform hat der Bundesrat diese Elemente grösstenteils übernommen.

Handlungsbedarf besteht auch bei den Wohnkosten, die bei der Berechnung des Anspruchs auf EL berücksichtigt werden. Die Höchstbeträge dafür sind letztmals im Jahr 2001 angepasst worden. Seither sind die Wohnungsmieten aber beträchtlich angestiegen. Darum hat der Bundesrat im Dezember 2014 dem Parlament eine regional abgestufte Erhöhung der Mietzinsmaxima für die EL-Berechnung beantragt. Im Laufe der Beratungen hat das Parlament diese Vorlage mit der allgemeinen EL-Reform vereint.

Weitere Informationen zur EL-Reform auf Bundesebene sind der Website des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) zu entnehmen (BSV-Online > Sozialversicherungen > Ergänzungsleistungen > Reformen & Revisionen > Reform der EL).

2. Allgemeines

Das Bundesrecht erlässt in materieller Hinsicht praktisch alle Regeln für die EL, während die Kantone für den Vollzug des Gesetzes zuständig sind. Wie die anderen Kantone hat auch Freiburg die kantonale AHV-Ausgleichskasse (AHV-Kasse) mit der Anwendung und dem Vollzug des ELG beauftragt.

Mit der nationalen EL-Reform werden mehrere Neuerungen eingeführt, von denen einige Verfahrensbestimmungen auf kantonaler Ebene erfordern; und um diese geht es im vorliegenden Gesetzesentwurf.

Er schlägt vor, dass der Staatsrat die Grundsätze und den Handlungsspielraum des ELG festlegt; dies ist auch im aktuellen kantonalen Gesetz so. Mit dem Vollzug wird die AHV-Kasse betraut.

In seiner Sitzung vom 29. Januar 2020 hat der Bundesrat beschlossen, dass die EL-Reform am 1. Januar 2021 in Kraft treten soll und die dazu notwendigen Änderungen der Verordnung verabschiedet. Weil das kantonale Gesetz zeitgleich mit dem Bundesrecht in Kraft treten muss, war es – unter den genannten Umständen – nicht möglich, ein Vernehmlassungsverfahren für den vorliegenden Gesetzesentwurf durchzuführen.

3. Erläuterung der Bestimmungen

3.1. Bestimmungen zur Änderung des ELG

Dieses Kapitel folgt der Reihenfolge der Artikel und erläutert die vorgeschlagene Änderungen der einzelnen Bestimmungen.

3.1.1. Verwaltungskosten (Art. 2 Abs. Bst. e)

Gemäss Artikel 32 Abs. 2 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV) hat ein Kanton, wenn er die Festsetzung und Auszahlung der Ergänzungsleistungen seiner Ausgleichskasse überträgt, dieser die daraus erwachsenden Verwaltungskosten zu vergüten. Die Vergütungsregelung bedarf der Genehmigung des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

Es wird vorgeschlagen, das kantonale Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG-Ausführungsgesetz) dahingehend zu ergänzen, dass der Staatsrat in einem neuen Artikel 2 Abs. 1 Bst. e die Zuständigkeit erhält, die Regelung über die Vergütung der Verwaltungskosten zu erlassen.

3.1.2. Generalklausel (Art. 2 Abs. 2 Bst. f)

Ferner ist es sinnvoll, im ELG-Ausführungsgesetz eine neue Gesetzesgrundlage im Zusammenhang mit der Übertragung der Festsetzung der Ausführungsbestimmungen über Elemente von geringfügiger Bedeutung einzuführen.

Im Sinne des neuen Artikels 2 Abs. 1 Bst. f wäre die für die Sozialversicherungen zuständige Direktion kompetent.

3.1.3. Anpassung der Mietzinsmaxima (Art. 2 Abs. 2)

Die für die EL anrechenbaren Mietzinsmaxima werden angehoben, um den tatsächlichen Mietpreisen besser Rechnung zu tragen. 2017 deckten sie die Mieten von lediglich 68% der Alleinstehenden, 63% der Ehepaare, 51% der Haushalte mit einem Kind und 32% der Haushalte mit zwei Kindern. Die Differenz müssen die EL-Bezügerinnen und -Bezüger aus Mitteln bezahlen, die für andere Zwecke vorgesehen wären (Essen, Kleidung usw.).

Die Mietzinsmaxima werden aber nicht nur angepasst: Zusätzlich werden künftig auch die unterschiedliche Mietzinsbelastung in den Grosszentren (Region 1), in der Stadt (Region 2) und auf dem Land (Region 3) sowie der höhere Raumbedarf von Familien berücksichtigt. Für den Kanton Freiburg sind nur die Regionen 2 und 3 anwendbar, da mit Region 1 Grosszentren (z. B. Zürich) gemeint sind.

Tabelle: Monatliche Höchstbeträge nach Haushaltsgrösse und Region

Haushalt	Region 1	Region 2	Region 3	Geltende Ordnung
1 Person	1370	1325	1210	1100
2 Personen	1620	1575	1460	1250
3 Personen	1800	1725	1610	1250
4 Pers. und mehr	1960	1875	1740	1250

Laut Artikel 10 Abs. 1^{quinquies} des neuen ELG können die Kantone beantragen, die Höchstbeträge der anerkannten Mietkosten in einer Gemeinde um bis zu 10% zu senken oder zu erhöhen. Artikel 2 Abs. 2 des ELG-Ausführungsgesetzes schlägt vor, dass der Staatsrat diese kantonale Zuständigkeit ausübt.

3.1.4. Rückerstattung rechtmässig bezogener Leistungen (Art. 12a; Art. 13 Abs. 2^{bis})

Weiter wird im neuen ELG eine Rückerstattungspflicht für Erbinnen und Erben eingeführt (Art. 16a): Nach dem Tod einer EL-Bezügerin oder eines EL-Bezügers müssen die Erbinnen und Erben die in den letzten 10 Jahren bezogenen EL zurückerstatten. Allerdings ist die Rückerstattung nur auf dem Erbeil geschuldet, der den Betrag von 40 000 Franken übersteigt. Bei Ehepaaren entsteht die Rückerstattungspflicht der Erben erst beim Tod des überlebenden Ehegatten.

Der neue Artikel 12a ELG-Ausführungsgesetz betrifft hauptsächlich den Bereich der Leistungsrückerstattung. Die Rückerstattungsverfahren im Rahmen des EL-Vollzugs werden von der zuständigen kantonalen Behörde geregelt, im vorliegenden Fall von der AHV-Kasse (Art. 12a Abs. 1).

Beträgt das Vermögen offensichtlich weniger als 40 000 Franken wird kein Rückerstattungsverfahren eingeleitet. Wird das Vermögen hingegen bei mehr als 40 000 Franken eingeschätzt, kündigt die AHV-Kasse einer ihr bekannten erbberechtigten Personen an, dass es möglicherweise zu einem Rückerstattungsverfahren kommen wird, wobei die Prüfung anhand der Steuerveranlagung erfolgt, die im Vorfeld von der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) erstellt wurde.

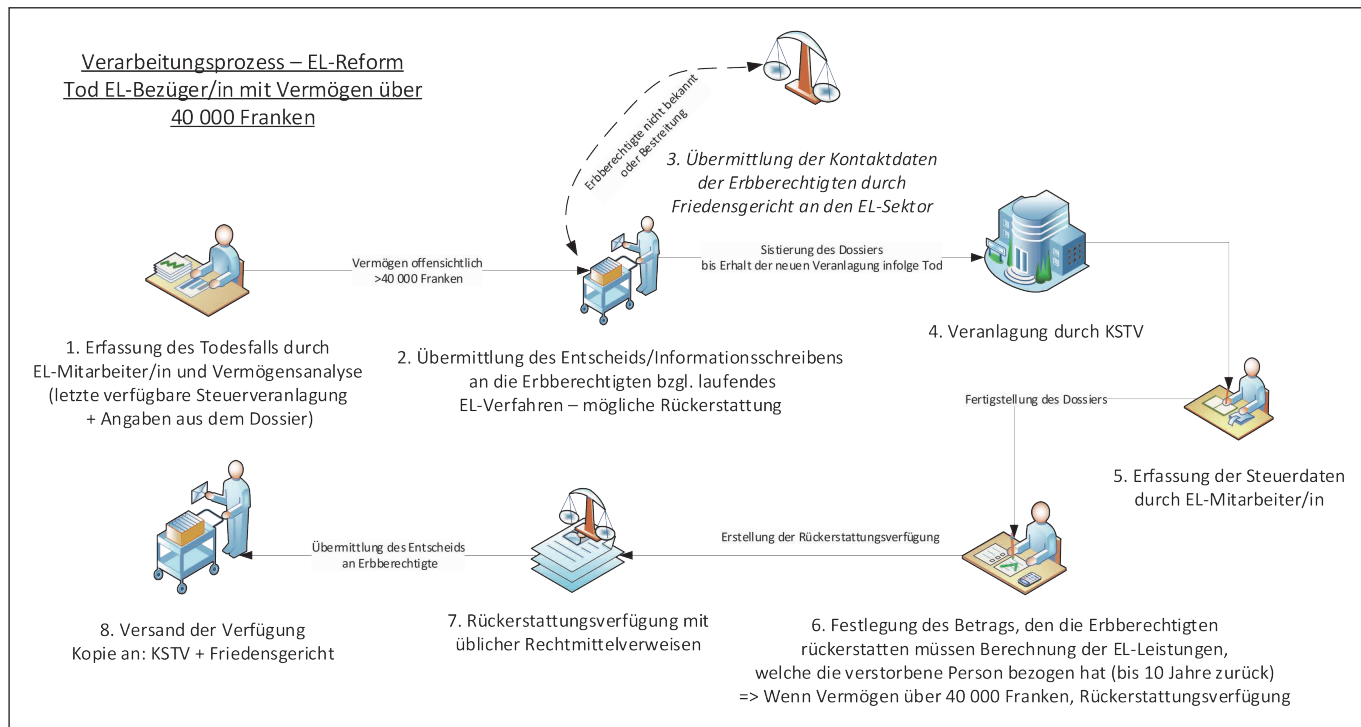


Abbildung 1: Verfahren EL-Bezüger/in mit Vermögen über 40 000 Franken

Die AHV-Kasse eröffnet das Informationsverfahren zuhanden einer bekannten erbberechtigten Person, wobei Letztere die anderen zu informieren hat. Gemäss Artikel 603 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) werden die Erben solidarisch für die Schulden des Erblassers haftbar. (Art. 12a Abs. 2)

Fechtet die Empfängerin oder der Empfänger des Briefs ihre oder seine Eigenschaft als erbberechtigte Person an, kann die AHV-Kasse ein formelles Gesuch an das zuständige Friedensgericht richten, um mindestens einen Namen einer bekannten erbberechtigten Person in Erfahrung zu bringen (Art. 12a Abs. 3).

Um bei jeder Rückerstattung eine vergleichbare Berechnungsgrundlage zur Hand zu haben und im Sinne der Gleichbehandlung beruht die Berechnungsgrundlage der mit dem EL-Vollzug betrauten Stelle auf der letzten Steuerveranlagung, welche die KSTV infolge des Todes der EL-beziehenden Person erstellt hat. Hat die Erbgemeinschaft die letzte Steuererklärung der EL-beziehenden Person nicht eingereicht, so erstellt die KSTV eine Veranlagung nach Ermessen, die der AHV-Kasse als Berechnungsgrundlage dienen wird. Artikel 12 Abs. 2 des aktuellen Gesetzes sieht bereits vor, dass die AHV-Kasse den Entscheid fällt.

Gemäss Artikel 13 Abs. 2^{bis} ELG-Ausführungsgesetz kann die AHV-Kasse durch ein Abrufverfahren bei der kantonalen Steuerverwaltung und den Gemeinden auf die einkommens- und vermögensrelevanten Daten zugreifen, die für die Berechnung des massgebenden Einkommens der Gesuchstellenden und der Anspruchsberechtigten nötig sind, in Wahrung der für den Datenschutz geltenden Vorschriften. Die AHV-Kasse kann diese Daten auch benutzen, um die Rückerstattung der Leistungen im Sinne von Artikel 16a ELG einzufordern.

3.2. Inkrafttreten (Art. 2)

Der Staatsrat sieht ein Inkrafttreten dieses Gesetzes auf den 1. Januar 2021 vor, also gleichzeitig mit dem Bundesrecht.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Reform auf Bundesebene bringt sowohl zusätzliche Ausgaben als auch Einsparungen. Insgesamt wird jedoch eine Senkung der EL-Ausgaben von 401 Millionen Franken im Jahr 2030 erwartet. Laut Hochrechnungen des Bundes werden für den Bund Mehrkosten von 28 Millionen Franken entstehen, für die Kantone Einsparungen von 429 Millionen Franken. Für den Kanton Freiburg rechnet man mit Einsparungen zwischen 9 und 10 Millionen Franken netto. Diese Einsparungen sind jedoch darauf zurückzuführen, dass die Dossiers vermehrt individuell bearbeitet werden, was wiederum bedeutet, dass das Personal aufgestockt werden muss. Um die Auswirkungen der EL-Reform zu bestimmen, wurde der Personalaufwand für den Kanton Freiburg analysiert; die Berechnungen ergaben, dass der administrative Aufwand um rund 25% ansteigen wird. Konkret sollen die Vollzeit-äquivalente, die direkt für die Bearbeitung der EL-Dossiers zuständig sind, per Ende 2021 schrittweise von derzeit 21 auf 26 angehoben werden. Dem ist anzufügen, dass das Personal der AHV-Kasse nicht zum Staatspersonal gezählt wird.

Der Freiburger Entwurf hat keine direkten finanziellen Auswirkungen, da es sich ausschliesslich um Verfahrensbestimmungen handelt.

4.2. Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden

Bis zum 31. Dezember 2021 sind die Gemeinden durch diese Gesetzesänderung nicht betroffen (vgl. Artikel 22 aktuelles Gesetz); bis dahin übernimmt der Staat sämtliche EL-Kosten.

4.3. Weitere Auswirkungen

Der Gesetzesentwurf ist mit der Kantonsverfassung und dem Bundesrecht vereinbar. Er ist auch mit dem Europarecht vereinbar.

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

Projet du 28.04.2020

Entwurf vom 28.04.2020

**Loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires
à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **841.3.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la modification du 22 mars 2019 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC);

Vu le message 2020-DSAS-29 du Conseil d'Etat du 28 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF 841.3.1 (Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-
vieillesse, survivants et invalidité, du 16.11.1965) est modifié comme il suit:

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes
über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen-
und Invalidenversicherung**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **841.3.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Änderung vom 22. März 2019 des Bundesgesetzes über
Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
(ELG);

gestützt auf die Botschaft 2020-DSAS-29 des Staatsrats vom 28. April 2020;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF 841.3.1 (Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-,
Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, vom 16.11.1965) wird wie folgt
geändert:

Préambule (modifié)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (ci-après: la loi fédérale) et ses dispositions d'exécution;

Vu la modification du... de la présente loi cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité et le message 2020-DSAS-29 du Conseil d'Etat du...;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 2 al. 1, al. 2 (nouveau)

¹ En vertu des compétences reconnues ou attribuées au canton par la législation fédérale, le Conseil d'Etat, par voie d'ordonnance:

- e) (*nouveau*) édicte la réglementation relative au remboursement des frais d'administration au sens de l'article 32 al. 2 de l'ordonnance fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité;
- f) (*nouveau*) peut déléguer à la Direction en charge des assurances sociales¹⁾ la fixation des modalités d'exécution de minime importance.

² Le Conseil d'Etat peut, en vertu de l'article 10 al. 1^{quinquies} de la loi fédérale, demander une réduction ou une augmentation de 10% au plus des montants maximaux reconnus au titre du loyer dans une commune.

Art. 12a (nouveau)

Restitution des prestations

¹ Au décès de la personne assurée, la Caisse AVS examine si sa fortune est manifestement inférieure ou supérieure à 40 000 francs, au sens de l'article 16a de la loi fédérale.

¹⁾ Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

Ingress (geändert)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (das Bundesgesetz) und die dazugehörigen Vollzugsbestimmungen;

gestützt auf die Änderung vom... dieses kantonalen Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-29 des Staatsrats vom...;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 (neu)

¹ Aufgrund der Zuständigkeiten, die dem Kanton durch die Bundesgesetzgebung zukommen, regelt der Staatsrat auf dem Verordnungsweg folgende Einzelheiten:

- e) (*neu*) Nach Artikel 32 Abs. 2 der Verordnung des Bundes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung erlässt er die Regelung über die Vergütung der Verwaltungskosten.
- f) (*neu*) Er kann der für die Sozialversicherungen zuständigen Direktion¹⁾ die Festsetzung der Ausführungsbestimmungen von geringfügiger Bedeutung übertragen.

² Nach Artikel 10 Abs. 1^{quinquies} des Bundesgesetzes kann der Staatsrat beantragen, die Höchstbeträge der anerkannten Mietkosten in einer Gemeinde um bis zu 10% zu senken oder zu erhöhen.

Art. 12a (neu)

Rückerstattung der Leistungen

¹ Die AHV-Kasse prüft im Sinne von Artikel 16a des Bundesgesetzes nach dem Tod der versicherten Person, ob das Vermögen offensichtlich über oder unter 40 000 Franken liegt.

¹⁾ Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

² La Caisse AVS informe l'un des héritiers de la communauté héréditaire de la clôture du dossier ou de l'ouverture de la procédure de restitution. Celui-là est tenu d'en aviser les autres héritiers.

³ En cas de contestation de la qualité d'héritier ou si aucun héritier n'est connu à la Caisse AVS, la Justice de paix compétente doit communiquer, sur demande, à la Caisse AVS les coordonnées d'un héritier connu.

Art. 13 al. 2^{bis} (modifié)

^{2bis} La Caisse AVS peut accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul du revenu déterminant des requérants, dans le respect des règles découlant de la protection des données. Elle peut également utiliser ces données pour réclamer la restitution des prestations au sens de l'article 16a de la loi fédérale.

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 Die AHV-Kasse informiert eine Person aus der Erbgemeinschaft über die Schliessung des Dossiers oder die Eröffnung des Rückerstattungsverfahrens. Die Person muss die anderen Erbberechtigten darüber informieren.

³ Im Falle einer Anfechtung der Eigenschaft als Erbin oder Erbe oder wenn der AHV-Kasse keine Erbberechtigten bekannt sind, muss das zuständige Friedensgericht der AHV-Kasse auf Gesuch die Kontaktdaten einer bekannten erbberechtigten Person mitteilen.

Art. 13 Abs. 2^{bis} (geändert)

^{2bis} Die AHV-Kasse kann mit einem Abrufverfahren auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zugreifen, die für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens des Gesuchstellers erforderlich sind; dabei hält sie sich an die Regeln des Datenschutzes. Sie kann diese Daten auch benutzen, um im Sinne von Artikel 16a des Bundesgesetzes die Rückerstattung der Leistungen einzufordern.

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

2020-DSAS-29

Projet de loi :
Modification de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-016

Présidence : Bernadette Mäder-Brühlhart

Membres : Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Bertrand Gaillard, Giovanna Garghentini Python, Ursula Krattinger-Jutzet, Anne Meyer Loetscher, Bertrand Morel, Elias Moussa, Peter Wüthrich, Markus Zosso

Entrée en matière

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

Vote final

Par 10 voix contre 0 et 0 abstention (un membre absent), 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 31 août 2020

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSAS-29

Gesetzsentwurf:
Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-016

Präsidium : Bernadette Mäder-Brühlhart

Mitglieder : Antoinette Badoud, Jean Bertschi, Bertrand Gaillard, Giovanna Garghentini Python, Ursula Krattinger-Jutzet, Anne Meyer Loetscher, Bertrand Morel, Elias Moussa, Peter Wüthrich, Markus Zosso

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (ein Mitglied war abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzsentwurf 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 31. August 2020



Message 2020-DSAS-61

21 avril 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant les projets de décrets portant dépôt à l'Assemblée fédérale

- > de l'initiative cantonale «Plus de force aux cantons»,
- > de l'initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates»,
- > de l'initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts»

1. Introduction

Par le présent message, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil pour examen et adoption trois projets d'initiatives cantonales par lesquelles le canton de Fribourg demande autant de modifications de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie du 26 septembre 2014 (LSAMal). Les initiatives visent toutes trois à assurer une meilleure adéquation des primes d'assurance-maladie par rapport aux coûts des prestations qu'elles couvrent. Initiées par le canton du Tessin, plusieurs autres cantons ont adopté ou sont en train d'adopter le dépôt d'initiatives similaires.

En résumé, la première initiative a pour but de rétablir la capacité des cantons à s'exprimer de manière pertinente, sur la base d'informations complètes, au sujet des propositions de primes des assureurs pour leur territoire. La deuxième définit un seuil au-delà duquel les réserves sont à considérer comme excessives et obligerait ainsi les assureurs à les restituer. La troisième vise la compensation systématique des primes payées en trop si des conditions précises sont remplies.

2. Commentaires

2.1. Initiative cantonale «Plus de force aux cantons»

Le rôle des cantons dans la procédure d'approbation des primes, déjà peu consistant du fait de sa seule faculté de donner un avis à l'autorité de surveillance, a été de plus en plus fortement limité. En effet, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a décidé de ne plus fournir aux cantons, dès 2019 et aux fins de leur analyse, les données concernant les primes. L'OFSP justifie son attitude restrictive précisément par la formulation actuelle de l'art. 16 al. 6 LSAMal, qui limite l'avis cantonal à l'aspect des coûts.

Sur la base d'informations partielles concernant les coûts et les primes, il est impossible pour les cantons de formuler des observations pertinentes et fortes afin d'appuyer l'autorité de surveillance dans la tâche qu'elle est appelée à mener, c'est-à-dire approuver les primes d'assurance-maladie.

Les cantons sont en effet fermement convaincus que l'analyse des coûts est indissociable d'une évaluation des primes, car elle en est la conséquence directe et représente l'élément clé des dépenses de santé pour les citoyens et citoyennes. Cette évaluation des primes proposées par les différents assureurs est justement la véritable valeur ajoutée de l'avis cantonal. Le canton, après avoir évalué les coûts globaux et ceux de chacune des caisses, indique les propositions de prime qu'il estime plausibles et celles qui sont trop élevées ou trop basses, il en explique les raisons et recommande des correctifs.

De manière plus générale, le canton du Fribourg, qui a développé des compétences en la matière au fil des années, estime que le rôle de surveillance assumé, maintenu et même renforcé des cantons est d'une importance capitale. L'assurance-maladie sociale s'insère dans le domaine de l'économie publique, un contrôle démocratique est impératif non seulement de la part de la Confédération, mais aussi des cantons. Ce sont en effet ces derniers qui connaissent le mieux leur réalité en matière de santé. Ils disposent de compétences importantes et ils assument la responsabilité et les coûts de la garantie des soins à leur population, à laquelle ils doivent rendre des comptes.

La présente modification vise à rétablir le libellé des anciens articles 61 alinéa 5 et 21a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) qui ont été abrogés avec la mise en vigueur de la LSAMal.

2.2. Initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates»

Dès 2012, les réserves légales, dont les assureurs-maladie doivent disposer pour garantir la solvabilité et donc la solidité du système d'assurance obligatoire, sont déterminées par une nouvelle méthode qui tient compte des risques pris par les caisses. Les réserves ne sont donc plus calculées simplement par rapport au pourcentage des primes encaissées selon l'effectif des assuré-e-s. La nouvelle méthode a été introduite, car réputée plus précise et restrictive que la précédente.

L'exigence de réserves légales est indiscutable. Néanmoins, l'accumulation de celles-ci à l'excès par les assureurs va à l'encontre d'une évolution plus modérée des primes. Selon les données provisoires de l'OFSP, dès le 1^{er} janvier 2019 le niveau global des réserves en Suisse s'élève à plus du double de la limite légale et les caisses sont nombreuses à avoir un taux de solvabilité élevé (rapport entre réserves disponibles et réserves légales): dans les douze premières caisses en termes de réserves légales, 5 ont une couverture de plus de 200%, 6 de plus de 150% et 1 de plus de 125%.

C'est la LSAMal même qui, à l'art. 16, introduit le concept de réserves excessives, sans pour autant indiquer un seuil concret. Même l'ordonnance a renoncé à le spécifier, bien que l'art. 26 de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (OSAMal) accorde la possibilité aux assureurs de réduire leurs réserves quand celles-ci risquent de devenir excessives.

Il s'agit justement de préciser ce seuil avec l'ajout du présent alinéa 3 à l'art. 14. Par ailleurs, si ce seuil était dépassé, le remboursement aux assuré-e-s serait obligatoire, ce qui permettrait d'alléger le coût excessif des primes assumé dans le passé par ces derniers. Le taux de 150% est cohérent avec ce qui a déjà été indiqué par l'OFSP en 2017 à l'occasion de l'autorisation de la restitution des réserves de la part d'un assureur.

2.3. Initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts»

Avec l'entrée en vigueur de la LSAMal en 2016, l'asymétrie d'intervention de l'autorité de surveillance (l'OFSP) dans la procédure d'approbation des primes d'assurance-maladie a été corrigée. Jusqu'alors, elle pouvait exclusivement revoir à la hausse des primes considérées comme insuffisantes pour couvrir les coûts, mais elle ne pouvait pas intervenir sur les propositions manifestement trop élevées.

Par les articles 16 et 17 LSAMal, l'OFSP peut notamment ne pas approuver des propositions de prime surestimées déjà dans les coûts prévisionnels (art. 16) ou procéder à une correction à posteriori des primes surestimées, au moyen d'un remboursement aux assuré-e-s au cours de l'année suivante (art. 17). S'il est reconnu qu'il est plus difficile de mettre en œuvre la première opération, car elle se fonde sur des données prévisionnelles et donc discutables, il est cependant préconisé d'appliquer systématiquement à posteriori la correction des primes fondée sur des données sûres.

Malheureusement, la formulation de l'art. 17 al. 1 LSAMal a un caractère non contraignant, raison pour laquelle il est rarement appliqué en réalité. En effet, pour procéder à une compensation, il faut d'un côté que les primes soient nettement supérieures aux coûts, sans pour autant définir quand cela se vérifie et, d'un autre côté, il est nécessaire que

l'assureur ait la volonté d'opérer dans ce sens. La loi laisse en effet pleine compétence et liberté à ce dernier de prendre ses propres décisions dans ce domaine.

Avec la présente modification, une correction a posteriori des primes encaissées en trop vise à être rendue systématique et donc bien plus efficace, surtout en faveur des assuré-e-s, mais elle vise aussi à garantir une participation équitable des cantons à la constitution des réserves nationales de chaque caisse. Il convient de rappeler que les premières formulations de l'article en question proposaient déjà une version plus forte, similaire à celle demandée à présent. Elle a ensuite malheureusement été modifiée et rendue moins contraignante durant la procédure parlementaire d'élaboration de la loi.

3. Conclusion

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie, certaines distorsions et lacunes de celle-ci semblent évidentes et ne permettent pas, dans un système déjà complexe de détermination des primes d'assurance-maladie, de fonctionner au mieux. Il est indispensable d'intégrer les cantons dans la procédure d'approbation des primes d'assurance-maladie, tant en raison de leur compétence et de leur connaissance de la réalité du terrain que de l'obligation d'information envers la population. En même temps, les primes doivent être mieux adaptées aux coûts, ne serait-ce que pour la charge importante qu'elles représentent sur les revenus des citoyens, afin de diminuer l'accumulation de réserves excessives, sur lesquelles une action décisive et rapide est également nécessaire.

En ce sens, le Conseil d'État soumet au Grand Conseil les trois présentes initiatives cantonales. Le moment adéquat pour le transfert de ces initiatives aux autorités fédérales devra dans la mesure du possible être fixé en coordination avec les autres cantons ayant entrepris une démarche similaire.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter les présents décrets.



Botschaft 2020-DSAS-61

21. April 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zu den Dekretsentwürfen über die Einreichung bei der Bundesversammlung

- > der Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht»,
- > der Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven»,
- > der Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»

1. Einleitung

Mit dieser Botschaft unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat zur Prüfung und Annahme drei Standesinitiativen, in denen der Kanton Freiburg drei Änderungen des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG) verlangt. Alle drei Initiativen zielen auf angemessenere Krankenversicherungsprämien im Vergleich zu den Kosten der Leistungen ab, die sie abdecken. Ausgehend vom Kanton Tessin haben mehrere andere Kantone beschlossen oder sind daran zu beschliessen, gleichlautende Initiativen einzureichen.

Zusammengefasst will die erste Initiative den Kantonen wieder ermöglichen, sich treffend und abgestützt auf vollständige Informationen zu den von den Versicherern für ihr Gebiet vorgeschlagenen Prämientarifen zu äussern. Die zweite Initiative legt eine Schwelle fest, ab welcher Reserven als übermässig gelten und von den Versicherern abzubauen sind. Die dritte Initiative bezweckt eine systematische Korrektur zu hoher Prämieinnahmen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

2. Erläuterungen

2.1. Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht»

Im Genehmigungsverfahren der Prämien haben die Kantone lediglich die Möglichkeit, vor der Genehmigung des Prämientarifs gegenüber der Aufsichtsbehörde Stellung zu nehmen. Diese ohnehin bereits sehr kleine Rolle wurde im Laufe der Zeit immer stärker eingeschränkt. Zudem hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) beschlossen, den Kantonen ab 2019 für Analysezwecke keine Daten zu den Prämien mehr zu übermitteln. Das BAG rechtfertigt seine restriktive Haltung genau durch den aktuellen Wortlaut von Artikel 16 Abs. 6 KVAG, der die kantonale Meinung zum Kostenaspekt einschränkt.

Für die Kantone ist es unmöglich, basierend auf partiellen Informationen zu Kosten und Prämien treffende und aussa-

gekräftigte Beobachtungen zu formulieren und die Aufsichtsbehörde in ihrer Aufgabe, der Genehmigung der Krankenversicherungsprämien, zu unterstützen.

Die Kantone sind der festen Überzeugung, dass Kostenanalyse und Prämienbeurteilung untrennbar verbunden sind und letztere als direkte Folge das Schlüsselement der Gesundheitsausgaben der Bürgerinnen und Bürger darstellt. Eine solche Prämienbeurteilung wird von verschiedenen Krankenversicherern vorgeschlagen und bildet den wahren Mehrwert der kantonalen Stellungnahmen. Nach Beurteilung der Gesamtkosten und der Kosten jedes Krankenversicherers bezeichnet der Kanton die Prämien, die er für plausibel, zu hoch oder zu tief hält, erklärt die Gründe dafür und empfiehlt Korrekturen.

Allgemeiner formuliert: Gemäss dem Kanton Freiburg, der über die Jahre Kompetenzen in diesem Bereich entwickelt hat, ist die von den Kantonen übernommene, aufrechterhaltene und gar verstärkte Aufsichtsrolle sehr wichtig. Da die Krankenversicherung zur Volkswirtschaft gehört, ist eine demokratische Kontrolle unabdingbar, und zwar nicht nur seitens Bund, sondern auch seitens der Kantone. Denn sie kennen ihre Realitäten im Gesundheitsbereich am besten; sie verfügen über wichtige Kompetenzen, tragen die Verantwortung und die Kosten für die Sicherstellung der Versorgung ihrer Bevölkerung, der sie Rechenschaft schuldig sind.

Die vorliegende Änderung bezweckt die Wiederherstellung des Wortlauts der ehemaligen Artikel 61 Abs. 5 und Artikel 21a Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG), die mit dem Inkrafttreten des KVAG aufgehoben wurden.

2.2. Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven»

Seit 2012 werden die gesetzlichen Mindestreserven der Krankenversicherer, die ihre finanziellen Verpflichtungen und damit die Stabilität des Systems der obligatorischen Krankenpflegeversicherung garantieren, nach einer neuen Methode basierend auf den Risiken der Krankenversicherer berechnet. Die Reserven werden also nicht mehr nur in Prozent des

Prämienvolumens nach Versichertenbestand festgelegt. Die neue Methode wurde eingeführt, da sie als genauer und restriktiver als die frühere Methode gilt.

Das Erfordernis einer gesetzlichen Reserve ist unbestreitbar. Dennoch wirkt eine übermässige Anhäufung von Reserven einer moderaten Prämienentwicklung entgegen. Gemäss provisorischen Daten des BAG beläuft sich die Gesamthöhe der Reserven in der Schweiz seit 1. Januar 2019 auf mehr als das Doppelte der gesetzlichen Schwelle, viele Krankenversicherer haben eine erhöhte SST-Quote (Verhältnis zwischen verfügbaren und gesetzlichen Reserven). Von den zwölf Krankenversicherern mit den höchsten gesetzlichen Reserven haben fünf eine Deckung von über 200%, sechs von über 150% und einer von über 125%.

Das KVAG selbst hat in Artikel 16 das Konzept der übermässigen Reserven eingeführt, jedoch ohne Angabe einer konkreten Schwelle. Nicht einmal die Verordnung legt eine Schwelle fest, obwohl Artikel 26 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAV) den Versicherern die Möglichkeit einräumt, Reserven abzubauen, sollten diese übermässig werden.

Mit dem neuen Absatz 3 von Artikel 14 wird diese Schwelle präzisiert. Ist die Schwelle einmal überschritten, wäre die Rückzahlung an die Versicherten obligatorisch, was die übermässige Prämienlast der Versicherten in der Vergangenheit mildern würde. Die Schwelle von 150% steht im Einklang mit den Angaben des BAG aus dem Jahr 2017, als ein Versicherer die Genehmigung zur Rückzahlung von Reserven erhalten hat.

2.3. Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»

Mit Inkrafttreten des KVAG im Jahr 2016 wurde die Asymmetrie bei der Intervention der Aufsichtsbehörde (BAG) im Genehmigungsverfahren der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung korrigiert. Vorher konnte das BAG nur bei als zur Kostendeckung ungenügend erachteten Prämien einschreiten, nicht aber bei offensichtlich zu hohen Prämientarifen.

Durch Artikel 16 und 17 KVAG kann das BAG die Genehmigung von als zu hoch eingeschätzten Prämientarifen verweigern, wenn diese unangemessen hoch über den Kosten liegen (Art. 16), oder im Folgejahr einen Prämienausgleich durch Rückzahlung an die Versicherten durchführen (Art. 17). Klarerweise ist die erste Operation schwieriger umzusetzen, da sie auf prognostizierten und damit diskutablen Daten basiert. Umso wichtiger ist es, die zweite, auf erwiesenen Daten basierende Prämienkorrektur, systematisch anzuwenden.

Leider hat die Formulierung von Artikel 17 Abs. 1 KVAG einen nicht zwingenden Charakter, wodurch er in Wirklich-

keit nur selten Anwendung findet. Für einen Prämienausgleich müssen einerseits die Prämieinnahmen eines Versicherers in einem Kanton in einem Jahr deutlich über den kumulierten Kosten liegen, wobei nicht genau definiert wird, wann dies zutrifft, andererseits muss der Versicherer dazu gewillt sein, in diesem Sinne zu handeln. In der Tat gibt das Gesetz den Versicherern volle Verantwortung und Freiheit bei ihren Entscheidungen in diesem Bereich.

Die vorgeschlagene Änderung bezweckt eine systematische und damit effizientere Korrektur zu hoher Prämieinnahmen, vor allem zugunsten der Versicherten, und eine garantiert ausgeglichene Beteiligung der Kantone bei der Bildung der schweizweiten Reserven aller Krankenversicherer. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass es für besagten Artikel bereits zwingendere Formulierungen gab, die der verlangten Änderung glichen. Doch leider wurde der Wortlaut während der Gesetzesarbeitung im parlamentarischen Verfahren geändert und weniger einschränkend formuliert.

3. Schlussfolgerung

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes gibt es offensichtlich gewisse Missverhältnisse und Lücken, die verhindern, dass das ohnehin komplexe System zur Festlegung der Krankenversicherungsprämien optimal funktioniert. Es ist deshalb unumgänglich, dass die die Kantone im Verfahren zur Genehmigung der Krankenversicherungsprämien mitreden können, dies sowohl hinsichtlich ihrer Kompetenzen und Kenntnisse der Realitäten vor Ort, als auch ihrer Informationspflicht gegenüber der Bevölkerung. Gleichzeitig müssen die Prämien den Kosten bestmöglich entsprechen – sei es nur schon angesichts der grossen finanziellen Last für die Bürgerinnen und Bürger –, um die übermässige Anhäufung von Reserven durch entschlossenes und rasches Handeln zu vermeiden.

In diesem Sinn unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat die vorliegenden drei Standesinitiativen. Der passende Zeitpunkt für die Weiterleitung der Initiativen an die Bundesbehörden soll wenn möglich mit den anderen Kantonen, welche gleiche Schritte eingeleitet haben, festgelegt werden.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die vorliegenden Dekrete anzunehmen.

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale
(Pour plus de force aux cantons)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DSAS-61 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative
bei der Bundesversammlung
(Den Kantonen mehr Mitspracherecht)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-61 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—
Les Autorités fédérales sont invitées à modifier l'article 16 al. 6 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal; RS 832.12) comme il suit:

Avant l'approbation des tarifs, les cantons peuvent donner leur avis aux assureurs et à l'autorité de surveillance sur l'évaluation des coûts et sur les tarifs de primes prévues pour leur territoire, à la condition que ces échanges ne prolongent pas la procédure d'approbation. Les cantons peuvent obtenir les informations nécessaires auprès des assureurs et de l'autorité de surveillance. Ces informations ne peuvent être ni rendues publiques ni transmises à des tiers.

—
Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

—
Die Bundesbehörden werden eingeladen, Artikel 16 Abs. 6 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG; SR 832.12) wie folgt zu ändern:

Vor der Genehmigung des Prämientarifs können die Kantone zu den für ihren Kanton geschätzten Kosten und den vorgesehenen Prämientarifen gegenüber den Versicherern und der Aufsichtsbehörde Stellung nehmen; das Genehmigungsverfahren darf dadurch nicht verzögert werden. Die Kantone können bei den Versicherern und der Aufsichtsbehörde die dazu benötigten Informationen einholen. Diese Informationen dürfen weder veröffentlicht noch weitergeleitet werden.

—
Art. 2

¹ Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale
(Pour des réserves justes et adéquates)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DSAS-61 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative
bei der Bundesversammlung
(Für gerechte und angemessene Reserven)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-61 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—
Les Autorités fédérales sont invitées à compléter l'article 14 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal; RS 832.12) avec un alinéa 3 dont la teneur serait la suivante:

Les réserves d'un assureur sont considérées comme excessives lorsqu'elles dépassent 150% de la limite légale. En présence de réserves excessives, l'assureur est tenu d'opérer une réduction des réserves jusqu'à atteindre ce seuil.

—

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

—
Die Bundesbehörden werden eingeladen, Artikel 14 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG; SR 832.12) um einen dritten Absatz mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:

Die Reserven eines Versicherers gelten als übermässig, wenn sie 150% der gesetzlichen Grenze überschreiten. Bei übermässigen Reserven ist der Versicherer verpflichtet, die Reserven bis zu diesem Schwellenwert abzubauen.

—

Art. 2

¹ Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale
(Pour des primes conformes aux coûts)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu le message 2020-DSAS-61 du Conseil d'Etat du 21 avril 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

Art. 1

¹ S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative
bei der Bundesversammlung
(Für kostengerechte Prämien)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-61 des Staatsrats vom 21. April 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—
Les Autorités fédérales sont invitées à modifier l'article 17 al. 1 de la loi fédérale du 26 septembre 2014 concernant la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal; RS 832.12) comme il suit:

Si, dans un canton, les primes encaissées par un assureur pour une année donnée sont plus élevées que les coûts cumulés dans ce canton-là, l'assureur est tenu, dans le canton concerné, de procéder à une compensation des primes l'année suivante. Le montant de la compensation doit être clairement indiqué et motivé par l'assureur dans la demande d'approbation. Celle-ci doit être déposée auprès de l'autorité de surveillance au plus tard à la fin du mois de juin de l'année suivante.

—
Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

—
Die Bundesbehörden werden eingeladen, Artikel 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (KVAG; SR 832.12) wie folgt zu ändern:

Lagen die Prämieinnahmen eines Versicherers in einem Kanton in einem Jahr über den kumulierten Kosten in diesem Kanton, so muss der Versicherer im betreffenden Kanton im Folgejahr einen Prämienausgleich machen. Die Höhe des entsprechenden Ausgleichs ist durch den Versicherer im Genehmigungsantrag klar auszuweisen und zu begründen. Der Antrag ist bis Ende Juni des Folgejahres bei der Aufsichtsbehörde einzureichen.

—
Art. 2

¹ Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSAS-61

Projets de décrets :
Dépôt à l'Assemblée fédérale de l'initiative cantonale «Plus de force aux cantons», de l'initiative cantonale «Pour des réserves justes et adéquates» et de l'initiative cantonale «Pour des primes conformes aux coûts»

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-021

Présidence : Philippe Demierre

Membres : Christel Berset, Solange Berset, Sylvie Bonvin-Sansonens, Marc-Antoine Gamba, Savio Michellod, Pascal Moënnat, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ces projets de décrets.

Vote final

Par 8 voix contre 0 et 0 abstention (3 membres excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ces projets de décrets selon la proposition 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 02 septembre 2020

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSAS-61

Dekretsentwürfe :
Einreichung bei der Bundesversammlung der Standesinitiative «Den Kantonen mehr Mitspracherecht», der Standesinitiative «Für gerechte und angemessene Reserven» und der Standesinitiative «Für kostengerechte Prämien»

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-021

Präsidium : Philippe Demierre

Mitglieder : Christel Berset, Solange Berset, Sylvie Bonvin-Sansonens, Marc-Antoine Gamba, Savio Michellod, Pascal Moënnat, Nicolas Repond, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Michel Zadory

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diese Dekretsentwürfe einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 8 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat einstimmig, diese Dekretsentwürfe 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 02. september 2020



Message 2020-DSAS-71

16 juin 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)

1. Introduction

Par motion déposée et développée le 20 juin 2018 (2018-GC-97), les député-e-s Antoinette de Weck et Marc-Antoine Gamba ont demandé au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Confédération pour exiger de modifier la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) en y intégrant les instruments nécessaires à la prise en charge des prestations globales d'un groupe de professionnel-le-s de santé en faveur d'un groupe de patients ou patientes, démontrant une réelle plus-value, tant en termes économiques que sous l'angle de l'amélioration de la qualité des soins.

Appuyés par 58 cosignataires, les auteurs de la motion ont dénoncé l'attitude des assureurs-maladie qui ont abandonné, au 1^{er} juillet 2018, le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique, modèle fondé sur des collaborations interprofessionnelles entre pharmaciens ou pharmaciennes, médecins et infirmiers ou infirmières, à l'avantage évident des résidents et résidentes des EMS fribourgeois. Ce alors qu'après 15 ans de pratique de ces professionnel-le-s fribourgeois précurseurs dans ce domaine, les coûts de prise en charge des thérapies médicamenteuses étaient les plus bas de Suisse et l'augmentation de la qualité des traitements était largement reconnue.

Constatant que le cadre législatif sur le plan fédéral (art. 4a al. 2 OPAS, notamment) était insuffisant du fait de son caractère potestatif, les auteurs de la motion estimaient, au vu de la nécessité de soutenir des projets réduisant les coûts de santé et la volonté du Conseil fédéral d'ouvrir des portes à l'expérimentation de modèles innovants, qu'il était temps de faire évoluer la LAMal pour soutenir le travail de collaboration de groupes de professionnel-le-s en faveur de patients et patientes, apportant qualité et économie, comme par exemple le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS.

La motion a été prise en considération par le Grand Conseil le 28 mars 2019, contre l'avis du Conseil d'Etat qui, tout en partageant entièrement les préoccupations des auteurs de la motion, a estimé que le nouvel article expérimental de la LAMal proposé par le Conseil fédéral dans le cadre d'une procédure de consultation allait dans le droit sens de la motion, qui était devenue dès lors sans objet.

2. Commentaire

En 2002, une convention tarifaire cantonale négociée entre l'Association Fribourgeoise des Institutions pour Personnes Agées (AFIPA) et santésuisse, avec la participation de la Société des pharmaciens du canton de Fribourg, a été introduite pour assurer le financement des médicaments et du matériel LiMA dans les EMS du canton de Fribourg.

Ce modèle, basé sur un système forfaitaire, encadré par un cahier des charges pour le pharmacien ou la pharmacienne responsable et un organe de monitoring, permettait une optimisation de la prise en charge médico-thérapeutique et de ses coûts grâce à la collaboration interprofessionnelle active autour de la médication du résident ou de la résidente en EMS. En conséquence, le système assurait non seulement une médication adaptée et économiquement stable, mais aussi une réduction du gaspillage en médicaments et autres matériels de soins.

Suite à une modification de l'ordonnance fédérale sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie (OCOR), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018, le coût des médicaments au cours de l'année précédente doit être pris en compte dans la compensation des risques en tant que nouvel indicateur de morbidité. Selon les assureurs, ce nouveau critère est incompatible avec le système forfaitaire fribourgeois. Malgré les efforts fournis par les initiateurs du système forfaitaire, permettant sa conciliation avec les nouvelles exigences de la OCOR, les assureurs n'ont montré aucune volonté de trouver une solution et ont ainsi condamné un système innovateur fonctionnant à merveille et permettant des économies importantes de plus de 3 millions de francs par année.

Le système forfaitaire fribourgeois a été l'objet d'une interpellation (18.3542) déposée par l'ancien Conseiller aux Etats Beat Vonlanthen le 14 juin 2018. Dans sa prise de position du 18 septembre 2018, le Conseil fédéral a estimé que la compensation des risques n'exclut pas une rémunération forfaitaire de médicaments, pour autant que les partenaires tarifaires (EMS et assureurs) trouvent une solution respectant le cadre légal. Or, une telle solution – consistant à adapter le système informatique afin de faire cohabiter les exigences de la nouvelle réglementation et le système forfaitaire – a été élaborée

et présentée aux partenaires en mai 2018 déjà. Cette solution a toutefois été balayée par les assureurs sans motifs valables.

Plusieurs tables rondes ont été convoquées par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour trouver une telle solution avec les parties concernées, la dernière datant du 17 octobre 2019. Aujourd'hui, force est de constater que toute proposition se heurte à la fois à la position des assureurs et du DFI, tous deux insistant sur l'application de l'OCoR pour tout assuré et toute assurée y compris celles et ceux résidant en institution.

L'intérêt de chacun et chacune à trouver des solutions de contrôle des coûts des médicaments en EMS a toutefois été relevé. Un modèle répondant aux exigences légales, actuellement en développement au Tessin et soutenu par les assureurs et le DFI, a été présenté lors de la dernière table ronde. Bien que ce modèle soit intéressant, il nécessite un nouvel investissement non négligeable et non souhaité par les partenaires fribourgeois, sachant qu'un savoir-faire efficient existait déjà avec le modèle forfaitaire abandonné.

En résumé, le système forfaitaire de financement des coûts de médicaments nécessaires aux résidents et résidentes des EMS dans le canton de Fribourg a fait ses preuves pendant 15 ans. Il a permis d'atteindre des objectifs de simplification administrative et de responsabilisation financière des acteurs. Il s'est montré sûr, approprié et économique; ainsi les économies réalisées se montaient à plus de trois millions de francs par année. Les mesures de régulation en place ont permis d'éviter toute sélection des risques, dans le respect des principes de transparence, de solidarité entre EMS et d'incitation positive à la performance.

Le canton de Fribourg relève que dans une période où toutes les possibilités d'économies sont recherchées pour enrayer l'augmentation des coûts de la santé, l'abandon du système de facturation des médicaments par forfait est un non-sens difficilement explicable aux assuré-e-s qui paient des primes d'assurance dont le montant est chaque année plus élevé.

3. Conclusion

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de décret.



Botschaft 2020-DSAS-71

16. Juni 2020

des Staatsrates an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)

1. Einführung

Mit ihrer am 20. Juni 2018 eingereichten und begründeten Motion (2018-GC-97) ersuchten Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Marc-Antoine Gamba den Staatsrat, vom Bund zu verlangen, im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) die erforderlichen Instrumente für die Vergütung umfassender Leistungen von Gesundheitsfachpersonengruppen zugunsten von Patientengruppen vorzusehen, die sowohl in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit als auch auf die Verbesserung der Pflegequalität einen tatsächlichen Mehrwert darstellen.

Unterstützt von 58 Mitunterzeichnenden prangerten die Urheberin und der Urheber der Motion die Haltung der Krankenversicherer an; letztere haben am 1. Juli 2018 das Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung abgeschafft, ein Modell, das auf berufsübergreifenden Zusammenarbeiten zwischen Apothekerinnen und Apothekern, Ärztinnen und Ärzten sowie Pflegefachpersonen beruhte, zum eindeutigen Vorteil der Bewohnerinnen und Bewohner der Freiburger Pflegeheime. Dies nachdem die Freiburger Fachpersonen 15 Jahre lang eine Vorreiterrolle in diesem Bereich gespielt hatten, die Kosten für die Übernahme der medikamentösen Therapien so tief wie nirgendwo sonst in der Schweiz waren und der Qualitätsanstieg bei den Behandlungen breit anerkannt war.

Die Urheber der Motion hielten fest, dass der gesetzliche Rahmen auf Bundesebene (namentlich Art. 4a Abs. 2 KLV) aufgrund der Kann-Formulierungen unzureichend ist. Sie kamen zum Schluss, dass es – angesichts der Notwendigkeit, Projekte zur Senkung der Gesundheitskosten zu unterstützen, und angesichts des Willens des Bundesrates, das Experimentieren mit innovativen Modellen zu ermöglichen – an der Zeit ist, das KVG dahingehend zu ändern, dass Zusammenarbeitsprojekte von Fachpersonengruppen unterstützt werden können, die sowohl den Patientinnen und Patienten als auch der Qualität und der Wirtschaftlichkeit zuteilkommen, wie z. B. das in den letzten Jahren angewandte Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen.

Die Motion wurde vom Grossen Rat am 28. März 2019 erheblich erklärt – entgegen der Meinung des Staatsrats, der die Anliegen der Motionärin und des Motionärs zwar vollumfänglich teilte, jedoch der Ansicht war, dass der vom Bundesrat im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens vorgeschlagene Experimentierartikel genau das gleiche Ziel verfolge und die Motion somit gegenstandslos geworden sei.

2. Erläuterung

Im Jahr 2002 wurde eine Tarifvereinbarung eingeführt, die zwischen dem Verband Freiburgerischer Alterseinrichtungen (VFA) und *santésuisse* ausgehandelt worden war, unter Mitwirkung des Apothekerverbands des Kantons Freiburg; Zweck der Vereinbarung war es, die Finanzierung der Arzneimittel und des MiGeL-Materials in den Pflegeheimen des Kantons Freiburg sicherzustellen.

Dieses Modell, das auf einem System der pauschalen Vergütung beruhte und ein Pflichtenheft für den verantwortlichen Apotheker oder die verantwortliche Apothekerin sowie eine Monitoring-Stelle umfasste, ermöglichte dank einer aktiven berufsübergreifenden Zusammenarbeit bei der Medikation der Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner eine Optimierung der medizinisch-therapeutischen Betreuung und ihrer Kosten. Somit ermöglichte das System nicht nur eine angepasste und wirtschaftlich stabile Medikation, sondern auch eine geringere Arzneimittel- und Pflegematerialverschwendung.

Infolge der am 1. Juli 2018 in Kraft getretenen Änderung der Verordnung über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung (VORA) müssen die Arzneimittelkosten im Vorjahr beim Risikoausgleich als neuer Indikator der Morbidität berücksichtigt werden. Laut den Versicherern lässt sich dieses neue Kriterium nicht mit dem Freiburger Modell vereinbaren. Trotz Bemühungen der Initiantinnen und Initianten des Systems der pauschalen Vergütung, die eine Vereinbarkeit mit den neuen Anforderungen der VORA erlaubt hätten, haben die Versicherer keinerlei Willen gezeigt, eine Lösung zu finden. Dadurch haben sie ein innovatives und einwandfrei funktionierendes System, das erhebliche Einsparungen

von über drei Millionen Franken pro Jahr ermöglicht hat, einfach so über Bord geworfen.

Am 14. Juni 2018 war das Freiburger Modell Gegenstand einer Interpellation (18.3542) von Ständerat Beat Vonlanthen. In seiner Stellungnahme vom 18. September 2018 hatte der Bundesrat geschrieben, dass der Risikoausgleich eine Pauschalvergütung von Arzneimitteln nicht ausschliesst, sofern die Tarifpartner (Heime und Versicherer) im Rahmen der gesetzlichen Lage eine Lösung finden können. Eine solche Lösung (Anpassung des EDV-Systems, sodass die Anforderungen der neuen Gesetzesregelung neben dem Pauschal-system bestehen können) war allerdings bereits im Mai 2018 ausgearbeitet und den Partnerinnen und Partnern präsentiert worden, von den Versicherern jedoch ohne triftigen Grund vom Tisch gefegt worden.

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat mehrere Runde Tische einberufen, um mit den Betroffenen eine Lösung zu finden, der letzte fand am 17. Oktober 2019 statt. Heute muss festgestellt werden, dass jeder Vorschlag sowohl bei den Versicherern als auch beim EDI auf Granit beisst, da beide auf die Anwendung der VORA pochen, und zwar für alle Versicherten, auch für diejenigen, die in einer Einrichtung wohnen.

Immerhin wurde dabei betont, dass es im Interesse aller wäre, Lösungen für die Eindämmung der Arzneimittelkosten in den Pflegeheimen zu finden. Am letzten Runden Tisch wurde ein Modell vorgestellt, das derzeit im Kanton Tessin erarbeitet wird; es entspricht den gesetzlichen Anforderungen und stösst sowohl bei den Versicherern als auch beim EDI auf Anklang. Dieses Modell ist zwar interessant, erfordert jedoch eine nicht unerhebliche Investition, die von den Freiburger Partnerinnen und Partnern im Wissen darum abgelehnt wird, dass mit dem abgeschafften Freiburger Modell bereits ein effizientes System existieren würde.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich das System der pauschalen Abrechnung der Medikamente für Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime des Kantons Freiburg 15 Jahre lang bewährt hat. Mit ihm wurden die administrativen Vorgänge vereinfacht und die Akteurinnen und Akteure auch in finanzieller Hinsicht in die Pflicht genommen. Es hat sich nicht nur als sicher, sondern auch als zweckmässig und wirtschaftlich erwiesen: Pro Jahr konnten über drei Millionen Franken eingespart werden. Mit den regulativen Massnahmen konnten ausserdem jegliche Risikoselektion verhindert und gleichzeitig die Grundsätze der Transparenz, der Solidarität unter den Pflegeheimen und der positiven Leistungsanreize gewahrt werden.

Die Abschaffung des Systems der pauschalen Abrechnung der Medikamente ist in den Augen des Kantons Freiburg ein Nonsens, der sich den Versicherten, die jedes Jahr höhere Prämien zahlen müssen, nur schwer erklären lässt, vor allem in

einer Zeit, wo alles Mögliche versucht wird, um den Anstieg der Gesundheitskosten zu bremsen.

3. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ersucht Sie abschliessend, den vorliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

**Décret portant dépôt d'une initiative cantonale
à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance
pharmaceutique dans les EMS)**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.);

Vu l'article 105 al. 1 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. cant.);

Vu l'article 69 al. 1 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC);

Vu la motion 2018-GC-97 de Weck Antoinette/Gamba Marc-Antoine intitulée «Demande d'intervention du Conseil d'Etat auprès de la Confédération pour soutenir le travail de collaboration de groupes de professionnels en faveur de patients, apportant qualité et économie, comme par exemple le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS appliqué ces dernières années»;

Vu le message 2020-DSAS-71 du Conseil d'Etat du 16 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

**Dekret über die Einreichung einer Standesinitiative
bei der Bundesversammlung (Freiburger Modell
der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV);

gestützt auf Artikel 105 Abs. 1 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf Artikel 69 Abs. 1 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG);

gestützt auf die Motion 2018-GC-97 de Weck Antoinette/Gamba Marc-Antoine «Der Staatsrat soll sich beim Bund für Zusammenarbeitsprojekte von Fachpersonengruppen einsetzen, die sowohl den Patientinnen und Patienten als auch der Qualität und der Wirtschaftlichkeit zugutekommen, wie z. B. das in den letzten Jahren angewandte Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen»;

nach Einsicht in die Botschaft 2020-DSAS-71 des Staatsrats vom 16. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

Les Autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives visant à intégrer dans l'assurance-maladie obligatoire les instruments nécessaires à la prise en charge des prestations globales d'un groupe de professionnel-le-s de la santé en faveur d'un groupe de patients et patientes, démontrant une réelle plus-value, tant en termes économiques que sous l'angle de l'amélioration de la qualité des soins, comme le modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les établissements médico-sociaux (EMS).

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur immédiatement.

I.

Art. 1

¹ Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, um die erforderlichen Instrumente für die Vergütung umfassender Leistungen von Gesundheitsfachpersonengruppen zugunsten von Patientengruppen, die sowohl bei der Wirtschaftlichkeit als auch bei der Verbesserung der Pflegequalität einen tatsächlichen Mehrwert darstellen, wie z. B. das Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen, in die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu integrieren.

Art. 2

¹ Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt sofort in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2020-DSAS-71

Projet de décret:

Dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Modèle fribourgeois d'assistance pharmaceutique dans les EMS)

Propositions de la commission ordinaire CO-2020-020

Présidence : Chantal Pythoud-Gaillard

Membres : Bernard Bapst, Sylvie Bonvin-Sansonens, Nicolas Bürgisser, Olivier Flechtner, Nicolas Galley, Anne Meyer Loetscher, Elias Moussa, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Esther Schwaller-Merkle

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de décret comme suit :

I. Acte principal

Art. 1 al. 1, libellé de l'initiative cantonale

Ne concerne que le texte allemand.

Anhang

GROSSER RAT

2020-DSAS-71

Dekretsentwurf: Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in Pflegeheimen)

Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-020

Präsidium : Chantal Pythoud-Gaillard

Mitglieder : Bernard Bapst, Sylvie Bonvin-Sansonens, Nicolas Bürgisser, Olivier Flechtner, Nicolas Galley, Anne Meyer Loetscher, Elias Moussa, André Schoenenweid, Jean-Daniel Schumacher, Esther Schwaller-Merkle

Eintreten

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

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf wie folgt zu ändern:

I. Haupterlass

Art. 1 Abs. 1, Wortlaut der Standesinitiative

A1

¹ Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Standesinitiative ein:

—
Die Bundesbehörden werden eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, um die erforderlichen Instrumente für die Vergütung umfassender Leistungen von Gesundheitsfachpersonengruppen zugunsten von Patientengruppen, die sowohl bei der Wirtschaftlichkeit als auch bei der Verbesserung der Pflegequalität einen tatsächlichen Mehrwert darstellen, wie ~~z. B.~~ das Freiburger Modell der pharmazeutischen Betreuung in den Pflegeheimen, in die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu integrieren.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

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

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

Le 26 août 2020

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Dekretsentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projekt bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

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

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

A1
CE

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 26. August 2020



Message 2018-DSAS-37

29 juin 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi portant adhésion aux modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

1. Introduction

Le réseau institutionnel fribourgeois est dense et permet dans une large mesure la prise en charge des personnes domiciliées dans le canton. Toutefois, afin de tenir compte des besoins spécifiques de la personne mais aussi pour des raisons linguistiques notamment, il peut s'avérer nécessaire qu'un Fribourgeois ou une Fribourgeoise bénéficie de l'offre de prestations d'une institution située hors canton ou, inversement, qu'une prestation offerte dans le canton de Fribourg puisse être dispensée en faveur d'une personne qui n'y est pas domiciliée. La convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (ci-après: CIIS) facilite ces placements hors cantons. Elle établit des règles afférant à la prise en charge des frais d'un séjour hors canton et à la collaboration des cantons dans le domaine des institutions spécialisées. La CIIS contribue aussi à une prise en charge adéquate des bénéficiaires hors canton en fixant des exigences de qualité et en facilitant la planification de l'offre de prestations.

Tous les cantons ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont adhéré à la CIIS. Par décret du 10 février 2004, le canton de Fribourg y a adhéré pour l'ensemble des domaines des institutions sociales (A, B, C et D), avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006. La CIIS a déjà fait l'objet de modifications approuvées en 2010 par le Grand Conseil fribourgeois et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Le domaine A de la CIIS concerne les institutions de type résidentiel accueillant des mineur-e-s et des jeunes adultes. Il concerne également les séjours ordonnés en vertu du droit pénal des mineurs.

En vertu de la CIIS, c'est le canton de domicile de la personne sollicitant les prestations qui prend en charge le coût du placement. Conformément à l'article 4 let. d de la CIIS, le canton de domicile est défini comme étant celui où la personne a son domicile légal. Celui-ci est défini à l'article 23 al. 1 du Code civil suisse (CC; RS 210) comme étant le lieu où la personne réside avec l'intention de s'y établir. L'article 25 CC règle quant à lui le domicile des mineur-e-s, précisant que «l'enfant sous autorité parentale partage le domicile de ses père et mère ou, en l'absence de domicile commun des père et mère, le domicile de celui de ses parents qui détient

la garde; subsidiairement, son domicile est déterminé par le lieu de sa résidence».

Ainsi, ces dernières années, la référence à la notion de domicile civil a suscité différents litiges dans le domaine A, notamment en lien avec l'autorité parentale conjointe. En effet, d'importantes questions juridiques concernant la définition du domicile civil des mineur-e-s n'ont pas été éclaircies. Il n'est ainsi pas rare que le domicile d'une personne se trouve au lieu de l'institution, ce qui implique que le canton en charge du financement de cette institution soit aussi le répondant financier pour le placement de cette personne (canton répondant). Ceci va à l'encontre de l'esprit et de la finalité de la CIIS. La même problématique peut surgir lorsqu'une personne devient majeure alors qu'elle séjourne dans une institution et, en vertu de l'article 23 al. 2 CC, établit son domicile dans la commune où se situe l'institution. Le 21 novembre 2017, le Tribunal fédéral a statué sur un litige (ATF 143 V 451) concernant la compétence financière relative à l'hébergement d'un enfant en institution du domaine A de la CIIS. L'arrêt du Tribunal fédéral démontrait que l'application de l'article 4 let. d de la CIIS pouvait empêcher ou du moins rendre excessivement difficile un hébergement ordonné en vertu de l'article 310 al. 1 CC. Il démontre ainsi sans ambiguïté la nécessité de modifier la CIIS.

Avec la modification proposée, la CIIS est adaptée de manière à éviter la pénalisation du canton répondant dans le domaine A de la CIIS, malgré la constitution de domicile par une personne mineure au lieu de situation d'un établissement au sens de l'article 25 al. 1 CC, deuxième partie de la phrase. Cet objectif est conforme à l'esprit de l'arrêt du Tribunal fédéral.

2. Eléments essentiels du projet

Le projet de loi vise à approuver les modifications adoptées par la Conférence de la convention CIIS en date du 23 novembre 2018 (annexe 1). Celles-ci concernent essentiellement la question de la compétence des cantons pour la garantie de prise en charge des frais en cas de changement de domicile légal d'une personne mineure ou d'un ou d'une jeune adulte dans le domaine A et doivent mettre fin aux incertitudes existant à ce propos.

Ainsi par exemple, lorsque le droit de déterminer le lieu de résidence des enfants mineur-e-s a été retiré aux parents en application de l'article 310 CC, lorsque la garde n'a pas été attribuée formellement bien que celle-ci s'exerçait selon un modèle de garde alternée avant le placement en institution ou lorsque l'enfant, hébergé-e dans une famille d'accueil avait déjà un domicile indépendant de celui de ses parents en son lieu de résidence, le domicile légal de l'enfant placé-e en institution est celui de son lieu de résidence, c'est-à-dire le lieu où se situe l'institution. Dans ces cas, le nouvel alinéa 5 al. 1 bis de la CIIS permet d'éviter que le canton où se situe l'institution doive prendre en charge les frais de placement de l'enfant parce que celui-ci, préalablement domicilié dans un autre canton, est considéré comme y étant domicilié en raison de son placement.

Ce nouvel alinéa ne s'applique en revanche pas lorsqu'un seul des deux parents détient l'autorité parentale, lorsque les parents exercent conjointement l'autorité parentale mais sont tous les deux domiciliés dans le même canton ou lorsque la garde est attribuée de manière exclusive à l'un des deux parents. Dans de tels cas, le domicile légal de la personne mineure ne se trouve pas modifié par le fait de son placement en institution dans un autre canton.

3. Commentaires des dispositions modifiées

Ce commentaire synthétise les modifications adoptées le 23 novembre 2018. Pour un commentaire détaillé, il est renvoyé aux explications de la CDAS (cf. annexe 2).

Une note de pied de page se référant à la date de l'acte législatif et ne figurant pas dans le texte de la CIIS publié dans le ROF a en outre été ajoutée.

Art. 2 al. 1 let. a 2^e phrase

La modification concerne l'augmentation de la limite d'âge dans les institutions socio-éducatives de 22 ans à 25 ans révolus, en raison de la modification de l'article 19 al. 2 de la loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMIn; RS 311.1).

Art. 5 al. 1^{bis}

La nouvelle réglementation ne remet pas en cause la possibilité pour un ou une mineur-e d'avoir son domicile au lieu où se situe l'institution dans laquelle il ou elle réside, mais elle rattache dans ce cas la compétence financière à son dernier domicile dérivé de celui de ses parents ou de l'un d'entre eux. Elle s'applique dans des situations définies comme «subsidiaries» au sens de l'article 25 al. 1 CC ou lorsque l'autorité de protection du ou de la mineur-e établi ou reprend une mesure de tutelle au lieu de résident (art. 25 al. 2).

Art. 39 (nouveau titre): Entrée en vigueur de la CIIS du 13 décembre 2002

L'article 39 de la CIIS est complété par un titre, le point VI.III contenant désormais deux articles.

Art. 39^{bis} Entrée en vigueur de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018 (nouveau)

Alinéa 1: Disposition transitoire déterminant à partir de quand les dispositions modifiées de la CIIS produisent leurs effets juridiques et ce qu'il advient des placements en cours. La dérogation prévue à l'article 5 al. 1 bis est applicable à tous les placements en cours et aux nouvelles garanties de prise en charge des coûts. Les garanties de prise en charge des coûts existantes pour lesquelles la nouvelle dérogation amène à un changement de la compétence ne seront plus valables. Il n'est donc pas nécessaire de les résilier. Il ne peut en revanche pas être exigé que les coûts encourus jusqu'à présent soient versés rétroactivement en raison du changement de compétence.

Alinéa 2: Sur le modèle de l'article 14 Cst. (RS 101) sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2002, 18 cantons signataires doivent approuver la révision partielle pour que celle-ci entre en vigueur.

Alinéa 3: L'entrée en vigueur est fixée dans le délai d'un an, après avoir atteint le quorum, conformément à l'alinéa 2.

En date du 5 mars 2020, le Comité de la Conférence de la convention CIIS a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} juin 2020.

4. Incidences

4.1. Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi n'engendre pas de conséquences en personnel, la modification de la CIIS n'entraînant pas de nouvelles tâches pour le canton, mais avant tout une clarification des compétences en matière de garantie de prise en charge dans le domaine A. Les conséquences financières dépendent des situations concrètes pouvant varier d'une année à l'autre, à charge ou à décharge du canton de Fribourg.

4.2. Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

4.3. Effets sur le développement durable

La modification de la CIIS a trait à la garantie de prise en charge des frais. Le projet de loi n'a dès lors pas d'effets sur le développement durable.

4.4. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

4.5. Referendums législatifs et financiers

Le projet de loi est soumis au referendum législatif facultatif. Il n'est pas soumis au referendum financier (cf. ch. 4.1).

5. Conclusion

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.

Annexes

- > Annexe 1: Révision partielle du 23 novembre 2018 de la CIIS: synopsis du droit en vigueur et du nouveau droit
- > Annexe 2: Révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018: explications.



Botschaft 2018-DSAS-37

29. Juni 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über den Beitritt zu den Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)

1. Einführung

Freiburg verfügt über ein dichtes Netz von Einrichtungen für die Betreuung der im Kanton wohnhaften Menschen. Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse einzelner Personen, aber auch aus sprachlichen Gründen kann es jedoch vorkommen, dass eine Freiburgerin oder ein Freiburger auf das Leistungsangebot ausserhalb des Kantons angewiesen ist oder dass umgekehrt eine im Kanton Freiburg angebotene Leistung Personen zur Verfügung gestellt wird, die nicht in unserem Kanton wohnhaft sind. Die Interkantonale Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE) erleichtert solche ausserkantonalen Platzierungen. Sie enthält Vorschriften für die Übernahme der Kosten eines ausserkantonalen Aufenthalts und über die Zusammenarbeit der Kantone im Bereich der sozialen Einrichtungen. Auch trägt die IVSE zu einer bedarfsgerechten Betreuung der ausserkantonalen Bezügerinnen und Bezüger bei, indem sie Qualitätsanforderungen festlegt und die Planung des Leistungsangebots erleichtert.

Alle Kantone und das Fürstentum Lichtenstein gehören der IVSE an. Mit Dekret vom 10. Februar 2004 ist der Kanton Freiburg der Vereinbarung mit all seinen Bereichen von sozialen Einrichtungen (A, B, C und D) per 1. Januar 2006 beigetreten. Im Jahre 2010 sind schon verschiedene Änderungen an der IVSE durch den Freiburger Grossen Rat angenommen worden, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten sind.

Der Bereich A der IVSE betrifft stationäre Einrichtungen für Minderjährige und junge Erwachsene. Darin eingeschlossen sind Aufenthalte, die im Rahmen des Jugendstrafrechts angeordnet werden.

Die IVSE sieht vor, dass der Wohnkanton der Person, welche die Leistungen beansprucht, die Kosten der Platzierung übernimmt. Der Wohnkanton wird gemäss Artikel 4 Buchstabe d IVSE anhand des zivilrechtlichen Wohnsitzes bestimmt. Dieser ist in Artikel 23 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) als der Ort definiert, an dem die Person beabsichtigt, sich niederzulassen. Artikel 25 ZGB regelt den Wohnsitz von Minderjährigen und besagt, dass als Wohnsitz des Kindes unter elterlicher Sorge der Wohnsitz der Eltern oder, wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, der Wohnsitz des Elternteils, unter dessen Obhut das

Kind steht, gilt; in den übrigen Fällen gilt sein Aufenthaltsort als Wohnsitz.

In den letzten Jahren hat das Konzept des zivilrechtlichen Wohnsitzes zu verschiedenen Streitigkeiten im Bereich A geführt, insbesondere in Fällen der gemeinsamen elterlichen Sorge. In der Tat sind wichtige rechtliche Fragen bezüglich der Definition des zivilrechtlichen Wohnsitzes von Minderjährigen nicht geklärt worden. Es ist daher nicht ungewöhnlich, dass sich der Wohnsitz einer Person am Standort der Einrichtung befindet, was bedeutet, dass der für die Finanzierung der Einrichtung zuständige Kanton (Standortkanton) auch für die Kosten der Platzierung aufkommen muss (Wohnkanton). Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der IVSE. Das gleiche Problem kann sich stellen, wenn eine Person während ihres Aufenthalts in einer Einrichtung volljährig wird und nach Artikel 23 Abs. 2 ZGB ihren Wohnsitz in der Gemeinde begründet, in der sich die Einrichtung befindet. Am 21. November 2017 entschied das Bundesgericht über einen Streitfall (BGE 143 V 451) betreffend die finanzielle Zuständigkeit für die Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung im IVSE-Bereich A. Das Urteil des Bundesgerichts zeigte, dass die Anwendung von Artikel 4 Buchstabe d der IVSE eine nach Artikel 310 Absatz 1 ZGB angeordnete Unterbringung verhindern oder zumindest übermässig erschweren kann. Daraus ergibt sich die eindeutige Notwendigkeit einer Änderung der IVSE.

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die IVSE so angepasst, dass der Standortkanton im IVSE-Bereich A nicht benachteiligt wird, obwohl ein zivilrechtlicher Wohnsitz durch eine minderjährige Person im Sinne des zweiten Teils des Satzes von Artikel 25 Abs. 1 Satz 2 ZGB begründet wird. Dies entspricht der Absicht des Bundesgerichtsurteils.

2. Die Kernpunkte des Gesetzesentwurfs

Der vorliegende Gesetzesentwurf (Anhang 1) sieht die Ratifizierung der Änderungen der IVSE vor, welche die Vereinbarungskonferenz IVSE am 23. November 2018 verabschiedet hat. Betroffen ist einzig die Frage der Zuständigkeit der Kantone für die Kostenübernahme bei Unterbringungen im Bereich A im Falle eines Wechsels des Wohnsitzkantons von Minderjährigen und jungen Erwachsenen. Ziel der Revision ist es, die Rechtssicherheit zu erhöhen.

So ist zum Beispiel der zivilrechtliche Wohnsitz des in eine Einrichtung eingewiesenen Kindes sein Wohnort, d.h. der Ort, an dem sich die Einrichtung befindet, wenn das Recht, den Wohnort minderjähriger Kinder zu bestimmen, den Eltern nach Artikel 310 ZGB entzogen wurde, wenn das Sorgerecht nicht formell zugesprochen wurde, obwohl es vor der Unterbringung in einer Einrichtung nach einem Modell der wechselnden Obhut ausgeübt wurde, oder wenn das Kind, platziert in einer Pflegefamilie, an seinem Wohnort bereits einen von seinen Eltern unabhängigen zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. In solchen Fällen verhindert der neue Absatz 5 Abs. 1bis der IVSE, dass der Kanton, in dem sich die Einrichtung befindet, die Kosten für die Unterbringung des Kindes tragen muss, weil das Kind, das zuvor in einem anderen Kanton wohnhaft war, aufgrund seiner Unterbringung in der Einrichtung einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz begründet.

Dieser neue Absatz findet jedoch keine Anwendung, wenn nur einer der beiden Elternteile die elterliche Sorge hat, wenn die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam ausüben und beide im selben Kanton wohnen oder wenn das Sorgerecht ausschliesslich einem der beiden Elternteile übertragen wird. In solchen Fällen wird der zivilrechtliche Wohnsitz der minderjährigen Person nicht dadurch berührt, dass sie in einer Einrichtung in einem anderen Kanton untergebracht ist.

3. Kommentar zu den einzelnen Änderungen

Dieser Kommentar fasst die Änderungen vom 23. November 2018 zusammen. Die detaillierten Ausführungen befinden sich im Anhang 2 (Erläuterungen der SODK).

Ausserdem wurde eine Fussnote hinzugefügt, die sich auf das Datum des Erlasses bezieht und im Text der in der ASF veröffentlichten IVSE fehlt.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a 2. Satz

Diese Änderung betrifft die Erhöhung der Altersgrenze in den sozialpädagogischen Institutionen für Jugendliche und junge Erwachsene vom vollendeten 22. auf das vollendete 25. Altersjahr, was eine Anpassung an Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1) bedeutet.

Artikel 5 Abs. 1^{bis}

Die neue Regelung verhindert nicht, dass eine minderjährige Person ihren Wohnsitz an dem Ort haben kann, an dem sich die Einrichtung befindet, in der sie wohnt. In diesem Fall bedeutet es aber, dass die finanzielle Zuständigkeit sich davon ableitet, wo ihre Eltern oder ein Elternteil ihren/seinen zivilrechtlichen Wohnsitz haben/hat. Die Regelung findet Anwendung in Situationen, die im Sinne von Artikel 25 Abs. 1 ZGB als «subsidiär» definiert werden, oder wenn

die Behörde zum Schutz der minderjährigen Person am Aufenthaltsort eine Vormundschaftsmassnahme einrichtet oder übernimmt (Art. 25 Abs. 2).

Artikel 39 (neu Sachüberschrift): Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002

Artikel 39 der IVSE muss neu mit einer Sachüberschrift ergänzt werden, weil die Ziffer VI.III neu zwei Artikel umfasst.

Artikel 39^{bis} Inkrafttreten der Teilrevision der IVSE vom 23. November 2018 (neu)

Absatz 1: Übergangsbestimmung, die festlegt, ab wann die geänderten Bestimmungen der IVSE Rechtswirkung entfalten und was mit den bestehenden Platzierungen geschieht. Die in Artikel 5 Abs. 1a vorgesehene Ausnahmeregelung wird ab ihrem Inkrafttreten auf alle bestehenden Platzierungen und neuen Kostenübernahmegarantien anwendbar. Bestehende Kostenübernahmegarantien, für welche die neue Ausnahmeregelung zu einem Wechsel der Gerichtsbarkeit führt, sind nicht mehr gültig. Eine Kündigung ist somit nicht erforderlich. Bisher angefallene Kosten müssen infolge der Änderung der Gerichtsbarkeit nicht rückwirkend übernommen werden.

Absatz 2: In Anlehnung an Artikel 14 der Bundesverfassung (SR 101) über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2002 wird als Voraussetzung für das Inkrafttreten der Teilrevision vorgeschlagen, dass ihr mindestens 18 Vereinbarungskantone beitreten müssen.

Absatz 3: Nach Erreichen des Quorums muss gemäss Absatz 2 innerhalb eines Jahres der Zeitpunkt des Inkrafttretens festgelegt werden.

Am 5. März 2020 hat der Vorstand der Vereinbarungskonferenz IVSE das Inkrafttreten auf den 1. Juni 2020 festgelegt.

4. Auswirkungen

4.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das vorliegende Gesetz hat keine Auswirkungen auf Stellen und Personal. Die Änderungen der IVSE bringen keine neuen Aufgaben für den Kanton mit sich. Sie bedeuten einzig eine Klärung der Zuständigkeiten betreffend die Kostenübernahmen im Bereich A der IVSE. Die finanziellen Folgen, die den Kanton be- oder entlasten können, hängen von den konkreten Situationen ab, die von Jahr zu Jahr variieren.

4.2. Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Der Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden.

4.3. Bewertung der nachhaltigen Entwicklung

Da der vorliegende Gesetzesentwurf nur eine Anpassung der IVSE im Bereich der Kostenübernahme mit sich bringt, hat er keinen Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung.

4.4. Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht (Verfassung, Bundesrecht und europäische Normen)

Der vorliegende Gesetzesentwurf stimmt mit dem Bundesrecht und mit den europäischen Normen überein.

4.5. Gesetzes- und Finanzreferendum

Der vorliegende Gesetzesentwurf untersteht dem Gesetzesreferendum. Er untersteht nicht dem Finanzreferendum (vgl. Ziff. 4.1).

5. Schlussfolgerung

Gestützt auf die vorangehenden Ausführungen lädt der Staatsrat Sie ein, dem vorliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Beilagen

- > Beilage 1: Teilrevision vom 23. November 2018 der IVSE:
Synopsis des geltenden und neuen Rechts
- > Beilage 2: Teilrevision vom 23. November 2018 der IVSE:
Erläuterungen

**Loi portant adhésion aux modifications
de la convention intercantonale
relative aux institutions sociales**

du...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): –
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 100 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2018-DSAS-37 du Conseil d'Etat du 29 juin 2020;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

Art. 1

¹ Le canton de Fribourg adhère aux modifications du 23 novembre 2018 de la convention intercantonale du 13 décembre 2002 relative aux institutions sociales (CIIS; RSF 834.0.4), dont la teneur est publiée dans l'Annexe 1 à la présente loi.

**Gesetz über den Beitritt zu den Änderungen
der Interkantonalen Vereinbarung
für soziale Einrichtungen**

vom...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: –
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 100 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2018-DSAS-37 des Staatsrats vom 29. Juni 2020;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Art. 1

¹ Der Kanton Freiburg tritt den Änderungen vom 23. November 2018 der Interkantonalen Vereinbarung vom 13. Dezember 2002 für soziale Einrichtungen (IVSE; SGF 834.0.4) bei; deren Wortlaut wird in Anhang 1 zu diesem Gesetz veröffentlicht.

ANNEXES SOUS FORME DE DOCUMENTS SÉPARÉS

Annexe 1: Modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales (art. 1)

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.

ANHÄNGE IN DER FORM SEPARATER DOKUMENTE

Anhang 1: Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (Art. 1)

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 legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

ANNEXE 1

Modifications de la convention intercantonale relative aux institutions sociales

du 23.11.2018

Date de l'acte législatif, note (nouvelle)

¹⁾ L'assemblée plénière CDAS a adopté la CIIS le 20 septembre 2002, et la Conférence des gouvernements cantonaux a approuvé la convention le 13 décembre 2002. Celle-ci a été modifiée par la Conférence de la convention CIIS le 14 septembre 2007.

Art. 2 al. 1 domaine A, 2^e par.

S'il s'agit de l'exécution de mesures au sens de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs²⁾, la limite d'âge est de 25 ans révolus, quel que soit l'âge lors de l'admission.

²⁾ RS 311.1

Art. 5 al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Si une personne établit son domicile civil en séjournant ou durant son séjour dans une institution en vertu de l'article 2 al. 1 domaine A, le canton du dernier domicile civil dérivé des parents ou d'un parent est tenu de garantir la prise en charge des frais.

Art. 39 titre médian (nouveau)

Entrée en vigueur de la CIIS du 13 décembre 2002

ANHANG 1

Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen

vom 23.11.2018

Erlassdatum, Note (neu)

¹⁾ Die IVSE wurde am 20. September 2002 von der Plenarversammlung SODK genehmigt und die Konferenz der Kantonsregierungen stimmte der Vereinbarung am 13. Dezember 2002 zu. Sie wurde am 14. September 2007 von der Vereinbarungskonferenz IVSE angepasst.

Art. 2 Abs. 1 Bereich A, 2. Abs.

Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht²⁾ liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 25. Altersjahr.

²⁾ SR 311.1

Art. 5 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Begründet eine Person mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthaltes in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bereich A ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort der Einrichtung, ist der Kanton des letzten von den Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitzes für das Leisten der Kostenübernahmegarantie zuständig.

Art. 39 Artikelüberschrift (neu)

Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002

Art. 39^{bis} (nouveau) Entrée en vigueur de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018

¹ La révision partielle du 23 novembre 2018 est applicable à tous les placements en cours et à venir dès son entrée en vigueur.

² Elle entre en vigueur au plus tard douze mois après qu'au moins dix-huit cantons y ont adhéré.

³ Le comité de la CC fixe la date d'entrée en vigueur.

Art. 39^{bis} (neu) Inkrafttreten der Teilrevision der IVSE vom 23. November 2018

¹ Die Teilrevision vom 23. November 2018 ist ab ihrem Inkrafttreten auf alle bestehenden und neuen Platzierungen anwendbar.

² Sie tritt spätestens nach 12 Monaten in Kraft, nachdem ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind.

³ Der Vorstand VK legt das Datum des Inkrafttretens fest.

Révision partielle du 23 novembre 2018 de la CIIS : synopsis du droit en vigueur et du nouveau droit

CIIS en vigueur	Modifications du 23 novembre 2018
<p>Art. 2 Domaines</p> <p>¹ La CIIS concerne les institutions des domaines suivants:</p> <p>A Les institutions à caractère résidentiel qui, sur la base de la législation fédérale ou cantonale, accueillent des personnes jusqu'à l'âge de 20 ans révolus ou au plus jusqu'à la fin de leur première formation, pour autant qu'elles aient été admises ou placées dans une institution avant l'accession à la majorité.</p> <p>S'il s'agit de l'exécution de mesures au sens de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs², la limite d'âge est de 22 ans révolus, quel que soit l'âge lors de l'admission.³</p> <p>² RS 311.1</p> <p>³ Depuis l'entrée en vigueur de la modification de l'article 19 alinéa 2 de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs du 20 juin 2003 (AS 2016 1256) la limite d'âge est fixée à 25 ans révolus. Dans sa décision du 27 janvier 2017, le Comité recommande aux cantons signataires de garantir la compensation des coûts jusqu'à l'âge de 25 ans révolus.</p>	<p>¹ aucune modification</p> <p>S'il s'agit de l'exécution de mesures au sens de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs², la limite d'âge est de 25 ans révolus, quel que soit l'âge lors de l'admission.</p> <p>² RS 311.1</p> <p>³ note 3 supprimée</p>
<p>Art. 5 Compétence particulière</p> <p>¹ Le séjour dans une institution selon l'article 2, alinéa 1 du domaine B, lettre b n'occasionne pas de changement au niveau de la compétence actuelle en matière de garantie de prise en charge des frais.</p> <p>² Le remboursement de prestations de formation scolaire spéciale en externat est garanti par le canton où l'élève séjourne.</p>	<p>¹ aucune modification</p> <p>^{1bis} Si une personne établit son domicile civil en séjournant ou durant son séjour dans une institution en vertu de l'art. 2, al. 1, domaine A, le canton du dernier domicile civil dérivé des parents ou d'un parent est tenu de garantir la prise en charge des frais.</p> <p>² aucune modification</p>

CIIS en vigueur	Modifications du 23 novembre 2018
<p>VI.III ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA CIIS</p> <p>Art. 39</p> <p>¹ Dès que deux cantons au moins ont adhéré dans trois régions à deux domaines au moins de la convention, la CDAS constitue les organes. Le comité de la CC fixe alors la date de l'entrée en vigueur de la convention et en informe les cantons et la Principauté du Liechtenstein.</p> <p>² L'entrée en vigueur doit avoir lieu au plus tard douze mois après l'obtention du quorum.</p>	<p>Art. 39 Entrée en vigueur de la CIIS du 13 décembre 2002</p> <p>¹ <i>aucune modification</i></p> <p>² <i>aucune modification</i></p> <p>Art. 39^{bis} Entrée de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018</p> <p>¹ La révision partielle du 23 novembre 2018 est applicable à tous les placements en cours et à venir dès son entrée en vigueur</p> <p>² Elle entre en vigueur au plus tard 12 mois après qu'au moins 18 cantons y ont adhéré.</p> <p>³ Le comité de la CC fixe la date d'entrée en vigueur.</p>

Révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018 : Explications

Remarque préliminaire

En mars 2018, le Comité CDAS a décidé de consulter les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales et la Principauté du Liechtenstein sur la modification de la réglementation des compétences pour le domaine A. La consultation a duré du 19 mars 2018 au 29 juin 2018. Un projet d'explications a également été mis en consultation.

Les résultats de la consultation sont disponibles dans le rapport de consultation du mois de juillet 2018. Au besoin, les présentes explications ont été révisées sur la base des réponses reçues des cantons et servent de référence à la Conférence de la convention CIIS pour la prise de décision.

En outre, nous aimerions souligner qu'il reste un commentaire relatif à la CIIS du 7 décembre 2007, ayant à l'époque été approuvé par la CSOL CIIS et le Comité CDAS. Il doit être remanié en raison de la révision partielle de l'art. 2, al. 1 et l'art. 4, let. d, CIIS et complété concernant les autres dispositions. Le secrétariat général de la CDAS s'en chargera après la prise de décision de la Conférence de la convention CIIS.

1. Contexte

La Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) du 13 décembre 2002 statue que qui doit assumer les coûts lorsque des enfants, des adolescents et des adultes vivent dans une institution sociale reconnue par la CIIS hors de leur canton de domicile. Le domaine A de la CIIS concerne les institutions de type résidentiel pour les personnes jusqu'à l'âge de 20 ans révolus ou, sous certaines conditions, au plus jusqu'à la fin de leur formation initiale. Il comprend également les séjours ordonnés en vertu du droit pénal des mineurs. Tous les cantons ont adhéré au domaine A de la CIIS.

En vertu de la CIIS, c'est le canton de domicile de la personne sollicitant les prestations qui est redevable de la compensation des coûts. Conformément à la CIIS, le canton de domicile correspond au domicile civil (art. 4, let. d, CIIS). Ces dernières années, la définition du domicile civil a suscité de plus en plus de litiges, notamment en lien avec l'autorité parentale conjointe. En effet, d'importantes questions juridiques n'ont pas été éclaircies en ce qui concerne la définition du domicile civil des mineurs. Il n'est pas rare que le domicile légal se trouve au lieu de l'institution (Art. 25, al. 1 [deuxième partie de la phrase], CC), ce qui implique la compétence financière du canton répondant. Ceci va à

l'encontre de l'esprit et de la finalité de la CIIS. La même problématique peut surgir lorsqu'une personne devient majeure alors qu'elle séjourne dans une institution et, en vertu de l'art. 23, al. 2, CC, établit son domicile à l'emplacement de l'institution, parce que son centre de vie se situe au même endroit.

Le groupe de travail Réglementation relative au domicile dans le domaine A a commencé son activité dès l'automne 2013. Il a été chargé d'étudier les incidences de l'autorité parentale conjointe sur la compétence relative à la garantie de prise en charge des frais en vertu de la CIIS. Il a détecté un besoin d'éclaircissement juridique. Sur la base de cette analyse de situation, la CSOL CIIS a soumis au Comité CDAS plusieurs propositions en vue d'approfondir la question.

En mars 2016, le Comité CDAS a donc mandaté une étude juridique d'interprétation de l'art. 25, al. 1, CC. En outre, il a chargé son organe spécialisé, la Conférence suisse des offices de liaison CIIS, de formuler une dérogation pour le domaine A de la CIIS.

2. Cadre juridique

2.1 Étude juridique du 30 septembre 2017

Le SG CDAS a chargé Karin Anderer, docteur en droit, d'effectuer une étude juridique¹. Le groupe de travail Réglementation relative au domicile, composé de représentantes et de représentants de toutes les régions CIIS et placé sous la direction du Secrétariat CIIS, a accompagné les travaux et participé de manière déterminante à la formulation de la nouvelle dérogation. L'étude juridique sur la réglementation relative au domicile du domaine A de la CIIS a été finalisée le 30 septembre 2017.

L'étude analyse de manière approfondie l'art. 25 CC et ses liens avec les autres articles de ce dernier qui règlent la question de la domiciliation et de la résidence. Les configurations familiales telles qu'elles sont vécues aujourd'hui engendrent, plus souvent que présumé, que le domicile légal des mineurs se situe sur leur lieu de résidence, donc dans le canton répondant.

La question du lien de l'art. 25 CC avec l'art. 23 CC apparaît controversée et n'a jusqu'ici jamais été traitée par le Tribunal fédéral. Selon l'art. 23 CC, le séjour dans une institution de formation ou le placement dans un établissement d'éducation ou un home ne peut pas constituer en soi le domicile. L'étude soutient l'idée que l'art. 23 CC ne peut pas être appliqué aux mineurs, l'art. 25 CC statuant de manière exhaustive sur le domicile des mineurs. Il en résulte une charge de plus en plus lourde pour les cantons répondants si, en vertu de l'art. 25, al. 1, CC, le domicile est établi au lieu de résidence et donc dans la commune d'implantation d'une institution CIIS.

Le domicile légal des mineurs revêt une importance croissante dans le contexte international. Là aussi, il existe des divergences dans la doctrine. Lorsque des enfants de nationalité étrangère vivent en Suisse, il n'est pas clair si le rattachement doit avoir lieu selon le CC ou selon la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP). Dans ce dernier cas, le domicile civil des mineurs se trouve sur leur lieu de résidence habituel, qui peut être un canton répondant. Il est considéré qu'un rattachement strict à la LDIP n'est pas

¹ L'étude juridique de Karin Anderer est disponible sur <http://www.sodk.ch/fr/qui-est-la-cdas/ciis/>.

défendable. Cette question n'a elle non plus jamais dû être examinée par le Tribunal fédéral jusqu'ici.

Dans une seconde partie de l'étude, différentes variantes sont examinées pour régler comment la CIIS peut empêcher qu'un séjour en institution n'entraîne des contraintes financières pour le canton répondant ou la commune dans laquelle l'institution en question est située. Des digressions à propos de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), du droit relatif aux prestations complémentaires et du financement des soins montrent comment le rattachement pour la compétence financière est réglé dans d'autres domaines.

Les différentes variantes d'une dérogation ont été discutées au sein du groupe de travail Réglementation relative au domicile. Selon le groupe de travail, fournir une garantie de prise en charge des coûts devrait continuer à relever de la compétence du domicile civil. Par conséquent est privilégiée une modification qui se limite aux cas dans lesquels un changement de domicile civil a lieu lors de l'entrée ou du séjour en institution, parce que le domicile de la personne mineure hébergée ne correspond plus à celui des parents ayant droit de garde. Cette solution permet d'éviter que les cantons répondants soient pénalisés.

Les résultats de l'étude juridique ont été abordés durant la séance de la CSOL CIIS du 3 novembre 2017. Le groupe de travail Réglementation relative au domicile a été chargé de formuler une dérogation pour certains cas dérogeant au domicile civil.

2.2 Arrêt du Tribunal fédéral du 21 novembre 2017

Le 21 novembre 2017, le Tribunal fédéral a statué sur un litige concernant la compétence financière de l'hébergement d'un enfant en institution du domaine A de la CIIS². La commune G. du canton de Schwyz a adopté la position selon laquelle le domicile civil de l'enfant se situerait dans la commune de l'institution choisie par l'APEA d'Ausserschwyz pour son placement extrafamilial, c'est-à-dire dans la commune d'U. dans le canton de St-Gall. Par conséquent, la CIIS ne serait pas applicable, la compensation des coûts en vertu de la CIIS ne relevant donc ni de la compétence du canton de Schwyz, ni de celle de la commune de G.

Concernant la situation qui lui a été soumise pour examen, le Tribunal fédéral a retenu que les dispositions relatives au domicile conformément au CC prévues à l'art. 4, let. D de la CIIS et assimilables au droit intercantonal ou cantonal empêchent ou tout du moins rendent excessivement difficiles l'application du droit fédéral, c'est-à-dire un hébergement selon l'art. 310, al. 1, CC. Ceci constitue une violation de l'art. 48, al. 3, Cst., respectivement de l'art. 49, al. 1, Cst. À l'échelon intercantonal, il convient donc de ne pas se fonder sur la CIIS pour définir le canton de domicile. Au lieu de cela, il convient de se baser sur le droit fédéral régissant les compétences en matière d'assistance aux nécessiteux (LAS) dans un contexte intercantonal, plus précisément sur le domicile d'assistance défini à l'art. 7, al. 3, let. c, LAS. Partant, la commune G. du canton de Schwyz serait compétent pour l'octroi de la garantie (subsidaire) de paiement.

² La décision du Tribunal fédéral a été publiée dans le Recueil officiel des décisions du Tribunal fédéral (ATF 143 V 451).

3. Mesures à prendre et objectifs à définir

Suite à cet arrêt du Tribunal fédéral, la base légale régissant les compétences pour la prise en charge des coûts dans le domaine A de la CIIS doit être soumise à un réexamen global.

Le Tribunal fédéral confirme sans ambiguïté le besoin de modifier la CIIS traitant le domaine A. Il a en effet constaté dans un cas concret qu'en tant que droit intercantonal l'art. 4, let. d, CIIS peut empêcher ou du moins rendre excessivement difficile un hébergement ordonné en vertu de l'art. 310, al. 1, CC. Il y a donc lieu de modifier impérativement la CIIS afin de la rendre (de nouveau) conforme au droit fédéral et d'éviter une situation allant à l'encontre de l'esprit et de la finalité de la CIIS.

Pour les situations intercantionales, le Tribunal fédéral a jugé que le domicile d'assistance prévu dans la LAS serait déterminant plutôt que la réglementation des compétences définies dans les dispositions de la CIIS. La CIIS part toutefois du principe que l'hébergement dans le domaine A ne revêt une pertinence en matière de droit social uniquement dans la mesure où il s'agit de participation des débiteurs alimentaires (art. 22 CIIS). Concernant les coûts résiduels à couvrir (hors canton), il a en revanche toujours été parti du principe qu'il s'agissait de subventions destinées aux institutions et que, partant, la LAS ne s'applique nullement. Par ailleurs, la CIIS n'a pas seulement pour but d'assurer la protection du canton ou de la commune répondant en matière de coûts de l'aide sociale, mais aussi de ceux qui ne relèvent pas de l'aide sociale et pour lesquels la réglementation des compétences selon la LAS ne s'applique de toute façon pas. Pour les coûts non liés à l'aide sociale, il est donc tout indiqué que la CIIS réglemente ses propres compétences, et, au besoin, celles qui diffèrent de la LAS.

Un changement de système au sein de la CIIS – c.-à-d. passer du domicile civil au domicile d'assistance – serait excessif. Il suffit qu'une dérogation soit créée dans la CIIS pour la problématique identifiée en matière de détermination du domicile civil, c'est-à-dire pour les cas subsidiaires (art. 25, al. 1, CC, deuxième partie de la phrase) et lorsqu'une personne placée devient majeure.

Avec la nouvelle dérogation proposée, la CIIS sera adaptée de manière à éviter la pénalisation du canton ou de la commune répondant dans le domaine A de la CIIS, malgré la constitution de domicile par une personne mineure dans un établissement au sens de l'art. 25, al. 1, CC, deuxième partie de la phrase. Cet objectif est conforme à l'esprit de l'arrêt du Tribunal fédéral. Après l'entrée en vigueur de la modification de la CIIS, il ne sera plus nécessaire de faire en sorte qu'un résultat conforme au droit fédéral soit obtenu par le biais de la formule auxiliaire créée par le Tribunal fédéral que constitue le recours à la LAS, si cela devait également s'appliquer dans d'autres cas.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification de la CIIS, on peut supposer qu'un désavantage géographique en raison du domicile civil à l'endroit où le domaine A a été établi pourrait être contesté avec succès auprès du Tribunal fédéral. Le Comité recommande donc aux cantons d'appliquer la modification proposée déjà à partir du 1^{er} janvier 2019, même s'ils ne sont pas tenus de le faire.³

³ Recommandation du Comité du 7 septembre 2018 concernant la modification de la CIIS du 23 novembre 2018 avant son entrée en vigueur (art. 5, al. 1bis).

4. Explications sur les différentes modifications

Les modifications apportées sont expliquées en détail ci-dessous.

Art. 2, al. 1, let. A, 2^e phrase

La révision partielle de la CIIS permet d'adapter la dernière phrase à l'art. 2, al. 1, let. A CIIS. La seule modification se réfère à l'augmentation de la limite d'âge de 22 ans révolus à 25 ans révolus. Cette modification est judicieuse, car depuis le 1^{er} juillet 2017 la limite d'âge est fixée à 25 ans révolus en raison de la modification de l'art. 19, al. 2 du Droit pénal des mineurs (RS 311.1). Le 27 janvier 2017, le Comité CDAS recommandait déjà aux cantons signataires de garantir la compensation des frais jusqu'à 25 ans révolus. Cette recommandation est également mentionnée dans une note de bas de page de la CIIS. Cela permet à la CIIS d'avoir la même limite d'âge que le Droit pénal des mineurs sous forme d'obligations légales contraignantes.

Art. 5, al. 1^{bis} (nouveau)

Il peut exister plusieurs cas de figure où des personnes mineures ou majeures séjournant dans une institution du domaine A de la CIIS établissent leur domicile civil au lieu où se trouve cette dernière. Comme le démontre le Tribunal fédéral dans son arrêt du 21 novembre 2017, il en résulte des situations incompatibles avec l'esprit et la finalité de la CIIS. Ces cas ont particulièrement augmenté depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2014, de la nouvelle réglementation instaurant l'autorité parentale conjointe en tant que règle. Cette dernière s'applique ainsi plus fréquemment dans les configurations où les parents ont des lieux de domicile différents. Contrairement à la situation qui prévalait à l'entrée en vigueur de la CIIS en 2006, ce ne sont donc plus seulement des cas particuliers qui peuvent produire des effets contraires au système. La modification de la CIIS doit protéger les cantons répondants contre des charges excessives.

La réglementation ne prévoit de déterminer le rattachement à un domicile différent du domicile civil que dans les cas où la personne concernée a établi celui-ci au lieu de l'institution en raison de son entrée ou pendant son séjour en institution. Ce n'est pas le cas tant que le domicile civil est défini en fonction de celui des parents. Contrairement à la LAS, cette règle implique que le domicile civil de l'enfant peut changer pendant son placement dans une institution du domaine A. Si, par exemple, les parents vont vivre dans le canton répondant et que le domicile civil peut être dérivé des parents, le canton répondant devient canton de domicile et la situation n'est plus pertinente au niveau intercantonal.

La dérogation ne s'applique donc pas pour les mineurs dans les configurations suivantes.

- L'un des parents détient seul l'autorité parentale.
- Les parents partagent l'autorité parentale et ont le même domicile civil, car ils habitent dans le même canton ;
- Les parents ayant la garde parentale conjointe et des domiciles différents, la garde exclusive incombant à un seul parent (attribution formelle de la garde)⁴.

⁴ Il s'agit d'une garde qui a été officiellement attribuée dans le cadre d'une mesure protectrice de l'union conjugale, d'un procès de divorce, d'une mesure de protection de l'enfant ou avec l'approbation d'un accord de garde. Il peut en outre s'agir d'une garde attribuée formellement, si elle a été convenue entre les parents, conformément à l'art. 134, al. 3, CC et à l'art. 298a, al. 2, ch. 2, CC.

La dérogation s'applique donc d'une part quand survient un cas « subsidiaire » au sens de l'art. 25, al. 1, CC, deuxième partie de la phrase. Ceci est le cas par exemple pour les parents ayant l'autorité parentale conjointe et des domiciles différents, lorsque :

- le droit de déterminer le lieu de résidence au sens de l'art. 310 CC a été retiré ;
- la garde est alternée, et qu'au lieu de régler la garde, est réglée la participation à la prise en charge ;
- l'enfant avait déjà un domicile indépendant déterminé par son lieu de résidence avant son placement dans une institution CIIS (par ex. en cas d'hébergement dans une famille d'accueil).
- le modèle de garde alternée est contesté et qu'il manque une attribution formelle de la garde.

Un cas « subsidiaire » existe également dans les constellations suivantes :

- pendant la période où l'APEA n'a pas encore attribué de tutrice ou de tuteur à un enfant qui n'est pas ou plus sous la garde parentale ;
- chez des parents dont le domicile civil n'est pas connu.

Le rattachement à un domicile différent s'applique également lorsque l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) établit ou reprend une mesure de tutelle au lieu de résidence (art. 25 al. 2 CC) ou lorsqu'une situation internationale conduit à établir le domicile au lieu de résidence (art. 20 al. 2 LDIP). Si la personne mineure passe dans une autre institution CIIS, le dernier domicile civil dérivé reste compétent pour fournir la garantie de prise en charge des coûts à la nouvelle institution.

Toutefois, en l'absence d'un dernier domicile dérivé en Suisse, la garantie de prise en charge des coûts demeure la responsabilité du canton répondant. Cela peut être le cas dans de rares circonstances, par exemple lorsqu'un orphelin de père et de mère résidant à l'étranger jusqu'alors est rapatrié en Suisse pour être placé directement dans une institution.

La réglementation ne remet pas en cause l'établissement du domicile au lieu de résidence. Cela peut par exemple amener à un changement de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte compétente. L'enfant mineur peut également établir son domicile au lieu de l'institution lorsqu'il devient majeur pendant qu'il y réside. Dans ce dernier cas, le caractère déterminant de l'art. 23 CC devrait cependant aussi être vérifié.

Art. 39 (nouveau titre) : Entrée en vigueur de la CIIS du 13 décembre 2002

L'article 39 de la CIIS doit maintenant être complété par un titre, car le point VI.III contient désormais deux articles.

Art. 39^{bis} Entrée en vigueur de la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018 (nouveau)

Alinéa 1 : une disposition transitoire est nécessaire pour déterminer à partir de quand les dispositions modifiées de la CIIS produiront leurs effets juridiques et ce qu'il advient des placements existants. La dérogation sera applicable à tous les placements en cours et aux nouvelles garanties de prise en charge des coûts dès leur entrée en vigueur. Les garanties de prise en charge des coûts existantes pour lesquelles la nouvelle dérogation amène à un changement de la compétence ne seront plus valables. Il n'est donc pas nécessaire de les résilier. Il ne peut en revanche pas être invoqué que les coûts encourus jusqu'à présent soient versés rétroactivement en raison du changement au niveau de la

compétence. Les offices de liaison CIIS seront informés en détail par la CSOL CIIS au moment de l'entrée en vigueur de la procédure à suivre, y compris pour déterminer les cas qui, en raison du changement des compétences, conduisent à une nouvelle situation intercantonale.

- Alinéa 2 : La CIIS ne contient pas de dispositions déterminant comment il faut procéder lors d'une révision partielle. Sur le modèle de l'art. 14 Cst. sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2002, nous proposons comme condition à l'entrée en vigueur de la révision partielle qu'au moins 18 cantons signataires y adhèrent (à l'exception de la Principauté du Liechtenstein). Un canton n'ayant pas encore adhéré à la révision partielle de la CIIS du 23 novembre 2018 lorsque le quorum est atteint, dispose des options suivantes : Il adhère à la révision partielle jusqu'au moment de l'entrée en vigueur ou à tout moment par la suite ;
- Il quitte le domaine A ;
- Il résilie la CIIS sur la base de l'art. 38 de la CIIS.

Pour un canton qui n'aura pas encore ratifié la révision partielle de la CIIS à la date de son entrée en vigueur, la CIIS continuera à être appliquée dans sa version actuelle. Dans les rapports avec un canton qui n'a pas non plus adhéré à la révision partielle, la réglementation de l'ancienne CIIS sera appliquée. Dans les rapports avec un canton qui vient d'adhérer à la révision partielle, c'est aussi l'ancienne version, étant donné que les deux parties y adhèrent. Une garantie de prise en charge des coûts existante pourrait être résiliée par le canton qui a adhéré envers le canton qui n'a pas adhéré à la date de l'entrée en vigueur, sans respecter les délais de résiliation. Cependant, il est aussi possible qu'un canton signataire qui a déjà adhéré à la révision partielle refuse l'hébergement dans une école spécialisée ou un home pour enfants ou pour adolescents d'une personne provenant d'un canton qui n'y a pas encore adhéré. Il est aussi possible que dans un tel cas, un canton accepte uniquement un placement hors canton dans le domaine A, si la nouvelle réglementation des compétences de la CIIS est applicable en cas de litige.

Alinéa 3 : le Comité CC doit ensuite fixer la date de l'entrée en vigueur dans le délai d'un an, après avoir atteint le quorum, conformément à l'al. 2. Il serait opportun que l'entrée en vigueur de la révision partielle du 23 novembre 2018 ait lieu au début (1^{er} janvier) ou au milieu (1^{er} juillet) de l'année. Compte tenu de la durée divergente des procédures de ratification dans les cantons, la date la plus proche à prendre en considération est le 1^{er} janvier 2020.

Teilrevision vom 23. November 2018 der IVSE: Synopsis des geltenden und neuen Rechts

Bisherige IVSE	Änderungen vom 23. November 2018
<p>Art. 2 Bereiche</p> <p>¹ Die IVSE bezieht sich auf Einrichtungen der folgenden Bereiche:</p> <p>A Stationäre Einrichtungen, die gestützt auf eidgenössisches oder kantonales Recht Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, längstens jedoch bis nach Abschluss der Erstausbildung beherbergen, sofern sie vor Erreichen der Volljährigkeit in eine Einrichtung eingetreten oder dort untergebracht worden sind.</p> <p>Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht² liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 22. Altersjahr.³</p> <p>² SR 311.1</p> <p>³ Seit Inkrafttreten der Änderung des Artikels 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (AS 2016 1256) liegt die Altersgrenze beim vollendeten 25. Altersjahr. Der Vorstand empfiehlt den Vereinbarungskantonen mit Beschluss vom 27. Januar 2017, die Leistungsabteilung bis zum vollendeten 25. Altersjahr zu garantieren.</p>	<p>¹ <i>unverändert</i></p> <p>Im Fall von Massnahmen gemäss dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht² liegt die Altersgrenze unabhängig vom Eintrittsalter beim vollendeten 25. Altersjahr.</p> <p>² SR 311.1</p> <p>³ <i>Fussnote 3 aufgehoben</i></p>
<p>Art. 5 Besondere Zuständigkeit</p> <p>¹ Der Aufenthalt in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Absatz 1 Bereich B Buchstabe b bewirkt keine Änderung der bisherigen Zuständigkeit für das Leisten der Kostenübernahmegarantie.</p> <p>² Für Vergütungen von Leistungen der externen Sonderschulung hat derjenige Kanton die Kostenübernahmegarantie zu leisten, in dem sich der Schüler oder die Schülerin aufhält.</p>	<p>¹ <i>unverändert</i></p> <p>^{1bis} Begründet eine Person mit dem Aufenthalt oder während des Aufenthaltes in einer Einrichtung gemäss Artikel 2 Absatz 1 Bereich A ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort der Einrichtung, ist der Kanton des letzten von den Eltern oder eines Elternteils abgeleiteten zivilrechtlichen Wohnsitzes für das Leisten der Kostenübernahmegarantie zuständig.</p> <p>² <i>unverändert</i></p>

Bisherige IVSE	Änderungen vom 23. November 2018
<p>VI.III INKRAFTTRETEN DER IVSE</p> <p>Art. 39</p> <p>¹ Sobald in drei Regionen mindestens je zwei Kantone mindestens zwei Bereichen beigetreten sind, bestellt die SODK die Organe. Der Vorstand VK legt anschliessend den Zeitpunkt für das Inkrafttreten fest und orientiert die Kantone und das Fürstentum Liechtenstein.</p> <p>² Das Inkraftsetzen hat spätestens zwölf Monate nach Erreichen des Quorums zu erfolgen.</p>	<p>Art. 39 Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002</p> <p><i>unverändert</i></p> <p>Art. 39^{bis} Inkrafttreten der Teilrevision vom 23. November 2018</p> <p>¹ Die Teilrevision vom 23. November 2018 ist ab ihrem Inkrafttreten auf alle bestehenden und neuen Platzierungen anwendbar.</p> <p>² Sie tritt spätestens nach 12 Monaten in Kraft, nachdem ihr mindestens 18 Kantone beigetreten sind.</p> <p>³ Der Vorstand VK legt das Datum des Inkrafttretens fest.</p>

Teilrevision vom 23. November 2018 der IVSE: Erläuterungen

Vorbemerkung

Der Vorstand SODK beschloss im März 2018 eine Konsultation zur Anpassung der Zuständigkeitsregelung für den Bereich A bei den kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren und dem Fürstentum Liechtenstein, die vom 19. März 2018 bis zum 29. Juni 2018 dauerte. Ein Entwurf der Erläuterungen wurde ebenfalls in die Konsultation gegeben.

Die Ergebnisse der Konsultation sind im Konsultationsbericht vom Juli 2018 enthalten. Die vorliegenden Erläuterungen wurden soweit als notwendig aufgrund der Rückmeldungen aus den Kantonen überarbeitet und dienen der Vereinbarungskonferenz IVSE als Grundlage für ihre Beschlussfassung.

Zusätzlich weisen wir darauf hin, dass ein Kommentar zur IVSE vom 7. Dezember 2007, der seinerzeit von der SKV IVSE und dem Vorstand SODK genehmigt wurde, besteht. Er muss aufgrund der Teilrevision der IVSE bezüglich Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 4 Buchstabe d überarbeitet und bezüglich den restlichen Bestimmungen ergänzt werden. Diese Arbeiten wird das Generalsekretariat SODK nach der Beschlussfassung durch die Vereinbarungskonferenz IVSE vornehmen.

1. Ausgangslage

Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 regelt, wer für die Kosten aufzukommen hat, wenn Kinder, Jugendliche und Erwachsene in einer IVSE-anerkannten sozialen Einrichtung ausserhalb ihres Wohnkantons leben. Der Bereich A der IVSE betrifft stationäre Einrichtungen für Personen bis zum vollendeten 20. Altersjahr, unter bestimmten Voraussetzungen darüber hinaus bis zum Abschluss der Erstausbildung. Auch ein jugendstrafrechtlich angeordneter Aufenthalt fällt darunter. Alle Kantone sind dem Bereich A der IVSE beigetreten.

Die IVSE sieht als Schuldner der Leistungsabgeltung den Wohnkanton der Person vor, welche die Leistungen beansprucht. Der Wohnkanton wird gemäss IVSE anhand des zivilrechtlichen Wohnsitzes bestimmt (Art. 4 lit. d IVSE). Über die Festlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes kam es in den letzten Jahren vermehrt zu Rechtsstreitigkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der gemeinsamen elterlichen Sorge. Denn bei der Festlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes von Minderjährigen blieben wichtige Rechtsfragen ungeklärt. Der zivilrechtliche Wohnsitz befindet sich nicht selten am Ort der Einrichtung (Art. 25 Abs. 1 2. Teilsatz ZGB), was zu einer Finanzierungszuständigkeit des Standortkantons führt. Dies widerspricht dem Sinn und Zweck der IVSE. Die glei-

che Problematik kann sich ergeben, wenn eine Person während dem Aufenthalt in einer Einrichtung volljährig wird und gestützt auf Artikel 23 Absatz 2 ZGB einen eigenen Wohnsitz am Standort der Einrichtung begründet, falls sie dort ihren Lebensmittelpunkt hat.

Bereits im Herbst 2013 setzte die SKV IVSE die „Arbeitsgruppe Wohnsitzregelung im Bereich A“ ein. Sie wurde beauftragt, die Auswirkungen des gemeinsamen Sorgerechts auf die Zuständigkeit zur Kostenübernahmegarantie aufgrund der IVSE zu prüfen. Sie identifizierte einen juristischen Klärungsbedarf. Gestützt auf ihre Abklärungen unterbreitete die SKV IVSE dem Vorstand SODK mehrere Anträge zur Vertiefung der Thematik.

Daraufhin gab der Vorstand SODK im März 2016 eine juristische Studie zur Auslegung des Artikels 25 Absatz 1 ZGB in Auftrag. Zusätzlich beauftragte er sein Fachgremium, die Schweizerische Konferenz der IVSE-Verbindungsstellen, einen Ausnahmetatbestand im Bereich A der IVSE zu formulieren.

2. Rechtlicher Hintergrund

2.1 Juristische Studie vom 30. September 2017

Das GS SODK beauftragte Dr. iur. Karin Anderer mit der Erarbeitung einer juristischen Studie.¹ Die Arbeitsgruppe Wohnsitzregelung, die aus Vertreterinnen und Vertretern aller IVSE-Regionen besteht und unter der Leitung des Sekretariats IVSE steht, begleitete die Arbeiten und war massgeblich an der Formulierung eines neuen Ausnahmetatbestandes beteiligt. Die juristische Studie zur Wohnsitzregelung im Bereich A der IVSE lag am 30. September 2017 in der Schlussfassung vor.

In der Studie werden umfassend Artikel 25 ZGB und ebenso seine Beziehungen zu anderen Artikeln des ZGB, welche die Zuständigkeit regeln, analysiert. Die heute gelebten Familien-Konstellationen führen häufiger als vermutet dazu, dass Minderjährige ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Aufenthaltsort und somit im Standortkanton haben.

Kontrovers und bisher noch nie vom Bundesgericht behandelt zeigt sich das Verhältnis von Artikel 25 ZGB zu Artikel 23 ZGB. Nach Artikel 23 ZGB kann ein Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung oder die Unterbringung einer Person in einer Erziehungs- oder Pflegeeinrichtung für sich allein keinen Wohnsitz begründen. In der Studie wird die Ansicht vertreten, dass Artikel 23 ZGB nicht auf Minderjährige angewendet werden darf, da Artikel 25 ZGB den Wohnsitz von Minderjährigen abschliessend regelt. Das führt in der Konsequenz vermehrt zu einer Belastung der Standortkantone, wenn aufgrund des Artikel 25 Absatz 1 ZGB am Aufenthaltsort und damit in der Standortgemeinde einer IVSE-Einrichtung der Wohnsitz begründet wird.

Immer wichtiger wird der zivilrechtliche Wohnsitz Minderjähriger im internationalen Kontext. Auch hier herrschen divergierende Lehrmeinungen vor. Leben Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit in der Schweiz, ist es unklar, ob eine Anknüpfung nach ZGB erfolgen muss oder nach dem Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG). Im letzteren Falle haben Minderjährige ihren zivilrechtlichen Wohnsitz an ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsort, der ein Standortkanton sein kann. Es wird die Ansicht vertreten, dass eine strikte Anknüpfung an das IPRG nicht haltbar ist. Auch mit dieser Frage hat sich das Bundesgericht bisher noch nie auseinandersetzen müssen.

In einem zweiten Teil der Studie werden verschiedene Varianten geprüft, wie in der IVSE geregelt werden könnte, dass ein Aufenthalt in einer Einrichtung nicht zu einer finanziellen Belastung des

¹ Die juristische Studie von Karin Anderer ist unter <http://www.sodk.ch/ueber-die-sodk/ivse/> veröffentlicht.

Standortkantons bzw. der Standortgemeinde führt. Exkurse zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG), über das Ergänzungsleistungsrecht und über die Pflegefinanzierung zeigen auf, wie die Anknüpfung für die Finanzierungszuständigkeit in anderen Bereichen geregelt ist.

Verschiedenen Varianten eines Ausnahmetatbestands wurden in der Arbeitsgruppe Wohnsitzregelung diskutiert. Nach deren Ansicht soll für die Zuständigkeit für das Leisten einer Kostenübernahmegarantie wie bisher im Grundsatz an den zivilrechtlichen Wohnsitz angeknüpft werden. Favorisiert wird deshalb eine Änderung, die sich auf Fälle beschränkt, in denen mit dem Eintritt in die Einrichtung oder während des Aufenthaltes in einer Einrichtung ein Wechsel des zivilrechtlichen Wohnsitzes an den Standort stattfindet, weil sich der Wohnsitz der untergebrachten minderjährigen Person nicht mehr von den sorgeberechtigten Eltern ableiten lässt. Mit dieser Lösung kann eine Standortbelastung vermieden werden.

Die Ergebnisse der juristischen Studie wurden in der Sitzung der SKV IVSE vom 3. November 2017 diskutiert. Die Arbeitsgruppe Wohnsitzregelung wurde beauftragt, für bestimmte Fälle in Abweichung vom zivilrechtlichen Wohnsitz einen Ausnahmetatbestand zu formulieren.

2.2 Bundesgerichtsentscheid vom 21. November 2017

Das Bundesgericht beurteilte am 21. November 2017 eine Streitigkeit über die Zuständigkeit zur Finanzierung der Unterbringung eines Kindes in einer Einrichtung des Bereiches A der IVSE.² Die Gemeinde G. des Kantons Schwyz stellte sich auf den Standpunkt, der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes befinde sich seit der angeordneten Fremdplatzierung durch die KESB Ausserschwyz in der Standortgemeinde der Einrichtung, also in der Gemeinde U. des Kantons St. Gallen. Die IVSE sei somit nicht anwendbar und weder der Kanton Schwyz noch die Gemeinde G. sei für die IVSE-Leistungsabteilung zuständig.

Das Bundesgericht hielt für die ihm zur Beurteilung unterbreitete Konstellation fest, dass die nach Artikel 4 Buchstabe d der IVSE als interkantonales resp. als kantonales Recht anwendbaren Bestimmungen des Wohnsitzes nach ZGB zu einer Verhinderung oder zumindest übermässigen Erschwerung von Bundesrecht, d. h. der angeordneten Unterbringung nach Artikel 310 Absatz 1 ZGB, führen. Dies stelle einen Verstoss gegen Artikel 48 Absatz 3 BV resp. Artikel 49 Absatz 1 BV dar. Interkantonal sei deshalb nicht nach Massgabe der IVSE vom zivilrechtlichen Wohnsitz für die Festlegung des Wohnkantons auszugehen. Anstelle dessen sei das nach dem für interkantonale Sachverhalte massgebende Bundesrecht über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom Unterstützungswohnsitz nach Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe c ZUG auszugehen. Somit sei die Gemeinde G. des Kantons Schwyz zuständig für die Erteilung der (subsidiären) Kostengutsprache.

3. Handlungsbedarf und Zielsetzung

Aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheides muss die Rechtslage für die Regelung der Zuständigkeit zum Leisten einer Kostenübernahme im Bereich A der IVSE umfassend neu beurteilt werden.

Das Bundesgericht bestätigt unmissverständlich den Handlungsbedarf für eine Änderung der IVSE im Bereich A. Es hat in einem konkreten Einzelfall festgestellt, dass Artikel 4 Buchstabe d IVSE als

² Das Bundesgerichtsurteil wurde in der Sammlung der amtlichen Bundesgerichtsentscheide veröffentlicht (BGE 143 V 451).

interkantonales Recht zu einer Verhinderung oder zumindest übermässigen Erschwerung einer angeordneten Unterbringung nach Artikel 310 Absatz 1 ZGB führen kann. Die IVSE ist somit zwingend so zu ändern, dass sie (wieder) konform mit dem Bundesrecht ist und nicht zu Ergebnissen führt, die Sinn und Zweck der IVSE widersprechen.

In seinem Urteil hat das Bundesgericht anstelle der Zuständigkeitsregelung gemäss IVSE-Bestimmungen den sozialhilferechtlichen Unterstützungswohnsitz des ZUG als massgeblich für interkantonale Konstellationen erachtet. Allerdings geht die IVSE davon aus, dass eine Unterbringung im Bereich A nur soweit sozialhilferechtlich relevant ist, wie es sich um Beiträge von Unterhaltspflichtigen (Art. 22 IVSE) handelt. Für die (ausserkantonal) zu übernehmenden Restkosten hingegen wurde immer davon ausgegangen, dass es sich um Subventionen an Einrichtungen handle und das ZUG demgemäss gar nicht zur Anwendung kommt. Im Übrigen hat die IVSE nicht nur den Zweck den Standortschutz bei sozialhilferechtlichen Kosten zu gewähren, sondern auch für solche, die nicht unter die Sozialhilfe fallen und für welche die Zuständigkeitsregelung gemäss ZUG ohnehin nicht sinngemäss anzuwenden ist. Insofern macht es für nicht sozialhilferechtliche Kosten Sinn, dass die IVSE eine eigene und allenfalls vom ZUG abweichende Zuständigkeit regelt.

Ein Systemwechsel in der IVSE vom zivilrechtlichen Wohnsitz zum Unterstützungswohnsitz würde weit über das Ziel hinausschiessen. Es genügt, wenn für die bekannte Problematik bei der Festlegung des zivilrechtlichen Wohnsitzes, also für die sog. übrigen Fälle nach Artikel 25 Absatz 1 ZGB 2. Teilsatz und für die Konstellation, dass eine platzierte Person volljährig wird, in der IVSE ein Ausnahmetatbestand geschaffen wird.

Mit dem nun neu vorgeschlagenen Ausnahmetatbestand wird die IVSE so angepasst, dass eine Standortbenachteiligung im Bereich A der IVSE trotz der Wohnsitzbegründung einer minderjährigen Person am Ort einer Einrichtung gemäss Artikel 25 Absatz 1 ZGB 2. Teilsatz verhindert werden kann. Diese Zielsetzung stimmt mit den Intentionen des Bundesgerichtsentscheides überein. Es wird nach Inkrafttreten der Änderung in der IVSE nicht mehr notwendig sein, über das vom Bundesgericht geschaffene Hilfskonstrukt mittels Bezugnahme auf das ZUG – falls dieses auch in anderen Fällen zur Anwendung gelangen sollte - zu einem bundesrechtskonformen Ergebnis zu kommen.

Bis zum Inkrafttreten der Änderung der IVSE ist davon auszugehen, dass beim Bundesgericht eine Standortbenachteiligung wegen Wohnsitzbegründung am Ort der Einrichtung des Bereiches A erfolgreich angefochten werden könnte. Deshalb empfiehlt der Vorstand den Kantonen die vorgeschlagene Änderung bereits ab dem 1. Januar 2019 anzuwenden, auch wenn sie dazu nicht verpflichtet sind.³

4. Zu den einzelnen Änderungen

Im Folgenden werden die einzelnen Änderungen erläutert.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe A 2. Satz

Die Teilrevision der IVSE bietet die Gelegenheit, den letzten Satz in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe A IVSE anzupassen. Einzige Änderung ist die Erhöhung der Altersgrenze vom vollendeten 22. auf das vollendete 25. Altersjahr. Diese Anpassung ist sinnvoll, weil seit dem 1. Juli 2017 die Altersgrenze aufgrund der Änderung des Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (SR 311.1) beim vollendeten 25. Altersjahr liegt. Der Vorstand SODK empfahl bereits am 27.

³ Empfehlung des Vorstands vom 7. September 2018 über die vorwirkende Anwendung der Änderung der IVSE (Art. 5 Absatz 1^{bis}) vom 23. November 2018.

Januar 2017 den Vereinbarungskantonen, die Leistungsabgeltung bis zum vollendeten 25. Altersjahr zu garantieren. Diese Empfehlung wurde mittels Fussnote auch in der IVSE verankert. Mit dieser Anpassung enthält die IVSE in nun rechtlich verbindlicher Form wieder die gleiche Altersgrenze wie das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht.

(neu) Artikel 5 Absatz 1^{bis}

Es sind verschiedene Konstellationen denkbar, in denen minder- oder volljährige Personen, die sich in einer Einrichtung des Bereichs A IVSE aufhalten, ihren zivilrechtlichen Wohnsitz am Standort begründen. Wie das Bundesgericht in seinem Urteil vom 21. November 2017 aufzeigt, führt dies zu Ergebnissen, die dem Sinn und Zweck der IVSE zuwiderlaufen. Die Fälle haben insbesondere seit dem Inkrafttreten der Neuregelung des Sorgerechts per 1. Juli 2014 zugenommen, womit die gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall statuiert wird. Die gemeinsame Sorge gilt somit vermehrt auch in Konstellationen, in denen Eltern unterschiedliche Wohnsitze haben. Anders als bei Inkrafttreten der IVSE im Jahr 2006 handelt es sich somit nicht mehr nur um Einzelfälle, die zu systemwidrigen Ergebnissen führen können. Mit der Änderung der IVSE sollen Standortkantone vor übermässigen Belastungen geschützt werden.

Mit der Regelung wird beabsichtigt, lediglich in jenen Fällen eine vom Wohnsitz abweichende Sonderanknüpfung festzulegen, in denen die betroffene Person ihren zivilrechtlichen Wohnsitz mit dem Eintritt in die Einrichtung oder während des Aufenthaltes in einer Einrichtung begründet.

Das ist nicht der Fall, solange sich der zivilrechtliche Wohnsitz von den Eltern ableiten lässt. Diese Regel führt im Unterschied zum ZUG dazu, dass der zivilrechtliche Wohnsitz des Kindes während seiner Unterbringung in einer Einrichtung des Bereiches A wechseln kann. Ziehen beispielsweise die Eltern in den Standortkanton und ist der Wohnsitz des Kindes von den Eltern ableitbar, wird der Standortkanton zum Wohnkanton und es liegt kein interkantonaler Sachverhalt mehr vor.

Der Ausnahmetatbestand kommt bei Minderjährigen somit in folgenden Konstellationen nicht zur Anwendung:

- ein Elternteil ist allein sorgeberechtigt;
- die Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge verfügen über einen gemeinsamen Wohnsitz bzw. wohnen in derselben Gemeinde;
- Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge und getrennten Wohnsitzen, wobei einem Elternteil die alleinige Obhut zugeteilt wurde (formelle Obhutzuteilung)⁴;

Der Ausnahmetatbestand kommt somit einerseits zur Anwendung, wenn ein "übriger Fall" nach Artikel 25 Absatz 1 ZGB 2. Teilsatz eintritt. Dies ist beispielsweise der Fall bei Eltern mit gemeinsamer elterlicher Sorge und unterschiedlichen Wohnsitzen bei denen:

- das Aufenthaltsbestimmungsrecht nach Artikel 310 ZGB entzogen wurde;
- wenn sie ein alternierendes Obhutsmodell leben und anstelle der Obhut die Betreuungsanteile geregelt haben;
- das Kind vor der Platzierung in einer IVSE-Einrichtung bereits einen eigenständigen Wohnsitz am Aufenthaltsort begründet hat (z. B. bei Unterbringung in einer Pflegefamilie);
- die alternierende Obhut strittig ist und eine formelle Obhutzuteilung fehlt.

Ein „übriger Fall“ liegt auch in folgenden Konstellationen vor:

⁴ Darunter ist eine Obhut zu verstehen, die formell im Rahmen einer Eheschutzmassnahme, eines Scheidungsprozesses, einer Kindesschutzmassnahme oder mit Genehmigung einer Sorgerechtsvereinbarung zugeteilt wurde. Weiter kann eine formell zugeteilte Obhut vorliegen, wenn sie nach Artikel 134 Absatz 3 ZGB und Artikel 298a Absatz 2 Ziffer 2 ZGB unter den Eltern selber vereinbart wurde.

- während der Zeitspanne, in der die KESB einem Kind, das nicht oder nicht mehr unter elterlicher Sorge steht, noch keine Vormundin oder Vormund ernannt hat;
- bei Eltern mit unbekanntem Wohnsitz.

Ebenfalls greift die Sonderanknüpfung, wenn die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) am Aufenthaltsort eine Vormundschaft errichtet oder übernimmt (Art. 25 Abs. 2 ZGB) oder ein internationaler Sachverhalt zur Wohnsitzbegründung am Aufenthaltsort führt (z.B. Art. 20 Abs. 2 IPRG). Wechselt der oder die Minderjährige in eine andere IVSE-Einrichtung, bleibt der zuletzt abgeleitete zivilrechtliche Wohnsitz auch für das Leisten der Kostenübernahmegarantie zu Gunsten der neuen Einrichtung zuständig.

Fehlt allerdings ein zuletzt abgeleiteter Wohnsitz in der Schweiz als Anknüpfungspunkt, so bleibt die Zuständigkeit für das Leisten der Kostenübernahmegarantie beim Standortkanton. Dies kann in seltenen Fallkonstellationen zutreffen, beispielsweise wenn ein Vollwaisenkind von Auslandsschweizern direkt aus dem Ausland in einer Einrichtung in der Schweiz untergebracht wird.

Die Regelung steht der Wohnsitznahme am Aufenthaltsort nicht entgegen. Das kann beispielsweise zu einem Wechsel der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde führen. Das minderjährige Kind kann Wohnsitz am Ort der Einrichtung begründen, auch wenn es in der Einrichtung volljährig wird. In letzterer Konstellation ist allerdings die Massgeblichkeit von Artikel 23 ZGB weiterhin zu prüfen.

Artikel 39 (neu Sachüberschrift): Inkrafttreten der IVSE vom 13. Dezember 2002

Artikel 39 der IVSE muss neu mit einer Sachüberschrift ergänzt werden, weil die Ziffer VI.III neu zwei Artikel umfasst.

(neu) Artikel 39bis Inkrafttreten der Teilrevision der IVSE vom 23. November 2018

Absatz 1: Es braucht eine Übergangsbestimmung, ab wann die geänderten Bestimmungen der IVSE Rechtswirkung entfalten und was mit den bestehenden Platzierungen geschieht. Der Ausnahmetatbestand wird ab seinem Inkrafttreten auf alle bestehenden Platzierungen und neuen Kostenübernahmegarantien anwendbar. Bestehende Kostenübernahmegarantien, die wegen dem neuen Ausnahmetatbestand zu einem Zuständigkeitswechsel führen, sind nicht mehr gültig. Eine Kündigung ist somit nicht erforderlich. Nicht geltend gemacht werden kann, es seien bisher angefallene Kosten wegen nun anders geltender Zuständigkeit rückwirkend zu erstatten. Die IVSE-Verbindungsstellen werden im Zeitpunkt des Inkrafttretens im Detail von der SKV IVSE informiert, wie sie vorzugehen haben, auch zur Eruiierung jener Fälle, die wegen der Änderung der Zuständigkeit neu wieder zu einem interkantonalen Sachverhalt führen.

Absatz 2: Die IVSE enthält keine Bestimmungen, wie bei einer Teilrevision der IVSE vorzugehen ist. In Anlehnung an Artikel 14 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2002 schlagen wir als Voraussetzung für das Inkrafttreten der Teilrevision vor, dass ihr mindestens 18 Vereinbarungskantone (mit Ausnahme des Fürstentums Liechtenstein) beitreten müssen.

Ein Kanton, der bei Erreichen des Quorums der Teilrevision IVSE vom 23. November 2018 noch nicht beigetreten ist, hat folgende Möglichkeiten:

- Er tritt der Teilrevision bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bei oder jederzeit nachher;
- Er tritt aus dem Bereich A aus;
- Er kündigt die IVSE gestützt auf Artikel 38 der IVSE.

Für einen Kanton, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens die Teilrevision IVSE noch nicht ratifiziert hat, gilt die IVSE in der bisherigen Fassung weiterhin. Im Verhältnis zu einem Kanton, welcher der Teilrevision ebenfalls nicht beigetreten ist, gilt die Regelung der alten IVSE. Im Verhältnis zu einem Kanton, welcher neu der Teilrevision beigetreten ist, gilt ebenfalls die Regelung der alten IVSE, da einzig dieser Fassung beide Vereinbarungsparteien angehören.⁵

Eine bestehende Kostenübernahmegarantie kann der beigetretene Kanton gegenüber dem nicht beigetretenen Kanton ungeachtet der Kündigungsfristen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens hin kündigen. Es ist auch möglich, dass dann ein Vereinbarungskanton, welcher der Teilrevision bereits beigetreten ist, die Unterbringung einer Person in einer Sonderschule, einem Kinder- oder Jugendheim aus einem nicht beigetretenen Kanton ablehnen könnte. Möglich ist auch, dass in einem solchen Fall ein Kanton nur unter der Bedingung einer ausserkantonalen Unterbringung im Bereich A zustimmt, sofern bei einer Streitigkeit die neue Zuständigkeitsregelung der IVSE anwendbar ist.

Absatz 3: Der Vorstand VK muss dann nach Erreichen des Quorums gemäss Absatz 2 innerhalb eines Jahres den Zeitpunkt des Inkrafttretens festlegen. Sinnvollerweise erfolgt das Inkrafttreten der Teilrevision vom 23. November 2018 auf den Beginn (1. Januar) oder auf die Mitte (1. Juli) des Jahres. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Länge der Ratifikationsverfahren in den Kantonen kommt als frühester Zeitpunkt der 1. Januar 2020 in Betracht.

* * * * *

⁵ Eine analoge Regelung findet sich in Artikel 30 Absatz 4 Buchstabe b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111): «Gehören nicht alle Vertragsparteien des früheren Vertrags zu den Vertragsparteien des späteren, so regelt zwischen einem Staat, der Vertragspartei beider Verträge ist, und einem Staat, der Vertragspartei nur eines der beiden Verträge ist, der Vertrag, dem beide Staaten als Vertragsparteien angehören, ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten.»

Annexe

GRAND CONSEIL

2018-DSAS-37

Projet de loi :
Adhésion aux modifications de la convention
intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS)

Propositions de la Commission des affaires extérieures CAE

Présidence : Gabrielle Bourguet

Vice-présidence : Nicolas Pasquier

Membres : Muriel Besson Gummy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Entrée en matière

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

Vote final

Par 14 voix contre 0 et 0 abstention (1 membre est excusé), 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 2020

Anhang

GROSSER RAT

2018-DSAS-37

Gesetzesentwurf:
Änderungen der Interkantonalen Vereinbarung für soziale
Einrichtung (IVSE)

Antrag der Kommission für auswärtige Angelegenheiten KAA

Präsidium : Gabrielle Bourguet

Vize-Präsidium : Nicolas Pasquier

Mitglieder : Muriel Besson Gummy, Adrian Brügger, Daniel Bürdel, Michel Chevalley, Violaine Cotting-Chardonnens, Olivier Flechtner, Bernadette Hänni-Fischer, Madeleine Hayoz, Pascal Lauber, Savio Michellod, Christa Mutter, Roger Schuwey, Susanne Schwander

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Mit 14 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen (1 Mitglied ist 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 2020

RAPPORT ANNUEL 2019 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE DE L'HÔPITAL INTERCANTONAL DE LA BROYE, VAUD-FRIBOURG

A l'attention des Grands Conseils des cantons de Fribourg et Vaud,

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 2019, qui couvre la durée **de mars 2019 à février 2020**, afin d'inclure l'examen du budget 2020 de l'établissement. Durant cette période, la commission s'est réunie à deux reprises, le 5 septembre 2019 et le 12 février 2020.

1. CADRE LÉGAL

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl¹ ainsi qu'aux dispositions de la Convention intercantonale sur l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB) Vaud-Fribourg (C-HIB), entrée en vigueur le 1^{er} 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 intercantionales.

Les deux Grands 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

Selon le principe d'alternance entre les deux cantons, la commission a élu M. Daniel Ruch (VD) à sa présidence pour la période du 1^{er} juillet 2019 au 31 décembre 2021, Mme Anne Meyer Loetscher (FR), présidente de la délégation fribourgeoise assure maintenant la vice-présidence. Ensemble, ils forment le Bureau de la commission.

Composition de la délégation fribourgeoise :

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

Composition de la délégation vaudoise :

M. Daniel RUCH
Mme Anne-Sophie BETSCHART
M. Philippe CORNAMUSAZ
M. Philippe LINIGER
Mme Roxanne MEYER KELLER (jusqu'au 31.12.2019)
remplacée par M. Sébastien PEDROLI (dès le 1.1.2020)
M. Felix STÜRNER

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 intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)

3. BOULEVERSEMENT A LA TÊTE DE L'HIB EN 2019

Des changements importants ont eu lieu à tous les niveaux au sein de l'HIB à la fin de l'année 2019, en particulier les départs du directeur général et du directeur des ressources humaines, alors que le directeur logistique et le directeur financier avaient démissionné quelques mois auparavant et que le responsable qualité et sécurité partira prochainement. La direction médicale et la direction des soins, toutes deux formées de binômes, seront également remplacées entièrement au début 2020.

L'engagement de deux connaissances personnelles du directeur général au sein du comité de direction avait généré des tensions à l'interne.

Le licenciement du directeur général et la crise institutionnelle actuelle rappellent douloureusement la situation de 2015 lors du départ forcé du précédent directeur. Suite à ces difficultés majeures, le Conseil d'établissement se rend compte de l'importance d'engager un directeur général fédérateur et de former un comité de direction apte à travailler ensemble.

A l'interne, l'instabilité semble très importante, c'est pourquoi la commission demande que des mesures fortes soient prises pour éviter des crises à intervalles réguliers.

4. PROJET DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION SUR LE SITE DE PAYERNE

Une malencontreuse communication a mis en avant le fait que le coût du projet de construction passait de 60 à 90 millions et qu'il était mis en attente au vu des difficultés financières de l'HIB. Certes, le montant de 60 millions figurait dans la Programme pluriannuel des investissements (PPI) du canton de Vaud, mais il s'agissait d'une évaluation sommaire avant analyse économique et optimisation du projet. De nouvelles évaluations arrivent à un coût de 72 millions qui comprendrait 52 millions pour le nouveau bâtiment et 20 millions pour la transformation du bâtiment actuel.

La commission trouve dérangeant que le projet lauréat du concours MEP (mandat d'études parallèles), présenté en grandes pompes en mai 2019, soit maintenant fondamentalement remis en question en lançant une nouvelle série d'études et de réflexions. Certes, il avait été précisé que le bâtiment choisi n'était qu'un avant-projet qui devait encore être amélioré et corrigé avant d'être réalisé, mais aujourd'hui on réfléchit encore sur son affectation, sa dimension, etc.

Le Conseil d'établissement de l'HIB rappelle que le bâtiment actuel date de 1973 et réaffirme qu'un nouveau bâtiment est indispensable pour une meilleure prise en charge des patients dans le respect des normes actuelles et en réponse à la forte croissance de la population broyarde.

5. TRANSFERT DES BIENS

Les conventions de transfert des biens dont on parle depuis longtemps peinent à se concrétiser.

L'HIB a déjà travaillé sur une vingtaine de variantes de DDP (droit de superficie) sur le terrain dévolu à la construction de l'extension sur le site de Payerne. Or, les deux départements souhaitent à nouveau discuter du transfert de terrain, en fonction de la stratégie de l'établissement, de ses missions, de sa situation financière et de sa capacité à investir. En conséquence, les départements ont décidé d'un commun accord d'attendre les résultats de l'analyse externe (audit). Il faudra de toute façon revenir sur les éléments qui déterminent le calcul de la rente à payer par l'HIB pour le DDP.

Le transfert des bâtiments existants ne poserait pas de problème majeur, mais la difficulté réside dans le besoin de disposer du terrain annexe pour le projet d'agrandissement.

6. CONVENTION COLLECTIVE DE TRAVAIL (CCT) DES MÉDECINS-CADRES

Un groupe de travail à l'interne de l'HIB planche depuis des mois sur un nouveau modèle de CCT des médecins-cadres qui introduira un intéressement financier à la bonne marche de l'établissement. L'entrée en vigueur était annoncée au 1^{er} janvier 2020, mais le projet a dû être reporté.

L'approche se veut novatrice car tous les médecins actifs dans l'établissement deviendront salariés de l'HIB, l'établissement se chargeant de facturer les honoraires. Cela impliquera des changements importants pour les médecins en termes de rémunération, de statut fiscal, d'assurances sociales, etc.

Les deux départements ont régulièrement été consultés et impliqués dans la rédaction de cette nouvelle convention HIB des médecins-cadres, mais pour obtenir leur aval définitif il faudra trouver un accord sur le coût de la CCT. A noter que la Société vaudoise de médecine (SVM) ne voit pas forcément d'un bon œil la nouvelle approche de l'HIB.

7. COMPTES ET BUDGET DU HIB

7.1. COMPTES 2018

A partir de l'exercice 2018, les produits d'exploitation dépassent les 100 millions, ce qui, selon le directeur financier, démontre que la masse critique de l'HIB augmente et devrait permettre d'avoir un meilleur équilibre par rapport aux investissements récents.

Il a été expliqué à la commission que, pour un hôpital de la taille de l'HIB, le résultat d'exploitation avant intérêts, impôts et amortissement (EBITDA) devrait être proche de 10%, alors qu'il était de 3.1% en 2018 en progression toutefois de 14% par rapport à 2017. Cette progression signifie que la marge d'autofinancement augmente et permet de mieux couvrir les investissements, les amortissements et la dette de l'HIB. La commission constate cependant que la capacité d'autofinancement de 2.6 millions en 2018 était insuffisante par rapport aux investissements qui dépassaient 4.7 millions.

Pour 2018, le résultat ordinaire était en ligne avec le budget à hauteur de -192'000 francs. Le déficit après variation de fonds propres se situe à **-736'000 francs**, alors que budget était de -400'000 francs et le déficit 2017 de -955'000 francs.

7.2. PROJECTIONS 2019

Par rapport au budget 2019, l'HIB a dû renforcer son effectif, notamment au niveau du corps médical dans le cadre de projets récemment aboutis tels que les urgences ou la polyclinique, mais sans avoir encore les recettes y relatives.

Les prévisions présentées à la commission en septembre 2019 se sont encore péjorées car il a notamment fallu prendre des mesures de restructuration suite aux départs de plusieurs membres de la direction.

L'HIB estime maintenant à **plus de 2 millions la perte pour 2019** alors que le budget prévoyait un déficit de -170'000 francs seulement,

A la date de ce rapport, les comptes ne sont ni bouclés, ni validés par le Conseil d'établissement, ni contrôlé par l'organe de révision.

7.3. BUDGET 2020

Le déficit budgété de **-2.7 millions au budget 2020** est un vrai sujet de préoccupation.

Budget 2020	
Produits d'exploitation	104'081'376
Charges d'exploitation	102'638'052
EBITDA	1'443'324
./. Amortissements et charges financières	-3'239'500
Résultats avant fds affectés	-1'796'176
./. Fonds affectés	-876'500
Résultat d'exploitation	-2'672'676

Le Conseil d'établissement a ainsi décidé d'assortir le budget 2020 fortement déficitaire d'un plan de mesures dont l'objectif est de permettre à l'HIB de retrouver l'équilibre financier dans les années à venir. Ces mesures devront évidemment être prises conformément aux futures recommandations des audits en cours sur la gouvernance, ainsi que sur les aspects financiers et médicaux.

L'HIB prévoit une augmentation des cas stationnaires et ambulatoires, mais elle ne couvre pas la hausse des charges d'exploitation qui s'élève à 3.3 millions, L'essentiel de l'écart s'explique par le

passage de 591 à 610 ETP, dû notamment à l'engagement de médecins non encore budgété en 2019. L'engagement de médecins cadres, chefs de clinique et médecins assistants permet néanmoins d'augmenter les taux d'activité dans des disciplines profitables, telles que l'urologie, l'oncologie et la gynécologie. L'HIB espère que des départs naturels permettront de rééquilibrer les charges de personnel, en restructurant la composition du corps médical par l'engagement des médecins adjoints, des chefs de clinique, plutôt que de médecins-cadres.

Depuis plusieurs années, l'HIB cherche à négocier à la hausse les PIG accordées par les cantons. Les modalités de financement des prestations diffèrent toutefois entre les deux cantons, c'est pourquoi une partie des PIG demandées pour 2020 n'ont pas pu être acceptées par le Conseil d'Etat fribourgeois.

8. MAISON DE SANTÉ DE MOUDON

La polyclinique sera un service à part entière qui dépendra de la direction de l'HIB. Locataire des locaux, l'HIB va investir dans les équipements spécifiques, notamment la radiologie et les éléments de laboratoire. Ces acquisitions représentent 600'000 francs au budget des investissements 2020. La polyclinique n'est donc pas une entité autonome ou privée, mais une antenne de l'HIB sur Moudon.

Alors que le projet est en discussion depuis 2016, la commission interparlementaire de contrôle trouve qu'elle aurait dû être mieux informée quant à l'implication majeure de l'HIB dans la mise en place et le financement d'une polyclinique de cette ampleur.

Le modèle de fonctionnement prévoit que des médecins chefs de l'HIB se déplacent pour aller consulter à Moudon, à temps partiel. Une petite partie de leur activité serait donc délocalisée des sites d'Estavayer ou de Payerne sur Moudon, ce qui serait très utile pour les patients à mobilité réduite et, dans une moindre mesure, pour ceux qui ont des horaires de travail peu flexibles. Néanmoins, au niveau de la direction a.i. de l'HIB ce fonctionnement est remis en question dans le but de faire venir les patients à Payerne ou à Estavayer pour consulter les spécialistes.

Concernant les activités de la polyclinique HIB de Moudon, les recettes de l'activité 2020 sont budgétées à hauteur de 425'000 francs, mais en contrepartie les coûts d'exploitation sont prévus à hauteur de 950'000 francs, soit une perte nette d'exploitation de 574'000 francs. La situation à l'équilibre n'est prévue qu'à partir de 2022, pour autant que la nouvelle CCT des médecins cadres soit adoptée et que le médecin responsable passe ainsi d'un statut d'indépendant à celui de salarié de l'HIB.

La commission demande d'être informée régulièrement par le Conseil d'établissement sur l'atteinte des objectifs en matière de consultations, d'urgences, de consultations dans les spécialités, ainsi que de prestations de radiologie et de laboratoire.

9. FREIN A LA CONSTITUTION DU PROJET RÉSEAU SANTÉ BROYE

Le but reste de créer un réseau de soins unique et intégré comprenant d'une part l'HIB et d'autre part les soins à domicile tant vaudois que fribourgeois. L'HIB est favorable à la création d'un tel réseau, car il estime qu'il faut privilégier une prise en charge différenciée de la patientèle à travers un système communautaire qui tienne compte du développement démographique et du vieillissement de la population. Il faut notamment éviter, autant que faire se peut, d'amener directement des personnes âgées aux urgences de l'HIB.

La construction du réseau butte du côté vaudois sur le fait que l'ABSMAD Broye dépend de la loi sur l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD) qui ne prévoit pas de telle structure intercantonale, et du côté fribourgeois, sur le fait que l'association des communes pour l'organisation médico-sociale dans la Broye a décidé de développer en priorité le réseau de santé de la Broye fribourgeoise, tel que requis dans la nouvelle loi fribourgeoise sur les prestations médico-sociales (LPMS).

Dans ces circonstances, le projet intercantonal se trouve au point mort. La commission a pris bonne note que le système créé dans la Broye fribourgeoise est tout à fait prêt à évoluer vers une région de santé, elle entend que pour réaliser un projet intercantonal avec deux cadres légaux différents, il faut inévitablement faire des concessions avec le droit cantonal afin de trouver la meilleure solution régionale.

10. PLAN STRATÉGIQUE DE L'HÔPITAL

En septembre 2019, la direction de l'HIB se voulait encore très rassurante en annonçant une forte hausse des cas stationnaires aigus, des admissions en urgence, et des passages ambulatoires, ce qui était considéré comme un signal très positif de la confiance accordée par la patientèle à l'établissement. Aujourd'hui, les multiples difficultés décrites dans le présent rapport mettent à mal la réputation de l'HIB, d'un côté certains médecins de ville ne recommandent pas l'hôpital par manque de confiance dans la qualité des soins, d'un autre côté le personnel estime ne plus pouvoir se fier à la direction générale (avant la démission du directeur général).

Dans sa stratégie 2017-2020, l'HIB indiquait que les priorités étaient entre autres de mettre en place les meilleures conditions de travail possibles pour les collaborateurs; et de faire en sorte que l'HIB soit l'hôpital de confiance et de référence des Broyards. Trois ans plus tard, on est bien loin de ces objectifs. Si les ambitions décrites dans la stratégie 2017-2022, pourtant approuvée par les cantons, doivent être revues à la baisse, alors la commission demande que le Conseil d'établissement présente rapidement une stratégie actualisée et définitive comprenant les éléments concrets qui permettront de rétablir la confiance à l'interne et au sein de la population.

11. MANDAT D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DE L'HIB

Fin 2019, le Conseil d'établissement a fait part par écrit de l'ensemble des difficultés rencontrées au sein de l'HIB aux deux conseillères d'Etat en charge. D'entente avec le Conseil d'établissement, les deux départements ont décidé de conduire une analyse externe de fond sur l'HIB, sur trois points :

- la gouvernance générale : direction générale et fonctionnement du Conseil d'établissement ;
- le domaine médical ;
- les aspects financiers.

Au vu des difficultés de l'établissement, la commission confirme que ces analyses sont indispensables. Elles seront menées par la société d'audit BDO appuyée par le Dr François Clergue (HOP Conseils) pour la partie médicale.

L'audit permettra à l'HIB de revoir sa stratégie générale et ensuite sa stratégie médicale. Sur la base des recommandations des spécialistes, il conviendra de fixer précisément, en collaboration avec les deux cantons, le mandat et les missions de l'HIB sur les deux sites de Payerne et d'Estavayer-le-Lac.

Les résultats de l'audit sont attendus pour le mois d'avril 2020 et il est prévu que la commission soit informée juste avant la communication aux médias.

12. CONCLUSION ET REMERCIEMENTS

12.1. REMERCIEMENTS

La commission remercie Mesdames les conseillères d'Etat Anne-Claude Demierre et Rebecca Ruiz qui ont participé à tour de rôle aux séances et répondu de manière complète, ouverte et détaillée aux questions de la commission.

Durant l'année sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la collaboration des responsables de l'HIB. Ses remerciements vont tout particulièrement à M. Charly Haenni président du Conseil d'établissement, M. Nicolas Kilchoer, son vice-président, ainsi qu'à M. Laurent Exquis, directeur général qui a quitté ses fonctions fin 2019 et M. Alejandro Lopez, direction financier.

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

12.2. CONCLUSION

A l'heure où nous finalisons ce rapport, l'HIB doit répondre à l'urgence sanitaire du COVID-19. La commission se déclare convaincue qu'un établissement régional, intercantonal et de proximité conserve un rôle essentiel dans le système de santé.

Face aux multiples défis à relever, l'HIB doit impérativement prendre des mesures afin d'adapter son organisation et ses pratiques pour répondre aux besoins d'une population en fort développement. L'HIB doit assurer une bonne gestion, une facturation efficace et une allocation optimale de ses ressources lui permettant de retrouver rapidement un équilibre financier.

Lors des procédures de recrutement, le Conseil d'établissement doit porter une attention particulière aux compétences métier, mais également relationnelles des cadres médicaux et administratifs.

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 2019 (qui couvre la période de mars 2019 à février 2020).

Corcelles-le-Jorat, le 8 mai 2020

Daniel Ruch
Président de la commission

Anne Meyer Loetscher
Vice-présidente de la commission et cheffe
de la délégation fribourgeoise

JAHRESBERICHT 2019 DER INTERPARLAMENTARISCHEN AUFSICHTSKOMMISSION DES INTERKANTONALEN SPITALS DER BROYE, WAADT-FREIBURG

Zuhanden der Grossen Räte des Kantons Freiburg und des Kantons Waadt

Die interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) legt Ihnen ihren Jahresbericht zur Genehmigung vor; er befasst sich mit ihrer Tätigkeit während des Jahres 2019 und deckt die Zeit **von März 2019 bis Februar 2020 ab**, damit die Prüfung des Budgets der Anstalt für das Jahr 2020 eingeschlossen wird. In dieser Zeit ist die Kommission zweimal, am 5. September 2019 und am 12. Februar 2020, zusammengetreten.

1. GESETZLICHER RAHMEN

Dieser Bericht entspricht den Bestimmungen des ParlVer¹ und den Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung über das Interkantonale Spital der Broye Waadt–Freiburg (HIB), 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 sowie 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 beiden 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 an, d. h. je 6 pro Kanton.

Präsidium

Gemäss dem Prinzip der Alternanz zwischen den beiden Kantonen wählte die Kommission Daniel Ruch (VD) für die Zeit vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2020 zu ihrem Präsidenten, während Anne Meyer Loetscher (FR), Präsidentin der Freiburger Delegation, nun als stellvertretende Präsidentin fungiert. Zusammen bilden sie das Präsidium der Kommission.

Zusammensetzung der Freiburger Delegation: Zusammensetzung der Waadtländer Delegation:

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

Daniel RUCH
Anne-Sophie BETSCHART
Philippe CORNAMUSAZ
Philippe LINIGER
Roxanne MEYER KELLER (bis 31.12.2019)
wird ersetzt durch Sébastien PEDROLI (ab 1.1.2020)
Felix STÜRNER

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).

3. VERÄNDERUNG AN DER SPITZE DES HIB IM JAHR 2019

Ende 2019 fanden auf allen Ebenen innerhalb des HIB wichtige Veränderungen statt, insbesondere das Ausscheiden des Generaldirektors und des Personaldirektors, während der Direktor Logistik und der Finanzdirektor einige Monate zuvor zurückgetreten waren und der Qualitäts- und Sicherheitsverantwortliche in Kürze ausscheiden wird. Die medizinische Direktion und die Pflegedirektion, die beide doppelt besetzt sind, werden zu Beginn des Jahres 2020 ebenfalls vollständig ersetzt.

Die Anstellung von zwei persönlichen Bekannten des Generaldirektors im Direktionsausschuss hatte zu internen Spannungen geführt.

Die Entlassung des Generaldirektors und die gegenwärtige institutionelle Krise sind schmerzhaft Erinnerungen an die Situation im Jahr 2015, als der vorherige Direktor zum Ausscheiden gezwungen wurde. Nach diesen grossen Schwierigkeiten erkennt der Anstaltsrat, wie wichtig es ist, einen einigenden Generaldirektor einzustellen und einen Direktionsausschuss zu bilden, der in der Lage ist, zusammenzuarbeiten.

Intern scheint die Instabilität gross zu sein, weshalb die Kommission fordert, dass starke Massnahmen ergriffen werden, um zu vermeiden, dass in regelmässigen Abständen Krisen auftreten.

4. BAU- UND RENOVATIONSPROJEKT AM STANDORT PAYERNE

In einer unglücklichen Mitteilung wurde darauf hingewiesen, dass die Kosten des Bauprojekts von 60 auf 90 Millionen erhöht und angesichts der finanziellen Schwierigkeiten des HIB zurückgestellt wurden. 60 Millionen waren zwar im mehrjährigen Investitionsprogramm (PPI) des Kantons Waadt enthalten, doch handelte es sich dabei um eine zusammenfassende Bewertung vor der wirtschaftlichen Analyse und Optimierung des Projekts. Neue Schätzungen gehen von Kosten in der Höhe von 72 Millionen Franken aus, die 52 Millionen Franken für das neue Gebäude und 20 Millionen Franken für den Umbau des bestehenden Gebäudes umfassen.

Die Kommission findet es beunruhigend, dass das Siegerprojekt des Wettbewerbs (paralleles Studienmandat), das im Mai 2019 mit grossem Pomp vorgestellt wurde, nun durch den Start einer neuen Reihe von Studien und Überlegungen grundlegend in Frage gestellt wird. Obwohl darauf hingewiesen wurde, dass es sich bei dem ausgewählten Gebäude nur um ein Vorprojekt handelt, das vor dem Bau noch verbessert und korrigiert werden muss, wird heute noch über seine Nutzung, seine Grösse usw. nachgedacht.

Der Anstaltsrat des HIB erinnert daran, dass das derzeitige Gebäude aus dem Jahr 1973 stammt, und bekräftigt, dass ein neues Gebäude für eine bessere Patientenversorgung, die den geltenden Normen entspricht, und als Reaktion auf das starke Wachstum der Bevölkerung der Broye unerlässlich ist.

5. ÜBERTRAGUNG DER VERMÖGENSWERTE:

Die seit langem in Diskussion befindlichen Vereinbarungen zur Übertragung von Vermögenswerten kommen nur mühsam voran.

Das HIB hat bereits mit rund 20 Varianten des Baurechts auf dem Grundstück für den Bau des Erweiterungsbaus am Standort Payerne gearbeitet. Die beiden Departemente möchten jedoch die Übertragung von Land je nach der Strategie der Anstalt, deren Aufgaben, deren finanziellen Situation und deren Investitionsfähigkeit erneut diskutieren. Infolgedessen kamen die Departemente überein, die Ergebnisse der externen Analyse (Audit) abzuwarten. In jedem Fall müssen die Elemente, welche die Berechnung der Zinsen, die das HIB für das Baurecht zahlen muss, bestimmen, neu überdacht werden.

Die Übertragung der bestehenden Gebäude würde kein grösseres Problem darstellen, aber die Schwierigkeit liegt darin, dass für das Erweiterungsprojekt das Nachbargrundstück gebraucht wird.

6. GESAMTARBEITSVERTRAG (GAV) DER KADERÄRZTINNEN UND KADERÄRZTE

Eine interne Arbeitsgruppe des HIB arbeitet seit Monaten an einem neuen GAV-Modell für Kaderärztinnen und Kaderärzte, das einen finanziellen Anreiz für das reibungslose Funktionieren der

Anstalt schaffen soll. Das Inkrafttreten wurde für den 1. Januar 2020 angekündigt, aber das Projekt musste verschoben werden.

Der Ansatz soll innovativ sein, denn alle in der Anstalt tätigen Ärztinnen und Ärzte werden Mitarbeiter des HIB, wobei dieses die Verantwortung für die Abrechnung der Honorare übernimmt. Dies wird für die Ärztinnen und Ärzte bedeutende Veränderungen bei der Vergütung, dem Steuerstatus, bei den Sozialversicherungen usw. mit sich bringen.

Die beiden Departemente wurden regelmässig angehört und in die Ausarbeitung dieser neuen HIB-Vereinbarung für Kaderärztinnen und Kaderärzte miteinbezogen, aber um ihre endgültige Zustimmung zu erhalten, muss eine Einigung über die Kosten des GAV erzielt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass die Société vaudoise de médecine (SVM) den neuen Ansatz für das HIB nicht unbedingt positiv beurteilt.

7. BUDGET UND JAHRESRECHNUNG DES HIB

7.1. RECHNUNG 2018

Ab der Jahresrechnung 2018 wird der Betriebsertrag mehr als 100 Millionen betragen, was nach Ansicht des Finanzdirektors zeigt, dass die kritische Masse des HIB zunimmt und im Vergleich zu den jüngsten Investitionen ein besseres Gleichgewicht ermöglichen dürfte.

Der Kommission wurde erklärt, dass für ein Krankenhaus von der Grösse des HIB das Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen (EBITDA) nahe 10 % liegen sollte, während es 2018 bei 3,1 % lag, jedoch gegenüber 2017 um 14 % gestiegen ist. Dieser Anstieg bedeutet, dass der Cashflow steigt und es ermöglicht, die Investitionen, die Abschreibungen und die Verschuldung des HIB besser zu decken. Die Kommission stellt jedoch fest, dass die Cashflow-Kapazität von 2,6 Millionen Franken im Jahr 2018 im Vergleich zu den Investitionen, die 4,7 Millionen Franken überstiegen, unzureichend war.

Für 2018 entsprach das ordentliche Ergebnis dem Budget in der Höhe von -192 000 Franken. Das Defizit nach Veränderung des Eigenkapitals beträgt **-736 000 Franken**, während das Budget -400 000 Franken vorsah und das Defizit 2017 -955 000 Franken betrug.

7.2. PROGNOSE 2019

Im Vergleich zum Budget 2019 musste das HIB aufgrund von kürzlich abgeschlossenen Projekten in den Bereichen Notfall und Poliklinik sein Personal aufstocken, insbesondere den medizinischen Personalbestand, ohne dass es aber schon die damit verbundenen Einnahmen erzielen konnte.

Die Prognosen, die der Kommission im September 2019 vorgelegt wurden, wurden durch die Notwendigkeit von Umstrukturierungsmassnahmen nach dem Ausscheiden mehrerer Mitglieder der Direktion weiter verschlechtert.

Das HIB schätzt nun den **Verlust für das Jahr 2019 auf mehr als 2 Millionen Franken**, während das Budget ein Defizit von nur -170 000 Franken vorsah.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Jahresberichts war die Rechnung weder abgeschlossen noch vom Anstaltsrat genehmigt oder vom Revisionsorgan geprüft.

7.3. VORANSCHLAG 2020

Das im **Budget 2020** veranschlagte Defizit von **-2,7 Millionen Franken** ist ein echter Grund zur Besorgnis.

Voranschlag 2020	
Betriebsertrag	104 081 376
Betriebsaufwand	102'638'052
EBITDA	1 443 324
./. Abschreibungen und Finanzierungskosten	-3'239'500
Ergebnis vor gebundenen Mitteln	-1'796'176

Der Anstaltsrat des HIB beschloss daher, den stark defizitären Haushalt 2020 mit einem Massnahmenplan zu begleiten, der es dem HIB ermöglichen soll, in den kommenden Jahren zu einem finanziellen Gleichgewicht zurückzukehren. Diese Massnahmen müssen jedoch in Einklang mit den künftigen Empfehlungen der laufenden Audits zur Governance sowie zu finanziellen und medizinischen Aspekten stehen.

Das HIB prognostiziert eine Zunahme der stationären und ambulanten Fälle, was aber nicht zur Deckung des Anstiegs des Betriebsaufwands reicht, der sich auf 3,3 Millionen Franken beläuft. Der grösste Teil der Differenz erklärt sich durch den Anstieg von 591 auf 610 VZÄ, insbesondere durch die Anstellung von Ärztinnen und Ärzten, die 2019 noch nicht budgetiert waren. Die Einstellung von Kaderärztinnen und -ärzten, Klinikleiterinnen und -leitern und Assistenzärztinnen und -ärzten erhöht jedoch die Aktivitätssteigerung in den profitablen Disziplinen wie Urologie, Onkologie und Gynäkologie. Das HIB hofft, dass es durch natürliche Fluktuation möglich sein wird, die Personalkosten wieder auszugleichen, indem die Zusammensetzung des medizinischen Personaletats durch die Anstellung von Assistenzärztinnen und -ärzten und Klinikleiterinnen und -leitern anstelle von sonstigen Kaderärztinnen und -ärzten umstrukturiert wird.

Seit mehreren Jahren bemüht sich das HIB, eine Erhöhung der von den Kantonen gewährten gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) auszuhandeln. Die Modalitäten zur Finanzierung der Leistungen unterscheiden sich jedoch zwischen den beiden Kantonen, weshalb ein Teil der für 2020 beantragten GWL vom Staatsrat des Kantons Freiburg nicht akzeptiert werden konnte.

8. POLIKLINIK DES HIB IN MOUDON

Die Poliklinik wird eigenständige Dienstleistungen anbieten und unter der Leitung des HIB stehen. Als Mieterin der Räumlichkeiten wird das HIB in spezifische Ausrüstungen investieren, insbesondere in die Radiologie und in Laborelemente. Diese Akquisitionen machen 600 000 Franken im Investitionsbudget des Jahres 2020 aus. Die Poliklinik ist daher keine autonome oder private Einrichtung, sondern eine Zweigstelle des HIB in Moudon.

Obwohl das Projekt seit 2016 diskutiert wird, ist die Interparlamentarische Kommission der Auffassung, dass sie besser über die grosse Beteiligung des HIB an der Einrichtung und Finanzierung einer Poliklinik dieser Grössenordnung hätte informiert werden müssen.

Das Geschäftsmodell sieht vor, dass Kaderärzte des HIB auf Teilzeitbasis zu Konsultationen nach Moudon reisen. Ein kleiner Teil ihrer Tätigkeit würde daher von den Standorten Estavayer oder Payerne nach Moudon verlegt, was für Patienten mit eingeschränkter Mobilität und, in geringerem Masse, für solche mit unflexiblen Arbeitszeiten sehr nützlich wäre. Nichtsdestotrotz wird dieses Vorgehen auf der Ebene der Direktion a. i. des HIB in Frage gestellt, mit dem Ziel, Patienten nach Payerne oder Estavayer zu bringen, damit sie Spezialisten konsultieren.

Für die Aktivitäten der HIB-Poliklinik in Moudon wird das Betriebsergebnis für die Tätigkeit im Jahr 2020 mit 425 000 Franken, der Betriebsaufwand aber mit 950 000 Franken veranschlagt, was zu einem Nettobetriebsverlust von 574 000 Franken führt. Ein Gleichgewicht zwischen Aufwand und Ertrag wird erst ab 2022 erwartet, vorausgesetzt, dass der neue GAV für Kaderärztinnen und Kaderärzte verabschiedet wird und dass der verantwortliche Arzt von der selbständigen Stellung in diejenige eines Angestellten des HIB wechselt.

Die Kommission verlangt, dass sie vom Anstaltsrat regelmässig über die Erreichung der Ziele bei den Konsultationen, den Notfällen, den Konsultationen bei Spezialisten sowie bei den Radiologie- und Laborleistungen informiert wird.

9. HINDERNISSE FÜR DAS PROJEKT GESUNDHEITSNETZWERK BROYE

Als Ziel bleibt, ein einziges und integriertes Versorgungsnetzwerk zu schaffen, das einerseits das HIB und andererseits die Leistungen der Pflege zuhause der Kantone Waadt und Freiburg umfasst. Das HIB befürwortet die Schaffung eines solchen Netzwerks, da es der Auffassung ist, dass einer differenzierten Patientenversorgung durch ein Gemeinschaftssystem, das der demografischen

Entwicklung und der Alterung der Bevölkerung Rechnung trägt, Priorität eingeräumt werden sollte. Insbesondere sollte es so weit wie möglich vermieden werden, dass Betagte direkt in die HIB-Notaufnahme gebracht werden.

Der Aufbau des Netzwerks wird auf waadtländischer Seite dadurch behindert, dass die ABSMAD Broye vom Gesetz über die Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (LAVASAD) abhängt, das eine solche interkantonale Struktur nicht vorsieht, und auf der Freiburger Seite dadurch, dass der Gemeindeverband für die sozialmedizinische Versorgung in der Broye beschlossen hat, vorrangig das Gesundheitsnetzwerk der Freiburger Broye zu entwickeln, wie es im neuen Freiburger Gesetz über sozialmedizinische Leistungen (SmLG) verlangt wird.

Unter diesen Umständen ist das interkantonale Projekt zum Stillstand gekommen. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass das in der freiburgischen Broye geschaffene System durchaus bereit ist, sich zu einer Gesundheitsregion zu entwickeln. Sie versteht, dass es zur Durchführung eines interkantonalen Projekts mit zwei verschiedenen Rechtsrahmen zwangsläufig notwendig ist, Zugeständnisse beim kantonalen Recht zu machen, um die bestmögliche regionale Lösung zu finden.

10. STRATEGISCHE EBENE DES SPITALS

Im September 2019 war die Leitung des HIB noch sehr beschwichtigend und kündigte eine starke Zunahme der akuten stationären Fälle, der Notfallaufnahmen und der ambulanten Fälle an, was als sehr positives Zeichen des Vertrauens der Patientinnen und Patienten in die Anstalt gewertet wurde. Heute schaden die zahlreichen beschriebenen Schwierigkeiten dem Ruf des HIB: Einerseits empfehlen einige Stadtärztinnen und -ärzte das Krankenhaus aufgrund mangelnden Vertrauens in die Qualität der Versorgung nicht weiter, andererseits haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter das Gefühl, dass sie sich nicht mehr auf die Direktion verlassen können (vor dem Rücktritt des Generaldirektors).

In seiner Strategie 2017-2020 wies das HIB darauf hin, dass eine seiner Prioritäten darin besteht, den Beschäftigten die bestmöglichen Arbeitsbedingungen zu bieten; und dafür zu sorgen, dass das HIB das Spital des Vertrauens und das Referenzspital für Bewohnerinnen und Bewohner der Broye-Region wird. Drei Jahre später sind wir von diesen Zielen noch weit entfernt. Obwohl die Ansprüche, die in der von den Kantonen verabschiedeten Strategie 2017-2022 beschrieben werden, reduziert werden müssen, fordert die Kommission, dass der Anstaltsrat rasch eine aktualisierte und definitive Strategie mit konkreten Elementen vorlegt, die zur Wiederherstellung des Vertrauens nach innen und in der Bevölkerung beitragen.

11. AUFTRAG ZUR ANALYSE DER GOVERNANCE DES HIB

Ende 2019 informierte der Anstaltsrat die beiden zuständigen Staatsrätinnen schriftlich über alle Schwierigkeiten innerhalb des HIB. Im Einvernehmen mit dem Anstaltsrat beschlossen die beiden Departemente, eine eingehende externe Analyse des HIB zu drei Punkten durchzuführen:

- die generelle Governance: Generaldirektion und Funktionieren des Anstaltsrats;
- medizinischer Bereich;
- finanzielle Aspekte.

Angesichts der Schwierigkeiten der Anstalt bestätigt die Kommission, dass diese Analysen unbedingt nötig sind. Sie werden von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO, die für den medizinischen Bereich von Dr. François Clergue (HOP Conseils) unterstützt wird, durchgeführt.

Das Audit wird es dem HIB ermöglichen, seine allgemeine Strategie und dann seine medizinische Strategie zu überprüfen. Auf der Grundlage der Empfehlungen der Fachleute sollen in Zusammenarbeit mit den beiden Kantonen der genaue Auftrag und die Aufgaben des HIB an den beiden Standorten Payerne und Estavayer-le-Lac festgelegt werden.

Die Ergebnisse des Audits werden für April 2020 erwartet, und es ist vorgesehen, dass die Kommission kurz vor der Mitteilung an die Medien informiert wird.

12. DANK UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

12.1. DANK

Die Kommission dankt den Staatsrätinnen Anne-Claude Demierre und Rebecca Ruiz, die an den Sitzungen teilgenommen und die Fragen der Kommission vollständig, offen und detailliert beantwortet haben.

Im Berichtsjahr konnte die Kommission dank der Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen des HIB funktionieren. Besonderer Dank gilt Charly Haenni, Präsident des Anstaltsrats, Nicolas Kilchoer, dessen Vizepräsident, sowie Laurent Exquis, Generaldirektor, der Ende 2019 aus seinem Amt ausgeschieden ist, und Alejandro Lopez, Finanzdirektor.

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

12.2. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Jetzt, wo wir diesen Bericht fertigstellen, muss das HIB auf die Gesundheitskrise aufgrund des COVID-19-Virus reagieren. Die Kommission ist überzeugt, dass eine regionale, interkantonale und lokale Anstalt weiterhin eine wesentliche Rolle im Gesundheitssystem spielen wird.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen ist es unerlässlich, dass das HIB Massnahmen ergreift, um seine Organisation und seine Praktiken an die Bedürfnisse einer sich rasch entwickelnden Bevölkerung anzupassen. Das HIB muss ein gutes Management, eine effiziente Fakturierung und eine optimale Allokation seiner Ressourcen gewährleisten, damit es schnell zum finanziellen Gleichgewicht zurückkehren kann.

Bei Anstellungsverfahren muss der Anstaltsrat besonderes Augenmerk auf die beruflichen und zwischenmenschlichen Fähigkeiten des medizinischen und administrativen Personals legen.

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission des Interkantonalen Spitals der Broye (HIB) empfiehlt den Grossen Räten des Kantons Freiburg und des Kantons Waadt, den Jahresbericht 2019, der die Periode vom März 2019 bis Februar 2020 abdeckt, anzunehmen.

Corcelles-le-Jorat, 8. Mai 2020

Daniel Ruch
Präsident der Kommission

Anne Meyer Loetscher
Vizepräsidentin der Kommission und
Leiterin der Freiburger Delegation



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal
Villa St-François et EMS

2019-GC-144

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 10 septembre 2019, les députées Antoinette de Weck et Chantal Pythoud Gaillard s'inquiètent du fait que certains patients et patientes accueilli-e-s à la Villa Saint-François de l'Hôpital fribourgeois (HFR) pour y recevoir des soins palliatifs sont transféré-e-s après 21 jours dans un établissement médico-social (EMS), en raison des forfaits par cas appliqués pour la rémunération des prestations hospitalières. Les députées demandent au Conseil d'Etat d'étudier les mesures pouvant éviter ces transferts souvent difficiles, tant pour les patient-e-s que pour leur famille. En effet, un changement d'institution nécessite une adaptation du patient ou de la patiente et des proches à un nouveau cadre institutionnel et ceci, dans une période de vie particulièrement délicate. Le présent postulat demande en particulier au Conseil d'Etat d'examiner les points suivants :

- > La création d'une unité palliative particulière au sein de la Villa Saint-François ;
- > La possibilité de donner plus de marge de manœuvre à la Villa Saint-François de l'HFR dans des situations palliatives complexes et spécifiques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que l'information selon laquelle le financement des soins palliatifs serait limité à 21 jours est erronée. En effet, le système de tarification SwissDRG comprend plusieurs DRG permettant de financer les soins palliatifs en fonction de la gravité du cas. Bien que ces DRG dépendent aussi de la durée de séjour, le financement par les assurances (45 % des coûts) et les cantons (55 % des coûts) est garanti aussi longtemps que le traitement en milieu hospitalier est justifiable d'un point de vue médical.

Toutefois, le Conseil d'Etat partage le souci de la prise en charge des patients-e-s dont l'état de santé ne justifie plus d'hospitalisation mais où le retour à la maison n'est plus possible et un transfert en EMS n'est pas envisageable. En effet, il s'avère parfois que des patients-e-s continuent à souffrir de symptômes complexes qui nécessitent des traitements, malgré une stabilisation de leur état de santé.

Pour mémoire, l'HFR dispose de deux unités de soins palliatifs, avec 14 lits sur le site de la Villa Saint-François, située à proximité de l'HFR Fribourg, et 8 lits sur le site de Meyriez-Murten. Actuellement, des travaux sont en cours à la Villa Saint-François afin d'y créer un pôle de compétence unique et d'y regrouper les deux unités de soins palliatifs à partir de l'automne 2020. Durant ces travaux, l'unité de soins palliatifs de Fribourg est transférée temporairement à Billens.

De plus, l'offre de soins palliatifs en milieu hospitalier est complétée par les prestations palliatives de base des soins somatiques aigus.

Pour ce qui est de l'ambulatoire, la Villa Saint-François propose également un accueil de jour qui s'adresse aux personnes vivant à domicile et pouvant se déplacer. L'HFR prend en charge ces personnes souffrant de maladies incurables, chroniques et évolutives, avec l'objectif d'améliorer leur qualité de vie, de favoriser leur maintien à domicile et de prévenir leur isolement social.

Dans une perspective similaire, l'association à but non lucratif « Pallia-Vie » offre un accueil de jour avec différentes activités et un espace de rencontres pour des personnes pouvant se déplacer.

Par ailleurs, plusieurs acteurs offrent des soins palliatifs ambulatoires dans le canton, notamment les services d'aide et soins à domicile dont certains collaborateurs et certaines collaboratrices disposent de formation dans le domaine. A noter que ces services, mais également toutes les autres institutions socio-sanitaires fribourgeoises concernées par des situations de maladie grave et/ou incurable peuvent bénéficier d'un soutien par l'équipe mobile de soins palliatifs Voltigo (EMSP Voltigo) qui fait l'objet d'un mandat de prestation cantonal pour des prestations d'orientation, d'évaluation, de soutien, de supervision, de formation et de conseils dans le domaine des soins palliatifs, en français et en allemand.

En ce qui concerne les EMS, ils ont la possibilité d'adhérer à la démarche « Palliative-Gériatrie » mise en place par l'Association Fribourgeoise des Institutions pour Personnes Agées (AFIPA/VFA) et l'EMSP Voltigo. Cette initiative promeut les soins palliatifs pour les personnes résidant en EMS dans des stades précoces d'une fragilité liée à l'âge et permet aux EMS d'avoir accès à des programmes de formation et d'accompagnement en matière de soins palliatifs. C'est également dans ce cadre qu'est organisée annuellement une rencontre de formation et d'échange entre EMS certifiés, soutenue par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). De façon générale, la DSAS a demandé aux EMS de prioriser la formation continue de leur personnel dans le domaine des soins palliatifs, les pouvoirs publics finançant ces frais jusqu'à hauteur de 0.5 % de la masse salariale du personnel de soins et d'accompagnement.

Afin de compléter cette offre hospitalière et ambulatoire, la DSAS et l'HFR réfléchissent actuellement à la mise en place d'une résidence palliative située à la Villa Saint-François.

En résumé, le Conseil d'Etat accepte d'analyser les solutions pour la prise en charge palliative de patient-e-s autre qu'en unité hospitalière. Cette analyse devra tenir compte des possibilités de financement. A noter qu'au niveau national, un postulat sur l'amélioration de la prise en charge et le traitement des personnes en fin de vie a été déposé en 2018 et adopté par le Conseil des Etats (18.3384).

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre en compte le présent postulat.

24 juin 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal
Villa St-François und Pflegeheim

2019-GC-144

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 10. September 2019 eingereichten und begründeten Postulat äussern die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Chantal Pythoud Gaillard ihre Besorgnis darüber, dass manche Patientinnen und Patienten, die im Rahmen der Palliative Care in der *Villa Saint-François* des freiburger spitals (HFR) aufgenommen werden, nach 21 Tagen in ein Pflegeheim verlegt werden, weil die stationären Leistungen mit Fallpauschalen abgegolten werden. Sie bitten den Staatsrat zu prüfen, mit welchen Massnahmen solche Verlegungen, die nicht nur für die Patientinnen und Patienten, sondern auch für ihre Familie schwierig sind, vermieden werden könnten. Ein Einrichtungswechsel verlangt nämlich von den Patientinnen und Patienten sowie von ihren Angehörigen, dass sie sich in einer ohnehin schon besonders heiklen Lebensphase an einen neuen institutionellen Rahmen anpassen. Die Postulantinnen fordern den Staatsrat auf, insbesondere die folgenden Punkte zu prüfen:

- > Schaffung einer besonderen Palliativabteilung in der *Villa Saint-François*;
- > Ausweitung des Handlungsspielraums der *Villa Saint-François* in komplexen und spezifischen Palliativsituationen.

II. Antwort des Staatsrats

Vorweg möchte der Staatsrat betonen, dass die Information, wonach die Finanzierung der Palliative Care auf 21 Tage beschränkt ist, falsch ist. Das SwissDRG-Tarifsystem umfasst nämlich mehrere DRGs zur Finanzierung der Palliative Care je nach der Schwere des Falls. Obwohl diese DRGs auch von der Dauer des Aufenthalts abhängen, ist die Finanzierung durch die Versicherungen (45 % der Kosten) und die Kantone (55 % der Kosten) solange gewährleistet, wie die Behandlung im stationären Umfeld aus medizinischer Sicht gerechtfertigt ist.

Der Staatsrat teilt jedoch die Sorge punkto Versorgung von Patientinnen und Patienten, deren Gesundheitszustand eine Hospitalisierung nicht mehr rechtfertigt, wo aber eine Rückkehr nach Hause jedoch nicht mehr möglich ist und eine Verlegung ins Pflegeheim nicht in Frage kommt. In der Tat leiden Patientinnen und Patienten manchmal weiterhin an komplexen Symptomen, die trotz Stabilisierung des Gesundheitszustands eine Behandlung erfordern.

Zur Erinnerung: Am HFR gibt es zwei Abteilungen Palliative Care: eine mit 14 Betten in der *Villa Saint-François*, in unmittelbarer Nähe des HFR Freiburg – Kantonsspital, und eine mit acht Betten am Standort Meyriez-Murten. Zurzeit wird die *Villa Saint-François* in ein Kompetenzzentrum umgebaut, wo ab Herbst 2020 beide Abteilungen Palliative Care zusammen untergebracht werden sollen. Für die Dauer der Bauarbeiten wurde die Abteilung von Freiburg vorübergehend ins HFR

Billens verlegt. Des Weiteren wird das Palliative-Care-Angebot im stationären Bereich durch die palliative Grundversorgung der Akutpflege ergänzt.

Die *Villa Saint-François* bietet auch eine Tagesbetreuung an. Diese ambulante Betreuung richtet sich an Personen mit einer unheilbaren, chronischen und fortschreitenden Erkrankung, die zu Hause leben und mobil sind, mit dem Ziel, ihre Lebensqualität zu erhöhen, dazu beizutragen, dass sie länger zu Hause wohnen können, und ihre soziale Isolierung zu verhindern.

Mit einer ähnlichen Absicht bietet der gemeinnützige Verein *Pallia-Vie* eine Tagesbetreuung mit verschiedenen Aktivitäten sowie einen Treffpunkt für noch mobile Personen an.

Darüber hinaus bieten verschiedene Akteurinnen und Akteure im Kanton Palliative Care an, namentlich die Spitex-Dienste, deren Mitarbeitende teilweise in diesem Bereich ausgebildet sind. Dem ist anzufügen, dass diese Dienstleistenden, aber auch alle anderen sozialmedizinischen Institutionen Freiburgs, die von Fällen schwerer und/oder unheilbarer Erkrankungen betroffen sind, auf die Unterstützung des mobilen Palliative Care Teams *Voltigo (MPCT Voltigo)* zurückgreifen können; Letzteres erhielt vom Kanton einen Leistungsauftrag für Orientierung, Beurteilung, Unterstützung, Supervision, Weiterbildung und Beratung auf Deutsch und Französisch in der Palliative Care.

Die Pflegeheime haben ihrerseits die Möglichkeit, sich dem Vorgehen *Palliative-Geriatrie* der Vereinigung Freiburgischer Alterseinrichtungen und des *MPCT Voltigo* anzuschliessen. Diese Initiative fördert Palliative Care im Frühstadium in den Pflegeheimen und bietet diesen eine spezifische Weiterbildung im Bereich der Betreuung und der Evaluation der Palliative Care an. Ebenfalls in diesem Rahmen wird jedes Jahr das von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) unterstützte Weiterbildungs- und Austauschtreffen der zertifizierten Pflegeheime organisiert. Ferner hat die GSD die Pflegeheime allgemein aufgefordert, der Weiterbildung ihres Personals in Palliative Care Priorität einzuräumen, wobei die öffentliche Hand diese Kosten mit bis zu 0,5 % der Lohnmasse des Pflege- und Betreuungspersonals mitfinanziert.

Um das stationäre und das ambulante Angebot zu ergänzen, machen sich die GSD und das HFR derzeit Gedanken über die Schaffung einer Residenz für Palliative Care in der *Villa Saint-François*.

Alles in allem ist der Staatsrat einverstanden, andere Lösungen für die Palliative Care als die stationäre zu analysieren. In dieser Analyse sind auch die Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Hier ist zu beachten, dass 2018 auf nationaler Ebene ein Postulat über die bessere Betreuung und Behandlung von Menschen am Lebensende (18.3384) eingereicht wurde, das vom Ständerat angenommen wurde.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, das vorliegende Postulat anzunehmen.

24. Juni 2020



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Meyer Loetscher Anne / Mäder-Brülhart Bernadette
Politique familiale cantonale, analyse globale et mesures concrètes

2019-GC-41

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 28 mars 2019, les députées Anne Meyer Loetscher, Bernadette Mäder-Brülhart et trente-deux cosignataires demandent au Conseil d'Etat d'élaborer un nouveau rapport sur la politique familiale globale assorti d'un plan d'action.

Les postulant-e-s indiquent que les familles fournissent à la société des prestations inestimables. Pour y arriver, elles ont besoin de conditions-cadres favorables et parfois d'un soutien spécifique. La politique familiale du canton de Fribourg ne doit donc pas se concentrer uniquement sur la sécurité matérielle, mais également entretenir et encourager un climat favorable pour fonder une famille. Il est dès lors nécessaire de reconnaître et de soutenir les prestations accomplies par les familles, de compenser leurs charges particulières, de réduire les inégalités dont elles font l'objet et de faciliter la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

Les postulants et postulantes estiment par ailleurs qu'un nouveau rapport sur la politique familiale globale, basé sur la réalité actuelle et les besoins des familles, doterait le canton de Fribourg d'un nouvel instrument de pilotage.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a toujours été sensible aux questions de politique familiale et veille constamment à adapter les mesures en faveur des familles en fonction des transformations qui les concernent. Dans ce sens, il a élaboré en 2004 un rapport sur la politique familiale globale. Depuis lors de nombreuses réflexions ont été menées et les réalisations n'ont cessé de se succéder. Quelques-unes des mesures phares qui ont marqué le développement de la politique familiale fribourgeoise ces dernières années peuvent être rappelées de la manière suivante :

- > **Renforcer la sécurité matérielle des familles** : Depuis le 1^{er} juillet 2011, toute mère peut faire valoir son droit aux allocations cantonales de maternité. Cette prestation, qui complète le système en vigueur au niveau fédéral, garantit la sécurité matérielle aussi bien lors d'un accouchement que d'une adoption et ceci tant pour les mères avec ou sans activité lucrative. Fribourg a été le premier canton à introduire cette prestation pour toutes les mères. Par ailleurs, les allocations familiales fribourgeoises se trouvent au-dessus des minima fédéraux. Elles ont connu plusieurs augmentations récentes en 2011, 2013 et au 1^{er} janvier 2020. Concernant les prestations complémentaires pour les familles (PC familles), un montant est prévu en 2021 pour les travaux préparatoires avec introduction du dispositif en 2022, sous réserve des résultats de la consultation. Le projet de loi cantonale sur les PC familles se référant à la loi fédérale pour régler

les questions d'application, des travaux viennent d'être achevés pour tenir compte des modifications prévues dans la loi sur les prestations complémentaires.

- > **Protéger et soutenir les familles dans leur diversité** : En 2011, le bureau *Fribourg pour tous* a ouvert ses portes. Des spécialistes y répondent à toutes les questions dans les domaines de la famille, des assurances sociales, du travail, de la santé ou de l'intégration. L'Etat a également conclu différents mandats de prestations avec des associations œuvrant avec et en faveur des familles, notamment pour le soutien à la parentalité, comme par exemple, l'Association pour l'éducation familiale, REPER, l'Office familial ou encore les services de puériculture.
- > **Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle** : en 2011, la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour est entrée en vigueur. Son but est de garantir l'offre d'un nombre suffisant de places. Dans le cadre de la réforme fiscale, un montant annuel de 3,75 millions de francs 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. En sus, 230 000 francs par année seront dédiés à des projets innovants et services de garde d'urgence. L'augmentation de la contribution des employeur-e-s 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 ». Par ailleurs, dans le cadre de l'école, d'importantes mesures tenant compte de la réalité des familles ont été mises en place. Suite à l'acceptation du concordat HarmoS par le peuple fribourgeois en 2010, la deuxième année d'école enfantine a été instaurée. En 2015, la loi sur la scolarité obligatoire est entrée en vigueur. Elle instaure notamment les conseils de parents, renforçant ainsi le lien entre l'école et la famille ou encore, via son règlement, l'obligation d'organiser un horaire bloc identique pour toutes les classes d'un même cercle scolaire.
- > **Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes** : La promotion de l'égalité entre femmes et hommes correspond à une volonté du Conseil d'Etat et est inscrite dans sa politique du personnel. En 2012, le Conseil d'Etat a adopté la stratégie du Plan pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC). Le Plan d'action qui en découle a été validé en 2016. Il comporte 25 mesures. L'étape suivante du PEAC visera, une fois les premières évaluations faites, à promouvoir ses mesures et bonnes pratiques auprès des autres employeur-e-s publics et privés du canton. Afin d'encourager les entreprises à devenir des actrices concernées à l'application concrète de la loi sur l'égalité, le Conseil d'Etat a prévu, sur proposition du Grand Conseil, la création d'un Prix égalité. En 2018, le Conseil d'Etat a présenté le Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille. Doté de 33 mesures, ce concept prévoit des actions concrètes, comme l'engagement au service des urgences de l'Hôpital fribourgeois (HFR) d'un-e infirmier-ère spécialisé-e, ainsi que d'un-e médecin légiste, qui, ensemble, seront à même de reconnaître les blessures causées par ce type de délit et de guider les victimes. Par ailleurs, une collaboration intercantonale a débouché sur la mise sur pied d'une exposition interactive itinérante. Pour finir, la Police cantonale a été dotée d'une unité de gestion des menaces, dont la mission est d'identifier le potentiel de danger (recours à des actes violents contre autrui) que peuvent présenter des personnes ou des groupes, de l'évaluer et finalement de le désamorcer.

- > **Encourager le développement harmonieux de l'enfant et des jeunes :** En 2006, la loi sur l'enfance et la jeunesse est entrée en vigueur. Depuis 2007, la Commission de l'enfance et de la jeunesse et le Bureau de promotion de l'enfance et de la jeunesse préavisent différents projets en faveur des enfants et des jeunes, en coordination avec divers partenaires. Fruits d'un travail misant sur la participation et la consultation des enfants et des jeunes réalisé entre 2015 et 2017, la Stratégie et le plan d'action « Je participe ! » ont été entérinés 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, neuf domaines d'action et propose 73 mesures à mettre en œuvre entre 2018 et 2021. Depuis 2008, grâce à la subvention enfance-jeunesse, la Direction de la santé et des affaires sociales soutient de nombreux projets conçus avec, par et/ou pour les enfants et les jeunes. En 2019, 23 projets, dont 5 bilingues, ont été soutenus pour un montant total de 170'000 francs. Dans le domaine de la santé, le premier programme cantonal « Je mange bien, je bouge bien » destiné aux enfants et adolescents a été lancé en 2010. La dernière version du programme cible aujourd'hui les enfants et les jeunes de 0 à 20 ans ainsi que les personnes âgées de 65 ans et plus vivant à domicile et les populations-relais de ces deux publics cibles. Le programme cantonal de promotion de la santé mentale a été élaboré pour la période 2019-2022. Des mesures prioritaires y ont été définies dans le but de renforcer et de compléter les actions déjà existantes ayant un impact positif sur la santé mentale des enfants et des jeunes de 0 à 20 ans et des personnes âgées de 65 ans et plus.
- > **Veiller à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de la personnalité des personnes âgées :** La politique cantonale Senior+ comprend depuis 2015 un concept et un plan de mesures qui concrétisent les articles 35 et 62 de la Constitution fribourgeoise. Cette politique poursuit trois objectifs : intégrer les seniors dans la société, reconnaître leurs besoins et leurs compétences et maintenir leur autonomie. De plus, conscient de l'engagement des proches aidant-e-s en faveur des personnes de leur entourage atteintes dans leur santé ou leur autonomie, le canton de Fribourg fait partie des sept cantons qui s'associent dans l'organisation de la Journée des Proches aidant-e-s, leur exprimant ainsi toute leur reconnaissance.
- > **Veiller à un développement cohérent de la politique familiale et à la prévention :** Le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg paru en 2016 rend compte, d'une part, des inégalités existantes au niveau du revenu et de la fortune et analyse, d'autre part, les conditions de vie de la population fribourgeoise. Il contient plusieurs pistes qui guident les différentes politiques. Les familles y tiennent une place prépondérante. La famille, les générations et l'égalité entre femmes et hommes constituent l'une des six conditions de vie analysées dans le détail. Par ailleurs, le facteur famille est mis en exergue tout au long du rapport que ce soit au niveau de leurs risques particuliers en termes de pauvreté, d'insertion sur le marché du travail ou encore de leur rôle en matière de prévention et de prise en charge.

En complément, le tableau ci-dessous récapitule la majorité des mesures instaurées et renforcées durant les trois dernières législatures ou actuellement en cours de réalisation.

Axes de la politique familiale	Mesures générales instaurées ou renforcées au cours des 3 dernières législatures (entre 2004 et début 2020)	Mesures en cours de réalisation
<p>Renforcer la sécurité matérielle des familles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations cantonales de maternité • Allocation de naissance les plus généreuses parmi les cantons qui en proposent • Allocations familiales au-dessus des minima fédéraux suite à la nouvelle législation fédérale • Allocations familiales pour les indépendant-e-s • Allocations familiales de l'Etat-employeur augmentées de 200 à 245 francs par mois (260 à 305 francs en cas de formation) • Augmentation des allocations familiales suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Renforcement des déductions fiscales pour enfants, pour les frais de garde • Système de splitting en faveur des couples mariés • Loi sur les bourses et les prêts d'études • Réduction des primes à l'assurance-maladie : prise en compte des augmentations de primes, information systématique des bénéficiaires, mise en place de l'échelonnement des taux pour supprimer les effets de seuil 	<ul style="list-style-type: none"> • PC familles • Loi cantonale sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien • Augmentation des réductions de primes LAMal suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Réduction des primes des enfants d'au moins 80% pour les bas et moyens revenus (art. 65 al. 1^{bis} LAMal)
<p>Protéger et soutenir les familles dans leur diversité</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fribourg pour tous, guichet d'information et d'orientation pour les questions sur les aides dans le canton de Fribourg • FRIMESCO • Mise en ligne des offres destinées aux enfants, aux jeunes et aux familles • Festival Juvenalia • Soutien à la plateforme d'information et de conseil sur internet (CIAO) • Concept de « Santé à l'école », bureau « Santé à l'école » DICS/DSAS • Site internet bilingue d'information à l'intention des familles (www.familles-fribourg.ch) • Mandat de prestation avec l'Association Education familiale • Mandat de prestation avec REPER • Soutien aux prestations de l'Office familial • Action éducative en milieu ouvert • Mandat de prestation avec les Services de puériculture • Cours FIDE pour les femmes migrantes enceintes ou ayant récemment accouché • « École + » • Soutiens ponctuels à des projets en faveur des familles ou de la petite enfance, dans le cadre du Programme d'intégration cantonal (PIC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie coordonnée en faveur de la petite enfance, dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse • Atelier contes pour les enfants subissant la violence de couple de leurs parents. • Vade-mecum séparation / divorce • Hotline pour les proches aidants

Axes de la politique familiale	Mesures générales instaurées ou renforcées au cours des 3 dernières législatures (entre 2004 et début 2020)	Mesures en cours de réalisation
	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de places en écoles maternelles selon les besoins et au titre de l'intégration pour améliorer la socialisation des enfants issus de l'asile • Elargissement de l'offre du Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS) au travers de la collaboration intercantonale et par la mise sur pied d'informations et de conseils pour l'analyse prénatale • Concept soins palliatifs • Journée des proches aidants 	
<p>Favoriser la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour • Loi sur la scolarité obligatoire • Deuxième année d'école infantine • Soutien à l'aménagement du temps de travail et aux congés parentaux pour les collaborateur-trice-s de l'Etat • Système de garde Chaperon Rouge pour les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat • Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) • Flexibilisation accrue pour le personnel de l'Etat • Congé paternité augmenté à 5 jours pour le personnel de l'Etat • Projet Mc Phee de Caritas Suisse • Garderies dans les foyers de premier accueil, domaine de l'asile 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien supplémentaire à l'accueil extra-familial (création de places de crèches, baisse des tarifs des crèches et des assistant-e-s parental-e-s, soutien à des projets innovants d'accueil extrafamilial) suite à l'acceptation de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale des entreprises • Nouvelle politique du personnel pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat
<p>Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation du Bureau de l'égalité et de la famille • Plan pour l'égalité entre femmes et hommes au sein de l'administration cantonale (PEAC) • Modification de la loi sur les allocations familiales supprimant une inégalité entre père et mère • Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille • Mesures de sensibilisation à l'égalité entre les genres dès l'enfance et dans le cadre des activités de jeunesse extrascolaires • Contribution à la plateforme d'information du SECO dédiée à la conciliation travail-famille 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévention, information, soutien en matière de harcèlement sexuel, de lutte contre la violence conjugale et concernant le mariage forcé • Nouvelle politique du personnel pour les collaboratrices et collaborateurs de l'Etat
<p>Encourager le développement harmonieux de l'enfant et des jeunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur l'enfance et la jeunesse • Politique enfance-jeunesse • Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) • Commission cantonale de l'enfance et de la jeunesse 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil des Jeunes

Axes de la politique familiale	Mesures générales instaurées ou renforcées au cours des 3 dernières législatures (entre 2004 et début 2020)	Mesures en cours de réalisation
	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie « Je participe! » • Carte 20 ans – 100 francs • Puériculture (mandats de prestations) • Désignation de deux délégué-e-s à l'enfance et à la jeunesse francophone et germanophone • Directives sur les structures d'accueil préscolaire • Directives sur les structures d'accueil extrascolaire • Subvention enfance-jeunesse : soutien aux projets • Prix de l'Etat de Fribourg pour le travail social et pour le travail auprès de la jeunesse • Culture & école • Carte Culture • Mesure Avenir 20-25, soutien à l'insertion professionnelle des jeunes sans formation professionnelle reconnue • Dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion socioprofessionnelle • Plateforme jeunes • Programme Envole-moi pour mineurs et jeunes jusqu'à 25 ans issus de l'asile • Programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » 	
<p>Veiller à la participation, l'autonomie, la qualité de vie et au respect de la personnalité des personnes âgées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Politique cantonale Senior+ • Loi sur les seniors (LSen) • Loi sur les prestations médico-sociales (LMPS) • Loi sur les indemnités forfaitaires (LIF) • Programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » • Concept soins palliatifs • Journée des proches aidants 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration de concepts communaux en faveur des seniors (art. 4 LSen), délai juillet 2021 avec focus sur le soutien au contact entre les générations • Plan de mesures Senior+ 2016-2020 • Mesures découlant des programmes cantonaux « Je mange bien, je bouge bien » et « santé mentale » • Projet de lutte contre la violence au sein des couples de personnes âgées auprès des milieux professionnels • Hotline pour les proches aidants
<p>Favoriser la compréhension et la solidarité entre les générations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aide financière cantonale à des projets intergénérationnels dans le cadre de Senior + et de la politique enfance-jeunesse «Je participe!» 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation de journées de sensibilisation sur le respect entre les générations • Suivi des projets intergénérationnels au niveau cantonal et fédéral

Axes de la politique familiale	Mesures générales instaurées ou renforcées au cours des 3 dernières législatures (entre 2004 et début 2020)	Mesures en cours de réalisation
<p>Veiller à un développement cohérent de la politique familiale et à la prévention</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un poste de coordination pour les politiques sociales et de la famille • Rattachement du Bureau de l'égalité et de la famille à la Direction de la santé et des affaires sociales • Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg • Plateforme Encouragement précoce • Etudes sur les situations de vulnérabilité et de dépendance 	<ul style="list-style-type: none"> • Concept d'encouragement précoce

Cet aperçu des mesures développées dans le canton de Fribourg montre son engagement et sa connaissance des besoins des familles résidant sur son territoire.

Pour autant, le Conseil d'Etat voit l'importance de réunir les informations concernant la réalité des familles et les enjeux qui les concernent dans une nouvelle édition du rapport sur la politique familiale du canton de Fribourg. Celui-ci permettra non seulement de mettre en lumière les mesures et les besoins actuels, mais également d'anticiper les défis futurs auxquels les familles seront confrontées.

La planification des travaux appelle une organisation en deux temps. Un nouvel état de situation sera tout d'abord élaboré. Il sera composé d'une part d'un portrait statistique des familles fribourgeoises, déjà en cours d'élaboration, et d'un examen détaillé des besoins, en regard des mesures d'aides d'ores et déjà en place. Sur ces bases, les axes prioritaires de la politique familiale cantonale seront dégagés. Ce document fera office de rapport pour le présent postulat. En fonction des résultats obtenus, il s'agira au besoin de mettre sur pied un plan d'action réunissant des mesures prioritaires et formalisant le système de monitoring de la politique familiale cantonale.

Les transformations et la complexification des conditions de vie des familles, tant sociales qu'économiques, tout comme les nouveaux défis auxquels elles sont confrontées nécessitent une approche globale et une politique transversale.

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.

3 février 2020



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Meyer Loetscher Anne / Mäder-Brühlhart Bernadette
**Kantonale Familienpolitik, umfassende Analyse und
konkrete Massnahmen**

2019-GC-41

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 28. März 2019 eingereichten und begründeten Postulat ersuchen die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Bernadette Mäder-Brühlhart sowie 32 Mitunterzeichnende den Staatsrat um die Erarbeitung eines neuen Berichts zur umfassenden Familienpolitik samt Aktionsplan.

Die Postulantinnen und Postulanten weisen darauf hin, dass die Familien der Gesellschaft unschätzbare Leistungen erbringen. Um das zu schaffen, brauchen sie günstige Rahmenbedingungen und zum Teil spezifische Unterstützung. Die Familienpolitik des Kantons Freiburg darf sich nicht ausschliesslich auf die materielle Sicherheit konzentrieren, sondern soll auch ein günstiges Klima für die Familiengründung unterhalten und fördern. Daher ist es notwendig, die Leistungen der Familien anzuerkennen und zu unterstützen, ihre besonderen Aufwendungen auszugleichen, ihre Benachteiligungen abzubauen und die Vereinbarung von Familie und Beruf zu erleichtern.

Die Postulantinnen und Postulanten sind ausserdem der Auffassung, dass ein neuer Bericht zur umfassenden Familienpolitik, abgestützt auf die gegenwärtige Lage und die Bedürfnisse der Familien, dem Kanton Freiburg als neues Steuerungsinstrument dienen könnte.

II. Antwort des Staatsrats

Die Familienpolitik war dem Staatsrat schon immer ein zentrales Anliegen; so achtet er denn auch stets darauf, die Massnahmen zugunsten der Familien den sie betreffenden Veränderungen anzupassen. In diesem Sinne hat er 2004 einen Bericht zur umfassenden Familienpolitik erarbeitet. Seither wurden zahlreiche Überlegungen angestellt und ein Projekt nach dem anderen umgesetzt. Einige der wichtigsten Massnahmen, welche die Entwicklung der Familienpolitik geprägt haben, werden hier in Erinnerung gerufen.

- > **Verstärkung der materiellen Sicherheit der Familien:** Seit dem 1. Juli 2011 kann jede Mutter ihren Anspruch auf die kantonalen Mutterschaftsbeiträge geltend machen. Diese Beiträge ergänzen das geltende System auf Bundesebene und gewährleisten die materielle Sicherheit bei einer Geburt oder Adoption für Mütter mit oder ohne Erwerbstätigkeit. Freiburg war der erste Kanton, in dem es einen Mutterschaftsbeitrag für *alle* Mütter gab. Darüber hinaus sind die Freiburger Familienzulagen höher als die eidgenössischen Mindestbeträge und wurden sowohl 2011 als auch 2013 angehoben; eine weitere Anhebung ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Für die Ergänzungsleistungen für Familien ist für 2021 ein Betrag für die Vorbereitungsarbeiten vorgesehen, die Einführung des Dispositivs soll 2022 erfolgen, vorbehaltlich der Vernehmlassungsergebnisse. Weil sich der Entwurf des kantonalen Gesetzes über die Familienzulagen bei

der Anwendung auf das Bundesgesetz bezieht, wurden die Arbeiten im Hinblick auf eine Berücksichtigung der geplanten Änderungen am Gesetz über die Ergänzungsleistungen soeben abgeschlossen.

- > **Schutz und Unterstützung der Familien in ihrer Vielfalt:** 2011 hat die Fachstelle «Freiburg für alle» ihre Türen geöffnet. Die dort tätigen Fachpersonen beantworten alle Fragen zu Familie, Sozialversicherungen, Arbeit, Gesundheit oder Integration. Des Weiteren hat der Staat verschiedene Leistungsaufträge mit Vereinen abgeschlossen, die mit den Familien oder für diese arbeiten und namentlich der Unterstützung der Eltern dienen sollen, so z. B. mit dem Verein Familienbegleitung, dem Verein *REPER*, der Paar- und Familienberatung oder noch den Mütter- und Väterberatungsdiensten.
- > **Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** 2011 ist das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen in Kraft getreten, das genügend Betreuungsplätze garantieren soll. Die Steuerreform sieht jährlich 3,75 Millionen Franken für die familienergänzende Betreuung im Kanton vor, mit denen die Tarife der Krippen und der Tageseltern gesenkt werden sollen. Ein zusätzlicher Betrag von jährlich einer 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. Darüber hinaus werden jährlich 230 000 Franken für innovative Projekte und Notfall-Hütendienste eingesetzt. Die in diesem Zusammenhang geplante Anhebung des Arbeitgebendenbeitrags 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. Darüber hinaus wurden auch im Rahmen der Schule wichtige Massnahmen umgesetzt, die der Realität der Familien Rechnung tragen. Auf die Annahme des HarmoS-Konkordats im Jahr 2010 durch das Freiburger Stimmvolk folgte die Einführung des zweiten Kindergartenjahrs. 2015 ist das Gesetz über die obligatorische Schule in Kraft getreten. Mit diesem wurden insbesondere die Elternräte eingeführt, was die Beziehung zwischen Schule und Familie gestärkt hat. Mit dem einschlägigen Reglement wurden zudem für alle Klassen eines Schulkreises identische Blockzeiten eingeführt.
- > **Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann:** Die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann ist ein Anliegen des Staatsrates und Bestandteil seiner Personalpolitik. 2012 hat der Staatsrat die Strategie des Plans für die Gleichstellung von Frau und Mann innerhalb der Kantonsverwaltung (PGKV) verabschiedet. Der daraus hervorgehende Aktionsplan wurde 2016 genehmigt und enthält 25 Massnahmen. Die nächste Etappe des PGKV, im Anschluss an die ersten Evaluationen, bezweckt die Förderung der Massnahmen und guten Praktiken der anderen Arbeitgebenden im öffentlichen und privaten Sektor des Kantons. Um die Unternehmen für die konkrete Anwendung des Gleichstellungsgesetzes (GIG) bei der Beschäftigung zu ermutigen, plant der Staatsrat – infolge eines Vorschlags des Grossen Rates – die Einführung eines Gleichstellungspreises. 2018 hat der Staatsrat das Freiburger Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihrer Auswirkungen auf die Familie präsentiert. Es umfasst 33 Massnahmen und sieht konkrete Aktionen vor, so z. B. die Anstellung einer Pflegefachperson mit Fachausbildung sowie einer Gerichtsmedizinerin/eines Gerichtsmediziners im Notfalldienst des freiburger spitals (HFR), die gemeinsam in der Lage sein werden, aus dieser Art von Gewalt zurückzuführende Verletzungen zu erkennen und die Opfer zu begleiten. Aus einer interkantonalen Zusammenarbeit ist ferner eine interaktive Wanderausstellung zu diesem Thema entstanden. Schliesslich gibt es bei der Kantonspolizei eine Abteilung Bedrohungsmanagement die den

Auftrag hat, das Gefahrenpotenzial von Personen oder Gruppen (Gewalttaten gegen Dritte) zu erkennen, einzuschätzen und anschliessend zu entschärfen.

- > **Förderung der harmonischen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen:** 2006 ist das Jugendgesetz in Kraft getreten. Seit 2007 nehmen die Kommission für Jugendfragen und die Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung in Abstimmung mit verschiedenen Partnerorganisationen für die Konzipierung und Umsetzung Stellung zu verschiedenen Projekten für Kinder und Jugendliche. Die Strategie und der Aktionsplan «I mache mit!» basieren auf einem von 2015 bis 2017 laufenden Prozess der Partizipation und der Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen und wurden 2017 angenommen. 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, die zwischen 2018 und 2021 umzusetzen sind. Seit 2008 unterstützt die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) dank der Kinder- und Jugendsubvention Projekte, die ihr von Kindern und Jugendlichen vorgeschlagen werden oder für diese bestimmt sind. 2019 wurden 23 Projekte, darunter 5 zweisprachige, mit insgesamt 170 000 Franken unterstützt. Im Bereich der Gesundheit wurde 2010 das erste kantonale Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» zugunsten von Kindern und Jugendlichen lanciert. Die neuste Version des Programms richtet sich an Kinder und Jugendliche von 0 bis 20 Jahren sowie an zuhause lebende Personen ab 65 Jahren und deren Umfeld. Das kantonale Programm zur Förderung der psychischen Gesundheit wurde für den Zeitraum 2019–2022 ausgearbeitet. Es enthält prioritäre Massnahmen zur Stärkung und Ergänzung bereits bestehender Aktionen, die sich positiv auf die geistige Gesundheit der Kinder und Jugendlichen im Alter von 0 bis 20 Jahren sowie der ab 65-Jährigen auswirken.
- > **Gewährleistung des Anspruchs auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und der Achtung der Persönlichkeit von älteren Menschen:** Zur kantonalen Politik «Senior+» gehören seit 2015 ein Konzept und ein Massnahmenplan, welche die Artikel 35 und 62 der Verfassung des Kantons Freiburg verwirklichen. Diese Politik verfolgt drei Ziele: die gesellschaftliche Integration der Seniorinnen und Senioren, die Anerkennung ihrer Bedürfnisse und Kompetenzen sowie die Aufrechterhaltung ihrer Autonomie. Darüber hinaus gehört der Kanton Freiburg zu den sieben Kantonen, die gemeinsam den Tag der betreuenden Angehörigen organisieren, dies als Zeichen ihrer Anerkennung für deren Einsatz zugunsten von in ihrer Gesundheit oder Autonomie beeinträchtigten Personen.
- > **Berücksichtigung einer kohärenten Entwicklung der Familienpolitik und der Prävention:** Der 2016 erschienene Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg beschreibt zum einen die bestehenden Ungleichheiten bei Lohn und Vermögen und analysiert zum anderen Lebensbedingungen der Freiburger Bevölkerung. Er enthält verschiedene Lösungsansätze, nach denen sich die verschiedenen Politiken ausrichten werden. Der Bericht misst den Familien eine zentrale Rolle bei. Familie, Generationen und Gleichstellung von Frau und Mann sind eine der sechs Lebensbedingungen, die im Detail analysiert werden. Des Weiteren wird der Faktor Familie im gesamten Bericht hervorgehoben, sowohl in Bezug auf ihre besondere Gefährdung punkto Armut, ihre arbeitsmarktliche Eingliederung oder noch ihre Rolle in Sachen Prävention und Betreuung.

Ergänzend dazu gibt die nachfolgende Tabelle einen nicht abschliessenden Überblick der Massnahmen, die während den drei vergangenen Legislaturperioden umgesetzt oder verstärkt wurden oder sich derzeit in der Umsetzung befinden.

Achsen der Familienpolitik	In den vergangenen drei Legislaturperioden umgesetzte oder verstärkte allgemeine Massnahmen (zwischen 2004 und Anfang 2020)	In der Umsetzung befindliche Massnahmen
<p>Verstärkung der materiellen Sicherheit der Familien</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Mutterschaftsbeiträge • Grosszügigste Geburtszulagen aller Kantone, die solche auszahlen • Erhöhung der Familienzulagen infolge Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Familienzulagen, die über den eidgenössischen Mindestbeträgen infolge der neuen Bundesgesetzgebung liegen • Familienzulagen für Selbstständigerwerbende • Erhöhung der Familienzulagen des Arbeitgebers Staat von 200 auf 245 Franken pro Monat (Ausbildungszulage: von 260 auf 305 Franken) • Ausbau der Steuerabzüge für Kinder und Betreuungskosten • Splittingsystem zugunsten von Ehepaaren • Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen • Prämienverbilligung in der Krankenversicherung: Berücksichtigung der Prämienanstiege, systematisches Informieren der Empfänger/innen, Einführung von Abstufungen bei der Berechnung der Prämienverbilligungsansätze zur Abschaffung der Schwelleneffekte 	<ul style="list-style-type: none"> • Ergänzungsleistungen für Familien • Kantonales Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen • Erhöhung der KVG-Prämienverbilligung infolge Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Senkung der Kinderprämien um mindestens 80 % für Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG).
<p>Schutz und Unterstützung der Familien in ihrer Vielfalt</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Freiburg für alle», Anlaufstelle für Information und Orientierung bei Fragen im Zusammenhang mit dem Hilfsangebot im Kanton Freiburg • FRIMESCO • Onlinestellung von Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien • Festival Juvenalia • Unterstützung der Online-Informations- und Beratungsplattform «CIAO» • Konzept «Gesundheit in der Schule», Fachstelle «Gesundheit in der Schule» EKSD/GSD • Zweisprachige Informationswebsite für Familien (www.familien-freiburg.ch) • Leistungsauftrag mit dem Verein Familienbegleitung • Leistungsauftrag mit dem Verein REPER • Unterstützung der Leistungen der Paar- und Familienberatung • Sozialpädagogische Familienbegleitung • Leistungsauftrag mit den Mütter- und Väterberatungsdiensten • FIDE-Kurs für schwangere Migrantinnen und Migrantinnen oder solche, die kürzlich entbunden haben 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinierte Strategie für die frühe Kindheit im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz • Geschichtenworkshop für Kinder, die Gewalt in der elterlichen Paarbeziehung miterleben • Vademecum Trennung/Scheidung • Hotline für betreuende Angehörige

Achsen der Familienpolitik	In den vergangenen drei Legislaturperioden umgesetzte oder verstärkte allgemeine Massnahmen (zwischen 2004 und Anfang 2020)	In der Umsetzung befindliche Massnahmen
	<ul style="list-style-type: none"> • «Schulstart+» • Punktuelle Unterstützung von Projekten für Familien oder frühe Kindheit, im Rahmen des kantonalen Integrationsprogramms (KIP) • Finanzierung von Spielgruppenplätzen gemäss Bedarf und im Rahmen der Integration, zur verbesserten Sozialisierung von Kindern mit Asylhintergrund • Ausweitung des Leistungsangebots der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG) über die interkantonale Zusammenarbeit und durch Einrichtung einer Informations- und Beratungsstelle für vorgeburtliche Untersuchungen • Konzept für Palliative Care • Tag der betreuenden Angehörigen 	
<p>Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen • Gesetz über die obligatorische Schule • Zweites Kindergartenjahr • Unterstützung der zweckmässigen Gestaltung der Arbeitszeit und der Elternurlaube für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates • Hütedienst «Rotkäppchen» für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates • Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung • Flexiblere Gestaltung der Arbeitszeit für das Staatspersonal • Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs für das Staatspersonal auf fünf Tage • Projekt <i>McPhee</i> von Caritas Schweiz • Kinderhorte in den Erstaufnahmeunterkünften, Asylwesen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche Unterstützung der familienergänzenden Betreuung (Schaffung von Krippenplätzen, Senkung der Tarife von Krippen und Tageseltern, Unterstützung innovativer Projekte in der familienergänzenden Betreuung) nach der Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform • Neue Personalpolitik für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates
<p>Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionalisierung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen • Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV) • Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen zur Abschaffung einer Ungleichbehandlung von Vater und Mutter • Freiburger Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihrer Auswirkungen auf die Familie • Massnahmen zur Sensibilisierung für die Geschlechtergleichstellung ab Kindheit und im 	<ul style="list-style-type: none"> • Prävention, Information, Unterstützung in den Bereichen sexuelle Belästigung, Bekämpfung häuslicher Gewalt und Zwangsheirat • Neue Personalpolitik für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates

Achsen der Familienpolitik	In den vergangenen drei Legislaturperioden umgesetzte oder verstärkte allgemeine Massnahmen (zwischen 2004 und Anfang 2020)	In der Umsetzung befindliche Massnahmen
	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmen der ausserschulischen Jugendaktivitäten • Beitrag zur Informationsplattform des SECO zum Thema Vereinbarkeit Beruf-Familie 	
<p>Förderung der harmonischen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendgesetz • Kinder- und Jugendpolitik • Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung • Kantonale Kommission für Jugendfragen • Strategie «I mache mit!» • «Abo 20 Jahre 100 Franken» • Mütter- und Väterberatungen (Leistungsaufträge) • Bezeichnung einer französisch- und einer deutschsprachigen Kinder- und Jugendbeauftragten • Richtlinien für die vorschulischen Betreuungseinrichtungen • Richtlinien für die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen • Kinder- und Jugendsubvention: Projektunterstützung • Preis des Staates Freiburg für Sozial- und Jugendarbeit • «Kultur & Schule» • «KulturLegi» • Massnahme «Zukunft 20-25», Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen ohne anerkannte Berufsbildung • Dispositiv für die Unterstützung von Jugendlichen mit Schwierigkeiten bei der sozialberuflichen Eingliederung • «Plattform Jugendliche» • Programm <i>Envole-moi</i> für minderjährige und junge Asylsuchende bis 25 Jahre • Kantonale Programme «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» und «Psychische Gesundheit» 	<ul style="list-style-type: none"> • Jugendrat
<p>Gewährleistung des Anspruchs auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und Achtung der Persönlichkeit von älteren Menschen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Politik «Senior+» • Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG) • Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) • Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG) • Kantonale Programme «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend» und «Psychische Gesundheit» • Konzept für Palliative Care • Tag der betreuenden Angehörigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeitung von Gemeindeprojekten für Seniorinnen und Senioren (Art. 4 SenG), Frist Juli 2021 mit Fokus auf der Unterstützung generationsübergreifender Kontakte • Massnahmenplan «Senior+» 2016–2020 • Massnahmen der kantonalen Programme «Ich ernähre mich

Achsen der Familienpolitik	In den vergangenen drei Legislaturperioden umgesetzte oder verstärkte allgemeine Massnahmen (zwischen 2004 und Anfang 2020)	In der Umsetzung befindliche Massnahmen
		<p>gesund und bewege mich ausreichend» und «psychische Gesundheit»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projekt zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen von älteren Menschen in den Fachkreisen • Hotline für betreuende Angehörige
<p>Förderung von Verständnis und Solidarität zwischen den Generationen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonale Finanzhilfe für generationsübergreifende Projekte im Rahmen von «Senior+» sowie der Kinder- und Jugendpolitik «I mache mit!» 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation von Sensibilisierungstagungen zum gegenseitigen Respekt der Generationen • Weiterverfolgung generationsübergreifender Projekte auf Kantons- und Bundesebene
<p>Berücksichtigung einer kohärenten Entwicklung der Familienpolitik und der Prävention</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Stelle als Koordinator/in für Sozial- und Familienpolitik • Zuweisung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen an die GSD • Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg • Plattform Frühförderung • Studien über Situationen besonderer Schutzbedürftigkeit und Abhängigkeitssituationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Konzept zur Frühförderung

Dieser Überblick der im Kanton Freiburg entwickelten Massnahmen zeigt dessen Engagement und Bewusstsein für die Bedürfnisse der im Kanton ansässigen Familien.

Dennoch sieht der Staatsrat die Wichtigkeit, die Informationen zu den Realitäten der Familien und ihren Herausforderungen in einer neuen Ausgabe des Berichts zur Familienpolitik im Kanton Freiburg zu vereinen. So würden nicht nur die derzeitigen Massnahmen und Bedürfnisse beleuchtet, sondern auch künftigen Herausforderungen der Familien vorgegriffen.

Die Planung der Arbeiten erfolgt in zwei Phasen: Zuerst wird eine neue Bestandsaufnahme gemacht, bestehend aus einem statistischen Portrait der Freiburger Familien (bereits in Erarbeitung) und einer detaillierten Bedarfsabklärung, unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Unterstützungsmassnahmen. Daraus werden dann die Hauptachsen der kantonalen Familienpolitik abgeleitet werden; dieses Dokument wird als Bericht zum vorliegenden Postulat dienen. Je nach Ergebnissen wird bei Bedarf ein Aktionsplan erarbeitet, der die prioritären Massnahmen umfasst und das Monitoringsystem der kantonalen Familienpolitik formalisiert.

Die Lebensbedingungen der Familien verändern sich und werden immer komplexer, sowohl auf sozialer als auch auf wirtschaftlicher Ebene. Zudem stehen Familien neuen Herausforderungen gegenüber.

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.

3. Februar 2020