

RAPPORT N° 21
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 290.05 Nicole Aeby-Egger
concernant la classification des fonctions
des infirmiers/infirmières et
des enseignants/enseignantes

11 juin 2007

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de rapport suite au postulat Nicole Aeby-Egger concernant la classification des fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante du degré primaire.

1. RAPPEL DE LA SITUATION

1.1 Développement du postulat

Par postulat déposé et développé le 9 septembre 2005, la députée Nicole Aeby-Egger et 7 cosignataires demandent au Conseil d'Etat de réexaminer la pertinence des éléments qui justifient la persistance de la différence de la classification des fonctions entre les infirmiers/infirmières et les enseignants/enseignantes du degré primaire (ci-après: enseignants/enseignantes).

Constatant que les formations dispensées respectivement par la HES-S2 et la HEP sont semblables en tout point et que les deux fonctions ont une image sociale importante, la députée s'étonne de la différence de classification d'une classe dans l'échelle des traitements: suite à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Conseil d'Etat du 17 août 2005, la fonction d'infirmier/infirmière passera de la classe 16 à la classe 17 (au 1^{er} janvier 2008) alors que la fonction d'enseignant/enseignante passera de la classe 17 à la classe 18 (au 1^{er} janvier 2007).

La députée Nicole Aeby-Egger ajoute que l'image sociale de la profession d'infirmier/infirmière est délicate puisqu'elle est considérée comme exigeante, difficile et peu payée au vu de ses responsabilités vitales et des inconvénients horaires. Cette situation se traduisant par un manque chronique de personnel, les hôpitaux doivent faire appel à du personnel étranger. Elle estime qu'une reconnaissance salariale plus équitable tendrait à augmenter l'attractivité de cette profession.

1.2 Réponse du Conseil d'Etat

Dans sa réponse du 14 mars 2006, le Conseil d'Etat rappelle les principales caractéristiques du système analytique EVALFRI et le processus d'évaluation mis en place à l'Etat de Fribourg. Il souligne que ce processus est appliqué de manière égale pour toutes les fonctions du personnel de l'Etat et donne des explications sur les principales différences au niveau des exigences caractéristiques de ces deux fonctions suite aux deux évaluations réalisées par la Commission d'évaluation et de classification des fonctions (ci-après: CEF).

Etant considérées toutes les deux comme «fonctions-clés», les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante ont fait partie d'un premier groupe de fonctions évaluées et ont été classées, en 2001, en classe 16. Les profils d'évaluation de ces deux fonctions présentaient un total de points EVALFRI quasi identique. Alors que les exigences de formation étaient légèrement supérieures pour la fonction d'infirmier/infirmière en raison d'une durée totale de formation plus élevée, la fonction d'enseignant/enseignante présentait des exigences plus élevées dans le domaine de la responsabilité, exigences

liées à la responsabilité pédagogique. Par conséquent, la différence d'exigences dans le domaine intellectuel était compensée par une différence d'exigences liées à la responsabilité pédagogique et les deux fonctions bénéficiaient de la même classe de traitement.

Suite à l'évolution des formations et à leur passage au niveau HES et HEP, le Conseil d'Etat a donné un nouveau mandat d'évaluation à la CEF en 2005. La prise en compte de ces nouvelles exigences de formation lors de cette nouvelle évaluation a eu pour effet d'effacer la différence existante en faveur de la fonction d'infirmier/infirmière dans le domaine intellectuel; ce faisant, l'évaluation a ainsi donné un avantage en points EVALFRI à la fonction d'enseignant/enseignante qui a continué à bénéficier d'un nombre de points plus élevé dans le domaine de la responsabilité. Au final, la différence en points EVALFRI justifie une différence d'au moins une demi-classe de traitement.

Le Conseil d'Etat souligne en outre que comme les inconvénients de service liés à la fonction d'infirmier/infirmière (travail de nuit et du dimanche, service de piquet et de garde) sont rémunérés à part, sur la base d'indemnités ponctuelles, ils ne sont pas pris en compte dans l'analyse EVALFRI pour la détermination du salaire de base. Il relève que si ces inconvénients de service ne faisaient pas l'objet d'une rémunération ponctuelle et que ces éléments avaient été pris en compte dans l'analyse EVALFRI, la rémunération liée à ces inconvénients de service aurait été moins élevée.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle que l'analyse EVALFRI ne prend pas en compte le marché du travail. L'Etat employeur, qui se doit d'être compétitif, a prévu plusieurs dispositions relatives à la prise en compte du marché du travail dans la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPERS) ainsi que le règlement du 17 décembre 2002 sur le personnel de l'Etat (RPERS). Sur cette base, des personnes ou des catégories de personnes peuvent bénéficier de prestations liées au marché du travail tant que la conjoncture le justifie. Or, contrairement à ce que soutient la députée Nicole Aeby-Egger, une récente étude sur la rémunération dans les administrations publiques des cantons latins et du canton de Berne a démontré que le niveau salarial de la fonction d'infirmier/infirmière dans le canton de Fribourg est concurrentiel.

Pour les motifs décrits ci-dessus, le Conseil d'Etat estime en conclusion que la différence d'une classe entre la fonction d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante est justifiée et qu'il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur l'octroi d'une prestation liée au marché du travail. Il propose donc au Grand Conseil de rejeter ce postulat.

1.3 Débat parlementaire

Lors du débat de prise en considération du 11 mai 2006, plusieurs députés affirment que les éléments de réponse donnés par le Conseil d'Etat ne les satisfont pas. Certains députés considèrent que la justification de cette différence de classification n'est pas assez claire, pas assez détaillée. S'il est admis que le système EVALFRI est un système fiable qui n'est pas à remettre en question, des députés estiment que les exigences et les responsabilités des deux fonctions concernées devraient être considérées comme étant d'égal niveau; ils considèrent que la fonction infirmière est sous-évaluée et que le principe de l'égalité de traitement n'est pas respecté.

Les débats ont mis en exergue la nécessité de fournir au Grand Conseil des explications plus approfondies qui devraient permettre de s'assurer que l'évaluation de la fonction infirmier/infirmière par le système EVALFRI et que son interprétation par le Conseil d'Etat justifient une différence de classification par rapport aux enseignants/enseignantes.

Lors du débat, le critère du système EVALFRI qui concerne la responsabilité pédagogique a fait l'objet d'une attention particulière: ce critère a été en effet évoqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse pour expliquer l'origine principale de la différence en total de points EVALFRI entre les deux fonctions. Le fait que la CEF n'ait pas attribué de points pour ce critère à la fonction d'infirmier/infirmière suscite des interrogations. Pour plusieurs députés, l'infirmier/infirmière a aussi une responsabilité pédagogique, aussi bien dans la prise en charge du patient que dans le suivi des aides ou des stagiaires.

Les débats évacuent la question du marché du travail. Il est constaté, à l'instar du Conseil d'Etat, que sur ce plan, la fonction d'infirmier/infirmière est largement compétitive dans le canton de Fribourg par rapport aux autres collectivités publiques.

Certains députés relèvent le risque de remettre en cause tout le système EVALFRI à travers la prise en considération d'un tel postulat. La crainte de l'utilisation des moyens d'action parlementaires au lieu de la voie de droit ordinaire prévue en cas de contestation de la classification d'une fonction est évoquée.

Au vote, la prise en considération est acceptée par 96 voix contre 14 et 2 abstentions. Cette prise de position, comme le commissaire du Gouvernement le souligne en conclusion des débats avant le vote final, ne saurait constituer une demande d'augmentation de la classification de la fonction infirmier/infirmière mais implique que le Conseil d'Etat fournisse des explications supplémentaires sur cet objet.

2. DESCRIPTION DE LA MÉTHODE EVALFRI

2.1 Système EVALFRI

Par le biais de l'Arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 1999, l'Etat de Fribourg a adopté un système analytique d'évaluation des fonctions qu'il a dénommé EVALFRI. Ce système a pour base l'instrument d'évaluation recommandé par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (ABAKABA). Comme la plupart des méthodes analytiques du travail, EVALFRI et ABAKABA sont fondés sur le «Schéma de Genève» issu d'une conférence internationale tenue à Genève en 1950. Ce schéma retient comme critères d'évaluation les exigences mentales, les exigences physiques, la responsabilité et les conditions de travail. Des méthodes analytiques développées depuis ont adapté ce schéma à l'évolution du monde du travail, en affinant le choix des critères et en introduisant de nombreux sous-critères.

La méthode EVALFRI soumet ainsi à l'analyse quatre domaines: intellectuel, psycho-social, physique et de responsabilité spécifique et risques. Ces domaines sont passés au crible d'une cinquantaine de critères et sous-critères. Chacun de ces critères va permettre de mesurer des exigences et des charges ou inconvénients liés à une fonction. Pour la plupart des critères, les exigences et les charges sont en outre mesurées en tenant compte de la

fréquence à laquelle il est fait recours à elles dans l'exercice de l'activité. Un nombre de points déterminé est attribué pour chacun des critères en fonction d'une échelle d'appréciation propre à chacun d'entre eux. Les résultats selon les domaines sont pondérés: 58 % en faveur du domaine intellectuel, 17 % en faveur du domaine psycho-social, 8 % en faveur du domaine physique et 17 % en faveur de la responsabilité. Il est important de préciser que cette pondération retenue par le Conseil d'Etat ne répond pas à des critères scientifiques, mais exprime une volonté politique et reflète des normes sociales selon lesquelles, dans notre société, une valeur plus élevée est donnée à des exigences intellectuelles qu'à des exigences physiques par exemple. En fonction du résultat global de l'évaluation qui se présente en points, la CEF procède ensuite à la conversion de ceux-ci en classe de traitement sur la base d'une formule mathématique préétablie.

Enfin, le système repose sur une méthode participative du personnel. Sur la base de différents critères de représentativité, plusieurs titulaires de la fonction de référence sont invités à remplir un questionnaire et à participer à des séances de validation. Le recueil de données est complété par un important travail de documentation et, si cela s'avère nécessaire, par des visites de la CEF sur les lieux de travail.

2.2 Compétences de la CEF

L'outil EVALFRI permet de dépasser les jugements a priori et, à travers une structure de critères clairement définis et applicables à toutes les fonctions, de guider les évaluateurs et de contrôler, autant que possible, le facteur subjectif inhérent à toute forme d'appréciation. Dès lors dans sa tâche d'évaluation, la CEF ne bénéficie pas d'une liberté d'appréciation: elle est liée à la fois par une méthode et par les résultats des évaluations. Certes, l'application des critères EVALFRI aux situations concrètes nécessite un exercice d'interprétation de la part de la CEF. Cependant, pour éviter que l'application des critères EVALFRI ne varie d'une situation à une autre, la CEF a établi une réglementation interne qu'elle s'oblige à respecter.

Cela étant, si le résultat mathématique de l'évaluation d'une fonction se traduit effectivement par une somme de points et par une conversion en classe de traitement, il n'en reste pas moins que la méthode EVALFRI, compte tenu de la matière qu'elle évalue, et à l'instar de toutes les méthodes d'évaluation de fonction, ne peut prétendre fournir un résultat d'une précision absolue. C'est la raison pour laquelle au terme de l'évaluation, la CEF va toujours proposer au Conseil d'Etat une plage de classes de traitement se situant autour de la classe déterminée par la conversion du résultat mathématique (plage allant d'une classe en dessous à une classe en dessus); ces classes de traitement seront considérées comme étant toutes conformes aux résultats EVALFRI.

2.3 Compétences du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a la tâche de fixer la classification de la fonction évaluée. A cet égard, il jouit d'une liberté d'appréciation. Celle-ci va s'exercer à l'intérieur des plages de classes déterminées par la CEF. Le Conseil d'Etat peut recourir aux critères EVALFRI en portant un accent sur l'un d'eux ou recourir à d'autres critères que ceux retenus par EVALFRI: critères d'ordre financier (priorité pouvant être donnée systématiquement à la classe propo-

sée la plus basse), souci de favoriser la mobilité (fixation d'une classification uniforme pour diverses fonctions de l'enseignement), harmonisation de la classification pour l'ensemble des titulaires d'une fonction. Dans l'exercice de sa liberté d'appréciation, le Conseil d'Etat sera limité par l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier par le principe de l'égalité de traitement.

A l'intérieur des plages de classes de traitement proposées par la CEF, la liberté d'appréciation du Conseil d'Etat est restreinte. En effet, s'éloigner de l'évaluation faite par la CEF comporte un risque évident de ne pas respecter la méthode EVALFRI prescrite légalement. Ainsi, des motifs d'ordre financier ne seraient pas suffisants juridiquement pour faire échec aux résultats EVALFRI. En revanche, des motifs liés à la durée du travail, élément non pris en compte dans le système EVALFRI, pourraient justifier une classification en dehors de la plage proposée par la CEF (tel a été le cas pour fixer la classification des enseignants/enseignantes d'école enfantine et cette manière de procéder a été jugée conforme au principe de l'égalité de traitement par le Tribunal fédéral).

3. ÉVALUATIONS PAR LA CEF DES FONCTIONS CONCERNÉES

3.1 Première évaluation

La première évaluation des fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante remonte au premier mandat du Conseil d'Etat concernant 14 fonctions-clés. En vertu de l'ordonnance du 24 avril 2001 le Conseil d'Etat a classé ces deux fonctions en classe 16. Bien que l'évaluation ait démontré que la répartition des exigences et des charges était différente pour les infirmiers/ères et enseignants/enseignantes, le total des points qui donne lieu à la conversion en classe était quasi identique. En effet, alors que le nombre de points attribués aux infirmières dans le domaine intellectuel était légèrement supérieur au nombre de points attribués à la fonction d'enseignant en raison notamment d'une durée totale de formation qui était supérieure, la fonction d'enseignant obtenait des points supplémentaires dans le domaine de la responsabilité pédagogique, provoquant ainsi un effet compensatoire.

3.2 Situation intermédiaire

Au 1^{er} janvier 2004, avec l'entrée en vigueur du nouveau système salarial applicable au personnel de l'Etat, les classes initiales et les classes de sélection ont dû être supprimées. Pour rappel, dans l'ancien système salarial, les fonctions de l'enseignement bénéficiaient d'une classe de sélection située deux classes en dessus de la classe de fonction. La fonction d'enseignant/enseignante était colloquée en classe de fonction 16; les titulaires dont le traitement était fixé en classe de sélection bénéficiaient alors de la classe 18. Il s'agissait donc pour le Conseil d'Etat de résoudre cette problématique tout en respectant les résultats EVALFRI. Or, en vertu de l'évaluation effectuée en 2001, la classe 17 se situait à l'intérieur de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat. Celui-ci a donc fixé provisoirement la classification de tous les enseignants et enseignantes en classe 17 ce qui permettait de couvrir les traitements se situant entre le minimum de l'ancienne classe 15 et le maximum de l'ancienne classe 18. Il ne s'agissait donc pas d'une revalorisation des trai-

tements si ce n'est, de manière limitée et provisoire, pour les nouveaux engagés.

3.3 Deuxième évaluation

Suite au mandat du Conseil d'Etat du 7 juin 2005, la CEF a procédé à une nouvelle évaluation des fonctions d'infirmiers/infirmières et d'enseignants/enseignantes, dans le but de tenir compte des nouvelles formations HES/HEP. Etant donné que seules les exigences de formation s'étaient modifiées depuis la précédente évaluation, seul le critère d'évaluation concernant la formation minimale exigée devait être réexaminé.

Sur la base du rapport de la CEF et du préavis du service du personnel, le Conseil d'Etat a, en date du 17 août 2005, arrêté la classification de la fonction d'infirmier/infirmière en classe 17 dès le 1^{er} janvier 2008 et celle de la fonction d'enseignant/enseignante en classe 18 dès le 1^{er} janvier 2007 (l'introduction différée des nouvelles classifications était consécutive à l'arrivée différée des nouveaux diplômés sur le marché du travail, soit environ une année après l'octroi des premiers diplômes HEP et HES-S2).

La différence de classification s'explique par la différence du total des points attribués à chacune des fonctions. En effet, la prise en considération des nouvelles filières de formations respectives HES et HEP a eu pour conséquence de supprimer l'écart de points en faveur de la fonction d'infirmier/infirmière dans le domaine intellectuel alors que l'écart de points dans le domaine de la responsabilité, favorable à la fonction d'enseignant/enseignante, était maintenu. La fonction d'infirmier/infirmière obtient ainsi un total général de points inférieur à celui de la fonction d'enseignant/enseignante; au final, la différence après la conversion mathématique en classe de traitement est d'environ 0,5. Il convient en conséquence de relever que la résolution de la problématique du passage de l'ancienne échelle à la nouvelle échelle de traitement au 1^{er} janvier 2004 (cf. ch. 3.1), n'a eu aucune influence sur le résultat de cette deuxième évaluation.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION PAR DOMAINE D'ANALYSE

Il n'est pas contestable qu'à niveau égal de formation et d'exigences, deux fonctions différentes doivent être rémunérées de la même manière. Or, le travail analytique de la CEF a démontré que bien que les fonctions d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante présentent un certain nombre de similitudes en terme d'exigences et de charges, elles présentent aussi des différences plus ou moins marquées selon les domaines d'analyse.

4.1 Domaine Intellectuel (I)

Les exigences professionnelles constituent en quelque sorte le «noyau» du domaine I. Etant donné que l'analyse factorielle montre que, dans le domaine intellectuel, la plupart des critères sont étroitement corrélés avec la formation formelle, il semble logique de s'appuyer tout d'abord sur les exigences professionnelles pour identifier les exigences intellectuelles. Ensuite, une analyse des aspects concernant l'aptitude à organiser, les marges de manœuvre et de décision ainsi que les interruptions du travail complètent l'appréciation du domaine I.

Au cours de ces dernières années, les formations d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante ont toutes deux fait l'objet d'importants changements avec les créations respectives de la Haute Ecole spécialisée santé-social de Suisse-romande (HES-S2) et la Haute Ecole pédagogique fribourgeoise (HEP). L'augmentation des exigences liées au niveau de formation HES a motivé la réévaluation de ces fonctions, au même titre que d'autres fonctions dont les formations ont fait l'objet d'un passage à une HES.

Dans le cadre de cette réévaluation, la CEF a ainsi modifié le nombre de points attribué au critère relatif aux exigences intellectuelles liées à la formation. Ces deux profils de fonctions, qui présentent des formations de même niveau, ont reçu le même nombre de points EVALFRI.

Cette réévaluation n'a cependant pas donné lieu à des modifications sur les autres critères du domaine I (organisation, marges de manœuvre, interruptions du travail) et le profil enseignant/enseignante reçoit ainsi un nombre total de points supérieur dans le domaine d'analyse I par rapport à celui du profil d'infirmier/infirmière.

4.2 Domaine Psychosocial (PS)

L'appréciation du domaine PS se base sur différents aspects: les exigences concernant la communication orale, l'aptitude à coopérer, l'empathie et la capacité de convaincre mais aussi les inconvénients liés à des conditions psychosociales difficiles (communication d'informations désagréables, activité exercée à la vue de personnes extérieures, confrontation avec les problèmes et la souffrance d'autres personnes, etc.).

Bien que les points EVALFRI attribués dans le domaine PS ne soient pas distribués pour les fonctions concernées de la même manière à chacun des critères de ce domaine d'analyse, le total de points EVALFRI obtenu par chacune de ces deux fonctions est identique.

4.3 Domaine Physique (P)

Le domaine physique regroupe des critères et sous-critères mesurant les exigences et inconvénients physiques rencontrés au cours d'une activité professionnelle. Les principaux critères sont relatifs à la force musculaire, à la précision des mouvements, aux conditions horaires difficiles (celles-ci ne sont toutefois pas toutes prises en compte dans la mesure où elles donnent droit à des indemnités, cf. ad. ch. 5.4), ainsi qu'à un ensemble de conditions ambiantes difficiles: par exemple, l'exposition au froid, à la chaleur, à des substances toxiques, la position debout, le respect des prescriptions d'hygiène, etc.

Par rapport à la fonction d'enseignant/enseignante, la fonction d'infirmier/infirmière obtient un total de points supérieur; ces points traduisent notamment les exigences ou inconvénients liés aux aspects techniques de la profession, aussi bien en terme de force physique, de mobilité physique, de précision des mouvements que de conditions ambiantes difficiles (risque d'accident, respect des prescriptions d'hygiène).

4.4 Domaine de la responsabilité spécifique et des risques (R)

Le domaine R réunit 4 critères mesurant différents types de responsabilité:

- la responsabilité concernant les résultats atteints par d'autres personnes (responsabilité de direction/management, responsabilité de groupe, projet ou commission, responsabilité concernant les objectifs de formation ou encore responsabilité concernant la formation de stagiaires et apprentis);
- la responsabilité concernant la vie d'autrui;
- la responsabilité concernant des valeurs matérielles et immatérielles;
- la responsabilité concernant la protection de l'environnement.

La principale différence entre les fonctions concernées se situe au niveau de la responsabilité concernant les objectifs de formation (cf. ad. ch. 4.4.1). La responsabilité concernant la vie d'autrui est prise en compte dans la même proportion pour les deux professions pour les motifs qui seront explicités sous ch. 4.4.2. Les deux autres types de responsabilité sont traités de manière identique pour les deux fonctions.

Le total de points du domaine R est plus élevé pour la fonction d'enseignant/enseignante que pour la fonction d'infirmier/infirmière.

4.4.1 Responsabilité concernant les objectifs de formation (critère R1)

La responsabilité concernant les objectifs de formation, dénommée également «responsabilité pédagogique», mesure, au sens large, la responsabilité concernant les résultats atteints par d'autres personnes. Au sens strict, elle mesure la responsabilité concernant l'atteinte des objectifs de formation par d'autres personnes. Ces objectifs doivent être clairs, précis, mesurables et faire l'objet d'une évaluation.

Conformément à cette définition, des points EVALFRI doivent être attribués à la fonction d'enseignant/enseignante puisque la conduite d'élèves à la réalisation d'objectifs de formation et la mesure du degré d'atteinte des ces objectifs constituent des tâches essentielles dans une telle profession.

En revanche, eu égard à la définition précise de ce critère, concernant la fonction d'infirmier/infirmière, aucun élément ne peut justifier une attribution de points pour ce critère. En effet, même si l'infirmier ou l'infirmière va devoir donner des informations aux patients sur la pathologie et les actions à entreprendre au niveau thérapeutique, il ou elle n'encourt pas une responsabilité en cas de non atteinte de l'objectif par le patient et celui-ci ne sera notamment pas évalué sur le suivi des informations reçues.

Enfin, alors que la fonction d'enseignant/enseignante ne reçoit aucun point pour l'encadrement des stagiaires, en raison d'une rémunération modique sous forme d'indemnité ponctuelle, l'encadrement de stagiaires assumé par les infirmiers/infirmières est valorisé par l'attribution de points supplémentaires au critère «responsabilité concernant la formation de stagiaires et d'apprentis».

4.4.2 Responsabilité par rapport à la vie d'autrui (critère R2)

La responsabilité par rapport à la vie d'autrui mesure d'une part le risque que des erreurs mettent en danger immédiat la vie d'autrui ou cause des blessures graves, d'autre part le risque qu'un comportement erroné mette

en danger le développement psychosocial d'autres personnes. Lors de l'évaluation de ces risques, la règle implique la prise en compte de la fréquence des erreurs potentielles, des conséquences éventuelles et des mesures à prendre pour éviter la réalisation du risque (formation, équipement technique, etc.).

Ce type de responsabilité est caractéristique aussi bien de la fonction d'infirmier/infirmière que de la fonction enseignant/enseignante. Si le risque de mise en danger de l'intégrité physique des patients est sans conteste prépondérant dans les soins infirmiers, le risque de mise en danger du développement psychosocial est quant à lui prépondérant dans l'enseignement: des erreurs de comportements durables, susceptibles de nuire au développement psychique des élèves, restent potentiellement fréquentes et importantes malgré toutes les mesures mises en place pour accompagner et évaluer le travail de l'enseignant ou de l'enseignante. Celui-ci ou celle-ci a ainsi la charge de ce risque toujours présent; il ou elle doit continuellement veiller à sa non réalisation. L'infirmier ou l'infirmière se trouve dans une situation analogue par rapport à la mise en danger de l'intégrité physique de ses patients. En conséquence, c'est un même nombre de points EVALFRI qui est attribué à ce critère pour chacune de ces deux fonctions.

5. MOTIVATION À LA DÉCISION DE CLASSIFICATION DU CONSEIL D'ÉTAT

5.1 Proposition de la CEF

Conformément à la pratique constante de la CEF, celle-ci a proposé au Conseil d'Etat une plage de classes de traitement pour chacune des fonctions concernées (cf. ad. ch. 2.2). Compte tenu du résultat obtenu pour la fonction d'infirmier/infirmière, elle a proposé au Conseil d'Etat les classes 17, 18 et 19. Pour la fonction d'enseignant/enseignante, elle a proposé les classes 18, 19 et 20.

5.2 Application du principe de l'égalité de traitement

Dans le cadre des propositions de la CEF, le Conseil d'Etat a bénéficié d'une certaine marge d'appréciation. Pour guider son choix, il s'est fondé sur des critères objectifs liés essentiellement à l'application des grands principes de l'activité administrative, en particulier le principe de l'égalité de traitement. Dans cette perspective, le Conseil d'Etat ne pouvait, sans motif pertinent, rattacher l'une des fonctions concernées à la classe la plus basse de la plage proposée par la CEF à savoir la classe 18 pour la fonction d'enseignant/enseignantes, et ne pas agir de même pour l'autre fonction concernée, à savoir la classe 17 pour la fonction d'infirmier/infirmière, sans porter atteinte à ce principe. Pour classer les deux fonctions en classe 18, il aurait fallu des raisons prioritaires, externes au système EVALFRI, telles que celles évoquées sous ch. 2.3. En l'occurrence, c'est bien au contraire plusieurs motifs complémentaires à ceux issus de l'évaluation qui venaient encore plaider en faveur du maintien de la différence de classification entre les deux fonctions (cf. ad. ch. 5.3 à 5.5).

5.3 Pratique constante du Conseil d'Etat

A l'intérieur des plages proposées par la CEF, le Conseil d'Etat a opté pour une pratique constante, dictée à la fois

par des motifs de continuité de l'action administrative et des motifs d'ordre financier:

- il fixe la classification de la fonction dans la classe la plus proche de la classe en vigueur avant l'évaluation;
- il fixe la classification dans la classe la plus basse à l'intérieur de la plage proposée par la CEF.

Ce n'est que pour des motifs pertinents que le Conseil d'Etat s'éloigne des règles précitées. Rien en l'occurrence ne le justifie.

5.4 Indemnités ponctuelles pour inconvénients de service

Pour toutes les activités déployées la nuit, le dimanche ou un jour chômé, les infirmiers et les infirmières reçoivent des indemnités ponctuelles pour inconvénients de service. Ces paiements représentent, en moyenne, par équivalent plein temps et par année, une valeur financière correspondant à une classe de traitement (environ 2000 francs par an). Or, si ces inconvénients avaient été pris en compte dans le système EVALFRI, ils auraient été valorisés à un niveau moins élevé que celui découlant du versement des indemnités ponctuelles. De ce fait, pour les infirmiers et infirmières, la situation est plus avantageuse financièrement. En outre, il convient de relever que les enseignants et enseignantes qui travaillent aussi le soir et les jours chômés selon les circonstances (notamment pour les corrections d'épreuves et la préparation des cours), en raison de leur liberté partielle dans la localisation de leur temps de travail, ne bénéficient pas de ces indemnités.

5.5 Reconnaissance de l'expérience des anciens diplômés

La mise sur pied des HEP et HES s'inscrit dans une réforme en profondeur du système de formation en Suisse et permet aux nouveaux diplômés de répondre de manière appropriée aux nouvelles exigences professionnelles. Les titulaires au bénéfice des anciens diplômés d'infirmier/infirmière et d'enseignant/enseignante doivent cependant eux aussi relever ces nouveaux défis; c'est par leur expérience professionnelle que leurs éventuelles lacunes de formation seront comblées. En conséquence, le Conseil d'Etat a décidé de valoriser au même niveau la classification des titulaires des anciens diplômés et des nouveaux diplômés dans les deux fonctions concernées. Il a procédé de la même manière aussi bien pour la fonction d'infirmier/infirmière que pour la fonction d'enseignant/enseignante: dans le cadre de sa marge de manœuvre, il a ainsi octroyé, aux deux fonctions concernées, une classe supplémentaire par rapport à l'ancienne classification, que la fonction soit exercée par les nouveaux ou par les anciens diplômés.

6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat considère avoir ainsi répondu aux interrogations des députés relatives à la différence de classification entre la fonction d'infirmier/infirmière et la fonction d'enseignant/enseignante. Ainsi que le démontre le présent rapport, cette différence tient essentiellement à l'application stricte des critères du système EVALFRI, système que les députés n'ont, lors des débats parlementaires, pas contesté. Le Conseil d'Etat tient à souligner

que la différence de classification constatée ne constitue, en aucun cas, une non reconnaissance de la valeur fondamentale de la profession d'infirmier ou d'infirmière. A l'instar de ce qu'avaient exprimé les députés, le Conseil d'Etat se plaint à relever le rôle essentiel joué par les infirmiers et les infirmières dans le domaine de la santé mais également celui des enseignants et enseignantes dans leur domaine respectif. Profitant de l'occasion qui lui est donnée, il renouvelle l'expression de sa gratitude et de son respect à l'égard des titulaires de ces deux fonctions qui assument une tâche importante pour le fonctionnement et le développement de notre société, dans un environnement parfois difficile et toujours plus complexe.

En conclusion, nous vous invitons à prendre acte de ce rapport.

11. Juni 2007

**BERICHT Nr. 21
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 290.05 Nicole Aeby-Egger
über die Einreihung der Funktionen Pflegefach-
frau/Pflegefachmann
und Primarlehrer/in**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf eines Berichts zum Postulat Nicole Aeby-Egger über die Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in.

1. SACHVERHALT

1.1 Begründung des Postulats

Mit einem am 9. September 2005 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat verlangen Grossrätin Nicole Aeby-Egger und 7 Mitunterzeichnende vom Staatsrat eine nochmalige Überprüfung der Stichhaltigkeit der Gründe für die weiterhin unterschiedliche Einreihung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in.

Grossrätin Nicole Aeby-Egger stellt fest, dass die Ausbildung, die für den einen Beruf an der FH-GS und für den anderen an der PH erfolgt, für beide Berufe sehr ähnlich ist und beide Berufe ein hohes soziales Ansehen geniessen. Sie zeigt sich erstaunt über den Unterschied von einer Gehaltsklasse bei der Einreihung dieser beiden Funktionen: Mit dem Inkrafttreten der Verordnung des Staatsrates vom 17. August 2005 wird die bisher in die Gehaltsklasse 16 eingereihte Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann neu in die Gehaltsklasse 17 eingereiht (per 1. Januar 2008), während die bisher in die Klasse 17 eingereihte Funktion Primarlehrer/in neu in die Klasse 18 eingereiht wird (per 1. Januar 2007).

Grossrätin Nicole Aeby-Egger verweist auch auf das gefährdete Image des Berufes Pflegefachfrau/Pflegefachmann, der als anspruchsvoll und schwierig und in Anbetracht der Verantwortung für das menschliche Leben und der Belastungen aufgrund der Arbeitszeiten als schlecht bezahlter Beruf gilt. Dies führt ihrer Ansicht nach zu einem chronischen Personalmangel, so dass sich die Spitäler gezwungen sehen, ausländisches Personal anzustellen. Sie ist der Auffassung, dass dieser Beruf mit einer gerechteren Entlohnung und der damit zum Aus-

druck gebrachten Wertschätzung wieder attraktiver werden könnte.

1.2 Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat ruft in seiner Antwort vom 14. März 2006 die Hauptmerkmale des analytischen Funktionsbewertungssystems EVALFRI und des vom Staatsrat eingeführten Bewertungsverfahrens in Erinnerung. Er betont dabei, dass dieses Verfahren gleichermaßen auf alle vom Staatspersonal ausgeübten Funktionen angewendet wird, und erklärt die hauptsächlichlichen Unterschiede zwischen den für diese beiden Funktionen charakteristischen Anforderungen im Anschluss an die zwei von der Kommission für die Bewertung und Einreihung der Funktionen (KBF) durchgeführten Funktionsbewertungen.

Die Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in gehörten als «Schlüsselfunktionen» zu einer ersten Gruppe von bewerteten Funktionen und wurden im Jahr 2001 in die Klasse 16 eingereiht. Die Bewertungsprofile für beide Funktionen ergaben praktisch die gleiche EVALFRI-Gesamtpunktzahl. Während bei der Funktion dipl. Krankenschwester/pfleger die Anforderungen bei der Ausbildung aufgrund der längeren Gesamtausbildungsdauer leicht höher ausfielen, ergaben sich für die Funktion Primarlehrer/in höhere Anforderungen im Bereich der Verantwortung in Zusammenhang mit der pädagogischen Verantwortung. Demzufolge wurde die Differenz bei den Anforderungen im intellektuellen Bereich durch die Differenz bei den Anforderungen im Bereich der pädagogischen Verantwortung ausgeglichen, und beide Funktionen wurden in die gleiche Gehaltsklasse eingereiht.

Die Entwicklung der beiden Ausbildungen sowie der Umstand, dass die Ausbildung neu auf Fachhochschulstufe erfolgt (Fachhochschule für Gesundheit und Pädagogische Hochschule), haben den Staatsrat veranlasst, der KBF im Jahr 2005 einen neuen Auftrag zur Funktionsbewertung zu erteilen. Bei dieser Bewertung hatte die Berücksichtigung der neuen Ausbildungsanforderungen die Aufhebung des bestehenden Unterschieds zu Gunsten des Pflegefachpersonals im intellektuellen Bereich zur Folge, was auch zu einem EVALFRI-Punktevorteil für die Funktion Primarlehrer/in führte, der im Bereich Verantwortung weiterhin eine höhere Punktzahl zugewiesen wird. Die Punktedifferenz nach EVALFRI rechtfertigt schlussendlich einen Unterschied von mindestens einer halben Gehaltsklasse.

Der Staatsrat hebt ausserdem hervor, dass die mit der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann verbundenen dienstlichen Nachteile (Nacht- und Sonntagsarbeit, Pickett- und Präsenzdienst), die ja separat in Form von punktuellen Entschädigungen abgegolten werden, in der EVALFRI-Analyse für die Bestimmung des Grundgehalts nicht berücksichtigt sind, und weist auch darauf hin, dass ihre Abgeltung geringer ausfallen würde, wenn sie nicht punktuell erfolgen würde, sondern diese Belastungen in EVALFRI berücksichtigt würden.

Der Staatsrat führt schliesslich noch aus, dass der arbeitsmarktliche Aspekt in EVALFRI nicht berücksichtigt ist. Der Staat, der als Arbeitgeber konkurrenzfähig bleiben muss, hat im Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG) und im Reglement vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR) mehrere Bestimmungen zur Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage vorgesehen. Aufgrund dieser Bestimmungen kann

einzelnen Personen oder ganzen Personalkategorien eine Arbeitsmarktzulage gewährt werden, wenn die Konjunkturlage dies rechtfertigt. Nun geht aus einer kürzlich veröffentlichten Vergleichsstudie der Löhne in den öffentlichen Verwaltungen der Westschweizer Kantone, des Tessins und des Kantons Bern hervor, dass die Löhne des Pflegefachpersonals im Kanton Freiburg durchaus konkurrenzfähig sind.

Aus den oben dargelegten Gründen kommt der Staatsrat zum Schluss, dass die Differenz von einer Lohnklasse zwischen der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann und der Funktion Primarlehrer/in gerechtfertigt ist und daher nicht auf die Gewährung einer Arbeitsmarktzulage einzutreten ist. Er beantragt demzufolge dem Grossen Rat, dieses Postulat abzuweisen.

1.3 Beratung im Grossen Rat

Bei der Debatte um die Erheblicherklärung vom 11. Mai 2006 sind mehrere Grossräte mit den Erklärungen in der Antwort des Staatsrates nicht zufrieden. Einige Grossräte sind der Auffassung, die Begründung des Unterschieds in der Einreihung sei nicht klar und detailliert genug. Es steht zwar fest, dass EVALFRI ein unbestrittenes und zuverlässiges System ist, einige Grossräte sind aber der Meinung, dass die Anforderungen und Verantwortlichkeiten der beiden betroffenen Funktionen auf die gleiche Stufe zu stellen seien und dass die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann unterbewertet und der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht eingehalten sei.

Aus den Diskussionen ergab sich, dass der Grosse Rat umfassendere Erklärungen braucht, um sich überzeugen zu können, dass die Bewertung nach EVALFRI der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann und die Interpretation dieser Bewertung durch den Staatsrat eine andere Einreihung gegenüber der Funktion Primarlehrer/in rechtfertigen.

In der Grossratsdebatte erfuhr das die pädagogische Verantwortung betreffende Kriterium des Systems EVALFRI besondere Aufmerksamkeit. Dieses Kriterium war nämlich vom Staatsrat in seiner Antwort zur Erklärung des Hauptunterschieds der EVALFRI-Gesamtpunktzahl beider Funktionen ins Feld geführt worden. Die Tatsache, dass die KBF der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann bei diesem Kriterium keine Punkte zugeteilt hat, wirft Fragen auf. Mehrere Grossräte sind der Auffassung, dass das Pflegefachpersonal auch eine pädagogische Verantwortung wahrnehme, sowohl in der Betreuung der Patientinnen und Patienten als auch in der Betreuung von Pflegehilfen oder Praktikantinnen und Praktikanten.

Die Frage des Arbeitsmarktes erledigt sich in den Debatten. Es wird wie bereits zuvor vom Staatsrat festgestellt, dass die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann im Kanton Freiburg im Vergleich zu den Löhnen im öffentlichen Sektor in anderen Kantonen mehr als konkurrenzfähig ist.

Einige Grossräte machen auf das Risiko aufmerksam, dass mit der Erheblicherklärung eines solchen Postulats das gesamte Funktionsbewertungssystem EVALFRI in Frage gestellt werden könnte. Es wird der Befürchtung Ausdruck gegeben, dass zur Anfechtung der Einreihung einer Funktion parlamentarische Handlungsmittel eingesetzt werden könnten, statt dass die ordentlichen Rechtsmittel ergriffen würden.

Das Postulat wird mit 96 Ja- gegen 14 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen erheblich erklärt. Wie der Regierungsvertreter beim Abschluss der Beratung vor der Schlussabstimmung betont, stellt diese Erheblicherklärung nicht einen Antrag zur Höhereinreihung der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann dar, sondern bedeutet, dass der Staatsrat weitere Erklärungen dazu abgeben muss.

2. BESCHREIBUNG DER EVALFRI-METHODE

2.1 EVALFRI

Mit Staatsratsbeschluss vom 29. Mai 1999 hat sich der Kanton Freiburg für ein analytisches Funktionsbewertungssystem namens EVALFRI entschieden. Diesem System liegt das vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann empfohlene Bewertungsinstrument (ABAKABA) zugrunde. Wie die meisten analytischen Methoden zur Analyse und Bewertung von Arbeitstätigkeiten fassen EVALFRI und ABAKABA auf dem sogenannten Genfer Schema, das das Ergebnis einer im Jahr 1950 in Genf abgehaltenen internationalen Konferenz ist. Dieses Schema berücksichtigt als Bewertungskriterien die geistigen Anforderungen, die körperlichen Anforderungen, die Verantwortung und die Arbeitsbedingungen. Die seither entwickelten analytischen Methoden haben dieses Schema den Entwicklungen der Arbeitswelt angepasst, indem die zur Verfügung stehenden Kriterien verfeinert und zahlreiche Unterkriterien eingeführt wurden.

Die EVALFRI-Analyse deckt vier Bereiche ab: den intellektuellen, psychosozialen und physischen Bereich und den Bereich der Verantwortung. Für die Erfassung dieser Bereiche stehen rund fünfzig Kriterien und Unterkriterien zur Verfügung. Mit jedem dieser Kriterien können Anforderungen und Belastungen oder Nachteile einer Funktion gemessen werden. Bei den meisten Kriterien berücksichtigt die Messung der Anforderungen und Belastungen ausserdem deren Häufigkeit in der Ausübung der Tätigkeit. Jedem dieser Kriterien wird aufgrund einer ihm je eigenen Bewertungsskala eine Anzahl Punkte zugeordnet. Die Ergebnisse nach Bereichen werden gewichtet: 58 % für den intellektuellen Bereich, 17 % für den psychosozialen Bereich, 8 % für den physischen Bereich und 17 % für den Bereich der Verantwortung. Diese vom Staatsrat beschlossene Gewichtung – und dies ist wichtig – gehorcht nicht wissenschaftlichen Kriterien, sondern ist Ausdruck eines politischen Willens und widerspiegelt die sozialen Normen, wonach in unserer Gesellschaft den intellektuellen Anforderungen ein höherer Stellenwert beigemessen wird als etwa den körperlichen Anforderungen. Das Gesamtergebnis der Bewertung, in Punkten ausgedrückt, wird von der KBF dann mittels einer vorgegebenen mathematischen Formel in eine Gehaltsklasse umgerechnet.

Schliesslich handelt es sich bei EVALFRI auch um ein partizipatives System, das die Mitarbeitenden miteinbezieht. Anhand verschiedener Repräsentativitätskriterien werden mehrere Stelleninhabende eingeladen, einen Fragebogen auszufüllen und an Validierungssitzungen teilzunehmen. Die Sammlung der Daten wird durch umfangreiche Dokumentationsarbeiten und falls nötig durch Besichtigungen der Arbeitsplätze durch die KBF ergänzt.

2.2 Kompetenzen der KBF

EVALFRI erlaubt es, über vorgefasste Meinungen hinauszugehen, und es leitet die Bewerter entlang einer klar definierten und auf alle Funktionen anwendbaren Kriterienstruktur, so dass der mit jeder Bewertung verbundene subjektive Faktor weitestmöglich kontrolliert werden kann. Demzufolge hat die KBF bei ihrer Bewertungsaufgabe keine Bewertungsfreiheit. Sie ist sowohl durch die Methode als auch durch die Bewertungsergebnisse gebunden. Zwar wird der KBF bei der Anwendung der EVALFRI-Kriterien auf die konkreten Situationen eine gewisse Interpretationsleistung abverlangt, um jedoch die beliebige Anwendung der EVALFRI-Kriterien von einem Fall zum andern zu verhindern, hat die Kommission interne Regeln aufgestellt und sich zu deren Einhaltung verpflichtet.

Das mathematische Ergebnis einer Funktionsbewertung besteht zwar in einer Anzahl von Punkten, die in eine Gehaltsklasse umgerechnet werden, nichtsdestotrotz kann aber die Methode EVALFRI, wie alle anderen Funktionsbewertungsmethoden auch, in Anbetracht des bewerteten Gegenstands kein absolut präzises Ergebnis liefern. Deshalb schlägt die KBF dem Staatsrat immer eine Spanne von Klassen vor, nämlich die aus der Umwandlung des Punkteergebnisses resultierende sowie eine darunter und eine darüber liegende Klasse, und diese Klassen gelten als den EVALFRI-Ergebnissen entsprechend.

2.3 Kompetenzen des Staatsrates

Der Staatsrat hat die Aufgabe, die Einreihung der bewerteten Funktion festzusetzen, und verfügt hier über einen gewissen Ermessensspielraum, und zwar innerhalb der von der KBF bestimmten Klassen. Der Staatsrat kann auf die EVALFRI-Kriterien abstützen und das eine oder andere Kriterium stärker gewichten oder andere, von EVALFRI nicht berücksichtigte Kriterien heranziehen. Dies könnten etwa sein: finanzielle Kriterien (der tiefsten vorgeschlagenen Klasse wird durchgehend der Vorzug gegeben), Förderung der Mobilität (Festsetzung einer einheitlichen Einreihung für verschiedene Funktionen im Unterrichtswesen) oder Harmonisierung der Einreihung für alle Funktionsinhaberinnen und -inhaber. Der Staatsrat muss sich bei der Wahrnehmung seines Ermessensspielraums an die Grundprinzipien des administrativen Handelns, namentlich an den Gleichbehandlungsgrundsatz halten.

Innerhalb der von der KBF vorgeschlagenen Spannbreite der Gehaltsklassen ist der Spielraum des Staatsrates sehr eingeschränkt. Sich von der Bewertung der KBF zu entfernen ist nämlich mit dem offensichtlichen Risiko verbunden, sich nicht an die gesetzlich vorgeschriebene EVALFRI-Methode zu halten. So wären etwa finanzielle Gründe rechtlich nicht ausreichend, um EVALFRI-Ergebnisse zu umgehen. Hingegen könnten Gründe in Zusammenhang mit der Arbeitsdauer, die in EVALFRI nicht berücksichtigt ist, eine Einreihung ausserhalb der von der KBF vorgeschlagenen Spannbreite rechtfertigen. Dies war etwa der Fall bei der Festsetzung der Einreihung der Lehrpersonen des Kindergartens, und das Bundesgericht befand, dass dieses Vorgehen den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht verletzt.

3. BEWERTUNG DER FRAGLICHEN FUNKTIONEN DURCH DIE KBF

3.1 Erste Bewertung

Die erste Bewertung der Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in erfolgte im Rahmen des ersten Mandats des Staatsrates zur Bewertung von 14 Schlüsselfunktionen. Der Staatsrat hat diese beiden Funktionen mit Verordnung vom 24. April 2001 in die Gehaltsklasse 16 eingereiht. Obwohl die Bewertung eine unterschiedliche Verteilung der Anforderungen und Belastungen für die Funktionen dipl. Krankenschwester/pfleger und Primarlehrer/in ergab, war die für die Umwandlung in die Gehaltsklasse massgebende Gesamtpunktzahl praktisch identisch. Die der Funktion dipl. Krankenschwester/pfleger im intellektuellen Bereich zugewiesene Anzahl Punkte lag leicht über der der Funktion Primarlehrer/in in diesem Bereich zugeteilten Punktezahl, wobei der Grund dafür hauptsächlich in der längeren Gesamtausbildungsdauer der dipl. Krankenschwestern/pfleger lag. Der Funktion Primarlehrer/in wurden zusätzlich Punkte im Bereich der pädagogischen Verantwortung zugewiesen, was diesen Unterschied ausglich.

3.2 Zwischenstand

Am 1. Januar 2004 mussten mit dem Inkrafttreten des neuen Gehaltssystems für das Staatspersonal die Anfangs- und die Selektionsklassen aufgehoben werden. Nach dem alten Gehaltssystem gab es für die Funktionen des Unterrichtswesens eine zwei Klassen über der Funktionsklasse liegende Selektionsklasse. Die Funktion Primarlehrer/in war in die Gehaltsklasse 16 eingereiht, und die Stelleninhabenden, deren Gehälter in der Selektionsklasse festgesetzt waren, waren demzufolge in die Klasse 18 eingereiht. Der Staatsrat musste somit dieses Problem lösen, ohne von den EVALFRI-Ergebnissen abzuweichen. Nach den Ergebnissen der Funktionsbewertung 2001 lag die Gehaltsklasse 17 innerhalb des Ermessensspielraums des Staatsrates. Der Staatsrat beschloss demzufolge die provisorische Einreihung aller Primarlehrerinnen und Primarlehrer in die Gehaltsklasse 17, denn mit dieser Einreihung konnten alle zwischen dem Minimum der alten Gehaltsklasse 15 und dem Maximum der alten Gehaltsklasse 18 liegenden Gehälter abgedeckt werden. Es handelte sich dabei also nicht um eine Aufwertung der Gehälter, oder allerhöchstens um eine sehr geringfügige und provisorische Aufwertung für die neu angestellten Lehrpersonen.

3.3 Zweite Bewertung

Im Anschluss an das vom Staatsrat am 7. Juni 2005 erteilte Mandat hat die KBF eine erneute Bewertung der Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in durchgeführt, um den neuen Ausbildungswegen auf FH- und PH-Stufe Rechnung zu tragen. Da sich im Vergleich zur vorhergehenden Bewertung nur die Ausbildungsanforderungen geändert hatten, musste nur das Bewertungskriterium bezüglich der Mindest-Ausbildungsanforderung überprüft werden.

Auf der Grundlage des Berichts der KBF und der Stellungnahme des Amtes für Personal und Organisation hat der Staatsrat am 17. August 2005 beschlossen, die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann ab dem 1. Januar 2008 in die Gehaltsklasse 17 und die Funktion Primarlehrer/in ab dem 1. Januar 2007 in die Gehaltsklasse 18 einzurei-

hen. Das zeitlich verzögerte Inkrafttreten war eine Folge des späteren Eintritts der frisch Diplomierten in den Arbeitsmarkt, das heisst etwa ein Jahr nach Verleihung der ersten Fachhochschuldiplome der PH und der FH-GS.

Die unterschiedliche Einreihung erklärt sich aus der Differenz der jeder Funktion zugewiesenen Gesamtpunktzahl. Die Berücksichtigung der neuen Ausbildungsgänge auf FH- und PH-Stufe hatte zur Folge, dass die Punktedifferenz zu Gunsten der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann im intellektuellen Bereich wegfiel, während die Punktedifferenz zu Gunsten der Funktion Primarlehrer/in im Bereich der Verantwortung gleich blieb. Die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann erhält somit weniger Gesamtpunkte als die Funktion Primarlehrer/in; nach der Umwandlung in Gehaltsklassen ergibt dies schlussendlich eine Differenz von etwa 0,5. Dabei ist zu erwähnen, dass die Lösung des Problems des Übergangs von der alten zur neuen Gehaltskala am 1. Januar (Ziff. 3.1.) das Ergebnis der zweiten Bewertung in keinerlei Weise beeinflusst hat.

4. ANALYSE DER BEWERTUNG NACH ANALYSEBEREICHEN

Es ist unbestritten, dass zwei unterschiedliche Funktionen mit gleichen Ausbildungsanforderungen gleich entlohnt werden müssen. Die Analyse der KBF hat ergeben, dass die Funktionen Pflegefachfrau/Pflegefachmann und Primarlehrer/in zwar gewisse Ähnlichkeiten hinsichtlich der Anforderungen und Belastungen aufweisen, dass es aber je nach Analysebereich auch mehr oder weniger ausgeprägte Unterschiede zwischen den beiden Funktionen gibt.

4.1 Intellektueller Bereich (I)

Die fachlichen Anforderungen stellen gewissermassen den «Kern» des intellektuellen Bereichs dar. Da die Faktoranalyse ergibt, dass im intellektuellen Bereich die meisten Kriterien stark mit der formalen Ausbildung korrelieren, scheint es logisch, sich zur Feststellung der intellektuellen Anforderungen zuerst auf die fachlichen Anforderungen zu stützen. Dann vervollständigen eine Analyse der Aspekte in Bezug auf die organisatorischen Fähigkeiten, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume sowie die Arbeitsunterbrechungen die Beurteilung des intellektuellen Bereichs.

In den letzten Jahren war die Ausbildung zur Pflegefachfrau/zum Pflegefachmann und zur Primarlehrerin/zum Primarlehrer mit der Schaffung der Fachhochschule für Gesundheit und Soziales (FH-GS) und der Pädagogischen Hochschule Freiburg (PH) grossen Änderungen unterworfen. Die höheren Anforderungen der Fachhochschulausbildung haben den Anstoss zur Neubewertung dieser Funktionen gegeben, wie auch bei anderen Funktionen, bei denen die Ausbildung nun auf Fachhochschulstufe erfolgt.

Bei dieser Neubewertung hat die KBF also die Punktzahl für die intellektuellen Ausbildungsanforderungen geändert. Die beiden Funktionsprofile mit einer Ausbildung auf gleichem Niveau haben die gleiche EVALFRI-Punktzahl erhalten.

Diese Neubewertung gab jedoch keinen Anlass zu einer Änderung der übrigen Kriterien des intellektuellen Bereichs (Organisation, Handlungsspielräume, Arbeits-

unterbrechungen), und das Profil Primarlehrer/in erhält somit im intellektuellen Bereich mehr Gesamtpunkte als das Profil Pflegefachfrau/Pflegefachmann.

4.2 Psychosozialer Bereich (PS)

Die Beurteilung des psychosozialen Bereichs berücksichtigt verschiedene Aspekte: Anforderungen an die mündliche Kommunikationsfähigkeit, Kooperationsfähigkeit, Einfühlungsvermögen und Überzeugungsfähigkeit, aber auch Belastungen durch schwierige psychosoziale Umstände (mündliche Vermittlung unerwünschter Inhalte, für Aussenstehende mitverfolgbare Tätigkeit, Konfrontation mit Problemen und Leid anderer Personen usw.).

Obwohl also die EVALFRI-Punkte im psychosozialen Bereich für die einzelnen Analyse Kriterien nicht für beide Funktionen gleich vergeben werden, kommen beide Funktionen auf die gleiche Gesamtpunktzahl.

4.3 Physischer Bereich (P)

Im physischen Bereich sind die Kriterien und Unterkriterien zusammengefasst, mit denen die physischen Anforderungen und Belastungen einer Tätigkeit gemessen werden. Hauptsächlich Kriterien sind die Anforderungen an die Muskelkraft, die Bewegungspräzision, belastende zeitliche Bedingungen (die allerdings dann nicht berücksichtigt werden, wenn sie Anspruch auf Entschädigungen geben, s. Ziff. 5.4) sowie verschiedene belastende Umgebungsbedingungen wie zum Beispiel Kälte, Hitze, toxischen Substanzen ausgesetzt sein, stehende Arbeitstätigkeit, Hygienevorschriften usw.

In diesem Bereich erhält die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann insgesamt mehr Punkte als die Funktion Primarlehrer/in; darin kommen die Anforderungen oder Belastungen in Zusammenhang mit den technischen Aspekten des Berufes zum Ausdruck, sowohl hinsichtlich Muskelkraft, körperlicher Mobilität, Bewegungspräzision sowie belastender Umgebungsbedingungen (Unfallrisiko, Einhaltung von Hygienevorschriften).

4.4 Spezifische Verantwortung (V)

Der Bereich Verantwortung umfasst vier Kriterien, die unterschiedliche Arten von Verantwortung messen:

- Verantwortung für die Arbeitsergebnisse anderer Personen (Führungs-/Managementverantwortung, Fachführung von Projektgruppen, Fachgruppen, Kommissionen, Verantwortung für Lernziele oder Ausbildungsfunktion für Praktikantinnen und Praktikanten oder Lernende);
- Verantwortung für menschliches Leben;
- Verantwortung für materielle Werte;
- Verantwortung für den Schutz der Umwelt.

Am meisten unterscheiden sich die beiden Funktionen in Bezug auf die Verantwortung für Lernziele (s. Ziff. 4.4.1). Die Verantwortung für menschliches Leben wird für beide Funktionen gleichermaßen berücksichtigt, und zwar aus den in Ziff. 4.4.2. ausgeführten Gründen. Für die beiden anderen Arten von Verantwortung erhält keine der beiden Funktionen Punkte.

Im Bereich Verantwortung erhält die Funktion Primarlehrer/in insgesamt mehr Punkte als die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann.

4.4.1 Verantwortung für Lernziele (Kriterium V1)

Die Verantwortung für Lernziele, auch als pädagogische Verantwortung bezeichnet, misst im weiteren Sinn die Verantwortung für die (Arbeits)ergebnisse anderer Personen. Im engeren Sinn misst sie die Verantwortung für das Erreichen von Lernzielen anderer Personen. Diese Lernziele müssen klar, genau, messbar und evaluiert worden sein.

Nach dieser Definition müssen der Funktion Primarlehrer/in entsprechende EVALFRI-Punkte zugeteilt werden, da es zu den wichtigsten Aufgaben dieses Berufs gehört, die Schülerinnen und Schüler an das Erreichen der Lernziele heranzuführen und den Zielerreichungsgrad zu messen.

Hält man sich an die genaue Definition dieses Kriteriums, können der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann hingegen keine Punkte zugewiesen werden. Zwar muss das Pflegefachpersonal einer Patientin oder einem Patienten Informationen über den Umgang mit der Krankheit und die therapeutischen Massnahmen vermitteln, es ist aber nicht verantwortlich zu machen, wenn die Patientin oder der Patient – bei der oder dem namentlich die Umsetzung der Informationen auch nicht nachgeprüft wird – das therapeutische Ziel nicht erreicht.

Und schliesslich erhält die Funktion Primarlehrer/in aufgrund einer bescheidenen Entlohnung in Form einer punktuellen Entschädigung keine Punkte für die Ausbildung von Praktikantinnen und Praktikanten, während dem Pflegefachpersonal für die Betreuung von Praktikantinnen und Praktikanten zusätzliche Punkte unter dem Kriterium «Ausbildungsfunktion für Lehrlinge, PraktikantInnen usw.» gutgeschrieben werden.

4.4.2 Verantwortung für menschliches Leben (Kriterium V2)

Die Verantwortung für menschliches Leben misst einerseits das Risiko für Fehler, die Menschenleben gefährden oder schwere Verletzungen verursachen können, und andererseits das Risiko für ein Fehlverhalten, das die psychosoziale Entwicklung anderer Personen gefährden kann. Bei der Beurteilung dieser Risiken werden in der Regel die Häufigkeit möglicher Fehler, die allfälligen Folgen und die zur Vermeidung des Eintretens der Risiken zu treffenden Massnahmen berücksichtigt (Schulung, technische Ausrüstung usw.).

Diese Art von Verantwortung ist sowohl für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann als auch für die Funktion Primarlehrer/in charakteristisch. Beim Pflegefachpersonal liegt der Schwerpunkt zweifellos auf der Gefährdung der physischen Integrität der Patientinnen und Patienten, während er im Unterrichtswesen auf der Gefährdung der psychosozialen Entwicklung liegt: andauerndes Fehlverhalten, das der psychischen Entwicklung der Schülerinnen und Schüler schaden kann, kann trotz aller zur Begleitung und Beurteilung der Arbeit der Lehrpersonen getroffenen Massnahmen weiterhin häufig und in gesteigertem Mass vorkommen. Die Lehrperson trägt also dieses immer vorhandene Risiko und muss sich ständig darum bemühen, dass es nicht eintritt. Die Pflegefachperson ist in einer ähnlichen Situation in Bezug auf die Gefährdung der physischen Integrität ihrer Patientinnen und Patienten. Deshalb werden beiden Funktionen für dieses Kriterium gleich viele EVALFRI-Punkte zugeteilt.

5. BEGRÜNDUNG DES EINREIHUNGS- SENTSCHEIDS DES STAATSRATES

5.1 Vorschlag der KBF

Die KBF hat dem Staatsrat nach ihrer ständigen Praxis für beide betroffenen Funktionen eine Spanne von Klassen vorgeschlagen (vgl. Ziff. 2.2). Entsprechend dem Bewertungsergebnis für die Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann hat sie dem Staatsrat die Klassen 17, 18 und 19 vorgeschlagen, für die Funktion Primarlehrer/in die Klassen 18, 19 und 20.

5.2 Anwendung des Gleichbehandlungsprinzips

Der Staatsrat hatte einen gewissen Spielraum im Rahmen der Vorschläge der KBF. Seine Wahl wurde von sachlichen Kriterien hauptsächlich in Anwendung der Grundprinzipien der Verwaltungstätigkeit, insbesondere des Grundsatzes der Gleichbehandlung, geleitet. Aus dieser Sicht konnte der Staatsrat ohne stichhaltigen Grund nicht eine der beiden Funktionen in die tiefste von der KBF vorgeschlagenen Klasse einreihen, das heisst die Funktion Primarlehrer/in die die Klasse 18, und nicht das gleiche bei der anderen Funktion tun, nämlich das Pflegefachpersonal in die Klasse 17 einreihen, ohne diesen Grundsatz zu verletzen. Um beide Funktionen in die Klasse 18 einzureihen, hätte es vorrangiger, von EVALFRI unabhängiger Gründe bedurft, wie in Ziff. 2.3. ausgeführt. Im vorliegenden Fall haben ganz im Gegenteil weitere Gründe, die zur Funktionsbewertung hinzugekommen sind, für die Beibehaltung der unterschiedlichen Einreihung der beiden Funktionen gesprochen (s. Ziff. 5.3–5.5).

5.3 Ständige Praxis des Staatsrates

Innerhalb der von der KBF vorgeschlagenen Spanne hat sich der Staatsrat für eine ständige Praxis entschieden, die sich sowohl von der Beständigkeit des Verwaltungshandelns als auch von finanziellen Gründen leiten lässt:

- er reiht die Funktion in die Klasse ein, die der vor der Bewertung geltenden Klasse am nächsten ist;
- er reiht die Funktion in die in der von der KBF vorgeschlagenen Spanne tiefste Klasse ein.

Der Staatsrat weicht nur aus triftigen Gründen von dieser Regel ab, was im vorliegenden Fall nicht gegeben ist.

5.4 Punktuelle Entschädigungen für mit der Funktion verbundene dienstliche Nachteile

Für Nacharbeit, Dienst am Sonntag oder an einem Feiertag erhält das Pflegefachpersonal punktuelle Entschädigungen für mit der Funktion verbundene dienstliche Nachteile. Diese Zahlungen entsprechen pro Vollzeit-äquivalent pro Jahr umgerechnet durchschnittlich einer Gehaltsklasse (rund 2000 Franken jährlich). Wären diese Belastungen im EVALFRI-System mitberücksichtigt worden, wäre die entsprechende Aufwertung nicht an das Lohnniveau mit den punktuellen Entschädigungen herangekommen, und das geltende System der punktuellen Entschädigungen ist somit für das Pflegefachpersonal finanziell vorteilhafter. Die Lehrerinnen und Lehrer, die je nachdem auch abends und an Feiertagen arbeiten (insbesondere Prüfungskorrekturen und Vorbereitung der Stunden), weil sie ihre Arbeitszeit zum Teil frei einteilen können, werden dafür hingegen nicht entschädigt.

5.5 Anerkennung der bisherigen Diplome

Die Schaffung der PH und der FH steht in Zusammenhang mit einer tiefgreifenden Reform des schweizerischen Bildungswesens. Die künftigen Diplomabgängerinnen und Diplomabgänger sollen dadurch befähigt werden, den neuen beruflichen Anforderungen gerecht zu werden. Auch die Inhaberinnen und Inhaber bisheriger Krankenschwester- und Krankenpflegerdiplome sowie bisheriger Lehrerdiplo-me haben sich diesen neuen Herausforderungen zu stellen und können allfällige Ausbildungslücken durch ihre Berufserfahrung schliessen. Der Staatsrat hat deshalb beschlossen, die Personen mit den bisherigen Diplomen und die Personen mit den neuen Diplomen in diesen beiden Funktionen gleich einzureihen. Er hat dies bei der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann wie auch bei der Funktion Primarlehrer/in gleich gemacht: Im Rahmen seines Spielraums hat er beide Funktionen in eine um eine Klasse höhere Klasse als nach der alten Klassifikation eingereiht, unabhängig davon, ob die Funktion von einer Person mit einem bisherigen oder einem neuen Diplom ausgeübt wird.

6. SCHLUSS

Der Staatsrat geht davon aus, die Fragen der Grossräte zur unterschiedlichen Einreihung der Funktion Pflegefachfrau/Pflegefachmann gegenüber der Funktion Primarlehrer/in damit beantwortet zu haben. Wie dieser Bericht zeigt, ist der Unterschied im Wesentlichen auf die genaue Anwendung der Kriterien des EVALFRI-Systems zurückzuführen, ein System, gegen das in den Beratungen des Grossen Rates keine Einwände erhoben wurden. Der Staatsrat möchte betonen, dass die unterschiedliche Einreihung keinesfalls als Geringschätzung des Pflegefachberufs aufgefasst werden darf. Wie schon die Grossräte festgestellt haben, möchte auch der Staatsrat betonen, was für eine wichtige Rolle das Pflegefachpersonal im Gesundheitswesen aber auch das Lehrpersonal in seinem Bereich spielt. Er nutzt diese Gelegenheit, um den Inhaberinnen und Inhabern dieser beiden Funktionen für ihre wichtige Arbeit nochmals zu danken, mit der sie dafür sorgen, dass unsere Gesellschaft in einem manchmal schwierigen und immer komplexer werdenden Umfeld funktioniert und sich entwickelt.

Wir laden Sie ein, Kenntnis von diesem Bericht zu nehmen.
