MESSAGE N° 212 *30 août 2005*
du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées

1. HISTORIQUE

Dans deux motions déposées conjointement aux Parlements des cantons de Vaud et de Fribourg, les députés André Delacour, Bernard Pillonel et Charly Haenni ont demandé le 17 octobre 2001 que, compte tenu de la configuration particulière du territoire de la Broye vaudoise et fribourgeoise, une disposition permette à toute personne âgée de choisir librement l'EMS de ladite région dans lequel elle désire séjourner. Dans le canton de Vaud, le Grand Conseil a transmis la motion en date du 18 décembre 2001 à une commission spécifique, qui l'a ensuite transformée en postulat.

Pour examiner la suite à donner à ces interventions parlementaires, la Directrice de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg et le Chef du Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud ont institué une Commission comprenant des représentants de l'administration des deux cantons et les auteurs des interventions parlementaires. Cette Commission a eu pour tâche de comparer les législations, les systèmes de financement et les procédures d'évaluation propres à chacun des cantons, afin de proposer d'éventuelles modifications légales.

En date du 15 avril 2002, le Bureau du Grand Conseil a accepté de prolonger le délai de réponse du Conseil d'Etat à la motion pour permettre à la Commission d'établir un rapport.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Les travaux de la Commission ont mis en évidence la complexité de chacun des systèmes cantonaux et la difficulté d'harmoniser les législations et pratiques en vigueur en vue d'une planification intercantonale, même limitée à un territoire tel que celui de la Broye.

De fait, la Commission a élaboré un projet qui se fonde sur le modèle de la planification intercantonale des placements dans les institutions spécialisées (institutions AI et maisons d'éducation OFJ). Ce projet prévoit la désignation d'un office de liaison présent dans chacun des cantons. Ces offices de liaison permettraient d'assurer le fonctionnement des procédures et seraient chargés du règlement des questions financières.

Concrètement, le modèle fonctionnerait comme il suit:

Une personne, domiciliée par exemple à Domdidier, pourrait être admise dans un EMS vaudois situé à Avenches, mais son séjour resterait soumis aux règles de financement et à la législation de son canton de domicile. Une facture globale serait adressée par l'EMS d'Avenches à l'office de liaison fribourgeois. Celui-ci la traiterait comme s'il s'agissait d'une facture d'un établissement fribourgeois.

La convention entre les cantons réglerait les modalités d'entrée de la personne âgée en EMS et fixerait les exigences liées à la prise en charge des frais de séjour par le canton de domicile du résidant (garantie de paiement). Ce modèle a l'avantage de ne pas exiger l'adaptation de deux législations et deux systèmes de financement complètement différents.

La Direction de la santé et des affaires sociales, qui assume la présidence et le secrétariat de la Commission intercantonale, a transmis au canton de Vaud le rapport relatif à ce modèle en date du 4 juillet 2003 pour préavis.

Ce projet fut cependant suspendu en automne 2003 par les interlocuteurs vaudois, essentiellement en raison de la nécessité d'une refonte de leur législation et d'une modification du système de financement.

3. DÉCISIONS DES GOUVERNEMENTS RESPECTIFS

Au début de l'année 2005, les conseillers d'Etat fribourgeois et vaudois en charge des EMS ont réactivé le dossier. L'objet fut ainsi mis à l'ordre du jour de la séance du 13 avril 2005 réunissant les Conseils d'Etat des deux cantons.

Lors de cette séance, les deux gouvernements ont accepté la proposition de compléter les législations cantonales respectives afin de permettre, à l'avenir, l'établissement de conventions réglant les séjours dans des EMS situés sur le territoire de l'autre canton. Le gouvernement vaudois a confirmé sa volonté de conclure une convention avec le canton de Fribourg, cela malgré le rejet de la loi sur les EMS en votation populaire.

4. ENQUÊTE SUR LE MOUVEMENT DE RÉSIDANTS EN PROVENANCE D'AUTRES CANTONS

Au cours des mois d'avril et mai 2005, le Service de la prévoyance sociale (SPS) a procédé à une enquête restreinte auprès de 5 EMS fribourgeois ainsi qu'auprès de 5 communes situés dans les régions limitrophes au canton de Vaud. Cette enquête devait déterminer le nombre de personnes hébergées dans les établissements fribourgeois concernés en provenance d'autres cantons. Sans que cette enquête soit exhaustive, elle a mis en lumière les faits suivants: sur l'année 2004, 16 personnes (dont 5 décédées) en provenance d'autres cantons (essentiellement Vaud) étaient pensionnaires de ces 5 établissements et avaient déposé leurs papiers auprès de communes fribourgeoises. En outre et toujours sur l'année 2004, 21 personnes venant d'autres cantons (dont 6 décédées et 2 sorties d'EMS en cours d'année) ont séjourné au sein des établissements fribourgeois, et cela en ayant toujours leurs papiers déposés dans leur canton de provenance. Le mouvement inverse de personnes fribourgeoises accueillies au sein d'établissements vaudois est quasiment insignifiant (selon des renseignements obtenus dans les EMS vaudois situés dans des régions limitrophes). Les modalités de financement propres au canton de Fribourg et la facilité avec laquelle une personne peut prendre domicile sur le territoire en entrant dans un EMS (aucun délai avant de pouvoir bénéficier des prestations complémentaires et des participations aux frais d'accompagnement; franchise de 200 000 francs et taux de prise en compte de 20 % sur la fortune des résidants pour le calcul de la participation) augmentent l'attrait du canton et ont pour conséquence la venue de personnes âgées hors canton dans nos établissements.

C'est le cas en particulier des résidants en provenance du canton de Vaud, où les lits médicalisés manquent. Les

conséquences financières de cette tendance sur la participation des pouvoirs publics fribourgeois aux frais d'accompagnement (subvention moyenne par personne et par jour d'environ 50 francs, et donc, par personne et par an, de 18 250 francs) peuvent, dès lors, être importantes.

5. SOLUTION ENVISAGÉE

Idéalement et à court terme, il convient d'établir des conventions, selon le modèle décrit ci-dessus (cf. pt 2), avec les cantons limitrophes afin d'harmoniser les conditions et les conséquences financières liées à ces séjours. Le but de la modification légale est de permettre une utilisation des EMS fribourgeois et des cantons voisins plus rationnelle, notamment pour les habitants des régions comme celle de la Broye. Les charges financières des pouvoirs publics ne seront pratiquement pas modifiées, puisque les coûts par journée dans des EMS sont similaires: par exemple 260 francs dans le canton de Vaud (dont 109 francs pour le salaire du personnel soignant); 255 francs dans le canton de Neuchâtel (dont 118 francs pour le salaire du personnel soignant); 262 francs pour le canton de Fribourg (dont 141 francs pour le salaire du personnel soignant).

Dès lors, corollairement à l'introduction dans la législation de la possibilité de conclure de telles conventions avec les autres cantons, il est nécessaire de déterminer un délai légal minimal de domicile dans le canton de Fribourg avant de pouvoir bénéficier des participations aux frais d'accompagnement. D'autres cantons tels que Neuchâtel et Vaud appliquent déjà de tels délais. A noter que ce délai légal minimal de domicile était déjà prévu dans l'ancienne loi du 21 février 1980 sur le subventionnement des soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées (LSS), abrogée par la LEMS.

6. MODIFICATION LÉGALE

Comme décrit ci-dessus, le Conseil d'Etat n'a pas encore répondu à la motion N° 128.01 Bernard Pillonel/Charly Haenni. Il peut cependant se rallier à celle-ci. Vu les conditions particulières, le Conseil d'Etat soumet directement au Grand Conseil une proposition de modifier la LEMS.

Avec la modification de l'article 4 de la LEMS, le Conseil d'Etat chargera la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) de préparer, en collaboration avec le canton de Vaud, une convention dans le sens du projet décrit ci-dessus. Avec l'accord de principe du gouvernement vaudois, exprimé lors de la séance du 13 avril 2005, le Conseil d'Etat est d'avis que la convention peut être élaborée dans un délai raisonnable.

La modification de l'article 23 de la LEMS introduit un délai légal minimal de domicile avant que le résidant ne puisse toucher les participations aux frais d'accompagnement. Ce délai permettra de limiter l'attrait que les conditions d'accueil et de financement en EMS fribourgeois exercent actuellement sur les personnes âgées en provenance d'autres cantons. Quand aux prestations complémentaires, elles sont régies par la législation fédérale et ne seront, par conséquent, pas touchées par cette modification.

L'introduction d'un délai minimal de domicile rétablit des conditions d'accueil et de financement dans les EMS fribourgeois comparables à celles des établissements de nos cantons voisins. La mise en place de conventions avec ces derniers réglant les séjours en EMS (et en particulier avec le canton de Vaud) sera dès lors facilitée.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La modification concernant la possibilité de conclure des conventions avec d'autres cantons n'aura pas de conséquences financières propres. Les effets d'une ou de plusieurs conventions doivent être intégrés dans la planification des établissements médico-sociaux (EMS).

L'introduction d'un délai légal minimal de domicile aura pour effet de limiter les participations financières du canton pour les résidants en provenance des autres cantons. Ces derniers n'auront plus avantage à déplacer leurs papiers dans le canton de Fribourg afin de profiter de conditions plus généreuses.

8. CONCLUSION

Nous vous invitons par conséquent à adopter le projet de loi annexé et d'accepter tacitement la motion N° 128.01 Bernard Pillonel/Charly Haenni.

BOTSCHAFT Nr. 212 *30. August 2005*
des Staatsrats an den Grossen Rat
zur Änderung des Gesetzes
über Pflegeheime für Betagte

1. VORGESCHICHTE

In zwei Motionen, die zusammen bei den Parlamenten der Kantone Waadt und Freiburg eingereicht wurden, verlangten die Grossräte André Delacour, Bernard Pillonel und Charly Haenni am 17. Oktober 2001, in Berücksichtigung der besonderen Beschaffenheit des Gebiets der Waadtländer und Freiburger Broye solle es eine Bestimmung jeder betagten Person ermöglichen, das Pflegeheim dieser Region, das sie beziehen möchte, frei zu wählen. Im Kanton Waadt übergab der Grosse Rat die Motion am 18. Dezember 2001 einer spezifischen Kommission, die sie anschliessend in ein Postulat umwandelte.

Um zu prüfen, welche Folge diesen parlamentarischen Vorstössen zu leisten sei, setzten die Direktorin für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg und der Vorsteher des Département de la santé et de l'action sociale des Kantons Waadt eine Kommission ein, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung beider Kantone und den Urhebern der parlamentarischen Vorstösse. Diese Kommission hatte zur Aufgabe, die jeweils kantonseigenen Gesetzgebungen, Finanzierungssysteme und Beurteilungsverfahren zu vergleichen, um allfällige Gesetzesänderungen vorzuschlagen.

Am 15. April 2002 willigte das Büro des Grossen Rates in eine Verlängerung der Frist für die Antwort des Staatsrats auf die Motion ein, um der Kommission die Abfassung eines Berichts zu ermöglichen.

2. ARBEITEN DER KOMMISSION

Die Arbeiten der Kommission zeigten die Komplexität beider kantonaler Systeme auf und die Schwierigkeit, die

geltenden Gesetzgebungen und Praktiken im Hinblick auf eine interkantonale Planung zu harmonisieren, selbst wenn diese sich auf ein Gebiet wie die Broyeregion beschränkt.

Die Kommission erarbeitete ein Projekt aufgrund des Modells der interkantonalen Planung der Unterbringung in Sonderheimen (IV-Einrichtungen und Erziehungsheime BJ). Dieses Projekt sieht die Bezeichnung einer Verbindungsstelle in jedem der Kantone vor. Dank diesen Verbindungsstellen könnte das Funktionieren der Verfahren sichergestellt werden, und sie würden mit der Regelung der finanziellen Fragen betraut.

Konkret würde das Modell wie folgt funktionieren:

Eine Person zum Beispiel mit Wohnsitz in Domdidier könnte in ein Waadtländer Pflegeheim in Avenches eintreten, jedoch bliebe ihr Aufenthalt den Finanzierungsregeln und der Gesetzgebung ihres Wohnkantons unterstellt. Das Pflegeheim von Avenches würde der Freiburger Verbindungsstelle eine Gesamtrechnung schicken. Diese würde die Rechnung so behandeln, wie wenn es sich um die Rechnung eines Freiburger Heims handelt.

Die Vereinbarung zwischen den Kantonen würde die Modalitäten für den Eintritt der betagten Person ins Pflegeheim regeln und die an die Übernahme der Aufenthaltskosten durch den Wohnkanton der Heimbewohnerin oder des Heimbewohners gebundenen Anforderungen festsetzen (Kostengutsprache). Dieses Modell hat den Vorzug, ohne die Anpassung von zwei Gesetzgebungen und zwei völlig unterschiedlichen Finanzierungssystemen auszukommen.

Die Direktion für Gesundheit und Soziales, die den Vorsitz und das Sekretariat der interkantonalen Kommission führt, überstellte dem Kanton Waadt den auf dieses Modell bezogenen Bericht am 4. Juli 2003 zur Stellungnahme.

Das Projekt wurde aber im Herbst 2003 von den Waadtländer Partnern vorläufig eingestellt, hauptsächlich wegen der Notwendigkeit einer Revision ihrer Gesetzgebung und einer Änderung des Finanzierungssystems.

3. ENTSCHEIDE DER JEWEILIGEN REGIERUNGEN

Anfangs 2005 reaktivierten die für die Pflegeheime zuständigen Freiburger und Waadtländer Staatsräte das Dossier. Somit gelangte der Gegenstand auf die Traktandenliste der Sitzung vom 13. April 2005, zu der die Staatsräte beider Kantone zusammentraten.

An dieser Sitzung willigten die beiden Regierungen in den Vorschlag der Ergänzung beider kantonaler Gesetzgebungen ein, um künftig den Abschluss von Vereinbarungen über Aufenthalte in Pflegeheimen auf dem Gebiet des anderen Kantons zu ermöglichen. Die Waadtländer Regierung bekräftigte ihren Willen zum Abschluss einer Vereinbarung mit dem Kanton Freiburg, dies trotz der Ablehnung des Pflegeheimgesetzes in der Volksabstimmung.

4. UMFRAGE ÜBER DIE BEWEGUNG VON HEIMBEWOHNERINNEN UND -BEWOHNERN AUS ANDEREN KANTONEN

Im April und Mai 2005 tätigte das Sozialvorsorgeamt (SVA) eine Umfrage bei fünf Freiburger Pflegeheimen und fünf Gemeinden in den Regionen, die an den Kanton Waadt angrenzen. Mit dieser Umfrage sollte bestimmt werden, wie viele in den betroffenen Freiburger Heimen beherbergte Personen aus anderen Kantonen stammten. Ohne abschliessend zu sein, ergab diese Abklärung Folgendes: über das Jahr 2004 hinweg wurden 16 Personen (5 davon verstorben) aus anderen Kantonen (hauptsächlich Waadt) in diesen fünf Heimen beherbergt und hatten ihre Papiere in Freiburger Gemeinden hinterlegt. Ebenfalls über das Jahr 2004 hinweg hielten sich ausserdem 21 Personen aus anderen Kantonen (6 davon verstorben und 2 Heimaustritte im Laufe des Jahres) in Freiburger Heimen auf, wobei sie aber ihre Papiere in ihrem Herkunftskanton beliessen. Die umgekehrte Bewegung – Aufnahme von Freiburger Personen in Waadtländer Heimen – ist praktisch unbedeutend (nach Auskunft der Waadtländer Pflegeheime in Grenzregionen). Die dem Kanton Freiburg eigenen Finanzierungsmodalitäten und die Leichtigkeit, mit der eine Person mit dem Eintritt in ein Pflegeheim auf dem Gebiet Wohnsitz nehmen kann (keine Wartefrist vor dem Bezug von Ergänzungsleistungen und der Beteiligung an den Betreuungskosten; Freibetrag von 200 000 Franken und Berücksichtigung von 20 % des Vermögens der Heimbewohnerinnen und -bewohner für die Berechnung der Beteiligung), erhöhen die Attraktivität des Kantons und haben zur Folge, dass ausserkantonale Betagte in unsere Heime kommen.

Dies trifft besonders für die Heimbewohnerinnen und -bewohner aus dem Kanton Waadt zu, wo es an Pflegeheimbetten mangelt. Die finanziellen Auswirkungen dieser Tendenz auf die Beteiligung der Freiburger öffentlichen Hand an den Betreuungskosten (durchschnittlicher Beitrag je Person und Tag rund 50 Franken, somit jährlich je Person 18 250 Franken) können demnach erheblich sein.

5. VORGESEHENE LÖSUNG

Idealerweise und kurzfristig angebracht ist der Abschluss von Vereinbarungen nach dem oben beschriebenen Modell (s. Punkt 2) mit den angrenzenden Kantonen, um die an diese Aufenthalte gebundenen Bedingungen und finanziellen Auswirkungen zu harmonisieren. Der Zweck der Gesetzesänderung besteht darin, eine rationellere Nutzung der Pflegeheime des Kantons Freiburg und der Nachbarkantone zu erlauben, namentlich für die Einwohnerschaft von Regionen wie der Broyeregion. Die Finanzlasten der öffentlichen Hand ändern sich praktisch nicht, da die Kosten je Tag in den Pflegeheimen fast gleich sind: zum Beispiel 260 Franken im Kanton Waadt (davon 109 Franken für das Gehalt des Pflegepersonals); 255 Franken im Kanton Neuenburg (davon 118 Franken für das das Gehalt des Pflegepersonals); 262 Franken im Kanton Freiburg (davon 141 Franken für das Gehalt des Pflegepersonals).

Als logische Folge der gesetzlichen Einführung der Möglichkeit solcher Vereinbarungen mit anderen Kantonen muss eine gesetzliche Mindestfrist ab der Wohnsitznahme im Kanton Freiburg bestimmt werden, bevor die Person in den Genuss der Beteiligungen an den Betreuungskosten kommen kann. Andere Kantone wie Neuenburg und Waadt wenden schon solche Fristen an. Es sei vermerkt, dass diese auf den Wohnsitz bezogene gesetzliche Mindestfrist schon im alten Gesetz vom 21. Februar 1980 über die Beitragsleistung für Sonderbetreuung in Betagtenheimen, das vom PflHG abgelöst wurde, vorgeschrieben war.

6. GESETZESÄNDERUNG

Wie oben gesagt, hat der Staatsrat noch nicht auf die Motion Nr. 128.01 Bernard Pillonel/Charly Haenni geantwortet. Er kann sich dieser jedoch anschliessen. In Anbetracht der besonderen Umstände unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat direkt einen Antrag zur Änderung des PflHG.

Mit der Änderung von Artikel 4 PflHG beauftragt der Staatsrat die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) damit, zusammen mit dem Kanton Waadt eine Vereinbarung im Sinne des oben beschriebenen Projekts vorzubereiten. Nachdem die Waadtländer Regierung in der Sitzung vom 13. April 2005 grundsätzlich eingewilligt hat, kann die Vereinbarung nach Auffassung des Staatsrats innert vernünftiger Zeit ausgearbeitet werden.

Die Änderung von Artikel 23 PflHG führt eine gesetzliche Mindestfrist ab der Wohnsitznahme ein, bevor die Heimbewohnerin oder der Heimbewohner in den Genuss der Beteiligungen an den Betreuungskosten kommen kann. Mit dieser Frist kann die heutige Anziehungskraft der Aufnahme- und Finanzierungsbedingungen auf Heimbewohnerinnen und -bewohner aus anderen Kantonen begrenzt werden. Die Ergänzungsleistungen hingegen werden durch die Bundesgesetzgebung geregelt und demzufolge durch diese Änderung nicht berührt.

Die Einführung einer Mindestfrist ab der Wohnsitznahme stellt in den Freiburger Pflegeheimen wieder Aufnahme- und Finanzierungsbedingungen her, die denjenigen der Heime unserer Nachbarkantone vergleichbar sind. Dadurch wird der Abschluss von Vereinbarungen mit diesen Kantonen (und insbesondere mit dem Kanton Waadt) zur Regelung der Pflegheimaufenthalte erleichtert.

7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Die Änderung betreffend die Möglichkeit von Vereinbarungen mit anderen Kantonen hat keine eigenen finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen von einer oder mehreren Vereinbarungen müssen in die Pflegeheimplanung integriert werden.

Die Einführung einer Mindestfrist ab der Wohnsitznahme wirkt sich dahin gehend aus, dass die finanziellen Beteiligungen des Kantons für Heimbewohnerinnen und -bewohner aus anderen Kantonen eingeschränkt werden. Für diese ist es nicht mehr von Vorteil, ihre Papiere in den Kanton Freiburg zu verlegen, um von grosszügigeren Bedingungen als in den anderen Kantonen zu profitieren.

8. ANTRAG

Demzufolge ersuchen wir Sie um die Annahme des beiliegenden Gesetzesentwurfs und die stillschweigende Annahme der Motion Nr. 128.01 Bernard Pillonel/Charly Haenni.

Loi

du

modifiant la loi sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées

---

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 30 août 2005;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 23 mars 2000 sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (LEMS; RSF 834.2.1) est modifiée comme il suit:

Art. 4 al. 4 (nouveau)

[4] Le Conseil d'Etat peut conclure avec les autorités d'autres cantons des conventions réglant réciproquement les séjours dans des EMS.

Art. 23 al. 4 (nouveau)

[4] La participation ne peut être accordée qu'en faveur de personnes qui sont domiciliées dans le canton depuis deux ans au moins avant le dépôt d'une demande pour cette participation.

Art. 2

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

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Pflegeheime für Betagte

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 30. August 2005;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 23. März 2000 über Pflegeheime für Betagte (PflHG; SGF 834.2.1) wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 4 (neu)

[4] Der Staatsrat kann mit den Behörden anderer Kantone Vereinbarungen abschliessen, in denen der Aufenthalt in Pflegeheimen gegenseitig geregelt wird.

Art. 23 Abs. 4 (neu)

[4] Die Beteiligung kann nur für Personen gewährt werden, die seit mindestens zwei Jahren vor der Einreichung eines Gesuchs um diese Beteilung im Kanton wohnhaft sind.

Art. 2

Der Staatsrat setzt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.