

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.	2021-DIAF-25	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur la détention des chiens (RSF 725.3, LDCh) – Nouveaux détenteurs <i>Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung (SGF 725.3, HHG) – Neue Halterinnen und Halter</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Ivan Thévoz Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2013-DIAF-50	Loi <i>Gesetz</i>	Loi sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1er paquet <i>Gesetz über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket</i>	Entrée en matière, 1re lecture <i>Eintreten, 1. Lesung</i>	Savio Michellod Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Simon Zurich Rapporteur-e de minorité / <i>Berichterstatter/-in der Minderheit</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I



## Message 2021-DIAF-25

5 septembre 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet modifiant la loi sur la détention des chiens

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens (LDCh, RSF 725.3).

#### 1. Origine et nécessité du projet

Par motion déposée et développée le 14 octobre 2020, les députés Bertrand Morel et Romain Collaud ont demandé au Conseil d'Etat une modification de la loi cantonale sur la détention des chiens. Cette motion 2020-GC-159 a été acceptée partiellement le 20 mai 2021 par le Grand Conseil, suivant ainsi la proposition faite par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 2 mars 2021.

Le présent projet concrétise la mise en œuvre de cette motion. Il vise à reprendre les éléments qui ont été décidés par le Grand Conseil dans ce cadre, à savoir l'introduction de l'obligation de suivre des cours théoriques pour tout nouveau détenteur de chien ou pour les personnes n'en n'ayant plus détenu depuis dix ans ainsi que l'obligation de passer une évaluation de conductibilité avec tout nouveau chien dans un délai de 18 mois suivant la date d'inscription dans la base de données AMICUS par voie de modification de la LDCh et du RDCh. Comme mentionné par le Conseil d'Etat dans sa réponse, il s'agit également de supprimer l'obligation de disposer d'une autorisation pour un chien de races listées et pour la détention de plus de 4 chiens adultes dans le même ménage. Etant donné que ce projet de loi s'est limité à mettre en application les seuls éléments décidés dans la motion par le Grand Conseil, il a été renoncé à faire une consultation externe.

En parallèle au présent projet de loi, le Conseil d'Etat a également préparé une révision du règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens (RDCh; RSF 725.31) qui intègre les éléments complémentaires tels qu'énumérés et décrits dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion.

#### 2. Commentaire des articles du projet

##### *Chiffre I*

Le chiffre I contient les modifications proposées de la loi sur la détention des chiens (LDCh).

##### *Article 11 al. 1*

Actuellement, pour définir les éducateurs et éducatrices, il est fait référence à l'ancienne attestation de compétence prévue par la législation fédérale, plus particulièrement par la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA; RS 455). Il est proposé de définir comme éducateur et éducatrice, toute personne qui dispose d'une formation au sens de l'article 34 LDCh. Cet article 34, dans sa version actuelle et qui ne sera pas modifié, prévoit que tout éducateur ou toute éducatrice doit justifier d'une formation reconnue par les autorités fédérales compétentes en la matière ou d'une autre formation reconnue par le Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (SAAV). Pour ce qui concerne la procédure de reconnaissance par le SAAV, elle est déjà prévue dans le RDCh depuis 2016 (chapitre 2.6: Reconnaissance et contrôle des éducateurs et éducatrices canins) et va demeurer telle quelle.

##### *Articles 12 al. 3 (nouveau)*

L'article 12 fixe la définition générale du détenteur ou de la détenteuse dans la loi (al. 1). Dans cet article, est aussi déjà précisée la notion de détenteur et détenteuse habituel-le (al. 2). Il est proposé d'insérer la définition du nouveau détenteur ou de la nouvelle détenteuse également dans cet article par l'adjonction d'un troisième alinéa. Sera considéré comme nouveau détenteur ou nouvelle détenteuse la personne qui n'a jamais détenu préalablement un chien ou qui n'en a pas détenu depuis dix ans. Comme déjà mentionné dans la réponse à la motion, la durée de dix a été fixée en lien avec la durée de vie d'un chien qui est en moyenne de 10 à 12 ans.

Dans le règlement, il sera spécifié que la preuve de la détention antérieure peut être apportée au moyen des données inscrites dans la banque de données AMICUS. Le SAAV pourra également accepter d'autres moyens de preuves et il statuera sur les demandes de dérogation. Les décisions rendues par le SAAV en la matière pourront être contestées conformément aux règles usuelles définies par le Code de procédure et juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

## Article 19

Comme indiqué dans la réponse à la motion, l'obligation de disposer d'une autorisation pour un chien de races listées peut être abrogée étant donné l'évaluation statistique des groupes de races de chiens et de morsures effectuée (cf. contenu de la réponse du CE à la motion en date du 2 mars 2021) et l'introduction de l'obligation générale d'effectuer une évaluation pratique de conductibilité pour tout chien nouvellement détenu. Il en va de même pour l'obligation de disposition d'une autorisation pour la détention de plus de 4 chiens adultes dans un même ménage. En effet, tous ces chiens, pour lesquels une autorisation était nécessaire jusqu'à présent pour les détenir, seront de toute façon évalués par l'introduction de l'évaluation de conductibilité obligatoire.

## Article 28a

Le premier alinéa introduit l'obligation pour tout nouveau détenteur ou nouvelle détentrice de suivre un cours théorique obligatoire. Par ce biais, il sera ainsi possible d'informer ces nouveaux détenteurs et nouvelles détentrices sur leurs obligations afin de garantir le bien-être de l'animal et les autres obligations relatives à la détention d'un chien, mais également sur leurs responsabilités relatives à la sécurité publique, la sécurité intrafamiliale (prévention des accidents par morsure) et ainsi de développer le civisme canin.

Pour ce qui concerne la notion de nouveau détenteur ou de nouvelle détentrice, il est renvoyé au commentaire de l'article 12 ci-dessus. Le RDCh spécifiera que ce cours obligatoire sera dispensé par des éducateurs et éducatrices. Il comprendra au moins cinq heures de théorie, comme prévu par l'article 31 de l'ordonnance fédérale du DFI du 5 septembre 2008 sur les formations à la détention d'animaux et à la manière de les traiter (OFPA, RS 455.109.1). Une attestation sera délivrée à la personne qui l'aura suivi dans son intégralité. Cette dernière devra être présentée aux autorités qui la requièrent, par exemple par la commune lorsqu'elle procède à l'enregistrement dans AMICUS.

Actuellement, les nouveaux détenteurs et les nouvelles détentrices doivent s'annoncer auprès de leur commune et fournir les données les concernant afin d'obtenir un numéro ID dans AMICUS. Il est prévu qu'en sus de ces données, les nouveaux détenteurs et les nouvelles détentrices devront présenter, sur demande, aux autorités communales l'attestation du suivi du cours théorique, les preuves de détention antérieures ou les décisions de dérogation du SAAV.

Le deuxième alinéa de cet article consacre le principe voulu par la motion que tout chien nouvellement détenu est soumis à une évaluation de conductibilité. Cette évaluation doit être passée pour toute nouvelle détention de chien même s'il ne s'agit pas du premier chien détenu par la personne. Le RDCh précisera qu'elle aura lieu dans un délai de 18 mois

dès l'inscription du chien dans la banque de données AMICUS. L'évaluation de conductibilité doit pouvoir permettre de déterminer la capacité du détenteur ou de la détentrice à garder son chien sous contrôle ainsi que d'évaluer le comportement du chien par l'éducateur ou à l'éducatrice afin qu'il ne mette pas en danger des humains ou autres animaux. Avec le délai de 18 mois, le détenteur ou la détentrice a ainsi la possibilité de suivre des cours pratiques avec son nouveau chien s'il le juge nécessaire. En effet, l'appréciation de la nécessité de suivre de tels cours pratiques est de la responsabilité du détenteur ou de la détentrice, l'objectif final étant la réussite de l'évaluation de conductibilité.

Les modalités de cette évaluation de conductibilité seront définies dans le RDCh. Il s'agira d'une évaluation pratique qui doit être effectuée auprès d'un éducateur ou d'une éducatrice et sur la base d'un formulaire d'évaluation standardisé fourni par le SAAV. En cas d'échec, il y aura la possibilité de la répéter au maximum deux fois dans un délai supplémentaire de 12 mois. En cas d'échec à la troisième évaluation ou si l'évaluation ne devait pas être répétée dans les 12 mois, alors l'éducateur ou l'éducatrice devra en informer le SAAV. Ce dernier procédera alors à une évaluation officielle. Au vu du résultat obtenu, des mesures éducatives ou de sécurité publique pourraient être ordonnées, comme celles énumérées à l'article 27 LDCh qui seront applicables par analogie. Par exemple, l'obligation de poursuivre les cours d'éducation canine avec le suivi d'un vétérinaire comportementaliste ou le port de laisse et de muselière pourrait être ordonné.

Les frais des cours obligatoires, des évaluations de conductibilité et des évaluations officielles sont à la charge des détenteurs ou détentrices.

## Article 44 al. 1

Il s'agit d'adapter la liste des contraventions à la présente modification de la loi.

## Article 56a (nouveau)

Les règles de droit transitoire sont prévues. En effet, il s'agit de soumettre à l'évaluation de conductibilité obligatoire les chiens nés après l'entrée en vigueur de cette modification légale. Les chiens nés avant l'entrée en vigueur resteraient ainsi soumis aux anciennes règles.

Toutefois, cette exception ne sera pas valable pour les chiens qui faisaient préalablement l'objet d'une autorisation de détention avec charge sécuritaire en fonction de leur race, les chiens dont la procédure d'autorisation en fonction de leur race n'est pas terminée et les chiens qui ont une autorisation de détention avec charges éducatives. Ces derniers devront obligatoirement, dans un délai de 2 ans, se soumettre soit à une évaluation officielle par le SAAV, soit à une évaluation

pratique de conductibilité auprès d'un éducateur ou d'une éducatrice.

A noter enfin que, tout chien né avant l'entrée en vigueur de la présente modification et qui devait présenter des signes d'un comportement d'agression supérieur à la norme ou qui devait blesser une personne ou un animal, peut faire l'objet de mesures ordonnées par le SAAV en application notamment de l'article 27 LDCh, comme c'est déjà le cas actuellement.

## *Partie II*

Il n'est pas prévu de modifier d'autres actes législatifs.

## *Partie III*

Aucune abrogation d'acte n'est prévue.

## *Partie IV*

Cela concerne l'entrée en vigueur de la loi qui sera défini par le Conseil d'Etat.

### **3. Incidences financières et en personnel**

Le présent projet de loi n'a pas d'incidences financières et en personnel. Les tâches du SAAV instaurées par la présente modification légale, plus particulièrement la volumétrie annuelle des évaluations officielles, seront effectuées avec les ressources en personnel actuelles du service, dans la mesure où l'article 19 est abrogé et qu'un contrôle est effectué lors de l'ouverture d'une procédure administrative suite à une morsure au sens des articles 26 à 28 LDCh. En outre, il sied de relever que les frais des cours obligatoires, des évaluations de conductibilité, des évaluations officielles, des enquêtes, des agréments et autres mesures liés au domaine canin sont à la charge des détenteurs et détentrices des chiens. Le SAAV, pour les tâches qui lui incombent, pourra prélever un émolument en application de l'ordonnance du 19 août 2014 fixant le tarif des frais du Service de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (RSF 821.30.16; OFSAAV).

### **4. Influence du projet sur la répartition des tâches état-communes**

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

### **5. Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité**

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

## **6. Développement durable**

Le présent projet est conforme aux principes du développement durable.

---



## Botschaft 2021-DIAF-25

5. September 2022

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Botschaft zu einem Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 2. November 2006 über die Hundehaltung (HHG, SGF 725.3).

#### 1. Ursprung und Notwendigkeit des Entwurfs

In einer am 14. Oktober 2020 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossräte Bertrand Morel und Romain Collaud den Staatsrat um eine Änderung des kantonalen Gesetzes über die Hundehaltung. Der Grosse Rat hat diese Motion am 20. Mai 2021 teilweise angenommen und folgte somit dem Antrag des Staatsrats gemäss seiner Antwort vom 2. März 2021.

Dieser Entwurf konkretisiert die Umsetzung dieser Motion. Mit dem Entwurf sollen die vom Grossen Rat in diesem Rahmen beschlossenen Elemente übernommen werden, d.h. die Einführung von obligatorischen Theoriekursen für alle neuen Hundehalter oder für Personen, die seit mindestens zehn Jahren keinen Hund mehr gehalten haben, sowie der Pflicht, mit jedem neuen Hund innerhalb von 18 Monaten nach der Erfassung des Hundes in der Datenbank AMICUS erfolgreich eine Führbarkeitsbeurteilung zu absolvieren. Diese Einführungen erfolgen über eine Änderung des HHG und des HHR. Wie der Staatsrat in seiner Antwort anführte, sollen zudem die Bewilligungspflicht für einen Hund der vom Staatsrat bezeichneten Rassen und jene für die Haltung von mehr als 4 erwachsenen Hunden im gleichen Haushalt aufgehoben werden. Da sich dieser Gesetzesentwurf darauf beschränkt, die vom Grossen Rat in der Motion beschlossenen Aspekte umzusetzen, wurde auf ein externes Vernehmlassungsverfahren verzichtet.

Parallel zu diesem Gesetzesentwurf hat der Staatsrat auch eine Revision des Reglements vom 11. März 2008 über die Hundehaltung (HHR; SGF 725.31) ausgearbeitet, welche die zusätzlichen Aspekte einbezieht, die in der Antwort des Staatsrats auf die Motion aufgelistet und beschrieben sind.

#### 2. Kommentar zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesentwurfs

##### Teil I

Der 1. Teil enthält die vorgeschlagenen Änderungen des Gesetzes über die Hundehaltung (HHG).

##### Artikel 11 Abs. 1

Aktuell wird für die Definition der Hundeausbilderinnen und -ausbilder auf den früheren Sachkundeausweis Bezug genommen, der in der Bundesgesetzgebung, insbesondere im Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) vorgesehen war. Es wird vorgeschlagen, als Hundeausbilderinnen und -ausbilder alle Personen zu definieren, die über eine Ausbildung im Sinne von Artikel 34 HHG verfügen. Artikel 34, der in seiner aktuellen Form beibehalten wird, sieht vor, dass jede Ausbilderin und jeder Ausbilder eine Ausbildung, die von den in diesem Bereich zuständigen Bundesbehörden anerkannt wird, oder eine andere vom Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (LSVW) anerkannte Ausbildung vorweisen können muss. Das Anerkennungsverfahren durch das LSVW ist bereits seit 2016 im HHR vorgesehen (Kapitel 2.6: Anerkennung und Kontrolle von Hundeausbilderinnen und -ausbildern), und wird so beibehalten.

##### Artikel 12 Abs. 3 (neu)

Artikel 12 legt die allgemeine Definition der Halterinnen und Halter im Gesetz fest (Abs. 1). In diesem Artikel ist auch der Begriff der ordentlichen Halterin und des ordentlichen Halters bereits präzisiert (Abs. 2). Es wird vorgeschlagen, die Definition der neuen Halterin und des neuen Halters ebenfalls in diesem Artikel aufzunehmen, indem ein dritter Absatz hinzugefügt wird. Als neue Halterin oder neuer Halter gilt demnach eine Person, die noch nie einen Hund gehalten hat oder seit zehn Jahren keinen Hund gehalten hat. Wie bereits in der Antwort auf die Motion erwähnt, wurde die Dauer von zehn Jahren in Zusammenhang mit der Lebensdauer eines Hundes festgelegt, die durchschnittlich 10 bis 12 Jahre beträgt.

Im Reglement wird spezifiziert werden, dass der Nachweis, dass früher bereits ein Hund gehalten wurde, anhand der

Daten in der Datenbank AMICUS erbracht werden kann. Das LSVW kann auch andere Nachweise zulassen und es entscheidet über allfällige Ausnahmegewilligungen. Die Entscheide des LSVW in diesem Bereich können nach den üblichen Regeln nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) angefochten werden.

### *Artikel 19*

Wie in der Antwort auf die Motion erwähnt, kann die Bewilligungspflicht für einen Hund der vom Staatsrat bezeichneten Rassen angesichts der Statistiken der Rassengruppen und der Hundebisse (s. Inhalt der Antwort des SR auf die Motion vom 2. März 2021) und der Einführung der allgemeinen Pflicht, eine praktische Beurteilung der Führbarkeit für jeden neu gehaltenen Hund durchzuführen, aufgehoben werden. Dasselbe gilt für die Vorschrift, dass für die Haltung von mehr als 4 erwachsenen Hunden im gleichen Haushalt eine Bewilligung erforderlich ist. All diese Hunde, für deren Haltung bis anhin eine Bewilligung nötig war, werden durch die Einführung der obligatorischen Führbarkeitsbeurteilung ohnehin beurteilt.

### *Art. 28a*

Der erste Absatz führt für alle neuen Halterinnen und Halter die Pflicht ein, einen obligatorischen Theoriekurs zu besuchen. Auf diesem Weg können diesen neuen Halterinnen und Haltern zum einen ihre Pflichten vermittelt werden, damit das Wohlergehen des Tiers und die übrigen Pflichten in Zusammenhang mit der Haltung eines Hundes gewährleistet sind, aber auch ihre Verantwortung bezüglich der öffentlichen Sicherheit und der innerfamiliären Sicherheit (Prävention von Beissunfällen) sowie die Rücksichtnahme der Hundehalter auf die Allgemeinheit.

Zum Begriff der neuen Halterinnen und Halter wird auf den Kommentar zu Artikel 12 verwiesen. Im HHR wird festgehalten werden, dass der obligatorische Kurs von Ausbilderinnen und Ausbildern erteilt wird. Er umfasst mindestens fünf Stunden Theorie, wie in Artikel 31 der Bundesverordnung des EDI vom 5. September 2008 über Ausbildungen in der Tierhaltung und im Umgang mit Tieren (TSchAV, SR 455.109.1) vorgesehen. Personen, die den ganzen Kurs besucht haben, erhalten eine Bestätigung. Diese Bestätigung muss den Behörden vorgelegt werden, die sie verlangen, beispielsweise der Gemeinde, wenn sie die Registrierung in AMICUS vornimmt.

Derzeit müssen sich neue Halterinnen und Halter bei ihrer Gemeinde melden und ihr die ihre oder seine Person betreffenden Daten übermitteln, um eine Identitätsnummer in AMICUS zu erhalten. Es ist vorgesehen, dass die neuen Halterinnen und Halter über diese Daten hinaus den Gemeindebehörden auf Verlangen die Bestätigung des Theoriekurses,

Nachweise für eine frühere Haltung oder die Ausnahmegewilligung des LSVW vorlegen müssen.

Der zweite Absatz dieses Artikels stellt den von der Motion gewollten Grundsatz auf, wonach mit jedem neu gehaltenen Hund eine Beurteilung der Führbarkeit durchgeführt werden muss. Diese Beurteilung muss für jeden Hund, der neu gehalten wird, absolviert werden, auch wenn es sich nicht um den ersten Hund einer Halterin oder eines Halters handelt. Im HHR wird präzisiert werden, dass sie innert einer Frist von 18 Monaten nach der Eintragung eines neuen Hundes in der Datenbank AMICUS erfolgen muss. Mit der Beurteilung der Führbarkeit muss festgestellt werden können, ob die Halterin oder der Halter in der Lage ist, ihren oder seinen Hund unter Kontrolle zu halten. Zudem muss die Hundeausbilderin oder der Hundeausbilder das Verhalten des Hundes beurteilen, damit dieser keine Menschen oder anderen Tiere gefährdet. Mit der Frist von 18 Monaten hat die Halterin oder der Halter die Möglichkeit, praktische Kurse mit dem neuen Hund zu besuchen, falls sie oder er dies für nötig erachtet. Die Einschätzung, ob solche praktischen Kurse besucht werden müssen, liegt in der Verantwortung der Halterin oder des Halters, im Wissen, dass das Endziel das Bestehen der Beurteilung der Führbarkeit ist.

Die Modalitäten dieser Beurteilung der Führbarkeit werden im HHR festgelegt. Es handelt sich um eine praktische Beurteilung, die bei einer Ausbilderin oder einem Ausbilder basierend auf einem standardisierten Beurteilungsfeld des LSVW erfolgen muss. Bei Nichtbestehen kann die Beurteilung innerhalb einer zusätzlichen Frist von 12 Monaten höchstens zweimal wiederholt werden. Fällt auch die dritte Beurteilung der Führbarkeit negativ aus oder wird sie nicht innerhalb von 12 Monaten wiederholt, muss die Ausbilderin oder der Ausbilder das LSVW informieren. Dieses nimmt eine offizielle Beurteilung vor. Je nach Ergebnis können erzieherische Massnahmen oder Massnahmen für die öffentliche Sicherheit angeordnet werden wie jene, die in Artikel 27 HHG aufgelistet sind, und die sinngemäss gelten. Es könnte zum Beispiel angeordnet werden, einen Hundeeziehungskurs unter Beizug eines Tierarztes für Verhaltensmedizin zu absolvieren, oder eine Leinen- oder Maulkorbpflicht.

Die Kosten für die obligatorischen Kurse, die Beurteilung der Führbarkeit und die offiziellen Beurteilungen gehen zu Lasten der Halterin oder des Halters.

### *Artikel 44 Abs. 1*

Die Liste der Übertretungen wird an die vorliegende Gesetzesänderung angepasst.

### *Artikel 56a (neu)*

Hier werden die Bestimmungen des Übergangsrechts vorgesehen. Und zwar wird eine obligatorische Beurteilung der

Führbarkeit für Hunde vorgesehen, die nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung geboren wurden. Vor dem Inkrafttreten geborene Hunde bleiben somit den alten Bestimmungen unterstellt.

Diese Ausnahme gilt jedoch nicht für Hunde, die zuvor Gegenstand einer Haltungsbewilligung mit Sicherheitsauflagen entsprechend ihrer Rasse waren, Hunde, deren Bewilligungsverfahren entsprechend der Rasse nicht abgeschlossen ist, und Hunde, die eine Haltungsbewilligung mit Ausbildungsauflagen haben. Letztere müssen innerhalb von zwei Jahren einer offiziellen Beurteilung durch das LSVW oder einer praktischen Beurteilung der Führbarkeit durch eine Ausbilderin oder einen Ausbilder unterzogen werden.

Abschliessend sei bemerkt, dass vor dem Inkrafttreten dieser Änderung geborene Hunde, die Anzeichen eines überdurchschnittlichen Aggressionsverhaltens zeigen oder eine Person oder ein Tier verletzt haben, Gegenstand von Massnahmen sein können, die das LSVW in Anwendung insbesondere von Artikel 27 HHG ergreift, wie dies bereits heute der Fall ist.

#### *Teil II*

Es ist keine Änderung von anderen Erlassen vorgesehen.

#### *Teil III*

Die Aufhebung von Erlassen ist nicht vorgesehen.

#### *Teil IV*

Dieser Teil betrifft das Inkrafttreten des Gesetzes, das vom Staatsrat festgelegt wird.

### **3. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Dieser Gesetzesentwurf hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Die Aufgaben des LSVW, die durch diese Gesetzesänderung eingeführt werden, genauer gesagt, das jährliche Volumen der offiziellen Beurteilungen, werden mit den derzeitigen Personalressourcen des Amtes ausgeführt, da Artikel 19 aufgehoben wird und eine Überprüfung bei der Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens bei Bissverletzungen im Sinne von Artikel 26–28 HHG erfolgt. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass die Kosten für die obligatorischen Kurse, die Beurteilungen der Führbarkeit, die offiziellen Beurteilungen, die Untersuchungen, die Zulassungen und weitere Massnahmen im Bereich Hunde zu Lasten der Hundehalterinnen und Hundehalter gehen. Das LSVW kann für die ihm übertragenen Aufgaben eine Gebühr in Anwendung der Verordnung vom 19. August 2014 über den Tarif der Kosten des Amtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (SGF 821.30.16; KLSVWV) erheben.

### **4. Auswirkung des Entwurfs auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Dieser Gesetzesentwurf hat keinen Einfluss auf die gegenwärtige Aufgabenteilung zwischen dem Staat und den Gemeinden.

### **5. Übereinstimmung mit dem Bundesrecht und Europaverträglichkeit**

Die Änderungen oder Anpassungen, die dieser Entwurf nach sich zieht, sind bundesrechtskonform.

Dieser Gesetzesentwurf ist im Übrigen mit dem Europarecht vereinbar.

### **6. Nachhaltige Entwicklung**

Dieser Gesetzesentwurf entspricht den Grundsätzen der Nachhaltigkeit.

## Loi modifiant la loi sur la détention des chiens

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **725.3**  
Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le message 2021-DIAF-25 du Conseil d'Etat du 5 septembre 2022;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

#### **I.**

L'acte RSF 725.3 (Loi sur la détention des chiens (LDCh), du 2.11.2006) est modifié comme il suit:

#### **Art. 11 al. 1** (modifié)

Educateur et éducatrice (*inchangé*) [DE: (titre médian modifié)]

<sup>1</sup> Est considérée comme éducateur ou éducatrice toute personne qui dispose d'une formation au sens de l'article 34 de la présente loi.

#### **Art. 12 al. 3** (nouveau)

<sup>3</sup> Est considérée comme nouveau détenteur ou nouvelle détentrice la personne qui n'a jamais détenu préalablement un chien ou qui n'en a pas détenu depuis dix ans.

## Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **725.3**  
Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats 2021-DIAF-25 vom 5. September 2022;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

#### **I.**

Der Erlass SGF 725.3 (Gesetz über die Hundehaltung (HHG), vom 2.11.2006) wird wie folgt geändert:

#### **Art. 11 Abs. 1** (geändert)

Ausbilderinnen und Ausbilder (*Artikelüberschrift geändert*) [FR: (unverändert)]

<sup>1</sup> Als Hundeausbilderinnen oder -ausbilder gelten Personen, die über eine Ausbildung im Sinne von Artikel 34 dieses Gesetzes verfügen.

#### **Art. 12 Abs. 3** (neu)

<sup>3</sup> Als neue Halterin oder neuer Halter gilt eine Person, die noch nie einen Hund gehalten hat oder seit zehn Jahren keinen Hund gehalten hat.



## **Art. 19**

*Abrogé*

## **Art. 28a** (nouveau)

Cours théorique et évaluation de conductibilité

<sup>1</sup> Les nouveaux détenteurs et nouvelles détentrices doivent suivre un cours théorique obligatoire.

<sup>2</sup> Tout chien nouvellement détenu est soumis à une évaluation pratique de conductibilité. En cas d'échec à l'évaluation de conductibilité, le Service peut ordonner des mesures éducatives ou de sécurité publique. L'article 27 al. 1 est applicable par analogie.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat en fixe les modalités et les dérogations possibles.

<sup>4</sup> Les frais y relatifs sont à la charge du détenteur ou de la détentrice.

## **Art. 44 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Est passible de l'amende la personne qui contrevient intentionnellement aux dispositions des articles 16, 20 al. 1, 21 al. 1 et 3, 25 al. 1, 26 al. 3, 28a, 31, 34 al. 1, 35 al. 1 et 39.

## **Art. 56a** (nouveau)

Droit transitoire – Modification du 5 septembre 2022 – Cours théorique et évaluation de conductibilité

<sup>1</sup> L'évaluation de conductibilité est applicable aux chiens nouvellement détenus nés après l'entrée en vigueur de cette modification.

<sup>2</sup> Toutefois, les chiens qui faisaient précédemment l'objet d'une autorisation de détention avec charge sécuritaire en fonction de leur race sont soumis à une évaluation de conductibilité officielle qui doit être faite par le Service dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification.

<sup>3</sup> Les chiens qui faisaient précédemment l'objet d'une autorisation de détention avec charge éducative ou les chiens dont la procédure d'autorisation en fonction de leur race n'est pas terminée sont soumis à une évaluation pratique de conductibilité qui doit être faite par un éducateur ou une éducatrice dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification.

## **Art. 19**

*Aufgehoben*

## **Art. 28a** (neu)

Theoriekurs und Beurteilung der Führbarkeit

<sup>1</sup> Die neuen Halterinnen und Halter müssen einen obligatorischen Theoriekurs besuchen.

<sup>2</sup> Jeder neu gehaltene Hund wird einer praktischen Beurteilung der Führbarkeit unterzogen. Besteht das Tier die Beurteilung der Führbarkeit nicht, so kann das Amt erzieherische Massnahmen oder Massnahmen für die öffentliche Sicherheit anordnen. Artikel 27 Abs. 1 gilt sinngemäss.

<sup>3</sup> Der Staatsrat legt die Modalitäten und die möglichen Ausnahmen fest.

<sup>4</sup> Die damit verbundenen Kosten gehen zu Lasten der Hundehalterin oder des Hundehalters.

## **Art. 44 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Wer absichtlich gegen die Bestimmungen der Artikel 16, 20 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 3, 25 Abs. 1, 26 Abs. 3, 28a, 31, 34 Abs. 1, 35 Abs. 1 und 39 verstösst, wird mit Busse bestraft.

## **Art. 56a** (neu)

Übergangsrecht – Änderung vom 5. September 2022 – Theoriekurs und Beurteilung der Führbarkeit

<sup>1</sup> Die Beurteilung der Führbarkeit gilt für Hunde, die nach dem Inkrafttreten dieser Änderung neu gehalten werden.

<sup>2</sup> Hunde, für die zuvor eine Haltungsbewilligung mit Sicherheitsauflagen entsprechend ihrer Rasse nötig war, müssen einer offiziellen Beurteilung der Führbarkeit unterzogen werden, die vom Amt innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung durchgeführt wird.

<sup>3</sup> Hunde, für die zuvor eine Haltungsbewilligung mit Ausbildungsaufgaben nötig war, oder Hunde, deren Bewilligungsverfahren entsprechend der Rasse nicht abgeschlossen ist, müssen einer Beurteilung der Führbarkeit unterzogen werden, die von einer Ausbilderin oder einem Ausbilder innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung durchgeführt wird.

**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.

**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

GRAND CONSEIL

2021-DIAF-25

Projet de loi :

**Modification de la loi sur la détention des chiens (RSF 725.3, LDCh) - Nouveaux détenteurs**

*Proposition de la commission ordinaire CO-2022-017*

---

*Présidence* : Thévoz Ivan

*Membres* : Bapst Bernard, Bonny David, Cotting Charly, Glauser Fritz, Grossrieder Simone Laura, Hayoz Helfer Regula, Morel Bertrand, Remy-Ruffieux Annick, Robatel Pauline, Rodriguez Rose-Marie.

### Entrée en matière

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

### Propositions acceptées (projet bis)

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

#### **Art. 28a al. 1**

<sup>1</sup> Les nouveaux détenteurs et nouvelles détentrices doivent suivre un cours théorique obligatoire avant la détention du chien.

## Anhang

GROSSER RAT

2021-DIAF-25

Gesetzesentwurf:

**Änderung des Gesetzes über die Hundehaltung (SGF 725.3, HHG) - Neue Halterinnen und Halter**

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-017*

---

*Präsidium*: Thévoz Ivan

*Mitglieder*: Bapst Bernard, Bonny David, Cotting Charly, Glauser Fritz, Grossrieder Simone Laura, Hayoz Helfer Regula, Morel Bertrand, Remy-Ruffieux Annick, Robatel Pauline, Rodriguez Rose-Marie.

### Eintreten

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

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

#### **Art. 28a Abs. 1**

<sup>1</sup> Die neuen Halterinnen und Halter müssen vor der Haltung des Hundes einen obligatorischen Theoriekurs besuchen.

**A1**

**Art. 28a al. 3 (nouveau), al. 4 (modifié), al. 5 (modifié)**

<sup>3 (nouveau)</sup> Le Service peut prendre les mesures prévues à l'article 27 si le cours théorique obligatoire n'a pas été suivi ou si le chien nouvellement détenu n'a pas été soumis à une évaluation pratique de conductibilité.

<sup>34</sup> Le Conseil d'Etat en fixe les modalités et les dérogations possibles.

<sup>45</sup> Les frais y relatifs sont à la charge du détenteur ou de la détentrice.

**Art. 44 al. 1**

<sup>1</sup> Est passible de l'amende la personne qui contrevient ~~intentionnellement~~ aux dispositions des articles 16, 20 al. 1, 21 al. 1 et 3, 25 al. 1, 26 al. 3, 28a, 31, 34 al. 1, 35 al. 1 et 39.

**Vote final**

Par 8 voix contre 0 et 0 abstention (unanimité, 3 membres absents), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi 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 8 voix contre 0 et 0 abstention (3 membres absents).

**Art. 28a Abs. 3 (neu), Abs. 4 (geändert), Abs. 5 (geändert)**

**A2**

<sup>3 (neu)</sup> Das Amt kann die Massnahmen nach Artikel 27 ergreifen, wenn der obligatorische Theoriekurs nicht besucht wurde oder wenn der neu gehaltene Hund nicht einer praktischen Beurteilung der Führbarkeit unterzogen wurde.

<sup>34</sup> Der Staatsrat legt die Modalitäten und die möglichen Ausnahmen fest.

<sup>45</sup> Die damit verbundenen Kosten gehen zu Lasten der Hundehalterin oder des Hundehalters.

**Art. 44 Abs. 1**

**A3**

<sup>1</sup> Wer ~~absichtlich~~ gegen die Bestimmungen der Artikel 16, 20 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 3, 25 Abs. 1, 26 Abs. 3, 28a, 31, 34 Abs. 1, 35 Abs. 1 und 39 verstösst, wird mit Busse bestraft.

**Schlussabstimmung**

Mit 8 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (Einstimmigkeit, 3 Mitglieder sind abwesend) beantragt die Kommission dem Grosse Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

**Kategorie der Behandlung**

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grosse 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 8 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (3 Mitglieder sind abwesend).

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 4 voix contre 2 et 2 abstentions (3 membres absents).

**A2**  
**CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 4 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen (3 Mitglieder sind abwesend).

La proposition A3, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 8 voix contre 0 et 0 abstention (3 membres absents).

**A3**  
**CE**

Antrag A3 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 8 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (3 Mitglieder sind abwesend).

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 5 voix contre 2 et 1 abstention (3 membres absents).

**A2**  
**CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 5 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung (3 Mitglieder sind abwesend).

---

*Le 13 janvier 2023*

*Den 13. Januar 2023*



## Message 2013-DIAF-50

23 août 2022

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la législation cantonale en matière de répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans les domaines des structures d'accueil extrafamilial, des personnes en situation de handicap, de l'aide et des soins à domicile et des personnes âgées. Le rapport est structuré comme suit:

<b>1. Introduction</b>	<b>2</b>
1.1. Rappel – 1 <sup>er</sup> projet de désenchevêtrement des tâches	2
1.2. Le DETTEC	2
1.2.1. Travaux préliminaires	2
1.2.2. Organisation de projet	2
1.2.3. Principes et objectifs du DETTEC	3
1.3. Domaines du 1 <sup>er</sup> paquet	4
1.4. Mise en consultation de l'avant-projet de 1 <sup>er</sup> paquet	4
1.4.1. Prises de position	4
1.4.2. Principales adaptations suite à la consultation	6
1.5. Analyse des domaines	6
1.5.1. Détention des chiens	6
1.5.2. Structures d'accueil extrafamilial de jour	6
1.5.3. Bâtiments scolaires	9
1.5.4. Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	9
1.5.5. Aide et soins à domicile	10
1.5.6. Personnes âgées en EMS	11
1.6. Equilibrage financier	13
1.6.1. Mécanismes d'équilibrage	13
1.6.2. Bilan financier du 1 <sup>er</sup> paquet avant équilibrage	13
1.6.3. Equilibre du 1 <sup>er</sup> paquet	17
1.6.4. Evolution prévisible des coûts et réévaluation de l'équilibre du DETTEC	20
1.7. Entrée en vigueur du 1 <sup>er</sup> paquet du DETTEC	21
1.8. 2 <sup>e</sup> paquet du DETTEC	21
1.8.1. Principes	21
1.8.2. Premier inventaire des domaines du 2 <sup>e</sup> paquet	22
1.8.3. Calendrier du 2 <sup>e</sup> paquet	23
<b>2. Commentaire des modifications proposées</b>	<b>23</b>
2.1. Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS)	23
2.2. Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins	26
2.3. Loi sur la santé (LSan)	28
2.4. Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)	28
2.5. Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)	28
2.6. Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)	29
2.7. Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale	32
2.8. Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité	32
<b>3. Incidences du projet de loi</b>	<b>33</b>
3.1. Incidences en matière de finances et de personnel	33

3.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	33
3.3. Référendum financier	33
3.4. Conformité au droit supérieur	34
3.5. Conformité au développement durable	34
3.6. Nécessité d'une approbation fédérale	34
3.6.1. Subvention à l'accompagnement	34
3.6.2. Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité	35

## 1. Introduction

### 1.1. Rappel – 1<sup>er</sup> projet de désenchevêtrement des tâches

La question de la répartition des tâches, et de leur éventuel enchevêtrement, s'est posée à plusieurs reprises ces dernières décennies. Durant les années 1980, plusieurs instruments parlementaires ont demandé un examen de cette répartition. Une première consultation des communes sur le sujet a eu lieu en 1990, sans aboutir à l'identification de domaines particulièrement problématiques. Une deuxième consultation en 1993 a toutefois abouti à un premier projet de désenchevêtrement. Celui-ci a pris la forme d'un «1<sup>er</sup> train de mesures» proposé par le Conseil d'Etat et accepté par le Grand Conseil en 1995. Ces mesures portaient sur:

- > Les subventions pour les bâtiments scolaires;
- > Les amendes d'ordre;
- > Les préposés locaux à l'agriculture;
- > La commercialisation des bois de forêts publiques;
- > Les subventions pour le traitement des forestiers communaux;
- > L'aide et les soins à domicile;
- > Les routes cantonales et communales.

Ce «1<sup>er</sup> train de mesures» n'a été suivi d'aucun autre train de mesures dans les années suivantes.

Par courrier du 4 novembre 2003, la Conférence des préfets et l'Association des communes fribourgeoises (ACF) ont proposé le lancement d'un nouveau projet de désenchevêtrement des tâches, constatant notamment que *«le système de répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes qui s'est mis en place au fil du temps se caractérise de tout évidence par un enchevêtrement très prononcé qui encombre la qualité de l'activité de chaque collectivité»*.

Plusieurs éléments ont incité le canton à reporter le lancement du projet de désenchevêtrement: il apparaissait notamment que ce désenchevêtrement ne pouvait pas débiter avant que ne soit stabilisé le nouveau système de péréquation financière intercommunale, entré depuis en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il apparaissait en outre nécessaire de laisser la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012) déployer ses premiers effets.

Plusieurs analyses sectorielles ont toutefois été menées dans l'intervalle, à l'occasion de révisions de dispositions légales. Il convient de noter notamment les travaux menés dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur la médecine dentaire scolaire, ou les importantes réflexions dans le cadre de l'élaboration du projet Senior+. La question de la répartition des tâches a également été abordée dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire.

### 1.2. Le DETTEC

#### 1.2.1. Travaux préliminaires

Le 11 septembre 2012, le Conseil d'Etat a mis en consultation un questionnaire destiné à poser les bases du projet de désenchevêtrement. 182 instances ont été consultées (165 communes, 7 préfectures, l'ACF, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et grandes communes, ainsi que les 7 Directions de l'Etat et la Chancellerie d'Etat). Les résultats de cette consultation confirmaient le souhait des communes de voir un projet de désenchevêtrement initié. Globalement, les entités ayant répondu à la consultation donnaient la priorité aux objectifs suivants:

- > Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les décisions de portée locale;
- > Octroi de la compétence à l'entité publique la mieux à même de pouvoir l'accomplir.

Peu de domaines ont été proposés lors de la consultation en plus de ceux suggérés par le questionnaire.

S'agissant du volet financier, la majorité des entités ayant participé à la consultation a exprimé sa préférence pour le mécanisme de la «basculer fiscale» (diminution du taux d'imposition des communes, compensée par une augmentation équivalente de celui de l'Etat, ou vice-versa) pour compenser les effets d'une éventuelle nouvelle répartition des tâches.

#### 1.2.2. Organisation de projet

Par arrêté du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat a fixé les grandes lignes du projet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC) et l'organisation de projet. Cet arrêté prévoyait notamment que l'organisation de projet s'emploierait en particulier à octroyer aux communes la plus

grande liberté possible pour les décisions de portée locale, en tenant compte notamment de leur taille et de leurs moyens.

Le Conseil d'Etat désignait par ailleurs un Comité de pilotage (CoPil-DETTEC) et un groupe de projet (GP-DETTEC). Le CoPil-DETTEC était composé paritairement de représentant-e-s du Conseil d'Etat (Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts DIAF, Direction des finances DFIN et Direction de la santé et des affaires sociales DSAS) et de représentant-e-s des communes (deux représentant-e-s de l'ACF, un représentant de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et grandes communes du canton de Fribourg) ainsi que d'un représentant de la Conférence des préfets; il était placé sous la présidence de la Directrice IAF et la Vice-présidence d'un représentant de l'ACF. Le GP-DETTEC comprenait quant à lui des représentant-e-s de chacune des Directions de l'Etat, de l'ACF et des administrations communales, ainsi qu'un représentant de la Conférence des préfets, sous la présidence du Secrétaire général de la DIAF. Le GP-DETTEC s'est ensuite scindé en plusieurs sous-groupes thématiques, en fonction des domaines analysés. Chaque sous-groupe comprenait au moins un-e représentant-e de la DIAF, du Service des communes (SCom), et de l'Administration des finances (AFin), deux représentant-e-s des communes désigné-e-s par l'ACF, ainsi que des représentant-e-s des Directions de l'Etat concernées.

### 1.2.3. Principes et objectifs du DETTEC

#### *Principe de subsidiarité et autonomie communale*

L'accomplissement des tâches publiques est régi par le principe de subsidiarité (art. 52 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, Cst.; RSF 10.1). Selon ce principe, «une collectivité de niveau supérieur ne se saisit d'une tâche que si la collectivité du niveau inférieur n'est pas en mesure de s'en acquitter de manière suffisante»<sup>1</sup>. Il s'est imposé en Suisse au niveau de l'organisation de l'Etat fédéral au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et vise à renforcer le lien entre une décision prise et la population qui devra la respecter. Conformément à ce principe, il convient donc de ne confier au canton que les tâches que les communes ne sont pas en mesure d'accomplir de manière suffisante. Ce principe est déterminant dans la mise en œuvre de l'article 53 Cst.: «La loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir», sur lequel repose le projet du DETTEC.

Le DETTEC se conforme naturellement à ce principe, en s'efforçant d'accorder aux communes la plus grande autonomie possible, et de ne conserver au niveau cantonal que les tâches qui excèdent les capacités des communes. C'est dire que le DETTEC met en œuvre un autre principe constitutionnel, celui de l'autonomie communale que la Constitution cantonale

garantit dans les limites du droit cantonal (art. 129 al. 2 Cst.). L'autonomie locale est définie par la Charte européenne de l'autonomie locale, à laquelle la Suisse a adhéré en 2005, comme «le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques» (art. 3)<sup>2</sup>. Ce principe peut toutefois prendre plusieurs formes, du pouvoir plein et exclusif des autorités communales sur un domaine à celui d'exécution de certaines fonctions appartenant à l'Etat<sup>3</sup>.

Il convient en outre de relever que l'autonomie communale peut parfois entrer en conflit avec le souhait de garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal. Par définition, l'autonomie des communes les autorise à prendre des décisions dans leurs domaines de compétence, décisions qui peuvent être différentes de celles prises par les autorités d'une autre commune, et donc déployer des effets différents pour la population. Une autonomie communale renforcée pourrait ainsi contribuer à une évolution des disparités entre communes. Ces disparités dépendront finalement des décisions prises par les autorités communales, en réponse aux attentes de la population locale et sous le contrôle démocratique de cette dernière.

En outre, de façon générale, un renforcement de l'autonomie communale nécessite d'octroyer aux communes une marge de manœuvre afin qu'elles puissent s'organiser localement selon leur propre volonté. Ainsi, il est inhérent au projet de contenir une certaine incertitude et que la portée des changements ne puisse pas toujours être présentée précisément puisqu'elle dépendra avant tout de choix communaux.

#### *Collaborations intercommunales*

L'autonomie communale implique également la liberté de s'organiser, notamment par le biais de collaborations intercommunales (les associations de communes peuvent ainsi invoquer l'autonomie communale dans leur domaine de compétence). Ces structures, principalement les associations de communes de droit public prévues par la loi sur les communes, relèvent donc également du «niveau communal» et doivent permettre aux communes de renforcer leur efficacité ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une commune seule. Ainsi, désenchevêtrer les tâches entre l'Etat et les communes peut parfois entraîner la nécessité de confier certaines tâches à des formes de collaborations intercommunales (existantes ou à constituer). A noter que la

<sup>1</sup> Kley, Andreas: «Subsidiarité», in: *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 20.07.2012, traduit de l'allemand. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/048198/2012-07-20>, consulté le 18.05.2022

<sup>2</sup> Voir également la définition de KEUFFER, Nicolas. L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, Cahier de l'IDHEAP 314/2020, p. 15, elle-même reprise de PAGE, E. «The Value of local Autonomy», *Local Government Studies: l'autonomie locale est «le droit et la capacité des autorités communales de prendre des décisions sur les services qu'ils fournissent sans ingérence de l'Etat».*

<sup>3</sup> Voir le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier les commentaires de l'art. 4.



Charte européenne de l'autonomie locale précise que la législation (cantonale) peut fixer un cadre juridique à la création de telles collaborations (art. 10). Par ailleurs, même lorsque la législation confie une tâche aux communes, celles-ci peuvent tout-à-fait décider de l'accomplir de manière coordonnée, soit en créant volontairement une collaboration intercommunale, soit en recourant à des discussions informelles visant à échanger les «bonnes pratiques» ou harmoniser les prestations.

### **Objectifs du DETTEC**

Lors de sa première séance le 30 septembre 2013, le CoPil-DETTEC a fixé au projet les objectifs suivants:

- > Octroi de chaque tâche au niveau (Etat ou commune) le mieux à même de pouvoir l'accomplir;
- > Octroi de la plus grande liberté possible aux communes pour les décisions de portée locale (dans les limites de l'autonomie financière communale);
- > Recherche de la répartition des tâches offrant à la population les services les plus profitables, notamment sous l'angle du rapport qualité-prix.

### **1.3. Domaines du 1<sup>er</sup> paquet**

Sur la base des résultats de la consultation de l'automne 2012 ainsi que des propositions des différents partenaires du DETTEC, une liste de six domaines à analyser a été établie:

- > Détention des chiens;
- > Structures d'accueil extrafamilial de jour;
- > Personnes âgées en EMS;
- > Bâtiments scolaires;
- > Aide et soins à domicile;
- > Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles.

Chacun de ces domaines a fait l'objet d'une analyse ad hoc, et, le cas échéant, de propositions de nouvelle répartition des tâches ou du financement entre l'Etat et les communes, sur la base de rapports élaborés par les sous-groupes du GP-DETTEC. Les conclusions de ces rapports ont été soumises au CoPil pour décision. L'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a finalement été soumis au Conseil d'Etat le 26 janvier 2021, qui a intégralement suivi les propositions du CoPil.

### **1.4. Mise en consultation de l'avant-projet de 1<sup>er</sup> paquet**

#### **1.4.1. Prises de position**

Sur la base des conclusions du CoPil, le Conseil d'Etat a élaboré un avant-projet de loi modifiant la législation cantonale en matière de répartition des tâches entre l'Etat et les communes dans les domaines des structures d'accueil

extrafamilial, des institutions spécialisées, de l'aide et des soins à domicile et des établissements pour personnes âgées (AP-LDETTEC). L'AP-LDETTEC a été mis en consultation du 9 juin au 25 août 2021.

De nombreuses entités consultées ont pris position sur le projet, pour certaines sur l'ensemble du paquet et ses principes, pour d'autres sur un ou plusieurs domaines spécifiques. Le domaine des institutions spécialisées, comprenant les institutions pour personnes en situation de handicap ou souffrant d'addiction ainsi que les institutions socio-éducatives et les familles d'accueil professionnelles n'a suscité aucune remarque, le transfert des charges y relatives n'étant contesté par aucune des entités consultées.

Plusieurs entités ont communiqué se rallier à la prise de position de l'ACF, avec ou sans remarques complémentaires. C'est le cas de nombreuses communes, ainsi que de la plupart des réseaux médico-sociaux et de la Conférence des préfets.

La prise de position très détaillée de l'ACF a incité la DIAF à proposer la tenue de travaux techniques complémentaires. L'importance d'une parfaite compréhension des conséquences pratiques du 1<sup>er</sup> paquet sur les communes et leurs associations, ainsi que la volonté de proposer un projet solide après de longs travaux communs, ont incité les Directions concernées à associer des représentant-e-s des communes dans les groupes chargés de la finalisation du présent projet législatif. L'objectif de ces travaux était d'adapter ou de préciser le projet là où cela s'avérait nécessaire, sans toucher aux principes généraux qui avaient guidé les travaux depuis leur lancement en 2013. Ces travaux ont abouti à plusieurs adaptations du projet de loi ou de son message (1.4.2 ci-dessous), ainsi que des précisions d'ordre technique afin de préparer la reprise de certaines tâches par les communes, les associations de communes ou l'ACF (pour ce qui concerne en particulier le domaine des structures d'accueil extrafamilial). Il est revenu sur les principales observations de l'ACF ci-dessous.

Trois aspects de l'avant-projet ont concentré l'essentiel des prises de position lors de la consultation.

#### **Accueil extrafamilial**

Plusieurs entités ont exprimé des réserves ou des craintes au sujet des dispositions du DETTEC relatives au domaine de l'accueil extrafamilial. C'est le cas en particulier de la Fédération des crèches et garderies fribourgeoises (FCGF), largement rejointe par Famiya, la Fédération fribourgeoise des accueil extrascolaires (FFAES) ou la Fédération fribourgeoise d'accueil familial de jour (FFAFJ). La FCGF estimait ainsi que le DETTEC présentait un risque accru d'inégalité de traitement entre les citoyen-ne-s des différentes communes et un accès inégal aux structures de garde, un risque de report de charge sur les parents, un risque de péjoration de la qualité de la formation du personnel et un manque de directive dans

la manière de gérer les montant par l'ACF. La position des Vert.e.s partageait ses inquiétudes.

Le Conseil d'Etat comprend ces craintes et rappelle l'importance d'un soutien financier aux parents pour l'accueil de leurs enfants. S'agissant de la question de la subvention cantonale pour les heures de garde, que le DETTEC prévoit de transférer aux communes, le Conseil d'Etat souligne que, dès l'avant-projet, une disposition légale garantit que les montants y relatifs seront bien répercutés par les communes sur leurs propres subventions, afin de maintenir le soutien public à un niveau au moins égal. La mise en œuvre du DETTEC ne devrait donc pas avoir d'effet sur le montant total des subventions:

Avant DETTEC		Après DETTEC	
Versé par l'Etat	Subvention employeurs/euses	Versé par la commune	Subvention employeurs/euses
	Subvention fonds réforme fiscale		Subvention fonds réforme fiscale
	Subvention cantonale		Subvention communale
Versé par la commune	Subvention communale	Versé par les parents	Contribution des parents

Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que les communes n'ont pas attendu le DETTEC pour consacrer d'importantes ressources au domaine de l'accueil extrafamilial. Ainsi, les charges nettes de l'accueil de la petite enfance et de l'accueil extrascolaire dans les comptes communaux sont passées de 19,4 millions en 2012 à 34,4 millions en 2020. La part de ce domaine dans les budgets communaux est passée sur la même période de 2,23% à 3,44%.

Quant au risque d'inégalité de traitement, le Conseil d'Etat souligne qu'il est inséparable de l'objectif de renforcement de l'autonomie communale (1.2.3 ci-dessus). Rien ne permet toutefois de conclure que cette inégalité de traitement se fera inévitablement «à la baisse», une plus grande autonomie offerte aux communes permettant aussi des initiatives locales favorables aux parents et/ou aux structures d'accueil.

De manière générale, le projet de DETTEC ne modifie pas fondamentalement les compétences dans ce domaine: l'obligation d'évaluer les besoins et d'y répondre reste confiée aux seules communes, comme dans la législation actuelle. Rien ne permet donc de conclure que le DETTEC entraînera nécessairement une diminution du nombre de places, ni même une réduction du rythme de création de nouvelles places. Le Conseil d'Etat estime au contraire qu'une clarification des rôles dans le domaine pourrait éventuellement entraîner, là où elle pourrait être aujourd'hui insuffisante, une prise de conscience de l'importance de ce domaine pour la collectivité, des attentes de la population et de la nécessité

pour les autorités d'encourager le développement d'une offre adaptée aux besoins, non seulement quantitativement, mais également géographiquement.

### Personnes âgées en EMS

Six des sept réseaux santé du canton ont pris position lors de la consultation. La plupart se sont largement ralliés aux remarques de l'ACF, entrant en matière sur le projet de DETTEC, tout en regrettant que l'avant-projet n'ait pas suffisamment examiné les questions opérationnelles en vue de sa mise en œuvre. Ces remarques ont été prises en compte dans le cadre des travaux de finalisation menés en concertation avec l'ACF, qui s'est notamment adjoint l'appui d'un représentant du réseau santé de la Sarine.

### Equilibre financier

Outre les remarques de l'ACF concernant l'équilibre financier, en particulier ses réserves quant au recours à une diminution de la part communale à l'impôt sur les véhicules à moteur, sur lesquelles il sera revenu plus bas, plusieurs entités se sont inquiétées des effets de la pandémie de Covid-19 sur les chiffres pris en compte pour arrêter l'équilibre du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, en particulier dans le domaine des personnes âgées. Sur ce point, il a été confirmé que les montants retenus, lorsqu'ils étaient tirés des comptes de l'Etat, conserveraient pour référence l'année 2019, afin d'éviter une influence de la période particulière débutée en 2020. Dans les autres domaines, la pandémie ne semble pas avoir eu d'effets majeurs sur les comptes publics touchés par le DETTEC, exception faite des mesures ponctuelles prises, notamment dans le domaine de l'accueil extrafamilial, identifiées et déduites dans les montants retenus.

Le Conseil d'Etat n'a pas retenu la proposition d'une évaluation régulière et récurrente de l'équilibre financier du DETTEC. Il estime en effet que l'essence du projet vise justement à mieux répartir les responsabilités et les compétences entre les différents partenaires publics, charge à eux ensuite d'assumer ces responsabilités en adaptant, le cas échéant, les ressources qu'ils leur consacrent. L'objectif général du DETTEC serait ainsi largement manqué s'il aboutissait à maintenir pendant de nombreuses années une forme de «co-responsabilité» Etat-communes dans le financement de ces domaines en laissant ouverte la possibilité d'adaptations successives en fonction de l'évolution du domaine. L'évaluation unique qui sera menée après quelques années visera à contrôler que les hypothèses et projections prises en compte pour déterminer l'équilibre financier étaient correctes, mais en aucun cas à compenser après-coup une évolution des charges provoquées par l'évolution démographique, celle des besoins ou des réformes externes au DETTEC, proposées par exemple par la Confédération.

#### 1.4.2. Principales adaptations suite à la consultation

Plusieurs éléments de l'avant-projet ont été précisés, complétés ou corrigés dans le présent projet. Les discussions techniques avec l'ACF ont notamment montré l'importance de certaines précisions dans le message, afin que l'ensemble des partenaires impliqués dans la mise en œuvre du DETTEC soient correctement informés des tâches qu'ils auront à exercer lors de son entrée en vigueur, et les travaux préparatoires à entreprendre d'ici-là. Les dispositions relatives à la répartition des tâches n'ont pas été modifiées, hormis s'agissant de la fixation des coûts de l'accompagnement, qui restera de la compétence du Conseil d'Etat mais qui devra toutefois prendre le préavis d'une commission paritaire Etat/communes instituée par le DETTEC.

S'agissant des aspects financiers, la finalisation du projet a amené une modification minimale des montants transférés aux communes dans le domaine de l'aide et des soins à domicile, avec le transfert aux communes d'une partie des subventions versées à Pro Senectute, pour la partie concernant l'aide désormais financée par les seules communes. De même, le Conseil d'Etat a suivi la proposition de l'ACF de reprendre dans le projet le montant de 83,7 centimes par heure de garde en accueil extrafamilial, montant de la subvention cantonale que les communes auront l'obligation de reporter sur leurs propres subventions communales, au lieu du montant arrondi de 85 centimes. Il a en revanche maintenu ce montant dans la loi, afin de garantir que le DETTEC n'entraînerait pas une diminution globale des subventions publiques aux parents.

Des modifications plus substantielles ont été apportées dans le domaine des EMS. A la demande de l'ACF, l'intégration de la question des frais financiers imputables aux soins, thématique dans le cadre du groupe «FIFFINE» qui préconisait son règlement par le biais du DETTEC, a été revue. Alors que l'avant-projet prévoyait de retenir l'ensemble des montants nouvellement pris en charge par l'Etat pour établir le bilan financier du DETTEC, l'option a désormais été prise de simuler les effets de cette reprise avant DETTEC (donc sur la base d'une répartition 55/45 du financement du coût résiduel des soins par les communes, respectivement par l'Etat), puis de reporter les montants ainsi simulés dans l'équilibre. Cette modification entraîne une diminution du malus de l'Etat d'environ 900 000.-.

De même, l'ACF estimait que l'introduction d'une subvention à l'accompagnement pour l'Institut de santé pour religieuses et religieux (ISRF), mandaté par l'Etat, ne devait pas être intégrée dans l'équilibre financier. De la même manière que pour les frais financiers mentionnés ci-dessus, une simulation a été réalisée pour déterminer la répartition des charges de l'Etat et des communes en cas d'introduction d'une subvention à l'accompagnement avant DETTEC. Cette modification entraîne une diminution du malus de l'Etat d'environ 310 000.-.

Après examen de ces éléments, le Conseil d'Etat a constaté que les adaptations du bilan financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC aboutissent à un malus financier pour les communes de l'ordre de 800 000.-. Il a par ailleurs pris acte de la contestation par l'ACF de la pertinence d'une réduction de la part communale à l'impôt sur les véhicules à moteur et les remorques. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé de renoncer à la modification du taux de la rétrocession aux communes de l'impôt sur les véhicules à moteur, et donc d'admettre, pour l'Etat, un malus d'environ 1,16 million<sup>1</sup> de francs par année, en dérogation du principe d'équilibre financier admis par tous les partenaires dès l'origine du DETTEC. Il estime en effet essentiel de proposer une solution de compromis afin de faire aboutir l'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet. Il constate en outre que le mécanisme de réévaluation après quelques années permettra, le cas échéant, de procéder à un rééquilibrage.

Cette adaptation du projet a été discutée lors d'une rencontre du CoPil-DETTEC, en présence de la délégation du Conseil d'Etat et des représentants des communes et de la Conférence des préfets en mai 2022. Elle a été soutenue à l'unanimité.

### 1.5. Analyse des domaines

#### 1.5.1. Détention des chiens

L'analyse du domaine de la détention des chiens n'a pas montré d'opportunité d'une meilleure répartition des tâches entre l'Etat et les communes, ni de possibilité de renforcer la marge de manœuvre des communes en la matière. Le GP-DETTEC a toutefois proposé deux pistes pour combler les lacunes identifiées au niveau du traitement des données contenues dans la banque de données, confié à la fois aux communes et à l'Etat: soit un transfert de la tâche aux seules communes, soit une solution technique afin d'assurer la cohérence des données entre les différentes bases. Lors de sa séance du 20 avril 2015, le CoPil a opté pour cette seconde solution. Depuis, les modifications techniques ont été réalisées, à satisfaction, avec la mise en service de la banque de données fédérale Amicus en 2016. Des améliorations complémentaires ont en outre été apportées à partir de 2019 dans le suivi et l'actualisation de la banque de données ainsi que dans la transmission des informations entre les entités concernées. Cela a permis de réduire le nombre de réclamations et de recours et la masse de travail qui en découle.

#### 1.5.2. Structures d'accueil extrafamilial de jour

Le domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour a été choisi dans le cadre du DETTEC notamment pour la thématique du financement des heures de garde majoritairement porté par les communes, un cadre étant fixé par l'Etat. La mise en place d'un nombre de places financièrement

<sup>1</sup> Au lieu du malus de 340 000.- prévu par l'avant-projet mis en consultation.

accessibles et répondant aux besoins des parents étant une tâche communale, son analyse a été décidée dans le cadre du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Proposée par l'ACF, l'analyse du domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour a permis de constater que les critères retenus par le DETTEC plaident pour une plus grande marge de manœuvre accordée aux communes (tout en relevant que la répartition des tâches fixée dans la législation récente était globalement claire et pertinente). Seules les tâches de financement et de contrôle semblaient toutefois nécessiter une intervention de l'Etat. Le groupe de travail relevait en outre que la mise en œuvre de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE; RSF 835.1) avait permis la création de nombreuses nouvelles places d'accueil, sa modification devrait être envisagée avec prudence afin de ne pas porter atteinte à un système qui fonctionne globalement à la satisfaction des différents partenaires cantonaux et communaux.

Le 5 octobre 2015, le CoPil a pris acte des conclusions du rapport, et notamment de la pertinence d'un transfert de compétences aux communes. Durant ses discussions, le CoPil a toutefois relevé la problématique de la répartition du soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante (art. 10 LStE), actuellement assumée par l'Etat, mais qui devrait l'être par les communes en cas de désenchevêtrement. Le CoPil a en outre exprimé le souhait de prévoir un mécanisme afin de s'assurer que les montants des subventions cantonales ainsi que ceux de la contribution des employeurs, employeuses et personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de la taxe sociale, transférés aux communes dans le cadre de l'équilibre financier global du 1<sup>er</sup> paquet, demeurent bien consacrés à diminuer les coûts assumés par les parents. Le projet devait également intégrer le règlement de la question du fonds attribué au travers de la réforme fiscale.

### ***Répartition de la contribution des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de la taxe sociale issue de la réforme fiscale***

La question de la répartition de la contribution des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de la taxe sociale issue de la réforme fiscale a nécessité un examen détaillé. Actuellement, ces contributions sont versées à l'Etat qui en assure la répartition entre les structures selon la même clé que son propre soutien financier (soit sous la forme d'un forfait accordé en fonction des heures de garde effectives et du type de la structure d'accueil). La contribution des employeurs et employeuses et personnes exerçant une activité lucrative indépendante, destinée à diminuer le tarif à la charge des parents, se montait à 3 425 011.– en 2020. La taxe sociale affectée au fond de la

réforme fiscale (secteur Baisse des tarifs) s'élève 3,75 millions par année depuis 2021 (le montant 2020 a été réduit de moitié, art. 16a RStE) et à 4,75 millions par année après 5 ans (art. 8b al. 3 let. c RStE). Il convenait donc de déterminer l'entité à même de recevoir ces contributions et de les répartir entre l'ensemble des structures d'accueil du canton en fonction du nombre d'heures de garde. Dans le même sens, il a semblé pertinent que le secteur Modèles innovants du fond de la réforme fiscale, dont le montant s'élève à 230 000.– par année (art. 8b al. 3 let. b RStE), soit traité de la même manière que le secteur Baisse des tarifs.

Plusieurs options ont été examinées, de l'association de communes de droit public (sur la base de la loi sur les communes), réunissant l'ensemble des communes du canton, à la délégation de cette tâche à une commune unique. Finalement, le projet propose que l'ACF, une association de droit privé, soit chargée de cette tâche. Les montants relatifs à la contribution des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et à la taxe sociale (secteurs Modèles innovants et Baisse des tarifs) seront versés à l'ACF, qui sera chargée de les répartir entre les communes. L'ACF devra s'organiser de sorte à pouvoir exercer son nouveau rôle. Lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, le solde des fonds alimentés par la contribution employeurs et employeuses et personnes exerçant une activité lucrative indépendante et la taxe sociale (secteurs Modèles innovants et Baisse des tarifs) lui sera également versé. Cette solution, suggérée par l'ACF elle-même, s'inspire de celle retenue par la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle (LFP; RSF 420.1) pour l'Association du centre professionnel cantonal. Cette solution présente l'avantage de pouvoir s'appuyer sur une structure déjà existante réunissant l'ensemble des communes du canton. Ce point a fait l'objet d'une analyse approfondie lors des travaux techniques ayant suivi la consultation. Il s'est agi de préciser la manière dont l'ACF pourrait procéder pour exercer cette nouvelle tâche confiée par la loi. Un processus-type a ainsi été élaboré, tout en précisant qu'il s'agissait de montrer une possibilité de mise en œuvre, ses modalités relevant de l'autonomie des communes et de leur association. Il a ainsi été modélisé un processus prévoyant que l'ACF verserait les subventions aux communes, qui les restitueraient aux structures sur la base des décomptes fournis par ses dernières. Le cas échéant, l'ACF sera également responsable de produire les données dont elle disposera désormais, par exemple à l'intention de la Confédération. Il est renvoyé pour le surplus aux commentaires des articles concernés.

Par ailleurs, l'Etat conservera ses tâches en matière d'autorisation et de surveillance des structures d'accueil extrafamilial au sens de l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants. Il continuera également à octroyer les montants de la réforme fiscale pour le soutien à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial jusqu'à épuisement des 5 millions affectés

au fonds cantonal par la taxe sociale (art. 8b al. 3 let. a RStE, 1 million de francs par année durant les 5 premières années). Ce maintien de la compétence cantonale est justifié par le caractère temporaire du programme de soutien à la création de nouvelles places d'accueil en cours d'application. Il permet en outre de faciliter la coordination avec les mesures prises par la Confédération en la matière. Enfin, le soutien à l'encadrement particulier, soit le subventionnement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique ou physique ou d'une déficience sensorielle (art. 13 LStE), demeurera à charge de l'Etat. La répartition des charges liées aux auxiliaires de vie pour l'accueil extrascolaire (art. 13a LStE) continuera à se faire selon la clef de répartition des coûts prévue par la loi sur la pédagogie spécialisée, sous réserve de son examen dans le cadre du 2<sup>e</sup> paquet du DETTEC qui traitera, notamment, de la pédagogie spécialisée.

### *Bons de garde et instrument parlementaire*

Dans le postulat 2020-GC-17 «Pour plus d'égalité et de flexibilité dans l'obtention d'une place dans une structure d'accueil extra-familial» déposé le 6 février 2020, Julia Senti et Antoinette de Weck ont constaté que le cadre légal actuel (la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour, LStE) mettait en difficulté les parents qui souhaitaient placer leurs enfants ailleurs qu'au lieu de leur domicile. Les postulantes ont ainsi demandé que le Conseil d'Etat fournisse un rapport examinant d'autres voies de subventionnement des structures d'accueil extrafamilial, en vue d'assurer plus d'équité et de flexibilité. Ce rapport devait prendre en compte les résultats du désenchevêtrement des tâches canton-communes (DETTEC) et répondre aux questions suivantes: Quel rôle jouera le canton s'il ne participe plus financièrement? Quelles modifications devront être apportées à la loi actuelle? Comment évaluer les besoins sur l'ensemble du territoire?

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat s'est dit conscient de la mobilité de la population fribourgeoise. Il a aussi relevé que la question de la possibilité de placer les enfants à proximité du lieu de travail des parents abordée par les députées avait déjà fait l'objet de discussions lors de l'élaboration de la LStE. La solution retenue repose essentiellement sur l'autonomie communale. La commune est libre de subventionner des structures d'accueil en dehors de son territoire sur un mode individuel, notamment sur demande des parents. Le principe de la LStE reste néanmoins de garantir un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial sur le lieu de vie de la famille. Enfin, le Conseil d'Etat a relevé que les décisions prises dans le cadre du DETTEC seraient déterminantes par rapport à l'autonomie communale, notamment en ce qui concerne l'accueil extrafamilial, et a proposé que certaines propositions des députées soient développées dans ce cadre-là.

Le postulat a été accepté par le Grand Conseil en date du 15 février 2021. Ce dernier a pris acte du rapport 2021-DSAS-43 y relatif le 21 juin 2022. En sus d'un état des lieux sur les buts et les résultats atteints par la LStE, le rapport consacre un chapitre aux travaux du DETTEC en matière d'accueil extrafamilial.

Il y est en particulier relevé que le système mis en place par ce premier paquet du DETTEC est entièrement compatible avec les bons de garde mis en avant par les postulantes. En effet, le projet de loi précise que ce sont les parents qui sont subventionnés, au sens où ils sont les bénéficiaires finaux de la subvention. Ainsi, le versement de la subvention directement aux parents est possible, tout comme le versement à la structure d'accueil, charge à elle de la répercuter entièrement sur le prix facturé aux parents. Les communes peuvent ainsi choisir leur mode de fonctionnement: verser l'argent à la structure (que ce soit une structure communale, liée à la commune par une convention générale ou par une convention individuelle) ou directement aux parents pour un placement dans la structure de leur choix. Ces possibilités visent à favoriser l'autonomie communale, tout en maintenant les subventions au bénéfice des parents. Afin de garantir l'égalité de traitement et la transparence, la solution adoptée doit être formalisée dans une base légale.

Quel que soit le système choisi, il est important de souligner que la couverture des besoins dont il est question à l'article 6 LStE, soit les prestations de garde permettant la conciliation vie de famille-travail financièrement accessibles (art. 1 LStE), doivent être garanties par les communes. Ainsi, une commune ne respecterait pas cette obligation en proposant des bons de garde alors même qu'une pénurie de places d'accueil empêcherait concrètement les parents de placer leurs enfants. Dans un tel cas, la commune devrait trouver une solution, par exemple en créant une structure communale, en incitant à la création d'une structure privée ou en adoptant un système hybride et en signant des conventions avec des structures existantes pour un certain nombre de places. En outre, la couverture des besoins comprend également un second volet, déjà valable sous la loi actuelle. La conciliation vie de famille-travail peut être couverte par deux types de prises en charge, à savoir une prise en charge à domicile par des familles de jour et une prise en charge dans une structure collective (crèches et structures d'accueil extrascolaire). Ces deux types de structure doivent être évalués et si le besoin est démontré, les communes doivent y répondre en subventionnant de manière différenciée l'accueil en famille de jour et l'accueil dans une structure collective. En cas de besoin avéré, une commune ne peut pas restreindre son subventionnement à un seul mode d'accueil.

La compatibilité des modifications législatives proposées avec les bons de garde permet d'apporter une réponse partielle aux questions soulevées par le postulat 2020-GC-17. Il reviendra à chaque commune de déterminer, selon la situation et les circonstances locales, le mode de subventionnement le plus adapté pour l'accueil extrafamilial. Chaque commune pourra

ainsi, quel que soit le système choisi, prendre en compte les demandes et besoins des parents sur son territoire, par exemple pour permettre un placement à proximité du lieu de travail plutôt que de domicile, et favoriser la flexibilité. La possibilité d'accorder plus de flexibilité aux parents sera ainsi entièrement en mains communales.

### 1.5.3. Bâtiments scolaires

Ce thème a été proposé par l'ACF. Durant ses travaux, le groupe de travail a toutefois constaté la difficulté à scinder strictement le domaine des bâtiments scolaires du domaine de la scolarité en général. Certaines dispositions relevant notamment de la loi ou du règlement scolaires ont ainsi d'importantes conséquences sur les besoins en locaux. On relèvera à titre d'exemple le nombre d'élèves par classe, fixé dans la législation scolaire (art. 26–27 LS, art. 44 ss RS), ou encore la généralisation de la fonction de responsable d'établissement dans les établissements primaires (art. 50 al. 2 LS), incitant logiquement à prévoir un bureau pour le responsable d'établissement. Le groupe de travail a constaté ainsi qu'un désenchevêtrement total du domaine des bâtiments scolaires ne serait possible qu'après une analyse globale du domaine de l'enseignement obligatoire. Il apparaissait toutefois que l'analyse du seul domaine des bâtiments scolaires gardait une certaine pertinence et aboutissait à des résultats cohérents, même s'il convenait de les considérer comme provisoires dans la perspective d'une analyse globale à venir.

L'analyse réalisée tendait à montrer que la répartition des tâches actuelle, assumées par les communes, était pertinente. Les avantages d'une grande proximité décisionnelle ainsi que l'attachement de la population à des prestations adaptées aux sensibilités locales plaident pour maintenir l'essentiel des compétences en matière de bâtiments scolaires en mains communales.

Aucune revendication allant dans le sens d'un transfert de tâches vers l'Etat n'avait par ailleurs été formulée, ni par les communes, ni par les autorités cantonales. Le sous-groupe préconisait ainsi le maintien de la répartition actuelle des tâches confiées aux communes.

Le GP-DETTEC suggérait en revanche d'examiner l'opportunité d'un abandon des subventions cantonales, abandon à prendre en compte lors de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet. Le CoPil a pris note de cette suggestion, mais a estimé que les montants concernés (4 449 218.– en 2020) correspondant à des investissements, ils ne pourraient être pris en compte dans l'équilibre global du 1<sup>er</sup> paquet, portant essentiellement sur des charges de fonctionnement. Mandat a ainsi été donné à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC, devenue Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME, depuis), de poursuivre les travaux relatifs au

subventionnement des bâtiments scolaires, en tenant compte, le cas échéant, des conclusions qui pourraient être tirées de l'examen du domaine scolaire dans un second paquet du DETTEC (1.8 ci-dessous).

### 1.5.4. Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles

Le domaine des institutions spécialisées et socio-éducatives ainsi que des familles d'accueil professionnelles a été choisi notamment parce qu'il représentait, en 2016, l'un des principaux flux financiers entre l'Etat et les communes. Cela est toujours vrai aujourd'hui. En outre, ce flux financier étant basé sur une clé de répartition issue d'un compromis politique et non d'une application rigoureuse du principe d'équivalence fiscale<sup>1</sup>, son analyse faisait pleinement sens dans le cadre du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

A l'origine, ce domaine comprenait l'ensemble des institutions et familles d'accueil régies par la loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP; RSF 834.1.2), y compris celles de la pédagogie spécialisée aussi régies par la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS; RSF 411.5.1). Les réflexions sur l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet ont toutefois conduit au retrait de la pédagogie spécialisée de ce domaine (1.6.3 ci-dessous), sans que cela ne modifie les conclusions initiales du groupe de travail liées au désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

Dans le cadre de son analyse, le sous-groupe a rapidement conclu qu'il était pertinent que l'ensemble des tâches relatives à ce domaine reste de la compétence de l'Etat et ce pour trois raisons:

- > La taille des institutions reconnues ainsi que les connaissances spécifiques nécessaires à cette surveillance induisent des coûts décroissants avec la taille de l'entité responsable (économies d'échelle);
- > Le cercle des bénéficiaires des prestations des institutions reconnues dépasse largement les limites d'une commune, voire celles du canton, rendant la centralisation de ce domaine tout à fait pertinente;
- > La nécessité pour les bénéficiaires d'être traités de manière égale sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le sous-groupe a néanmoins conclu que leur financement, fondé sur une répartition entre l'Etat (45%) et les communes (55%), devait être revu. Les communes n'ayant aucune compétence dans ce domaine et n'ayant aucun moyen d'influencer les charges, le principe de l'équivalence fiscale n'est pas respecté.

<sup>1</sup> Principe selon lequel il conviendrait de faire concorder les cercles des décideurs/euses, des payeurs/euses et des bénéficiaires d'une prestation publique pour permettre un dimensionnement adéquat et une bonne gestion de cette dernière.

La question de la proximité des intervenant-e-s, qui aurait pu être vue comme un avantage au transfert de compétences supplémentaires aux communes, ne l'a pas emporté sur la nécessité d'égalité de traitement entre les bénéficiaires ni sur la possibilité de réaliser des économies d'échelle. La spécificité de certains handicaps plaide également pour une centralisation importante de ce domaine. Au surplus, ni le canton, ni les communes, n'ont émis le souhait d'un transfert de tâches.

Après analyse du domaine, le CoPil a conclu que la répartition actuelle des tâches était pertinente (compétence exclusivement cantonale) mais qu'il était nécessaire de revoir le financement de ces prestations, en transférant celui-ci à l'Etat seul, cela permettant de faire coïncider le cercle des décideurs/euses avec celui des payeurs/euses.

Etant donné les montants en jeu, ce transfert constitue la principale incidence financière du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC.

### 1.5.5. Aide et soins à domicile

Le domaine de l'aide et des soins à domicile a été séparé de celui des personnes âgées en EMS en 2017 pour faire l'objet d'une analyse spécifique.

Actuellement, l'aide et les soins à domicile sont régis par la loi du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS; RSF 820.2), ainsi que par le règlement du 23 janvier 2018 sur les prestations médico-sociales (RPMS; RSF 820.21). Ces deux textes ont été élaborés dans le cadre du projet Senior+. Les associations de communes instituées par l'article 11 al. 2 LPMS (aussi appelées «réseaux médico-sociaux») sont chargées de couvrir les besoins en matière de prestations médico-sociales de la population (en EMS comme à domicile).

L'aide à domicile est offerte par de multiples acteurs et actrices publics et privés. La LPMS ne règle que l'aide fournie par les services mandatés ou exploités par les associations des communes, en définissant le catalogue d'aide, le tarif et le financement par les collectivités publiques (Etat et communes). Les bénéficiaires de prestations participent au financement de l'aide, dans la mesure toutefois où ils disposent des ressources nécessaires. Dans le cas contraire, les collectivités publiques y participent par le biais des prestations complémentaires (actuellement financées à 100% par l'Etat).

Les soins à domicile sont assurés par:

- > Des services mandatés (ou exploités) par les réseaux médico-sociaux;
- > Des services mandatés par l'Etat (p. ex. Ligue pulmonaire, Diabète Fribourg);
- > Des services privés non mandatés («Spitex privés»);
- > Des infirmiers et infirmières indépendant-e-s.

Les soins à domicile sont financés par les assureurs-maladie et les collectivités publiques (Etat et communes) selon plusieurs modalités fondées sur la LMPS et la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins.

Au terme de l'analyse de ce domaine sur la base des critères du DETTEC, le GP-DETTEC a proposé au CoPil deux variantes de nouvelle répartition, et réalisé une analyse SWOT de chacune d'entre elles.

### Variantes envisagées

#### 1. Transfert de l'ensemble de l'aide et des soins à domicile aux communes/réseaux médico-sociaux (y compris financement)

La première variante envisagée par le sous-groupe consistait à transférer l'ensemble des tâches et du financement de l'aide et des soins à domicile aux communes, plus précisément aux réseaux médico-sociaux instaurés par la loi du 12 mai 2016 sur les prestations médico-sociales (LPMS; RSF 820.2). Le GP-DETTEC estimait que cette variante serait la plus aboutie au niveau du désenchevêtrement des tâches, puisqu'elle reviendrait à transférer l'ensemble d'un domaine à un seul niveau institutionnel, tâches et financement compris.

Cette variante aurait pour conséquence un transfert des charges financières assumées actuellement par l'Etat aux communes, soit un montant annuel d'environ 8,5 millions de francs (comptes 2020).

#### 2. Statu quo en matière de tâches, mais financement du coût résiduel des soins confié à l'Etat, celui de l'aide aux communes

Dans cette seconde variante, la répartition des tâches fixée dans la législation actuelle n'était pas modifiée. En revanche, l'Etat reprendrait à sa charge le coût résiduel des soins à domicile, les coûts relatifs à l'aide à domicile seraient quant à eux pris en charge par les communes. Cette variante présentait des analogies avec une des variantes proposées pour les prestations médico-sociales en EMS, variante finalement retenue par le CoPil (voir 1.5.6 ci-dessous).

Les incidences financières de la variante 2 auraient nécessité une analyse approfondie. Il aurait en effet été nécessaire de déterminer la part de l'aide et la part des soins dans les coûts des services mandatés et des spitex privés. Le volume de charges nettes qui auraient ainsi été transférées des communes à l'Etat aurait également dépendu de la hauteur à laquelle aurait été fixé le coût des soins. De premières simulations prévoient un transfert de charges des communes à l'Etat de l'ordre de 5 millions de francs au minimum.

## *Conclusion du CoPil*

Après examen de l'analyse du GP-DETTEC, le CoPil dans sa majorité s'est rallié à la variante 1 lors de sa séance du 7 décembre 2018, essentiellement parce que cette variante lui semblait la plus cohérente avec les objectifs généraux du DETTEC, en particulier la plus grande liberté possible accordée aux communes. Cette conclusion est partagée par le Conseil d'Etat qui l'a retenue pour le présent projet.

### 1.5.6. Personnes âgées en EMS

Le domaine des personnes âgées en EMS a nécessité de très importants travaux, de 2017 à 2020. Avant de procéder à l'analyse de la répartition des tâches et du financement, il a fallu clarifier ce dernier, caractérisé par une très grande complexité. La DSAS et l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) ont mobilisé d'importantes ressources afin de fournir au DETTEC une vision d'ensemble de ce domaine et de ses multiples ramifications, afin de permettre au GP-DETTEC puis au CoPil de mener les analyses nécessaires et de prendre ensuite les options de principe. Ces travaux ont par ailleurs coïncidé avec la réforme fédérale des prestations complémentaires (PC), qui allait induire d'importants effets sur le financement de ces dernières, et donc sur l'ensemble du domaine des personnes âgées en EMS. La réforme devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, il a été nécessaire de procéder à d'importantes simulations et projections pour déterminer aussi précisément que possible les effets financiers des différentes variantes de désenchevêtrement au niveau cantonal. Là aussi, la DSAS et l'ECAS ont accompli un travail considérable pour établir ces projections, tout en soulignant les grandes incertitudes qui demeureront tant que les effets de la réforme fédérale n'auront pas pu être constatés sur plusieurs années, et notamment après sa phase transitoire prévue jusqu'en 2024. Les projections réalisées figurent en annexe au présent message.

Sur la base de ces travaux préparatoires, le GP-DETTEC a proposé au CoPil deux variantes de meilleure répartition des tâches et du financement:

#### *Coût résiduel des soins à charge de l'Etat, coût de l'accompagnement à charge des communes*

Actuellement, le coût résiduel des soins et la subvention aux frais d'accompagnement des personnes résidant en EMS sont subventionnés par l'Etat (45%) et les communes (55%) (la subvention aux frais d'accompagnement est calculée en fonction du revenu et de la fortune de la personne concernée). La variante 1 proposait de distinguer le financement du coût résiduel des soins (qui serait financé à 100% par l'Etat) de celui de l'accompagnement (qui serait financé à 100% par les communes). Cette variante reposait sur l'idée que le coût résiduel des soins, qui dépend de dispositions fédérales, devait

être assumé par le canton, alors que l'accompagnement, dont les coûts peuvent être influencés par des décisions locales, devait être assumé par les communes, y compris la part de l'accompagnement actuellement financée par les prestations complémentaires.

#### *Coût résiduel des soins à charge de l'Etat, suppression de la subvention aux frais d'accompagnement (qui serait reprise dans le cadre des prestations complémentaires AVS)*

Actuellement, une personne résidant en EMS (et n'ayant pas les moyens d'assumer seule les coûts de son séjour – soins, accompagnement, prestations socio-hôtelières...) bénéficie non seulement de la subvention aux frais d'accompagnement (cf. ci-dessus), mais également des PC AVS. Celles-ci, comme les PC AI, sont financées à 100% par l'Etat<sup>1</sup>. La variante 2 proposait de supprimer la subvention aux frais d'accompagnement. Les coûts y relatifs, pour les personnes répondant aux critères de revenu et de fortune, auraient été financés par les prestations complémentaires AVS. Il aurait été convenu alors de supprimer leur plafonnement (actuellement, les dépenses prises en compte dans le calcul des prestations complémentaires AVS/AI s'élèvent au maximum à 160.– par jour). Le plafonnement des PC AI aurait par contre été maintenu.

Cette variante, en supprimant l'un des outils de financement, aurait entraîné une simplification du calcul et une meilleure compréhension du système (tant par les pouvoirs publics concernés que par les bénéficiaires). Le financement des prestations complémentaires, qui aurait connu ainsi une forte augmentation, aurait dû être réparti entre l'Etat et les communes, sur la base d'un taux à déterminer.

## *Conclusion*

Le Conseil d'Etat a suivi le CoPil qui s'est déclaré en faveur de la première variante, soit la distinction entre le financement du coût résiduel des soins (qui serait financé à 100% par l'Etat) et celui de l'accompagnement (qui serait financé à 100% par les communes). Comme le CoPil, le Conseil d'Etat estime en effet qu'il n'était pas souhaitable d'envisager dans le cadre du DETTEC la suppression du subventionnement des frais d'accompagnement. Cette suppression aurait en effet entraîné la disparition de la franchise propre à ce subventionnement (200 000.– sur la fortune à prendre en considération pour le calcul du droit à une subvention), seule la franchise appliquée pour le calcul du droit aux prestations complémentaires demeurant alors. Le principe du maintien

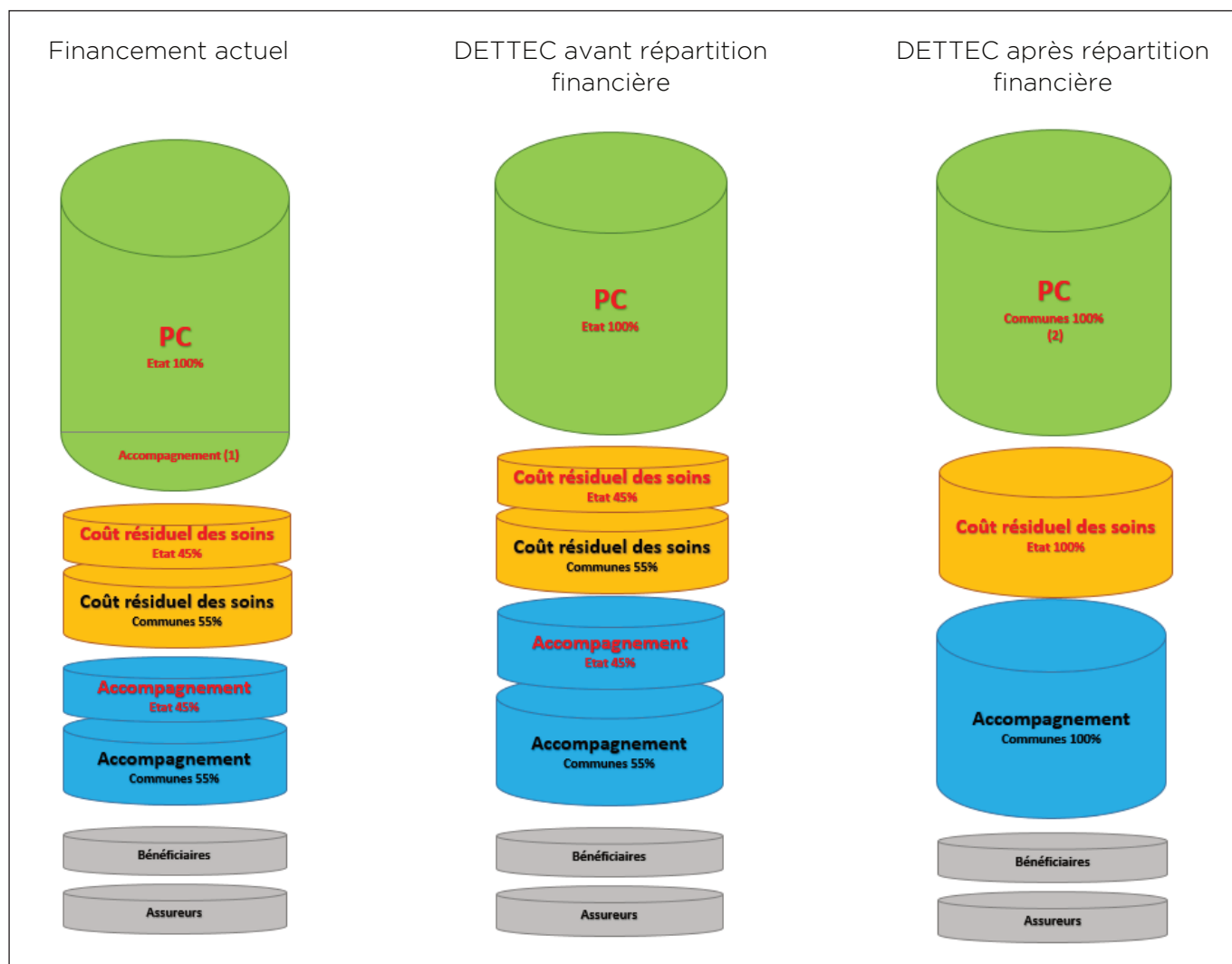
<sup>1</sup> Lors de la mise en œuvre au niveau cantonal de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en 2008, l'une des mesures décidées afin d'assurer la neutralité financière entre le canton et les communes a été la reprise, pour une période de trois ans, de la totalité du financement des prestations complémentaires par l'Etat (qui étaient jusque-là financées à 25% par les communes). Ce régime transitoire a été prolongé à plusieurs reprises, dont la dernière en 2021.



de cette subvention, spécificité fribourgeoise, a en effet été confirmé lors de l'adoption de la LPMS en 2016. Le Grand Conseil avait d'ailleurs choisi à cette occasion d'en confirmer le montant (200 000.-), contre la proposition du Conseil d'Etat de le réduire de moitié. Le Conseil d'Etat estime que proposer de revenir en arrière sur cette décision relativement récente du Parlement à l'occasion du DETTEC présenterait

un risque important de voir l'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet de désenchevêtrement échouer sur ce seul point, puisqu'une telle réforme aurait entraîné un report conséquent des coûts sur les bénéficiaires de prestations<sup>1</sup>. Pour rappel, le maintien de cette franchise représente un coût à charge des pouvoirs publics de l'ordre de 10 millions de francs.

Schématiquement, la variante retenue peut se résumer de la manière suivante:



La colonne de gauche résume le financement actuel, avec en couleurs, les charges des collectivités publiques. Comme on le voit, les prestations complémentaires (vert) couvrent également partiellement les coûts de l'accompagnement (1), jusqu'au plafond (160.- par jour actuellement). La deuxième colonne présente les effets de la réduction du plafond des prestations complémentaires, prérequis pour pouvoir transférer aux communes les frais d'accompagnement. Les prestations complémentaires sont réduites au profit de la subvention aux frais d'accompagnement. Enfin, la dernière colonne présente la nouvelle répartition du financement après DETTEC, l'Etat étant chargé du coût résiduel des soins, dont le total demeure inchangé entre les trois colonnes, et les communes assumant désormais les coûts de

l'accompagnement (dont la partie que les prestations complémentaires financent aujourd'hui). Dans la colonne de droite, le financement des prestations complémentaires est confié à 100% aux communes (2), en vertu du mécanisme d'équilibrage financier présenté ci-dessous (1.5.3 ci-dessous).

Dans sa prise de position lors de la consultation, l'ACF a estimé que le statu quo en matière de répartition des tâches, notamment celle de fixer le coût de l'accompagnement, confié au Conseil d'Etat avant et après DETTEC, n'était pas conforme au principe de «qui commande paie», les communes étant

<sup>1</sup> A noter que la variante choisie pour le DETTEC pourrait également avoir des effets sur les bénéficiaires des prestations (1.5.2).

désormais chargées du financement de l'accompagnement. Ce point a été particulièrement examiné par le groupe technique mis sur pied pour finaliser le présent projet de loi, et réunissant les services cantonaux concernés et des représentant-e-s de l'ACF. Finalement, l'option de transférer la compétence de fixer le prix de l'accompagnement aux communes/réseaux médico-sociaux a été abandonnée, y compris par les représentant-e-s des communes: cette solution aurait entraîné une modification radicale du système. Cependant, le Conseil d'Etat a décidé de suivre la suggestion de l'ACF de mettre en place une commission paritaire chargée de préavisier le coût de l'accompagnement, afin que les représentant-e-s des communes soient associés aux discussions sur ce point. Sur la base de ce prix fixé par le Conseil d'Etat, les réseaux médico-sociaux seront responsables de traiter la question de la différence entre ce prix uniforme sur l'ensemble du canton et les coûts effectifs de chaque établissement, en prévoyant un correctif à l'échelle de l'ensemble des réseaux médico-sociaux (comme c'est le cas actuellement à l'échelle cantonale), à l'échelle d'un seul réseau médico-social, ou encore de ne pas prévoir de correctif.

Cette solution, dans laquelle le Conseil d'Etat reste compétent pour la fixation du prix de l'accompagnement, permet à l'Etat d'exercer son rôle d'autorité de surveillance quant à la qualité des prestations par la fixation du coût de l'accompagnement et de maintenir un prix uniforme dans le canton. Ainsi, le coût de l'accompagnement restera, comme aujourd'hui, lié à une dotation spécifique pour l'accompagnement.

Enfin, le passage du financement de l'accompagnement au niveau communal a pour conséquence que le Service de la prévoyance sociale n'effectuera plus de tâches financières dans ce domaine. Cela concerne notamment le versement des acomptes, décomptes et du correctif des comptes liés aux subventions à l'accompagnement. Ce sujet a été discuté dans le groupe technique réunissant les Services cantonaux concernés et les représentant-e-s de l'ACF. Après analyse, le groupe technique a proposé que le versement de la subvention à l'accompagnement se fasse directement à la personne par l'ECAS et non plus à l'EMS par l'intermédiaire du Service de la prévoyance sociale (cf. 1.6.2 ci-dessous). Les bénéficiaires de la subvention à l'accompagnement pourront autoriser que le versement se fasse directement en mains de l'EMS. Au surplus et comme pour les PC, l'Etat avancera les liquidités nécessaires à l'ECAS.

## 1.6. Equilibrage financier

### 1.6.1. Mécanismes d'équilibrage

En parallèle à l'analyse des différents domaines du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, un sous-groupe du GP-DETTEC a examiné les mécanismes financiers à même d'assurer l'équilibre du 1<sup>er</sup> paquet. Le DETTEC porte sur une répartition des tâches entre l'Etat et les communes. La question d'une éventuelle modification de la répartition de leur financement devait

intervenir dans un second temps, afin de respecter le principe de l'équivalence fiscale. Durant les travaux de la phase pilote, il est apparu toutefois que la question de la neutralisation des effets financiers pour les communes et l'Etat devait être abordée en parallèle. Le principe, annoncé dès le questionnaire de 2012, d'un équilibre financier entre l'Etat et les communes au terme du DETTEC devait être étayé par l'examen des mécanismes envisageables pour l'atteindre. Le sous-groupe, composé de représentant-e-s des communes, de la DIAF et de la DFIN, a examiné les mécanismes suivants:

1. Compensation de chaque transfert par le transfert en sens inverse d'une ou d'autres tâches;
2. Versement d'un montant compensatoire unique;
3. Modification des parts respectives au financement de certaines tâches (respectivement à certaines recettes);
4. Bascule fiscale.

Le sous-groupe a constaté qu'aucun mécanisme n'offrait de solution idéale pour une compensation des effets financiers d'une nouvelle répartition des tâches. La principale difficulté résidait notamment dans la manière de prendre en compte l'évolution des charges et des recettes, et donc à garantir un équilibre sur le long terme. Quel que soit l'outil choisi, il apparaissait nécessaire que les partenaires acceptent le risque d'une évolution défavorable sur le long terme. Le groupe de travail notait toutefois qu'une combinaison de plusieurs mécanismes serait de nature à atténuer leurs inconvénients respectifs. Il préconisait en outre un nouvel examen des incidences financières du DETTEC après quelques années d'exercice, et insistait sur le maintien de l'approche interdirectionnelle du DETTEC, en particulier pour le traitement de la question de la compensation financière au terme du processus. Il rappelait enfin que, quel que soit le ou les mécanismes retenus, ceux-ci n'auraient en eux-mêmes aucun impact sur la charge fiscale totale des contribuables fribourgeois. Seules les parts respectives des impôts cantonaux et communaux seraient impactées par leur mise en œuvre.

### 1.6.2. Bilan financier du 1<sup>er</sup> paquet avant équilibrage

Afin d'établir le bilan financier global du premier paquet, les charges transférées à l'Etat ou aux communes ont été calculées sur la base des derniers chiffres disponibles. Ces derniers ont été tirés dans toute la mesure du possible des comptes 2020 de l'Etat. Dans le domaine des personnes âgées, compte tenu aussi d'autres réformes au niveau fédéral, notamment la réforme fédérale des prestations complémentaires (PC), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec une période transitoire, diverses simulations complexes et nécessitant un travail de longue haleine ont toutefois dû être effectuées sur la base des comptes 2019. Cela a permis également de ne pas tenir compte du COVID dans le domaine des personnes âgées en EMS.

Le bilan financier du 1<sup>er</sup> paquet se présente ainsi:

Domaine	Incidences financières pour l'Etat (en millions de francs)	Incidences financières pour les communes (en millions de francs)
Accueil extrafamilial de jour	- 6,23	+ 6,23
Aide et soins à domicile	- 8,60 <sup>1</sup>	+ 8,60
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	+ 83,18	- 83,18
Personnes âgées en EMS	+8,00 <sup>2</sup>	- 8,00
<b>Total</b>	<b>+76,35</b>	<b>-76,35</b>

<sup>1</sup> Ce montant a été modifié par rapport à celui retenu dans l'avant-projet (+8,49 millions). Dans le cadre des travaux de finalisation du présent projet, il est apparu qu'une partie des montants relatifs au mandat passé par l'Etat avec Pro Senectute, maintenus intégralement à charge de l'Etat dans l'avant-projet, portaient sur l'aide à domicile, et devaient donc être transférés aux communes. Ainsi, sur les 136 175.- au total, l'Etat continuera

de financer des mandats pour 23 175.-, le solde (113 000.-) étant transféré aux communes, et pris en compte dans l'équilibre financier.

<sup>2</sup> Ce montant a été modifié par rapport à celui retenu dans l'avant-projet (+9,22 millions), suite aux remarques de l'ACF relatives au financement des frais financiers imputables aux soins (FIFFINE) et à la subvention à l'accompagnement de l'ISRF (1.4.2 ci-dessus).

Il convient de noter que, dans un premier temps, le domaine des institutions spécialisées, socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles comprenait également le domaine de la pédagogie spécialisée, dont il était proposé que les coûts soient, comme pour les autres institutions, transférés exclusivement à l'Etat. Le CoPil a toutefois décidé de retirer du 1<sup>er</sup> paquet la pédagogie spécialisée, pour deux raisons:

- > Ce retrait permettait de limiter les incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet (de l'ordre de 40 millions de francs), et donc de permettre un mécanisme d'équilibrage alternatif à une bascule fiscale.
- > Il permettait en outre de constituer un 1<sup>er</sup> paquet cohérent comprenant exclusivement des domaines relevant des attributions d'une seule Direction (la DSAS), tout en garantissant le traitement du domaine de la pédagogie spécialisée dans le second paquet, comprenant de nombreux domaines relevant, comme elle, des attributions de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC, Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, DICS alors) (1.7.2 ci-dessous)

Le bilan financier présenté ci-dessus ne comprend donc pas la pédagogie spécialisée.

Dans le cadre des travaux préparatoires, un premier bilan financier complet avait été estimé à l'intention du Comité de pilotage et du Conseil d'Etat en se basant sur les comptes 2018 et 2019. Il aboutissait, sans tenir compte de la pédagogie spécialisée, à un transfert de charges de l'ordre de 81 millions de francs des communes vers l'Etat. Une différence de l'ordre de 4,6 millions de francs ou 5,7% a donc été constatée entre les deux estimations effectuées.

Compte tenu de leur volatilité, les données susmentionnées sont à considérer avec prudence et devront faire l'objet de vérifications périodiques, voire donner lieu à des adaptations des mesures d'équilibrage financier du premier paquet

DETTEC. Des explications plus détaillées à ce sujet sont fournies par la suite.

### *Accueil extrafamilial de jour*

Dans le domaine de l'accueil extrafamilial, les incidences financières sont induites par

- > le transfert de la subvention cantonale aux communes pour les places d'accueil (784 420.- selon les comptes 2020);
- > le transfert aux communes des subventions aux tiers pour les places d'accueil (5 311 777.-), à l'exception de la subvention à l'encadrement particulier prévu par l'article 13 LstE qui demeure à charge du canton;
- > le transfert aux communes de la subvention à la formation du personnel des structures d'accueil (66 195.-).

Ces mouvements représentent des charges nettes supplémentaires pour les communes pour un total de 6 162 392.-.

Il convient de relever que ces mouvements s'accompagnent d'un transfert aux communes de la tâche de répartir les contributions des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative (3 425 011.- en 2020) ainsi que de la taxe sociale (secteur Baisse des tarifs) instaurée dans le cadre de la réforme fiscale (demi montant en 2020 soit 1 875 000) (voir 1.4.2 ci-dessus). Ces contributions sont destinées à la baisse des tarifs payés par les parents et seront versées directement à l'entité choisie pour assurer cette répartition, soit l'ACF. Par ailleurs, le montant de la taxe sociale secteur Modèles innovants (demi montant en 2020 soit 115 000.-) lui sera également versé. Le bilan financier associé aux contributions des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative ainsi qu'à la taxe sociale (secteur Baisse des tarifs et Modèles innovants) est donc nul. Les montants relatifs à ces contributions apparaissent toutefois dans le récapitulatif annexé au présent message, afin d'assurer la transparence sur les montants qui transiteront désormais par

l'ACF. Le solde des fonds, pour les secteurs concernés, sera également transféré à l'ACF (au 31 décembre 2020, le fonds des contributions des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante aux places d'accueil extrafamilial s'élevait à francs 5 426 737.65, celui de de la taxe sociale à 79 276.– pour le secteur Modèles innovants et à 1 875 000.– pour le secteur Baisse des tarifs, cette dernière étant entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021). Le secteur du fonds pour la création de nouvelles places (demi montant distribué en 2020 soit 500 000.–) reste à l'Etat.

Il est à noter que la Confédération a mis en place des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extra-familial pour enfants. Les aides sont octroyées aux cantons, qui doivent en faire la demande (art. 3a et 6 al. 5 loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants). Cette thématique n'entre ainsi pas dans l'examen de l'équilibrage financier, mais sera détaillée par la suite en ce qui concerne la répartition des tâches y relative (cf. commentaire de l'art. 6a LstE).

A relever que les coûts d'administration induits par les tâches transférées sont estimés à 0,6 EPT, soit environ 70 000.–.

### *Aide et soins à domicile*

Conformément aux décisions relatives à la répartition des tâches et du financement dans ce domaine, le financement étatique de l'aide et des soins à domicile sera abandonné. Les communes devront donc désormais prendre en charge la subvention pour les soins et l'aide familiale pour les services mandatés (7 582 129.–, chiffres 2020), la subvention à l'Association fribourgeoise de l'aide et des soins à domicile (dissoute en 2021, dès 2022 à l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et de l'aide et des soins à domicile) (192 500.–), la prise en charge du coût résiduel des soins par les infirmiers et infirmières indépendant-e-s (758 563.–), la prise en charge du coût résiduel des soins dans les spitex privés (512 608.–) ainsi que celui des spitex privés hors canton lorsque le fournisseur est de type Soins à domicile (environ 7000.–), et enfin le matériel LiMA des infirmiers et infirmières indépendant-e-s et des spitex privés (22 888.–). Le coût résiduel des soins pour les infirmiers et infirmières indépendant-e-s étant exclusivement à la charge des communes, l'Etat ne percevra naturellement plus la part communale actuelle (-602 042.–). La charge nette supplémentaire pour les communes s'élève donc à 8 473 646.– auxquels il convient d'ajouter environ 0,15 EPT pour la gestion administrative des tâches transmises, soit 18 000.–.

A relever que le financement de certains services et organismes spécialisés avec des mandats cantonaux (p. ex. Ligue pulmonaire, Diabète Fribourg, Pro Senectute, Croix Rouge fribourgeoise et Alzheimer Fribourg), pour un montant total de 632 918.–, reste à charge de l'Etat. La seule exception concerne le montant forfaitaire de 113 000.– accordé à Pro Senectute

pour les prestations de nettoyage à domicile, qui sera transféré aux communes. Ce montant concerne en effet l'aide à domicile, dont la compétence est transférée aux communes.

### *Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles*

L'abandon du financement par les communes de 55% de l'excédent des dépenses d'exploitation des institutions spécialisées et socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles représentera une augmentation nette des coûts de ce domaine de 83 180 355.– (comptes 2020) pour l'Etat.

### *Personnes âgées en EMS*

L'estimation des incidences financières du DETTEC dans le domaine des personnes âgées en EMS a été particulièrement complexe. La réforme du DETTEC coïncide en effet avec le déploiement des effets de la réforme fédérale des prestations complémentaires (PC) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 avec une période transitoire de trois années. Cette dernière devrait entraîner une diminution des charges des cantons de 429 millions de francs (entre 9 et 10 millions pour le canton de Fribourg). En modifiant en parallèle la répartition du financement entre l'Etat et les communes, le DETTEC interfère avec les effets financiers attendus de la réforme fédérale. Afin de déterminer les montants à prendre en compte dans le cadre du DETTEC, il a ainsi été réalisé une simulation des effets attendus de la seule réforme fédérale sur les centres de charges impactés par le DETTEC, suivie d'une nouvelle simulation, combinant cette fois les effets des deux réformes. Le montant pris en compte dans le bilan global du 1<sup>er</sup> paquet (augmentation de 8 millions de francs à charge de l'Etat) est la différence entre ces deux simulations. Dans ce contexte, il n'était donc pas possible de se baser sur les chiffres des comptes 2020, c'est pourquoi les comptes 2019 ont été conservés comme référence pour l'ensemble du domaine. L'utilisation des chiffres 2019 permet également de ne pas fonder l'équilibre financier dans ce domaine sur l'année 2020, celle-ci ayant été particulière pour les EMS en raison du COVID-19.

Estimer les montants en jeu a nécessité de très nombreuses analyses, et la réalisation de plusieurs simulations par l'ECAS. L'ECAS a ainsi estimé à plusieurs reprises les effets de la réforme fédérale, puis de ceux du DETTEC, sur la base de la situation réelle des bénéficiaires des prestations d'alors. Tant les prestations complémentaires que la subvention aux frais d'accompagnement dépendant des ressources des bénéficiaires, et cela de manière différenciée notamment en raison de franchises distinctes, les effets des réformes dépendent de la situation de chaque bénéficiaire. Pour le DETTEC, il a été admis que, malgré les fluctuations individuelles, la situation globale resterait inchangée au fil du temps. Cette prémisse a été confirmée par la réalisation de deux simulations en mars puis décembre 2018, qui n'ont pas montré de fluctuation globale majeure.

Le transfert aux communes du coût de l'accompagnement et la reprise par l'Etat du coût résiduel des soins ont des effets sur les charges suivantes:

> Coût résiduel des soins

Le coût résiduel des soins est actuellement financé conjointement par l'Etat (45%) et les communes (55%). Il n'est pas impacté par la réforme fédérale des PC. Avant application du DETTEC, l'Etat assumait 27 403 204.- (comptes 2019). Il assumera ensuite 60 896 009.-, soit une augmentation pour l'Etat de 33 492 805.- et donc une diminution d'autant des charges pour les communes.

> Frais financiers des investissements imputables aux soins

Conformément aux conclusions du projet Fiffine<sup>1</sup>, et étant donné que cette requête rejoint les conclusions du DETTEC en matière de répartition des coûts relatifs aux soins et à l'accompagnement, la part des frais financiers des investissements imputables aux soins doit être désormais assumée par l'Etat, dans le cadre du coût des soins. Ce montant est estimé à 2.- par journée en EMS, soit 2 030 000.-. Actuellement, ce montant est exclusivement financé par les communes. Comme indiqué (1.4.2 ci-dessus), une simulation d'une situation «ante-DETTEC» a été réalisée afin de déterminer les parts respectives de l'Etat et des communes si ces montants avaient été financés selon la clé actuelle réservée aux soins (55% à charge des communes, 45% à l'Etat).

> Subvention aux frais d'accompagnement

Tout comme le coût résiduel des soins, la subvention aux frais d'accompagnement est financée conjointement par l'Etat (45%) et les communes (55%). Par ailleurs, une part variable des coûts d'accompagnement est actuellement prise en charge par les prestations complémentaires. Ces dernières sont plafonnées à 160.- par jour et par bénéficiaire. Ces 160.- comprennent la prise en considération des frais socio-hôtelières (dits aussi prix de pension), de la part des résident-e-s au coût des soins et d'une partie de la subvention aux frais d'accompagnement. Confier l'ensemble du coût résiduel des soins au seul Etat, et celui de l'accompagnement aux seules communes suppose ainsi de diminuer la taxe maximale prise en considération par les prestations complémentaires afin qu'elles ne couvrent plus que les montants relatifs aux frais socio-hôtelières et à la part des résident-e-s au coût des soins. Les montants totaux relatifs à l'accompagnement sont désormais à la charge des communes et entièrement financés par la subvention aux frais d'accompagnement. Le DETTEC

<sup>1</sup> Projet initié par le président de la Conférence des préfets en 2009 et visant à uniformiser et clarifier le financement des investissements et de frais financiers du système médico-social fribourgeois conformément à la comptabilité des investissements pour les maisons de retraite et établissements médico-sociaux LAMal 2020 (CURAVIVA). Parmi les conclusions de ce projet figurait, en 2016, la requête d'intégrer la part d'investissement en lien avec des soins LAMal dans le coût résiduel des soins. Ceci entraîne une augmentation du coût résiduel des soins et une diminution des frais financiers à charge des communes.

entraîne donc un report de charges des prestations complémentaires vers la subvention aux frais d'accompagnement, report de charges pris en compte dans les incidences financières, et donc dans l'équilibre du 1<sup>er</sup> paquet.

Il convient tout d'abord de noter que la subvention aux frais d'accompagnement sera fortement impactée par la réforme fédérale des prestations complémentaires. Pour cette raison, il s'est avéré impossible de calculer les incidences financières du DETTEC en se basant sur les comptes de l'Etat et des communes, qui rendent compte de la situation avant réforme. C'est pourquoi des simulations visant à déterminer l'effet prévisible du DETTEC sur le financement du domaine après entrée en vigueur de la réforme fédérale ont été réalisées en 2019. Etant donné la complexité de ces simulations, qui nécessitent d'appliquer à chaque situation individuelle les effets de la réforme, la réalisation d'une nouvelle simulation en 2020 a été jugée superflue. Les chiffres retenus dans le calcul sont donc ceux utilisés par l'ECAS pour réaliser ses simulations en 2019. Si la répartition du financement était restée inchangée (45% de la subvention aux frais d'accompagnement prise en charge par l'Etat, 55% par les communes), la part de l'Etat se serait élevée à 25 900 000.-, montant qui sera donc assumé désormais par les communes, pour un total de 57 600 000.-.

A noter que les montants pris en compte dans le présent projet incluent une subvention à l'accompagnement pour les résident-e-s de l'ISRF (actuellement lits AOS, mandatés par l'Etat). L'avant-projet prévoyait la création de cette subvention, financée intégralement par les communes. Suite à une remarque de l'ACF, ce montant a été revu, sur la base d'une simulation de l'introduction de cette subvention avant DETTEC. Il a ainsi été considéré que l'Etat aurait contribué à cette subvention à hauteur de 45% avant le DETTEC. Cette correction est prise en compte dans l'équilibre financier (voir 1.4.2 ci-dessus).

Le Conseil d'Etat constate que, contrairement aux autres domaines où le DETTEC se limite à un simple transfert de charges entre l'Etat et les communes, la réforme de la répartition des tâches a ici des conséquences financières sur les bénéficiaires des prestations. En diminuant la taxe maximale prise en considération par les prestations complémentaires, le DETTEC réduira les montants versés à ce titre aux bénéficiaires, qui devraient toutefois percevoir au titre de la subvention aux frais d'accompagnement de nouveaux montants pour l'accompagnement jusqu'à présent financé par les PC. Les conditions pour l'obtention de prestations complémentaires et pour la subvention aux frais d'accompagnement n'étant toutefois pas les mêmes, en particulier s'agissant de la franchise sur la fortune prise en compte (1.5.6 ci-dessus), le bilan net pour chaque bénéficiaire variera en fonction de sa situation. Il est ainsi probable que cette variante entraîne une modification de la répartition du financement entre les entités publiques (Etat et communes) et les bénéficiaires des prestations. Le bilan net pour les bénéficiaires est toutefois impossible à estimer étant donné les effets combinés de la réforme fédérale et du DET-

TEC. Une diminution globale des subventions publiques est attendue, mais devra être confirmée ex post.

- > Frais de gestion du calcul des subventions pour les frais d'accompagnement

Les frais de gestion de l'ECAS pour le calcul des subventions pour les frais d'accompagnement et la décision y relative

s'élèvent à 393 030.– (comptes 2020) à charge de l'Etat. Cette charge sera transférée aux communes, désormais chargées exclusivement du financement des frais d'accompagnement.

A noter que les frais de gestion de l'ECAS (393 030.– en 2020) seront plus élevés pour les communes en raison des tâches supplémentaires confiées à l'ECAS, à savoir le versement de la subvention et les procédures de restitution.

## Récapitulatif

	Avant DETTEC <i>(italique: simulation d'une situation ante-DETTEC pour Fiffine et ISRF)</i>		Après DETTEC		Charges nettes supplémentaires pour l'Etat
	Etat	Communes	Etat	Communes	
Coût résiduel des soins	27 403 204	33 492 805	60 896 009	0	33 492 805
Frais financiers (y compris soins LAMal – Fiffine)	<i>913 500</i>	<i>21 986 500</i>	2 030 000	20 870 000	<b>1 116 500</b>
Subvention aux frais d'accompagnement	25 900 000	31 700 000	0	57 600 000	<b>- 25 900 000</b>
Subvention à l'accompagnement pour l'ISRF	<i>309 940</i>	<i>378 815</i>	0	688 755	<b>-309 940</b>
Frais de gestion subvention aux frais d'accompagnement	393 030	0	0	393 030	<b>-393 030</b>
<b>Total</b>	<b>54 919 674</b>	<b>87 558 120</b>	<b>62 926 009</b>	<b>79 551 785</b>	<b>8 006 335</b>

Il convient de préciser que l'ensemble des montants présentés ci-dessus reposent sur des estimations et des simulations ponctuelles, et plus globalement sur des hypothèses qu'il s'agira de vérifier dans le temps. L'entrée en vigueur de la réforme fédérale des prestations complémentaires étant assortie d'une période transitoire de trois ans, ses effets réels devront en particulier être analysés sur plusieurs années. Le processus de réévaluation global de l'équilibre financier du DETTEC (1.6.4 ci-dessous) sera particulièrement important s'agissant de ce domaine, car il permettra de vérifier, éventuellement de corriger, certaines hypothèses de départ afin d'optimiser l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet sur la base de chiffres consolidés.

### 1.6.3. Equilibre du 1<sup>er</sup> paquet

Comme indiqué ci-dessus, la nécessité de parvenir à un équilibre financier entre l'Etat et les communes au terme du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a été affirmée dès les origines du projet. Il s'agissait avant tout d'assurer une analyse des domaines sans tabou en garantissant aux partenaires du projet, Etat et communes, que le DETTEC se solderait par une opération «neutre» au niveau financier. Au terme de l'analyse des domaines retenus pour le 1<sup>er</sup> paquet et de son incidence financière globale, le CoPil s'est consacré à l'examen des différentes options possibles pour atteindre cet équilibre. Chacun des mécanismes énumérés ci-dessus (1.6.1) a été envisagé. Etant donné l'ampleur de l'augmentation des charges de l'Etat dans le bilan initial (76,35 millions de francs par an), l'option d'un versement unique a rapidement été abandonnée. La compensation par le transfert aux communes d'autres tâches dans le seul but d'atteindre l'équilibre financier n'a pas semblé non

plus compatible avec les principes du DETTEC. Restaient ainsi l'option d'une bascule fiscale et la modification de taux de financement de certains domaines. Une rapide estimation des conséquences du recours à une bascule fiscale indiquait que la compensation d'environ 80 millions de francs par année représenterait une hausse du coefficient cantonal d'environ 7 points. Le CoPil a estimé qu'une telle bascule ne serait pas opportune, pour plusieurs raisons. En jouant uniquement sur les recettes fiscales, une bascule fiscale déploie des effets distincts pour les communes et pour l'Etat. Par ailleurs, l'expérience tend à montrer qu'après une bascule fiscale, la tendance est au retour progressif à un coefficient de 100 points, considéré comme le coefficient «normal», engendrant ainsi une limitation tendancielle des ressources à disposition de l'Etat et pouvant impliquer des mesures restrictives dans d'autres domaines de tâches.

Le CoPil a donc estimé nécessaire de proposer un équilibrage financier du 1<sup>er</sup> paquet par la modification des taux de financement respectif de certains domaines par l'Etat et les communes. Pour ce faire, le groupe de travail s'est concentré sur les principaux flux financiers entre l'Etat et les communes, soit:

Pour les flux des communes en faveur de l'Etat:

- > L'enseignement et la formation (flux des communes en faveur de l'Etat d'environ 215 millions de francs par année);
- > Les affaires sociales (flux des communes en faveur de l'Etat d'environ 140 millions de francs par année).

Ces deux domaines représentent à eux seuls plus de 90% des flux financiers en faveur de l'Etat.

Pour les flux de l'Etat en faveur des communes:

- > Finances et impôts (flux de l'Etat en faveur des communes d'environ 55 millions de francs par année);
- > Transports et communication (flux de l'Etat en faveur des communes d'environ 12 millions de francs par année);
- > Affaires sociales (flux de l'Etat en faveur des communes d'environ 20 millions de francs par année).

Ces trois domaines représentent à eux seuls près de 80% des flux financiers en faveur des communes.

Le CoPil a tout d'abord fixé les critères pertinents pour déterminer les domaines dans lesquels une compensation financière pourrait être cherchée. Ces domaines devaient

- 1) ne pas avoir fait l'objet d'une analyse DETTEC dans le cadre du 1<sup>er</sup> paquet, afin de ne pas annuler pour des raisons financières les propositions de nouvelle répartition du 1<sup>er</sup> paquet,
- 2) être répartis entre les communes autant que possible en fonction de la seule population légale. Il apparaît en effet que les charges impactées par le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC sont essentiellement réparties entre les communes en fonction de leur population. C'est en particulier le cas pour le domaine des institutions spécialisées, socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles, dont la part communale (55%) est répartie entre les communes au prorata de leur population (art. 9 al. 2 LIFAP), tout comme celui des personnes âgées en EMS (art. 17 al. 2 et art. 20 al. 4 LPMS), qui représentent l'essentiel des incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet. Une compensation par la modification du taux dans un domaine dont la répartition entre les communes reposerait sur d'autres critères (par exemple la péréquation des besoins) aurait entraîné de grandes disparités entre communes, à moins de prévoir un nouveau mécanisme compensatoire qui aurait complexifié encore l'ensemble du 1<sup>er</sup> paquet,
- 3) représenter des montants annuels importants, afin de ne pas avoir à modifier une multitude de taux, ce qui aurait finalement complexifié l'enchevêtrement entre l'Etat et les communes.

Le CoPil a ainsi identifié deux domaines qui remplissaient l'ensemble de ces critères, soit:

- 1) le financement des prestations complémentaires AVS/AI;
- 2) l'impôt sur les véhicules à moteur.

### *Le financement des prestations complémentaires*

La loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité prévoit que les communes financent 25% des PC, réparti au prorata de leur population légale (art. 15 al. 2). Toutefois, depuis 2008, une disposition transitoire confie au seul Etat 100% du financement des PC (art. 22). Cette disposition a été intro-

duite dans le cadre de la mise en œuvre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Afin de compenser les effets financiers de la RPT sur les communes, décision avait été prise de suspendre pendant trois ans la participation des communes au financement des PC. Ce régime, qui devait donc se terminer fin 2010, a toutefois été prolongé une première fois jusqu'en 2015, en raison des incertitudes liées aux nouvelles législations sur les personnes en situation de handicap et sur les personnes âgées (Senior+). Ces nouvelles législations n'ont finalement pas apporté de motifs de modifier les modalités de financement des PC AVS/AI. Cependant, le lancement du DETTEC a conduit le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, à prolonger de trois années supplémentaires le régime provisoire. Etant donné la durée des travaux du DETTEC, une prolongation a été décidée par le Grand Conseil en 2018, jusqu'au 31 décembre 2021. En novembre 2021, le Grand Conseil a finalement décidé de prolonger ce régime transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur du DETTEC.

La compensation d'une partie des incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC par une modification du taux de financement des prestations complémentaires a donc paru particulièrement opportune, pour plusieurs raisons. Elle permettra de clore le régime transitoire, hérité de la RPT et plusieurs fois prolongé depuis. Ce mécanisme a par ailleurs déjà été utilisé dans un contexte comparable au DETTEC, la RPT, sans poser de problème. Ensuite, les montants à charge des communes sont bien répartis entre elles au prorata de leur population. Enfin, les montants en jeu sont importants (environ 110 millions de francs en 2020, après déduction des subventions fédérales), permettant d'envisager une importante compensation par ce biais.

Sur ce dernier point toutefois, la réforme fédérale, combinée au DETTEC, aura également d'importantes conséquences, en faisant diminuer le montant des prestations complémentaires versées. Selon les simulations de l'ECAS, les PC après réforme fédérale représenteront les montants suivants:

Gestion des PC AVS	2 694 000.–
PC AVS	64 547 000.–
Subventions fédérales pour PC AVS	-25 405 200.–
Subventions fédérales pour la gestion des PC AVS	-1 103 000.–
Gestion des PC AI	1 796 000.–
PC AI	56 750 000.–
Subventions fédérales pour PC AI	-23 436 000.–
Subventions fédérales pour la gestion des PC AI	-657 000.–
<b>Total</b>	<b>75 185 800.–</b>

## Imposition des véhicules automobiles et des remorques

Conformément à l'article 1 al. 2 de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (LIVA; RSF 635.a.1), l'Etat rétrocède 20% des impôts sur les véhicules à moteur et les remorques aux communes. Cette rétrocession s'élève à 21 597 235.- en 2020<sup>1</sup>. Ce domaine a également semblé adapté à une compensation des incidences financières du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, car il représente lui aussi l'un des principaux flux financiers entre l'Etat et les communes. Si sa répartition entre les communes n'est pas faite selon leur population légale, elle s'en rapproche suffisamment pour ne pas créer de disparité majeure entre communes dans le cadre de l'équilibre global du 1<sup>er</sup> paquet.

A noter que la diminution de la part communale aurait également un effet sur la péréquation financière intercommunale, en faisant diminuer le potentiel fiscal global sur lequel sont calculés les montants de la péréquation des ressources. La diminution de 2% représente une diminution du potentiel fiscal de 0,17%, avec pour conséquence une diminution de 55 000.- du montant de l'instrument des ressources. La contribution cantonale à l'instrument des besoins étant calculé à raison de 50% de ce montant, l'équilibre du DETTEC entraînerait une diminution d'environ 27 500.- par an.

Suite aux remarques de l'ACF, et étant donné les adaptations du bilan financier consécutif aux travaux de finalisation du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, le Conseil d'Etat a toutefois décidé de renoncer à actionner ce mécanisme financier. Il estime en effet qu'une modification de la répartition de l'imposition sur les véhicules à moteur présente des risques de déstabilisation du système ainsi qu'une menace pour l'acceptation globale

## Récapitulatif de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC

Domaine	Incidences financières pour l'Etat (en millions de francs)	Incidences financières pour les communes (en millions de francs)
Accueil extrafamilial de jour	- 6,23	+ 6,23
Aide et soins à domicile	- 8,60	+ 8,60
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	+ 83,18	- 83,18
Personnes âgées en EMS	+8,00	- 8,00
<b>Total 1<sup>er</sup> paquet</b>	<b>+76,35</b>	<b>-76,35</b>
Prestations complémentaires	-75,19	+75,19
<b>Total compensation</b>	<b>-75,19</b>	<b>+75,19</b>
<b>Incidence nette pour l'Etat</b>	<b>1,16</b>	<b>-1,16</b>

<sup>1</sup> Il s'agit des montants nets, les communes contribuant aux frais de perception des impôts sur les véhicules à moteur à hauteur de 553 776.- (pour une rétrocession brute de 22 151 011.-).

du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, alors que les montants en jeu restent limités eu égard aux incertitudes relatives aux effets de la réforme fédérale des prestations complémentaires.

## Financement du domaine scolaire

Le CoPil a exclu de modifier les taux de financement dans le domaine scolaire, qui constitue pourtant le domaine engendrant les flux financiers les plus importants entre l'Etat et les communes. Ce domaine doit en effet faire l'objet d'une analyse dans le cadre du 2<sup>e</sup> paquet du DETTEC (1.8 ci-dessous). Il ne serait en effet pas opportun de modifier à l'occasion du 1<sup>er</sup> paquet la répartition d'un financement qui pourrait être à nouveau modifié d'ici deux à trois ans dans le cadre du 2<sup>e</sup> paquet. De même, le Conseil d'Etat a renoncé à envisager dans le cadre du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC un réexamen de l'équilibre financier décidé lors de l'approbation de la loi scolaire et de la décision du Parlement d'abandonner le projet de bascule fiscale, décision qui avait entraîné un malus à charge de l'Etat de l'ordre de 20 millions de francs par année.

## Conclusion

Le Conseil d'Etat propose donc d'équilibrer le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC en modifiant le taux de financement des prestations complémentaires de la manière suivante:

	Charges actuelles de l'Etat	Proposition de modification	Incidences financières pour l'Etat
Prestations complémentaires	75 185 800	100% à charge des communes	-75 185 800



Le bilan net du 1<sup>er</sup> paquet après équilibrage présenterait ainsi une augmentation de charges pour l'Etat d'un montant d'environ 1,16 millions de francs par année. Le Conseil d'Etat estime toutefois que le principe de l'équilibre financier du DETTEC est ainsi respecté, étant donné la marge d'erreur inévitable, en particulier dans le domaine des personnes âgées et des prestations complémentaires, qui sera fortement impacté par la réforme fédérale des prestations complémentaires. L'évaluation de l'équilibre permettra, le cas échéant d'approcher un équilibre plus fin et de résorber ainsi l'augmentation des charges consentie par l'Etat dans le cadre du présent projet.

Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler que la garantie d'un équilibre financier lors de transfert de tâches et de charges de l'Etat aux communes ou des communes à l'Etat est un élément important pour garantir une collaboration harmonieuse sur le long terme. A ce sujet, il rappelle que les adaptations proposées par le parlement lors du récent traitement de la loi sur la mobilité ont entraîné un transfert de charges des communes à l'Etat pour un montant de près de 6 millions de francs par année. Quelques années plus tôt, c'est un transfert d'environ 20 millions de francs qui avait été décidé dans le cadre de l'examen de la loi scolaire.

#### 1.6.4. Evolution prévisible des coûts et réévaluation de l'équilibre du DETTEC

Le Conseil d'Etat remarque que l'équilibre obtenu ci-dessus devrait connaître des fluctuations au fil du temps. Etant donné les montants en jeu, de faibles variations dans un domaine pourrait à terme entraîner un déséquilibre majeur, et prêter l'un des partenaires, Etat ou communes. Il est toutefois particulièrement difficile aujourd'hui d'estimer l'évolution des domaines impactés par le DETTEC, car de nombreux facteurs entreront en ligne de compte. Il s'agira en particulier de vérifier dans les années à venir que les hypothèses retenues pour évaluer l'impact financier de la réforme fédérale des prestations complémentaires se confirment dans le temps. Plusieurs réformes sectorielles, de moindre importance, sont en outre envisagées dans certains domaines touchés par le DETTEC. Il convient notamment de citer:

- > La reprise des coûts du matériel LiMA (liste B et C) par les assureurs viendra en déduction du coût des soins dès le 1<sup>er</sup> octobre 2021 respectivement 1<sup>er</sup> octobre 2022.
- > Les coûts de la «cybersanté» (ehealth) pourraient faire augmenter le coût des soins.
- > Le projet fédéral de RPT II pourrait aboutir à la reprise du financement des prestations complémentaires par la Confédération.

- > L'introduction à venir du financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires (EFAS) remplacera le financement actuel des prestations de soins par un financement de toutes les prestations ambulatoire et stationnaires selon une clé fixe. Si la hauteur de la contribution cantonale dépendra du système de financement choisi au final par les Chambres fédérales, les conséquences financières seront importantes.

> ...

Les domaines concernés par le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC devraient par ailleurs connaître une évolution indépendamment des réformes qui pourraient les toucher par ailleurs. Là encore, cette évolution est extrêmement difficile à prévoir. En se basant sur les taux de progression retenus entre le budget 2021 et le plan financier pour les années 2022 et 2023, on peut toutefois extrapoler les tendances suivantes jusqu'en 2025:

Domaine	Augmentation annuelle des charges
Accueil extrafamilial de jour	2,6 <sup>1</sup>
Aide et soins à domicile	7,3 <sup>2</sup>
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	3,0 <sup>2</sup>
Personnes âgées en EMS	4,8 <sup>3</sup>
Prestations complémentaires	2,1 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Taux moyen de progression entre 2021 (budget) et 2023 (plan financier)

<sup>2</sup> Il s'agit des montants nets, les communes contribuant aux frais de perception des impôts sur les véhicules à moteur à hauteur de 553 776.- (pour une rétrocession brute de 22 151 011.-).

<sup>3</sup> Taux moyen de progression entre 2017 et 2019 (comptes)

Sur la base de ces taux de progression annuels, il est ainsi possible de projeter le résultat de l'équilibre financier en 2025 à partir du récapitulatif actuel présenté en fin de section précédente:

Domaine	Incidences financières pour l'Etat (en millions de francs)	Incidences financières pour les communes (en millions de francs)
Accueil extrafamilial de jour	- 7,04	+ 7,04
Aide et soins à domicile	-11,74	+11,74
Institutions spécialisées, socio-éducatives et familles d'accueil professionnelles	+ 95,66	- 95,66
Personnes âgées en EMS	+9,92	- 9,92
<b>Total 1<sup>er</sup> paquet</b>	<b>+86,80</b>	<b>-86,80</b>
Prestations complémentaires	-83,08	+83,08
<b>Total compensation</b>	<b>-83,08</b>	<b>+83,08</b>
<b>Incidence nette pour l'Etat</b>	<b>3,72</b>	<b>-3,72</b>

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le malus à charge de l'Etat pourrait augmenter d'environ 4 millions de francs d'ici à 2025. Face à ces incertitudes, inévitables pour un projet de l'ampleur du DETTEC, le Conseil d'Etat estime nécessaire de prévoir une réévaluation en profondeur de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC après quelques années. Il s'agira d'examiner avec les représentant-e-s des communes si les hypothèses retenues pour calculer l'équilibre du 1<sup>er</sup> paquet se sont vérifiées. Le Conseil d'Etat estime que cette évaluation devra être menée au plus tôt une fois que les effets de la réforme fédérale se seront pleinement déployés, soit dès 2025, lorsque seront connus les comptes 2024, première année au-delà de la période transitoire prévue pour la réforme fédérale.

A la demande de l'ACF, le Conseil d'Etat a inscrit explicitement le principe de l'évaluation et de l'éventuel rééquilibrage dans la législation, en s'inspirant des dispositions équivalentes prévues dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013–2016 (MSE), qui prévoyaient également un tel mécanisme. Ces dispositions ont été introduites dans la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité afin de prévoir une adaptation de la répartition du financement en cas de déséquilibre constaté.

Les premières évaluations seront menées à l'automne 2025, sur la base des comptes 2024. Un rapport sera rendu fin 2026, afin de tenir compte des chiffres des comptes de deux années complètes du DETTEC.

Il importe de relever que cette évaluation ne portera que sur les hypothèses retenues dans l'équilibre financier. Son objectif ne sera pas de compenser les évolutions «exogènes» des domaines touchés, provoquées par exemple par l'évolution démographique ou par des réformes légales, notamment fédérales. Le DETTEC vise à désenchevêtrer les tâches et les financements, afin que chaque collectivité publique assume de manière transparente les charges consécutives aux domaines dont elle est responsable, y compris lorsque ces domaines connaissent une évolution, à la hausse ou à la baisse, de ses coûts.

Une attention particulière sera en outre portée aux éventuelles conséquences financières du DETTEC sur les bénéficiaires finaux des prestations concernées, afin de s'assurer que la

réforme n'a pas entraîné un désengagement global des collectivités au détriment de la population. C'est notamment dans ce cadre que seront analysés les effets du transfert aux communes de la subvention cantonale destinée à diminuer le coût à charge des parents pour les structures d'accueil extrafamilial et le report, prévu dans le présent projet, de son montant, soit 83,7<sup>1</sup> centimes par heure de garde, dans les subventions communales.

## 1.7. Entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC

Dans plusieurs domaines, la mise en œuvre du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC ne nécessitera pas de mesures complexes. C'est particulièrement le cas dans le domaine des institutions spécialisées, socio-éducatives et des familles d'accueil professionnelles, dans lequel le DETTEC ne modifie que le taux de financement entre l'Etat et les communes. Ce n'est toutefois pas le cas pour d'autres domaines, dont les personnes âgées en EMS, l'aide et les soins à domicile, et surtout dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial. Il faudra notamment que les communes, les réseaux médico-sociaux, respectivement l'ACF puissent se doter de l'organisation et des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs nouvelles tâches. Il semble donc nécessaire de prévoir une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Le scénario d'une entrée en vigueur échelonnée n'a finalement pas été retenue, car trop complexe. Ce calendrier a pour conséquence la prolongation du régime transitoire de financement des prestations complémentaires (1.6.3 ci-dessus), jusqu'à l'entrée en vigueur du DETTEC et de la nouvelle répartition.

## 1.8. 2<sup>e</sup> paquet du DETTEC

### 1.8.1. Principes

La poursuite du désenchevêtrement après un premier paquet a été envisagée dès le début du projet. Il s'agissait notamment de tenir compte du fait que le DETTEC avait débuté alors que

<sup>1</sup> A noter que ce chiffre a été revu dans le cadre des travaux de finalisation du présent message, à la demande de l'ACF. L'avant-projet indiquait en effet un montant arrondi de 85 cts.

la révision générale de la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS; RSF 411.0.1) était en cours de finalisation, et qu'une remise en question de la répartition des tâches et du financement tout juste élaborée ne serait pas opportune. Plusieurs domaines ont par ailleurs été évoqués pour faire l'objet d'analyse, le CoPil estimant toutefois qu'un recensement précis des thèmes d'un second paquet serait prématuré avant l'aboutissement du 1<sup>er</sup> paquet. Au terme de ses travaux, le CoPil, à la demande des représentants de l'ACF, a toutefois estimé pertinent d'intégrer dans le message au Grand Conseil concernant le 1<sup>er</sup> paquet un recensement précis des domaines scolaires à traiter, ainsi qu'un calendrier pour le second paquet. Cette demande a été favorablement soutenue par le Directeur ICS, qui a été invité aux dernières rencontres du CoPil et a pu à cette occasion affirmer sa volonté d'avancer rapidement dans cette direction, plusieurs thématiques touchant à la répartition des tâches et du financement du domaine scolaire étant remises en question, notamment par le biais d'instruments parlementaires.

### 1.8.2. Premier inventaire des domaines du 2<sup>e</sup> paquet

Dans le cadre du deuxième paquet à venir, et sur la base du préavis de la DICS, le Conseil d'Etat envisage donc à ce stade soumettre à analyse les domaines suivants:

#### *Répartition des «frais scolaires communs» de la scolarité obligatoire*

La loi scolaire établit que les communes supportent tous les frais afférents au fonctionnement des écoles de la scolarité obligatoire (écoles primaires et du cycle d'orientation, soit années HarmoS 1 à 11), à l'exception des «frais scolaires communs» répartis à raison de 50% aux communes et 50% au canton et listés aux articles 67 LS (écoles primaires) et 72 LS (cycle d'orientation). Il s'agit, pour l'essentiel, des frais de traitement du corps enseignant et du personnel socio-éducatif (y compris s'agissant du travail social en milieu scolaire), des frais des mesures liées à la prise de retraite de ces deux catégories de personnel avant l'âge limite, des indemnités de déplacement du corps enseignant et personnel socio-éducatif primaires itinérants, des frais des classes relais (frais de traitement et de fonctionnement), des frais en cas de scolarisation intercantonale, des frais relatifs à des enfants en lien avec le droit d'asile (pour l'école primaire), de rémunération de l'enseignement religieux (pour le cycle d'orientation).

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que l'autorité d'engagement du corps enseignant et du personnel socio-éducatif est le canton.

Le Conseil d'Etat propose en outre d'inclure dans cette analyse d'autres frais liés au fonctionnement de l'école (art. 41 et 57 LS), tels que par exemple la santé des élèves, les échanges

scolaires, les frais d'interprétariat, les frais de photocopies et imprimantes et les droits d'auteur. Pour d'autres frais encore (personnel administratif et technique, matériel informatique), cf. plus bas dans des points spécifiques.

#### *Répartition des frais des services de psychologie scolaire, logopédie scolaire et psychomotricité scolaire durant la scolarité obligatoire*

La loi scolaire stipule (art. 65) que les communes supportent les frais de logopédie, psychologie et psychomotricité, sous réserve d'éventuelles prestations fournies par des tierces personnes, et que le canton alloue aux communes une subvention de 50% de leurs frais afférents à l'accomplissement normal des tâches définies par la loi.

#### *Répartition des frais en matière de pédagogie spécialisée*

La loi sur la pédagogie spécialisée prévoit que l'Etat et les communes prennent en charge le déficit d'exploitation des institutions de pédagogie spécialisée reconnues admis par l'Etat, à raison de 45% par l'Etat et 55% par les communes (art. 37 LPS, RSF 411.5.1). Il en est de même pour d'autres prestations telles que les mesures d'éducation précoce spécialisée, des mesures péda-go-thérapeutiques de logopédie et de psychomotricité, du financement de prestations fournies par d'autres cantons (art. 38-39 LPS), ainsi que des auxiliaires de vie en milieu scolaire (art. 32).

#### *Répartition des frais de traitement du personnel administratif et technique rattaché à la scolarité obligatoire*

Les secrétariats des directions des écoles primaires et du cycle d'orientation, de manière plus générale, le personnel administratif de ces écoles, mais aussi le personnel technique, sont engagés et financés par les communes (art. 57 LS).

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que les secrétariats sont soumis aux instructions de la direction de l'école, qui, elle, est engagée et financée à 100% par le canton.

Le personnel chargé de la documentation et de l'administration des centres régionaux d'information et d'orientation scolaire et professionnelle est engagé et financé par les communes (art. 19 loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, RSF 413.1.1), alors que les frais de traitement des collaborateurs et collaboratrices du SOPFA, du centre d'orientation universitaire, du centre d'information et d'orientation pour les adultes, ainsi que des conseillers et conseillères en orientation des centres régionaux sont à la charge du canton (art. 18). Les indemnités de déplacement

des conseillers et conseillères en orientation sont quant à elles financées par les communes.

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que l'ensemble du personnel est hiérarchiquement subordonné au Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), soit le canton.

### *Répartition de frais de matériel informatique*

Le matériel informatique mis à disposition du personnel enseignant et des directions des écoles obligatoires, incluant l'internet, les licences et souvent le matériel individuel portable, est financé par les communes (art. 57 LS).

Le Conseil d'Etat propose d'analyser cette répartition dans le détail, sachant en particulier que l'autorité d'engagement du corps enseignant et des directions des écoles est le canton.

Le matériel informatique mis à disposition des élèves au sein des écoles obligatoires est financé par les communes (art. 57 LS). La motion 2019-GC-139 Perler Urs/Bürdel Daniel, acceptée par le Grand Conseil le 15 septembre 2020, demande que le canton finance l'équipement individuel des élèves du cycle d'orientation. La question 2020-CE-129 Schwaller-Merkle Esther/Julmy Markus demande quant à elle d'étendre ce principe de financement par le canton à l'école primaire. Le Conseil d'Etat entreprend les travaux donnant suite à l'acceptation de la motion; ceux-ci auront une incidence directe sur les travaux DETTEC en cours.

Enfin, dans ce contexte, l'assistance technique et la formation du corps enseignant qui accompagne la mise à disposition de ces équipements, de même que les frais liés à la disponibilité du canton à des achats groupés de matériel, devront également être pris en compte.

### *Répartition des frais de locaux et d'équipement de la scolarité obligatoire, y compris ceux de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes, ainsi que des services de psychologie scolaire, logopédie scolaire et psychomotricité scolaire*

Les communes supportent l'ensemble de ces frais, sous réserve des subventions prévues dans la loi relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation (RSF 414.4) administrée par la DAEC.

#### **1.8.3. Calendrier du 2<sup>e</sup> paquet**

L'élaboration du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a été particulièrement longue. Elle a en effet exigé la mise en place d'une méthodologie générale, ainsi que de très importants travaux de calcul des incidences financières dans certains domaines, en par-

ticulier celui des personnes âgées en EMS. Cette durée a été préjudiciable au projet, puisqu'elle a imposé une modification de la composition du CoPil lors du changement de législature communale, ainsi que lors du changement à la tête de la DIAF. D'importants travaux de mise à jour ont en outre été nécessaires pour rendre cohérent un paquet élaboré sur plusieurs années, et pour tenir compte de l'évolution exogène de certains domaines. Cela est particulièrement sensible dans le domaine des personnes âgées, où le DETTEC a dû tenir compte de l'élaboration de la réforme fédérale des PC, puis de celle de ses dispositions de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat estime que le second paquet du DETTEC doit pouvoir s'appuyer sur cette première expérience pour aboutir à des résultats dans la première moitié de la législature communale en cours, afin de permettre aux représentant-e-s des communes dans le processus de l'accompagner jusqu'à son terme parlementaire.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que plusieurs autres thèmes ont d'ores et déjà été proposés par l'ACF à l'occasion de divers projets législatifs et par la Conférence des préfets. Il conviendra d'examiner le calendrier adapté pour les analyser, tout en s'efforçant de proposer des paquets cohérents dans des délais opportuns.

## **2. Commentaire des modifications proposées**

### **2.1. Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS)**

#### *En général*

La majorité des modifications proposées découle directement d'une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Ainsi, les nouvelles formulations sont en principe une conséquence directe et logique des nouvelles compétences des associations de communes au sens de l'article 11 LPMS (ci-après: l'association ou le réseau médico-social) liées au désenchevêtrement des tâches décrit dans le chapitre 1 du présent rapport. Chaque association exerce ses nouvelles compétences individuellement. Afin de garantir au mieux l'égalité de traitement dans l'ensemble du canton et de faciliter la fourniture de prestations inter-district, elles peuvent évidemment se coordonner entre elles pour harmoniser les règles et les pratiques. Quelques modifications annexes ont également été introduites.

S'agissant de la qualité des prestations, la DSAS continue d'y veiller conformément à l'article 22 LPMS, qui reste inchangé; cette disposition corrobore et complète la compétence générale de la DSAS de surveiller les activités des professionnel-le-s et institutions de la santé en vertu de la loi sur la santé (LSan), en particulier ses articles 97 et 104. A noter que la promotion de la qualité des prestations est également renforcée sur le plan suisse, par une modification de la LAMal adoptée le 19 juin 2020 introduisant des exigences de qualité dans le cadre de

l'admission à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire. Par ailleurs, il est également dans l'intérêt de chaque association d'assurer le contrôle de qualité interne de l'organisation de soins et d'aide à domicile qu'elle exploite ou mandate.

Enfin, eu égard à la terminologie du droit fédéral (art. 51 OAMal), le terme d'«organisation de soins et d'aide à domicile» (ci-après: OSAD) est utilisé dans le cadre du présent rapport pour désigner les fournisseurs et fournisseuses de prestations communément appelés «services d'aide et de soins à domicile» dans le canton de Fribourg.

## **Art. 6**

Actuellement, le Conseil d'Etat définit le catalogue des prestations d'aide. Cette tâche relevant désormais de la compétence de chaque association, l'alinéa 2 est modifié en conséquence.

## **Art. 7**

L'alinéa 1 est reformulé (précision rédactionnelle) et l'alinéa 2 abrogé en raison de l'abandon du subventionnement par l'Etat des OSAD mandatées ou exploitées par les associations. Cependant, l'Etat peut continuer à mandater des organisations de soins spécialisées intervenant dans tout le canton (al. 3; cf. ci-dessous commentaire de l'article 1 al. 1 let. b P-loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins). En revanche, l'Etat ne confiera plus des mandats spécifiques à des organes faitiers dans le domaine des soins et de l'aide à domicile, comme cela a été le cas jusqu'alors pour le mandat octroyé à l'association faitière s'agissant de la coordination et de la statistique. Par conséquent, la 2<sup>e</sup> phrase de l'alinéa 3 est abrogée.

## **Art. 8**

L'alinéa 2 est reformulé. Cette précision terminologique permet d'améliorer et clarifier les catégories de prestations médico-sociales fournies en EMS. Celles-ci comprendront les accueils en long séjour (let. a), les accueils en court séjour (let. b) et les autres types d'accueils, par exemple les accueils de jour, les accueils de nuit et les séjours de répit et d'urgence (let. c). Cette modification n'est pas en lien avec les travaux DETTEC, mais permet de préciser la législation actuelle et de mieux différencier les types d'accueil et leur financement.

Par ailleurs et conformément à la jurisprudence établie dans le canton de Berne qui a fait école sur le plan suisse<sup>1</sup>, ainsi qu'aux conventions signées par les différents assureurs avec les associations faitières dans le domaine des soins et de l'aide à domicile, les soins ambulatoires dits «inhouse», prodigués dans des appartements avec services (souvent appelés appartements protégés) peuvent être assimilés à des prestations de

soins à domicile et sont dès lors financés comme tels. Il n'y a donc plus lieu de maintenir une règle particulière pour des appartements exploités par un même support juridique que celui d'un EMS. L'abrogation de l'alinéa 3 devenu obsolète n'est pas en lien avec les travaux DETTEC.

Enfin, l'Etat, par la DSAS, peut attribuer des mandats de prestations afin de répondre à des besoins spécifiques (al. 4). Cela comprend notamment les actuels mandats cantonaux (définis dans l'ordonnance fixant la liste des établissements médico-sociaux du canton de Fribourg). Il s'agit par exemple des prestations particulières liées à la psychiatrie de l'âge avancé. L'Etat peut également, en cas de besoin, attribuer des mandats pour certaines prestations visant à améliorer, par exemple, les aspects statistiques dans le domaine des EMS. Les prestations concernées peuvent également être effectuées à l'interne de l'administration cantonale.

## **Art. 12**

Le règlement du financement résiduel des soins conformément à l'article 25a al. 5 LAMal des OSAD et des infirmiers et infirmières étant nouvellement de la compétence des associations (cf. commentaire de l'art. 1 al. 2 P-loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins), ces dernières sont également amenées à informer les prestataires intervenant sur leur territoire à propos de ce régime, en particulier sur les modalités de facturation (al. 1 let. c). Actuellement, le Conseil d'Etat a fixé le tarif de l'aide à domicile. Le nouvel alinéa 1 let. e1 précise que cette tâche relève désormais de la compétence de chaque association. Enfin, dans la mesure où l'Etat ne subventionne plus les OSAD exploitées ou mandatées par les associations, la fixation de la dotation est de la seule compétence de ces dernières (let. g).

## **Art. 14**

En vue d'améliorer la cohérence de la loi, l'alinéa 3 est abrogé et son contenu repris à l'article 15 al. 1b P-LPMS.

## **Art. 14a**

Cette disposition (notamment al. 1) introduit la nouvelle commission paritaire en matière de coûts des EMS (ci-après: commission paritaire). Celle-ci est rattachée administrativement à la DSAS. Elle se composera de 6 ou 8 membres représentant à part égale l'Etat et les communes ou associations de communes (al. 2). La présidence de cette commission sera assurée par le ou la chef-fe du Service de la prévoyance sociale, et le secrétariat par ledit Service.

## **Art. 15**

Actuellement, les coûts de l'aide fournie à domicile par les OSAD mandatées ou exploitées par les associations sont

<sup>1</sup> Urteil des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten des Kantons Bern 200 14903 vom 20. November 2015.

pris en charge par ces dernières, l'Etat allouant une subvention de 30% des frais du personnel exécutant cette prestation (art. 16 LPMS). Dans la mesure où l'article 16 LPMS est abrogé suivant la logique de la nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et les communes, il convient de préciser que ces coûts sont désormais pris en charge par les seules associations (al. 1a), sous réserve de la participation des bénéficiaires conformément au tarif fixé par les associations en application de l'article 12 al. 1 let. e1 P-LPMS.

L'alinéa 1b reprend le contenu de l'ancien article 14 al. 3 LPMS, qui est abrogé. La compétence pour la fixation du coût des soins est dorénavant régie par l'article 1 P-loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins.

L'Etat, via le Conseil d'Etat, conserve la compétence de fixer le coût de l'accompagnement en EMS (al. 1b). La commission paritaire (cf. art. 14a P-LPMS) est consultée afin de donner son préavis. Le coût de l'accompagnement correspond aux charges du personnel liées à la dotation d'accompagnement définie par le Conseil d'Etat conformément à l'ordonnance sur les besoins en soins et en accompagnement, additionnées des autres charges d'accompagnement, par exemple la participation aux frais de formation (art. 25 al. 1 RPMS).

A noter que les associations de communes seront quant à elles responsables de traiter la question de la différence entre le prix de l'accompagnement fixé et les coûts effectifs de chaque établissement (choix de prévoir ou non un correctif, d'appliquer ce dernier à l'échelle d'un seul ou de l'ensemble des réseaux médico-sociaux, etc.).

Le Conseil d'Etat, sur préavis de la commission paritaire, définit également les frais socio-hôtelières pouvant être pris en considération dans le calcul des prestations complémentaires (cf. art. 5<sup>quater</sup> al. 2 let. b et d Arrêté d'exécution de la loi du 16 novembre 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, modifiée par celle du 11 novembre 1970). La DSAS détermine la moyenne cantonale des frais d'investissement (dits aussi frais financiers).

L'alinéa 2 n'a plus d'utilité, il est donc abrogé. En effet, il appartiendra dorénavant aux associations de déterminer la manière dont elles prendront en charge les frais de formation pour les OSAD exploitées ou mandatées. Pour ce qui a trait aux EMS, la prise en charge des coûts de formation sera réglée lors de la fixation du coût des soins (art. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins) respectivement d'accompagnement (art. 15 al. al. 1b P-LPMS).

L'alinéa 4 précise que ce sont les communes qui sont en charge du financement des subventions relatives aux frais d'accompagnement dans les EMS. Pratiquement, l'Etat avancera les liquidités pour le paiement de la subvention aux frais d'ac-

compagnement, et se chargera de la perception des participations communales (cf. commentaire de l'art. 20 al. 2 P-LPMS).

Les alinéa 5 et 6 n'appellent pas de commentaire particulier.

## Art. 16

L'abrogation de cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

## Art. 17

Le titre et l'alinéa 1 de cet article sont modifiés pour correspondre aux précisions terminologiques apportées à l'article 8 al. 2 P-LPMS.

Les subventions pour les autres accueils en EMS au sens de l'article 8 al. 2 let. c (soit les accueils de jour, les accueils de nuit ainsi que les séjours de répit et d'urgence) ne sont pas destinées à financer le coût des soins. Ces derniers sont régis par la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins et restent financés par le canton.

Les subventions pour les autres accueils définies sous forme de forfaits permettent de financer les charges d'accompagnement dans ces accueils. Ces subventions seront à la charge des communes, mais les modalités de calcul de ces forfaits demeurent toutefois de la compétence du Conseil d'Etat, sur préavis de la commission paritaire (al. 1 et 2).

## Art. 20

En matière de subvention aux frais d'accompagnement, le passage d'un financement conjoint à une prise en charge par les communes exclusivement (al. 4) s'accompagnera en outre d'une adaptation du processus de versement de la subvention pour les bénéficiaires (al. 2), qui sera dorénavant effectué par l'ECAS, à l'image des prestations complémentaires. Celui-ci sera considérablement simplifié. L'ECAS versera en principe directement aux bénéficiaires à la fois les prestations complémentaires et la subvention aux frais d'accompagnement. A noter que cette simplification pour le bénéficiaire implique que les EMS ne recevront plus d'acomptes de la part de l'Etat. Ceci devrait inciter les EMS, à demander un versement en mains de tiers à l'ECAS, de la même manière que pour les prestations complémentaires<sup>1</sup>. Dans ce cas et avec l'accord du ou de la bénéficiaire, la subvention pourrait être versée directement à l'EMS concerné et déduite de la facture du résident ou de la résidente.

L'alinéa 2 prévoit que le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution nécessaires, notamment pour l'organisation, l'obtention et le versement de la subvention. Les dispositions

<sup>1</sup> Centre d'information AVS/AI, *Versement de prestations AVS/AI/APG/PC/Ptra/AF en mains de tiers*, Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2022: <https://www.ahv-iv.ch/p/3.05.f>, consulté le 14.06.2022.

encadrant le versement en mains de tiers évoquée au paragraphe ci-dessus seront ainsi contenues dans le RPMS. Au surplus, les dispositions d'exécution comprendront entre autres les aspects suivants:

- > Le fait que l'Etat avancera les liquidités à l'ECAS pour le paiement des subventions à l'accompagnement, et se chargera de la perception des parts communales, à l'image de la solution retenue pour les PC (cf. commentaire ad. art. 14 et 15 P-Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité);
- > Des précisions sur la notification, notamment qui reçoit la décision respectivement une copie (cf. art. 33 al. 3 RPMS);
- > La forme de la demande, notamment si une demande par voie électronique est possible.

Au surplus, l'ECAS reste compétent, comme c'est le cas actuellement, pour calculer le droit à la subvention et rendre les décisions y relatives (al. 2; cf. art. 33 RPMS). L'ECAS est dédommée entièrement par les communes pour tous ses travaux (al. 4).

Enfin, l'alinéa 3a contient des renvois à la législation actuelle sur les PC en matière de révision (art. 23 loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [LPC], qui renvoie lui-même à l'art. 68 loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants) et d'obligation de renseigner (art. 13 loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité). Ceci permet encore de rapprocher cette procédure de celle des PC et contribue ainsi à la simplifier.

L'alinéa 3a renvoie ainsi notamment à l'article 13 al. 2<sup>bis</sup> de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, qui permet à l'ECAS d'accéder aux données du Service cantonal des contributions pour le calcul des PC. Cet accès est ainsi étendu au calcul des subventions à l'accompagnement. Cela signifie que, dans le cadre de la procédure d'octroi des subventions à l'accompagnement, l'ECAS, par ses collaborateurs et collaboratrices, 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 de la protection des données. L'accès à ces données est en effet central pour garantir un traitement dans des délais raisonnables.

Il est à noter que la remise d'une nouvelle tâche à la caisse de compensation nécessite encore l'approbation de la Confédération (art. 63 al. 4 loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants; cf. aussi 3.6 ci-dessous).

### **Art. 21**

La planification sanitaire est réglementée par la LSan (cf. art. 6, 15 et 20ss LSan). Elle est arrêtée par le Conseil d'Etat. Conformément à l'article 15 LSan, la commission de planifi-

cation sanitaire participe à l'élaboration de la planification. Cette planification comprend notamment la planification des soins de longue durée qui incluent la prise en charge à domicile et en EMS, mais également d'autres volets comme la planification hospitalière et préhospitalière ainsi que des soins en santé mentale. Ces dernières n'entrent pas dans le champ du DETTEC.

Le DETTEC prévoyant un transfert de certaines compétences aux communes dans les domaines des EMS et de l'aide et des soins à domicile, celles-ci seront impliquées dans la planification des soins de longue durée, par l'intermédiaire de la commission cantonale de coordination. Ainsi, l'alinéa 3 précise que la commission cantonale de coordination aura notamment pour tâche de préaviser la planification des soins de longue durée à l'attention de la Direction.

L'ajout du terme «de coordination» à l'alinéa 2 (précision rédactionnelle) vise à éviter toute confusion avec la nouvelle commission paritaire (art. 14a P-LPMS).

### **Art. 24**

L'alinéa 3a précise les voies de droit des décisions relatives aux subventions à l'accompagnement rendues par l'ECAS en application de l'article 20 al. 2 P-LPMS. Les modalités correspondent au surplus à la pratique actuelle (art. 40 RPMS).

### **Art. 26**

Cet article est abrogé, car il fait référence au calcul des frais financiers pour l'année 2017.

## **2.2. Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins**

### **Art. 1**

Cette disposition est complètement remaniée afin de fixer de manière précise la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. L'Etat conserve la compétence de fixer le coût des soins en EMS (al. 1 let. a). Dans ce coût des soins sont comprises les charges du personnel de soins liées à la dotation définie par le Conseil d'Etat, additionnées des autres charges de soins fixées par la Direction, comme la participation aux frais de formation ou aux frais d'investissement LAMal (art. 25 al. 1 RPMS).

Selon l'alinéa 1 let. b, l'Etat continue également de régler le financement résiduel des soins fournis par certaines OSAD spécialisées qu'il mandate (art. 7 al. 3 P-LPMS). L'on peut par exemple citer les soins aux personnes souffrant de maladies pulmonaires ou du diabète, ou encore les interventions pour les personnes nécessitant des soins palliatifs.

L'alinéa 2 établit la compétence, voire l'obligation des associations de régler le financement résiduel des soins à domicile fournis aux patients et patientes domiciliés sur leur territoire.

A cette fin, l'association peut notamment fixer les coûts des soins pour chaque catégorie de fournisseurs et fournisseuses de soins, à savoir les OSAD mandatées ou exploitées par l'association, les OSAD privées, ainsi que les infirmiers et infirmières indépendants. Elle reste toutefois libre de régler le financement résiduel d'une autre manière, en particulier pour les OSAD mandatées ou exploitées, par exemple via une subvention globale incluant les coûts liés à des prestations spécifiques comme l'obligation de prise en charge, les interventions en urgence la nuit et le weekend, etc.

Dans ce contexte, l'association est également amenée à gérer les négociations avec les associations de fournisseurs et fournisseuses de soins concernées et les éventuels recours contre la fixation des coûts résiduel des soins. Enfin, elle fixe les modalités de facturation des coûts résiduels de soins et effectue les contrôles des factures.

Il y a lieu de relever que les patients et patientes sont libres de faire appel à tous les fournisseurs et fournisseuses de soins admis à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire dans le canton. De plus, l'association doit également prendre en charge le coût résiduel des soins prodigués hors canton à des personnes domiciliées sur son territoire (par exemple lors d'un séjour temporaire), et ce conformément aux règles applicables au fournisseur ou à la fournisseuse de soins hors canton (art. 25a al. 5, 4<sup>e</sup> phr. LAMal).

A noter encore que le terme «ambulatoire», utilisé ici par souci de cohérence terminologique avec la LAMal, est synonyme à celui de «à domicile» utilisé dans la LPMS.

## **Art. 2**

Les modifications de la première partie de l'alinéa 1 sont de nature purement rédactionnelle (abréviation du terme établissement médico-social et suppression de la répétition du terme «soins»).

Concernant la dernière partie de l'alinéa, l'abrogation de la référence à la contribution des assureurs-maladie «fixée pour chaque niveau de soins» permet au Conseil d'Etat d'adapter la contribution des personnes résidant en EMS aux coûts des soins, notamment en fixant une même contribution pour plusieurs niveaux de soins, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans différents cantons. Cette modification n'est pas en lien avec les travaux DETTEC.

La modification de l'alinéa 2 n'appelle pas de commentaire particulier.

## **Art. 3**

Actuellement, aucune participation aux coûts des soins n'est demandée aux patients et patientes pris en charge par une OSAD mandatée ou exploitée, ni par ailleurs aux patients et patientes pris en charge par les infirmiers et infirmières indépendants, conformément aux articles 3 al. 1 et 4 de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins. En revanche, l'article 3 al. 2 de cette loi prévoit que les patients et patientes des OSAD privées participent aux coûts résiduels à raison de 20%. Cette disposition n'est manifestement pas neutre sur le plan de la concurrence et viole dès lors la liberté économique ainsi que l'égalité de traitement, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé de s'en écarter, conformément à l'article 10 al. 4 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA). Ainsi, l'Etat prend en charge le total des coûts résiduels des OSAD privées depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016 déjà, aucune participation n'étant donc facturée à leurs patients et patientes. Il convient d'adapter la loi en conséquence, en précisant à l'alinéa 1 que les patients et patientes ne participent pas aux coûts des soins fournis par les OSAD, et ce indépendamment de leur statut public ou privé. Cet aspect de la modification de l'article 3 n'est pas en lien avec les travaux DETTEC.

Pour le surplus, les modifications des alinéas 1 et 2 n'appellent pas de commentaire particulier. A noter toutefois que la dénomination de «service d'aide et de soins à domicile» est remplacée par «organisation de soins et d'aide à domicile», par souci d'harmonisation avec la terminologie du droit fédéral (art. 51 OAMal).

## **Art. 4**

L'alinéa 1 maintient le principe que les patients et patientes pris en charge par les infirmiers et infirmières indépendants ne participent pas aux coûts résiduels des soins.

Pour le surplus, les modifications de cet article n'appellent pas de commentaire particulier.

## **Art. 5**

Les modifications de l'alinéa 1 sont de nature purement rédactionnelle.

La dernière partie de la première phrase de l'alinéa 2 fait référence à l'article 25a al. 5, 5<sup>e</sup> phr. et suivantes de la LAMal, introduites par la révision adoptée le 29 septembre 2017 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'expression «pouvoirs publics» y est remplacée par «Etat» en vue de clarifier la répartition des tâches. La seconde phrase reprend les termes de l'ancien alinéa 3 (réserve en faveur des conventions inter-cantoniales).



L'alinéa 3 découle du droit fédéral et reprend les termes de l'article 25a al. 5, 4<sup>e</sup> phr. LAMal, introduite par la révision de la LAMal précitée. Cette disposition précise que les règles de financement résiduel du canton où se trouve le fournisseur ou la fournisseuse s'appliquent pour les soins ambulatoires fournis en dehors du canton de Fribourg à une personne domiciliée dans le canton de Fribourg. Concrètement, le fournisseur ou la fournisseuse hors canton établit une facture conformément aux règles qui lui sont applicables et la présente à l'association de communes concernée.

### **Art. 6 ss Soins aigus et de transition**

Les prestations de soins aigus et de transition qui se révèlent nécessaires à la suite d'un séjour hospitalier et sont prescrits par un médecin de l'hôpital sont rémunérés, selon le droit actuel, durant deux semaines au plus conformément à la réglementation du financement hospitalier. Les assureurs et les fournisseurs de prestations conviennent à cet égard de forfaits (art. 25a, al. 2, LAMal). A l'instar du système de financement des hôpitaux, les cantons sont amenés à fixer leur part à raison de 55% au minimum des forfaits convenus.

Or, force est de constater à ce jour que le système de forfaits journaliers prévus pour le financement de ces soins ne les a pas rendus attractifs. Le financement horaire des soins ordinaires permettant de mieux couvrir le coût des prestations, cet instrument n'a intéressé ni les prestataires, ni les assureurs dans le canton de Fribourg; au plan national il est resté une offre de niche (2019: un peu plus de 20 000 heures au total pour moins de 1900 patients pour l'ensemble de la Suisse). L'Etat a rempli l'obligation légale de fixer annuellement la part cantonale. Il a également pris en charge les rares cas de Fribourgeois et Fribourgeoise ayant bénéficié de ces prestations hors du canton, par ailleurs en renonçant à refacturer aux communes une partie des coûts conformément à l'article 9, les montants très modestes en jeu ne le justifiant pas.

Dès lors, le Département fédéral de l'intérieur DFI estime aujourd'hui qu'il n'est guère proportionné de maintenir l'instrument de soins aigus et de transition dans sa forme actuelle. En effet, son instauration n'a pas provoqué l'augmentation redoutée du nombre de sorties prématurées de l'hôpital et l'instrument créé pour atténuer les effets de ces dernières n'a pratiquement pas été utilisé à ce jour (cf. rapport Département fédéral de l'intérieur du 30 novembre 2020 sur les effets d'un financement uniforme des prestations ambulatoires et stationnaires, publié sur le site curiavista du Parlement fédéral, affaire 09.528: Financement moniste des prestations de soins). On peut en déduire que cet instrument et, partant, les dispositions cantonales d'application sont vouées à disparaître à terme.

En conclusion, il n'est pas nécessaire ni utile d'approfondir l'analyse des dispositions actuelles dans le cadre du DETTEC; mis à part une précision rédactionnelle à l'article 10, elles sont donc maintenues telles quelles.

### **Art. 10**

La modification de cet article est de nature purement rédactionnelle. Pour mémoire, les soins aigus et de transition peuvent être prodigués par tous les fournisseurs et fournisseuses admis à charge LAMal, à savoir les EMS, les soins à domicile, les OSAD et les infirmiers et infirmières indépendants. Quant à la participation financière des pouvoirs publics, elle est régie par l'article 9.

## **2.3. Loi sur la santé (LSan)**

### **Art. 99**

La dénomination de «services de soins à domicile» (al. 2 let. c) est remplacée par «organisations de soins et d'aide à domicile», par souci d'harmonisation avec la terminologie du droit fédéral (art. 51 OAMal).

## **2.4. Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF)**

Dans la logique des changements proposés dans l'aide et les soins à domicile, il y a lieu de donner l'ensemble des compétences concernant l'indemnité forfaitaire aux associations, qui les exerceront individuellement. Ce faisant, les tâches effectuées actuellement par l'Etat sont supprimées et les articles 2, 3, 5 et 6 modifiés en conséquence. Ces modifications n'appellent pas de commentaire particulier. Les coûts étant déjà entièrement à charge des communes, cela n'implique aucune incidence financière sur la répartition entre l'Etat et les communes.

## **2.5. Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP)**

### **Art. 9**

Conformément à la lettre a de l'alinéa 1, la subvention des pouvoirs publics à charge des institutions relevant de la pédagogie spécialisée continue à être partiellement prise en charge par les communes (55%). Pour les autres institutions spécialisées et socio-éducatives, l'Etat assume cette subvention à 100% (let. b).

### **Art. 27**

Les familles d'accueil professionnelles suivent la logique des institutions socio-éducatives en ce qui concerne la répartition de la subvention.

## 2.6. Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)

### Titres

Afin de mieux comprendre la systématique et l'organisation de la LStE, des titres ont été ajoutés. Ceux-ci permettent uniquement de mieux délimiter les différentes parties du texte législatif et n'appellent ainsi pas de commentaires particuliers.

### Art. 6

L'obligation d'évaluer le besoin et de soutenir un nombre de places suffisant, déjà à la charge des communes, n'est pas modifiée. A noter que les communes doivent réaliser l'évaluation et répondre au besoin également si elles ont décidé de mettre en place un système de bons de garde (pour une explication plus détaillée, cf. 1.5.2 ci-dessus).

L'alinéa 4 a été mis dans une forme potestative afin d'assurer que les communes ayant choisi le système des bons de garde puissent verser la subvention directement aux parents. Ainsi, en plus de créer elles-mêmes des structures ou de passer des conventions, les communes peuvent utiliser d'autres méthodes pour répondre aux besoins et subventionner des places, tel un versement direct aux parents. Comme relevé au chapitre 1.5.2, cette possibilité de passer par des bons de garde versés aux parents est toutefois limitée par l'existence d'un nombre de places suffisant. A défaut, la commune violerait alors son obligation de couvrir le besoin.

### Art. 6a

Conformément aux discussions menées avec l'Association des communes fribourgeoises (ci-après: ACF), la gestion et la répartition du soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et des montants provenant du fonds réforme fiscale permettant la baisse des tarifs pour les parents et le développement ou le soutien de modèles de prise en charge innovants (art. 10 et 10a al. 1 let. b P-LStE), auparavant effectuées par l'Etat, sera du ressort d'une association de droit privé, l'ACF.(al. 1).

Le projet laisse une autonomie organisationnelle à l'ACF pour les modalités de la mise en œuvre (al. 2 et 3). Il n'impose pas à l'ACF une forme juridique particulière; il est ainsi compatible avec le maintien de la forme actuelle, soit une association au sens des articles 60 et suivants du code civil suisse (sur le modèle, par exemple, de l'Association du Centre professionnel cantonal prévue par la loi du 13 décembre 2007 sur la formation professionnelle). Il appartiendra ainsi à l'ACF de s'organiser de sorte à pouvoir prendre les décisions imposées par son nouveau rôle, notamment en se dotant, cas échéant, de la structure et de la forme nécessaires pour pou-

voir assumer les responsabilités induites par ses nouvelles compétences. Les processus à mettre en place ont été abordés avec l'ACF lors des discussions faisant suite à la consultation. Dans ce cadre, il a été constaté que le processus le plus pertinent semble être la transmission par les structures du nombre d'heures de garde à chaque commune en fonction du domicile des parents, la commune adressant alors à l'ACF un décompte des heures, après contrôle. Outre le versement des montants à chaque commune, l'ACF sera compétente pour fixer périodiquement le montant de la contribution par heure de garde, en fonction du montant total de la taxe et du nombre d'heures enregistrées.

En outre, l'ACF garantit les principes de traçabilité et de transparence et impose l'affectation des montants conformément à la loi (al. 2). La surveillance de l'utilisation du ou des fonds est assurée par les communes (al. 4).

En outre, la modification doit être compatible avec les mesures fédérales visant à baisser les tarifs. La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc) a mis en place des aides à l'augmentation des subventions qui sont versées dans le but de réduire les frais de garde à la charge des parents (art. 3a LAAcc). Pour en bénéficier, les cantons doivent en faire la demande et démontrer que ces subventions augmenteront dans l'ensemble sur leur territoire, toutes les communes devant être prises en compte, et que cette augmentation est assurée pour une durée de 6 ans au moins, ce qui est le cas avec le montant annuel versé par la taxe sociale. A Fribourg, cette demande a été déposée en juillet 2020. L'année civile 2020 servira ainsi d'année de référence, ce qui signifie que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) calculera l'aide fédérale sur la base de l'augmentation des subventions réalisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Concrètement, l'aide fédérale sera calculée en comparant la somme des subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants versée en 2020 à celle versée en 2021, 2022 et 2023. Dans le cadre de cette demande d'aides fédérales, un sondage annuel devra être mené auprès de toutes les communes fribourgeoises au moins jusqu'en 2024, ceci afin de transmettre à l'OFAS les montants des subventions effectivement versés au courant de l'année précédente. Vu le passage de la tâche de subventionnement et des fonds à l'ACF, cette dernière devra reprendre l'établissement et la structuration des informations demandées par la Confédération pour l'octroi de ces aides (al. 5).

A noter que la Confédération a récemment mis en consultation un projet mettant en œuvre l'initiative parlementaire 21.403 «Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles». Il est prévu que la nouvelle loi remplace la LAAcc. La Confédération contribuerait de façon pérenne aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial. Le montant dépendrait en partie du montant annuel moyen des subventions totales (cantonales, communales et contributions des employeurs et employeuses) versées par

enfant au sein du canton. L'alinéa 5 est formulé de manière suffisamment large pour s'appliquer également à ce nouveau programme de subventionnement, pour lequel l'ACF serait également responsable de produire les données demandées par la législation fédérale. Malgré cette disposition, l'éventuelle adoption du projet fédéral nécessitera vraisemblablement une réflexion globale sur la mise en œuvre de ce dernier dans le contexte du désenchevêtrement.

### **Art. 7a**

En lien avec l'introduction des titres, l'article 7a est déplacé à l'article 13b afin de clarifier la systématique de la loi.

### **Art. 8**

L'alinéa 2 est modifié afin d'octroyer aux communes la compétence de fixer les barèmes, tout en laissant la possibilité alternative aux structures d'accueil de s'en charger comme actuellement. Le calcul du prix coûtant revient aux structures.

### **Art. 9**

L'article 9 LStE est abrogé puisqu'il dispose du soutien financier de l'Etat qui va disparaître.

### **Art. 9a**

L'article 9a P-LStE règle le subventionnement communal et remplace l'actuel article 11 LStE.

L'alinéa 1 prévoit que le soutien financier des communes est obligatoire pour les accueils permettant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale qui répondent aux besoins de prise en charge des parents tels que prévus à l'article 6 LStE. Le soutien financier des communes est recommandé pour les structures à temps d'ouverture restreint comme les écoles maternelles ou les ateliers d'éveil favorisant le développement harmonieux de l'enfant. Le projet précise que le soutien des communes est destiné aux parents domiciliés sur leur territoire. Cette précision vise à clarifier la responsabilité des communes, qui sont tenues de soutenir les parents domiciliés sur le territoire, quelle que soit la structure accueillant les enfants concernés, y compris lorsque cette dernière n'a pas conclu de convention avec la commune (dans ce cas, la subvention peut se limiter aux 83,7 centimes par heure de garde prévus à l'art. 19a ainsi qu'aux montants prévus aux articles 10 et 10a).

L'alinéa 2 reprend en substance la définition contenue auparavant à l'article 9 al. 2 LStE, en y ajoutant les accueils extrascolaires qui n'avaient pas été inclus à l'article 9 al. 2 LStE pour des raisons systématiques, ces structures étant subvention-

nées uniquement par les communes (art. 6 et 11 LStE) alors que l'article 9 LStE traitait du soutien de l'Etat.

L'alinéa 3 reprend le système de tarifs dégressifs contenu jusqu'à lors à l'article 11 al. 1 LStE. Ce système concrétise le mandat constitutionnel qui requiert que les prestations d'accueil des enfants doivent être financièrement accessibles à tous. Cette façon de faire, qui assure que les tarifs dépendent de la capacité économique des parents et permet de baisser le coût net à la charge de ces derniers, est ainsi maintenue. L'alinéa a été reformulé afin de clarifier le fait qu'il n'institue pas un soutien supplémentaire en sus de celui prévu par l'alinéa 1, mais qu'il précise les modalités de ce dernier.

### **Article 10**

La modification de l'alinéa 1 n'appelle pas de commentaire particulier.

Il relèvera désormais de la compétence de l'ACF de procéder à la répartition, auprès des communes ou associations de communes, du soutien versé par les employeurs et employeuses et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (al. 3) ainsi que de désigner une commission consultative réunissant des personnes représentant les communes, les employeurs et employeuses et l'Etat (al. 4). Il est entendu que le soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante doit s'inscrire en déduction des coûts supportés par les parents et non de la prise en charge communale. L'ACF se basera sur les heures de prise en charge transmises par les structures permettant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Actuellement, la répartition entre les structures se monte à 50 centimes en crèches, respectivement 44 centimes chez les assistant-e-s parentaux, par heure de garde pour chaque enfant en âge préscolaire et fréquentant la 1-2 HarmoS.

En ce qui a trait à la perception des montants, l'article 8 al. 2 RStE prévoit que le soutien financier est encaissé par les caisses d'allocations familiales actives dans le canton de Fribourg, qui le reversent à l'Etat. Le maintien de cette solution paraît être pertinent.

### **Article 10a**

La tâche de l'Etat de procéder à la répartition, entre les structures, du soutien financier du fonds «réforme fiscale» pour la baisse des tarifs des places d'accueil extrafamilial préscolaire à charge des parents (art. 10a al. 1 let. b LStE, art. 8b al. 3 let. c RStE) passe aux communes par l'intermédiaire de l'ACF (cf. art. 10a al. 1 let. b et 6a al. 1 let. b P-LStE). Pour ce faire, l'ACF se basera sur les heures de prises en charge transmises par les structures préscolaires permettant la conciliation de la vie professionnelle et familiale (art. 10a al. 4 P-LStE). Ce montant s'élève actuellement à 60 centimes en crèche et à

55 centimes chez des assistant-e-s parentaux par heure de garde pour chaque enfant en âge préscolaire. Ce montant sera amené à varier en fonction du montant de la taxe sociale (art. 3 ss de la loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale), ainsi que sur le nombre d'heures de garde total. Il appartiendra dorénavant à l'ACF de fixer périodiquement ce montant (art. 6a al. 1 P-LStE).

La gestion et la répartition des montants visant à développer ou soutenir des projets innovants, comme p. ex. les prestations de garde à domicile en urgence «Chaperon rouge», passent également aux communes par l'intermédiaire de l'ACF (cf. art. 10a al. 1 let. b et 6a al. 1 let. b P-LStE). Celle-ci définira les modalités de répartition (art. 10a al. 4 P-LStE).

Lors de la mise en œuvre de la réforme fiscale, il avait été décidé que la répartition des montants issus de la taxe sociale serait précisée dans le RStE, de manière à pouvoir être flexible et adaptable sans trop de formalisme<sup>1</sup>. Dans la mesure où deux des trois secteurs du fonds seront désormais de la compétence des communes par le biais de l'ACF, la sécurité juridique exige d'indiquer la répartition des ressources dans la loi. L'alinéa 3 reprend ainsi en substance l'article 8b al. 3 RStE qui règle actuellement ladite répartition.

A noter que l'incitation à la création de nouvelles places d'accueil a été limitée aux cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la Réforme fiscale, à hauteur de 1 million de francs par année. Afin d'éviter de transmettre à l'ACF un fond pour une courte durée, le projet de loi prévoit que l'Etat reste compétent pour la gestion de ce fonds jusqu'à épuisement des 5 millions affectés au fonds cantonal (art. 10a al. 1 let. a et al. 3 let. a P-LStE). A l'issue de cette période de cinq ans, le million de francs par année ne sera plus affecté au fonds cantonal pour l'incitation à la création de nouvelles places mais alimentera le fonds géré par l'ACF pour la baisse des tarifs (let. c)

### **Article 11**

Le subventionnement communal étant nouvellement réglé à l'article 9a P-LStE, l'article 11 LStE est abrogé.

### **Article 12**

L'alinéa 1 est adapté dans le sens où le soutien de l'Etat disparaît. Les conditions d'octroi continuent à s'appliquer au soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante ainsi qu'au soutien découlant de la réforme fiscale.

La notion de «financièrement accessible» énoncée à l'article 12 al 2 LStE, est concrétisée jusqu'à présent par une grille de référence cantonale. Cet outil a permis aux communes et aux parents de comparer le prix effectif payé pour la place en

crèche selon un revenu déterminé et le prix de référence tel qu'il a été établi sur la base d'une consultation large des différentes structures et autres partenaires impliqués.

Selon l'alinéa 2, il appartiendra aux communes de déterminer un prix minimal et de garantir l'accessibilité financière des structures familiales de jour aux parents. A cette fin, elles peuvent notamment établir ou reprendre la grille de référence, par exemple par le biais de l'ACF.

### **Article 13b**

Il s'agit de l'ancien article 7a, déplacé afin de clarifier la systématique de la loi.

### **Article 14 et 15**

Les communes reprennent également à leur charge le soutien à la formation du personnel éducatif assuré jusqu'à présent par l'Etat. Les communes peuvent ainsi participer aux frais d'écolage de la formation de base (art. 14 al. 1 P-LStE) et aux frais de perfectionnement du personnel éducatif des structures d'accueil (art. 15 al. 1 P-LStE). Cela concerne également la formation d'«intervenant-e en accueil extrascolaire» dispensée par la HETS-FR. À noter que certaines formations continueront à être exigées dans le cadre de l'autorisation d'accueil délivrée et de la surveillance effectuée par le Service de l'enfance et de la jeunesse (art. 7 al 3 LStE).

Il est dès lors recommandé aux communes d'entrer en matière sur un soutien pour ces formations afin de soutenir et participer au maintien de la qualité de la prestation dans les structures d'accueil extrafamilial de jour. Le projet de loi n'introduit toutefois aucune nouvelle obligation de participation aux coûts des formations, la possibilité de participer à ces coûts passant simplement, conformément aux principes du DETTEC, de l'Etat aux communes. Ces dernières s'assureront d'ailleurs du niveau de formation du personnel des structures avec lesquelles elles passeront des conventions.

En matière de formation continue, l'expérience acquise depuis 1995 montre que les offres collectives de formation doivent être privilégiées en raison de coûts moindres et d'une gestion administrative facilitée. Les formations collectives continuent ainsi à être favorisées (art. 15 al. 1 2<sup>e</sup> phr. P-LStE).

L'abrogation de l'article 14 al. 1 let. a et b et al. 2 ainsi que de l'article 15 al. 2 découle du transfert de la tâche aux communes et n'appelle pas de commentaire particulier.

### **Article 17 à 19**

Ces dispositions transitoires n'étant plus appliquées, elles sont formellement abrogées pour éviter de créer des confusions avec les fonds actuels ainsi qu'à des fins de cosmétique législative.

<sup>1</sup> Message 2017-DFIN-79 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale, p. 23 s.

## Article 19a

En sus du subventionnement actuel des communes permettant des tarifs dégressifs, celles-ci devront reprendre ce qui est aujourd'hui financé par l'Etat, à savoir 83,7 centimes par heure de garde (al. 1). Il s'agit ici d'assurer que le DETTEC n'entraînera pas une diminution des aides publiques aux parents, notamment à ceux dont les enfants sont accueillis dans des structures non conventionnées (et qui bénéficient aujourd'hui du soutien de l'Etat). Ainsi, dès l'entrée en vigueur de la loi, les communes paieront 83,7 centimes par heure de garde en sus de leur contribution pour chaque enfant en âge préscolaire et fréquentant la 1-2 HarmoS, ce, à titre de reprise de la contribution de l'Etat. Afin d'assurer la pérennité de ce soutien, les communes paieront ces 83,7 centimes également pour les structures dont la subvention débute après l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit en effet de garantir la diminution de la charge des parents sur le prix journalier d'accueil.

Par conséquent, les communes augmentent leur subvention de 83,7 centimes par heure. Cette subvention vient s'ajouter à la subvention communale actuelle, ainsi qu'à la participation provenant des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et à celle découlant du fonds réforme fiscale (ces deux dernières étant gérées par l'ACF), pour faire baisser le tarif payé par les parents.

Par ailleurs, l'Etat transfère à l'ACF le fonds des employeurs et employeuses et le fonds «réforme fiscale» pour ce qui a trait à la baisse des tarifs des places d'accueil extrafamilial et aux modèles de prise en charge innovants (cf. art. 6a P-LStE).

En ce qui concerne les éventuels accords intercantonaux et conventions avec différentes écoles (ancien art. 14 al. 2 LStE, abrogé) ainsi que les autres mandats et engagements financiers encore en cours au moment de l'entrée en vigueur, ceux-ci restent valables jusqu'à leur échéance ou leur dénonciation (al. 3). Aucun accord ou convention de ce type n'ayant été identifié à ce jour, cette disposition est une simple précaution.

## 2.7. Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale

### Art. 3 et 5

Le fonds actuel «réforme fiscale» (art. 10a LStE) étant divisé en une partie qui continue à être gérée par le canton (art. 10a al. 1 let. a P-LStE), et en une partie qui doit être transférée à un fonds géré par l'ACF pour contribuer aux baisses des tarifs des places d'accueil extrafamilial et au développement ou au soutien de modèles de prise en charge innovants (art. 10a al. 1 let. b P-LStE), il convient d'adapter les articles 3 et 5 de la loi sur réforme fiscale en conséquence.

## 2.8. Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

### Art. 14 et 15

Les modifications apportées aux articles 14 al. 1 et 15 concrétisent le mécanisme d'équilibrage financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC. Il est en particulier à relever que l'ECAS continuera à se charger du calcul des PC comme c'est le cas actuellement, et qu'il est soumis pour ce faire au cadre fixé par la législation fédérale. Le calcul des PC continuera d'être effectué selon les modalités actuelles, à l'exception des nouvelles modalités liées à la subvention aux frais d'accompagnement (cf. 1.6.2 ci-dessus). L'ECAS maintiendra également les contrôles contre les fraudes (révision systématique des dossiers au moins tous les deux ans, procédures de restitution, etc.).

L'Etat avancera les liquidités à l'ECAS pour le paiement des PC, et se chargera de la perception des parts communales conformément à ce que prévoit actuellement l'arrêté concernant la mise en compte et la perception des parts communales aux charges financières incombant au canton pour l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans (RSF 841.1.63). A noter que cet arrêté sera adapté aux modifications légales intervenues entretemps.

Dans le système actuel, les frais de gestion pour les prestations complémentaires facturées au canton, englobent également la gestion des prestations transitoires pour chômeurs et chômeuses âgés. Ces coûts n'étant pas transférés aux communes, il y a lieu de créer une base légale spécifique pour les frais de gestion des prestations transitoires pour chômeurs et chômeuses âgés. Il s'agit du nouvel article 14 al. 2.

Enfin, il est rappelé que les dispositions d'exécution de la LPC, dont les articles 14 et 15 font partie, sont soumises à l'approbation fédérale en vertu de l'article 29 al. 1 LPC (cf. 3.6 ci-dessous).

### Art. 20a

Cette disposition fixe dans la législation le principe de l'évaluation de l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC. Ces dispositions s'inspirent de celles prévues dans le cadre des mesures structurelles et d'économies 2013-2016, qui avaient également été suivi d'une évaluation. Dans le cadre du DETTEC, cette évaluation sera menée dans les trois ans qui suivront l'entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> paquet (soit entre 2024 et 2026 en cas d'entrée en vigueur en 2024), ceci afin de pouvoir s'appuyer sur deux années comptables après la fin du régime transitoire de la réforme fédérale des prestations complémentaires. L'alinéa 4 prévoit que la contribution communale pourrait être revue en fonction des résultats de

cette évaluation. Naturellement, si une modification de cette contribution ne permettait pas de rétablir l'équilibre, d'autres mécanismes financiers alternatifs ou complémentaires pourraient être proposés, en concertation avec les communes.

Cet article introduisant un mécanisme d'évaluation purement cantonal et sans lien direct avec l'exécution de la LPC, il n'est pas soumis à l'approbation fédérale.

## **Art. 22**

L'article 22, qui confie provisoirement au seul Etat le financement de la contribution jusqu'à l'entrée en vigueur du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC, est abrogé.

Il est rappelé que les dispositions d'exécution de la LPC, dont l'article 22 fait partie, sont soumises à l'approbation fédérale en vertu de l'article 29 al. 1 LPC (cf. 3.6 ci-dessous).

## **3. Incidences du projet de loi**

### **3.1. Incidences en matière de finances et de personnel**

Il est renvoyé pour le détail au chapitre consacré à l'équilibre financier du 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC (1.6 ci-dessus). Comme cela était convenu dès l'origine du projet, le DETTEC vise une neutralité des charges pour l'Etat et les communes. En l'occurrence, après équilibrage, le présent projet devrait entraîner des charges supplémentaires pour l'Etat d'environ 1,16 million par année. Comme indiqué ci-dessus (1.5.6 ci-dessus), la modification du financement de l'accompagnement pour les personnes âgées en EMS, combinée à l'entrée en vigueur de la réforme fédérale des prestations complémentaires, pourrait entraîner une modification dans les montants assumés par les bénéficiaires des prestations et, partant des montants pris en charge par les collectivités publiques, donc l'Etat.

S'agissant des incidences en personnel, et comme relevé ci-dessus, elles ont globalement été prises en compte dans l'équilibrage financier. Il convient toutefois de remarquer que les ressources étatiques actuellement chargées des tâches transférées aux communes dans le cadre de ce 1<sup>er</sup> paquet (dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial de jour et de l'aide et des soins à domicile), estimées à 0,75 EPT, seront chargées de nouvelles tâches au sein des services concernés, et que le DETTEC ne devrait donc pas entraîner de réduction de personnel.

### **3.2. Incidences sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes**

Par nature, le présent projet a une incidence majeure sur la répartition des tâches et du financement entre l'Etat et les communes. Il vise ainsi à une répartition plus cohérente des différentes tâches publiques dans les domaines concernés,

ainsi qu'une meilleure adéquation entre les autorités compétentes pour prendre des décisions et celles chargées du financement de leurs incidences.

### **3.3. Référendum financier**

Les dispositions de référence en matière de référendum financier figurent aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale. Il est prévu que les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés (soit 42 049 741.– sur la base des comptes 2021) soient soumis au référendum obligatoire, et que les actes qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 0,25% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés (soit 10 512 435.– sur la base des comptes 2021) soient soumis au référendum facultatif.

La notion de dépense nouvelle est définie dans la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE). Il y est notamment précisé à l'article 23 al. 1 let. c qu'une dépense est considérée comme nouvelle lorsqu'elle permet de remplir une tâche publique de façon nouvelle, ce qui entraîne un supplément de frais important pour l'Etat. La notion de dépense nette est quant à elle calculée dans la pratique en déduisant des dépenses brutes les contributions spécifiques reçues de tiers pour le financement des tâches en question. Peuvent être considérés comme des tiers la Confédération, d'autres cantons, des communes ou des privé-e-s.

La LFE précise en outre à son article 25 que les dépenses soumises au référendum financier peuvent être uniques ou périodiques. Dans la pratique sont considérées comme uniques les dépenses liées à un projet particulier réalisé sur une durée déterminée et comme périodiques les dépenses entrant dans l'activité courante de l'Etat et qui sont appelées à être reconduites d'année en année. Pour les dépenses périodiques, le montant déterminant à considérer dans les réflexions relatives à la soumission au référendum financier correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de l'acte concerné.

Dans le cadre du présent projet, comme cela a été indiqué à la section 1.6.2, l'Etat est appelé à assumer des charges supplémentaires importantes dans le domaine des personnes en situation de handicap (+ 83,18 millions de francs par année) et dans celui des personnes âgées en EMS (+ 8 millions de francs par année). Ces montants sont à considérer comme des dépenses nettes nouvelles pour l'Etat. Le mécanisme d'équilibrage financier repose en effet sur des mesures compensatoires (adaptation du financement des PC AVS/AI, 1.6.3 ci-dessus) qui ne sont pas directement liées aux tâches donnant lieu à des charges supplémentaires pour l'Etat et qui ne peuvent donc pas être déduites dans le calcul des dépenses nettes nouvelles périodiques de ce dernier. Ils s'apparentent

en outre à des dépenses périodiques, appelées à se renouveler d'année en année.

Compte tenu de ce qui précède, et nonobstant le fait que l'Etat bénéficiera d'allègement en matière d'accueil extrafamilial de jour (- 6,23 million de francs par année) et d'aide et soins à domicile (- 8,6 millions de francs), le premier paquet du DETTEC est soumis au référendum financier obligatoire.

### 3.4. Conformité au droit supérieur

Le présent projet est conforme au droit supérieur. Il vise notamment à confirmer l'autonomie communale garantie par les constitutions fédérale et cantonale. Il est en outre conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale, à laquelle la Suisse a adhéré en 2005.

### 3.5. Conformité au développement durable

Le projet de loi, dans une version intermédiaire, a fait l'objet d'une analyse par l'outil Boussole 21. Une équipe d'audit composée des responsables de projet (DIAF et DSAS) et de représentantes de la DIME, du Service de la santé publique et du Service de l'environnement a ainsi procédé à son examen et proposé une évaluation selon les trois axes du développement durable.

De manière générale, l'examen conclut que le 1<sup>er</sup> paquet du DETTEC a peu d'effets en matière de développement durable. Surtout, en transférant certaines compétences aux communes, en particulier dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial, le bilan du DETTEC en matière de développement durable dépendra de la manière dont les communes feront usage de leur autonomie renforcée. Il est ainsi possible que le bilan soit différent d'une commune à l'autre, parfois positif, parfois négatif. Cela explique que, pour la plupart des critères examinés, l'équipe d'audit a conclu que le DETTEC présentait un bilan «moyen». Elle a en revanche estimé le projet favorable, avec ou sans réserve, en matière de finances publiques (en renforçant le principe du «qui commande paie», permettant une optimisation de l'utilisation des ressources publiques), en matière de faisabilité et de viabilité du projet ainsi que s'agissant de la conformité et de l'adéquation aux besoins (eu égard en particulier à la forte implication des principaux partenaires, les communes, dans son élaboration), en matière de cadre de vie (en renforçant l'autonomie communale qui doit permettre de mieux tenir compte des spécificités et des attentes locales) et enfin en matière de gouvernance et de vie politique. A l'inverse, l'équipe d'audit a jugé le projet défavorable avec quelques points favorable sur l'aspect de la cohésion sociale, en particulier en raison de l'abandon de la subvention cantonale pour l'accueil extrafamilial.

Le présent message a pris en compte les conclusions de cette analyse, en particulier s'agissant des craintes exprimées dans

le domaine de l'accueil extrafamilial. Le message a été complété en conséquence, d'une part pour préciser la portée du transfert de la subvention cantonale aux communes (1.4.1 ci-dessus) et d'autre part pour indiquer explicitement que ledit transfert fera l'objet d'une attention particulière lors de l'évaluation de l'équilibre financier du DETTEC, afin de confirmer le report des montants en faveur des parents.

Le Conseil d'Etat a également retenu la remarque formulée lors de cet examen et qui recommandait une évaluation des effets du DETTEC après quelques années, non seulement sur les aspects financiers, mais également sur les effets généraux sur les politiques touchées par ce premier paquet. Il estime qu'une telle évaluation pourrait être menée en marge de l'évaluation de l'équilibre financier.

### 3.6. Nécessité d'une approbation fédérale

Comme évoqué ci-dessus (cf. commentaires ad art. 20 P-LPMS et préambule P-loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité), plusieurs aspects des modifications proposées par le présent projet nécessitent une approbation fédérale.

Le premier concerne les modifications relatives au versement de la subvention à l'accompagnement par l'ECAS. Le second a trait aux modifications de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

#### 3.6.1. Subvention à l'accompagnement

L'article 63 al. 4 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) prévoit que les cantons peuvent confier aux caisses de compensations des tâches ressortissant à d'autres domaines avec l'approbation du Conseil fédéral. Les articles 130 à 132 du règlement fédéral sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) fixent au surplus les conditions pour la remise d'autres tâches, la procédure, ainsi que le dédommagement et la révision. L'OFAS a également édicté des directives sur la remise d'autres tâches aux caisses de compensation (DRAT), qui détaillent les conditions à remplir et le contenu de la demande.

Selon la législation actuelle, l'ECAS est compétent pour calculer le droit à la subvention à l'accompagnement et rendre les décisions y relatives (art. 33 RPMS), ce que la Confédération a approuvé en 2001. Le présent projet prévoit l'attribution de nouvelles tâches à l'ECAS en lien avec cette subvention. Plus spécifiquement, cela concerne son versement aux bénéficiaires ou éventuellement en mains de tiers et les démarches liées à la restitution en cas de prestations indues (cf commentaire ad art. 20 P-LPMS ci-dessus). L'approbation fédérale est requise pour ces nouvelles tâches.

La solution proposée est a priori conforme au droit fédéral. La Confédération, dans sa décision d'approbation de 2001, a

déjà reconnu que l'instruction, le calcul et les décisions sur les subventions à l'accompagnement rentraient dans la liste des tâches pouvant être confiées aux caisses de compensation au sens de l'article 130 al. 1 RAVS. S'agissant du même domaine et de la même subvention, le versement et la restitution rentrent donc également dans cette liste.

De plus, les tâches supplémentaires de l'ECAS ne doivent pas nuire à l'application régulière de l'AVS (art. 130 al. 2 RAVS). Dans la mesure où la subvention en elle-même et les frais de l'ECAS y relatifs sont entièrement à charge des communes, l'ECAS recevra les financements nécessaires à l'exécution de ces tâches. A des fins pratique, l'Etat avancera les liquidités à l'ECAS pour le paiement des subventions à l'accompagnement, et se chargera de la perception des parts communales, à l'image de la solution retenue pour les PC. Ainsi, à l'instar des tâches actuellement réalisées par l'ECAS en la matière, ces nouvelles tâches ne devraient pas nuire à l'exécution de ses missions pour l'AVS.

Le RAVS prévoit encore que les caisses de compensation sont dédommagées pour les tâches qui leur sont confiées (art. 132 al. 1 RAVS); le recours aux ressources prévues par l'article 69 LAVS pour couvrir les frais d'administration étant exclus. Cette condition est également remplie par la contribution cantonale. Enfin, une révision doit être prévue et effectuée par le même organe de révision que pour le reste de la caisse de compensation, ce qui est le cas: en ce qui concerne la révision, l'ECAS sera tenue aux mêmes obligations que celles prévues pour les PC, et donc par extension la LAVS (cf commentaire ad art. 20 al. 3a P-LPMS).

Afin d'obtenir l'approbation fédérale, le canton doit présenter une requête écrite à l'OFAS en indiquant les nouvelles tâches et les mesures d'organisation prévues (art. 131 al. 1 RAVS). Cette requête doit parvenir à l'OFAS au moins six mois avant l'introduction desdites tâches (point 3101 DRAT). L'OFAS peut assortir son approbation de conditions, voire la retirer si les tâches supplémentaires nuisent à l'application régulière de l'AVS (art. 131 al. 2 et 3 RAVS).

Le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de l'ECAS, a prévu de transmettre le projet à l'OFAS dans sa présente teneur, pour examen préalable. La prise de position de l'OFAS sera transmise à la Commission parlementaire, pour autant que les délais le permettent.

### 3.6.2. Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Les modifications de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité introduisant des dispositions d'exécution de la LPC sont soumises à l'approbation fédérale (art. 29 al. 1 LPC et 57 OPC-AVS/AI). Les modifications des articles 14, 15 et 22 P-loi sur les presta-

tions complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité n'impactent pas directement les tâches de l'ECAS, qui demeureront inchangées (cf. commentaires des articles précités). Ces modifications visent à transmettre la part du financement des PC non supportée par la Confédération (art. 13 al. 1 LPC) aux seules communes.

Actuellement, la législation prévoit en théorie une répartition de cette contribution entre l'Etat (75%) et les communes (25%). L'arrêté concernant la mise en compte et la perception des parts communales aux charges financières incombant au canton pour l'assurance-vieillesse et survivants, l'assurance-invalidité, les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux petits paysans définit les modalités ayant trait à la perception de cette part communale. Notamment, l'ECAS doit établir les factures relatives aux contributions communales et l'AFin est chargée de leur perception (art. 1 al. 1 et 4 al. 1 arrêté précité).

En raison de régimes transitoires successifs (1.6.3 ci-dessus), les communes n'ont à ce jour plus participé au financement des PC depuis 2008. Le projet prévoit qu'elles reprennent l'entière responsabilité du financement assumé à ce jour par l'Etat. A des fins pratiques, il est prévu que l'Etat avance les liquidités à l'ECAS pour le paiement des PC.

Cette modification est a priori conforme au droit fédéral. Le message du Conseil fédéral du 7 septembre 2005 prévoit en effet que les cantons sont souverains en ce qui concerne la part cantonale du financement aux PC, et qu'il leur appartient ainsi de décider de la manière de financer leurs subventions (FF 2005 5641, p. 5839).

L'avant-projet mis en consultation, qui ne présente que quelques différences d'ordre formel par rapport au présent projet, a été soumis à l'OFAS pour préavis concernant l'approbation de ces modifications. L'OFAS a considéré que les modifications envisagées étaient conformes à la LPC, la répartition du financement relevant effectivement d'une tâche cantonale. L'OFAS a toutefois attiré l'attention sur deux points essentiels pour assurer le maintien du bon fonctionnement de la mise en œuvre des PC, à savoir que le canton doit rester le partenaire direct de la Confédération, les flux financiers Confédération-canton devant rester inchangés; et qu'une gestion centralisée de la mise en œuvre des PC devait être maintenue au niveau cantonal. Dans la mesure où les PC servent uniquement à concrétiser le mécanisme d'équilibre financier du DETTEC, aucune nouvelle répartition des tâches n'est prévue en la matière entre l'Etat et les communes et le projet est conforme aux deux remarques de l'OFAS.





## Botschaft 2013-DIAF-50

23. August 2022

### des Staatsrats an den Grossen Rat zu einem Gesetzesentwurf über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesentwurf zur Änderung der kantonalen Gesetzgebung im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in den Bereichen familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen, Menschen mit Behinderungen, Hilfe und Pflege zu Hause und betagte Menschen. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

<b>1. Einleitung</b>	<b>37</b>
1.1. Zur Erinnerung – 1. Projekt zur Aufgabenentflechtung	37
1.2. Das DETTEC-Projekt	37
1.2.1. Vorbereitende Arbeiten	37
1.2.2. Projektorganisation	37
1.2.3. Grundsätze und Ziele der DETTEC	38
1.3. Bereiche des 1. Pakets	39
1.4. Vernehmlassung des Vorentwurfs des 1. Pakets	39
1.4.1. Stellungnahmen	39
1.4.2. Wichtigste Anpassungen nach der Vernehmlassung	41
1.5. Analyse der Bereiche	42
1.5.1. Hundehaltung	42
1.5.2. Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	42
1.5.3. Schulbauten	44
1.5.4. Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	45
1.5.5. Hilfe und Pflege zu Hause	45
1.5.6. Betagte in Pflegeheimen	46
1.6. Finanzieller Ausgleich	49
1.6.1. Ausgleichsmechanismen	49
1.6.2. Finanzielle Bilanz des 1. Pakets vor dem Ausgleich	49
1.6.3. Gleichgewicht des 1. Pakets	53
1.6.4. Voraussichtliche Kostenentwicklung und Neubewertung des DETTEC-Ausgleichs	56
1.7. Inkrafttreten des 1. DETTEC-Pakets	58
1.8. 2. Paket der DETTEC	58
1.8.1. Grundsätze	58
1.8.2. Erste Bestandesaufnahme der Bereiche des 2. Pakets	58
1.8.3. Zeitplan für das 2. Paket	59
<b>2. Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen</b>	<b>60</b>
2.1. Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG)	60
2.2. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung	63
2.3. Gesundheitsgesetz (GesG)	65
2.4. Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG)	65
2.5. Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG)	65
2.6. Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)	65
2.7. Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform	69
2.8. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	69

<b>3. Auswirkungen des Gesetzentwurfs</b>	<b>70</b>
3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen	70
3.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	70
3.3. Finanzreferendum	70
3.4. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	71
3.5. Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung	71
3.6. Notwendigkeit einer Genehmigung durch den Bund	71
3.6.1. Beitrag an die Betreuung	72
3.6.2. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	72

## 1. Einleitung

### 1.1. Zur Erinnerung – 1. Projekt zur Aufgabenentflechtung

In den letzten Jahrzehnten kamen die Aufteilung und die Verflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden mehrmals zur Sprache. In den 1980er-Jahren wurde in mehreren parlamentarischen Vorstössen eine Überprüfung der Aufgabenverteilung gefordert. 1990 fand eine erste Befragung der Gemeinden zu diesem Thema statt. Dabei wurden aber keine besonders problematischen Bereiche festgestellt. Eine zweite Befragung 1993 führte schliesslich zu einem ersten Projekt zur Aufgabenentflechtung und zu einem ersten Massnahmenpaket des Staatsrats, das der Grosse Rat 1995 verabschiedete und folgende Bereiche betraf:

- > Beiträge für Schulbauten;
- > Ordnungsbussen;
- > Örtliche Landwirtschaftsverantwortliche;
- > Vermarktung des Holzes aus öffentlichen Wäldern;
- > Beiträge für das Gehalt von Gemeindeförstern;
- > Hilfe und Pflege zu Hause;
- > Kantons- und Gemeindestrassen.

Auf dieses erste Massnahmenpaket folgte in den kommenden Jahren kein weiteres.

In einem Schreiben vom 4. November 2003 beantragten die Oberamtmännerkonferenz und der Freiburger Gemeindeverband (FGV), ein neues Projekt zur Aufgabenentflechtung zu lancieren, da ihrer Ansicht nach das bestehende System zur Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden offensichtlich zu einer deutlichen Verflechtung führe, was sich negativ auf die Qualität der Tätigkeiten des jeweiligen Gemeinwesens auswirke.

Der Kanton schob die Lancierung des Projekts jedoch aus verschiedenen Gründen auf: Es schien insbesondere unmöglich, die Aufgabenentflechtung zu lancieren, bevor das neue System des interkommunalen Finanzausgleichs, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, gefestigt war. Des Weiteren schien es sinnvoll, die ersten Auswirkungen des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (in Kraft seit 1. Januar 2012) abzuwarten.

In der Zwischenzeit wurden allerdings im Rahmen von Gesetzesrevisionen sektorspezifische Analysen durchgeführt. Zu nennen sind insbesondere die Arbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Gesetzes über die Schulzahnmedizin oder die umfangreichen Überlegungen im Rahmen der Erarbeitung des Projekts Senior+. Auch im Rahmen der Arbeiten zum Gesetz über die obligatorische Schule wurde die Aufgabenverteilung angesprochen.

### 1.2. Das DETTEC-Projekt

#### 1.2.1. Vorbereitende Arbeiten

Am 11. September 2012 verschickte der Staatsrat einen Fragebogen an 182 Instanzen (165 Gemeinden, 7 Oberämter, FGV, Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden, die 7 Staatsdirektionen und die Staatskanzlei), um die Grundlagen des Projekts zur Aufgabenentflechtung zu bestimmen. Die Befragungsergebnisse bestätigten den Wunsch der Gemeinden nach der Initiierung eines Projekts zur Aufgabenentflechtung. In den Antworten der befragten Instanzen wurden folgende prioritäre Ziele genannt:

- > Einräumen des grösstmöglichen Spielraums an die Gemeinden für Entscheide mit örtlicher Tragweite;
- > Zuweisung der Kompetenz an diejenige öffentliche Einheit, die sie am besten erfüllen kann.

Es wurden nur wenige zusätzliche Bereiche genannt, die im Fragebogen nicht aufgeführt waren.

Was den finanziellen Aspekt betrifft, sprach sich die Mehrheit der befragten Instanzen für eine Steuerbelastungsverchiebung aus (Senkung des Steuersatzes der Gemeinden, die mit einer entsprechenden Erhöhung des kantonalen Steuersatzes kompensiert wird, oder umgekehrt), um die finanziellen Auswirkungen einer allfälligen Neuverteilung der Aufgaben zu kompensieren.

#### 1.2.2. Projektorganisation

Mit einem Beschluss legte der Staatsrat am 4. Juni 2013 die Grundzüge des Projekts der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) und dessen Organisation

fest. Der Beschluss sah insbesondere vor, dass sich die Projektorganisation dafür einsetzt, den Gemeinden bei Entscheidungen mit örtlicher Tragweite möglichst viel Spielraum zu lassen, und dabei namentlich die Grösse und die verfügbaren Mittel der Gemeinden berücksichtigt.

Der Staatsrat bezeichnete zudem einen Lenkungsausschuss (CoPil-DETTEC) und eine Projektgruppe (GP-DETTEC – *Groupe de Projet*). Der CoPil-DETTEC setzte sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Staatsrats (Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft ILFD, Finanzdirektion FIND und Direktion für Gesundheit und Soziales GSD) und der Gemeinden (zwei Vertreter/innen des FGV, ein Vertreter der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden des Kantons Freiburg) sowie einem Vertreter der Oberamtännerkonferenz zusammen; Geleitet wurde der Lenkungsausschuss von der Direktorin ILFD, stellvertretend von einem Vertreter des FGV. Die GP-DETTEC bestand aus Vertreterinnen und Vertretern aus jeder Staatsdirektion, dem FGV und den Gemeindeverwaltungen sowie einem Vertreter der Oberamtännerkonferenz. Geleitet wurde die Projektgruppe vom Generalsekretär der ILFD. Die GP-DETTEC wurde anschliessend entsprechend der untersuchten Bereiche in mehrere thematische Teilgruppen aufgeteilt. Jede Teilgruppe bestand aus mindestens einer Vertreterin oder einem Vertreter der ILFD, des Amtes für Gemeinden (GemA) und der Finanzverwaltung (FinV), sowie zwei vom FGV bestimmten Vertreterinnen oder Vertretern der Gemeinden und Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Direktionen des Staates.

### 1.2.3. Grundsätze und Ziele der DETTEC

#### *Subsidiaritätsprinzip und Gemeindeautonomie*

Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben beruht auf dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 52 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, KV; SGF 10.1). Gemäss diesem Prinzip «soll die höhere Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann»<sup>1</sup>. Es setzte sich in der Schweiz auf der Ebene der bundesstaatlichen Organisation in der Mitte des 19. Jahrhunderts durch und soll die Verbindung zwischen einem getroffenen Entscheid und der Bevölkerung, die diesen respektieren muss, stärken. Nach diesem Prinzip sollen dem Kanton somit nur die Aufgaben übertragen werden, die die Gemeinden nicht selbst ausreichend erfüllen können. Dieses Prinzip ist entscheidend für die Umsetzung von Artikel 53 KV, auf dem die DETTEC basiert: «Das Gesetz weist die Aufgaben demjenigen Gemeinwesen zu, das sie am besten erfüllen kann».

<sup>1</sup> Kley, Andreas: «Subsidiarität», in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 20.07.2012. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/048198/2012-07-20/>, konsultiert am 18.05.2022

Die DETTEC richtet sich selbstverständlich nach diesem Prinzip. Sie bemüht sich, den Gemeinden die grösstmögliche Autonomie einzuräumen und nur die Aufgaben auf kantonaler Ebene zu behalten, die die Fähigkeiten der Gemeinden überschreiten. Das bedeutet, dass die DETTEC einen weiteren Verfassungsgrundsatz umsetzt, jenen der Gemeindeautonomie, den die Kantonsverfassung in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 129 Abs. 2 KV). Die kommunale Selbstverwaltung wird von der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der die Schweiz 2005 beigetreten ist, definiert als «das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten» (Art. 3)<sup>2</sup>. Dieses Prinzip kann jedoch mehrere Formen annehmen, von der vollständigen und ausschliesslichen Befugnis der Gemeindebehörden bis hin zum Vollzug gewisser Aufgaben, die dem Staat obliegen<sup>3</sup>.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Gemeindeautonomie manchmal in Konflikt geraten kann mit dem Wunsch, auf dem gesamten Kantonsgebiet eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Definitionsgemäss erlaubt die Gemeindeautonomie den Gemeinden, in ihren Kompetenzbereichen Entscheidungen zu fällen, die sich von jenen der Behörden anderer Gemeinden unterscheiden können und somit unterschiedliche Auswirkungen für die Bevölkerung haben. Eine verstärkte Gemeindeautonomie könnte somit zu einer Zunahme der Unterschiede zwischen Gemeinden beitragen. Diese Unterschiede hängen letztlich von den Entscheidungen der Gemeindebehörden ab, die als Reaktion auf die Erwartungen der lokalen Bevölkerung und unter deren demokratischer Kontrolle getroffen werden.

Zudem erfordert eine Stärkung der Gemeindeautonomie ganz allgemein, dass den Gemeinden ein Handlungsspielraum eingeräumt wird, sodass sie sich lokal nach ihrem eigenen Willen organisieren können. So enthält der Entwurf eine gewisse Unsicherheit und die Tragweite der Änderungen kann nicht immer genau dargestellt werden, da sie in erster Linie von Entscheiden der Gemeinden abhängen wird.

#### *Interkommunale Zusammenarbeit*

Gemeindeautonomie beinhaltet auch die Freiheit, sich selbst zu organisieren, insbesondere durch interkommunale Zusammenarbeit (die Gemeindeverbände können sich so auf die Gemeindeautonomie in ihrem Zuständigkeitsbereich

<sup>2</sup> Siehe auch Definition von KEUFFER, Nicolas. *L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs*, Cahier de l'ID-HEAP 314/2020, S. 15, ihrerseits übernommen aus PAGE, E. «The Value of local Autonomy», *Local Government Studies: Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die Fähigkeit der Gemeindebehörden, Entscheide über die Dienstleistungen zu treffen, die sie anbieten, ohne Einmischung des Staates*.

<sup>3</sup> Siehe erläuternder Bericht zur Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere die Kommentare zu Art. 4.

berufen). Diese Strukturen, vor allem die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbände, befinden sich also ebenfalls auf «Gemeindestufe» und sollen den Gemeinden ermöglichen, ihre Effizienz zu steigern oder Aufgaben zu erfüllen, die die Kapazitäten einer einzelnen Gemeinde übersteigen. So kann die Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden mitunter dazu führen, dass bestimmte Aufgaben an (bestehende oder zu schaffende) Formen der interkommunalen Zusammenarbeit übertragen werden müssen. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung sieht im Übrigen vor, dass die (kantonale) Gesetzgebung einen rechtlichen Rahmen für die Schaffung solcher Formen der Zusammenarbeit festlegen kann (Art. 10). Auch wenn die Gesetzgebung den Gemeinden eine Aufgabe überträgt, können diese entscheiden, sie koordiniert wahrzunehmen. Dies kann entweder durch die freiwillige Gründung einer interkommunalen Zusammenarbeit oder durch informelle Gespräche zum Austausch von «Best Practices» oder zur Vereinheitlichung von Leistungen geschehen.

### **Projektziele**

Bei seiner ersten Sitzung am 30. September 2013 legte der CoPil-DETTEC folgende Projektziele fest:

- > Zuweisung der Aufgabe an diejenige Stufe (Staat oder Gemeinde), die sie am besten erfüllen kann;
- > Einräumen des grösstmöglichen Spielraums an die Gemeinden für Entscheide mit örtlicher Tragweite (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);
- > Verteilung der Aufgaben im Hinblick auf ein möglichst gutes Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Leistungen für die Bevölkerung.

### **1.3. Bereiche des 1. Pakets**

Basierend auf den Ergebnissen der Befragung vom Herbst 2012 sowie den Vorschlägen der verschiedenen Partner der DETTEC wurde eine Liste mit sechs Bereichen erstellt, die analysiert werden müssen:

- > Hundehaltung;
- > Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen;
- > Betagte in Pflegeheimen;
- > Schulbauten;
- > Hilfe und Pflege zu Hause;
- > Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien.

Jeder dieser Bereiche wurde gesondert geprüft und auf der Grundlage der von den Teilgruppen der GP-DETTEC ausgearbeiteten Berichte wurde gegebenenfalls eine neue Aufteilung der Aufgaben oder der Finanzierung zwischen Staat und Gemeinden vorgeschlagen. Die Schlussfolgerungen dieser

Berichte wurden dem CoPil zum Entscheid unterbreitet. Das gesamte 1. DETTEC-Paket wurde schliesslich am 26. Januar 2021 dem Staatsrat vorgelegt, der den Vorschlägen des CoPil in vollem Umfang folgte.

### **1.4. Vernehmlassung des Vorentwurfs des 1. Pakets**

#### **1.4.1. Stellungnahmen**

Basierend auf den Schlussfolgerungen des CoPil erarbeitete der Staatsrat einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung der kantonalen Gesetzgebung im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in den Bereichen familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen, sonder- und sozialpädagogische Institutionen, Hilfe und Pflege zu Hause und Alters- und Pflegeheime (VE-DETTEC-G). Der VE-DETTEC-G wurde vom 9. Juni bis am 25. August 2021 in die Vernehmlassung gegeben.

Viele der konsultierten Einheiten nahmen dazu Stellung, einige zum gesamten Paket und seinen Grundsätzen, andere zu einem oder mehreren spezifischen Bereichen. Der Bereich der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen, der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen oder Suchtproblemen sowie sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien umfasst, gab keinen Anlass zu Bemerkungen, da die Verlagerung der entsprechenden Last von keiner der konsultierten Einheiten bestritten wurde.

Mehrere Einheiten teilten mit, dass sie sich der Stellungnahme des FGV – mit oder ohne zusätzliche Anmerkungen – anschliessen. Dies ist bei vielen Gemeinden der Fall, ebenso wie bei der Mehrheit der Gesundheitsnetze und der Oberamt männerkonferenz.

Die ausführliche Stellungnahme des FGV hat die ILFD dazu bewogen, die Durchführung zusätzlicher technischer Arbeiten vorzuschlagen. Da es den betroffenen Direktionen wichtig ist, dass die praktischen Auswirkungen des ersten Pakets auf die Gemeinden und ihre Verbände genau verstanden werden, und weil sie nach langen gemeinsamen Arbeiten einen soliden Entwurf vorlegen wollten, haben sie Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden in die Gruppen einbezogen, die mit der Fertigstellung des vorliegenden Gesetzesentwurfs betraut waren. Ziel dieser Arbeiten war es, den Entwurf wo nötig anzupassen oder zu präzisieren, ohne dabei die allgemeinen Grundsätze anzutasten, die die Arbeit seit ihrem Beginn im Jahr 2013 geleitet hatten. Diese Arbeiten führten zu mehreren Anpassungen des Gesetzesentwurfs oder der Botschaft (1.4.2 unten) sowie zu technischen Präzisierungen, um die Übernahme gewisser Aufgaben durch die Gemeinden, Gemeindeverbände oder den FGV vorzubereiten (insbesondere im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen). Auf die wichtigsten Bemerkungen des FGV wird im Folgenden eingegangen.

Die Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassung konzentrierten sich im Wesentlichen auf drei Aspekte des Vorentwurfs.

### *Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen*

Mehrere Einheiten äusserten Vorbehalte oder Befürchtungen zu den Bestimmungen des DETTEC-Gesetzes im Bereich der familienergänzenden Betreuung. Dies ist insbesondere der Fall des Freiburger Krippenverbands (FKV), dem sich Famiya, der Verband der Ausserschulischen Betreuung des Kantons Freiburg (FFAES) oder der Freiburger Tageselternverein (FFAFJ) weitgehend angeschlossen haben. So war der FKV der Ansicht, dass die DETTEC ein erhöhtes Risiko für eine Ungleichbehandlung von Einwohnerinnen und Einwohnern der verschiedenen Gemeinden, für einen ungleichen Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen, für die Abwälzung der Kosten auf die Eltern, für eine Verschlechterung der Qualität bei der Ausbildung des Personals und fehlende Richtlinien für die Verwaltung der Beträge durch den FGV darstellt. Auch die Grünen vertraten diese Position.

Der Staatsrat versteht diese Befürchtungen und erinnert daran, wie wichtig es ist, dass Eltern bei der Betreuung ihrer Kinder finanziell unterstützt werden. Was den kantonalen Beitrag für die Betreuungsstunden betrifft, die die DETTEC auf die Gemeinden übertragen will, betont der Staatsrat, dass bereits im Vorentwurf eine gesetzliche Bestimmung sicherstellt, dass die diesbezüglichen Beträge von den Gemeinden tatsächlich auf ihre eigenen Beiträge abgewälzt werden, um die Unterstützung durch die öffentliche Hand auf mindestens gleichem Niveau zu halten. Die Umsetzung der DETTEC sollte sich somit nicht auf den Gesamtbetrag der Beiträge auswirken:

Vor DETTEC		Nach DETTEC	
	Beitrag der Arbeitgebenden		Beitrag der Arbeitgebenden
Vom Staat bezahlt	Beitrag aus dem Steuerreform-Fonds	Von der Gemeinde bez.	Beitrag aus dem Steuerreform-Fonds
	Kantonaler Beitrag		Kommunaler Beitrag
Von der Gemeinde bezahlt	Kommunaler Beitrag		Kommunaler Beitrag
Von den Eltern bezahlt	Elternbeitrag	Von den Eltern bezahlt	Elternbeitrag

Der Staatsrat weist im Übrigen darauf hin, dass die Gemeinden nicht die DETTEC abgewartet haben, um bedeutende Ressourcen für den Bereich der familienergänzenden Betreuung aufzuwenden. So ist der Nettoaufwand für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter und die ausserschulische

Betreuung in der Gemeinderechnung von 19,4 Millionen im Jahr 2012 auf 34,4 Millionen im Jahr 2020 gestiegen. Der Anteil dieses Bereichs am Gemeindebudget stieg im selben Zeitraum von 2,23% auf 3,44%.

Zum Risiko einer Ungleichbehandlung hält der Staatsrat fest, dass dieses untrennbar mit dem Ziel, die Gemeindeautonomie zu stärken, verknüpft ist (1.2.3 oben). Es gibt jedoch keinen Grund zur Annahme, dass diese Ungleichbehandlung unweigerlich eine Verschlechterung bedeutet. Mehr Autonomie der Gemeinden ermöglicht auch lokale Initiativen, die für die Eltern oder die Betreuungseinrichtungen vorteilhaft sind.

Ganz allgemein ändert die DETTEC die Zuständigkeiten in diesem Bereich nicht grundlegend: Die Pflicht, den Bedarf abzuklären und zu decken, bleibt wie im geltenden Recht weiterhin ausschliesslich bei den Gemeinden. Nichts legt somit den Schluss nahe, dass die DETTEC zwangsläufig zu einem Rückgang der Anzahl der Plätze führen wird, oder dazu, dass neue Plätze weniger rasch geschaffen werden. Der Staatsrat ist im Gegenteil der Ansicht, dass eine Klärung der Rollen in diesem Bereich dazu führen könnte, dass man sich dort, wo dies heute noch nicht genügend der Fall ist, über die Bedeutung dieses Bereichs für die Allgemeinheit, der Erwartungen der Bevölkerung sowie der Notwendigkeit bewusst wird, dass die Behörden ein Angebot fördern, das nicht nur qualitativ, sondern auch geografisch den Bedürfnissen entspricht.

### *Betagte in Pflegeheimen*

Sechs der sieben Gesundheitsnetze des Kantons haben zur Vernehmlassung Stellung genommen. Die meisten schlossen sich weitgehend den Bemerkungen des FGV an und traten auf den DETTEC-Entwurf ein, bedauerten jedoch, dass der Vorentwurf die operativen Fragen im Hinblick auf die Umsetzung nicht ausreichend geprüft hatte. Diese Anmerkungen wurden im Rahmen der Fertigstellung berücksichtigt, die in Zusammenarbeit mit dem FGV erfolgte. Der FGV zog zudem einen Vertreter des Gesundheitsnetzes Saane zur Unterstützung bei.

### *Finanzielles Gleichgewicht*

Nebst den Bemerkungen des FGV zum finanziellen Gleichgewicht, insbesondere seinen Vorbehalten gegenüber einer Senkung des Gemeindeanteils an der Motorfahrzeugsteuer, auf die weiter unten noch eingegangen wird, äusserten mehrere Einheiten ihre Bedenken bezüglich der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Zahlen, die für die Festlegung des Gleichgewichts des 1. DETTEC-Pakets berücksichtigt wurden, insbesondere im Bereich der betagten Personen. Zu diesem Punkt wurde bestätigt, dass für die berücksichtigten Beträge aus der Staatsrechnung das Jahr 2019 als Referenz beibehalten würde, um einen Einfluss der besonderen Periode ab 2020 zu vermeiden. In den anderen Bereichen

scheint die Pandemie keine grösseren Auswirkungen auf die von der DETTEC betroffenen Rechnungen der öffentlichen Hand gehabt zu haben, abgesehen von den punktuellen Massnahmen, insbesondere im Bereich der familienergänzenden Betreuung. Diese wurden identifiziert und von den berücksichtigten Beträgen abgezogen.

Der Staatsrat hat den Vorschlag einer regelmässigen und wiederholten Beurteilung des finanziellen Gleichgewichts der DETTEC nicht übernommen. Seiner Meinung nach hat das Projekt im Wesentlichen ja gerade das Ziel, die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen öffentlichen Partnern besser zu verteilen, wobei es dann an ihnen liegt, diese Verantwortlichkeiten wahrzunehmen, indem sie gegebenenfalls die dafür aufgewendeten Ressourcen anpassen. Das allgemeine Ziel der DETTEC wäre weitgehend verfehlt, wenn es dazu führen würde, dass bei der Finanzierung dieser Bereiche während Jahren eine Form der «gemeinsamen Verantwortung» von Staat und Gemeinden beibehalten und die Möglichkeit offengelassen würde, je nach Entwicklung des Bereichs sukzessive Anpassungen vorzunehmen. Mit der einmaligen Beurteilung, die nach ein paar Jahren vorgenommen wird, soll vor allem überprüft werden, ob die für die Bestimmung des finanziellen Gleichgewichts berücksichtigten Hypothesen und Prognosen korrekt waren. Sie soll jedoch keinesfalls im Nachhinein eine Entwicklung der Lasten ausgleichen, die auf die demografische Entwicklung, die Entwicklung der Bedürfnisse oder auf DETTEC-externe Reformen – z. B. auf Antrag des Bundes – zurückzuführen sind.

#### 1.4.2. Wichtigste Anpassungen nach der Vernehmlassung

Mehrere Elemente des Vorentwurfs wurden im vorliegenden Entwurf präzisiert, ergänzt oder korrigiert. Die Diskussionen auf technischer Ebene mit dem FGV haben unter anderem gezeigt, dass einige Punkte in der Botschaft unbedingt präzisiert werden müssen, damit alle an der Umsetzung der DETTEC beteiligten Partner korrekt über die Aufgaben, die sie bei Inkrafttreten der DETTEC wahrnehmen werden, und die bis dahin zu leistenden Vorbereitungsarbeiten informiert sind. Die Bestimmungen über die Aufgabenverteilung wurden nicht geändert, mit Ausnahme der Festlegung der Betreuungskosten, die weiterhin in die Zuständigkeit des Staatsrats fällt. Dieser muss jedoch die Stellungnahme einer von der DETTEC eingesetzten paritätischen Kommission, in der Staat und Gemeinden gleichermaßen vertreten sind, einholen.

Was die finanziellen Aspekte betrifft, so führten die abschliessenden Arbeiten am Entwurf zu einer geringfügigen Änderung der Beträge, die im Bereich der Hilfe und Pflege zu Hause den Gemeinden übertragen werden. Ein Teil der Beiträge an Pro Senectute, nämlich der Teil der die Hilfe betrifft, die nun ausschliesslich von den Gemeinden finanziert wird,

geht zu Lasten der Gemeinden. Ebenso folgte der Staatsrat dem Vorschlag des FGV, anstelle des gerundeten Betrags von 85 Rappen den Betrag von 83,7 Rappen pro Betreuungsstunde in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Entwurf aufzunehmen – den Betrag der kantonalen Subvention, den die Gemeinden zu ihren eigenen kommunalen Beiträgen hinzufügen müssen. Er behielt diesen Betrag jedoch im Gesetz bei, um sicherzustellen, dass die DETTEC nicht zu einer allgemeinen Verringerung der Beiträge der öffentlichen Hand für Eltern führt.

Bedeutendere Änderungen wurden im Bereich der Pflegeheime vorgenommen. Auf Wunsch des FGV wurde die Integration der Frage der für die Pflege anrechenbaren Finanzierungskosten überprüft. Diese Frage war die im Rahmen der Arbeitsgruppe «FIFFINE» thematisiert worden, die für eine Regelung über die DETTEC plädierte. Während der Vorentwurf vorsah, die Gesamtheit der neu vom Staat übernommenen Beträge zur Erstellung der finanziellen Bilanz der DETTEC zu berücksichtigen, wurde nunmehr die Option gewählt, die Auswirkungen dieser Übernahme vor der DETTEC zu simulieren (also auf der Grundlage einer 55/45-Verteilung der Finanzierung der Restkosten der Pflege durch die Gemeinden bzw. durch den Staat), und dann die so simulierten Beträge in die Bilanz zu übertragen. Diese Änderung führt zu einer Verringerung des staatlichen Malus um rund 900 000.–.

Ebenso war der FGV der Ansicht, dass die Einführung eines Betreuungsbeitrags für das vom Staat beauftragte Institut de santé pour religieux et religieux (ISRF) nicht in das finanzielle Gleichgewicht einbezogen werden sollte. Ähnlich wie für die oben genannten Finanzierungskosten wurde eine Simulation durchgeführt, um die Verteilung der Lasten des Staates und der Gemeinden im Falle der Einführung eines Beitrags zur Betreuung vor DETTEC zu ermitteln. Diese Änderung führt zu einer Verringerung des staatlichen Malus um rund 310 000.–.

Nach Prüfung dieser Aspekte stellte der Staatsrat fest, dass die Anpassungen der finanziellen Bilanz des 1. DETTEC-Pakets zu einem finanziellen Malus für die Gemeinden in der Grössenordnung von 800 000.– führen. Ausserdem nahm er zur Kenntnis, dass der FGV eine Reduzierung des Gemeindeanteils an den Steuern für Motorfahrzeuge und Anhänger nicht als sinnvoll erachtet. So beschloss der Staatsrat, auf die Änderung des Satzes für die Rückerstattung der Motorfahrzeugsteuer an die Gemeinden zu verzichten und somit für den Staat einen Malus von rund 1,16 Millionen<sup>1</sup> Franken pro Jahr zuzulassen. Dies stellt eine Abweichung vom Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts dar, der von allen Partnern seit dem Ursprung der DETTEC akzeptiert wurde. Er hält es nämlich für wesentlich, eine Kompromisslösung vorzu-

<sup>1</sup> Anstelle des Malus von 340 000.–, der im Vorentwurf, der in die Vernehmlassung geschickt wurde, vorgesehen war.

schlagen, um das gesamte 1. Paket zum Erfolg zu führen. Er stellt ausserdem fest, dass der Mechanismus der Neubewertung nach einigen Jahren gegebenenfalls eine Neujustierung ermöglichen wird.

Diese Anpassung des Entwurfs wurde an einem Treffen des CoPil-DETTEC in Anwesenheit der Delegation des Staatsrats und der Vertreter der Gemeinden und der Oberamtmännerkonferenz im Mai 2022 besprochen. Sie wurde einstimmig unterstützt.

## 1.5. Analyse der Bereiche

### 1.5.1. Hundehaltung

Die Analyse im Bereich der Hundehaltung ergab weder eine Möglichkeit für eine bessere Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Staat und den Gemeinden noch für einen grösseren Spielraum der Gemeinden in diesem Bereich. Die GP-DETTEC schlug jedoch zwei Ansätze vor, um die Lücke bei der Bearbeitung der in den Datenbanken gespeicherten Daten zu schliessen, für die sowohl die Gemeinden als auch der Staat zuständig sind: entweder die Übertragung der alleinigen Zuständigkeit auf die Gemeinden oder eine technische Lösung zur Sicherstellung der Kohärenz der unterschiedlichen Datenbanken. An seiner Sitzung vom 20. April 2015 hat sich der CoPil für letztere Lösung entschieden. In der Zwischenzeit sind die technischen Änderungen vorgenommen worden und die neue Situation ist mit der Inbetriebnahme der eidgenössischen Datenbank Amicus im Jahr 2016 zufriedenstellend. Darüber hinaus wurden ab 2019 weitere Verbesserungen bei der Nachführung und Aktualisierung der Datenbank sowie bei der Übermittlung von Informationen zwischen den betroffenen Stellen vorgenommen. So konnten die Einsprachen und Rekurse und die damit verbundene Arbeitslast reduziert werden.

### 1.5.2. Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen

Der Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen wurde insbesondere wegen der Thematik der Finanzierung der Betreuungszeiten im Rahmen der DETTEC ausgewählt. Die Finanzierung der Betreuungszeiten wird hauptsächlich von den Gemeinden getragen, aber der Staat gibt den Rahmen vor. Da die Bereitstellung eines Angebots an bezahlbaren und den Bedürfnissen der Eltern entsprechenden Betreuungsplätzen eine kommunale Aufgabe ist, wurde beschlossen, sie im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden zu analysieren.

Die vom FGV vorgeschlagene Analyse des Bereichs der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen ergab, dass die in der DETTEC berücksichtigten Kriterien für einen grösseren Handlungsspielraum der Gemeinden sprachen (wobei

darauf hingewiesen wird, dass die in der jüngsten Gesetzgebung festgelegte Aufgabenteilung insgesamt klar und zweckmässig ist). Allerdings schienen nur die Finanzierungs- und Aufsichtsaufgaben staatliches Eingreifen zu erfordern. Die Arbeitsgruppe stellte zudem fest, dass die Umsetzung des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG; SGF 835.1) die Schaffung vieler neuer Betreuungsplätze ermöglicht hatte. Seine Änderung sollte daher mit Vorsicht betrachtet werden, um nicht ein System zu gefährden, das im Allgemeinen zur Zufriedenheit der verschiedenen kantonalen und kommunalen Partner funktioniert.

Am 5. Oktober 2015 hat der CoPil die Schlussfolgerungen des Berichts und insbesondere, dass eine Kompetenzübertragung an die Gemeinden zweckmässig wäre, zur Kenntnis genommen. In seinen Debatten wies der CoPil jedoch auf die Problematik der Aufteilung des finanziellen Beitrags der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden (Art. 10 FBG) hin, die derzeit vom Staat wahrgenommen wird, im Falle einer Entflechtung jedoch von den Gemeinden übernommen werden müsste. Der CoPil äusserte zudem den Wunsch, einen Mechanismus vorzusehen, um sicherzustellen, dass die kantonalen Beiträge sowie die Beiträge der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden sowie die Sozialabgabe, die im Rahmen des globalen finanziellen Gleichgewichts des 1. Pakets den Gemeinden übertragen werden, weiterhin dazu dienen, die von den Eltern übernommenen Kosten zu senken. Das Projekt sollte auch die Frage der im Rahmen der Steuerreform zugewiesenen Mittel klären.

### *Aufteilung des Beitrags der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie der Sozialabgabe aus der Steuerreform*

Die Aufteilung des Beitrags der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie der Sozialabgabe aus der Steuerreform musste eingehend untersucht werden. Derzeit werden diese Beiträge an den Staat ausgerichtet, der die Aufteilung unter den Einrichtungen gemäss dem Schlüssel vornimmt, den er auch für seinen eigenen finanziellen Beitrag anwendet (d. h. in Form eines Pauschalbetrags, der entsprechend den effektiven Betreuungszeiten und der Art der Betreuungseinrichtung gewährt wird). Der Beitrag der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden zur Senkung des Tarifs zulasten der Eltern belief sich im Jahr 2020 auf 3 425 011.–. Die Sozialabgabe, die in den Steuerreform-Fonds fliesst (Bereich Tarifsenkung) beträgt seit 2021 3,75 Millionen pro Jahr (2020 wurde der Betrag um die Hälfte reduziert, Art. 16a FBR) und nach 5 Jahren 4,75 Millionen pro Jahr (Art. 8b Abs. 3 Bst. c FBR). Es sollte daher die Einheit bestimmt werden, die diese Beiträge empfangen und unter allen Betreuungseinrichtungen des Kantons ent-

sprechend ihren Betreuungszeiten verteilen kann. In diesem Sinne erschien es auch sinnvoll, dass der Bereich innovative Betreuungsmodelle aus dem Steuerreform-Fonds, der sich auf 230 000.– pro Jahr beläuft (Art. 8b Abs. 3 Bst. b FBR), gleich behandelt wird wie der Bereich Tarifsenkung.

Mehrere Optionen wurden geprüft, vom öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband (basierend auf dem Gesetz über die Gemeinden), der alle Gemeinden des Kantons umfasst, bis zur Delegation dieser Aufgabe an eine einzelne Gemeinde. Schliesslich wird im Entwurf vorgeschlagen, dass der FGV, also ein privatrechtlicher Verband, diese Aufgabe übernimmt. Die Beiträge der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden sowie die Sozialabgabe (Bereiche innovative Betreuungsmodelle und Tarifsenkungen) werden an den FGV bezahlt, der den Auftrag hat, den Betrag unter den Gemeinden zu verteilen. Der FGV muss sich so organisieren, dass er seine neue Rolle ausüben kann. Wenn das neue System in Kraft tritt, wird der Rest der durch den Beitrag der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden sowie die Sozialabgabe (Bereiche innovative Betreuungsmodelle und Tarifsenkungen) gespeisten Fonds ebenfalls an den FGV bezahlt. Diese vom FGV selbst vorgeschlagene Lösung orientiert sich an der Lösung im Gesetz vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung (BBiG; SGF 420.1) für die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums. Sie hat den Vorteil, dass sie auf eine bestehende Struktur zurückgreifen kann, die alle Gemeinden des Kantons vereint. Dieser Punkt wurde im Rahmen der technischen Arbeiten, die nach der Vernehmlassung durchgeführt wurden, eingehend analysiert. Es wurde geklärt, wie der FGV vorgehen könnte, um diese neue, vom Gesetz übertragene Aufgabe auszuüben. So wurde ein Musterprozess ausgearbeitet, wobei klargestellt wurde, dass eine Umsetzungsmöglichkeit aufgezeigt werden soll. Die Art und Weise der Umsetzung unterliegt der Autonomie der Gemeinden und ihres Verbands. So wurde ein Modell von einem Prozess erstellt, bei dem der FGV die Beiträge an die Gemeinden auszahlt, die sie dann auf der Grundlage der von den Gemeinden vorgelegten Abrechnungen an die Einrichtungen rückerstatten. Gegebenenfalls wird der FGV auch dafür verantwortlich sein, die Daten, die ihm nun zur Verfügung stehen, zu erzeugen, beispielsweise für den Bund. Im Übrigen wird auf die Kommentare zu den entsprechenden Artikeln verwiesen.

Darüber hinaus behält der Staat seine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht über familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen im Sinne der Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern. Er wird auch weiterhin die Beträge aus der Steuerreform zur Unterstützung bei der Schaffung neuer familienergänzender Tagesbetreuungsplätze gewähren bis die 5 Millionen, die dem kantonalen Fonds durch die Sozialabgabe zugewiesen wurden, erschöpft sind (Art. 8b Abs. 3 Bst. a FBR, 1 Million Franken pro Jahr während der ersten 5 Jahre). Diese Beibehaltung der kantonalen Zustän-

digkeit ist gerechtfertigt, weil das derzeit laufende Programm zur Unterstützung bei der Schaffung neuer Betreuungsplätze zeitlich begrenzt ist. Im Übrigen lässt sich so die Koordination mit den vom Bund in diesem Bereich ergriffenen Massnahmen vereinfachen. Schliesslich wird der Beitrag für besondere Betreuung, d. h. die Unterstützung eines Kindes, das namentlich aufgrund einer Krankheit, einer geistigen, psychischen oder körperlichen Behinderung oder einer Sinnesbehinderung eine besondere Betreuung benötigt (Art. 13 FBG), weiterhin vom Staat getragen. Die Verteilung der Lasten in Zusammenhang mit den Assistenzpersonen für die ausserschulische Betreuung (Art. 13a FBG) wird weiterhin nach dem im Gesetz über die Sonderpädagogik vorgesehenen Verteilschlüssel vorgenommen. Vorbehalten bleibt die Prüfung im Rahmen des 2. DETTEC-Pakets, das sich unter anderem mit der Sonderpädagogik befassen wird.

### *Betreuungsgutschriften und parlamentarischer Vorstoss*

In dem am 6. Februar 2020 eingereichten Postulat 2020-GC-17 «Für mehr Gleichberechtigung und Flexibilität bei der Vergabe von familienergänzenden Betreuungsplätzen» stellen Julia Senti und Antoinette de Weck fest, dass der aktuelle Gesetzesrahmen (Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen, FBG) den Eltern, die ihr Kind nicht an ihrem Wohnort in die Betreuung geben möchten, Schwierigkeiten bereite. Die Postulantinnen forderten daher vom Staatsrat einen Bericht, in dem andere Wege zur Subventionierung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen geprüft werden, um mehr Gerechtigkeit und Flexibilität zu garantieren. Der Bericht sollte die Ergebnisse der DETTEC berücksichtigen und Antworten auf die folgenden Fragen liefern: Welche Rolle wird der Kanton spielen, wenn er sich finanziell nicht mehr beteiligt? Welche Änderungen müssen am aktuellen Gesetz vorgenommen werden? Wie können die Bedürfnisse auf dem gesamten Kantonsgebiet beurteilt werden?

In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass er sich der Mobilität der Freiburger Bevölkerung bewusst sei. Er führte zudem an, dass die von den Grossrätinnen angesprochene Möglichkeit einer Fremdbetreuung in der Nähe des Arbeitsorts der Eltern schon bei der Ausarbeitung des FBG diskutiert worden sei. Die gewählte Lösung sei hauptsächlich auf die Gemeindeautonomie zurückzuführen. Der Gemeinde stehe es frei, Betreuungseinrichtungen ausserhalb ihres Gebiets individuell zu subventionieren, namentlich auf Antrag der Eltern. Dies ändere jedoch nichts am Grundsatz des FBG: Gewährleistung einer genügend grossen Anzahl familienergänzender Betreuungsplätze am Lebensort der Familie. Schliesslich wies der Staatsrat darauf hin, dass die im Rahmen der DETTEC getroffenen Entscheide für die Gemeindeautonomie, insbesondere für die familienergänzende Kinderbetreuung, massgebend sein würden, und



schlug vor, gewisse Vorschläge der Grossrätinnen in diesem Rahmen weiterzuentwickeln.

Der Grosse Rat hat das Postulat am 15. Februar 2021 angenommen. Am 21. Juni 2022 hat er vom Bericht 2021-DSAS-43 Kenntnis genommen. Neben einer Bestandsaufnahme der Ziele und Ergebnisse des FBG widmet der Bericht ein Kapitel der Arbeit zur DETTEC im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Im Bericht wird besonders hervorgehoben, dass das durch dieses erste DETTEC-Paket eingeführte System mit den von den Verfasserinnen des Postulats vorgebrachten Betreuungsgutschriften vollständig vereinbar ist. Im Gesetzentwurf heisst es nämlich, dass die Eltern subventioniert werden, d. h., dass sie die Endbegünstigten der Subvention sind. So ist es möglich, den Beitrag direkt an die Eltern auszuzahlen oder ihn an die Betreuungseinrichtung zu überweisen, die ihn dann in voller Höhe an die Eltern weitergeben muss. Die Gemeinden können also selbst entscheiden, wie sie vorgehen wollen: Entweder sie überweisen das Geld an die Einrichtung (unabhängig davon, ob es sich um eine kommunale Einrichtung handelt oder um eine Einrichtung, die durch eine allgemeine Vereinbarung oder eine Einzelvereinbarung mit der Gemeinde verbunden ist) oder direkt an die Eltern für einen Betreuungsplatz in der Einrichtung ihrer Wahl. Diese Möglichkeiten haben zum Zweck, die Gemeindeautonomie zu fördern und gleichzeitig die Subventionen zugunsten der Eltern beizubehalten. Um Gleichbehandlung und Transparenz zu gewährleisten, muss die gewählte Lösung in einer gesetzlichen Grundlage formalisiert werden.

Unabhängig davon, für welches System man sich entscheidet, müssen die Gemeinden die Deckung des Bedarfs, um den es in Artikel 6 FBG geht, d. h. Betreuungsleistungen, welche die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben ermöglichen und finanziell tragbar sind (Art. 1 FBG), gewährleisten. So würde eine Gemeinde dieser Verpflichtung nicht nachkommen, wenn sie Betreuungsgutschriften anbietet, obwohl die Eltern aufgrund eines Mangels an Betreuungsplätzen ihre Kinder nicht in die Betreuung geben können. In einem solchen Fall müsste die Gemeinde eine Lösung finden, z. B., indem sie eine kommunale Einrichtung schafft, Anreize für die Schaffung einer privaten Einrichtung schafft oder ein Hybridsystem einführt und mit bestehenden Einrichtungen Vereinbarungen über eine bestimmte Anzahl von Plätzen abschliesst. Darüber hinaus umfasst die Bedarfsdeckung auch eine zweite Komponente, die nach dem geltenden Gesetz bereits gültig ist. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann durch zwei Betreuungsarten abgedeckt werden, nämlich durch eine Betreuung zu Hause durch Tagesfamilien und durch eine Betreuung in einer kollektiven Einrichtung (Kindertagesstätten und ausserschulische Betreuung). Der Bedarf nach diesen beiden Arten von Einrichtungen muss evaluiert werden und wenn nachweislich Bedarf besteht, müssen die Gemeinden diesen abdecken, indem sie die Kin-

derbetreuung in Tagesfamilien und die Betreuung in einer kollektiven Einrichtung differenziert subventionieren. Wenn ein nachgewiesener Bedarf besteht, kann eine Gemeinde die Subventionierung nicht auf eine einzige Art der Kinderbetreuung beschränken.

Da die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen mit den Betreuungsgutschriften vereinbar sind, können die im Postulat 2020-GC-17 aufgeworfenen Fragen teilweise beantwortet werden. Es wird Sache jeder Gemeinde sein, je nach Situation und örtlichen Gegebenheiten die am besten geeignete Subventionsart für die familienergänzende Betreuung zu bestimmen. So kann jede Gemeinde unabhängig vom gewählten System die Wünsche und Bedürfnisse der in ihrem Gebiet ansässigen Eltern berücksichtigen, um beispielsweise eine Betreuung in der Nähe des Arbeitsplatzes statt des Wohnorts zu ermöglichen und die Flexibilität zu fördern. Die Möglichkeit, den Eltern mehr Flexibilität zu gewähren, wird somit vollständig in den Händen der Gemeinden liegen.

### 1.5.3. Schulbauten

Dieser Bereich wurde vom FGV vorgeschlagen. Während ihrer Arbeiten hat die Arbeitsgruppe jedoch festgestellt, dass es schwierig ist, den Bereich der Schulbauten und den Schulbereich im Allgemeinen strikt voneinander zu trennen. So haben gewisse Bestimmungen, namentlich aus dem Schulgesetz oder -reglement, bedeutende Auswirkungen auf den Bedarf an Räumlichkeiten. Als Beispiel seien die Anzahl Schüler pro Klasse erwähnt, die in der Schulgesetzgebung festgelegt ist (Art. 26–27 SchG, Art. 44 ff. SchR) oder die generelle Einführung von Schulleiterinnen und Schulleitern auf der Primarstufe (Art. 50 Abs. 2 SchG), die folgerichtig dazu führt, dass ein Büro für die Schulleiterin oder den Schulleiter vorgesehen werden muss. Die Arbeitsgruppe stellte somit fest, dass eine vollständige Entflechtung im Bereich der Schulbauten erst nach einer umfassenden Analyse des Bereichs des obligatorischen Unterrichts möglich wäre. Es zeigte sich jedoch, dass die Analyse des Bereichs der Schulbauten für sich doch eine gewisse Relevanz aufweisen und zu kohärenten Resultaten führen würde, auch wenn sie vorerst im Hinblick auf eine zukünftige umfassende Analyse als provisorisch betrachtet werden sollte.

Die durchgeführte Analyse wies darauf hin, dass die aktuelle Aufteilung der Aufgaben, die von den Gemeinden wahrgenommen werden, zweckmässig ist. Die Vorteile kurzer Entscheidungswege sowie die Tatsache, dass der Bevölkerung an Leistungen gelegen ist, die an die örtlichen Bedürfnisse angepasst sind, sprachen dafür, dass ein wesentlicher Teil der Zuständigkeiten im Bereich der Schulbauten in der Hand der Gemeinden bleibt.

Zudem wurden keine Forderungen zu einer Übertragung dieser Aufgaben an den Staat laut, weder vonseiten der

Gemeinden noch von den Kantonsbehörden. Die Teilgruppe plädierte daher für die Beibehaltung der gegenwärtigen Verteilung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben.

Die GP-DETTEC schlug hingegen vor, zu prüfen, ob eine Aufhebung der staatlichen Beiträge, die für das finanzielle Gleichgewicht des 1. Pakets berücksichtigt werden müssen, zweckmässig wäre. Der CoPil hat diesen Vorschlag zur Kenntnis genommen, war jedoch der Meinung, dass die betroffenen Beträge (4 449 218.– im Jahr 2020) in der Gesamtbilanz des 1. Pakets, in dem es im Wesentlichen um laufende Ausgaben ging, nicht berücksichtigt werden können, da es um Investitionen geht. Der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD, mittlerweile Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt, RIMU) wurde daher der Auftrag erteilt, die Arbeiten zur Subventionierung der Schulbauten weiterzuführen, und dazu gegebenenfalls die Schlussfolgerungen zu berücksichtigen, die aus der Prüfung des Schulbereichs in einem 2. DETTEC-Paket gezogen werden könnten (1.8 unten).

#### 1.5.4. Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien

Der Bereich der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen sowie der professionellen Pflegefamilien wurde unter anderem ausgewählt, weil er 2016 einem der Hauptfinanzströme zwischen Staat und Gemeinden entsprach. Dies ist auch heute noch der Fall. Zudem basiert dieser Finanzstrom auf einem Verteilschlüssel, der aus einem politischen Kompromiss hervorgegangen ist, und nicht aus der strikten Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.<sup>1</sup> Eine Analyse dieses Finanzstroms ergibt daher im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden eindeutig Sinn.

Ursprünglich umfasste dieser Bereich alle Institutionen und Pflegefamilien, die dem Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG; SGF 834.1.2) unterstehen, einschliesslich der sonderpädagogischen Institutionen, die auch im Gesetz über die Sonderpädagogik (SPG; SGF 411.5.1) geregelt sind. Die Auseinandersetzung mit dem finanziellen Gleichgewicht des 1. Pakets haben jedoch dazu geführt, die Sonderpädagogik aus diesem Bereich auszuschliessen (1.6.3 unten), ohne dass dies die ursprünglichen Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zur Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden ändern würde.

<sup>1</sup> Grundsatz, nach dem der Kreis der Entscheidenden, der Kreis der Abgabepflichtigen und der Kreis der Bezügerinnen und Bezüger einer öffentlichen Leistung in Übereinstimmung gebracht werden sollten, um eine geeignete Dimensionierung und eine gute Koordination dieser Leistung zu ermöglichen.

Im Rahmen ihrer Analyse kam die Teilgruppe rasch zum Schluss, dass es sinnvoll sei, dass sämtliche Aufgaben in diesem Bereich weiterhin in der Zuständigkeit des Staates bleiben, und zwar aus drei Gründen:

- > Die Grösse der anerkannten Institutionen sowie die spezifischen Kenntnisse, die für die Aufsicht über sie erforderlich sind, haben zur Folge, dass die Kosten sinken, je grösser die verantwortliche Einheit ist (Skalenerträge);
- > Der Kreis der Leistungsempfänger der anerkannten Institutionen geht weit über die Gemeindegrenzen, ja die Kantonsgrenzen hinaus, weshalb eine Zentralisierung dieses Bereichs absolut sinnvoll ist;
- > Die Leistungsempfänger müssen auf dem ganzen Kantonsgebiet gleich behandelt werden.

Die Teilgruppe zog dennoch die Schlussfolgerung, dass die Finanzierung, die auf einer Aufteilung zwischen Staat (45%) und Gemeinden (55%) basiert, überdacht werden muss. Da die Gemeinden in diesem Bereich über keine Zuständigkeiten verfügen und keine Möglichkeit haben, die Kosten zu beeinflussen, wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht respektiert.

Die Nähe der politisch verantwortlichen Personen, die dafür gesprochen hätte, den Gemeinden zusätzliche Kompetenzen zu übertragen, wurde nicht stärker gewichtet als die Notwendigkeit der Gleichbehandlung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und die Möglichkeit, Skalenerträge zu erzielen. Die Spezifität gewisser Behinderungen spricht ebenfalls für eine starke Zentralisierung dieses Bereichs. Zudem haben weder der Kanton noch die Gemeinden den Wunsch nach einer Neuzuteilung dieser Aufgaben geäussert.

Aufgrund der Analyse dieses Bereichs kam der CoPil zum Schluss, dass die aktuelle Aufteilung der Aufgaben (ausschliessliche Zuständigkeit des Kantons) sinnvoll ist, dass jedoch die Finanzierung der Leistungen überprüft werden muss. Wird die Finanzierung dem Staat allein übertragen, so deckt sich der Kreis der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger mit jenem der Kostenträgerinnen und Kostenträger.

Angesichts der Beiträge, um die es geht, handelt es sich bei dieser Neuzuteilung um die grösste finanzielle Auswirkung des 1. DETTEC-Pakets.

#### 1.5.5. Hilfe und Pflege zu Hause

Der Bereich Hilfe und Pflege zu Hause wurde 2017 vom Bereich der betagten Menschen in Pflegeheimen getrennt, um gezielt analysiert zu werden.

Gegenwärtig sind die Hilfe und Pflege zu Hause im Gesetz vom 12. Mai 2016 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG; SGF 820.2) sowie im Reglement vom 23. Januar

2018 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLR; SGF 820.21) geregelt. Diese beiden Erlasse wurden im Rahmen des Projekts Senior+ ausgearbeitet. Die nach Artikel 11 Abs. 2 SmLG gebildeten Gemeindeverbände (auch als «Gesundheitsnetze» bezeichnet) haben den Auftrag, den Bedarf der Bevölkerung im Bereich der sozialmedizinischen Leistungen (in Pflegeheimen und zu Hause) zu decken.

Die Hilfe zu Hause wird von zahlreichen öffentlichen und privaten Akteuren angeboten. Das SmLG regelt nur die Hilfe, die von den Diensten geleistet wird, die von den Gemeindeverbänden beauftragt oder betrieben werden, indem es den Katalog der Hilfeleistungen, den Tarif und die Finanzierung durch die Gemeinwesen (Staat und Gemeinden) festlegt. Die Leistungsempfängerinnen und -empfänger beteiligen sich an der Finanzierung der Hilfe, sofern sie über die notwendigen Mittel verfügen. Andernfalls beteiligen sich die Gemeinwesen über Ergänzungsleistungen daran (gegenwärtig zu 100% vom Staat finanziert).

Die Pflege zu Hause ist gewährleistet durch:

- > von den Gesundheitsnetzen beauftragte (oder betriebene) Dienste;
- > vom Staat beauftragte Dienste (z. B. Lungenliga, Diabetes Freiburg);
- > private Dienste ohne Leistungsauftrag («private Spitex-Dienste»);
- > selbstständige Pflegefachpersonen.

Die Hilfe und Pflege zu Hause wird durch die Krankenkassen und die Gemeinwesen (Staat und Gemeinden) nach mehreren Modalitäten finanziert, die sich auf das SmLG und das Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung stützen.

Nach der Analyse dieses Bereichs anhand der DETTEC-Kriterien schlug die GP-DETTEC dem CoPil zwei Varianten einer neuen Verteilung vor und führte für jede eine SWOT-Analyse durch.

## *Geplante Varianten*

### **1. Übertragung der gesamten Hilfe und Pflege zu Hause an die Gemeinden/Gesundheitsnetze (einschliesslich Finanzierung)**

Die erste Variante, die von der Teilgruppe in Betracht gezogen wurde, bestand darin, alle Aufgaben und die Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause den Gemeinden zu übertragen, genauer gesagt den durch das Gesetz vom 12. Mai 2016 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG; SGF 820.2) eingeführten Gesundheitsnetzen. Die GP-DETTEC erachtete diese Variante für die am besten ausgereifte in Bezug auf die Aufgabenentflechtung, da damit ein ganzer Bereich einer einzigen institutionellen Ebene übertragen würde, einschliesslich Aufgaben und Finanzierung.

Diese Variante hätte eine Verlagerung der gegenwärtig vom Staat getragenen Finanzlast, einem jährlichen Betrag von 8,5 Millionen Franken (Rechnung 2020) auf die Gemeinden zur Folge.

### **2. Status quo bei den Aufgaben, aber die Finanzierung der Restkosten für Pflegeleistungen wird dem Staat übertragen, jene der Hilfen den Gemeinden**

Bei dieser zweiten Variante wurde die in der geltenden Gesetzgebung festgelegte Aufgabenverteilung nicht verändert. Allerdings würde der Staat die Restkosten für die Pflege zu Hause übernehmen, während die Kosten für die Hilfe zu Hause von den Gemeinden getragen würden. Diese Variante wies Analogien mit einer für die sozialmedizinischen Leistungen in Pflegeheimen vorgeschlagenen Variante auf, die vom CoPil schliesslich übernommen wurde (siehe 1.5.6 unten).

Die finanziellen Auswirkungen der 2. Variante hätten einer ausführlichen Analyse bedurft. Der Anteil der Hilfe und der Anteil der Pflege in den Kosten der beauftragten Dienste und privaten Spitex-Organisationen hätten ermittelt werden müssen. Die Höhe der Nettokosten, die somit von den Gemeinden auf den Staat übertragen worden wären, wäre auch davon abhängig gewesen, auf welchem Niveau die Pflegekosten angesetzt worden wären. Erste Simulationen sagten eine Lastenverlagerung von den Gemeinden zum Staat von mindestens 5 Millionen Franken voraus.

## *Fazit des CoPil*

Nach der Prüfung der Analyse der GP-DETTEC schloss sich der CoPil an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 mehrheitlich der 1. Variante an, vor allem weil diese Variante am ehesten mit den allgemeinen Zielen der DETTEC, insbesondere der grösstmöglichen Freiheit der Gemeinden, übereinzustimmen schien. Diese Schlussfolgerung wird vom Staatsrat geteilt, und er hat sie für den vorliegenden Entwurf übernommen.

### **1.5.6. Betagte in Pflegeheimen**

Der Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen erforderte von 2017 bis 2020 sehr umfangreiche Arbeiten. Bevor eine Analyse der Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung in Angriff genommen werden konnte, musste letztere geklärt werden, da sie äusserst komplex ist. Die GSD und die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA) haben beachtliche Ressourcen mobilisiert, um der DETTEC einen Gesamtüberblick über diesen Bereich und seine zahlreichen Verästelungen zu verschaffen, damit die GP-DETTEC und der CoPil die notwendigen Analysen durchführen und anschliessend die prinzipiellen Optionen festlegen konnten.

Diese Arbeiten fielen im Übrigen mit der Reform der Ergänzungsleistungen (EL) auf eidgenössischer Ebene zusammen, die mit bedeutenden Auswirkungen auf die Finanzierung der Ergänzungsleistungen und somit auf den gesamten Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen verbunden ist. Aufgrund des Inkrafttretens dieser Reform am 1. Januar 2021 war es notwendig, umfangreiche Simulationen und Hochrechnungen durchzuführen, um die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Entflechtungsvarianten auf kantonaler Ebene möglichst genau zu bestimmen. Auch hier haben die GSD und die KSVA beachtliche Arbeit geleistet, um diese Hochrechnungen zu erstellen, wobei sie betonen, dass grosse Unsicherheiten bestehen bleiben, solange die Auswirkungen der Reform auf Bundesebene nicht über mehrere Jahre hinweg und insbesondere nach der bis 2024 geplanten Übergangsphase beobachtet werden konnten. Die durchgeführten Hochrechnungen sind im Anhang dieser Botschaft enthalten.

Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten schlug die GP-DETTEC dem CoPil zwei Varianten für eine bessere Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung vor:

### ***Die Pflegerestkosten trägt der Staat, die Betreuungskosten gehen zulasten der Gemeinden***

Gegenwärtig werden die Pflegerestkosten und der Beitrag an die Betreuungskosten von Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern vom Staat (45%) und den Gemeinden (55%) subventioniert (der Beitrag an die Betreuungskosten wird aufgrund des Einkommens und des Vermögens der betreffenden Person berechnet). Variante 1 schlug vor, die Finanzierung der Pflegerestkosten (die zu 100% vom Staat finanziert würden) von der Finanzierung der Betreuungskosten (die zu 100% von den Gemeinden finanziert würden) zu trennen. Dieser Variante lag der Gedanke zugrunde, dass die Pflegerestkosten, die von Bundesbestimmungen abhängen, vom Kanton getragen werden sollten, während die Betreuung, deren Kosten durch lokale Entscheidungen beeinflusst werden können, von den Gemeinden übernommen werden sollte, einschliesslich des Teils der Betreuungskosten, der derzeit durch Ergänzungsleistungen finanziert wird.

### ***Pflegerestkosten zulasten des Staates, Aufhebung des Beitrags an die Betreuungskosten (der im Rahmen der Ergänzungsleistungen der AHV übernommen würde)***

Derzeit profitiert eine Person, die in einem Pflegeheim wohnt (und nicht über die Mittel verfügt, die Kosten für ihren Aufenthalt – Pflege, Betreuung, Beherbergungsleistungen ... – allein zu tragen) nicht nur vom Beitrag an die Betreuungskosten (s. oben), sondern auch von AHV-EL. Diese werden, wie

die IV-Ergänzungsleistungen, zu 100% vom Staat finanziert<sup>1</sup>. Variante 2 schlug vor, den Beitrag an die Betreuungskosten abzuschaffen. Die entsprechenden Kosten wären für Personen, die die Einkommens- und Vermögenskriterien erfüllen, durch die Ergänzungsleistungen der AHV finanziert worden. Ihre Begrenzung hätte somit aufgehoben werden müssen (gegenwärtig beträgt der für die Berechnung der AHV/IV-Ergänzungsleistungen berücksichtigte Aufwand maximal 160.– pro Tag). Die Begrenzung der IV-Ergänzungsleistungen wäre jedoch beibehalten worden.

Durch den Wegfall eines der Finanzierungsinstrumente hätte diese Variante zu einer Vereinfachung der Berechnung und zu einem besseren Verständnis des Systems (sowohl bei den betroffenen Behörden als auch bei den Begünstigten) geführt. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen, die erheblich gestiegen wäre, hätte zwischen dem Staat und die Gemeinden nach einem noch festzulegenden Satz aufgeteilt werden müssen.

### ***Schlussfolgerung***

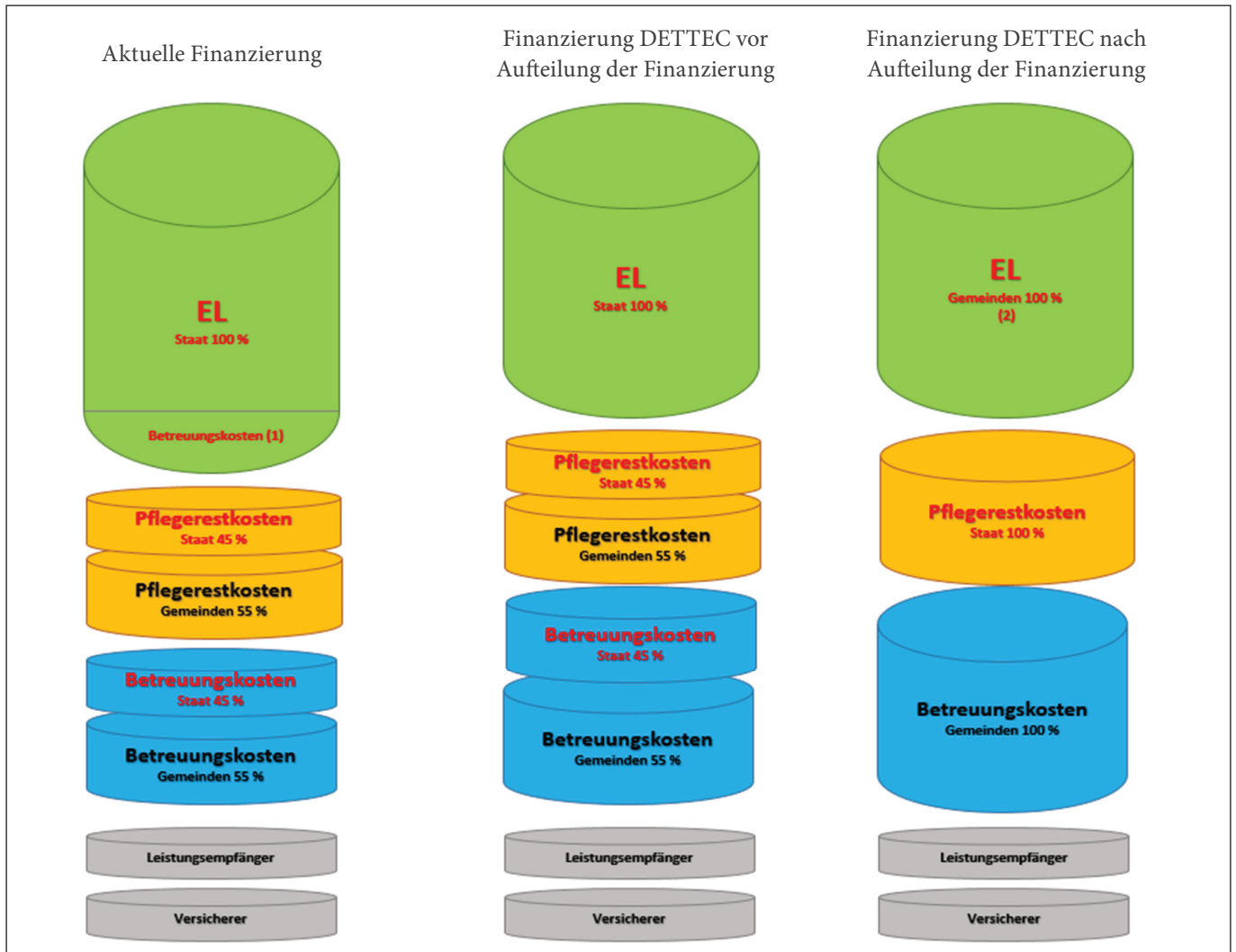
Der Staatsrat schloss sich dem CoPil an, der sich für die erste Variante ausgesprochen hatte, d. h. die Trennung der Finanzierung der Pflegerestkosten (die zu 100% vom Staat finanziert würde) von der Finanzierung der Betreuungskosten (die zu 100% von den Gemeinden übernommen würde). Genau wie der CoPil erachtet es auch der Staatsrat nicht als wünschenswert, im Rahmen der DETTEC eine Aufhebung der Beiträge an die Betreuungskosten vorzusehen. Diese Aufhebung hätte dazu geführt, dass der für den Beitrag geltende Freibetrag (200 000.– des zur Berechnung des Beitragsanspruchs berücksichtigten Vermögens) weggefallen wäre und nur noch der Freibetrag übriggeblieben wäre, der zur Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen angewendet wird. Die grundsätzliche Beibehaltung dieser Beiträge, einer Freiburger Eigenheit, wurde bei der Annahme des SmLG 2016 bestätigt. Der Grosse Rat hatte bei dieser Gelegenheit im Übrigen den Betrag (200 000.–) bestätigt, wohingegen der Staatsrat vorgeschlagen hatte, diesen zu halbieren. Der Staatsrat vertritt daher die Auffassung, dass der Vorschlag, diesen vor nicht allzu langer Zeit vom Parlament getroffenen Entscheid im Rahmen der DETTEC rückgängig zu machen, ein grosses Risiko darstellen würde, dass das ganze 1. Paket der Aufgabenentflechtung allein an diesem Punkt scheitern könnte, da eine solche Reform zu einer erheblichen Verlagerung von Kosten auf die Leistungsempfänger geführt hätte<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf kantonaler Ebene im Jahr 2008 wurde zur Sicherstellung der finanziellen Neutralität zwischen Kanton und Gemeinden u. a. beschlossen, dass der Staat für drei Jahre die gesamte Finanzierung der Ergänzungsleistungen (die bisher zu 25% von den Gemeinden finanziert wurden) übernimmt. Diese Übergangsregelung wurde mehrmals verlängert, zuletzt im Jahr 2021.

<sup>2</sup> Es sei bemerkt, dass die für die DETTEC gewählte Variante auch Auswirkungen auf die Leistungsempfänger haben könnte (1.5.2).

Die Beibehaltung dieses Freibetrags kostet die öffentliche Hand rund 10 Millionen Franken.

Die gewählte Variante lässt sich wie folgt schematisch zusammenfassen:



Die linke Säule zeigt die aktuelle Finanzierung auf, wobei der Aufwand der Gemeinwesen farbig dargestellt ist. Wie man sieht, decken die Ergänzungsleistungen (grün) auch teilweise die Betreuungskosten (1), bis zur Obergrenze (derzeit 160.– pro Tag). Die zweite Säule zeigt die Auswirkungen der Senkung der Obergrenze für Ergänzungsleistungen – eine Voraussetzung für die Übertragung der Betreuungskosten auf die Gemeinden. Die Ergänzungsleistungen werden zugunsten des Beitrags an die Betreuungskosten gekürzt. Die letzte Säule schliesslich zeigt die neue Verteilung der Finanzierung nach DETTEC, wobei der Staat für die Pflegerestkosten zuständig ist, deren Summe zwischen den drei Säulen unverändert bleibt, und die Gemeinden nun die Betreuungskosten übernehmen (einschliesslich des Teils, der derzeit durch die Ergänzungsleistungen finanziert wird). In der rechten Säule obliegt die Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu 100% den Gemeinden (2), ganz im Sinne des im Folgenden beschriebenen (1.6.3 unten) finanziellen Ausgleichsmechanismus.

In seiner Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung vertrat der FGV die Ansicht, dass der Status quo bei der Aufgabenverteilung, insbesondere bei der Festlegung der Betreuungskosten, die vor und nach der DETTEC dem Staatsrat übertragen wurde, nicht dem Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt» entspreche, da die Gemeinden nun für die Finanzierung der Betreuung zuständig seien. Die technische Gruppe, die zur Fertigstellung des vorliegenden Gesetzesentwurfs eingesetzt wurde und in der die betroffenen kantonalen Ämter und Vertreterinnen und Vertreter des FGV vertreten waren, hat diesen Punkt besonders geprüft. Schliesslich wurde die Option, die Zuständigkeit für die Festlegung des Betreuungspreises an die Gemeinden/Gesundheitsnetze zu übertragen, auch von den Gemeindevertreterinnen und -vertretern aufgegeben: Diese Lösung hätte eine radikale Änderung des Systems bedeutet. Der Staatsrat beschloss jedoch, dem Vorschlag des FGV zu folgen und eine paritätische Kommission einzusetzen, die zu den Betreuungskosten Stellung nehmen soll, damit

die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden in diese Diskussionen einbezogen werden können. Basierend auf diesem vom Staatsrat festgelegten Preis werden die Gesundheitsnetze dafür verantwortlich sein, die Frage der Differenz zwischen diesem im gesamten Kanton einheitlichen Preis und den tatsächlichen Kosten der einzelnen Einrichtungen zu behandeln. Dazu werden sie eine Schlussabrechnung auf der Ebene aller Gesundheitsnetze (wie es derzeit auf kantonaler Ebene der Fall ist) oder auf der Ebene eines einzelnen Gesundheitsnetzes vorsehen, oder auch keine Schlussabrechnung vorsehen.

Diese Lösung, bei der der Staatsrat weiterhin für die Festlegung des Betreuungspreises zuständig ist, ermöglicht es dem Staat, seine Rolle als Aufsichtsbehörde hinsichtlich der Qualität der Leistungen durch die Festlegung der Betreuungskosten auszuüben und einen einheitlichen Preis im Kanton aufrechtzuerhalten. So werden die Betreuungskosten wie bisher an eine spezielle Dotation für die Betreuung gebunden bleiben.

Schliesslich hat der Übergang der Finanzierung der Betreuung auf die Gemeindeebene zur Folge, dass das Sozialvorgesamt in diesem Bereich keine finanziellen Aufgaben mehr wahrnehmen wird. Dies betrifft insbesondere die Zahlung von Teilzahlungen, Abrechnungen und die Schlussabrechnung im Zusammenhang mit dem Beitrag an die Betreuungskosten. Dieses Thema wurde in der technischen Gruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen kantonalen Ämter und des FGV diskutiert. Nach einer Analyse schlug die technische Gruppe vor, dass die Auszahlung des Beitrags an die Betreuung durch die KSVa direkt an die Person und nicht mehr über das Sozialvorgesamt an das Pflegeheim erfolgen sollte (siehe 1.6.2 unten). Die Bezügerinnen und Bezüger des Beitrags an die Betreuung können genehmigen, dass die Zahlung direkt an das Pflegeheim erfolgt. Im Übrigen wird der Staat der KSVa wie bei den EL die erforderlichen Mittel vorstrecken.

## 1.6. Finanzieller Ausgleich

### 1.6.1. Ausgleichsmechanismen

Parallel zur Analyse der verschiedenen Bereiche des 1. Pakets der DETTEC hat eine Teilgruppe der GP-DETTEC die Finanzierungsmechanismen untersucht, die das Gleichgewicht des 1. Pakets sicherstellen können. Die DETTEC dient in erster Linie der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die allfällige Neuverteilung der Finanzierung dieser Aufgaben unter Einhaltung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz war erst an zweiter Stelle vorgesehen. Während der Pilotphase zeigte sich jedoch, dass der Ausgleich der finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden und den Staat parallel zur Aufgabenverteilung besprochen werden musste. Es wurde beschlossen, mögliche Finanzie-

rungsmechanismen zu prüfen, um nach der Aufgabenverteilung ein finanzielles Gleichgewicht zwischen Staat und Gemeinden, das bereits beim Fragebogen 2012 angekündigt wurde, sicherzustellen. Die Teilgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der ILFD und der FIND hat die folgenden Mechanismen geprüft:

1. Jede neu zugeteilte Aufgabe wird durch die Abgabe einer oder mehrerer Aufgaben kompensiert und umgekehrt;
2. Eine einmalige Kompensation wird ausbezahlt;
3. Bei einigen Aufgaben werden die Anteile an der Finanzierung (beziehungsweise die Anteile an Einnahmen) verändert;
4. Steuerbelastungsverschiebung.

Die Teilgruppe stellte fest, dass keiner dieser Mechanismen eine ideale Lösung darstellte, um die finanziellen Auswirkungen einer Neuverteilung der Aufgaben auszugleichen. Die grösste Schwierigkeit bestand namentlich darin, die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen zu beurteilen und somit langfristig ein Gleichgewicht gewährleisten zu können. Bei jedem Mechanismus erscheint es notwendig, dass die Partner das Risiko einer langfristig ungünstigen Entwicklung akzeptieren. Die Projektgruppe betonte jedoch, dass eine Kombination von mehreren Mechanismen geeignet wäre, die jeweiligen negativen Auswirkungen jedes einzelnen Mechanismus abzuschwächen. Sie befürwortete ausserdem, die finanziellen Auswirkungen der DETTEC nach ein paar Jahren erneut zu prüfen, und betonte, dass der direktionsübergreifende Ansatz der DETTEC, insbesondere im Bereich des finanziellen Gleichgewichts bei deren Abschluss, zwingend beibehalten werden sollte. Die Projektgruppe betonte weiter, dass keiner der Mechanismen, für sich allein betrachtet, eine Auswirkung auf die Gesamtsteuerbelastung der Freiburger Steuerpflichtigen habe. Nur die jeweiligen Anteile an Kantons- und Gemeindesteuern wären von der Umsetzung der Mechanismen betroffen.

### 1.6.2. Finanzielle Bilanz des 1. Pakets vor dem Ausgleich

Um die finanzielle Gesamtbilanz des ersten Pakets zu ermitteln, wurden die dem Staat bzw. den Gemeinden zugeteilten Kosten auf der Grundlage der letzten verfügbaren Zahlen berechnet. Diese wurden so weit wie möglich der Jahresrechnung des Staates für 2020 entnommen. Im Bereich der Betagten mussten jedoch, unter Berücksichtigung weiterer Reformen auf Bundesebene, namentlich der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen (EL), die am 1. Januar 2021 mit einer Übergangsfrist in Kraft getreten ist, verschiedene komplexe und zeitaufwändige Simulationen gestützt auf die Rechnung 2019 durchgeführt werden. Dies führte auch dazu, dass Covid im Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen nicht berücksichtigt wurde.

Die finanzielle Bilanz (Übersicht) für das 1. Paket präsentiert sich wie folgt:

Bereich	Finanzielle Auswirkungen für den Staat (in Millionen Franken)	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (in Millionen Franken)
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	- 6,23	+ 6,23
Hilfe und Pflege zu Hause	- 8,60 <sup>1</sup>	+ 8,60
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	+ 83,18	- 83,18
Betagte in Pflegeheimen	+8,00 <sup>2</sup>	- 8,00
<b>Total</b>	<b>+76,35</b>	<b>-76,35</b>

<sup>1</sup> Dieser Betrag wurde gegenüber dem im Vorentwurf angenommenen Betrag (+8,49 Millionen) geändert. Im Rahmen der Arbeiten zur Fertigstellung des vorliegenden Entwurfs stellte sich heraus, dass ein Teil der Beträge im Zusammenhang mit dem Auftrag des Staates an Pro Senectute, die im Vorentwurf vollständig zulasten des Staates beibehalten wurden, die Hilfe und Pflege zu Hause betrafen und daher an die Gemeinden übertragen werden sollten. Somit wird der Staat von den insgesamt 136 175.– weiterhin Aufträge

in Höhe von 23 175.– finanzieren, während der Restbetrag (113 000.–) den Gemeinden übertragen und im finanziellen Gleichgewicht berücksichtigt wird.

<sup>2</sup> Dieser Betrag wurde gegenüber dem im Vorentwurf angenommenen Betrag (+9,22 Millionen) geändert, und zwar aufgrund der Bemerkungen des FGV zur Finanzierung der für die Pflege anrechenbaren Finanzierungskosten (FIFFINE) und des Beitrags an die Betreuung des ISRF (1.4.2 oben).

Es ist anzumerken, dass der Bereich der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien ursprünglich auch den Bereich der Sonderpädagogik umfasste, für den vorgeschlagen wurde, dass die Kosten, wie für die anderen Institutionen, ausschliesslich dem Staat übertragen werden. Der CoPil beschloss jedoch, die Sonderpädagogik aus dem 1. Paket zu streichen, und zwar aus zwei Gründen:

- > Mit der Streichung der Sonderpädagogik konnten die finanziellen Auswirkungen des 1. Pakets (in der Grössenordnung von 40 Millionen Franken) begrenzt werden, was einen alternativen Ausgleichsmechanismus zu einer Steuerbelastungsverschiebung ermöglichte.
- > Sie ermöglichte es auch, ein kohärentes 1. Paket zu schnüren, das ausschliesslich Bereiche aus dem Zuständigkeitsbereich einer einzigen Direktion (der GSD) beinhaltet, und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Bereich der Sonderpädagogik im zweiten Paket behandelt wird, das zahlreiche Bereiche umfasst, die wie dieser in den Zuständigkeitsbereich der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD, ehemals Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, EKSD) fallen (1.8.2 unten)

In der obigen finanziellen Bilanz ist die Sonderpädagogik daher nicht mehr enthalten.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten wurde eine erste vollständige finanzielle Bilanz für den CoPil und den Staatsrat geschätzt, die auf den Jahresrechnungen 2018 und 2019 basiert. Sie führte, ohne die Sonderpädagogik, zu einer Lastenverschiebung von rund 81 Millionen Franken von den Gemeinden auf den Staat. Zwischen den beiden Schätzungen wurde somit eine Differenz in der Grössenordnung von 4,6 Millionen Franken oder 5,7% festgestellt.

Angesichts ihrer Volatilität sind die obigen Angaben mit Vorsicht zu geniessen und sollten regelmässig überprüft werden

bzw. Anlass zu Anpassungen oder finanziellen Ausgleichsmassnahmen im ersten DETTEC-Paket geben. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

### *Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen*

Im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen sind die finanziellen Auswirkungen auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- > die Übertragung des kantonalen Beitrags an die Gemeinden für Kinderbetreuungsplätze (784 420.– gemäss Rechnung 2020);
- > die Übertragung der Beiträge an Dritte für Kinderbetreuungsplätze an die Gemeinden (5 311 777.–), mit Ausnahme des Beitrags für besondere Betreuung nach Art. 13 FBG, für den weiterhin der Kanton aufkommt;
- > die Übertragung des Beitrags an die Ausbildung des Personals von Betreuungseinrichtungen an die Gemeinden (66 195.–).

Diese Bewegungen stellen eine zusätzliche Nettobelastung für die Gemeinden in Höhe von insgesamt 6 162 392.– dar.

Es ist anzumerken, dass diese Bewegungen mit einer Übertragung der Aufgabe der Verteilung der Beiträge der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden (3 425 011.– im Jahr 2020) sowie der im Rahmen der Steuerreform eingeführten Sozialabgabe (Bereich Tarifsenkungen) (halber Betrag im Jahr 2020, d. h. 1 875 000.–) auf die Gemeinden einhergehen (siehe 1.5.2 oben). Diese Beiträge sind zur Senkung der von den Eltern bezahlten Tarife bestimmt und werden direkt an die Stelle ausbezahlt, die dazu bestimmt wurde, diese Verteilung zu gewährleisten, d. h. an den FGV. Zusätzlich wird der Betrag der Sozialabgabe für den Bereich innovative Betreuungsmodelle (die Hälfte des Betrags im Jahr 2020,

d. h. 115 000.–) ebenfalls an den FGV gezahlt. Die finanzielle Bilanz in Verbindung mit den Beiträgen der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden sowie der Sozialabgabe (Bereich Tarifsenkungen und innovative Betreuungsmodelle) ist somit gleich Null. Die Summen für diese Beiträge erscheinen jedoch in der Übersicht im Anhang zu dieser Botschaft, um Transparenz über die Beträge zu gewährleisten, die künftig über den FGV laufen werden. Der Saldo der Mittel für die betroffenen Bereiche wird ebenfalls an den FGV überwiesen (am 31. Dezember 2020 betrug die Mittel aus den Beiträgen der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden an die familienergänzenden Betreuungsplätze CHF 5 426 737,65, jene aus der Sozialabgabe 79 276.– für den Bereich innovative Betreuungsmodelle und 1 875 000.– für den Bereich Tarifsenkung; letztere trat am 1. Januar 2021 in Kraft). Der Bereich des Fonds für die Schaffung neuer Betreuungsplätze (die Hälfte des im Jahr 2020 verteilten Betrags, d. h. 500 000.–) verbleibt beim Staat.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Bund Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung bereitgestellt hat. Die Hilfen werden den Kantonen gewährt, die ein Gesuch einreichen müssen (Art. 3a und 6 Abs. 5 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung). Diese Thematik ist somit nicht Bestandteil der Prüfung des finanziellen Gleichgewichts, wird aber später im Zusammenhang mit der diesbezüglichen Aufgabenteilung (vgl. Kommentar zu Art. 6a FBG) näher erläutert.

Die Verwaltungskosten, die durch die neu verteilten Aufgaben entstehen, werden auf 0,6 VZÄ oder etwa 70 000.– geschätzt.

### *Hilfe und Pflege zu Hause*

Gemäss den Beschlüssen über die Aufgabenverteilung und die Finanzierung in diesem Bereich wird die staatliche Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause aufgehoben. Zulasten der Gemeinden gehen somit von nun an: der Beitrag für die Hilfe und Pflege zu Hause für beauftragte Dienste (7 582 129.–, Zahlen 2020), der Beitrag an den Spitex Verband Freiburg (2021 aufgelöst, ab 2022 an die Vereinigung Freiburger Altersheimen und Spitex) (192 500.–), die Übernahme der Pflegerestkosten von selbstständigen Pflegefachpersonen (758 563.–), die Übernahme der Pflegerestkosten von privaten Spitex-Diensten (512 608.–) sowie von ausserkantonalen privaten Spitex-Diensten (rund 7000.–) und schliesslich die MiGeL-Kosten von selbstständigen Pflegefachpersonen und privaten Spitex-Diensten (22 888.–). Da die Pflegerestkosten der selbstständigen Pflegefachpersonen ausschliesslich zulasten der Gemeinden gehen, erhält der Staat den aktuellen Anteil der Gemeinden nicht mehr (- 602 042.–). Die zusätzliche Nettobelastung für die Gemeinden beläuft sich somit auf CHF 8 473 646.–. Hinzu kommen ca. 0,15 VZÄ für die administrative Abwicklung der übertragenen Aufgaben, d. h. 18 000.–.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Finanzierung bestimmter spezialisierter Dienste und Organisationen mit Aufträgen des Kantons (z. B. Lungenliga, Diabetesfreiburg, Pro Senectute, Freiburger Rotes Kreuz und Alzheimer Freiburg) zu einem Gesamtbetrag von 632 918.– weiterhin zulasten des Staates geht. Die einzige Ausnahme betrifft den der Pro Senectute für Reinigungsleistungen in Privathaushalten gewährte Pauschalbetrag von 113 000.–, der an die Gemeinden übertragen wird. Dieser Betrag betrifft die Hilfe zu Hause, deren Zuständigkeit auf die Gemeinden übertragen wird.

### *Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien*

Die Aufhebung der Finanzierung des Betriebskostenüberschusses der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien zu 55% durch die Gemeinden wird einen Anstieg der Nettokosten in diesem Bereich von 83 180 355.– (Rechnung 2020) für den Staat ausmachen.

### *Betagte in Pflegeheimen*

Die Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung Staat-Gemeinden im Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen war besonders komplex. Die DETTEC-Reform fällt mit der Umsetzung der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen (EL) zusammen, die am 1. Januar 2021 mit einer Übergangsfrist von drei Jahren in Kraft getreten ist. Diese dürfte die Ausgaben der Kantone um 429 Millionen Franken (für den Kanton Freiburg zwischen 9 und 10 Millionen Franken) reduzieren. Durch die gleichzeitige Änderung der Finanzierung zwischen Staat und Gemeinden wirkt sich die DETTEC auf die erwarteten finanziellen Auswirkungen der Bundesreform aus. Um die im Rahmen der Aufgabenentflechtung Staat-Gemeinden zu berücksichtigenden Beträge zu ermitteln, wurde eine Simulation der zu erwartenden Auswirkungen der Bundesreform auf die von der DETTEC betroffenen Kostenstellen durchgeführt, gefolgt von einer erneuten Simulation, diesmal mit den Auswirkungen beider Reformen. Der in der Gesamtbilanz des 1. Pakets berücksichtigte Betrag (Erhöhung um 8 Millionen Franken zulasten des Staates) ist die Differenz zwischen diesen beiden Simulationen. In diesem Kontext war es daher nicht möglich, sich auf die Zahlen aus der Rechnung 2020 zu stützen, weshalb die Rechnung 2019 als Referenz für den gesamten Bereich beibehalten wurde. Mit der Verwendung der Zahlen von 2019 kann zudem verhindert werden, dass das finanzielle Gleichgewicht in diesem Bereich auf dem Jahr 2020 beruht, da dieses Jahr aufgrund von Covid-19 für die Pflegeheime speziell war.

Für die Schätzung der jeweiligen Beträge musste die KSWA zahlreiche Analysen und mehrere Simulationen vornehmen. Auf der Grundlage der damaligen tatsächlichen Situation



der Leistungsempfänger hat die KSVA somit mehrere Schätzungen der Auswirkungen der Bundesreform durchgeführt und anschliessend die Auswirkungen der DETTEC-Reform geschätzt. Da sowohl die Ergänzungsleistungen als auch der Beitrag an die Betreuungskosten von den Ressourcen der Beitragsempfänger abhängig sind, und dies auf unterschiedliche Weise aufgrund der verschiedenen Selbstbehalte, hängen die Auswirkungen der Reformen von der Situation des jeweiligen Empfängers ab. Für die DETTEC wurde davon ausgegangen, dass trotz individueller Schwankungen die Gesamtsituation im Laufe der Zeit unverändert bleiben würde. Diese Prämisse wurde anhand von zwei Simulationen, im März und dann im Dezember 2018, die keine grösseren Gesamtschwankungen zeigten, bestätigt.

Die Übertragung der Betreuungskosten auf die Gemeinden und die Übernahme der Pflegerestkosten durch den Staat wirken sich auf folgende Lasten aus:

#### > Pflegerestkosten

Die Pflegerestkosten werden derzeit gemeinsam vom Staat (45%) und den Gemeinden (55%) finanziert. Sie sind von der Reform der EL durch den Bund nicht betroffen. Vor der Anwendung der DETTEC übernahm der Staat 27 403 204.– (Rechnung 2019). Danach wird er 60 896 009.– Franken übernehmen. Dies entspricht einem Kostenanstieg für den Staat von 33 492 805.– Franken und einer entsprechenden Kostenreduzierung für die Gemeinden.

#### > Finanzierungskosten der Investitionen in Zusammenhang mit der Pflege

Gemäss den Schlussfolgerungen des Projekts Fiffine<sup>1</sup> und angesichts dessen, dass dieser Antrag den Schlussfolgerungen der DETTEC im Bereich der Kostenaufteilung bei der Pflege und der Betreuung entspricht, muss der Anteil der Finanzierungskosten der Investitionen in Zusammenhang mit der Pflege neu vom Staat im Rahmen der Pflegekosten übernommen werden. Dieser Betrag wird auf 2.– pro Tag in einem Pflegeheim geschätzt, was 2 030 000.– entspricht. Dieser Betrag wird derzeit ausschliesslich von den Gemeinden finanziert. Wie bereits erwähnt (1.4.2 oben), wurde eine Simulation einer «vor-DETTEC»-Situation durchgeführt, um die jeweiligen Anteile des Staates und der Gemeinden zu ermitteln, wenn diese Beträge nach dem aktuellen, für die Pflege reservierten Schlüssel finanziert worden wären (55% zulasten der Gemeinden, 45% zulasten des Staates).

#### > Beitrag an die Betreuungskosten

<sup>1</sup> Dieses Projekt wurde 2009 vom Präsidenten der Oberamt männerkonferenz initiiert mit dem Ziel, die Finanzierungs- und Investitionskosten der freiburgischen Pflegeheime in Übereinstimmung mit der Investitionsrechnung für Alters- und Pflegeheime KVG 2020 (CURAVIVA) zu vereinheitlichen und zu klären. Zu den Schlussfolgerungen dieses Projekts gehörte 2016 der Antrag, den Investitionsanteil in Zusammenhang mit den Pflegeleistungen nach KVG in die Pflegerestkosten zu übertragen. Dies führt zu einem Anstieg der Pflegerestkosten und zu einer Reduktion der von den Gemeinden zu tragenden Finanzierungskosten.

Wie die Pflegerestkosten wird auch der Beitrag an die Betreuungskosten gemeinsam vom Staat (45%) und den Gemeinden (55%) finanziert. Ein variabler Anteil der Betreuungskosten wird derzeit im Übrigen durch die Ergänzungsleistungen übernommen. Letztere sind auf 160.– pro Tag und Leistungsempfänger beschränkt. Diese 160.– umfassen die Beherbergungskosten (auch Pensionspreis genannt), den Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner an den Pflegekosten und einen Teil des Beitrags an die Betreuungskosten. Die Pflegerestkosten ganz dem Staat und die Betreuungskosten ganz den Gemeinden zu übertragen, setzt somit voraus, den für die Ergänzungsleistungen berücksichtigte maximalen Betrag zu reduzieren, so dass die Ergänzungsleistungen nur noch die Beherbergungskosten und den Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner an den Pflegekosten abdecken. Sämtliche Beträge in Zusammenhang mit den Betreuungskosten gehen von nun an zulasten der Gemeinden und werden vollumfänglich durch den Beitrag an die Betreuungskosten finanziert. Die Aufgabenentflechtung hat somit eine Umlagerung der Kosten der Ergänzungsleistungen hin zum Beitrag an die Betreuungskosten zur Folge, die in den finanziellen Auswirkungen und somit im Gleichgewicht des 1. Pakets berücksichtigt wird.

Die Reform der Ergänzungsleistungen auf Bundesebene wird einen starken Einfluss auf die Beteiligung an den Betreuungskosten haben. Aus diesem Grund war es unmöglich, die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung aufgrund der Staatsrechnung und der Rechnungen der Gemeinden zu berechnen, da diese die Situation vor der Reform widerspiegeln. Deshalb wurden 2019 Simulationen durchgeführt, um die voraussichtlichen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung auf die Finanzierung in diesem Bereich nach dem Inkrafttreten der Bundesreform zu bestimmen. Da diese Simulationen sehr komplex sind, weil für jede individuelle Situation die Auswirkungen der Reform angewendet werden müssen, wurde die Durchführung einer neuen Simulation 2020 als überflüssig betrachtet. Für die Berechnung wurden daher die Zahlen berücksichtigt, die von der KSVA für die Simulationen 2019 verwendet wurden. Würde die Aufteilung der Finanzierung beibehalten (45% der Beteiligung an den Betreuungskosten zulasten des Staates, 55% zulasten der Gemeinden), belief sich der Beitrag des Staates auf 25 900 000.–. Dieser Betrag wird also neu von den Gemeinden übernommen, die somit insgesamt 57 600 000.– aufwenden.

Die in diesem Projekt berücksichtigten Beträge beinhalten einen Beitrag an die Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner des ISRF (derzeit OKP-Betten, vom Staat beauftragt). Im Vorentwurf war die Schaffung dieses Beitrags vorgesehen, der vollständig von den Gemeinden finanziert werden sollte. Aufgrund einer Bemerkung des FGV wurde dieser Betrag auf der Grundlage einer Simulation der Einführung dieses Beitrags vor DETTEC revidiert. So wurde davon ausgegangen, dass der Staat vor der DETTEC 45% an diesen

Beitrag geleistet hätte. Diese Korrektur wird im finanziellen Gleichgewicht berücksichtigt (siehe 1.4.2 oben).

Der Staatsrat stellt fest, dass im Gegensatz zu den anderen Bereichen, wo sich die DETTEC auf eine einfache Lastenverschiebung zwischen Staat und Gemeinden beschränkt, die Reform der Aufgabenverteilung hier finanzielle Folgen für die Leistungsempfänger hat. Durch die Senkung des für die Ergänzungsleistungen berücksichtigten maximalen Betrags reduziert die Aufgabenentflechtung die Beträge, die den Empfängern dafür überwiesen werden. Diese sollten jedoch im Rahmen der Beteiligung an den Betreuungskosten neue Beträge für die Betreuung erhalten, die bis anhin durch die Ergänzungsleistungen finanziert wurden. Die Voraussetzungen für den Erhalt von Ergänzungsleistungen und für die Beteiligung an den Betreuungskosten sind jedoch nicht die gleichen, insbesondere was den berücksichtigten Vermögensfreibetrag betrifft (1.5.6 oben). Die Nettobilanz für jeden Empfänger hängt von seiner individuellen Situation ab. Es ist daher wahrscheinlich, dass diese Variante zu einer Änderung der Aufteilung der Finanzierung zwischen den öffentlich-rechtlichen Einheiten (Staat und Gemeinden)

und den Leistungsempfängern führt. Die Nettobilanz für die Leistungsempfänger ist jedoch aufgrund der Kumulierung der Auswirkungen der Bundesreform und der Aufgabenentflechtung nicht abschätzbar. Ein genereller Rückgang der öffentlichen Beiträge wird erwartet, muss aber im Nachhinein bestätigt werden.

- > Verwaltungskosten der Berechnung der Beiträge an die Betreuungskosten

Die Verwaltungskosten der KSVA für die Berechnung der Beiträge an die Betreuungskosten und den entsprechenden Entscheid betragen 393 030.– (Rechnung 2020) zulasten des Staates. Diese Belastung wird auf die Gemeinden übertragen, die nun allein für die Finanzierung der Betreuungskosten aufkommen.

Zu beachten ist, dass die Verwaltungskosten der KSVA (393 030.– im Jahr 2020) für die Gemeinden aufgrund der zusätzlichen Aufgaben, die der KSVA übertragen werden, nämlich die Auszahlung des Beitrags und die Rückerstattungsverfahren, höher ausfallen werden.

## Übersicht

	Vor DETTEC <i>(kursiv: Simulation einer vor-DETTEC-Situation für Fiffine und ISRF)</i>		Nach DETTEC		Zusätzliche Nettobelastung für den Staat
	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden	
Pflegerestkosten	27 403 204	33 492 805	60 896 009	0	33 492 805
Finanzierungskosten (einschl. KVG-Pflege – Fiffine)	913 500	21 986 500	2 030 000	20 870 000	1 116 500
Beitrag an die Betreuungskosten	25 900 000	31 700 000	0	57 600 000	- 25 900 000
Beitrag an die Betreuung für das ISRF	309 940	378 815	0	688 755	-309 940
Verwaltungskosten Beiträge an die Betreuungskosten	393 030	0	0	393 030	-393 030
<b>Total</b>	<b>54 919 674</b>	<b>87 558 120</b>	<b>62 926 009</b>	<b>79 551 785</b>	<b>8 006 335</b>

Sämtliche oben aufgeführte Beträge basieren auf Schätzungen und punktuellen Simulationen, und ganz allgemein auf Annahmen, die es im Laufe der Zeit zu überprüfen gilt. Da auf das Inkrafttreten der Reform der Ergänzungsleistungen auf Bundesebene eine Übergangsfrist von drei Jahren folgt, müssen ihre tatsächlichen Auswirkungen über mehrere Jahre analysiert werden. Die umfassende Neubewertung des finanziellen Gleichgewichts der Aufgabenentflechtung (1.6.4 unten) wird für diesen Bereich besonders wichtig sein, da er es ermöglicht, bestimmte Ausgangsannahmen zu überprüfen und allenfalls zu korrigieren, um das finanzielle Gleichgewicht des 1. Pakets auf der Grundlage von konsolidierten Zahlen zu optimieren.

### 1.6.3. Gleichgewicht des 1. Pakets

Wie bereits erwähnt, wurde die Notwendigkeit, nach Abschluss des 1. DETTEC-Pakets ein finanzielles Gleichgewicht zwischen Staat und Gemeinden zu erreichen, schon seit Projektbeginn bestätigt. Es ging in erster Linie darum, eine Analyse der Bereiche ohne Tabus zu gewährleisten und gleichzeitig den Partnern des Projekts – Staat und Gemeinden – zu garantieren, dass die Aufgabenentflechtung auf finanzieller Ebene ein neutrales Unterfangen ist. Nach der Analyse der für das 1. Paket ausgewählten Bereiche und derer allgemeinen finanziellen Auswirkungen untersuchte der CoPil die verschiedenen Möglichkeiten, um einen solchen Ausgleich zu erreichen. Jeder der aufgezählten Mechanismen (1.6.1) wurde in Erwägung gezogen. Angesichts der umfangreichen Zunahme der Aufwendungen des Staates in der ersten Bilanz (76,35 Millionen Franken jährlich), wurde die Option einer einmaligen Zahlung rasch wieder verworfen.

Die Kompensation durch die Übertragung anderer Aufgaben auf die Gemeinden zum einzigen Zweck des finanziellen Gleichgewichts schien auch nicht mit den Grundsätzen der DETTEC kompatibel zu sein. Es blieben daher die Option der Steuerbelastungsverschiebung und die Änderung der Finanzierungsanteile in bestimmten Bereichen. Eine rasche Abschätzung der Auswirkungen einer Steuerbelastungsverschiebung ergab, dass die Kompensation von rund 80 Millionen Franken jährlich einen Anstieg des kantonalen Steuerfusses um rund 7 Prozentpunkte zur Folge hätte. Der CoPil war der Ansicht, dass eine solche Verschiebung aus mehreren Gründen nicht zweckmässig wäre. Wenn man ausschliesslich die Steuereinnahmen betrachtet, so hat eine Steuerbelastungsverschiebung unterschiedliche Auswirkungen für die Gemeinden und für den Staat. Im Übrigen zeigt die Erfahrung, dass nach einer Steuerbelastungsverschiebung tendenziell eine progressive Rückkehr zu einem Steuerfuss von 100 Punkten, der als «normal» betrachtet wird, erfolgt, was somit tendenziell zu einer Beschränkung der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel und zu einschränkenden Massnahmen in anderen Aufgabenbereichen führen kann.

Der CoPil hielt es daher für notwendig, ein finanzielles Gleichgewicht des 1. Pakets durch die Änderung der Finanzierungsanteile zwischen Staat und Gemeinden in bestimmten Bereichen vorzuschlagen. Dazu konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Hauptfinanzströme zwischen dem Staat und den Gemeinden:

Für die Finanzströme von den Gemeinden zum Staat:

- > Unterricht und Ausbildung (Finanzstrom der Gemeinden zugunsten des Staates von rund 215 Millionen Franken jährlich);
- > Sozialwesen (Finanzstrom der Gemeinden zugunsten des Staates von rund 140 Millionen Franken jährlich).

Diese beiden Bereiche machen allein über 90% der Finanzströme zugunsten des Staates aus.

Für die Finanzströme vom Staat zu den Gemeinden:

- > Finanzen und Steuern (Finanzstrom des Staates zugunsten der Gemeinden von rund 55 Millionen Franken jährlich);
- > Transport und Kommunikation (Finanzstrom des Staates zugunsten der Gemeinden von rund 12 Millionen Franken jährlich);
- > Sozialwesen (Finanzstrom des Staates zugunsten der Gemeinden von rund 20 Millionen Franken jährlich).

Diese drei Bereiche machen allein nahezu 80% der Finanzströme zugunsten der Gemeinden aus.

Der CoPil hat zuerst die geeigneten Kriterien festgelegt, um die Bereiche zu bestimmen, in denen nach einer finanziellen Kompensation gesucht werden könnte. Diese Bereiche sollten

- 1) nicht Gegenstand einer DETTEC-Analyse im Rahmen des 1. Pakets sein, damit die Vorschläge für eine neue Aufteilung des 1. Pakets nicht aus finanziellen Gründen zunichte gemacht würden,
- 2) unter den Gemeinden soweit möglich entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung verteilt sein. Wie es scheint, sind die vom 1. DETTEC-Paket betroffenen Aufwendungen hauptsächlich aufgrund der Bevölkerung auf die Gemeinden verteilt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien, wo der Gemeindeanteil (55%) im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl auf die Gemeinden verteilt ist (Art. 9 Abs. 2 SIPG), sowie für die Betagten in Pflegeheimen (Art. 17 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 4 SmLG), den hauptsächlich finanziellen Auswirkungen des 1. Pakets. Eine Kompensation durch die Änderung der Anteile in einem Bereich, in dem die Verteilung unter den Gemeinden auf einem anderen Kriterium basiert (zum Beispiel auf dem Bedarfsausgleich) hätte wesentliche Unterschiede zwischen den Gemeinden zur Folge, ausser ein neuer Kompensationsmechanismus wäre vorgesehen worden, der das 1. Paket aber noch komplexer gemacht hätte,
- 3) grosse jährliche Beträge umfassen, um nicht zahlreiche Anteile anpassen zu müssen. Dies hätte schlussendlich die Verflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden komplizierter gestaltet.

Der CoPil hat auf diese Weise zwei Bereiche identifiziert, die alle Kriterien erfüllten, nämlich:

- 1) die Finanzierung der Ergänzungsleistungen AHV/IV;
- 2) die Motorfahrzeugsteuer.

### *Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen*

Das Gesetz vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sieht vor, dass die Gemeinden 25% der EL übernehmen, im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung (Art. 15 Abs. 2). Seit 2008 sieht jedoch eine Übergangsbestimmung vor, dass der Staat 100% der Finanzierung der EL übernimmt (Art. 22). Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführt. Um die finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden zu kompensieren, war beschlossen worden, die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der EL während drei Jahren auszusetzen. Diese Regelung, die eigentlich 2010 hätte enden sollen, wurde jedoch ein erstes Mal bis 2015 verlängert, aufgrund der Unsicherheiten in Zusammenhang mit den neuen Gesetzgebungen über Menschen mit Behinderung und über Betagte (Senior+). Diese neuen Gesetzgebungen enthielten schliesslich keinen Grund, die Finanzierungsmodalitäten der EL AHV/IV zu ändern. Die Lancierung der

DETTEC bewog den Grossen Rat aber dazu, auf Antrag des Staatsrats die Übergangsregelung um weitere drei Jahre zu verlängern. Angesichts der Dauer der Arbeiten der DETTEC beschloss der Grosse Rat 2018 eine Verlängerung bis am 31. Dezember 2021. Im November 2021 beschloss der Grosse Rat schliesslich, diese Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten der DETTEC zu verlängern.

Es erschien daher aus mehreren Gründen besonders sinnvoll, einen Teil der finanziellen Auswirkungen des 1. DETTEC-Pakets durch eine Änderung der Finanzierungsanteile der Ergänzungsleistungen auszugleichen. Damit wird das Übergangsregime, das von der NFA übernommen und seitdem mehrfach verlängert wurde, beendet. Dieser Mechanismus wurde bereits in einem mit der Aufgabenentflechtung vergleichbaren Kontext, der NFA, eingesetzt, ohne dass es zu Problemen gekommen wäre. Zudem sind die von den Gemeinden zu tragenden Beträge im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt. Und schliesslich handelt es sich um beträchtliche Beträge (ca. 110 Millionen Franken im Jahr 2020, nach Abzug der Bundesbeiträge), sodass auf diesem Weg eine bedeutende Kompensation ins Auge gefasst werden kann.

Die Bundesreform, in Kombination mit der DETTEC, wird aber auch auf diesen letzten Punkt einen erheblichen Einfluss haben, indem sie die Höhe der ausbezahlten Ergänzungsleistungen reduziert. Gemäss den Simulationen der KSWA werden die EL nach der Reform auf Bundesebene folgende Beträge ausmachen:

Verwaltung der EL AHV	2 694 000.–
EL AHV	64 547 000.–
Bundesbeiträge für EL AHV	-25 405 200.–
Bundesbeiträge für die Verwaltung der EL AHV	-1 103 000.–
Verwaltung der EL IV	1 796 000.–
EL IV	56 750 000.–
Bundesbeiträge für EL IV	-23 436 000.–
Bundesbeiträge für die Verwaltung der EL IV	-657 000.–
<b>Total</b>	<b>75 185 800.–</b>

### Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger

Nach Artikel 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG; SGF 635.a.1) vergütet der Staat 20% der Steuern für Motorfahrzeuge und Anhänger den Gemeinden. Diese Vergütung beläuft sich für 2020 auf 21 597 235.–<sup>1</sup>. Dieser Bereich schien ebenfalls geeignet, die finanziellen Auswirkungen des 1. DETTEC-Pakets zu kompensieren, da er auch einer der wichtigsten Finanzströme zwischen Staat und Gemeinden ist. Die Verteilung auf die Gemeinden orientiert sich zwar nicht

<sup>1</sup> Hierbei handelt es sich um Nettobeträge, da sich die Gemeinden mit 553 776.– an den Kosten für die Erhebung der Fahrzeugsteuer beteiligen (bei einer Bruttoreückerstattung von 22 151 011.–).

an deren zivilrechtlicher Bevölkerung, liegt aber so nahe daran, dass im Rahmen der Gesamtbilanz des 1. Pakets keine grösseren Ungleichheiten zwischen den Gemeinden entstehen.

Zu beachten ist, dass sich die Senkung des Gemeindeanteils auch auf den interkommunalen Finanzausgleich auswirken würde, da das gesamte Steuerpotenzial, auf dessen Grundlage die Beträge des Ressourcenausgleichs berechnet werden, sinken würde. Die Senkung um 2% entspricht einem Rückgang des Steuerpotenzials um 0,17%, was eine Reduktion des Betrags des Ressourceninstruments um 55 000.– zur Folge hat. Da der kantonale Beitrag an das Bedarfsinstrument mit 50% dieses Betrags berechnet wird, würde der DETTEC-Ausgleich eine Reduktion von rund 27 500.– pro Jahr bedeuten.

Infolge der Bemerkungen des FGV und angesichts der Anpassungen der finanziellen Bilanz aufgrund der Abschlussarbeiten des 1. DETTEC-Pakets beschloss der Staatsrat jedoch, auf die Betätigung dieses Finanzmechanismus zu verzichten. Er ist der Ansicht, dass eine Änderung der Verteilung der Motorfahrzeugsteuer das System destabilisieren und die Akzeptanz des 1. DETTEC-Pakets insgesamt gefährden könnte, obwohl die auf dem Spiel stehenden Beträge angesichts der Ungewissheit über die Auswirkungen der Reform der Ergänzungsleistungen begrenzt sind.

### Finanzierung im Schulbereich

Der CoPil hat eine Änderung der Finanzierungsanteile im Schulbereich ausgeschlossen, obwohl dies der Bereich ist, der die grössten Finanzströme zwischen Staat und Gemeinden generiert. Dieser Bereich soll im Rahmen des 2. DETTEC-Pakets analysiert werden (1.8 unten). Es wäre nicht sinnvoll, die Verteilung der Mittel im 1. Paket zu ändern, weil diese in zwei oder drei Jahren im 2. Paket wieder geändert werden könnte. Ebenso hat der Staatsrat darauf verzichtet, im Rahmen des 1. DETTEC-Pakets eine Überprüfung des Finanzausgleichs zu erwägen, der bei der Verabschiedung des Schulgesetzes und des Parlamentsbeschlusses zum Verzicht auf das Steuerverschiebungsprojekt beschlossen wurde, was zu einem Malus des Staates von rund 20 Millionen Franken pro Jahr geführt hatte.

### Schlussfolgerung

Der Staatsrat schlägt daher vor, das 1. DETTEC-Paket auszugleichen, indem der Anteil der Finanzierung der Ergänzungsleistungen wie folgt geändert wird:

	Aktuelle Ausgaben des Staates	Vorgeschlagene Änderung	Finanzielle Auswirkungen für den Staat
Ergänzungsleistungen	75 185 800	100% zulasten der Gemeinden	-75 185 800

## Übersicht über das finanzielle Gleichgewicht des 1. DETTEC-Pakets

Bereich	Finanzielle Auswirkungen für den Staat (in Millionen Franken)	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (in Millionen Franken)
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	- 6,23	+ 6,23
Hilfe und Pflege zu Hause	- 8,60	+ 8,60
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	+ 83,18	- 83,18
Betagte in Pflegeheimen	+8,00	- 8,00
<b>Total 1. Paket</b>	<b>+76,35</b>	<b>-76,35</b>
Ergänzungsleistungen	-75,19	+75,19
<b>Total Kompensation</b>	<b>-75,19</b>	<b>+75,19</b>
<b>Nettoauswirkungen für den Staat</b>	<b>1,16</b>	<b>-1,16</b>

Die Nettobilanz des 1. Pakets nach dem Ausgleich würde somit eine Kostensteigerung für den Staat von ca. 1,16 Millionen Franken pro Jahr darstellen. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass der Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts der DETTEC damit gewahrt ist, da es eine unvermeidliche Fehlerquote gibt, insbesondere im Bereich der älteren Menschen und der Ergänzungsleistungen, der durch die eidgenössische Reform der Ergänzungsleistungen stark betroffen sein wird. Die Bewertung des Gleichgewichts wird es gegebenenfalls ermöglichen, sich einem feineren Gleichgewicht anzunähern und so die vom Staat im Rahmen des vorliegenden Projekts gewährte Zunahme der Aufwendungen zu resorbieren.

Der Staatsrat möchte jedoch daran erinnern, dass die Gewährleistung eines finanziellen Gleichgewichts bei der Übertragung von Aufgaben und Lasten vom Staat auf die Gemeinden oder von den Gemeinden auf den Staat ein wichtiges Element ist, um langfristig eine harmonische Zusammenarbeit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang erinnert er daran, dass die vom Parlament bei der jüngsten Behandlung des Mobilitätsgesetzes vorgeschlagenen Anpassungen zu einer Lastenverschiebung von den Gemeinden zum Staat in Höhe von fast 6 Millionen Franken pro Jahr geführt haben. Einige Jahre zuvor war es eine Verschiebung von rund 20 Millionen Franken, die im Rahmen der Prüfung des Schulgesetzes beschlossen wurde.

### 1.6.4. Voraussichtliche Kostenentwicklung und Neubewertung des DETTEC-Ausgleichs

Der Staatsrat stellt fest, dass das oben erreichte Gleichgewicht im Laufe der Zeit wahrscheinlich schwanken wird. Angesichts der Beträge, um die es geht, könnten kleine Abweichungen in einem Bereich schliesslich zu einem grösseren Ungleichgewicht führen und einen der Partner, Staat oder Gemeinden, benachteiligen. Allerdings ist es zum jetzigen Zeitpunkt besonders schwierig, die Entwicklung der von der

Aufgabenentflechtung betroffenen Bereiche abzuschätzen, da viele Faktoren eine Rolle spielen. Insbesondere wird in den kommenden Jahren zu prüfen sein, ob sich die Annahmen, die zur Bewertung der finanziellen Auswirkungen der Bundesreform der Ergänzungsleistungen verwendet wurden, mit der Zeit bestätigen. Darüber hinaus sind eine Reihe kleinerer sektoraler Reformen in bestimmten, von der DETTEC betroffenen Bereichen vorgesehen. Dazu gehören:

- > Die MiGeL-Kosten (B- und C-Liste) werden von den Versicherern ab dem 1. Oktober 2021 bzw. 1. Oktober 2022 von den Pflegekosten abgezogen.
- > eHealth-Kosten könnten die Pflegekosten erhöhen.
- > Das Projekt NFA II des Bundes könnte dazu führen, dass der Bund die Finanzierung der Ergänzungsleistungen übernimmt.
- > Mit der bevorstehenden Einführung der einheitlichen Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen (EFAS) wird die bisherige Finanzierung von Pflegeleistungen durch eine Finanzierung aller ambulanten und stationären Leistungen nach einem festen Schlüssel ersetzt. Die Höhe des kantonalen Beitrags hängt von dem Finanzierungssystem ab, für das sich die eidgenössischen Räte letztlich entscheiden, doch die finanziellen Auswirkungen werden weitreichend sein.
- > ...

Die vom 1. DETTEC-Paket betroffenen Bereiche sollten sich auch unabhängig von Reformen entwickeln, die sie betreffen könnten. Auch diese Entwicklung ist extrem schwer vorhersehbar. Ausgehend von den angenommenen Wachstumsraten zwischen dem Voranschlag 2021 und dem Finanzplan für die Jahre 2022 und 2023 kann man sich jedoch bis 2025 folgende Trends vorstellen:

Bereich	Jährlicher Anstieg der Ausgaben
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	2,6 <sup>1</sup>
Hilfe und Pflege zu Hause	7,3 <sup>2</sup>
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	3,0 <sup>2</sup>
Betagte in Pflegeheimen	4,8 <sup>3</sup>
Ergänzungsleistungen	2,1 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 2021 (Voranschlag) und 2023 (Finanzplan)

<sup>2</sup> Hierbei handelt es sich um Nettobeträge, da sich die Gemeinden mit 553 776.– an den Kosten für die Erhebung der Fahrzeugsteuer beteiligen (bei einer Bruttoreückerstattung von 22 151 011.–).

<sup>3</sup> Durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 2017 und 2019 (Rechnung)

Bereich	Finanzielle Auswirkungen für den Staat (in Millionen Franken)	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (in Millionen Franken)
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	- 7,04	+ 7,04
Hilfe und Pflege zu Hause	-11,74	+11,74
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	+ 95,66	- 95,66
Betagte in Pflegeheimen	+9,92	- 9,92
<b>Total 1. Paket</b>	<b>+86,80</b>	<b>-86,80</b>
Ergänzungsleistungen	-83,08	+83,08
<b>Total Kompensation</b>	<b>-83,08</b>	<b>+83,08</b>
<b>Nettoauswirkungen für den Staat</b>	<b>3,72</b>	<b>-3,72</b>

Unter sonst gleichen Bedingungen könnte die Belastung für den Staat also bis 2025 um rund 4 Millionen Franken steigen. Angesichts dieser Unsicherheiten, die für ein Projekt mit dem Umfang der Aufgabenentflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden unausweichlich sind, hält es der Staatsrat für notwendig, nach einigen Jahren eine umfassende Neubewertung des finanziellen Gleichgewichts des 1. DETTEC-Pakets vorzunehmen. Gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden muss geprüft werden, ob sich die Annahmen, die zur Berechnung des Ausgleichs des 1. Pakets herangezogen wurden, verifiziert haben. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass diese Evaluierung frühestens durchgeführt werden sollte, wenn die Auswirkungen der Bundesreform voll zum Tragen gekommen sind, d. h. ab 2025, wenn die Rechnung 2024 bekannt ist, dem ersten Jahr nach der für die Reform vorgesehenen Übergangszeit.

Auf Antrag des FGV verankerte der Staatsrat den Grundsatz der Evaluierung und der möglichen Neujustierung explizit in der Gesetzgebung und orientierte sich dabei an den gleichwertigen Bestimmungen im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013–2016 (SSM), die ebenfalls einen solchen Mechanismus vorsahen. Diese Bestimmungen wurden im Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinter-

Basierend auf diesen jährlichen Wachstumsraten lässt sich also aus der am Ende des vorherigen Abschnitts dargestellten aktuellen Übersicht das Ergebnis des finanziellen Gleichgewichts im Jahr 2025 hochrechnen:

lassenen- und Invalidenversicherung aufgenommen, um im Falle eines Ungleichgewichts eine Anpassung der Finanzierungsaufteilung vorzusehen.

Die ersten Evaluierungen werden im Herbst 2025 auf der Grundlage der Rechnung 2024 durchgeführt. Ein Bericht wird Ende 2026 vorgelegt, um die Zahlen aus den Rechnungen von zwei vollen Jahren der DETTEC zu berücksichtigen.

Es sei darauf hingewiesen, dass sich diese Evaluation nur auf die Annahmen beziehen wird, auf die sich das finanzielle Gleichgewicht stützt. Ihr Ziel ist es nicht, «exogene» Entwicklungen in den betroffenen Bereichen auszugleichen, die beispielsweise durch die demografische Entwicklung oder durch gesetzliche Reformen, insbesondere auf Bundesebene, hervorgerufen werden. Die DETTEC zielt auf eine Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierung ab, damit jedes Gemeinwesen die Folgekosten der Bereiche, für die es verantwortlich ist, auf transparente Weise trägt, auch wenn diese Bereiche eine steigende oder fallende Kostenentwicklung aufweisen.

Besondere Aufmerksamkeit kommt zudem den möglichen finanziellen Auswirkungen der DETTEC auf die Endbegünstigten der betroffenen Leistungen zu. Damit soll sichergestellt

werden, dass die Reform nicht zu einem allgemeinen Rückzug der Gemeinwesen auf Kosten der Bevölkerung geführt hat. In diesem Rahmen werden insbesondere die Auswirkungen der Übertragung des kantonalen Beitrags zur Senkung der von den Eltern zu tragenden Kosten für die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen an die Gemeinden analysiert, d. h. die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Übertragung des Betrags von 83,7<sup>1</sup> Rappen pro Betreuungsstunde, der zu den kommunalen Beiträgen hinzukommt.

## 1.7. Inkrafttreten des 1. DETTEC-Pakets

Die Umsetzung des 1. DETTEC-Pakets erfordert in mehreren Bereichen keine komplexen Massnahmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien, wo durch die DETTEC nur der Finanzierungsanteil zwischen dem Staat und den Gemeinden geändert wird. Anders ist es hingegen in anderen Bereichen, beispielsweise bei betagten Menschen in Pflegeheimen, bei der Hilfe und Pflege zu Hause und insbesondere im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen. Insbesondere müssen die Gemeinden, die Gesundheitsnetze bzw. der FGV in der Lage sein, die notwendige Organisation und die Mittel zu erhalten, die sie für die Erfüllung ihrer neuen Aufgaben benötigen. Es erscheint daher notwendig, ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2024 vorzusehen. Das Szenario eines gestaffelten Inkrafttretens wurde schliesslich nicht beibehalten, da es zu komplex war. Dieser Zeitplan hat zur Folge, dass die Übergangsfinanzierung der Ergänzungsleistungen (1.6.3 oben) bis zum Inkrafttreten der DETTEC und der neuen Aufteilung noch einmal verlängert werden muss.

## 1.8. 2. Paket der DETTEC

### 1.8.1. Grundsätze

Die Fortsetzung der Entflechtung nach einem ersten Paket wurde seit dem Beginn des Projekts in Betracht gezogen. Dabei wurde berücksichtigt, dass die DETTEC gestartet wurde, als die Gesamtrevision des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG; SGF 411.0.1) in der Schlussphase war, und dass es nicht als sinnvoll erachtet wurde, die soeben ausgearbeitete Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung infrage zu stellen. Im Übrigen sind mehrere Bereiche zur Analyse vorgeschlagen worden, doch der CoPil war der Ansicht, dass eine präzise Erfassung der Themen eines zweiten Pakets vor dem Abschluss des ersten Pakets verfrüht wäre. Am Ende seiner Arbeit hielt es der CoPil auf Antrag der Vertreter des FGV dennoch für angebracht, in die Botschaft an den Grossen Rat

zum 1. Paket eine genaue Bestandsaufnahme der zu behandelnden Schulbereiche sowie einen Zeitplan für das zweite Paket aufzunehmen. Dieser Antrag wurde vom Direktor der EKSD begrüsst, der an die letzten Treffen des CoPil eingeladen wurde und bei dieser Gelegenheit seine Absicht bekräftigen konnte, rasch in diese Richtung voranzuschreiten, da mehrere Themenbereiche in Bezug auf die Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung infrage gestellt wurden, namentlich anhand von parlamentarischen Vorstössen.

### 1.8.2. Erste Bestandsaufnahme der Bereiche des 2. Pakets

Im Rahmen des anstehenden zweiten Pakets und auf der Grundlage der Stellungnahme der EKSD erwägt der Staatsrat in dieser Phase die folgenden Bereiche zur Analyse vorzulegen:

#### *Aufteilung der «gemeinsamen Schulkosten» der obligatorischen Schule*

Das Schulgesetz legt fest, dass die Gemeinden sämtliche Kosten tragen, die mit dem Betrieb der obligatorischen Schule (Primarschule und Orientierungsschule, d. h. HarmoS-Jahre 1 bis 11) verbunden sind, mit Ausnahme der «gemeinsamen Schulkosten», die zu 50% von den Gemeinden und zu 50% vom Kanton übernommen werden und in den Artikeln 67 SchG (Primarschule) und 72 SchG (Orientierungsschule) aufgeführt sind. Es handelt sich im Wesentlichen um die Lohnkosten der Lehrpersonen und des sozialpädagogischen Personals (einschliesslich für Sozialarbeit im schulischen Rahmen), die Kosten der Massnahmen zur Förderung der Frühpensionierung dieser beiden Personalkategorien, Fahrkostenentschädigungen der Lehrpersonen und des mobilen sozialpädagogischen Personals, Kosten für Relaisklassen (Lohn- und Betriebskosten), Kosten bei Einschulung in einem anderen Kanton, Kosten für Kinder von Asylsuchenden (für die Primarschule), Vergütung des Religionsunterrichts (für die Orientierungsschule).

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da der Kanton die Anstellungsbehörde für die Lehrpersonen und das sozialpädagogische Personal ist.

Der Staatsrat schlägt im Übrigen vor, in dieser Analyse weitere Kosten in Zusammenhang mit dem Schulbetrieb (Art. 41 und 57 SchG) einzubeziehen, beispielsweise die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler, Schüleraustausche, Dolmetscherkosten, Kopier- und Druckkosten und Urheberrechte. Weitere Kosten (administratives und technisches Personal, Informatikmaterial) werden weiter unten in den spezifischen Themen behandelt.

<sup>1</sup> Diese Zahl wurde im Rahmen der Abschlussarbeiten zu dieser Botschaft auf Wunsch des FGV revidiert. Im Vorentwurf war nämlich ein gerundeter Betrag von 85 Rappen angegeben.

### *Aufteilung der Kosten für die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste während der obligatorischen Schulzeit*

Nach Artikel 65 des Schulgesetzes tragen die Gemeinden die Kosten der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Massnahmen, unter Vorbehalt allfälliger Leistungen Dritter, und der Staat gewährt den Gemeinden einen Beitrag von 50% an ihre Kosten für die ordentliche Erfüllung der im Gesetz festgelegten Aufgaben.

### *Aufteilung der Kosten für die Sonderpädagogik*

Das Gesetz über die Sonderpädagogik sieht vor, dass der Staat und die Gemeinden das vom Staat zugelassene Betriebsdefizit der anerkannten sonderpädagogischen Einrichtungen übernehmen, und zwar zu 45% vom Staat und zu 55% von den Gemeinden (Art. 37 SPG, SGF 411.5.1). Das Gleiche gilt für weitere Leistungen wie die heilpädagogische Früherziehung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen der Logopädie und der Psychomotorik, Kosten von ausserkantonalen Leistungsanbietern (Art. 38–39 SPG) und Assistenzpersonen im Schulbereich (Art. 32).

### *Aufteilung der Lohnkosten des administrativen und technischen Personals an der obligatorischen Schule*

Die Sekretariate der Primarschul- und Orientierungsschuldirektionen, ganz generell das administrative Personal dieser Schulen sowie das technische Personal werden von den Gemeinden eingestellt und finanziert (Art. 57 SchG).

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da die Schulsekretariate von der Schuldirektion weisungsabhängig sind, die zu 100% vom Kanton angestellt und finanziert wird.

Das mit der Dokumentation und der Administration beauftragte Personal der regionalen Berufsinformationszentren und Berufsberatungsstellen wird von den Gemeinden finanziert (Art. 19 des Gesetzes über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, SGF 413.1.1), während die Lohnkosten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA), der Studienberatungsstelle, des Berufsinformationszentrums und der Berufsberatungsstelle für Erwachsene sowie der Beraterinnen und Berater der regionalen Berufsberatungsstellen zulasten des Staates gehen (Art. 18). Die Fahrkostenentschädigung der Beraterinnen und Berater wird wiederum von den Gemeinden übernommen.

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da das gesamte Personal hierarchisch dem BEA und damit dem Kanton unterstellt ist.

### *Aufteilung der Kosten für Informatikausrüstung*

Die Kosten für die dem Lehrpersonal und den Schuldirektionen der obligatorischen Schulen zur Verfügung gestellte IT-Hardware, inklusive Internet, Lizenzen und oft auch individuelle portable Hardware, wird von den Gemeinden finanziert (Art. 57 SchG).

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da der Kanton die Anstellungsbehörde für die Lehrpersonen und die Schuldirektionen ist.

Die den Schülern der obligatorischen Schule zur Verfügung gestellte Informatikausrüstung wird von den Gemeinden finanziert (Art. 57 SchG). Die vom Grossen Rat am 15. September 2020 angenommene Motion 2019-GC-139 Perler Urs/Bürdel Daniel verlangt, dass der Kanton die individuelle Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschule finanziert. Die Anfrage 2020-CE-129 Schwaller-Merkle Esther/Julmy Markus fordert ihrerseits, dass dieses Prinzip der kantonalen Finanzierung auf die Primarschulen ausgedehnt wird. Der Staatsrat nimmt die Arbeiten vor, die sich aufgrund der Annahme der Motion ergeben; Diese werden direkte Auswirkungen auf die laufenden Arbeiten der Aufgabenentflechtung haben.

Schliesslich sollten in diesem Kontext auch die mit der Bereitstellung dieser Ausrüstung zusammenhängende technische Unterstützung und Schulung des Lehrpersonals sowie die Kosten bei allfälligen Sammelanschaffungen berücksichtigt werden.

### *Aufteilung der Kosten für Schulräume und Ausrüstung der obligatorischen Schule, inklusive der Berufsberatung und Erwachsenenbildung sowie der schulpсихologischen Dienste, Logopädie und Psychomotorik*

Die Gemeinden tragen alle diese Kosten, unter Vorbehalt der im Gesetz über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.4) vorgesehenen Beiträge, die in die Zuständigkeit der RUBD fallen.

#### **1.8.3. Zeitplan für das 2. Paket**

Die Ausarbeitung des 1. Pakets der DETTEC hat sich erheblich in die Länge gezogen. Es musste eine allgemeine Methodik eingeführt sowie sehr wichtige Arbeiten zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen in bestimmten Bereichen durchgeführt werden, insbesondere für betagte Menschen in Pflegeheimen. Diese lange Dauer war nachteilig für das Projekt, weil mit dem Beginn einer neuen Gemeindelegislatur sowie dem Wechsel an der Spitze der ILFD auch die Zusammensetzung des CoPil geändert wurde. Darüber hinaus waren umfangreiche Aktualisierungsarbeiten notwendig,



um ein über mehrere Jahre entwickeltes Paket kohärent zu machen und um exogene Entwicklungen in bestimmten Bereichen zu berücksichtigen. Besonders spürbar ist dies im Bereich Betagte in Pflegeheimen, in dem die DETTEC der Entwicklung der eidgenössischen Ergänzungsleistungsreform und anschliessend deren Umsetzungsbestimmungen Rechnung tragen musste. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass das zweite DETTEC-Paket auf diesen ersten Erfahrungen aufbauen kann, um noch in der ersten Hälfte der laufenden Gemeindelegislatur Ergebnisse zu erzielen, damit die im Prozess eingebundenen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter diesen bis zum parlamentarischen Abschluss begleiten können.

Der Staatsrat stellt übrigens fest, dass schon mehrere weitere Themen vom FGV anlässlich verschiedener Gesetzgebungsvorhaben und auch von der Oberamtmännerkonferenz vorgeschlagen worden sind. Es muss ein angemessener Zeitraum für die entsprechende Analyse gefunden und darauf hingearbeitet werden, innert nützlicher Frist kohärente Pakete vorzuschlagen.

## **2. Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen**

### **2.1. Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG)**

#### *Im Allgemeinen*

Die meisten Änderungsvorschläge ergeben sich direkt aus einer neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. So sind die neuen Formulierungen grundsätzlich eine direkte und logische Folge der neuen Zuständigkeiten der Gemeindeverbände im Sinne von Artikel 11 SmLG (Verband oder Gesundheitsnetz) in Zusammenhang mit der im 1. Kapitel dieses Berichts beschriebenen Aufgabenentflechtung. Jeder Verband übt seine neuen Kompetenzen individuell aus. Um die Gleichbehandlung im gesamten Kanton bestmöglich zu gewährleisten und die bezirksübergreifende Leistungserbringung zu erleichtern, können sie sich selbstverständlich untereinander koordinieren, um die Regeln und Praktiken zu harmonisieren. Es kommen aber auch noch einige weitere Änderungen hinzu.

Die GSD überwacht weiterhin die Qualität der Leistungen gemäss Artikel 22 SmLG, der unverändert bleibt. Diese Bestimmung bekräftigt und ergänzt die allgemeine Zuständigkeit der GSD für die Überwachung der Tätigkeiten der Gesundheitsfachpersonen und Institutionen des Gesundheitswesens gemäss Gesundheitsgesetz (GesG), insbesondere Artikel 97 und 104. Es sei darauf hingewiesen, dass die Förderung der Qualität der Leistungen auch auf nationaler Ebene durch eine am 19. Juni 2020 verabschiedete Änderung des KVG verstärkt wird, die Qualitätsanforderungen im Rahmen der Zulassung zur Berufsausübung zulasten

der obligatorischen Krankenversicherung einführt. Darüber hinaus liegt es auch im Interesse jedes Verbands, die interne Qualitätskontrolle der von ihm betriebenen oder beauftragten Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause zu gewährleisten.

Schliesslich wird in diesem Bericht in Anlehnung an die bundesrechtliche Terminologie (Art. 51 KVV) der Begriff «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» (Spitex-Organisationen) zur Bezeichnung der im Kanton Freiburg gemeinhin als «Spitex-Dienste» bezeichneten Leistungserbringenden verwendet.

#### **Art. 6**

Gegenwärtig wird der Katalog der Hilfeleistungen vom Staatsrat erstellt. Da für diese Aufgabe künftig die einzelnen Verbände zuständig sind, wird Absatz 2 dementsprechend geändert.

#### **Art. 7**

Absatz 1 wird umformuliert (redaktionelle Präzisierung) und Absatz 2 aufgehoben, da die von den Verbänden beauftragen oder betriebenen Spitex-Organisationen nicht mehr vom Staat subventioniert werden. Der Staat kann aber weiterhin spezialisierte Pflegeorganisationen für den Einsatz im ganzen Kanton beauftragen (Abs. 3; siehe unten Kommentar zu Artikel 1 Abs. 1 Bst. b Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung). Hingegen wird der Staat keine spezifischen Aufträge mehr an Dachorgane im Pflegebereich vergeben, wie dies bis anhin noch beim mit der Koordination und Statistik beauftragten Dachverband der Spitex-Organisationen der Fall war. Folglich wird der 2. Satz von Absatz 3 aufgehoben.

#### **Art. 8**

Absatz 2 wird neu formuliert. Mit dieser terminologischen Präzisierung können die Kategorien der sozialmedizinischen Leistungen, die in Pflegeheimen erbracht werden, verbessert und geklärt werden. Diese umfassen Aufnahmen für Langzeitaufenthalte (Bst. a), Aufnahmen für Kurzaufenthalte (Bst. b) und andere Aufnahmen, z. B. Aufnahmen tagsüber, Aufnahmen nachtsüber sowie Aufnahmen zur Entlastung oder in Notfällen (Bst. c). Diese Änderung steht nicht im Zusammenhang mit den DETTEC-Arbeiten, ermöglicht aber eine Präzisierung der aktuellen Gesetzgebung und eine bessere Differenzierung der Betreuungsarten und ihrer Finanzierung.

Gemäss der im Kanton Bern erfolgten Rechtsprechung, die schweizweit Schule gemacht hat<sup>1</sup>, und den von den verschie-

<sup>1</sup> Urteil des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten des Kantons Bern 200 14903 vom 20. November 2015.

denen Krankenversicherern mit den Dachverbänden abgeschlossenen Vereinbarungen im Bereich Pflege und Hilfe zu Hause können zudem hausintern angebotene ambulante Pflegeleistungen in Wohnstrukturen mit Dienstleistungen (betreutes Wohnen), sogenannte «Inhouse-Spitex», mit Spitex-Pflegeleistungen gleichgesetzt werden und werden somit auch wie solche finanziert. Es gibt also keinen Grund mehr, an einer Sonderregelung für Wohnungen festzuhalten, die von einem gleichen Rechtsträger wie dem eines Pflegeheims betrieben werden. Die Aufhebung des hinfällig gewordenen Absatzes 3 steht nicht in Zusammenhang mit den Arbeiten zur DETTEC.

Schliesslich kann der Staat durch die GSD Leistungsaufträge erteilen, um spezifische Bedürfnisse zu erfüllen (Abs. 4). Dazu gehören insbesondere die derzeitigen Aufträge des Kantons (definiert in der Verordnung über die Liste der Pflegeheime des Kantons Freiburg). Dazu gehören z. B. besondere Leistungen im Zusammenhang mit der Alterspsychiatrie. Der Staat kann bei Bedarf auch Aufträge für bestimmte Leistungen erteilen, um beispielsweise die statistischen Aspekte im Bereich der Pflegeheime zu verbessern. Die betreffenden Leistungen können auch innerhalb der Kantonsverwaltung erbracht werden.

#### **Art. 12**

Da für die Restfinanzierung der Pflegeleistungen nach Artikel 25a Abs. 5 KVG der Spitex-Organisationen und der Pflegefachpersonen neu die Verbände zuständig sind (s. Kommentar zu Art. 1 Abs. 2 Entwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung), haben diese auch die auf ihrem Gebiet zum Einsatz kommenden Leistungserbringenden über diese Regelung zu informieren, insbesondere über die Fakturierungsmodalitäten (Abs. 1 Bst. c). Bis jetzt hat der Staatsrat den Spitex-Tarif festgelegt. Nach dem neuen Absatz 1 Bst. e1 sind dafür künftig die einzelnen Verbände zuständig. Da der Staat die von den Verbänden betriebenen oder beauftragten Spitex-Organisationen nicht mehr subventioniert, sind allein die Verbände für die Dotierung zuständig (Bst. g).

#### **Art. 14**

Um die Kohärenz des Gesetzes zu verbessern, wird Absatz 3 aufgehoben und inhaltlich in Artikel 15 Abs. 1b E-SmLG übernommen.

#### **Art. 14a**

Diese Bestimmung (insbesondere Abs. 1) führt die neue paritätische Kommission für die Kosten von Pflegeheimen (paritätische Kommission) ein. Diese ist administrativ der GSD zugewiesen. Sie wird sich aus 6 oder 8 Mitgliedern zusammensetzen, die zu gleichen Teilen den Staat und die Gemein-

den oder Gemeindeverbände (Abs. 2) vertreten. Der Vorsitz dieser Kommission wird von der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialvorsorgeamts und das Sekretariat von diesem Amt wahrgenommen.

#### **Art. 15**

Gegenwärtig übernehmen die Verbände die Kosten für die Hilfe zu Hause, die von den durch die Verbände beauftragten oder betriebenen Spitex-Organisationen geleistet wird, und der Staat subventioniert die Kosten des Personals für die Ausführung dieser Leistung zu 30% (Art. 16 SmLG). Da Artikel 16 SmLG nach der Logik der neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden aufgehoben wird, ist klarzustellen, dass diese Kosten künftig nur von den Verbänden getragen werden (Abs. 1a), unter Vorbehalt der Beteiligung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger gemäss dem von den Verbänden in Anwendung von Artikel 12 Abs. 1 Bst. e1 E-SmLG festgelegten Tarif.

Absatz 1b greift den Inhalt des bisherigen Artikels 14 Abs. 3 SmLG auf, der aufgehoben wird. Die Zuständigkeit für die Festlegung der Pflegekosten ist ab jetzt in Artikel 1 E-Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung geregelt.

Der Staat behält über den Staatsrat die Kompetenz, die Kosten für die Betreuung im Pflegeheim festzulegen (Abs. 1b). Die paritätische Kommission (vgl. Art. 14a E-SmLG) wird für eine Stellungnahme konsultiert. Als Betreuungskosten gelten die Personalkosten entsprechend der vom Staatsrat gemäss der Verordnung über die Ermittlung des Pflege- und Betreuungsbedarfs festgelegten Dotation an Betreuungspersonal und die weiteren Betreuungskosten (z. B. Beteiligung an den Ausbildungskosten, Art. 25 Abs. 1 SmLR).

Die Gemeindeverbände werden ihrerseits dafür verantwortlich sein, die Frage der Differenz zwischen dem festgelegten Betreuungspreis und den tatsächlichen Kosten der einzelnen Einrichtungen zu behandeln (Entscheidung, ob eine Schlussabrechnung vorgesehen werden soll oder nicht, ob diese auf der Ebene eines einzelnen oder aller Gesundheitsnetze angewendet werden soll usw.).

Der Staatsrat legt nach Stellungnahme der paritätischen Kommission auch die Beherbergungskosten fest, die für die Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden können (vgl. Art. 5<sup>quater</sup> Abs. 2 Bst. b und d Ausführungsverordnung zum Gesetz vom 16. November 1965 über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, abgeändert durch das Gesetz vom 11. November 1970). Die GSD bestimmt den kantonalen Durchschnitt der Investitionskosten (auch Finanzierungskosten genannt).

Absatz 2 hat keinen Nutzen mehr und wird daher aufgehoben. Künftig wird es Sache der Verbände sein zu bestimmen, wie sie die Ausbildungskosten für die von ihnen betriebenen oder beauftragten Spitex-Organisationen übernehmen wollen. Was die Pflegeheime betrifft, wird die Übernahme der Ausbildungskosten bei der Festlegung der Pflegekosten (Art. 1 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung) bzw. der Betreuungskosten (Art. 15 Abs. 1b E-SmLG) geregelt.

Absatz 4 führt aus, dass die Subventionierung der Betreuungskosten in den Pflegeheimen von den Gemeinden finanziert wird. In der Praxis wird der Staat die Mittel für die Zahlung des Beitrags an die Betreuungskosten vorstrecken und sich um die Erhebung der Beteiligung der Gemeinden kümmern (vgl. Kommentar zu Art. 20 Abs. 2 E-SmLG).

Die Absätze 5 und 6 erfordern keinen besonderen Kommentar.

### **Art. 16**

Die Aufhebung dieser Bestimmung erfordert keinen besonderen Kommentar.

### **Art. 17**

Die Überschrift und Absatz 1 dieses Artikels werden geändert, damit sie den terminologischen Präzisierungen in Artikel 8 Abs. 2 E-SmLG entsprechen.

Die Subventionierung der anderen Aufnahmearten in Pflegeheimen nach Artikel 8 Abs. 2 Bst. c (d. h. die Aufnahmen tagsüber, die Aufnahmen nachtsüber sowie Aufnahmen zur Entlastung oder in Notfällen) dient nicht der Finanzierung der Pflegekosten. Letztere sind im Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung geregelt und werden weiterhin vom Kanton finanziert.

Mit den Beiträgen für die anderen Aufnahmen, die als Pauschalen festgelegt sind, werden die Betreuungskosten für diese Aufnahmen finanziert. Diese Beiträge werden von den Gemeinden übernommen, für die Berechnungsmodalitäten dieser Pauschalen ist jedoch weiterhin der Staatsrat zuständig, auf Stellungnahme der paritätischen Kommission (Abs. 1 und 2).

### **Art. 20**

Beim Beitrag an die Betreuungskosten geht der Übergang von einer gemeinsamen Finanzierung hin zur ausschliesslichen Finanzierung durch die Gemeinden (Abs. 4) zudem mit einer Anpassung des Vorgehens für die Auszahlung des Beitrags an die Bezügerinnen und Bezüger einher (Abs. 2), die künftig von der KSVa nach dem Vorbild der Ergänzungsleistungen vorgenommen wird. Das Vorgehen wird stark vereinfacht. Die KSVa wird grundsätzlich sowohl die Ergänzungsleis-

tungen als auch den Beitrag an die Betreuungskosten direkt an die Bezügerinnen und Bezüger auszahlen. Diese Vereinfachung für die Bezügerinnen und Bezüger bedeutet, dass die Pflegeheime keine Teilzahlungen mehr vom Staat erhalten werden. Dies dürfte die Pflegeheime dazu veranlassen, bei der KSVa eine Drittauszahlung zu beantragen, ähnlich wie bei den Ergänzungsleistungen<sup>1</sup>. Mit dem Einverständnis der Bezügerin oder des Bezügers könnte in diesem Fall der Beitrag direkt an das betreffende Pflegeheim ausbezahlt und von der Rechnung der Bewohnerin oder des Bewohners abgezogen werden.

Absatz 2 sieht vor, dass der Staatsrat die notwendigen Ausführungsbestimmungen erlässt, insbesondere für die Organisation, den Erhalt und die Ausrichtung des Beitrags. Die im obigen Absatz erwähnten Bestimmungen zur Drittauszahlung werden somit im SmLR enthalten sein. Im Übrigen werden die Ausführungsbestimmungen unter anderem folgende Aspekte umfassen:

- > Die Tatsache, dass der Staat der KSVa die Mittel für die Zahlung des Beitrags an die Betreuungskosten vorstrecken und sich um die Erhebung der Gemeindeanteile kümmern wird. Das entspricht der Lösung, die für die EL gewählt wurde (siehe Kommentar zu Art. 14 und 15 E-Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung);
- > Einzelheiten über die Mitteilung, insbesondere wer den Entscheid bzw. eine Kopie davon erhält (vgl. Art. 33 Abs. 3 SmLR);
- > Die Form des Gesuchs, insbesondere ob ein elektronisches Gesuch möglich ist.

Zudem bleibt die KSVa wie bisher für die Berechnung des Anspruchs und die entsprechenden Entscheide zuständig (Abs. 2; vgl. Art. 33 SmLR). Die KSVa wird von den Gemeinden für alle ihre Arbeiten vollständig entschädigt (Abs. 4).

Schliesslich enthält Absatz 3a Verweise auf die geltende EL-Gesetzgebung in Bezug auf die Revision (Art. 23 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV [ELG], der seinerseits auf Art. 68 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung verweist) und die Auskunftspflicht (Art. 13 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung). Dies ermöglicht eine weitere Annäherung dieses Verfahrens an das EL-Verfahren und trägt somit zu seiner Vereinfachung bei.

So verweist Absatz 3a unter anderem auf Artikel 13 Abs. 2<sup>bis</sup> des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, der es der KSVa ermöglicht, für die Berechnung der EL auf die Daten der Kantonalen Steuerverwaltung zuzugreifen. Dieser Zugriff

<sup>1</sup> Informationsstelle AHV/IV, Drittauszahlung von Leistungen der AHV/IV/EO/EL/ÜL/FZ, Stand am 1. Januar 2022: <https://www.ahv-iv.ch/p/3.05.d>, abgerufen am 14.06.2022.

wird somit auf die Berechnung der Beiträge an die Betreuungskosten ausgeweitet. Dies bedeutet, dass die KSWA durch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung von Beiträgen an die Betreuungskosten über ein Abrufverfahren unter Wahrung des Datenschutzes auf die Daten der kantonalen Steuerbehörde zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen zugreifen kann, die für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erforderlich sind. Der Zugang zu diesen Daten ist wesentlich, um eine Bearbeitung innerhalb einer angemessenen Frist zu gewährleisten.

Die Übertragung einer neuen Aufgabe an die Ausgleichskasse bedarf noch der Genehmigung des Bundes (Art. 63 Abs. 4 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; siehe auch 3.6 unten).

### **Art. 21**

Die Gesundheitsplanung ist im GesG geregelt (vgl. Art. 6, 15 und 20 ff. GesG). Sie wird vom Staatsrat beschlossen. Nach Artikel 15 GesG wirkt die Kommission für Gesundheitsplanung bei der Ausarbeitung der Gesundheitsplanung mit. Diese Planung umfasst unter anderem die Planung der Langzeitpflege, die die Betreuung zu Hause und in Pflegeheimen einschliesst, aber auch die Planung im Spital- und präklinischen Bereich oder die Pflege im Bereich der psychischen Gesundheit. Letztere fallen nicht in den DETTEC-Bereich.

Da die DETTEC eine Übertragung bestimmter Zuständigkeiten in den Bereichen Pflegeheime und Hilfe und Pflege zu Hause an die Gemeinden vorsieht, werden diese über die kantonale Koordinationskommission in die Planung der Langzeitpflege einbezogen. So wird in Absatz 3 festgehalten, dass die kantonale Koordinationskommission unter anderem die Aufgabe haben wird, zur Planung der Langzeitpflege zuhanden der Direktion Stellung zu nehmen.

Durch das Hinzufügen des Begriffs «Koordinations-» in Absatz 2 (redaktionelle Präzisierung) soll eine Verwechslung mit der neuen paritätischen Kommission (Art. 14a E-SmLG) vermieden werden.

### **Art. 24**

Absatz 3a präzisiert die Rechtsmittel für Entscheide über Beiträge an die Betreuungskosten, die von der KSWA nach Artikel 20 Abs. 2 E-SmLG erlassen werden. Die Modalitäten entsprechen im Übrigen der derzeitigen Praxis (Art. 40 SmLR).

### **Art. 26**

Dieser Artikel wird aufgehoben, da er sich auf die Berechnung der Finanzierungskosten für das Jahr 2017 bezieht.

## **2.2. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung**

### **Art. 1**

Diese Bestimmung wurde komplett überarbeitet, um genau festzulegen, wie die Zuständigkeiten zwischen Staat und Gemeinden aufgeteilt werden. Der Staat behält die Kompetenz, die Kosten der Pflegeleistungen in Pflegeheimen festzulegen (Abs. 1 Bst. a). In diesen Pflegekosten sind die Personalkosten entsprechend der vom Staatsrat festgelegten Dotation enthalten und die weiteren, von der Direktion festgelegten Pflegekosten, wie die Beteiligung an den Ausbildungskosten oder an den Investitionskosten KVG (Art. 25 Abs. 1 SmLR).

Nach Absatz 1 Bst. b regelt der Staat auch weiterhin die Restfinanzierung der Pflegeleistungen bestimmter von ihm beauftragter spezialisierter Spitex-Organisationen (Art. 7 Abs. 3 E-SmLG). Dazu gehören etwa die Pflege von Personen mit Lungenerkrankungen oder Diabetes oder auch Einsätze für Personen, die Palliativpflege benötigen.

Absatz 2 legt die Zuständigkeit, ja sogar die Pflicht der Verbände fest, die Restfinanzierung der Pflege zu Hause für auf ihrem Gebiet wohnhafte Patientinnen und Patienten zu regeln.

Der Verband kann dazu insbesondere die Kosten für Pflegeleistungen für jede Kategorie von Leistungserbringenden, das heisst für die vom Verband beauftragten oder betriebenen Spitex-Organisationen, die privaten Spitex-Organisationen sowie die selbstständigen Pflegefachpersonen festlegen. Es steht ihm jedoch frei, die Restfinanzierung auf andere Weise zu regeln, insbesondere für die beauftragten oder betriebenen Spitex-Organisationen, beispielsweise über eine Gesamtsubventionierung inklusive Kosten für spezifische Leistungen wie Aufnahmepflicht, Notfalleinsätze nachts und am Wochenende usw.

In diesem Kontext muss sich der Verband auch um die Verhandlungen mit den jeweiligen Verbänden der Leistungserbringenden und eventuelle Beschwerden gegen die Festsetzung der Restkosten für Pflegeleistungen kümmern. Schliesslich legt er auch die Fakturierungsmodalitäten für die Pflegerestkosten fest und kontrolliert die Rechnungen.

Es ist zu beachten, dass es den Patientinnen und Patienten freisteht, die Dienste aller zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Kanton Freiburg zugelassenen Leistungserbringenden in Anspruch zu nehmen. Zudem muss der Verband auch die Restkosten für ausserhalb des Kantons erbrachte Pflegeleistungen an auf seinem Gebiet wohnhaften Personen übernehmen (beispielsweise bei vorübergehendem Aufenthalt), und zwar nach den für die ausserkantonalen Leistungserbringenden geltenden Regeln (Art. 25a Abs. 5, 4. Satz KVG).

Übrigens ist der hier im Bestreben um terminologische Übereinstimmung mit dem KVG verwendete Begriff «ambulant» gleichbedeutend mit dem im SmLG verwendeten Begriff «zu Hause».

### **Art. 2**

Die Änderungen des ersten Teils von Absatz 1 sind ausschliesslich redaktioneller Art.

Mit Aufhebung der Bezugnahme auf den «für die einzelnen Pflegestufen festgelegten» Beitrag der Krankenversicherer kann der Staatsrat den Pflegekostenbeitrag der im Heim untergebrachten Personen anpassen, insbesondere mit der Festsetzung eines gleichen Beitrags für mehrere Pflegestufen, wie dies bereits in verschiedenen Kantonen praktiziert wird. Diese Änderung steht nicht in Zusammenhang mit den Arbeiten der DETTEC.

Die Änderung von Absatz 2 erfordert keinen besonderen Kommentar.

### **Art. 3**

Gegenwärtig wird gemäss Artikel 3 Abs. 1 und Art. 4 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung weder von Patienten, die von einer beauftragten oder selbst betriebenen Spitex-Organisation betreut werden, noch von Patienten, die von selbstständigen Pflegefachpersonen betreut werden, ein Pflegekostenbeitrag verlangt. Nach Artikel 3 Abs. 2 dieses Ausführungsgesetzes müssen sich die Patientinnen und Patienten privater Spitex-Organisationen jedoch zu 20% an den Restkosten beteiligen. Diese Bestimmung ist eindeutig nicht wettbewerbsneutral und verstösst daher gegen die Wirtschaftsfreiheit und die Gleichbehandlung, weshalb der Staatsrat beschlossen hat, gestützt auf Artikel 10 Abs. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 23. Mai 1991 davon abzusehen. Der Staat übernimmt somit die gesamten Restkosten der privaten Spitex-Organisationen schon seit dem 1. September 2016, ihren Patientinnen und Patienten werden also keine Kostenbeiträge in Rechnung gestellt. Das Gesetz muss dementsprechend angepasst werden, mit der Bestimmung in Absatz 1, wonach sich die Patientinnen und Patienten nicht an den Kosten der Pflegeleistungen der Spitex-Organisationen beteiligen, unabhängig davon, ob diese öffentlich oder privat sind. Dieser Aspekt der Änderung von Artikel 3 steht nicht in Zusammenhang mit den Arbeiten der DETTEC.

Weiter erfordern die Änderungen der Absätze 1 und 2 keinen besonderen Kommentar. Allerdings wird die Bezeichnung «Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause» im Bestreben um Harmonisierung mit der bundesrechtlichen Terminologie (Art. 51 KVV) durch «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» ersetzt.

### **Art. 4**

Absatz 1 hält am Grundsatz fest, wonach sich von selbstständigen Pflegefachpersonen betreute Patientinnen und Patienten nicht an den Restkosten für die Pflegeleistungen beteiligen.

Weiter erfordern die Änderungen dieses Artikels keinen besonderen Kommentar.

### **Art. 5**

Die Änderungen in Absatz 1 sind rein redaktioneller Natur.

Der letzte Teil des ersten Satzes von Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 25a Abs. 5, 5. Satz und folgende KVG, eingefügt durch die am 29. September 2017 verabschiedete und am 1. Januar 2019 in Kraft gesetzte Revision. Der Ausdruck «öffentliche Hand» wird hier durch «Staat» ersetzt, um die Aufgabenteilung zu verdeutlichen. Der zweite Satz übernimmt den Wortlaut des bisherigen Absatzes 3 (Vorbehalt zugunsten der interkantonalen Vereinbarungen).

Absatz 3 ergibt sich aus dem Bundesrecht und übernimmt den Wortlaut von Artikel 25a Abs. 5, 4. Satz KVG, eingefügt durch die oben erwähnte KVG-Revision. Diese Bestimmung legt fest, dass für ambulante Pflegeleistungen, die ausserhalb des Kantons Freiburg für eine im Kanton Freiburg wohnhafte Person erbracht werden, die Regeln der Restfinanzierung des Kantons gelten, in dem die Leistungserbringenden ansässig sind. Konkret heisst das, dass die ausserkantonalen Leistungserbringenden eine Rechnung gemäss den für sie geltenden Regeln ausstellen und sie dem betreffenden Gemeindeverband vorlegen.

### **Art. 6 ff. Akut- und Übergangspflege**

Die Leistungen der Akut- und Übergangspflege, welche sich im Anschluss an einen Spitalaufenthalt als notwendig erweisen und die im Spital ärztlich angeordnet werden, werden nach bisherigem Recht während längstens zwei Wochen nach den Regeln der Spitalfinanzierung vergütet. Versicherungen und Leistungserbringende vereinbaren Pauschalen (Art. 25a, Abs. 2, KVG). Nach dem Vorbild des Spitalfinanzierungssystems sollen die Kantone ihren Anteil auf mindestens 55% der vereinbarten Pauschalen festlegen.

Heute muss jedoch festgestellt werden, dass das System der Tagespauschalen, das für die Finanzierung dieser Pflege vorgesehen war, diese nicht attraktiv gemacht hat. Die stundenweise Finanzierung der Regelversorgung ermöglicht eine bessere Kostendeckung der Leistungen. Dieses Instrument wollten im Kanton Freiburg weder die Leistungserbringenden noch die Versicherer anwenden; auf nationaler Ebene ist es ein Nischenangebot geblieben (2019: etwas über 20 000 Stunden insgesamt für weniger als 1900 Patienten in

der ganzen Schweiz). Der Staat kam seiner gesetzlichen Verpflichtung nach, den Anteil des Kantons jährlich festzulegen. Er übernahm auch die wenigen Fälle von Freiburgerinnen und Freiburgern, die diese Leistungen ausserhalb des Kantons in Anspruch genommen hatten. Dabei verzichtete er im Übrigen darauf, den Gemeinden in Übereinstimmung mit Artikel 9 einen Teil der Kosten weiterzuverrechnen, da die sehr geringen Beträge dies nicht rechtfertigten.

Daher ist das Eidgenössische Departement des Innern EDI heute der Ansicht, dass es kaum verhältnismässig scheint, am Instrument der Akut- und Übergangspflege in der heutigen Ausgestaltung festzuhalten. Die mit seiner Einführung befürchtete Zunahme von verfrühten Entlassungen ist ausgeblieben und das Instrument, welches insbesondere geschaffen wurde, um verfrühte Entlassungen aufzufangen, wurde bis anhin kaum genutzt (vgl. Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern vom 30. November 2020 über die Auswirkungen einer einheitlichen Finanzierung der Leistungen im ambulanten und stationären Bereich, veröffentlicht auf der curiavista-Website des Bundesparlaments, Geschäft 09.528: Finanzierung der Gesundheitsleistungen aus einer Hand. Einführung des Monismus). Daraus lässt sich ableiten, dass dieses Instrument, und damit auch die kantonalen Ausführungsbestimmungen, im Laufe der Zeit verschwinden werden.

Zusammenfassend ist es weder notwendig noch sinnvoll, die bestehenden Bestimmungen im Rahmen der DETTEC eingehender zu analysieren; Abgesehen von einer redaktionellen Klarstellung in Artikel 10 werden sie daher unverändert beibehalten.

#### **Art. 10**

Die Änderung dieses Artikels ist rein redaktioneller Natur. Zur Erinnerung: Die Akut- und Übergangspflege kann von allen nach KVG zugelassenen Leistungserbringenden erbracht werden, d. h. von Pflegeheimen, Spitex-Organisationen und selbstständigen Pflegefachpersonen. Die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand ist in Artikel 9 geregelt.

### **2.3. Gesundheitsgesetz (GesG)**

#### **Art. 99**

Im Bestreben um Harmonisierung mit der bundesrechtlichen Terminologie (Art. 51 KVV) wird die Bezeichnung «Dienste für spitalexterne Krankenpflege» (Abs. 2 Bst. c) durch «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» ersetzt.

### **2.4. Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG)**

In der Logik der vorgeschlagenen Änderungen in der Hilfe und Pflege zu Hause muss die Zuständigkeit für die Pauschalentschädigungen vollumfänglich den Verbänden übertragen werden, die sie einzeln wahrnehmen. Damit wird der Staat von seinen bisherigen Aufgaben entbunden und die Artikel 2, 3, 5 und 6 werden entsprechend geändert. Diese Änderungen erfordern keinen besonderen Kommentar. Da schon jetzt die Gemeinden vollumfänglich für die Kosten aufkommen, wirkt sich dies finanziell überhaupt nicht auf die Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden aus.

### **2.5. Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG)**

#### **Art. 9**

Nach Buchstabe a von Absatz 1 geht die Beitragsleistung der öffentlichen Hand an Sonderschulen weiterhin teilweise zulasten der Gemeinden (55%). Für die anderen sonder- und sozialpädagogischen Institutionen übernimmt der Staat diese Subventionierung zu 100% (Bst. b).

#### **Art. 27**

Die Aufteilung der Subventionierung für die professionellen Pflegefamilien folgt der gleichen Logik wie für die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen.

### **2.6. Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)**

#### **Überschriften**

Um die Systematik und den Aufbau des FBG besser zu verstehen, wurden Überschriften hinzugefügt. Diese dienen lediglich dazu, die verschiedenen Teile des Gesetzestextes besser voneinander abzugrenzen, und erfordern daher keine besonderen Kommentare.

#### **Art. 6**

Die Verpflichtung, den Bedarf zu ermitteln und eine ausreichende Zahl an Plätzen zu unterstützen, die bereits den Gemeinden obliegt, wird nicht geändert. Die Gemeinden müssen die Evaluation auch durchführen und den Bedarf decken, wenn sie beschlossen haben, ein System mit Betreuungsgutschriften einzuführen (für eine ausführlichere Erklärung siehe 1.5.2 oben).

Absatz 4 wurde in eine Kann-Formulierung umgewandelt, um sicherzustellen, dass die Gemeinden, die sich für das

System der Betreuungsgutschriften entschieden haben, den Beitrag direkt an die Eltern auszahlen können. So können die Gemeinden nicht nur selbst Einrichtungen schaffen oder Verträge abschliessen, sondern auch andere Methoden anwenden, um den Bedarf zu decken und Plätze zu subventionieren, z. B. durch direkte Zahlungen an die Eltern. Wie in Kapitel 1.5.2 festgestellt, ist diese Möglichkeit, über Betreuungsgutschriften zu gehen, die an die Eltern ausgezahlt werden, jedoch insofern eingeschränkt, als eine ausreichende Anzahl von Plätzen vorhanden sein muss. Andernfalls würde die Gemeinde ihre Pflicht zur Deckung des Bedarfs verletzen.

## Art. 6a

Entsprechend den Gesprächen mit dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) soll die bisher vom Staat vorgenommene Verwaltung und Verteilung des finanziellen Beitrags der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden und der Beträge aus dem Steuerreform-Fonds zur Senkung der Tarife für die Eltern und zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle (Art. 10 und 10a Abs. 1 Bst. b E-FBG) Sache eines privatrechtlichen Verbands, des FGV, sein (Abs. 1).

Der Entwurf räumt dem FGV eine organisatorische Autonomie für die Umsetzungsmodalitäten ein (Abs. 2 und 3). Er schreibt dem FGV keine bestimmte Rechtsform vor; damit ist er mit der Beibehaltung der derzeitigen Form, d. h. eines Vereins im Sinne von Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, vereinbar (nach dem Vorbild beispielsweise der Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums, die im Gesetz vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung vorgesehen ist). Es wird also Aufgabe des FGV sein, sich so zu organisieren, dass er die Entscheidungen treffen kann, die sich aus seiner neuen Rolle ergeben, insbesondere indem er sich gegebenenfalls die erforderliche Struktur und Form gibt, um die aus seinen neuen Kompetenzen hervorgehenden Verantwortlichkeiten wahrnehmen zu können. Die Prozesse, die eingerichtet werden müssen, wurden mit dem FGV in den Gesprächen im Anschluss an die Vernehmlassung besprochen. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass der sinnvollste Prozess darin zu bestehen scheint, dass die Einrichtungen jeder Gemeinde die Anzahl der Betreuungsstunden entsprechend dem Wohnsitz der Eltern übermitteln, woraufhin die Gemeinde dem FGV nach einer Kontrolle eine Abrechnung der Stunden zukommen lässt. Neben der Überweisung der Beträge an die einzelnen Gemeinden wird der FGV dafür zuständig sein, den Beitrag pro Betreuungsstunde periodisch festzulegen, und zwar auf der Grundlage des Gesamtsteuerbetrags und der Anzahl der erfassten Stunden.

Im Übrigen garantiert der FGV die Prinzipien der Rückverfolgbarkeit und der Transparenz und haftet für die Verwendung der Gelder in Übereinstimmung mit dem Gesetz

(Abs. 2). Die Aufsicht über die Verwendung des oder der Fonds wird von den Gemeinden übernommen (Abs. 4).

Im Übrigen muss die Änderung mit den eidgenössischen Massnahmen zur Senkung der Tarife vereinbar sein. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) hat Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung eingeführt mit dem Ziel, die Drittbetreuungskosten der Eltern zu reduzieren (Art. 3a KBFHG). Diese Finanzhilfen müssen von den Kantonen beantragt werden, und diese müssen nachweisen, dass sich die Subventionen auf dem gesamten Kantonsgebiet erhöhen werden und diese Erhöhung für mindestens 6 Jahre gewährleistet ist. Dies ist der Fall für den jährlich von der Sozialabgabe entrichteten Betrag. Der Kanton Freiburg hat dieses Gesuch im Juli 2020 gestellt. Das Kalenderjahr 2020 wird somit als Referenzjahr dienen, was bedeutet, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Finanzhilfe des Bundes auf der Grundlage der ab 1. Januar 2021 erfolgten Subventionserhöhungen berechnen wird. Konkret wird die Finanzhilfe berechnet, indem die Summe der 2020 ausgerichteten Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung mit derjenigen der Jahre 2021, 2022 und 2023 verglichen wird. Im Rahmen dieses Finanzhilfegesuchs soll zumindest bis 2024 eine jährliche Umfrage bei allen Freiburger Gemeinden durchgeführt werden, damit dem BSV die im Vorjahr effektiv ausgerichteten Subventionsbeträge angegeben werden können. Da die Aufgabe der Subventionierung und der Fonds an den FGV übergeht, muss er die Zusammenstellung und Strukturierung der vom Bund für die Gewährung dieser Finanzhilfe verlangten Informationen übernehmen (Abs. 5).

Der Bund hat kürzlich eine Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» in die Vernehmlassung geschickt. Es ist vorgesehen, dass das neue Gesetz das KBFHG ersetzt. Der Bund würde einen dauerhaften Beitrag zu den von den Eltern zu tragenden Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung leisten. Der Betrag würde zum Teil von den durchschnittlichen jährlichen Gesamtbeiträgen (des Kantons, der Gemeinden und der Arbeitgebenden) abhängen, die pro Kind innerhalb des Kantons ausbezahlt werden. Absatz 5 ist so weit gefasst, dass er auch für dieses neue Subventionsprogramm gilt, bei dem der FGV ebenfalls dafür verantwortlich wäre, die von der Bundesgesetzgebung geforderten Daten zu erzeugen. Trotz dieser Bestimmung wird eine allfällige Annahme des Bundesentwurfs wahrscheinlich umfassende Überlegungen zu dessen Umsetzung im Kontext der Entflechtung erfordern.

### **Art. 7a**

Im Zusammenhang mit der Einführung der Überschriften wird Artikel 7a in Artikel 13b verschoben, um die Systematik des Gesetzes zu verdeutlichen.

### **Art. 8**

Absatz 2 wird geändert, um den Gemeinden die Zuständigkeit für die Erstellung der Skalen zu übertragen, wobei den Betreuungseinrichtungen die alternative Möglichkeit eingeräumt wird, diese Aufgabe wie bisher zu übernehmen. Die Berechnung des kostendeckenden Preises obliegt den Einrichtungen.

### **Art. 9**

Artikel 9 FBG wird aufgehoben, da er sich auf den finanziellen Beitrag des Staates bezieht, der wegfallen wird.

### **Art. 9a**

Artikel 9a E-FBG regelt die Subventionierung der Gemeinden und ersetzt den geltenden Artikel 11 FBG.

Nach Absatz 1 ist der finanzielle Beitrag der Gemeinden obligatorisch für die Betreuungseinrichtungen, die die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben ermöglichen und zur Deckung des familienergänzenden Betreuungsbedarfs nötig sind, wie in Artikel 6 FBG vorgesehen. Der finanzielle Beitrag der Gemeinden wird empfohlen für Betreuungseinrichtungen mit eingeschränkten Öffnungszeiten wie Spielgruppen oder Frühförderungsangebote für eine harmonische Entwicklung des Kindes. Der Entwurf stellt klar, dass sich die Unterstützung der Gemeinden an Eltern richtet, die auf ihrem Gebiet wohnen. Diese Präzisierung soll die Verantwortung der Gemeinden klären, die verpflichtet sind, Eltern mit Wohnsitz in ihrem Gebiet zu unterstützen, unabhängig davon, welche Einrichtung die betreffenden Kinder betreut, auch wenn diese Einrichtung keine Vereinbarung mit der Gemeinde abgeschlossen hat (in diesem Fall kann sich der Beitrag auf die in Art. 19a vorgesehenen 83,7 Rappen pro Betreuungsstunde sowie die in Art. 10 und 10a vorgesehenen Beträge beschränken).

Absatz 2 übernimmt im Wesentlichen die bislang in Artikel 9 Abs. 2 FBG enthaltene Definition und fügt die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen hinzu, die aus Gründen der Systematik nicht in Artikel 9 Abs. 2 FBG verankert waren, da sie nur von den Gemeinden subventioniert werden (Art. 6 und 11 FBG), Artikel 9 FBG sich aber auf den finanziellen Beitrag des Staates bezog.

Absatz 3 übernimmt das bislang in Artikel 11 Abs. 1 FBG verankerte System der degressiven Beitragsskalen. Dieses System erfüllt den Verfassungsauftrag, wonach Kinderbe-

treuungsdienste für alle finanziell tragbar sein sollen. Dieser Ansatz, der sicherstellt, dass sich die Tarife an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern orientieren und die Nettokosten für die Eltern gesenkt werden, wird somit beibehalten. Der Absatz wurde umformuliert, um klarzustellen, dass er keine zusätzliche Unterstützung zu der in Absatz 1 vorgesehenen Unterstützung einführt, sondern die Modalitäten dieser Unterstützung festlegt.

### **Art. 10**

Die Änderungen von Absatz 1 erfordert keinen besonderen Kommentar.

Künftig wird der FGV zuständig sein für die Aufteilung der von den Arbeitgebenden und den Selbstständigerwerbenden entrichteten Beiträge unter den Gemeinden und Gemeindeverbänden (Abs. 3) sowie für die Einsetzung einer beratenden Kommission, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der Arbeitgebenden und des Staates (Abs. 4). Es ist klar, dass der finanzielle Beitrag der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden von den Kosten, die den Eltern entstehen, abgezogen wird und nicht von den Kosten, die von der Gemeinde getragen werden. Der FGV wird sich auf die Betreuungsstunden stützen, die von den Betreuungseinrichtungen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angegeben werden. Derzeit beträgt die Beitragsaufteilung auf die Betreuungseinrichtungen 50 Rappen in Krippen bzw. 44 Rappen bei Tageseltern pro Betreuungsstunde für jedes Kind im Vorschulalter und im 1. und 2. HarmoS-Schuljahr.

In Bezug auf die Erhebung der Beträge sieht Artikel 8 Abs. 2 FBR vor, dass die finanzielle Unterstützung von den im Kanton Freiburg tätigen Familienzulagenkassen eingezogen und von diesen an den Staat überwiesen wird. Die Beibehaltung dieser Lösung scheint sinnvoll zu sein.

### **Art. 10a**

Die Aufgabe des Staates, den finanziellen Beitrag des «Steuerreform-Fonds» zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze zulasten der Eltern auf die Betreuungseinrichtungen zu verteilen (Art. 10a Abs. 1 Bst. b FBG, Art. 8b Abs. 3 Bst. c FBR), geht über den FGV auf die Gemeinden über (s. Art. 10a Abs. 1 Bst. b und 6a Abs. 1 Bst. b E-FBG). Dazu wird sich der FGV auf die Betreuungsstunden stützen, die von den Vorschuleinrichtungen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angegeben werden (Art. 10a Abs. 4 E-FBG). Dieser Betrag beläuft sich derzeit auf 60 Rappen in Krippen und 55 Rappen bei Tageseltern pro Betreuungsstunde für jedes Kind im Vorschulalter. Dieser Betrag wird sich in Abhängigkeit von der Höhe der Sozialabgabe (Art. 3 ff. des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform) sowie von der Gesamtzahl der Betreuungs-



stunden ändern. Es wird künftig Aufgabe des FGV sein, diesen Betrag periodisch festzulegen (Art. 6a Abs. 1 E-FBG).

Die Verwaltung und Verteilung von Beträgen zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Projekte, beispielsweise des Kinderhütendienstes in Notsituationen «Rotkäppchen», geht über den FGV ebenfalls auf die Gemeinden über (vgl. Art. 10a Abs. 1 Bst. b und 6a Abs. 1 Bst. b E-FBG). Der FGV legt die Modalitäten der Aufteilung fest (Art. 10a Abs. 4 E-FBG).

Bei der Umsetzung der Steuerreform wurde beschlossen, dass die Verteilung der Beträge aus der Sozialabgabe im FBR festgelegt werden sollte, damit sie flexibel ist und sich ohne zu viel Formalismus anpassen lässt<sup>1</sup>. Da zwei der drei Bereiche des Fonds künftig über den FGV in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen werden, erfordert es die Rechtssicherheit, die Verteilung der Mittel im Gesetz anzugeben. Absatz 3 übernimmt somit im Wesentlichen Artikel 8b Abs. 3 FBR in dem derzeit diese Verteilung geregelt ist.

Zu beachten ist, dass die Förderung der Schaffung neuer Betreuungsplätze auf die ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten der Steuerreform beschränkt wurde und 1 Million Franken pro Jahr beträgt. Um zu vermeiden, dass dem FGV ein Fonds für eine kurze Zeit übertragen wird, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass der Staat für die Verwaltung dieses Fonds zuständig bleibt, bis die 5 Millionen, die dem kantonalen Fonds zugewiesen wurden, aufgebraucht sind (Art. 10a Abs. 1 Bst. a und Abs. 3 Bst. a E-FBG). Nach Ablauf dieser fünf Jahre wird die Million Franken pro Jahr nicht mehr dem kantonalen Fonds für Anreize zur Schaffung neuer Plätze zugewiesen, sondern fliesst in den vom FGV verwalteten Fonds zur Senkung der Tarife (Bst. c).

### **Art. 11**

Da die Subventionierung durch die Gemeinden neu in Artikel 9a E-FBG geregelt ist, wird Artikel 11 FBG aufgehoben.

### **Artikel 12**

Absatz 1 wird insofern angepasst, als der finanzielle Beitrag des Staates wegfällt. Die Bedingungen für die Gewährung des finanziellen Beitrags der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden sowie des Beitrags aus der Steuerreform bleiben bestehen.

Der in Artikel 12 Abs. 2 FBG verwendete Begriff der «finanziellen Tragbarkeit» wird bis jetzt über ein kantonales Bezugssystem konkretisiert. Mit diesem Werkzeug konnten die Gemeinden und Eltern die effektiv bezahlten einkommensabhängigen Preise für Krippenplätze mit dem Referenzpreis vergleichen, der in einer breit angelegten Vernehm-

lassung der verschiedenen Betreuungseinrichtungen und anderer beteiligter Partner festgelegt worden ist.

Nach Absatz 2 wird es Sache der Gemeinden sein, einen Mindestpreis festzulegen und die finanzielle Tragbarkeit der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zu gewährleisten. Dazu können sie insbesondere das Bezugssystem erstellen oder übernehmen, beispielsweise über den FGV.

### **Art. 13b**

Es handelt sich um den früheren Artikel 7a, der verschoben wurde, um die Systematik des Gesetzes zu verdeutlichen.

### **Art. 14 und 15**

Die Gemeinden übernehmen auch den Beitrag an die Ausbildung des pädagogischen Fachpersonals, wofür bisher der Staat aufgekomen ist. Die Gemeinden können sich somit an den Schulgeldern für die Grundausbildung (Art. 14 Abs. 1 E-FBG) und an den Weiterbildungskosten des pädagogischen Fachpersonals der Betreuungseinrichtungen (Art. 15 Abs. 1 E-FBG) beteiligen. Dies betrifft auch die Ausbildung des Tagesschulpersonals an der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg. Für die Erteilung der Betreuungsbewilligung und im Hinblick auf die Aufsichtsausübung des Jugendamts werden weiterhin gewisse Ausbildungen verlangt (Art. 7 Abs. 3 FBG).

Es wird den Gemeinden daher empfohlen, solche Ausbildungen zu unterstützen, um die Qualität der Dienstleistung in den familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zu fördern und mitzugestalten. Der Gesetzesentwurf führt jedoch keine neue Verpflichtung zur Beteiligung an den Ausbildungskosten ein, da die Möglichkeit, sich an diesen Kosten zu beteiligen, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der DETTEC einfach vom Staat auf die Gemeinden übergeht. Die Gemeinden stellen im Übrigen sicher, dass das Personal der Einrichtungen, mit denen sie Vereinbarungen treffen, über ein entsprechendes Ausbildungsniveau verfügt.

Im Bereich der Weiterbildung zeigen die seit 1995 gesammelten Erfahrungen, dass kollektive Weiterbildungsangebote wegen der geringeren Kosten und der einfacheren administrativen Abwicklung zu bevorzugen sind. Die kollektiven Weiterbildungsangebote werden somit weiterhin gefördert (Art. 15 Abs. 1 2. Satz E-FBG).

Die Aufhebung von Artikel 14 Abs. 1 Bst. a und b und Abs. 2 sowie von Artikel 15 Abs. 2 folgt aus der Übertragung der Aufgabe an die Gemeinden und erfordert keinen besonderen Kommentar.

<sup>1</sup> Botschaft 2017-DFIN-79 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform, S. 90 f.

## *Art. 17 bis 19*

Da diese Übergangsbestimmungen nicht mehr angewendet werden, werden sie formell aufgehoben, um Verwechslungen mit den aktuellen Fonds zu vermeiden, sowie aus Gründen der Gesetzeskosmetik.

## *Art. 19a*

Zusätzlich zu den derzeitigen Gemeindesubventionen zur Ermöglichung degressiver Tarife müssen die Gemeinden das übernehmen, was heute vom Staat finanziert wird, nämlich 83,7 Rappen pro Betreuungsstunde (Abs. 1). Hier geht es darum, sicherzustellen, dass die DETTEC nicht dazu führt, dass die staatliche Unterstützung für Eltern gekürzt wird, insbesondere für diejenigen, deren Kinder in nicht vertraglich geregelten Einrichtungen betreut werden (und die heute vom Staat unterstützt werden). So werden die Gemeinden ab Inkrafttreten des Gesetzes 83,7 Rappen pro Betreuungsstunde zusätzlich zu ihrem Beitrag für jedes Kind im Vorschulalter und im 1. und 2. HarmoS-Schuljahr zahlen und damit den Beitrag des Staates übernehmen. Um die Kontinuität dieses Beitrags zu gewährleisten, sollen die Gemeinden diese 83,7 Rappen auch für Einrichtungen zahlen, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes beitragsberechtigt sind. Ziel ist es, die Belastung der Eltern durch die täglich anfallenden Betreuungskosten zu reduzieren.

Die Gemeinden erhöhen ihren Beitrag deshalb um 83,7 Rappen pro Stunde. Diese Subvention soll zusammen mit dem bisherigen Gemeindebeitrag sowie dem Beitrag der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden und dem Beitrag aus dem Steuerreform-Fonds (die letzten beiden vom FGV verwaltet) den von den Eltern bezahlten Tarif senken.

Ausserdem überträgt der Staat den Fonds der Arbeitgebenden und den «Steuerreform-Fonds» im Hinblick auf die Senkung der Tarife für die familienergänzenden Betreuungsplätze und die innovativen Betreuungsmodelle an den FGV (s. Art. 6a E-FBG).

Mögliche interkantonale Vereinbarungen und Abkommen mit verschiedenen Schulen (ehemaliger Art. 14 Abs. 2 FBG, aufgehoben) sowie andere Mandate und finanzielle Verpflichtungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch laufen, bleiben bis zu ihrem Ablauf oder ihrer Kündigung gültig (Abs. 3). Da bislang keine derartigen Vereinbarungen oder Abkommen identifiziert wurden, ist diese Bestimmung eine reine Vorsichtsmassnahme.

## **2.7. Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform**

### *Art. 3 und 5*

Da der aktuelle «Steuerreform-Fonds» (Art. 10a FBG) in einen weiter vom Kanton verwalteten Teil (Art. 10a Abs. 1 Bst. a E-FBG) und in einen Teil aufgespalten wird, der in einen vom FGV verwalteten Fonds für einen Beitrag zur Senkung der Tarife für die familienergänzenden Betreuungsplätze und für die Entwicklung und Unterstützung von innovativen Betreuungsmodellen einfließen muss (Art. 10a Abs. 1 Bst. b E-FBG), werden die Artikel 3 und 5 des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform entsprechend angepasst.

## **2.8. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung**

### *Art. 14 und 15*

Mit den Änderungen der Artikel 14 Abs. 1 und 15 wird der Finanzausgleichsmechanismus des 1. Pakets der DETTEC in die Praxis umgesetzt. Insbesondere ist hervorzuheben, dass die KSWA weiterhin die Berechnung der EL vornehmen wird und dabei dem durch die Bundesgesetzgebung vorgegebenen Rahmen unterliegt. Die Berechnung der EL wird weiterhin nach den bisherigen Modalitäten erfolgen, mit Ausnahme der neuen Modalitäten im Zusammenhang mit dem Beitrag an die Betreuungskosten (vgl. 1.6.2 oben). Die KSWA wird auch die Kontrollen gegen Betrug beibehalten (systematische Überprüfung der Dossiers mindestens alle zwei Jahre, Rückerstattungsverfahren usw.).

Der Staat streckt der KSWA die flüssigen Mittel für die Auszahlung der EL vor und kümmert sich um den Bezug der Gemeindeanteile, wie dies derzeit im Beschluss betreffend die Rechnungstellung und den Bezug der Beiträge der Gemeinden an die dem Kanton erwachsenden Lasten aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung, den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und den Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern vorgesehen ist (SGF 841.1.63). Dieser Beschluss wird an die zwischenzeitlich erfolgten gesetzlichen Änderungen angepasst werden.

Im aktuellen System umfassen die Verwaltungskosten für die Ergänzungsleistungen, die dem Kanton in Rechnung gestellt werden, auch die Verwaltung der Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose. Da diese Kosten nicht auf die Gemeinden übertragen werden, muss eine eigene Rechtsgrundlage für die Verwaltungskosten der Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose geschaffen werden. Es handelt sich um den neuen Artikel 14 Abs. 2.

Schliesslich sei daran erinnert, dass die Ausführungsbestimmungen zum ELG, zu denen die Artikel 14 und 15 gehören, nach Artikel 29 Abs. 1 ELG (vgl. 3.6 unten) der Genehmigung des Bundes bedürfen.

### **Art. 20a**

Mit dieser Bestimmung wird der Grundsatz der Evaluation des finanziellen Gleichgewichts des 1. DETTEC-Pakets gesetzlich verankert. Diese Bestimmungen orientieren sich an denjenigen im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013–2016, auf die ebenfalls eine Evaluation folgte. Im Rahmen der DETTEC wird diese Evaluation innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des 1. Pakets durchgeführt (d. h. zwischen 2024 und 2026 im Falle eines Inkrafttretens im Jahr 2024). Auf diese Weise kann sich die Evaluation auf zwei Rechnungsjahre nach dem Ende der Übergangsregelung der Bundesreform der Ergänzungsleistungen stützen. Absatz 4 sieht vor, dass der Beitrag der Gemeinden je nach Ergebnis der Evaluation angepasst werden könnte. Natürlich könnten, falls eine Anpassung dieses Beitrags nicht zur Wiederherstellung des Gleichgewichts führt, in Absprache mit den Gemeinden andere alternative oder ergänzende Finanzierungsmechanismen vorgeschlagen werden.

Da dieser Artikel einen rein kantonalen Evaluationsmechanismus einführt, der in keinem direkten Zusammenhang mit dem Vollzug des ELG steht, unterliegt er nicht der Genehmigung durch den Bund.

### **Art. 22**

Artikel 22, der dem Staat provisorisch die alleinige Finanzierung des Beitrags bis zum Inkrafttreten des 1. DETTEC-Pakets überträgt, wird aufgehoben.

Es sei daran erinnert, dass die Ausführungsbestimmungen zum ELG, zu denen Artikel 22 gehört, nach Artikel 29 Abs. 1 ELG (vgl. 3.6 unten) der Genehmigung des Bundes bedürfen.

## **3. Auswirkungen des Gesetzentwurfs**

### **3.1. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Für Einzelheiten wird auf das Kapitel (1.6 oben) über den finanziellen Ausgleich des 1. Pakets der DETTEC verwiesen. Wie schon seit Beginn vereinbart, ist das Ziel der DETTEC Kostenneutralität für den Staat und die Gemeinden. In diesem Fall dürfte der Entwurf nach finanziellem Ausgleich für den Staat Mehrkosten von rund 1,16 Millionen jährlich zur Folge haben. Wie schon in Punkt (1.5.6 oben) angesprochen, könnte die geänderte Finanzierung der Betreuung Betagter in Pflegeheimen in Kombination mit der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen zu einer Änderung der von den Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfän-

gern übernommenen Kosten und damit der von der öffentlichen Hand, also vom Staat getragenen Kosten führen.

Die personellen Auswirkungen sind wie weiter oben schon angesprochen im finanziellen Ausgleich insgesamt berücksichtigt worden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die staatlichen Personalressourcen (schätzungsweise 0,75 VZÄ), die derzeit mit den Aufgaben beschäftigt sind, die im Rahmen dieses 1. Pakets auf die Gemeinden übergehen sollen (im Bereich familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen sowie Hilfe und Pflege zu Hause), mit neuen Aufgaben in den jeweiligen Dienststellen betraut werden und die DETTEC somit keinen Personalabbau zur Folge haben dürfte.

### **3.2. Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Der vorliegende Entwurf hat naturgemäss grössere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung zwischen Staat und Gemeinden. Mit diesem Entwurf soll ja eine kohärentere Aufteilung der verschiedenen öffentlichen Aufgaben in den betreffenden Bereichen sowie eine bessere Abstimmung zwischen den entscheidungsbefugten Behörden und den mit der Finanzierung der Folgen dieser Entscheidungen beauftragten Behörden erreicht werden.

### **3.3. Finanzreferendum**

Die Bestimmungen, auf die für das Finanzreferendum Bezug zu nehmen ist, sind in den Artikeln 45 und 46 der Kantonsverfassung verankert. So unterstehen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (also 42 049 741.– auf der Basis der Rechnung 2021) dem obligatorischen Referendum und Erlasse, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 0,25% der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (also 10 512 435.– auf der Basis der Rechnung 2021), dem fakultativen Referendum.

Der Begriff der neuen Ausgabe wird im Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) definiert. In Artikel 23 Abs. 1 Bst. c wird dort ausgeführt, dass eine neue Ausgabe insbesondere dann vorliegt, wenn sie dazu dient, eine öffentliche Aufgabe auf neue Weise zu erfüllen, wodurch erhebliche Mehrkosten entstehen. Eine Nettoausgabe wird ihrerseits in der Praxis so berechnet, dass von den Bruttoausgaben die besonderen Beiträge Dritter für die Finanzierung der betreffenden Aufgaben in Abzug gebracht werden. Als Dritte gelten der Bund, andere Kantone, Gemeinden oder Private.

Nach Artikel 25 FHG können die dem Finanzreferendum unterstehenden Ausgaben ausserdem einmalig oder wiederkehrend sein. In der Praxis gelten Ausgaben für ein

besonderes, über eine bestimmte Dauer realisiertes Vorhaben als einmalig und Ausgaben für die reguläre Tätigkeit des Staates, die von Jahr zu Jahr immer wieder anfallen, als wiederkehrend. Für die wiederkehrenden Ausgaben entspricht der in die Überlegungen zur Unterstellung unter das Finanzreferendum einzubeziehende massgebende Betrag den gesamten geschätzten Ausgaben für die ersten fünf Jahre der Anwendung des betreffenden Erlasses.

Im Rahmen des vorliegenden Entwurfs soll der Staat, wie in Punkt 1.6.2 angesprochen, erhebliche Mehrkosten im Bereich Menschen mit Behinderung (+ 83,18 Millionen Franken pro Jahr) und im Bereich Betagte in Pflegeheimen (+ 8 Millionen Franken pro Jahr) übernehmen. Diese Beträge gelten als neue Nettoausgaben für den Staat. Der Finanzausgleichsmechanismus beruht nämlich auf Kompensationsmassnahmen (Anpassung der Finanzierung der EL AHV/IV, 1.6.3 oben), die nicht direkt mit den Aufgaben in Zusammenhang stehen, die zu Mehrkosten für den Staat führen, und somit in der Berechnung der neuen wiederkehrenden Nettoausgaben des Staates nicht in Abzug gebracht werden können. Zudem haben sie Ähnlichkeit mit wiederkehrenden Ausgaben, die von Jahr zu Jahr immer wieder anfallen.

In Anbetracht dessen wird das erste Paket der DETTEC dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt, trotz der Entlastung des Staates im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung (- 6,23 Millionen Franken pro Jahr) und Hilfe und Pflege zu Hause (- 8,6 Millionen Franken).

### **3.4. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

Dieser Entwurf ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Sein Ziel ist es insbesondere, die in der Bundes- und Kantonsverfassung garantierte Gemeindeautonomie zu bestätigen. Er ist auch vereinbar mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der die Schweiz 2005 beigetreten ist.

### **3.5. Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung**

Eine Zwischenversion des Gesetzentwurfs wurde anhand des Instruments Kompass 21 analysiert. Ein Auditteam, das sich aus den Projektverantwortlichen (ILFD und GSD) und Vertreterinnen und Vertretern der RIMU, des Amtes für Gesundheit und des Amtes für Umwelt zusammensetzte, nahm die Prüfung vor und schlug eine Bewertung anhand der drei Achsen der nachhaltigen Entwicklung vor.

Insgesamt kommt die Prüfung zu dem Schluss, dass das 1. DETTEC-Paket nur geringe Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung hat. Vor allem aber wird durch die Übertragung bestimmter Kompetenzen auf die Gemeinden, insbesondere im Bereich der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, die Nachhaltigkeitsbilanz der DETTEC

davon abhängen, wie die Gemeinden von ihrer gestärkten Autonomie Gebrauch machen werden. Es ist möglich, dass die Bilanz in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich ausfällt, manchmal positiv, manchmal negativ. Dies erklärt, warum das Auditteam bei den meisten der untersuchten Kriterien zu dem Schluss kam, dass die DETTEC eine «durchschnittliche» Bilanz vorweisen könne. Es bewertete das Projekt hingegen mit oder ohne Vorbehalt als positiv in Bezug auf die öffentlichen Finanzen (durch die Stärkung des Prinzips «Wer zahlt, befiehlt», das eine optimale Nutzung der öffentlichen Mittel ermöglicht), die Durchführbarkeit und Nachhaltigkeit des Projekts sowie die Übereinstimmung mit den Bedürfnissen (insbesondere angesichts der starken Einbindung der wichtigsten Partner, der Gemeinden, in die Ausarbeitung des Projekts), das Lebensumfeld (durch die Stärkung der Gemeindeautonomie, die es ermöglichen soll, die lokalen Besonderheiten und Erwartungen besser zu berücksichtigen) und schliesslich die Governance und das politische Leben. Im Gegensatz dazu bewertete das Auditteam das Projekt als ungünstig mit einigen positiven Punkten in Bezug auf den sozialen Zusammenhalt, insbesondere wegen des Wegfalls des kantonalen Beitrags an die familienergänzende Kinderbetreuung.

Die Schlussfolgerungen dieser Analyse wurden in dieser Botschaft berücksichtigt, insbesondere in Bezug auf die Befürchtungen, die im Bereich der familienergänzenden Betreuung geäußert wurden. Die Botschaft wurde entsprechend ergänzt, um einerseits die Tragweite der Übertragung des kantonalen Beitrags an die Gemeinden zu präzisieren (1.4.1 oben) und andererseits ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass diese Übertragung bei der Evaluation des finanziellen Ausgleichs der DETTEC besonders berücksichtigt wird, um die Übertragung der Beträge zugunsten der Eltern zu bestätigen.

Der Staatsrat nahm auch die bei dieser Prüfung formulierte Bemerkung auf, die eine Bewertung der Auswirkungen der DETTEC nach einigen Jahren empfahl, und zwar nicht nur in Bezug auf die finanziellen Aspekte, sondern auch in Bezug auf die allgemeinen Auswirkungen auf die von diesem ersten Paket betroffenen Politikbereiche. Er ist der Ansicht, dass eine solche Evaluation neben der Evaluation des finanziellen Ausgleichs durchgeführt werden könnte.

### **3.6. Notwendigkeit einer Genehmigung durch den Bund**

Wie oben erwähnt (vgl. Kommentare zu Art. 20 E-SmLG und Einleitung E-Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung), erfordern mehrere Aspekte der in diesem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen eine Genehmigung durch den Bund.

Die erste betrifft die Änderungen in Bezug auf die Auszahlung des Beitrags an die Betreuung durch die KsvA. Die

zweite bezieht sich auf die Änderungen des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung.

### 3.6.1. Beitrag an die Betreuung

Artikel 63 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sieht vor, dass die Kantone den Ausgleichskassen mit Genehmigung des Bundesrates Aufgaben aus anderen Bereichen übertragen können. Artikel 130 bis 132 der Bundesverordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) legen darüber hinaus die Voraussetzungen für die Übertragung anderer Aufgaben, das Verfahren sowie die Entschädigung und die Revision fest. Das BSV hat auch Weisungen über die Übertragung weiterer Aufgaben an die Ausgleichskassen (WÜWA) erlassen, in denen die zu erfüllenden Voraussetzungen und der Inhalt des Gesuchs im Einzelnen aufgeführt sind.

Nach geltendem Recht ist die KSVa für die Berechnung des Anspruchs auf einen Beitrag an die Betreuungskosten und den Entscheid darüber zuständig (Art. 33 SmLR), was der Bund 2001 genehmigte. Im vorliegenden Entwurf sollen der KSVa neue Aufgaben im Zusammenhang mit diesem Beitrag zugewiesen werden. Im Einzelnen betrifft dies die Auszahlung an die begünstigten Personen oder eventuell an Dritte und die Schritte, die mit der Rückerstattung im Falle von ungerechtfertigten Leistungen verbunden sind (siehe Kommentar zu Art. 20 E-SmLG oben). Für diese neuen Aufgaben ist die Genehmigung des Bundes erforderlich.

Die vorgeschlagene Lösung ist a priori mit dem Bundesrecht vereinbar. Der Bund hat bereits in seinem Genehmigungsbeschluss von 2001 anerkannt, dass die Abklärung der Verhältnisse, die Berechnung und der Entscheid über den Beitrag an die Betreuung in die Liste der Aufgaben fällt, die den Ausgleichskassen im Sinne von Artikel 130 Abs. 1 AHVV übertragen werden können. Da es sich um denselben Bereich und den gleichen Beitrag handelt, fallen auch die Auszahlung und die Rückerstattung in diese Liste.

Darüber hinaus dürfen die zusätzlichen Aufgaben der KSVa die ordnungsgemässe Durchführung der AHV nicht gefährden (Art. 130 Abs. 2 AHVV). Da der Beitrag selbst und die damit verbundenen Kosten der KSVa vollständig von den Gemeinden getragen werden, wird die KSVa die zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Finanzmittel erhalten. Aus praktischen Gründen wird der Staat der KSVa die Mittel für die Zahlung des Beitrags an die Betreuung vorstrecken und sich um die Erhebung der Gemeindeanteile kümmern. Das entspricht der Lösung, die für die EL gewählt wurde. So wie die Aufgaben, die die KSVa derzeit in diesem Bereich wahrnimmt, sollten diese neuen Aufgaben die Erfüllung ihrer Aufgaben für die AHV nicht beeinträchtigen.

Die AHVV sieht weiter vor, dass die Ausgleichskassen für die ihnen übertragenen Aufgaben entschädigt werden (Art. 132 Abs. 1 AHVV); Der Rückgriff auf die in Artikel 69 AHVG vorgesehenen Mittel zur Deckung der Verwaltungskosten ist dabei ausgeschlossen. Diese Voraussetzung wird auch durch den kantonalen Beitrag erfüllt. Schliesslich muss eine Revision vorgesehen und von derselben Revisionsstelle durchgeführt werden wie für den Rest der Ausgleichskasse, was der Fall ist: Für die Revision wird die KSVa an die gleichen Verpflichtungen gebunden sein, die für die EL und damit im weiteren Sinne für das AHVG gelten (vgl. Kommentar zu Art. 20 Abs. 3a E-SmLG).

Um die Genehmigung des Bundes zu erhalten, muss der Kanton ein schriftliches Gesuch beim BSV einreichen, in dem er die weiteren Aufgaben und die beabsichtigten organisatorischen Massnahmen angibt (Art. 131 Abs. 1 AHVV). Dieses Gesuch muss dem BSV spätestens sechs Monate vor der Einführung dieser Aufgaben zugehen (Punkt 3101 WÜWA). Das BSV kann seine Genehmigung an Bedingungen knüpfen oder sogar widerrufen, wenn die zusätzlichen Aufgaben die ordnungsgemässe Durchführung der AHV beeinträchtigen (Art. 131 Abs. 2 und 3 AHVV).

Der Staatsrat hat vorgesehen, den Entwurf in der vorliegenden Fassung über die KSVa zur Vorprüfung an das BSV weiterzuleiten. Die Stellungnahme des BSV wird an die parlamentarische Kommission weitergeleitet, sofern die Fristen dies zulassen.

### 3.6.2. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Die Änderungen des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, mit denen Ausführungsbestimmungen zum ELG eingeführt werden, bedürfen der Genehmigung des Bundes (Art. 29 Abs. 1 ELG und 57 ELV). Die Änderungen der Artikel 14, 15 und 22 E-Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung haben keine direkten Auswirkungen auf die Aufgaben der KSVa, die unverändert bleiben (siehe Kommentare zu den oben genannten Artikeln). Diese Änderungen zielen darauf ab, den nicht vom Bund getragenen Teil der EL-Finanzierung auf die Gemeinden zu übertragen (Art. 13 Abs. 1 ELG).

Derzeit sieht die Gesetzgebung theoretisch eine Aufteilung dieses Beitrags zwischen dem Staat (75%) und den Gemeinden (25%) vor. Im Beschluss betreffend die Rechnungstellung und den Bezug der Beiträge der Gemeinden an die dem Kanton erwachsenden Lasten aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung, den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und den Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern sind

die Modalitäten im Zusammenhang mit dem Bezug dieses Gemeindeanteils festgelegt. Insbesondere muss die KSVa die Rechnungen für die Gemeindebeiträge erstellen und die FinV ist für deren Bezug zuständig (Art. 1 Abs. 1 und 4 Abs. 1 oben genannter Erlass).

Aufgrund von aufeinanderfolgenden Übergangsregelungen (1.6.3 oben) haben sich die Gemeinden seit 2008 bis heute nicht mehr an der Finanzierung der EL beteiligt. Der Entwurf sieht vor, dass sie die gesamte Finanzierung, die bisher vom Staat übernommen wurde, übernehmen. Aus praktischen Gründen ist vorgesehen, dass der Staat der KSVa die Mittel für die Auszahlung der EL vorschiesst.

Diese Änderung entspricht a priori dem Bundesrecht. Die Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 sieht in der Tat vor, dass die Kantone hinsichtlich des kantonalen Anteils an der Finanzierung der EL souverän sind und sie selber darüber entscheiden, wie sie ihre Beiträge finanzieren wollen (BBl 2005 5641, S. 6231).

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf, der nur wenige formale Unterschiede zum vorliegenden Entwurf aufweist, wurde dem BSV zur Stellungnahme im Hinblick auf eine Genehmigung dieser Änderungen vorgelegt. Das BSV war der Ansicht, dass die geplanten Änderungen mit dem ELG vereinbar seien, da die Aufteilung der Finanzierung tatsächlich eine kantonale Aufgabe sei. Das BSV wies jedoch auf zwei Punkte hin, die für die Aufrechterhaltung des reibungslosen Funktionierens der EL-Umsetzung von zentraler Bedeutung sind: Der Kanton muss der direkte Partner des Bundes bleiben, wobei die Finanzströme Bund-Kanton unverändert bleiben müssen; und eine zentrale Verwaltung der Durchführung der EL sollte auf kantonaler Ebene beibehalten werden. Da die EL lediglich dazu dienen, den Mechanismus des finanziellen Ausgleichs der DETTEC zu konkretisieren, ist in diesem Bereich keine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden vorgesehen, und die Vorlage entspricht den beiden Bemerkungen des BSV.

---

**Loi sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat  
et les communes – 1<sup>er</sup> paquet**

du...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): 631.2 | 820.2 | 820.6 | 821.0.1 | 830.1 | 834.1.2 | 835.1 | 841.3.1  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu l'article 52 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu l'arrêté du Conseil d'Etat du 4 juin 2013 fixant les grandes lignes du DETTEC;

Vu le Message 2013-DIAF-50 du Conseil d'Etat du 23 août 2022;

Sur la proposition de cette autorité;

*Décète:*

**I.**

*Aucune modification principale.*

**II.**

**1.**

L'acte RSF 631.2 (Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale, du 13.12.2018) est modifié comme il suit:

**Gesetz über die Aufgabentflechtung zwischen Staat  
und Gemeinden – 1. Paket**

vom...

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: 631.2 | 820.2 | 820.6 | 821.0.1 | 830.1 | 834.1.2 | 835.1 | 841.3.1  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf Artikel 52 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

gestützt auf den (französischsprachigen) Beschluss des Staatsrates vom 4. Juni 2013 zur Festlegung der Grundzüge der DETTEC;

nach Einsicht in die Botschaft 2013-DIAF-50 des Staatsrats vom 23. August 2022;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

*Keine Hauptänderung.*

**II.**

**1.**

Der Erlass SGF 631.2 (Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform, vom 13.12.2018) wird wie folgt geändert:

**Art. 3 al. 1**

<sup>1</sup> Les mesures d'accompagnement suivantes sont financées au moyen d'une taxe sociale (taxe):

- c) (*modifié*) mesures en faveur de l'incitation à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial (art. 10a al. 1 let. a de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour);
- c1)(*nouveau*) mesures permettant de développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants et de baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial (art. 10a al. 1 let. b de la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour);

**Art. 5 al. 1**

<sup>1</sup> Les recettes de la taxe sont affectées:

- c) (*modifié*) à un fonds visant à favoriser l'incitation à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial;
- c1)(*nouveau*) à un fonds sous la responsabilité de l'Association des communes fribourgeoises destiné à baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants;

**2.**

L'acte RSF 820.2 (Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS), du 12.05.2016) est modifié comme il suit:

**Art. 6 al. 2** (*modifié*)

<sup>2</sup> Chaque association au sens de l'article 11 al. 2 de la loi définit un catalogue des prestations d'aide.

**Art. 7 al. 1** (*modifié*), **al. 2** (*abrogé*), **al. 3** (*modifié*)

<sup>1</sup> Les prestations médico-sociales peuvent être fournies à domicile par les fournisseurs et fournisseuses mandatés ou exploités par une association ou mandatés par l'Etat, ainsi que par tout autre fournisseur ou toute autre fournisseuse admis-e à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins.

<sup>2</sup> *Abrogé*

**Art. 3 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die folgenden Begleitmassnahmen werden über eine Sozialabgabe finanziert:

- c) (*geändert*) Massnahmen zugunsten von Anreizen zur Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen (Art. 10a Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen);
- c1)(*neu*) Massnahmen zugunsten der Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle und der Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze (Art. 10a Abs.1 Bst. b des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen);

**Art. 5 Abs. 1**

<sup>1</sup> Die Einnahmen aus der Sozialabgabe werden folgenden Fonds zugeteilt:

- c) (*geändert*) einem Fonds zugunsten von Anreizen zur Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen;
- c1)(*neu*) einem Fonds in Verantwortung des Freiburger Gemeindeverbands zugunsten der Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze und der Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle;

**2.**

Der Erlass SGF 820.2 (Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG), vom 12.05.2016) wird wie folgt geändert:

**Art. 6 Abs. 2** (*geändert*)

<sup>2</sup> Jeder Verband im Sinne von Artikel 11 Abs. 2 des Gesetzes erstellt einen Katalog der Hilfeleistungen.

**Art. 7 Abs. 1** (*geändert*), **Abs. 2** (*aufgehoben*), **Abs. 3** (*geändert*)

<sup>1</sup> Die sozialmedizinischen Leistungen zu Hause können von Leistungserbringenden, die von einem Verband beauftragt oder betrieben oder vom Staat beauftragt werden, und von allen anderen Leistungserbringenden erbracht werden, die zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zugelassen sind.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*



<sup>3</sup> L'Etat, par la Direction en charge de la santé <sup>1)</sup> (ci-après: la Direction), peut conclure des mandats de prestations afin de répondre à des besoins spécifiques tels que ceux des personnes atteintes de maladies chroniques particulières.

**Art. 8 al. 2** (*inchangé*) [DE: (*modifié*)], **al. 3** (*abrogé*), **al. 4** (*nouveau*)

<sup>2</sup> Les prestations médico-sociales fournies en EMS sont les suivantes:

- a) (*modifié*) les accueils en long séjour;
- b) (*modifié*) les accueils en court séjour, qui ne peuvent excéder trois mois;
- c) (*modifié*) les autres accueils, qui comprennent notamment les accueils de jour, les accueils de nuit ainsi que les séjours de répit et d'urgence.
- d) *Abrogé*

<sup>3</sup> *Abrogé*

<sup>4</sup> L'Etat, par la Direction, peut conclure des mandats de prestations afin de répondre à des besoins spécifiques.

**Art. 12 al. 1**

<sup>1</sup> L'association:

- c) (*modifié*) assure l'information de proximité relative à l'offre de prestations, ainsi que l'information des fournisseurs et fournisseuses des soins sur les règles et modalités du financement résiduel des soins;
- e1) (*nouveau*) fixe le tarif de l'aide fournie à domicile par les fournisseurs et fournisseuses qu'elle exploite ou mandate;
- g) (*modifié*) formule, à l'attention de la Direction, des propositions relatives à la reconnaissance de lits en EMS;

**Art. 14 al. 3** (*abrogé*)

<sup>3</sup> *Abrogé*

**Art. 14a** (*nouveau*)

Commission paritaire

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat institue une commission paritaire en matière de coûts des EMS (ci-après: commission paritaire).

---

<sup>1)</sup> Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

<sup>3</sup> Der Staat kann über die für die Gesundheit zuständige Direktion <sup>1)</sup> (die Direktion) Leistungsaufträge abschliessen, um spezifischen Bedürfnissen wie etwa von Personen mit besonderen chronischen Krankheiten zu entsprechen.

**Art. 8 Abs. 2** (*geändert*) [FR: (*unverändert*)], **Abs. 3** (*aufgehoben*), **Abs. 4** (*neu*)

<sup>2</sup> Im Pflegeheim werden folgende sozialmedizinische Leistungen erbracht:

- a) (*geändert*) Aufnahmen für Langzeitaufenthalte;
- b) (*geändert*) Aufnahmen für Kurzaufenthalte bis zu maximal 3 Monaten;
- c) (*geändert*) weitere Aufnahmen, namentlich Aufnahmen tagsüber, Aufnahmen nachtsüber und Aufenthalte zur Entlastung oder in Notfällen.
- d) *Aufgehoben*

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

<sup>4</sup> Der Staat kann über die Direktion Leistungsaufträge abschliessen, um spezifischen Bedürfnissen zu entsprechen.

**Art. 12 Abs. 1**

<sup>1</sup> Der Verband:

- c) (*geändert*) stellt die bürgernahe Information über das Leistungsangebot und die Information der Leistungserbringenden über die Regeln und Modalitäten der Restfinanzierung der Pflege sicher;
- e1) (*neu*) legt den Tarif der Hilfe zu Hause, die von den von ihm betriebenen oder beauftragten Leistungserbringenden erbracht wird, fest;
- g) (*geändert*) unterbreitet der Direktion Vorschläge zur Anerkennung von Pflegeheimbetten;

**Art. 14 Abs. 3** (*aufgehoben*)

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

**Art. 14a** (*neu*)

Paritätische Kommission

<sup>1</sup> Der Staatsrat setzt eine paritätische Kommission für die Kosten der Pflegeheime ein (die paritätische Kommission).

---

<sup>1)</sup> Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat nomme les membres de la commission paritaire de manière à ce que l'Etat et les communes soient équitablement représentés. Il détermine au surplus son organisation et son mode de fonctionnement.

**Art. 15 al. 1a** (nouveau), **al. 1b** (nouveau), **al. 2** (abrogé), **al. 4** (modifié), **al. 5** (modifié), **al. 6** (modifié)

<sup>1a</sup> L'association prend en charge les coûts de l'aide fournie à domicile par les fournisseurs et fournisseuses qu'elle exploite ou mandate, sous réserve de la participation des bénéficiaires.

<sup>1b</sup> Sur préavis de la commission paritaire, le Conseil d'Etat fixe, pour les EMS exploités ou mandatés, le coût de l'accompagnement et les frais socio-hôtelières pris en considération au sens de la législation sur les prestations complémentaires. La Direction détermine la moyenne cantonale des frais d'investissement.

<sup>2</sup> *Abrogé*

<sup>4</sup> Les communes subventionnent les frais d'accompagnement aux conditions de l'article 20. Tout prélèvement direct sur une fortune inférieure à 200 000 francs est exclu pour la participation des bénéficiaires aux frais d'accompagnement.

<sup>5</sup> Les communes subventionnent les autres accueils au sens de l'article 8 al. 2 let. c aux conditions de l'article 17 pour les personnes domiciliées dans le canton.

<sup>6</sup> Les communes assument, aux conditions de l'article 18, la part des coûts d'investissement imputables à une prestation fournie en EMS à une personne domiciliée dans le canton ainsi que, conformément à l'article 19, les charges d'exploitation des fournisseurs et fournisseuses qu'elles mandatent.

**Art. 16**

*Abrogé*

**Art. 17 al. 1** (modifié), **al. 2** (modifié)

Subvention pour les autres accueils en EMS (*titre médian modifié*)

<sup>2</sup> Der Staatsrat ernennt die Mitglieder der paritätischen Kommission so, dass der Staat und die Gemeinden angemessen vertreten sind. Darüber hinaus legt er ihre Organisation und Funktionsweise fest.

**Art. 15 Abs. 1a** (neu), **Abs. 1b** (neu), **Abs. 2** (aufgehoben), **Abs. 4** (geändert), **Abs. 5** (geändert), **Abs. 6** (geändert)

<sup>1a</sup> Der Verband übernimmt die Kosten der Hilfe zu Hause, die von den von ihm betriebenen oder beauftragten Leistungserbringenden erbracht wird; die Beteiligung der Leistungsbezügerinnen und -bezüger bleibt vorbehalten.

<sup>1b</sup> Auf Stellungnahme der paritätischen Kommission legt der Staatsrat für die betriebenen oder beauftragten Pflegeheime die Betreuungskosten und die Beherbergungskosten fest, die im Sinne der Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden. Die Direktion legt den kantonalen Durchschnitt der Investitionskosten fest.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

<sup>4</sup> Die Gemeinden subventionieren die Betreuungskosten zu den Voraussetzungen nach Artikel 20. Bei der Beteiligung von Leistungsbezügerinnen und -bezüger an den Betreuungskosten dürfen Vermögen bis zu 200 000 Franken nicht direkt belastet werden.

<sup>5</sup> Die Gemeinden subventionieren die anderen Aufnahmen im Sinne von Artikel 8 Abs. 2 Bst. c zu den Voraussetzungen nach Artikel 17 für im Kanton wohnhafte Personen.

<sup>6</sup> Die Gemeinden übernehmen zu den Voraussetzungen nach Artikel 18 den Teil der Investitionskosten, die einer Leistung im Pflegeheim für eine im Kanton wohnhafte Person zuzurechnen sind, sowie gemäss Artikel 19 die Betriebskosten der von ihnen beauftragten Leistungserbringenden.

**Art. 16**

*Aufgehoben*

**Art. 17 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (geändert)

Subventionierung der anderen Aufnahmen im Pflegeheim (*Artikelüberschrift geändert*)

<sup>1</sup> Les subventions pour les autres accueils au sens de l'article 8 al. 2 let. c sont allouées sous forme de forfaits. Le Conseil d'Etat fixe les modalités, sur préavis de la commission paritaire.

<sup>2</sup> La subvention est prise en charge par l'ensemble des communes, au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 20 al. 2 (modifié), al. 3a (nouveau), al. 4 (modifié)**

<sup>2</sup> La Caisse cantonale de compensation rend les décisions sur le droit à la subvention et procède au paiement. Le Conseil d'Etat fixe au surplus l'organisation ainsi que la procédure pour l'obtention de la subvention et les modalités de son versement.

<sup>3a</sup> Les dispositions de la législation fédérale et cantonale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI sont applicables par analogie à la révision et à l'obligation de renseigner.

<sup>4</sup> La subvention et les frais occasionnés à la Caisse cantonale de compensation sont entièrement pris en charge par l'ensemble des communes, au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

**Art. 21 al. 2 (modifié), al. 3 (nouveau)**

<sup>2</sup> A cet effet, il institue une commission cantonale de coordination composée de personnes représentant les milieux concernés.

<sup>3</sup> La commission de coordination préavise à l'attention de la Direction la planification des soins de longue durée.

**Art. 24 al. 3a (nouveau)**

<sup>3a</sup> Les décisions de la Caisse cantonale de compensation sont sujettes à réclamation auprès de celle-ci dans les trente jours dès leur communication. La réclamation est écrite; elle est brièvement motivée et contient les conclusions du réclamant ou de la réclamante. Les décisions sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal.

**Art. 26**

*Abrogé*

<sup>1</sup> Die Beiträge für die weiteren Aufnahmen im Sinne von Artikel 8 Abs. 2 Bst. c werden in Form von Pauschalen gewährt. Der Staatsrat setzt auf Stel lungnahme der paritätischen Kommission die Modalitäten fest.

<sup>2</sup> Der Beitrag wird von sämtlichen Gemeinden im Verhältnis zu ihrer zivil rechtlichen Bevölkerung aufgrund der letzten vom Staatsrat beschlossenen Zahlen übernommen.

**Art. 20 Abs. 2 (geändert), Abs. 3a (neu), Abs. 4 (geändert)**

<sup>2</sup> Die kantonale Ausgleichskasse erlässt die Entscheide über den Anspruch und veranlasst die Auszahlung. Der Staatsrat setzt darüber hinaus die Orga nisation und das Vorgehen für den Erhalt des Beitrags und die Modalitäten der Ausrichtung fest.

<sup>3a</sup> Die Bestimmungen der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV gelten sinngemäss für die Revi sion und die Auskunftspflicht.

<sup>4</sup> Der Beitrag und die Kosten, die der kantonalen Ausgleichskasse entstehen, werden vollständig von sämtlichen Gemeinden im Verhältnis ihrer zivilrecht lichen Bevölkerung aufgrund der letzten vom Staatsrat beschlossenen Zahlen übernommen.

**Art. 21 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)**

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck setzt er eine kantonale Koordinationskommission aus Ver treterinnen und Vertretern der betroffenen Kreise ein.

<sup>3</sup> Die Koordinationskommission nimmt zuhanden der Direktion Stellung zur Planung der Langzeitpflege.

**Art. 24 Abs. 3a (neu)**

<sup>3a</sup> Gegen die Entscheide der kantonalen Ausgleichskasse kann innerhalb von 30 Tagen seit Mitteilung Einsprache erhoben werden. Die Einsprache erfolgt schriftlich; sie wird kurz begründet und enthält die Schlussanträge der Ein sprecherin oder des Einsprechers. Einspracheentscheide können beim Kan tonsgericht mit Beschwerde angefochten werden.

**Art. 26**

*Aufgehoben*

### 3.

L'acte RSF 820.6 (Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins, du 09.12.2010) est modifié comme il suit:

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

Compétences (*titre médian modifié*)

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est compétent pour:

- a) (*nouveau*) fixer le coût des soins fournis dans les établissements médico-sociaux (ci-après: les EMS);
- b) (*nouveau*) régler le financement des soins fournis par les fournisseurs et fournisseuses ambulatoires mandatés conformément à l'article 7 al. 3 de la loi sur les prestations médico-sociales (LPMS).

<sup>2</sup> L'association de communes au sens de l'article 11 LPMS (ci-après: l'association) règle le financement résiduel des soins fournis par les autres fournisseurs et fournisseuses ambulatoires. A cette fin, elle peut notamment fixer le coût de ces soins.

**Art. 2 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)**

<sup>1</sup> Pour les soins fournis par un EMS, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est facturée à la personne résidante à raison de 20% au plus de la contribution des assureurs-maladie.

<sup>2</sup> Le coût résiduel des soins est à charge de l'Etat.

**Art. 3 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)**

<sup>1</sup> Pour les soins fournis par les organisations de soins et d'aide à domicile, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire, fixée conformément à l'article 1 al. 2, est à la charge de l'association du district au sein duquel se situe la commune de domicile du patient ou de la patiente, sans participation de ce dernier ou cette dernière.

<sup>2</sup> L'association fixe les modalités de facturation.

### 3.

Der Erlass SGF 820.6 (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, vom 09.12.2010) wird wie folgt geändert:

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

Zuständigkeiten (*Artikelüberschrift geändert*)

<sup>1</sup> Der Staatsrat ist zuständig:

- a) (*neu*) die Kosten der Pflegeleistungen festzulegen, die in einem Pflegeheim erbracht werden;
- b) (*neu*) die Finanzierung der ambulanten Leistungserbringenden, die im Sinne von Artikel 7 Abs. 3 des Gesetzes über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) beauftragt werden, zu regeln.

<sup>2</sup> Der Gemeindeverband im Sinne von Artikel 11 SmLG (der Verband) regelt die Restfinanzierung der übrigen ambulanten Leistungserbringenden. Zu diesem Zweck kann er insbesondere die Kosten dieser Pflegeleistungen festlegen.

**Art. 2 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Bei Leistungen, die von einem Pflegeheim erbracht werden, wird der von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kostenanteil der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt, und zwar in Höhe von höchstens 20% des Beitrags der Krankenversicherer.

<sup>2</sup> Die Pflegerestkosten gehen zulasten des Staates.

**Art. 3 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Pflegeleistungen der Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause, die nach Artikel 1 Abs. 2 festgelegt werden, gehen zulasten des Verbands des Bezirks, in dem sich die Wohngemeinde der Patientin oder des Patienten befindet, ohne Beitrag der oder des Letzteren.

<sup>2</sup> Der Verband bestimmt die Modalitäten der Fakturierung.

**Art. 4 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)**

<sup>1</sup> Pour les soins fournis par les infirmiers et infirmières, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire, fixée conformément à l'article 1 al. 2, est à la charge de l'association du district au sein duquel se situe la commune de domicile du patient ou de la patiente, sans participation de ce dernier ou cette dernière.

<sup>2</sup> L'association fixe les modalités de facturation.

**Art. 5 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)**

<sup>1</sup> Les pouvoirs publics ne prennent en charge que les coûts résiduels des soins fournis à une personne domiciliée dans le canton.

<sup>2</sup> Pour les soins fournis dans les EMS situés hors canton à une personne domiciliée dans le canton, la participation de l'Etat ne peut excéder la participation maximale versée dans le canton pour le même niveau de soins. Sont réservées les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et les conventions intercantionales.

<sup>3</sup> Pour les soins ambulatoires fournis hors canton à une personne domiciliée dans le canton, l'association concernée assure le financement résiduel selon les règles en vigueur dans le canton où se situe le fournisseur ou la fournisseuse des prestations.

**Art. 10 al. 1 (modifié), al. 2 (modifié)**

<sup>1</sup> Les pouvoirs publics ne prennent en charge que la part des coûts des soins aigus et de transition fournis à une personne domiciliée dans le canton.

<sup>2</sup> Pour les soins aigus et de transition fournis hors canton à une personne domiciliée dans le canton, la participation des pouvoirs publics ne peut excéder la contribution versée dans le canton, sous réserve des dispositions de la LAMal.

**4.**

L'acte RSF 821.0.1 (Loi sur la santé (LSan), du 16.11.1999) est modifié comme il suit:

**Art. 4 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene, nach Artikel 1 Abs. 2 festgelegte Kosten für Pflegeleistungen, die von den Pflegefachpersonen erbracht werden, gehen zulasten des Verbands des Bezirks, in dem sich die Wohngemeinde der Patientin oder des Patienten befindet, ohne Beitrag der oder des Letzteren.

<sup>2</sup> Der Verband bestimmt die Modalitäten der Fakturierung.

**Art. 5 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)**

<sup>1</sup> Die öffentliche Hand übernimmt ausschliesslich die Restkosten für Pflegeleistungen, die einer im Kanton Freiburg wohnhaften Person erteilt werden.

<sup>2</sup> Der Beitrag des Staates an Pflegeleistungen, die einer im Kanton Freiburg wohnhaften Person in einem ausserkantonalen Pflegeheim erbracht werden, kann nicht höher sein als derjenige, der innerhalb des Kantons für dieselbe Pflegestufe gewährt wird. Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und die interkantonalen Vereinbarungen bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Für ambulante Pflegeleistungen, die einer im Kanton wohnhaften Person ausserkantonal erbracht werden, stellt der zuständige Verband die Restfinanzierung nach den Regeln sicher, die in dem Kanton gelten, in dem die oder der Leistungserbringende ansässig ist.

**Art. 10 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert)**

<sup>1</sup> Die öffentliche Hand übernimmt ausschliesslich den Teil der Kosten der Leistungen der Akut- und Übergangspflege, die einer im Kanton Freiburg wohnhaften Person erteilt werden.

<sup>2</sup> Der Beitrag der öffentlichen Hand an Leistungen der Akut- und Übergangspflege, die einer im Kanton wohnhaften Person ausserkantonal erbracht werden, kann nicht höher sein als derjenige, der innerhalb des Kantons gewährt wird; die Bestimmungen des KVG bleiben vorbehalten.

**4.**

Der Erlass SGF 821.0.1 (Gesundheitsgesetz (GesG), vom 16.11.1999) wird wie folgt geändert:

**Art. 99 al. 2**

<sup>2</sup> En fonction de leur mission, les principales catégories d'institutions de santé sont les suivantes:

c) (*modifié*) les organisations de soins et d'aide à domicile;

**5.**

L'acte RSF 830.1 (Loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF), du 12.05.2016) est modifié comme il suit:

**Art. 2 al. 1**

<sup>1</sup> Les autorités d'application sont:

c) *Abrogé*

d) *Abrogé*

**Art. 3 al. 1, al. 2** (*abrogé*)

<sup>1</sup> Les associations de communes:

b) *Abrogé*

d) (*nouveau*) fixent le montant de l'indemnité forfaitaire.

<sup>2</sup> *Abrogé*

**Art. 5**

*Abrogé*

**Art. 6**

*Abrogé*

**6.**

L'acte RSF 834.1.2 (Loi sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP), du 16.11.2017) est modifié comme il suit:

**Art. 9 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> La subvention des pouvoirs publics est mise à raison de

**Art. 99 Abs. 2**

<sup>2</sup> Je nach ihrem Auftrag können die Institutionen des Gesundheitswesens (die Institutionen) in folgende Hauptkategorien unterteilt werden:

c) (*geändert*) Organisationen der Pflege und Hilfe zu Hause;

**5.**

Der Erlass SGF 830.1 (Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG), vom 12.05.2016) wird wie folgt geändert:

**Art. 2 Abs. 1**

<sup>1</sup> Vollzugsbehörden sind:

c) *Aufgehoben*

d) *Aufgehoben*

**Art. 3 Abs. 1, Abs. 2** (*aufgehoben*)

<sup>1</sup> Die Gemeindeverbände:

b) *Aufgehoben*

d) (*neu*) legen die Höhe der Pauschalentschädigung fest.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

**Art. 5**

*Aufgehoben*

**Art. 6**

*Aufgehoben*

**6.**

Der Erlass SGF 834.1.2 (Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG), vom 16.11.2017) wird wie folgt geändert:

**Art. 9 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Die Beitragsleistung der öffentlichen Hand geht zu

- a) (*nouveau*) 45% à la charge de l'Etat et de 55% à la charge des communes pour les institutions de l'enseignement spécialisé;
- b) (*nouveau*) 100% à la charge de l'Etat pour les autres institutions spécialisées.

**Art. 27 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> Les règles sur le subventionnement des institutions spécialisées (art. 7 al. 1, 4 et 5), sur la contribution des bénéficiaires de prestations (art. 8) et sur la répartition de la subvention entre collectivités publiques (art. 9 al. 1 let. b) s'appliquent par analogie aux familles d'accueil professionnelles reconnues.

7.

L'acte RSF 835.1 (Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), du 09.06.2011) est modifié comme il suit:

**Intitulé de section avant Art. 1** (*nouveau*)

1 Dispositions générales

**Intitulé de section après Art. 5** (*nouveau*)

2 Entités compétentes

**Art. 6 al. 4** (*modifié*)

<sup>4</sup> Pour ce faire, elles peuvent créer des structures d'accueil ou passer des conventions avec des structures d'accueil autorisées ou avec des associations faitières. Les conventions portent sur l'ensemble ou sur une partie des places autorisées d'une structure.

**Art. 6a** (*nouveau*)

Association des communes fribourgeoises

<sup>1</sup> L'Association des communes fribourgeoises (ci-après: l'ACF) gère et répartit les montants visant à diminuer les coûts des structures d'accueil à charge des parents et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants, et qui sont issus:

- a) de la contribution des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante (art. 10);
- b) de la part de la taxe sociale dévolue à l'ACF (art. 10a al. 1 let. b).

- a) (*neu*) 45% zulasten des Staates und zu 55% zulasten der Gemeinden für die Sonderschulen;
- b) (*neu*) 100% zulasten des Staates für die anderen sonder- und sozialpädagogischen Institutionen.

**Art. 27 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Die Vorschriften über die Subventionierung der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen (Art. 7 Abs. 1, 4 und 5), über die Beteiligung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger (Art. 8) und über die Aufteilung der Beitragsleistung zwischen Staat und Gemeinden (Art. 9 Abs. 1 Bst. b) gelten sinngemäss für die anerkannten professionellen Pflegefamilien.

7.

Der Erlass SGF 835.1 (Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG), vom 09.06.2011) wird wie folgt geändert:

**Abschnittsüberschrift vor Art. 1** (*neu*)

1 Allgemeine Bestimmungen

**Abschnittsüberschrift nach Art. 5** (*neu*)

2 Zuständige Stellen

**Art. 6 Abs. 4** (*geändert*)

<sup>4</sup> Dazu können sie selber solche Einrichtungen schaffen oder mit bewilligten Betreuungseinrichtungen oder mit Dachverbänden Verträge abschliessen. Die Verträge können alle oder nur einen Teil der anerkannten Plätze einer Einrichtung betreffen.

**Art. 6a** (*neu*)

Freiburger Gemeindeverband

<sup>1</sup> Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) verwaltet und verteilt die Beträge zur Senkung der Elternbeiträge und zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle aus:

- a) dem Beitrag der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden (Art. 10);
- b) dem Anteil der Sozialabgabe, der dem FGV zufällt (Art. 10a Abs. 1 Bst. b).

<sup>2</sup> A cette fin, elle institue un ou plusieurs fonds, assure la traçabilité et la transparence des montants et répond de l'affectation conforme au but.

<sup>3</sup> Elle prévoit une voie de règlement des litiges en lien avec la répartition et le versement des montants. Le recours au Tribunal cantonal demeure réservé.

<sup>4</sup> L'utilisation du ou des fonds est soumise à la surveillance des communes.

<sup>5</sup> L'ACF est responsable de récolter, compléter et consolider toutes les informations et les données financières exigées par les programmes de subventionnement de la Confédération, conformément aux modalités prévues dans la législation fédérale.

#### **Art. 7a**

*Abrogé*

#### **Intitulé de section après Art. 7a (nouveau)**

3 Contributions des parents et soutiens financiers

#### **Art. 8 al. 2 (modifié)**

<sup>2</sup> Les barèmes des tarifs facturés aux parents sont établis par les communes ou les structures d'accueil, en accord avec les communes qui sont appelées à subventionner les parents.

#### **Art. 9**

*Abrogé*

#### **Art. 9a (nouveau)**

Soutien financier des communes

<sup>1</sup> Les communes subventionnent les parents domiciliés sur leur territoire et qui placent leurs enfants dans des structures d'accueil dûment autorisées par l'Etat.

<sup>2</sup> Les structures d'accueil peuvent être des crèches, des familles de jour et des accueils extrascolaires. Elles permettent la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

<sup>2</sup> Zu diesem Zweck schafft er einen oder mehrere Fonds, garantiert die Rückverfolgbarkeit und die Transparenz der Beträge und ist verantwortlich für deren zweckmässige Verwendung.

<sup>3</sup> Er sieht einen Weg der Streiterledigung im Zusammenhang mit der Aufteilung und der Überweisung der Beträge vor. Die Beschwerde beim Kantonsgericht bleibt vorbehalten.

<sup>4</sup> Die Verwendung des oder der Fonds unterliegt der Aufsicht der Gemeinden.

<sup>5</sup> Der FGV ist dafür verantwortlich, alle Informationen und Finanzdaten, die von den Subventionsprogrammen des Bundes verlangt werden, gemäss den in der Bundesgesetzgebung vorgesehenen Modalitäten zu sammeln, zu vervollständigen und zu konsolidieren.

#### **Art. 7a**

*Aufgehoben*

#### **Abschnittsüberschrift nach Art. 7a (neu)**

3 Elternbeiträge und finanzielle Beiträge

#### **Art. 8 Abs. 2 (geändert)**

<sup>2</sup> Im Einvernehmen mit den Gemeinden, die Beiträge leisten müssen, erstellen die Gemeinden oder die Betreuungseinrichtungen die Skalen für die Eltern-tarife.

#### **Art. 9**

*Aufgehoben*

#### **Art. 9a (neu)**

Finanzieller Beitrag der Gemeinden

<sup>1</sup> Die Gemeinden subventionieren auf ihrem Gebiet wohnhafte Eltern, die ihre Kinder in rechtmässig vom Staat anerkannten vorschulischen Einrichtungen unterbringen.

<sup>2</sup> Bei den Betreuungseinrichtungen kann es sich um Kindertagesstätten, Tagesfamilien und ausserschulische Betreuungsangebote handeln. Sie ermöglichen die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben.



<sup>3</sup> Le soutien financier des communes permet l'introduction de tarifs dégressifs.

**Art. 10 al. 1** (modifié), **al. 3** (modifié), **al. 4** (modifié)

Soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante (*titre médian modifié*)

<sup>1</sup> Les heures de prise en charge d'enfants en âge préscolaire et de 1H et 2H bénéficient d'une contribution des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante.

<sup>3</sup> La contribution est encaissée auprès des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et versée à l'ACF. L'ACF procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives.

<sup>4</sup> L'ACF désigne une commission consultative réunissant des personnes représentant les communes, des personnes représentant les employeurs et employeuses ainsi que l'Etat comme plate-forme d'information.

**Art. 10a al. 1** (modifié), **al. 3** (nouveau), **al. 4** (nouveau)

<sup>1</sup> Le soutien financier du fonds réforme fiscale vise à favoriser la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Les montants disponibles sont répartis entre:

- a) (*modifié*) un fonds géré par l'État servant à l'incitation à la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial;
- b) (*modifié*) un fonds géré par l'ACF servant à baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants.
- c) *Abrogé*

<sup>3</sup> Après l'application d'un régime transitoire en 2020, les ressources sont réparties comme il suit:

- a) pour inciter la création de nouvelles places d'accueil extrafamilial: 1 million de francs par année pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme fiscale en faveur du fonds géré par l'Etat;
- b) pour développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants: 230 000 francs par année en faveur du fonds géré par l'ACF;

<sup>3</sup> Der finanzielle Beitrag der Gemeinden ermöglicht die Einführung von degressiven Beitragsskalen.

**Art. 10 Abs. 1** (geändert), **Abs. 3** (geändert), **Abs. 4** (geändert)

Finanzieller Beitrag der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden (*Artikelüberschrift geändert*)

<sup>1</sup> Die Betreuungsstunden für Vorschulkinder sowie Schülerinnen und Schüler der 1H und 2H erhalten einen Beitrag der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden.

<sup>3</sup> Der Beitrag wird bei den Arbeitgebenden und bei den Selbstständigerwerbenden eingezogen und dem FGV überwiesen. Der FGV teilt diesen anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auf.

<sup>4</sup> Der FGV bezeichnet eine beratende Kommission als Informationsplattform, der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, der Arbeitgebenden und des Staats angehören.

**Art. 10a Abs. 1** (geändert), **Abs. 3** (neu), **Abs. 4** (neu)

<sup>1</sup> Der finanzielle Beitrag aus dem Steuerreform-Fonds dient der Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben. Die verfügbaren Mittel werden aufgeteilt zwischen:

- a) (*geändert*) einem vom Staat verwalteten Fonds zugunsten von Anreizen zur Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen;
- b) (*geändert*) einem vom FGV verwalteten Fonds zugunsten der Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze und der Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.
- c) *Aufgehoben*

<sup>3</sup> Nach der Anwendung einer Übergangsregelung im Jahr 2020 werden die Mittel wie folgt verteilt:

- a) zur Förderung der Schaffung neuer familienergänzender Betreuungsplätze: 1 Million Franken pro Jahr in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuerreform zugunsten des vom Staat verwalteten Fonds;
- b) zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle: 230 000 Franken pro Jahr zugunsten des vom FGV verwalteten Fonds;

c) pour baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial: 3,75 millions de francs pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et 4,75 millions de francs par année par la suite en faveur du fonds géré par l'ACF.

<sup>4</sup> Pour la baisse des tarifs des places d'accueil, l'ACF procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives. Elle définit les modalités de répartition pour le développement ou le soutien des modèles de prises en charge innovants.

### **Art. 11**

*Abrogé*

**Art. 12 al. 1** (modifié), **al. 2** (modifié)

<sup>1</sup> Les soutiens financiers, au sens des articles 10 et 10a al. 1 let. b, sont accordés si la structure:

... (énumération inchangée)

<sup>2</sup> Les communes garantissent des tarifs financièrement accessibles. Le tarif le plus haut ne dépasse pas le prix coûtant de la prestation, après déduction des soutiens financiers au sens des articles 10 et 10a al. 1 let. b. Un prix minimal est déterminé.

**Intitulé de section après Art. 13a** (nouveau)

4 Personnel des structures d'accueil

**Art. 13b** (nouveau)

Engagement du personnel

<sup>1</sup> Lors de son engagement, toute personne travaillant dans une structure d'accueil extrafamilial de jour transmet à l'employeur un extrait du casier judiciaire ainsi qu'un certificat médical attestant son aptitude physique et psychique.

<sup>2</sup> Dans les familles de jour, toutes les personnes majeures vivant dans le ménage déposent un extrait du casier judiciaire.

c) zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze: 3,75 Million Franken in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuerreform und in der Folge 4,75 Millionen Franken pro Jahr zugunsten des vom FGV verwalteten Fonds.

<sup>4</sup> Zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze nimmt der FGV eine Aufteilung anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden oder Gemeindeverbänden vor. Er definiert die Einzelheiten der Aufteilung für die Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.

### **Art. 11**

*Aufgehoben*

**Art. 12 Abs. 1** (geändert), **Abs. 2** (geändert)

<sup>1</sup> Der finanzielle Beitrag im Sinne von Artikel 10 und 10a Abs. 1 Bst. b wird gewährt, wenn die Einrichtung:

... (Aufzählung unverändert)

<sup>2</sup> Die Gemeinden gewährleisten finanziell tragbare Tarife. Der Höchstarif darf den kostendeckenden Preis der Leistung nach Abzug der Beiträge im Sinne von Artikel 10 und 10a Abs. 1 Bst. b nicht übersteigen. Es wird ein Mindestpreis festgelegt.

**Abschnittsüberschrift nach Art. 13a** (neu)

4 Personal der Betreuungseinrichtungen

**Art. 13b** (neu)

Anstellung des Personals

<sup>1</sup> Wer in einer familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtung arbeitet, muss dem Arbeitgeber bei der Anstellung einen Strafregisterauszug und eine ärztliche Bescheinigung der physischen und psychischen Eignung zur Berufsausübung vorweisen.

<sup>2</sup> In Tagesfamilien reichen alle volljährigen, im selben Haushalt lebenden Personen einen Strafregisterauszug ein.

<sup>3</sup> Les assistants ou assistantes parentaux transmettent ces documents à l'association à laquelle ils sont affiliés ou, à défaut d'une telle affiliation, à l'autorité de surveillance.

**Art. 14 al. 1** (*révisé totalement*), **al. 2** (*abrogé*)

<sup>1</sup> Les communes peuvent participer aux frais d'écolage du personnel éducatif des structures d'accueil.

<sup>2</sup> *Abrogé*

**Art. 15 al. 1** (*modifié*), **al. 2** (*abrogé*)

<sup>1</sup> Les communes peuvent participer au financement des frais de perfectionnement nécessaire à l'exercice des tâches du personnel éducatif des structures d'accueil. En principe, elles favorisent les offres de formation collective.

<sup>2</sup> *Abrogé*

**Intitulé de section après Art. 15** (*nouveau*)

5 Voies de droit et dispositions finales

**Art. 17**

*Abrogé*

**Art. 18**

*Abrogé*

**Art. 19**

*Abrogé*

**Art. 19a** (*nouveau*)

Dispositions transitoires – DETTEC

<sup>3</sup> Tageseltern stellen diese Unterlagen ihrem jeweiligen Tageselternverein oder, falls sie keinem Verein angeschlossen sind, der Aufsichtsbehörde zu.

**Art. 14 Abs. 1** (*totalrevidiert*), **Abs. 2** (*aufgehoben*)

<sup>1</sup> Die Gemeinden können sich an den Schulgeldern des pädagogischen Fachpersonals der Betreuungseinrichtungen beteiligen.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

**Art. 15 Abs. 1** (*geändert*), **Abs. 2** (*aufgehoben*)

<sup>1</sup> Die Gemeinden können sich an den Kosten für die Weiterbildung, die das pädagogische Fachpersonal der Betreuungseinrichtungen zur Erfüllung seiner Aufgaben braucht, beteiligen. Grundsätzlich geben sie kollektiven Weiterbildungsangeboten den Vorzug.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

**Abschnittsüberschrift nach Art. 15** (*neu*)

5 Rechtsmittel und Schlussbestimmungen

**Art. 17**

*Aufgehoben*

**Art. 18**

*Aufgehoben*

**Art. 19**

*Aufgehoben*

**Art. 19a** (*neu*)

Übergangsbestimmungen – DETTEC

<sup>1</sup> Dès l'entrée en vigueur de la loi du XXXX sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet, les communes payent une contribution égale ou supérieure à celle en vigueur antérieurement, majorée de 83,7 centimes par heure de garde pour chaque enfant en âge préscolaire et 1H et 2H, à titre de reprise de la contribution de l'Etat. De plus, les communes reversent la participation des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité indépendante et celle du fonds de la réforme fiscale.

<sup>2</sup> A l'entrée en vigueur de la loi du XXXX sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet, les montants destinés à diminuer le coût des parents et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants en vertu des articles 10 et 10a al. 1 let. b sont transférés au fonds institué par l'ACF à cet effet.

<sup>3</sup> Les éventuels accords intercantonaux, conventions avec différentes écoles, mandats et autres engagements financiers encore en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi du XXXX sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet restent valables jusqu'à leur échéance ou leur dénonciation.

## 8.

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:

### **Art. 14 al. 1, al. 2 (nouveau)**

<sup>1</sup> Les prestations et les frais occasionnés à la Caisse AVS par l'application de la présente loi sont couverts:

b) (*modifié*) par la contribution des communes.

<sup>2</sup> Le financement des frais occasionnés à la Caisse cantonale de compensation AVS par l'application de la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés est assuré par l'Etat.

### **Art. 15 al. 1 (modifié), al. 2 (abrogé)**

Part des communes (*titre médian modifié*)

<sup>1</sup> Ab Inkrafttreten des Gesetzes vom XX.YY.ZZZ über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket bezahlen die Gemeinden einen gleich hohen oder höheren Beitrag als der bisher geltende, der um 83,7 Rappen pro Betreuungsstunde für alle Vorschulkinder sowie für alle Schülerinnen und Schüler der 1H und 2H erhöht wird, als Übernahme des Beitrags des Staates. Ausserdem überweisen die Gemeinden den Beitrag der Arbeitgebenden und der Selbständigerwerbenden sowie des Steuerreform-Fonds weiter.

<sup>2</sup> Beim Inkrafttreten des Gesetzes vom XX.YY.ZZZ über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket werden die Beträge zur Senkung der Elternbeiträge und zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle im Sinne von Artikel 10 und 10a Abs. 1 Bst. b in den vom FGV zu diesem Zweck geschaffenen Fonds überwiesen.

<sup>3</sup> Allfällige interkantonale Vereinbarungen, Abkommen mit verschiedenen Schulen, Mandate und weitere finanzielle Verpflichtungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes vom XX.YY.ZZZ über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket noch laufen, bleiben bis zu ihrem Ablauf oder ihrer Kündigung gültig.

## 8.

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

### **Art. 14 Abs. 1, Abs. 2 (neu)**

<sup>1</sup> Die Leistungen sowie die Kosten, die der AHV-Kasse aus der Durchführung dieses Gesetzes entstehen, werden gedeckt:

b) (*geändert*) durch den Beitrag der Gemeinden.

<sup>2</sup> Die Finanzierung der Kosten, die der kantonalen AHV-Ausgleichskasse aus der Durchführung des Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose entstehen, wird vom Staat sichergestellt.

### **Art. 15 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben)**

Anteil der Gemeinden (*Artikelüberschrift geändert*)

<sup>1</sup> La contribution prévue à l'article 14 al. 1 let. b est prise en charge par l'ensemble des communes. La répartition entre les communes s'opère au prorata de leur population dite légale, sur la base des derniers chiffres arrêtés par le Conseil d'Etat.

<sup>2</sup> *Abrogé*

#### **Art. 20a** (nouveau)

Révision de la contribution des communes

<sup>1</sup> Les incidences financières pour les communes et l'Etat de la loi du XXXX sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet feront l'objet d'une évaluation dans les trois ans suivant sa mise en œuvre.

<sup>2</sup> L'objectif visé est celui d'un équilibre financier entre l'Etat et les communes. Il sera entériné par le Conseil d'Etat et l'Association des communes fribourgeoises suite aux décisions du Grand Conseil relatives au 1<sup>er</sup> paquet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes.

<sup>3</sup> La méthode d'analyse sera déterminée par le Conseil d'Etat sur proposition de la Direction compétente en matière de communes<sup>2)</sup>, en concertation avec la Direction chargée des institutions spécialisées, des prestations médico-sociales et des structures d'accueil extra-familial de jour<sup>3)</sup>, et de la Direction chargée des finances<sup>4)</sup> et ainsi qu'avec l'Association des communes fribourgeoises.

<sup>4</sup> En fonction du résultat de l'évaluation, la contribution des communes prévue à l'article 15 sera si nécessaire adaptée.

#### **Art. 22**

*Abrogé*

---

<sup>2)</sup> Actuellement: Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

<sup>3)</sup> Actuellement: Direction de la santé et des affaires sociales.

<sup>4)</sup> Actuellement: Direction des finances.

<sup>1</sup> Der Beitrag nach Artikel 14 Abs. 1 Bst. b wird von der Gesamtheit der Gemeinden übernommen. Die Aufteilung unter den Gemeinden erfolgt entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, die aufgrund der letzten vom Staatsrat erlassenen Zahlen bestimmt wird.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

#### **Art. 20a** (neu)

Revision des Beitrags der Gemeinden

<sup>1</sup> Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes vom XX.YY.ZZZ über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket auf die Gemeinden und den Staat werden innerhalb von drei Jahren nach dessen Umsetzung evaluiert.

<sup>2</sup> Angestrebt wird ein finanzielles Gleichgewicht zwischen Staat und Gemeinden. Dieses Ziel wird vom Staatsrat und dem Freiburger Gemeindeverband nach den Beschlüssen des Grossen Rates zum 1. Paket der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden verabschiedet.

<sup>3</sup> Die Analysemethode wird vom Staatsrat auf Vorschlag der für die Gemeinden zuständigen Direktion<sup>2)</sup> festgelegt; er spricht sich dabei mit der für die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen, die sozialmedizinischen Leistungen und die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zuständigen Direktion<sup>3)</sup> und der für die Finanzen zuständigen Direktion<sup>4)</sup> sowie mit dem Freiburger Gemeindeverband ab.

<sup>4</sup> Je nach Ergebnis der Evaluation wird der Beitrag der Gemeinden nach Artikel 15 nötigenfalls angepasst.

#### **Art. 22**

*Aufgehoben*

---

<sup>2)</sup> Heute: Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft.

<sup>3)</sup> Heute: Direktion für Gesundheit und Soziales.

<sup>4)</sup> Heute: Finanzdirektion.

### III.

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

### IV.

La présente loi est soumise au referendum financier obligatoire.

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2024, sous réserve de l'obtention de l'approbation fédérale.

Les articles 14, 15 et 22 de la loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité doivent faire l'objet d'une approbation par l'autorité fédérale compétente, en vertu de l'article 29 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

### III.

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

### IV.

Dieses Gesetz unterliegt dem obligatorischen Finanzreferendum.

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2024 in Kraft; die Genehmigung durch den Bund bleibt vorbehalten.

Die Artikel 14, 15 und 22 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung müssen gemäss Artikel 29 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 von der zuständigen Bundesbehörde genehmigt werden.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2013-DIAF-50

Projet de Loi :

Loi sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes - 1er paquet

*Proposition de la commission ordinaire CO-2022-011*

---

*Présidence* : Michellod Savio

*Membres* : Aebischer Susanne, Chardonens Christophe, Fahrni Marc, Fattebert David, Kubski Grégoire, Lauber Pascal, Marmier Bruno, Zurich Simon, Thalman-Bolz Katharina, Stöckli Markus.

### Entrée en matière

Par 8 voix contre 3 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

### Propositions acceptées (projet bis)

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

#### *Partie II : Modifications accessoires*

### **2. Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS) du 12.05.2016**

**Art. 24 al. 3 (modifié)** [ne figure pas dans le projet initial du Conseil d'Etat]

<sup>3</sup> Les décisions de l'assemblée des délégués et du comité de direction des associations de communes sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal.

## Anhang

GROSSER RAT

2013-DIAF-50

Gesetzesentwurf:

Gesetz über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden - 1. Paket

*Antrag der ordentlichen Kommission OK-2022-011*

---

*Präsidium*: Michellod Savio

*Mitglieder*: Aebischer Susanne, Chardonens Christophe, Fahrni Marc, Fattebert David, Kubski Grégoire, Lauber Pascal, Marmier Bruno, Zurich Simon, Thalman-Bolz Katharina, Stöckli Markus.

### Eintreten

Mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

### Angenommene Anträge (projet bis)

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

#### *Teil II: Unwesentliche Änderungen*

### **2. Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) vom 12.05.2016**

**Art. 24 Abs. 3 (geändert)** [steht nicht im ursprünglichen Antrag des Staatsrats]

<sup>3</sup> Gegen Entscheide der Delegiertenversammlung und des Vorstands der Gemeindeverbände kann beim Kantonsgericht Beschwerde geführt werden.

**A7**

## 8. Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 16.11.1965

### Art. 20a, titre (modifié), al. 5 (nouveau)

Révision de la contribution des communes et suivi de l'évolution des charges et des recettes

<sup>5 [nouveau]</sup> Le Conseil d'Etat publie par ailleurs tous les trois ans un rapport sur l'évolution des charges et des recettes communales et cantonales modifiées par la loi du XXX sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet.

#### *Partie IV : Clauses finales*

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier ~~2024~~ 2025, sous réserve de l'obtention de l'approbation fédérale.

#### Vote final

Par 6 voix contre 3 et 1 abstention (1 membre est absent), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi 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).

#### Propositions de minorité

Une minorité de la commission propose en outre au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

## 8. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 16.11.1965

### Art. 20a, Titel (geändert), Abs. 5 (neu)

**A13** Revision des Beitrags der Gemeinden und Beobachtung der Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen

<sup>5 [neu]</sup> Der Staatsrat veröffentlicht im Übrigen alle drei Jahre einen Bericht über die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von Kanton und Gemeinden, die sich aufgrund des Gesetzes vom XXX über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket geändert haben.

#### *Teil IV: Schlussbestimmungen*

**A14** Dieses Gesetz tritt am 1. Januar ~~2024~~ 2025 in Kraft; die Genehmigung durch den Bund bleibt vorbehalten.

#### Schlussabstimmung

Mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

#### Kategorie der Behandlung

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

#### Minderheitsanträge

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:



## **Renvoi au Conseil d'Etat** [formulation différente de A1]

La minorité propose au Grand Conseil de renvoyer le projet au Conseil d'Etat avec les demandes suivantes :

- Le Conseil d'Etat présente un projet de DETTEC permettant de tenir compte des effets concrets de la réforme des prestations complémentaires ainsi que du projet de financement uniforme de la LAMal (objet parlementaire 09.528). L'évaluation des conséquences financières du DETTEC doit se fonder sur des hypothèses financières vérifiables et des calculs corrects.
- Le Conseil d'Etat évalue les conséquences matérielles des nouvelles règles en matière de financement et de répartition des compétences.

### *Partie II : Modifications accessoires*

## **2. Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS) du 12.05.2016**

### **Art. 7 al. 1bis (nouveau), al. 1ter (nouveau)**

1bis (nouveau) L'Etat approuve les conventions passées en vertu de l'alinéa 1. Pour que la convention soit approuvée, l'association doit notamment démontrer :

- a. La garantie de la couverture des soins, notamment du point de vue des soins, du champ géographique d'intervention et du type de patientèle,
- b. La présence d'un dispositif d'admission, d'évaluation et de suivi des cas,
- c. La mise en place d'une permanence en fonction des besoins,
- d. L'application des dispositions d'une convention collective de travail de force obligatoire existante ou à défaut les exigences posées par le Conseil d'Etat en matière de conditions d'engagement et de travail selon l'al. 1ter du présent article,
- e. L'engagement à autoriser l'Etat à s'assurer de la qualité de la prise en charge des personnes.

## **Rückweisung an den Staatsrat** [andere Formulierung als A1]

**B1** Die Minderheit beantragt dem Grossen Rat, den Entwurf mit den folgenden Anträgen an den Staatsrat zurückzuweisen:

- Der Staatsrat legt einen Entwurf der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden vor, mit dem die konkreten Auswirkungen der Reform der Ergänzungsleistungen und die Vorlage zur einheitlichen Finanzierung des KVG (parlamentarisches Geschäft 09.528) berücksichtigt werden können. Die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden muss auf überprüfbaren finanziellen Annahmen und korrekten Berechnungen beruhen.
- Der Staatsrat beurteilt die materiellen Auswirkungen der neuen Vorschriften auf die Finanzierung und die Kompetenzverteilung.

### *Teil II: Unwesentliche Änderungen*

## **2. Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) vom 12.05.2016**

### **Art. 7 Abs. 1bis (neu), Abs. 1ter (neu)**

**A6** 1bis (neu) Der Staat genehmigt die nach Absatz 1 abgeschlossenen Vereinbarungen. Damit die Vereinbarung genehmigt werden kann, muss der Verband unter namentlich Folgendes nachweisen:

- a. die garantierte Abdeckung der Pflege, insbesondere bei der Versorgung, beim geografischen Einsatzbereich und bei der Art des Patientenstamms;
- b. das Vorhandensein eines Systems zur Aufnahme, Beurteilung und Nachverfolgung von Fällen;
- c. die Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes je nach Bedarf;
- d. die Anwendung der Bestimmungen eines bestehenden allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrages oder andernfalls die Erfüllung der vom Staatsrat gestellten Anforderungen an die Einstellungs- und Arbeitsbedingungen nach Absatz 1<sup>ter</sup> dieses Artikels;
- e. die Verpflichtung, den Staat zu ermächtigen, sich der Qualität der Betreuung der Personen zu versichern.

<sup>Iter (nouveau)</sup> En l'absence de conventions collectives de travail de force obligatoire, le Conseil d'Etat peut poser des exigences en matière de conditions d'engagement et de travail pour l'ensemble du personnel travaillant auprès des fournisseurs et fournisseuses selon l'al. 1 du présent article.

<sup>Iter (neu)</sup> Wenn es keine allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge gibt, kann der Staatsrat Anforderungen an die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für das gesamte Personal stellen, das bei den Leistungserbringenden gemäss Absatz 1 dieses Artikels arbeitet.

### 3. Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins du 09.12.2010

#### Art. 1 al. 2

<sup>2</sup> L'association de communes au sens de l'article 11 LPMS (ci-après: l'association) règle le financement résiduel des soins fournis par les autres fournisseurs et fournisseuses ambulatoires. A cette fin, elle ~~peut notamment fixer~~ fixe le coût de ces soins afin que les frais effectifs des prestataires soient couverts.

#### Art. 2 al. 1

<sup>1</sup> Pour les soins fournis par un EMS, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est facturée à la personne résidente à raison de 20% au plus de la contribution des assureurs-maladie fixée pour chaque niveau de soins.

### 7. Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) du 09.06.2011

#### Art. 6a (nouveau)

Biffer

**Art. 7 al. 3bis (nouveau)** [ne figure pas dans le projet initial du Conseil d'Etat]

<sup>3bis (nouveau)</sup> Il établit des grilles de référence pour le subventionnement des contributions parentales qui favorisent une activité professionnelle en tenant compte, entre autres, d'aspects tels que la progressivité de l'impôt, les frais professionnels et les frais de garde.

### 3. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 09.12.2010

#### Art. 1 Abs. 2

**A8** <sup>2</sup> Der Gemeindeverband im Sinne von Artikel 11 SmLG (der Verband) regelt die Restfinanzierung der übrigen ambulanten Leistungserbringenden. Zu diesem Zweck ~~kann~~ legt er ~~insbesondere~~ fest die Kosten für diese Pflegeleistungen ~~festsetzen~~ fest, damit die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringenden gedeckt werden.

#### Art. 2 Abs. 1

**A9** <sup>1</sup> Bei Leistungen, die von einem Pflegeheim erbracht werden, wird der von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kostenanteil der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt, und zwar in Höhe von höchstens 20 % des Beitrags der Krankenversicherer, der für jede Pflegestufe festgelegt wird.

### 7. Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vom 09.06.2011

#### Art. 6a (neu)

**A3** Streichen

**Art. 7 Abs. 3bis (neu)** [steht nicht im ursprünglichen Antrag des Staatsrats]

**A12** <sup>3bis (neu)</sup> Er erstellt Referenzskalen für die Subventionierung der Elternbeiträge, welche eine Berufstätigkeit fördern, indem sie unter anderem Aspekten wie der Steuerprogression, Berufs- und Betreuungskosten Rechnung tragen.

**Art. 9a al. 1bis (nouveau), al. 1ter (nouveau)**

[pas déposé en commission]

1bis (nouveau) Les subventions tiennent compte des grilles de référence selon l'article 7 al. 3bis de la présente loi.

1ter (nouveau) Les communes peuvent également subventionner des structures d'accueil sur le territoire d'une autre commune, notamment dans la commune du lieu de travail des parents.

**Art. 10 al. 3, al. 4**

[pas déposé en commission]

<sup>3</sup> La contribution est encaissée auprès des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et versée à l'ACF l'Etat. L'ACF l'Etat procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives.

<sup>4</sup> L'ACF Le Conseil d'Etat désigne une commission consultative réunissant des personnes représentant les communes, des personnes représentant les employeurs et employeuses ainsi que l'Etat comme plateforme d'information.

**Art. 10a al. 1 let. b - let. c, al. 3 let. b - let. c, al. 4**

[pas déposé en commission]

<sup>1</sup> [...]

a) [...]

b) (*modifié*) un fonds géré par l'ACF l'Etat servant à baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants.

e) *Abrogé*

<sup>3</sup> ~~Après l'application d'un régime transitoire en 2020, les~~ ressources sont réparties comme il suit:

a) [...]

b) pour développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants: 230 000 francs par année en faveur du fonds géré par l'ACF l'Etat;

c) pour baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial: 3,75 millions de francs pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et 4,75 millions de francs par année par la suite en faveur du fonds géré par l'ACF l'Etat.

**Art. 9 Abs. 1bis (neu), Abs. 1ter (neu)**

[in der Kommission nicht eingereicht]

**B2**

1bis (neu) Die Subventionen richten sich nach den Referenzskalen gemäss Artikel 7 Abs. 3bis dieses Gesetzes.

1ter (neu) Die Gemeinden können auch Betreuungseinrichtungen auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde subventionieren, insbesondere in der Gemeinde, in der die Eltern arbeiten.

**Art. 10 Abs. 3, Abs. 4**

[in der Kommission nicht eingereicht]

**B3**

<sup>3</sup> Der Beitrag wird bei den Arbeitgebenden und den Selbständigerwerbenden eingezogen und dem FGV Staat überwiesen. Der FGV Staat teilt diesen anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf.

<sup>4</sup> Der FGV Staatsrat bezeichnet eine beratende Kommission als Informationsplattform, der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, der Arbeitgebenden und des Staats angehören.

**Art. 10a Abs. 1 Bst. b - Bst. c, Abs. 3 Bst. b - Bst. c, Abs. 4**

[in der Kommission nicht eingereicht]

**B4**

<sup>1</sup> [...]

a) [...]

b) (*geändert*) einem vom FGV Staat verwalteten Fonds zugunsten der Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze und der Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.

e) *Aufgehoben*

<sup>3</sup> ~~Nach der Anwendung einer Übergangsregelung im Jahr 2020 Die~~ Mittel werden wie folgt verteilt:

a) [...]

b) zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle: 230 000 Franken pro Jahr zugunsten des vom FGV Staat verwalteten Fonds;

c) zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze: 3,75 Millionen Franken in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuerreform und in der Folge 4,75 Millionen Franken pro Jahr zugunsten des vom FGV Staat verwalteten Fonds.

<sup>4</sup> ~~Biffer~~ Pour la baisse des tarifs des places d'accueil, l'ACF procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives. Elle définit les modalités de répartition pour le développement ou le soutien des modèles de prises en charge innovants.

<sup>4</sup> ~~Streichen~~ Zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze nimmt der FGV eine Aufteilung anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden oder Gemeindeverbänden vor. Er definiert die Einzelheiten der Aufteilung für die Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.

### Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

#### Demande de renvoi

#### **Renvoi au Conseil d'Etat.**

Le renvoi au Conseil d'Etat est demandé pour le projet du DETTEC. Le Conseil d'Etat est chargé de présenter un projet évitant toute péjoration des services en faveur de la population fribourgeoise et en particulier les résident-e-s des EMS avec les demandes suivantes :

- Le Conseil d'Etat attend de connaître les effets de la réforme des prestations complémentaires (PC) ainsi que la réforme du financement de la LAMal qui ont un impact majeur dans le domaine touché par le DETTEC;
- Le Conseil d'Etat ne délègue pas de tâches administratives incombant à l'administration cantonale à des organisations soumises au droit privé.

### Amendements

#### *Partie II : Modifications accessoires*

#### **7. Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) du 09.06.2011**

**Art. 1 al. 2bis (nouveau)** [ne figure pas dans le projet initial du Conseil d'Etat]

*Amendement déposé en allemand.*

### Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

#### Rückweisungsantrag

#### **Rückweisung an den Staatsrat**

**A1** Die Rückweisung des Gesetzesentwurfes an den Staatsrat wird beantragt. Der Staatsrat wird beauftragt, einen Entwurf vorzulegen, der jegliche Verschlechterung der Dienstleistungen zugunsten der Freiburger Bevölkerung und insbesondere der Bewohnerinnen und Bewohner von Alters- und Pflegeheimen vermeidet, mit den folgenden Forderungen:

- Der Staatsrat wartet ab, bis er die Auswirkungen der Reform der Ergänzungsleistungen (EL) sowie der Reform der Finanzierung des KVG (EFAS) kennt, die sich in dem vom DETTEC betroffenen Bereich stark auswirken;
- Der Staatsrat delegiert keine administrativen Aufgaben der kantonalen Verwaltung an privatrechtliche Organisationen.

### Änderungsanträge

#### *Teil II: Unwesentliche Änderungen*

#### **7. Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vom 09.06.2011**

**Art. 1 Abs. 2bis (neu)** [steht nicht im ursprünglichen Antrag des Staatsrats]

**A10** <sup>2bis (neu)</sup> Die Subventionen der Elterntarife werden so gestaltet, dass sie die Berufstätigkeit fördern.

**Art. 6 al. 4 (modifié)**

~~4 Pour ce faire, elles créent peuvent créer des structures d'accueil ou passent passer des conventions avec des structures d'accueil autorisées ou avec des associations faïtières. Les conventions portent sur l'ensemble ou sur une partie des places autorisées d'une structure.~~

**Art. 6 al. 4bis (nouveau)**

*Amendement déposé en allemand.*

**Art. 9a al. 1 (modifié), al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)**

~~1 Les communes apportent un soutien financier permettant l'introduction de barèmes de tarifs dégressifs. Ce soutien couvre les coûts qui ne sont pas pris en charge par les parents, les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante subventionnent les parents domiciliés sur leur territoire et qui placent leurs enfants dans des structures d'accueil dûment autorisées par l'Etat.~~

1bis (nouveau) L'Etat élabore une méthode de calcul du revenu déterminant ainsi qu'une grille tarifaire de référence, avec un tarif maximum ne devant pas excéder le prix coûtant de la structure. La grille de référence prévoit deux points d'inflexion maximum, qui permettent de tenir compte des disparités régionales.

**8. Loi sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 16.11.1965**

**Art. 20a al. 1 (nouveau)**

~~1 Les incidences financières pour les communes et l'Etat de la loi du XXXX sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1er paquet font feront l'objet d'une évaluation permanente dans les trois ans suivant sa mise en œuvre.~~

**Art. 6 Abs. 4 (geändert)**

**A2** ~~4 Dazu schaffen können sie selber solche Einrichtungen schaffen oder schliessen mit bewilligten Betreuungseinrichtungen oder mit Dachverbänden Verträge abschliessen. Die Verträge können alle oder nur einen Teil der anerkannten Plätze einer Einrichtung betreffen.~~

**Art. 6 Abs. 4bis (neu)**

**A11** 4bis (neu) oder sie ermöglichen Eltern durch Subjektfinanzierung mit Betreuungsgutscheinen die freie Wahl der Betreuungsform sowie des Betreuungsortes.

**Art. 9a Abs. 1 (geändert), Abs. 1<sup>bis</sup> (neu)**

**A4** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

**8. Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 16.11.1965**

**Art. 20a Abs. 1 (neu)**

**A5** *Antrag in französischer Sprache eingereicht.*

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Entrée en matière → Renvoi

La proposition A1 est refusée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

#### Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 8 voix contre 2 et 0 abstention (1 membre absent).

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A3, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention (1 membre absent).

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A4, est acceptée par 7 voix contre 3 et 0 abstention (1 membre absent).

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions (1 membre absent).

#### Deuxième lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A6, est acceptée par 6 voix contre 3 et 1 abstention (1 membre absent).

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (décision tacite, 1 membre absent).

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A8, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention (1 membre absent).

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A9, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention (1 membre absent).

### Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

#### Eintreten → Rückweisung

**A1** Antrag A1 wird mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung abgelehnt.

#### Erste Lesung

**CE**  
**A2** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 8 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

**CE**  
**A3** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A3 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

**CE**  
**A4** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A4 mit 7 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

**A5**  
**CE** Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend).

#### Zweite Lesung

**CE**  
**A6** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A6 mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

**A7**  
**CE** Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (stillschweigend, 1 Mitglied ist abwesend).

**CE**  
**A8** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A8 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

**CE**  
**A9** Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A9 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A10, est acceptée par 1 voix contre 1 et 2 abstentions (1 membre absent).	<b>CE A10</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A10 mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend).
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A2, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention (1 membre absent).	<b>CE A2</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A2 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A11, est acceptée par 7 voix contre 1 et 2 abstentions (1 membre absent).	<b>CE A11</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A11 mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen (1 Mitglied ist abwesend).
La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A12, est acceptée par 6 voix contre 4 et 0 abstention (1 membre absent).	<b>CE A12</b>	Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A12 mit 6 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).
La proposition A13, opposée à la proposition A5, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention (1 membre absent).	<b>A13 A5</b>	Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A5 mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).
La proposition A14, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 10 voix contre 0 et 0 abstention (décision tacite, 1 membre absent).	<b>A14 CE</b>	Antrag A14 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 10 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung (stillschweigend, 1 Mitglied ist abwesend).
<u>Troisième lecture</u>		<u>Dritte Lesung</u>
La proposition A13, opposée à la proposition A5, est acceptée par 9 voix contre 0 et 1 abstention (1 membre absent).	<b>A13 A5</b>	Antrag A13 obsiegt gegen Antrag A5 mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (1 Mitglied ist abwesend).

Le 25 janvier 2023

Den 25. Januar 2023

## RAPPORT DE MINORITÉ – DETTEC

03.02.2023

Nous traitons lors de cette session d'un **projet dont les incidences financières n'ont pas pu être vérifiées par le Conseil d'Etat ou par la commission ad hoc**. Dans son message, le Conseil d'Etat relève à de nombreuses reprises que les évaluations financières reposent sur des hypothèses « qu'il s'agira de vérifier dans le temps »<sup>1</sup>.

Ce projet prétend renforcer l'autonomie communale. Pourtant, **7 huitièmes des nouvelles dépenses communales seront liées à des décisions prises par la Confédération**. Cela concerne des prestations complémentaires, des PC, qui font office de contrepartie des communes et que les communes devraient financer, sans marge de manœuvre aucune. C'est une vision pour le moins surprenante de l'autonomie communale.

Il s'agit d'un projet qui, d'une part, alloue à l'Etat des dépenses qui resteront relativement stables face à l'évolution démographique, à savoir celles pour les personnes en situation de handicap. D'autre part, ce projet contraint les communes à reprendre l'ensemble des **tâches liées étroitement au vieillissement de la population**, comme les PC, les prestations d'accompagnement, les soins à domicile. Nous nous permettons de souligner le fait que ces dépenses vont doubler ces prochaines années selon les prévisions démographiques. Selon un rapport de l'Obsan de 2020, le nombre de personnes de plus de 80 ans dans le canton augmentera de 186% d'ici 2045.

Les chiffres présentés par le Conseil d'Etat dans son message repose sur des **hypothèses qui n'ont pas pu être vérifiées**. Pourquoi ? Parce que les effets de la réforme des PC, décidée par la Confédération, ne sont pas encore connus. Il faudra encore deux ans après 2023 pour en connaître les effets exacts. Actuellement, le message du Conseil d'Etat évalue ces charges à environ 75 millions. Dans les faits, il est impossible de dire, aujourd'hui, si ce montant est correct et donc s'il y aura, ou non, un équilibre financier avec le DETTEC.

Si le vieillissement de la population influence de manière décisive l'évolution des PC, avec un doublement des dépenses d'ici 20 ans, **d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer le montant total que les communes devraient payer**. Il s'agit des réformes fédérales. En effet, le Parlement fédéral traite deux réformes majeures du système de santé, qui auront des répercussions sur les PC :

1. **Le contre-projet à l'initiative dite d'allègement des primes maladie** : ici, deux visions s'affrontent au Parlement fédéral. D'une part, le Conseil national entend répartir la part des PC allouée à la réduction de primes entre les cantons et la Confédération. D'autre part, le Conseil des Etats soutient une solution où l'entier de la réduction de primes serait repris par les cantons et l'entier des PC par la Confédération. Quelles en seraient les conséquences concrètes pour Fribourg ? Si le Conseil national gagne, les communes devraient déboursier 28 millions supplémentaires – si le Conseil des Etats gagne, l'entier des PC serait repris par la Confédération et l'effet d'équilibre voulu par le Conseil d'Etat complètement caduc.
2. **L'introduction d'un financement uniforme du système de santé** : cette réforme enclenchée en 2009 prévoit de changer le mode de financement du système de santé. En y intégrant les soins de longue durée, donc les EMS et les soins à domicile, le Conseil des Etats a également complètement changé la clé de répartition actuelle entre cantons, assureurs et patients. Le système prévoit en outre le libre choix des EMS et des soins à domicile pour les patients.

<sup>1</sup> Message 2013-DIAF-50 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes – 1<sup>er</sup> paquet, p. 17.



Les deux dossiers sont actuellement sur la dernière ligne droite parlementaire, le contre-projet sur les primes doit respecter les délais légaux de traitement d'une initiative et sera donc bouclé prochainement, le financement uniforme en est au stade des divergences entre les deux Chambres et devrait être bouclé dans environ deux ans. Voulons-nous vraiment prendre le risque d'avoir un paquet déséquilibré par manque de patience ?

S'agissant d'équilibre, il est encore nécessaire d'apporter quelques précisions sur le **mécanisme d'évaluation prévu par la LDETTEC**. La commission a introduit une obligation de rapport tous les trois ans pour le Conseil d'Etat. Celui-ci devra évaluer les conséquences du DETTEC sur les charges et les recettes communales et cantonales. Si l'on peut saluer un suivi sur la durée, contrairement à ce que le Conseil d'Etat avait prévu initialement, il faut en revanche souligner le fait que le Conseil d'Etat a exclu d'emblée dans son message de tenir compte des facteurs qu'il nomme « exogènes ». Concrètement, cela signifie que, dans son rapport, le Conseil d'Etat ne tiendra pas compte du vieillissement de la population ni des réformes fédérales. Comme cela a été démontré, ce sont les deux facteurs majeurs de modification du possible équilibre actuel. En commission, nous avons demandé aux représentants du Conseil d'Etat comment ils comptaient corriger les éventuels déséquilibres futurs. Plusieurs options ont été mentionnées : une bascule fiscale (alors que le comité de pilotage du DETTEC l'avait expressément exclue des options possibles, comme cela ressort du message) ou un rééquilibrage de l'assiette fiscale, donc, en clair, des hausses fiscales pour les collectivités publiques les plus touchées. Au vu de ce qui précède, il doit être constaté que le risque de devoir augmenter les impôts avec le DETTEC est réel, que ce soit pour l'Etat ou les communes.

Pour résumer ce qui vient d'être dit sur les PC : **les PC sont la pierre angulaire du DETTEC** car elles sont censées équilibrer les nouvelles dépenses cantonales et communales. Or nous nous trouvons dans une **situation hautement incertaine** :

- 1) les conséquences de la réforme des PC ne sont pas connues,
- 2) il y a de nombreuses réformes fédérales qui auront un effet sur le financement des PC,
- 3) le Conseil d'Etat n'entend pas tenir compte de ces réformes fédérales lors de l'évaluation prévue du DETTEC.

C'est la première raison qui pousse la minorité à proposer le renvoi. Il nous paraît essentiel que les décisions prises par les institutions politiques fribourgeoises soient prises sur la base de chiffres connus, d'hypothèses étayées et en toute connaissance du droit supérieur. Il en va de la crédibilité de nos institutions et de la confiance de la population.

La deuxième raison de la demande de renvoi est matérielle. À plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a répété que le DETTEC était une réforme organisationnelle et financière, qu'il ne fallait pas discuter du fond. Nous avons la chance de ne pas faire de la politique en vase clos. Les lois que nous modifions ont des effets directs sur la population fribourgeoise. Il y a lieu de vous présenter les effets concrets du DETTEC sur la population fribourgeoise.

Premièrement, **le DETTEC conduira à une hausse des coûts pour certains résidents en EMS**.

Pourquoi ? D'une part, la nouvelle répartition entre prestations complémentaires et prestations d'accompagnement conduira à une diminution des subventions publiques, selon le message du Conseil d'Etat. Si les subventions publiques diminuent, ce sont les contributions des résidents qui devront augmenter pour compenser cette baisse. D'autre part, le projet de loi prévoit une modification du calcul de la contribution aux coûts des soins, à l'art. 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins. Aujourd'hui, un résident en EMS paie 20% des coûts selon son niveau de soins. S'il a besoin de peu de soins et si donc le coût global est plutôt faible, il paiera 20% de ce coût global plutôt faible. En revanche, s'il a besoin de beaucoup de soins, il paiera 20% d'un coût total beaucoup plus élevé. En modifiant l'art. 2 de la loi d'application, le DETTEC introduit une participation de 20% sur le coût moyen, ce qui contribuera à augmenter de manière injuste la participation d'une partie des résidents.

Deuxièmement, **le DETTEC prévoit que les communes fixent le tarif des infirmières indépendantes**. Comment pourrions-nous prévoir, dans un système qui se veut libéral, que les communes, qui gèrent les réseaux de santé, fixent les tarifs des principales concurrentes de ces réseaux ? Comment pourrions-nous prévoir un système où nous pourrions avoir des tarifs différents d'un district à l'autre, alors que le Conseil d'Etat entend améliorer la gouvernance de ces domaines

avec le DETTEC ? Comment pourrions-nous prendre le risque, dans le contexte actuel de pénurie d'infirmières, que certains districts baissent les tarifs actuels, qui sont déjà parmi les plus bas de Suisse romande ?

Troisièmement, **le DETTEC risque de créer ou d'aggraver les inégalités entre les différentes régions du district**. Prenons l'exemple des réseaux de santé. Actuellement, une infirmière à domicile est beaucoup plus rentable en Sarine qu'en Gruyère ou en Singine – cela découle de la réalité géographique et démographique. Pour éviter des temps de trajet trop longs, le réseau de santé de la Gruyère prévoit des avant-postes, à Villars-sous-Mont et à Charmey, ce qui engendre des coûts supplémentaires. Si la contribution cantonale venait à disparaître, cela signifierait la fin du système actuel de corrections de ces inégalités entre les districts et les coûts supplémentaires causés par des facteurs indépendants, comme la géographie et la démographie, seraient entièrement à charge des communes. Que se passera-t-il ensuite dans les communes avec ces coûts supplémentaires, dans un contexte où les communes feront face au doublement des prestations complémentaires ? Est-ce que les communes couperont dans les prestations, augmenteront leurs impôts ? Si nous décidons de laisser aux élus communaux le soin de prendre ces décisions, nul doute que ceux-ci feront face à des choix cornéliens et des assemblées communales houleuses ces prochaines années, ce qui ne facilitera pas la recherche de nouveaux élus communaux. Pendant ce temps, l'Etat aura le temps de voir venir les charges supplémentaires, avec des coûts relativement stables pour les personnes en situation de handicap et des augmentations très prévisibles pour les soins en EMS.

Finalement, il y a lieu d'approfondir un point crucial de cette réforme, à savoir : **à qui va profiter cette réforme ?** Comme cela a été détaillé précédemment, cette réforme crée énormément d'incertitudes et aura un impact négatif sur certaines prestations en faveur de la population. Après un examen du projet, **la réelle bénéficiaire de la réforme est l'association des communes fribourgeoises (ACF)**. En effet, au sens des art. 6a ss LStE, l'ACF va hériter de la gestion d'un fond de plusieurs millions de francs (qui se faisait jusque-là par l'Etat), à savoir précisément la gestion et la répartition du soutien financier des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et des montants provenant du fonds réforme fiscale permettant la baisse des tarifs pour les parents et le développement ou le soutien de modèles de prise en charge innovants. Plus encore, le projet de loi laisse une autonomie organisationnelle à l'ACF pour les modalités de la mise en œuvre et n'impose pas à l'ACF une forme juridique particulière. Enfin, ce sont les communes qui vont devoir assurer la surveillance de l'utilisation du ou des fonds, alors qu'elles sont elles-mêmes bénéficiaires des subventions et qu'elles deviennent ainsi dépendantes de l'ACF. Sous prétexte d'autonomie communale, on ne fait que déplacer des compétences de l'Etat à l'ACF, qui est libre de s'organiser comme elle l'entend et dont la surveillance devrait être assurée par les mains qui reçoivent les subventions. Au vu de ce qui précède, cette réforme ne fait que déplacer le pouvoir de l'Etat à l'ACF qui aura des coudées franches.

En conclusion, la minorité Zurich / Aebischer / Kubski / Stöckli **vous invite à renvoyer le projet de loi au Conseil d'Etat pour lui demander de tenir compte des effets des réformes fédérales déjà acceptée ou en cours et de tenir compte des effets matériels de la LDETTEC**. Il s'agit d'une proposition constructive, qui vise à éviter les risques causés par la version actuelle du projet de loi pour les communes fribourgeoises et la population de notre canton.

Si la minorité ne devait pas être suivie sur le renvoi malgré les arguments sérieux et pertinents précités, toute une série d'amendements constructifs et longuement réfléchis seront proposés par la minorité et se trouvent ci-après.

\*\*\*

## Propositions de minorité

La minorité de la commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

### **Renvoi au Conseil d'Etat** [formulation différente de A1]

La minorité propose au Grand Conseil de renvoyer le projet au Conseil d'Etat avec les demandes suivantes : **B1**

- Le Conseil d'Etat présente un projet de DETTEC permettant de tenir compte des effets concrets de la réforme des prestations complémentaires ainsi que du projet de financement uniforme de la LAMal (objet parlementaire 09.528). L'évaluation des conséquences financières du DETTEC doit se fonder sur des hypothèses financières vérifiables et des calculs corrects.
- Le Conseil d'Etat évalue les conséquences matérielles des nouvelles règles en matière de financement et de répartition des compétences.

#### Partie II : Modifications accessoires

### **2. Loi sur les prestations médico-sociales (LPMS) du 12.05.2016**

#### **Art. 7 al. 1bis (nouveau), al. 1ter (nouveau)**

1bis (nouveau) L'Etat approuve les conventions passées en vertu de l'alinéa 1. Pour que la convention soit approuvée, l'association doit notamment démontrer : **A6**

- a. La garantie de la couverture des soins, notamment du point de vue des soins, du champ géographique d'intervention et du type de patientèle,
- b. La présence d'un dispositif d'admission, d'évaluation et de suivi des cas,
- c. La mise en place d'une permanence en fonction des besoins,
- d. L'application des dispositions d'une convention collective de travail de force obligatoire existante ou à défaut les exigences posées par le Conseil d'Etat en matière de conditions d'engagement et de travail selon l'al. 1ter du présent article,
- e. L'engagement à autoriser l'Etat à s'assurer de la qualité de la prise en charge des personnes.

1ter (nouveau) En l'absence de conventions collectives de travail de force obligatoire, le Conseil d'Etat peut poser des exigences en matière de conditions d'engagement et de travail pour l'ensemble du personnel travaillant auprès des fournisseurs et fournisseuses selon l'al. 1 du présent article.

### **3. Loi d'application de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins du 09.12.2010**

#### **Art. 1 al. 2**

<sup>2</sup> L'association de communes au sens de l'article 11 LPMS (ci-après: l'association) règle le financement résiduel des soins fournis par les autres fournisseurs et fournisseuses ambulatoires. A cette fin, elle ~~peut~~ notamment fixer fixe le coût de ces soins afin que les frais effectifs des prestataires soient couverts. **A8**

#### **Art. 2 al. 1**

<sup>1</sup> Pour les soins fournis par un EMS, la part des coûts non pris en charge par l'assurance-maladie obligatoire est facturée à la personne résidente à raison de 20% au plus de la contribution des assureurs-maladie fixée pour chaque niveau de soins. **A9**

**7. Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) du  
09.06.2011**

**Art. 6a (nouveau)**

Biffer

**A3**

**Art. 7 al. 3bis (nouveau)** [ne figure pas dans le projet initial du Conseil d'Etat]

<sup>3bis (nouveau)</sup> Il établit des grilles de référence pour le subventionnement des contributions parentales qui favorisent une activité professionnelle en tenant compte, entre autres, d'aspects tels que la progressivité de l'impôt, les frais professionnels et les frais de garde.

**A12**

**Art. 9a al. 1bis (nouveau), al. 1ter (nouveau)**

[pas déposé en commission]

<sup>1bis (nouveau)</sup> Les subventions tiennent compte des grilles de référence selon l'article 7 al. 3bis de la présente loi.

**B2**

<sup>1ter (nouveau)</sup> Les communes peuvent également subventionner des structures d'accueil sur le territoire d'une autre commune, notamment dans la commune du lieu de travail des parents.

**Art. 10 al. 3, al. 4**

[pas déposé en commission]

<sup>3</sup> La contribution est encaissée auprès des employeurs et employeuses et des personnes exerçant une activité lucrative indépendante et versée à l'ACF l'Etat. L'ACF l'Etat procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives.

**B3**

<sup>4</sup> L'ACF Le Conseil d'Etat désigne une commission consultative réunissant des personnes représentant les communes, des personnes représentant les employeurs et employeuses ainsi que l'Etat comme plateforme d'information.

**Art. 10a al. 1 let. b - let. c, al. 3 let. b - let. c, al. 4**

[pas déposé en commission]

<sup>1</sup> [...]

a) [...]

b) (*modifié*) un fonds géré par l'ACF l'Etat servant à baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial et à développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants.

e) *Abrogé*

<sup>3</sup> ~~Après l'application d'un régime transitoire en 2020, il~~ Les ressources sont réparties comme il suit:

a) [...]

b) pour développer ou soutenir des modèles de prise en charge innovants: 230 000 francs par année en faveur du fonds géré par l'ACF l'Etat;

c) pour baisser les tarifs des places d'accueil extrafamilial: 3,75 millions de francs pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et 4,75 millions de francs par année par la suite en faveur du fonds géré par l'ACF l'Etat.

**B4**

<sup>4</sup> ~~Biffer Pour la baisse des tarifs des places d'accueil, l'ACF procède à une répartition entre les communes ou associations de communes sur la base du décompte des heures de garde effectives. Elle définit les modalités de~~

répartition pour le développement ou le soutien des modèles de prises en charge innovants.

## MINDERHEITSBERICHT – AUFGABENENTFLECHTUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN (DETTEC)

03.02.2023

Wir behandeln in dieser Session einen **Entwurf, dessen finanzielle Auswirkungen weder vom Staatsrat noch von der Ad-hoc-Kommission überprüft werden konnten**. In seiner Botschaft weist der Staatsrat mehrfach darauf hin, dass die finanziellen Bewertungen auf Annahmen beruhen, «die es im Laufe der Zeit zu überprüfen gilt»<sup>1</sup>.

Dieser Entwurf gibt vor, die Gemeindeautonomie zu stärken. Dennoch **werden 7 Achtel der neuen Gemeindeausgaben von Entscheiden des Bundes abhängen**. Dies betrifft Ergänzungsleistungen, EL, die als Gegenleistung der Gemeinden dienen und welche die Gemeinden finanzieren müssten, ohne jeglichen Spielraum. Dies ist eine zumindest überraschende Sicht auf die Gemeindeautonomie.

Es handelt sich um einen Entwurf, der dem Staat einerseits Ausgaben zuweist, die angesichts der demografischen Entwicklung relativ stabil bleiben werden, nämlich die Ausgaben für Menschen mit Behinderungen. Andererseits zwingt dieser Entwurf die Gemeinden dazu, **alle Aufgaben zu übernehmen, die eng mit der Alterung der Bevölkerung verbunden sind**, wie EL, Betreuungsleistungen, spitalexterne Krankenpflege. Wir erlauben uns, auf die Tatsache hinzuweisen, dass sich diese Ausgaben in den nächsten Jahren gemäss den demografischen Prognosen verdoppeln werden. Laut einem Bericht des Obsan aus dem Jahr 2020 wird die Zahl der über 80-Jährigen im Kanton bis 2045 um 186 % ansteigen.

Die vom Staatsrat in seiner Botschaft vorgelegten Zahlen beruhen auf **Hypothesen, die nicht überprüft werden konnten**. Warum? Weil die Auswirkungen der vom Bund beschlossenen Reform der EL noch nicht bekannt sind. Nach 2023 wird es noch zwei Jahre dauern, bis die genauen Auswirkungen bekannt sind. Derzeit werden diese Belastungen in der Botschaft des Staatsrats auf rund 75 Millionen geschätzt. In der Praxis lässt sich heute nicht sagen, ob dieser Betrag korrekt ist und ob es mit der DETTEC somit ein finanzielles Gleichgewicht geben wird oder nicht.

Während die Alterung der Bevölkerung die Entwicklung der EL mit einer Verdoppelung der Ausgaben in den nächsten 20 Jahren entscheidend beeinflusst, dürften auch **andere Faktoren den Gesamtbetrag, den die Gemeinden zu zahlen hätten, beeinflussen**. Es geht um die Reformen des Bundes. Tatsächlich behandelt das Bundesparlament zwei wichtige Reformen des Gesundheitssystems, welche Auswirkungen auf die EL haben werden:

1. **Der Gegenvorschlag zur sogenannten Prämientlastungsinitiative:** Hier stehen sich im Bundesparlament zwei Visionen gegenüber. Zum einen will der Nationalrat den Anteil der EL, der für die Prämienverbilligung vorgesehen ist, zwischen den Kantonen und dem Bund aufteilen. Zum anderen unterstützt der Ständerat eine Lösung, bei der die gesamte Prämienverbilligung von den Kantonen und die gesamten EL vom Bund übernommen wird. Was wären die Konsequenzen für den Staat Freiburg? Wenn der Nationalrat gewinnt, müssten die Gemeinden 28 Millionen zusätzlich aufbringen – wenn der Ständerat gewinnt, würden die gesamten EL vom Bund übernommen und der vom Staatsrat beabsichtigte Ausgleichseffekt wäre völlig hinfällig.

---

<sup>1</sup> Botschaft 2013-DIAF-50 des Staatsrates an den Grossen Rat zu einem Gesetzesentwurf über die Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden – 1. Paket, S. 53.

2. **Die Einführung einer einheitlichen Finanzierung des Gesundheitssystems:** Diese 2009 eingeleitete Reform sieht vor, die Art und Weise der Finanzierung des Gesundheitssystems zu ändern. Durch den Einbezug der Langzeitpflege, also der Pflegeheime und der spitalexternen Krankenpflege, hat der Ständerat auch den aktuellen Verteilschlüssel zwischen Kantonen, Versicherern und Patientinnen und Patienten komplett geändert. Das System sieht ausserdem die freie Wahl von Pflegeheimen und spitalexternen Krankenpflege für Patientinnen und Patienten vor.

Beide Dossiers befinden sich derzeit auf der parlamentarischen Zielgeraden. Der Gegenentwurf über die Prämien muss die gesetzlichen Fristen für die Behandlung einer Initiative einhalten und wird daher bald abgeschlossen sein, die einheitliche Finanzierung befindet sich im Stadium der Differenzbereinigung zwischen den beiden Kammern und sollte in etwa zwei Jahren abgeschlossen sein. Wollen wir wirklich das Risiko eingehen, dass unser Paket aus Mangel an Geduld unausgewogen ist?

Bei der Ausgewogenheit bedarf es noch einiger Klarstellungen zum **Bewertungsmechanismus, der im DETTEC-Gesetz vorgesehen** ist. Die Kommission führte für den Staatsrat eine Berichtspflicht alle drei Jahre ein. Diese wird die Auswirkungen der DETTEC auf den Aufwand und den Ertrag der Gemeinden und des Kantons bewerten müssen. Zwar ist einerseits ein Monitoring über einen längeren Zeitraum hinweg, anders als ursprünglich vom Staatsrat vorgesehen, zu begrüssen, doch ist andererseits die Tatsache hervorzuheben, dass der Staatsrat in seiner Botschaft von vornherein ausgeschlossen hat, die von ihm als «exogen» bezeichneten Faktoren zu berücksichtigen. Konkret bedeutet dies, dass der Staatsrat in seinem Bericht die Alterung der Bevölkerung und die Reformen des Bundes nicht berücksichtigen wird. Wie sich gezeigt hat, sind dies die beiden wichtigsten Faktoren, die das derzeit mögliche Gleichgewicht verändern. In der Kommission haben wir die Vertreter des Staatsrats gefragt, wie sie mögliche künftige Ungleichgewichte korrigieren wollen. Es wurden mehrere Optionen genannt: eine Steuerbelastungsverschiebung (obwohl der DETTEC-Steuerungsausschuss sie ausdrücklich von den möglichen Optionen ausgeschlossen hatte, wie aus der Botschaft hervorgeht) oder eine Neuausrichtung der Steuerbemessungsgrundlage, also im Klartext Steuererhöhungen für die am stärksten betroffenen Gemeinwesen. Angesichts der obigen Ausführungen muss festgestellt werden, dass das Risiko, mit der DETTEC die Steuern erhöhen zu müssen, real ist, und zwar sowohl für den Staat als auch für die Gemeinden.

Um das, was gerade über die EL gesagt wurde, zusammenzufassen: **die EL sind der Eckpfeiler der DETTEC**, da sie die neuen Ausgaben des Kantons und der Gemeinden ausgleichen sollen. Nun befinden wir uns aber in einer **höchst unsicheren Situation**:

1. Die Auswirkungen der Reform der EL sind nicht bekannt.
2. Es gibt zahlreiche Reformen des Bundes, die sich auf die Finanzierung der EL auswirken werden,
3. Der Staatsrat will diese Reformen des Bundes bei der geplanten Evaluation der DETTEC nicht berücksichtigen.

Dies ist der erste Grund, warum die Minderheit die Rückweisung beantragt. Wir halten es für wesentlich, dass die Entscheide der politischen Institutionen in Freiburg auf der Grundlage bekannter Zahlen, belegter Hypothesen und in voller Kenntnis des übergeordneten Rechts getroffen werden. Es geht um die Glaubwürdigkeit unserer Institutionen und das Vertrauen der Bevölkerung.

Der zweite Grund für den Rückweisungsantrag ist materieller Natur. Bei mehreren Gelegenheiten wiederholte der Staatsrat, dass es sich bei der DETTEC um eine organisatorische und finanzielle Reform handle, über deren Inhalt man nicht grundsätzlich diskutieren müsse. Wir sind in der glücklichen Lage, nicht in einem isolierten Raum Politik zu machen. Die Gesetze, die wir ändern,

haben direkte Auswirkungen auf die Freiburger Bevölkerung. Es ist angebracht, der Freiburger Bevölkerung die konkreten Auswirkungen der DETTEC darzulegen.

Erstens **wird die DETTEC zu höheren Kosten für einige Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeheimen führen.** Warum? Einerseits wird die neue Aufteilung zwischen Ergänzungsleistungen und Betreuungsleistungen laut der Botschaft des Staatsrats zu einer Verringerung der staatlichen Subventionen führen. Wenn die staatlichen Subventionen sinken, sind es die Beiträge der Einwohnerinnen und Einwohner, die erhöht werden müssen, um diesen Rückgang auszugleichen. Andererseits sieht der Gesetzentwurf in Artikel 2 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung das Folgende vor: Heute zahlt eine Bewohnerin oder ein Bewohner eines Pflegeheims je nach Pflegestufe 20 % der Kosten. Wenn sie oder er nur wenig Pflege benötigt und die Gesamtkosten daher eher niedrig sind, zahlt sie oder er 20 % dieser eher niedrigen Gesamtkosten. Wenn sie oder er jedoch viel Pflege benötigt, zahlt sie oder er 20 % der viel höheren Gesamtkosten. Durch die Änderung von Art. 2 des Ausführungsgesetzes führt die DETTEC eine Beteiligung von 20 % an den Durchschnittskosten ein, was zu einer ungerechten Erhöhung der Beteiligung eines Teils der Bewohnerinnen und Bewohner beitragen wird.

Zweitens **sieht die DETTEC vor, dass die Gemeinden den Tarif für freiberufliche Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner festlegen.** Wie können wir in einem System, das sich als liberal versteht, vorsehen, dass die Gemeinden, welche die Gesundheitsnetze verwalten, die Tarife der Hauptkonkurrentinnen und -konkurrenten dieser Netze festlegen? Wie können wir ein System vorsehen, bei dem wir von einem Bezirk zum anderen unterschiedliche Tarife haben können, während der Staatsrat die Governance in diesen Bereichen mit der DETTEC verbessern will? Wie können wir angesichts des derzeitigen Mangels an Pflegefachfrauen und -männern das Risiko eingehen, dass einige Bezirke die derzeitigen Tarife senken, die bereits zu den niedrigsten in der Westschweiz gehören?

Drittens besteht **die Gefahr, dass die DETTEC zu Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen von Bezirken führt oder diese verschärft.** Nehmen wir das Beispiel der Gesundheitsnetzwerke. Derzeit ist eine Pflegefachfrau oder ein Pflegefachmann zu Hause im Saanebezirk viel rentabler als im Greyerzerland oder im Sensebezirk – dies ergibt sich aus den geografischen und demografischen Gegebenheiten. Um lange Fahrtzeiten zu vermeiden, sieht das Gesundheitsnetz des Greyerzbezirks Aussenposten vor, und zwar in Villars-sous-Mont und Charmey, was zusätzliche Kosten verursacht. Sollte der kantonale Beitrag wegfallen, würde dies das Ende des aktuellen Systems zur Korrektur dieser Ungleichheiten zwischen den Bezirken bedeuten, und die zusätzlichen Kosten, die von unabhängigen Faktoren wie Geografie und Demografie verursacht werden, müssten vollständig von den Gemeinden getragen werden. Was passiert dann mit diesen zusätzlichen Kosten in den Gemeinden, in einem Kontext, in dem die Gemeinden mit der Verdoppelung der EL konfrontiert sein werden? Werden die Gemeinden Leistungen kürzen, ihre Steuern erhöhen? Wenn wir uns dafür entscheiden, diese Entscheide den gewählten Amtsträgerinnen und -trägern in den Gemeinden zu überlassen, werden diese in den nächsten Jahren zweifellos vor seltsamen Entscheiden und hitzigen Gemeindeversammlungen stehen, was die Suche nach neuen Amtsträgerinnen und -trägern in den Gemeinden sicherlich nicht erleichtern wird. In dieser Zeit kann der Staat den zusätzlichen Aufwand kommen sehen, mit relativ stabilen Kosten für Menschen mit Behinderungen und sehr vorhersehbaren Steigerungen bei der Pflege in Pflegeheimen.

Schliesslich muss ein entscheidender Punkt dieser Reform vertieft werden, nämlich: **Wer wird von dieser Reform profitieren?** Wie bereits ausführlich dargelegt, schafft diese Reform enorme Unsicherheiten und wird sich negativ auf bestimmte Leistungen für die Bevölkerung auswirken. Nach einer Prüfung des Entwurfs **ist der eigentliche Nutzniesser der Reform der Freiburger Gemeindeverband (FGV).** Im Sinne der Artikel 6a ff. FBG wird der FGV die Verwaltung eines Fonds



von mehreren Millionen Franken übernehmen (die bisher durch den Staat erfolgte), nämlich die Verwaltung und Verteilung der finanziellen Unterstützung von Arbeitgeberinnen und -gebern und selbstständig erwerbenden Personen sowie der Mittel aus dem Steuerreformfonds, die eine Senkung der Gebühren für Eltern und die Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle ermöglichen. Mehr noch: Der Gesetzentwurf lässt dem FGV organisatorische Autonomie bei den Durchführungsmodalitäten und schreibt dem FGV keine bestimmte Rechtsform vor. Schliesslich werden die Gemeinden die Aufsicht über die Verwendung des Geldes oder der Gelder übernehmen müssen, obwohl sie selbst Empfängerinnen der Subventionen sind und somit vom FGV abhängig werden. Unter dem Vorwand der Gemeindeautonomie werden lediglich Kompetenzen vom Staat auf den FGV verlagert, der sich so wie er will frei organisieren kann, wobei die Aufsicht über ihn von den Händen, welche die Subventionen erhalten, übernommen werden sollte. In Anbetracht dessen verlagert diese Reform lediglich die Macht vom Staat auf den FGV, der freie Hand haben wird.

Zusammenfassend **fordert** die Minderheit Zurich / Aebischer / Kubski / Stöckli **Sie dazu auf, den Gesetzesentwurf an den Staatsrat zurückzuweisen, um ihn zu ersuchen, die Auswirkungen der bereits angenommenen oder laufenden Reformen des Bundes zu berücksichtigen und die materiellen Auswirkungen der DETTEC zu berücksichtigen.** Es handelt sich um einen konstruktiven Vorschlag, mit dem die von der aktuellen Version des Gesetzesentwurfs verursachten Risiken für die Freiburger Gemeinden und die Bevölkerung unseres Kantons vermieden werden sollen.

Sollten Sie der Minderheit trotz der oben genannten ernsthaften und stichhaltigen Argumente bei der Rücküberweisung nicht folgen, so wird von der Minderheit eine ganze Reihe konstruktiver und lange überlegter Änderungsanträge eingebracht, die im Folgenden vorzufinden sind.

\*\*\*

### **Minderheitsanträge**

Eine Kommissionsminderheit beantragt dem Grossen Rat ausserdem, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

#### **Rückweisung an den Staatsrat** [andere Formulierung als A1]

Die Minderheit beantragt dem Grossen Rat, den Entwurf mit den folgenden Anträgen an den Staatsrat zurückzuweisen:

- Der Staatsrat legt einen Entwurf der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden vor, mit dem die konkreten Auswirkungen der Reform der Ergänzungsleistungen und die Vorlage zur einheitlichen Finanzierung des KVG (parlamentarisches Geschäft 09.528) berücksichtigt werden können. Die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden muss auf überprüfbaren finanziellen Annahmen und korrekten Berechnungen beruhen.
- Der Staatsrat beurteilt die materiellen Auswirkungen der neuen Vorschriften auf die Finanzierung und die Kompetenzverteilung.

## Teil II: Unwesentliche Änderungen

### **2. Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG) vom 12.05.2016**

#### **Art. 7 Abs. 1bis (neu), Abs. 1ter (neu)**

1bis (neu) Der Staat genehmigt die nach Absatz 1 abgeschlossenen Vereinbarungen. Damit die Vereinbarung genehmigt werden kann, muss der Verband unter namentlich Folgendes nachweisen:

a. die garantierte Abdeckung der Pflege, insbesondere bei der Versorgung, beim geografischen Einsatzbereich und bei der Art des Patientenstamms;

b. das Vorhandensein eines Systems zur Aufnahme, Beurteilung und Nachverfolgung von Fällen;

c. die Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes je nach Bedarf;

d. die Anwendung der Bestimmungen eines bestehenden allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrages oder andernfalls die Erfüllung der vom Staatsrat gestellten Anforderungen an die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen nach Absatz 1<sup>ter</sup> dieses Artikels;

e. die Verpflichtung, den Staat zu ermächtigen, sich der Qualität der Betreuung der Personen zu versichern.

1ter (neu) Wenn es keine allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsverträge gibt, kann der Staatsrat Anforderungen an die Anstellungs- und Arbeitsbedingungen für das gesamte Personal stellen, das bei den Leistungserbringenden gemäss Absatz 1 dieses Artikels arbeitet.

### **3. Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 09.12.2010**

#### **Art. 1 Abs. 2**

<sup>2</sup> Der Gemeindeverband im Sinne von Artikel 11 SmLG (der Verband) regelt die Restfinanzierung der übrigen ambulanten Leistungserbringenden. Zu diesem Zweck kann ~~legt er insbesondere~~ die Kosten für diese Pflegeleistungen ~~festsetzen~~ fest, damit die tatsächlichen Kosten der Leistungserbringenden gedeckt werden.

#### **Art. 2 Abs. 1**

<sup>1</sup> Bei Leistungen, die von einem Pflegeheim erbracht werden, wird der von der obligatorischen Krankenversicherung nicht übernommene Kostenanteil der im Heim untergebrachten Person in Rechnung gestellt, und zwar in Höhe von höchstens 20 % des Beitrags der Krankenversicherer, ~~der für jede Pflegestufe festgelegt wird.~~

**7. Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vom 09.06.2011**

**Art. 6a (neu)**

Streichen

**Art. 7 Abs. 3bis (neu)** [steht nicht im ursprünglichen Antrag des Staatsrats]

<sup>3bis (neu)</sup> Er erstellt Referenzskalen für die Subventionierung der Elternbeiträge, welche eine Berufstätigkeit fördern, indem sie unter anderem Aspekten wie der Steuerprogression, Berufs- und Betreuungskosten Rechnung tragen.

**Art. 9 Abs. 1bis (neu), Abs. 1ter (neu)**

[in der Kommission nicht eingereicht]

<sup>1bis (neu)</sup> Die Subventionen richten sich nach den Referenzskalen gemäss Artikel 7 Abs. 3bis dieses Gesetzes.

<sup>1ter (neu)</sup> Die Gemeinden können auch Betreuungseinrichtungen auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde subventionieren, insbesondere in der Gemeinde, in der die Eltern arbeiten.

**Art. 10 Abs. 3, Abs. 4**

[in der Kommission nicht eingereicht]

<sup>3</sup> Der Beitrag wird bei den Arbeitgebenden und den Selbständigerwerbenden eingezogen und dem ~~FGV~~ Staat überwiesen. Der ~~FGV~~ Staat teilt diesen anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf.

<sup>4</sup> Der ~~FGV~~ Staatsrat bezeichnet eine beratende Kommission als Informationsplattform, der Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden, der Arbeitgebenden und des Staats angehören.

**Art. 10a Abs. 1 Bst. b - Bst. c, Abs. 3 Bst. b - Bst. c, Abs. 4**

[in der Kommission nicht eingereicht]

<sup>1</sup> [...]

a) [...]

b) (*geändert*) einem vom ~~FGV~~ Staat verwalteten Fonds zugunsten der Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze und der Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.

e) ~~Aufgehoben~~

<sup>3</sup> ~~Nach der Anwendung einer Übergangsregelung im Jahr 2020~~ Die Mittel werden wie folgt verteilt:

a) [...]

b) zur Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle: 230 000 Franken pro Jahr zugunsten des vom ~~FGV~~ Staat verwalteten Fonds;

c) zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze: 3,75 Millionen Franken in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Steuerreform und in der Folge 4,75 Millionen Franken pro Jahr zugunsten des vom ~~FGV~~ Staat verwalteten Fonds.

~~<sup>4</sup> Streichen Zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze nimmt der FGV eine Aufteilung anhand der Abrechnung der effektiven Betreuungsstunden unter den Gemeinden oder Gemeindeverbänden vor. Er definiert die Einzelheiten der Aufteilung für die Entwicklung oder Unterstützung innovativer Betreuungsmodelle.~~