



Rapport 2020-DSAS-93

22 septembre 2020

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2020-GC-106 Chevalley Michel/Genoud (Braillard) François – Politique sanitaire: le Sud du canton sinistré?

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de Chevalley Michel et Genoud (Braillard) François concernant la politique sanitaire du sud du canton.

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 24 juin 2020, les députés Chevalley Michel et Genoud (Braillard) François ont demandé un rapport mentionnant l'ensemble des prestations médicales et des soins à maintenir absolument sur les sites de Riaz et de Billens. Les députés s'inquiètent des récentes décisions prises en matière de politique hospitalière du sud du canton.

2. Contexte

Selon la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10 LAMal), les cantons doivent s'assurer de la couverture des besoins de leur population en matière de soins hospitaliers stationnaires. Dans cette optique, l'Etat évalue les besoins sanitaires de la population et établit, sur préavis de la Commission de planification sanitaire, la planification hospitalière cantonale qui liste les hôpitaux autorisés à fournir des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Cette liste hospitalière se base sur une analyse des besoins qui tient compte autant de l'épidémiologie de la population que du progrès dans le domaine médical, ou encore de l'évolution démographique, et notamment du vieillissement de la population. L'attribution des prestations par hôpital se fait par appel d'offre puis est formalisée dans des mandats annuels et pluriannuels.

La liste hospitalière actuelle a été adoptée par le Conseil d'Etat en 2015 (Ordonnance du 31 mars 2015 fixant la liste des hôpitaux et des maisons de naissance RSF 822.0.21) puis révisée en 2017. Cette liste énumère les prestations attribuées à l'hôpital fribourgeois (HFR). De plus, le Conseil d'Etat définit la mission et les objectifs stratégiques de l'Etat pour l'HFR afin de répondre aux besoins de la population fribourgeoise. Parmi les missions attribuées à l'HFR, on peut souligner ici l'accès de la population fribourgeoise à un éventail conséquent de prestations hospitalières et ambulatoires dans les domaines de la médecine interne et de la chirurgie géné-

rale ainsi que des soins urgents. L'HFR garantit également l'exploitation de structures de réadaptation et de soins palliatifs adaptées aux besoins de la population. Pour ce qui est de la répartition des missions et des prestations sur les sites de l'HFR, celle-ci ne relève pas de la compétence du Conseil d'Etat mais de la gestion opérationnelle et dépend dès lors de la compétence du Conseil d'administration (article 12 al. 1 let. a de la Loi sur l'hôpital fribourgeois RSF 822.0.1 LHFR). Seule l'éventuelle fermeture de site ou la suppression complète des prestations stationnaires sur un site fait partie des compétences du Conseil d'Etat (article 25 LHFR), sur préavis de la Commission de planification sanitaire.

Selon les exigences de la LAMal, les cantons sont amenés à réexaminer périodiquement leur planification hospitalière (art. 58a, al. 2 OAMal) et c'est dans cette optique qu'une prochaine planification est prévue pour le canton en 2023. Dans le cadre de cette planification, l'HFR sera à nouveau amené à répondre à l'appel d'offre. Il pourra alors postuler pour les prestations qui correspondent à sa stratégie d'entreprise qui, elle, devra permettre de remplir la mission et les objectifs stratégiques fixés par le Conseil d'Etat à l'HFR.

3. Prestations actuelles de l'HFR sur ses différents sites

Les prestations stationnaires fournies actuellement sur les sites HFR de Riaz et Billens sont les suivantes:

Billens

- > Soins palliatifs (situation provisoire jusqu'à la fin des travaux effectués à la Villa St-François prévue pour octobre 2020)
- > Réadaptation musculo-squelettique
- > Réadaptation pulmonaire

Riaz

- > Médecine interne
- > Réadaptation gériatrique
- > Gériatrie aigüe
- > Chirurgie (Les interventions sont actuellement pratiquées sur le site de Fribourg, les blocs opératoires de Riaz étant fermés. Une réouverture temporaire de l'activité chirurgicale limitée à l'ambulatorio est prévue pour début 2021)
- > Orthopédie (idem)
- > Permanence

4. Prestations futures de l'HFR sur ses différents sites – Stratégie HFR 2030

L'HFR a communiqué le 23 septembre 2020 son plan opérationnel 2020–2024 décrivant les premières étapes concrètes de la mise en œuvre de sa stratégie 2030. Cette dernière prévoit un réseau de santé fribourgeois coordonné et articulé sous la forme d'un nouveau centre hospitalier de soins aigus entouré de centres de santé implantés dans les régions périphériques. Les centres de santé représenteront des entités HFR dédiées à la prise en charge médicale ambulatoire de base en lien avec les besoins de la population. Certains sites proposeront une permanence médicale. La prise en charge stationnaire se fera, quant à elle, dans le centre hospitalier de soins aigus de Fribourg et dans des centres de compétences (p.ex. réadaptation, soins palliatifs, gériatrie, etc.), lesquels pourront être localisés sur le même site qu'un centre de santé (p.ex. réadaptation). Conformément au plan à 4 ans, les activités opératoires stationnaires ont été centralisées sur le site HFR Fribourg – hôpital cantonal et ce sera également le cas pour les soins palliatifs d'ici à la fin octobre 2020. Les spécialités de la médecine et de la médecine de pointe y seront également maintenues et à terme développées.

Le plan opérationnel de l'HFR vise à présenter un concept sur les centres de santé pour le printemps 2021, concept élaboré en collaboration avec les régions concernées et les autorités sanitaires cantonales. Il prévoit par ailleurs de mettre en œuvre deux centres de santé durant les quatre années à venir. Le plan prévoit de maintenir et développer les prestations de médecine interne et de gériatrie à Riaz. De plus, comme indiqué lors du communiqué HFR du 8 juillet 2020, il est prévu d'y redémarrer au plus vite et de façon temporaire l'activité des blocs opératoires pour une activité exclusivement ambulatoire dès le début 2021, ceci, jusqu'à la centralisation de l'ensemble de l'activité chirurgicale sur le site de Fribourg et la mise en place d'un centre opératoire ambulatoire cantonal. Des travaux minimaux et nécessaires devront encore être effectués cette année afin de permettre une réouverture des blocs opératoires au début de l'année 2021. Un concept d'utilisation pour une plus longue période devra être établi, impliquant une évaluation de l'évolution du contexte médi-

cal et socio-sanitaire. En fonction de ce concept, des travaux plus conséquents pourraient alors devoir être réalisés entre 2021 et 2022. Pour ce qui est de la prise en charge d'urgence, comme indiqué ci-dessus, le service des urgences de l'HFR Riaz est ouvert depuis le 1^{er} septembre avec des horaires étendus de 7 heures à 22 heures et sera transformé définitivement en permanence d'ici à fin 2020. L'horaire d'ouverture de ce service sera examiné en fonction de l'évolution de la situation (p.ex. volumes d'activité). Des discussions sont actuellement en cours entre les médecins installés du district de la Gruyère et l'HFR en vue de la mise en place d'un système de garde à l'hôpital. A noter que ce plan reste sous la réserve de l'évolution d'éléments externes, comme le volume de patient-e-s ou encore la quantité de personnel spécialisé à disposition ou à recruter. Finalement, il est prévu de développer des prestations de réadaptation d'ici fin 2023 sur ce site.

Pour ce qui concerne les soins hospitaliers sur le site de Billens, l'HFR va maintenir des prestations de réadaptation jusqu'au plus tard 2023. En vue d'une réaffectation progressive du site, une unité d'attente de placement en EMS sera créée d'ici la fin octobre 2020. Des discussions sont en cours pour d'autres prestations complémentaires. A noter que seule l'éventuelle fermeture de site ou la suppression complète des prestations stationnaires hospitalières sur un site entre dans les compétences du Conseil d'Etat (art. 25 de la Loi sur l'hôpital fribourgeois RSF 822.0.1 LHFR), sur préavis de la Commission de planification sanitaire. La Commission de planification sanitaire a exprimé, en date du 21 septembre 2020, son soutien à la stratégie HFR 2030 telle que présentée par l'HFR. Elle prend acte qu'il y a des discussions en cours pour une réaffectation du site de Billens et elle se prononcera sur la fermeture du site en temps opportun, sur propositions concrètes des partenaires concernés. Le Conseil d'Etat préavis favorablement une réaffectation progressive du site et se prononcera formellement, une fois le préavis de la Commission connu sur cette demande formelle de fermeture.

Le plan opérationnel résumé ci-dessus est lié à l'évolution d'éléments externes, comme le volume de patient-e-s ou encore la quantité de personnel spécialisé à disposition ou à recruter. De façon générale, le Conseil d'Etat attache une grande importance à l'évaluation de la mise en œuvre de ce plan, plus particulièrement sous l'angle des besoins de la population. Le but ici est de garantir des prestations de qualité pour couvrir les besoins de la population dans les deux langues officielles du canton. Dans cette optique, le projet de déploiement d'un premier centre de santé pilote sur Riaz débutera en 2021 pour une mise en exploitation planifiée pour 2022. Cela permettra une analyse plus détaillée de la couverture effective des besoins de la population en lien avec la mise en place de ces centres de santé. Le Conseil d'Etat soutient ce projet pilote qui apportera des éléments pertinents à l'évaluation de la mise en œuvre du plan opérationnel et contribuera à l'analyse permettant également à l'HFR

d'évaluer les prestations qui doivent être maintenues dans les différents centres de santé. Le Conseil d'Etat salue le fait que les Préfets de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse soutiennent ce projet.

5. Conclusion

La crise coronavirus a nécessité l'adaptation de la prise en charge sanitaire au sein du canton et s'est traduite, pour l'HFR, par une accélération de la réorganisation des prestations par site, réorganisation qui reste conforme à ce que la stratégie 2030 prévoyait.

Il incombe désormais à l'HFR de réorganiser les missions et prestations futures réalisées sur ses sites, dont font partie Riaz et Billens, dans le cadre du plan opérationnel 2020–2024. Par la participation de la Présidente du Conseil d'Etat et Directrice de la santé et des affaires sociales à cette conférence de presse, le Conseil d'Etat a manifesté son soutien à la stratégie HFR ainsi qu'à son plan opérationnel. Il veillera dans le cadre de la mise en œuvre du plan opérationnel que les besoins de la population prévus par la planification hospitalière soient assurés par des prestations de qualité.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2020-DSAS-93

22. September 2020

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2020-GC-106 Chevalley Michel/Genoud (Brailard) François – Der Süden des Kantons als Opfer der Gesundheitspolitik?

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat Chevalley Michel und Genoud (Brailard) François bezüglich Gesundheitspolitik im Süden des Kantons.

1. Einführung

Mit ihrem am 24. Juni 2020 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Chevalley Michel und Genoud (Brailard) François einen Bericht, in dem alle medizinischen und pflegerischen Leistungen aufgeführt sind, die an den Standorten Riaz und Billens unbedingt beibehalten werden müssen. Die jüngst getroffenen Entscheidungen punkto Spitalpolitik des Kantonssüdens bereiten den beiden Grossräten Sorge.

2. Hintergrund

Laut Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) müssen die Kantone ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Spitalleistungen für ihre Bevölkerung gewährleisten. Vor diesem Hintergrund beurteilt der Staat die gesundheitlichen Bedürfnisse der Bevölkerung und erstellt auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung die kantonale Spitalplanung, auf der die Spitäler aufgeführt sind, die zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) zugelassen sind. Diese Liste basiert auf einer Bedarfsanalyse, die sowohl der Epidemiologie der Bevölkerung als auch dem Fortschritt im Bereich der Medizin oder noch der demografischen Entwicklung, und namentlich der Bevölkerungsalterung, Rechnung trägt. Die Zuweisung der Leistungen an die verschiedenen Spitäler erfolgt per Ausschreibung, woraufhin die Leistungen in ein- und mehrjährigen Leistungsaufträgen festgehalten werden.

Die aktuelle Spitalliste wurde vom Staatsrat im Jahr 2015 verabschiedet (Verordnung vom 31. März 2015 über die Liste der Spitäler und Geburtshäuser SGF 822.0.21) und im 2017 überarbeitet. Auf dieser Liste sind alle Leistungen aufgeführt, die dem freiburger spital (HFR) zugewiesen wurden. Darüber hinaus legt der Staatsrat den Auftrag und die strategischen Ziele des Staates für das HFR fest, um den Bedürfnissen der Freiburger Bevölkerung zu entsprechen. Zu den Aufträgen,

die dem HFR zugewiesen wurden, gehört hier insbesondere Zugang der Freiburger Bevölkerung zu einem breiten Spektrum an stationären und ambulanten Leistungen in den Bereichen Innere Medizin, Allgemeine Chirurgie und Notfallmedizin. Auch garantiert das HFR den Betrieb von Einrichtungen der Rehabilitation und der Palliative Care, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abgestimmt sind. Die Organisation der Spitaltätigkeiten an den HFR-Standorten fällt nicht in die Zuständigkeit des Staatsrats; sie ist Teil der operativen Führung und fällt somit in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats (Art. 12 Abs. 1 Bst. a Gesetz über das freiburger spital – HFRG; SGF 822.0.1). Einzig eine allfällige Standortschliessung oder eine vollständige Stilllegung der stationären Leistungen an einem Standort fallen in die Zuständigkeit des Staatsrats (Art. 25 HFRG), auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung.

Entsprechend den Anforderungen des KVG müssen die Kantone ihre Spitalplanung periodisch überprüfen (Art. 58a Abs. 2 Verordnung über die Krankenversicherung – KVV); im Hinblick darauf ist für den Kanton Freiburg für das Jahr 2023 eine neue Planung vorgesehen. Im Rahmen dieser Spitalplanung wird sich das HFR erneut auf die Ausschreibung bewerben müssen. Folglich wird sich das HFR für jene Leistungen bewerben können, die seiner Unternehmensstrategie entsprechen; diese wiederum sollte es erlauben, den vom Staatsrat vorgegebenen Auftrag sowie die vom Staatsrat vorgegebenen strategischen Ziele zu erfüllen.

3. HFR – Aktuelle Leistungen an den verschiedenen Standorten

Derzeit werden an den HFR-Standorten Riaz und Billens die folgenden stationären Leistungen angeboten:

Billens

- > Palliative Care (provisorische Situation bis die Arbeiten an der Villa St. François abgeschlossen sind, voraussichtlich im Oktober 2020)
- > Muskuloskelettale Rehabilitation
- > Pulmonale Rehabilitation

Riaz

- > Innere Medizin
- > Geriatrische Rehabilitation
- > Akutgeriatrie
- > Chirurgie (weil die Operationstrakte am HFR Riaz geschlossen sind, werden die Eingriffe derzeit am HFR Freiburg vorgenommen. Für Anfang 2021 ist eine vorübergehende Wiedereröffnung der ambulanten Chirurgie vorgesehen)
- > Orthopädie (idem)
- > Permanence

4. HFR – Zukünftige Leistungen an den verschiedenen Standorten – HFR-Strategie 2030

Das HFR hat am 23. September 2020 seinen operativen Plan für die Jahre 2020–2024 veröffentlicht, wo die ersten konkreten Schritte der Umsetzung seiner Strategie 2030 beschrieben werden. Diese Strategie sieht ein koordiniertes Freiburger Gesundheitsnetz in Form eines Zentrumsspitals, umgeben von Gesundheitszentren in den ländlichen Gebieten, vor. Die Gesundheitszentren werden als HFR-Einheiten für die ambulante medizinische Grundversorgung zur Deckung der Bedürfnisse der Freiburger Bevölkerung zuständig sein. Einige werden auch eine medizinische Permanence anbieten. Die stationären Behandlungen werden im Zentrumsspital in Freiburg und in den Kompetenzzentren erbracht (bspw. Rehabilitation, Palliative Care, Geriatrie), die sich am gleichen Standort wie ein Gesundheitszentrum befinden können (bspw. Rehabilitation). Gemäss Vierjahresplan werden die stationären Operationstätigkeiten am Standort HFR Fribourg – Kantonsspital zentralisiert, wie auch die Palliative Care bis Ende Oktober 2020. Die Spezialgebiete der Medizin und Spitzenmedizin werden ebenfalls erhalten und letztendlich weiterentwickelt.

Der operative Plan des HFR zielt für Frühling 2021 auf ein Konzept zu den Gesundheitszentren ab, das in Zusammenarbeit mit den betroffenen Regionen und den kantonalen Gesundheitsbehörden ausgearbeitet wird. Zudem sieht er die Einrichtung von zwei Gesundheitszentren in den kommenden vier Jahren vor. Der Plan sieht eine Beibehaltung und Weiterentwicklung der Inneren Medizin und der Geriatrie in Riaz vor. Darüber hinaus soll die ambulante Operationstätigkeit so rasch wie möglich (bzw. Anfang 2021) wieder aufgenommen werden, bis am Standort Freiburg die gesamte Operationstätigkeit zentralisiert werden kann und ein kantonales ambulantes Operationszentrum geschaffen ist (vgl. Medienmitteilung des HFR vom 8. Juli 2020). Allerdings müssen noch in diesem Jahr ganz kleine Arbeiten vorgenommen werden, damit eine Wiedereröffnung der Operationstrakte anfangs 2021 möglich ist. Es muss ein längerfristiges Nutzungskonzept erstellt werden, das eine Beurteilung der

Entwicklung des medizinischen und sozial-gesundheitlichen Kontexts erfordert. In Übereinstimmung mit diesem Konzept könnten somit zwischen 2021 und 2022 grössere Arbeiten erforderlich sein. Wie bereits erwähnt, ist die Notaufnahme am HFR Riaz seit dem 1. September 2020 wieder in Betrieb, dies mit erweiterten Öffnungszeiten (7 bis 22 Uhr); bis Ende 2020 soll sie definitiv in eine Permanence umgebaut werden. Ihre Öffnungszeiten werden anhand der Lageentwicklung beurteilt (bspw. Tätigkeitsvolumen). Derzeit laufen Gespräche zwischen den niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten des Greyerzbezirks und dem HFR hinsichtlich der Errichtung eines ärztlichen Notfalldienstes am Spital. Vorbehalten bleibt bei diesem Plan die Entwicklung äusserer Faktoren, wie Patientenvolumen oder Menge an verfügbarem oder einzustellendem Fachpersonal. Schliesslich ist noch geplant, an diesem Standort bis Ende 2023 Leistungen der Rehabilitation auszubauen.

Was die Spitalleistungen am Standort Billens betrifft, so wird das HFR die Leistungen der Rehabilitation bis spätestens 2023 aufrechterhalten. Im Hinblick auf eine schrittweise Umnutzung des Standorts soll hier bis Ende Oktober 2020 eine Abteilung für Aufenthalte «in Erwartung eines Pflegeheimplatzes» entstehen. Gespräche in Bezug auf weitere ergänzende Leistungen laufen. An dieser Stelle ist zu bemerken, dass einzig eine allfällige Standortschliessung oder eine vollständige Stilllegung der stationären Spitalleistungen an einem Standort in die Zuständigkeit des Staatsrats fallen (Art. 25 Gesetz über das freiburger spital SGF 822.0.1 HFRG), auf Stellungnahme der Kommission für Gesundheitsplanung. Die Spitalplanungskommission hat am 21. September 2020 ihre Unterstützung für die Strategie HFR 2030, wie sie vom freiburger spital vorgestellt worden ist, ausgesprochen. Sie hat die laufenden Gespräche über eine Neubestimmung des Standortes Billens zur Kenntnis genommen und wird sich, zu gegebener Zeit und gestützt auf konkrete Vorschläge der betroffenen Partner, über die Schliessung des Standorts äussern. Der Staatsrat befürwortet eine schrittweise Neubestimmung des Standortes und wird darüber formell befinden, sobald die Stellungnahme der Kommission über den formellen Schliessungsantrag bekannt ist.

Der vorangehend zusammengefasste operative Plan ist an die Entwicklung äusserer Faktoren gebunden, wie Patientenvolumen oder Menge an verfügbarem oder einzustellendem Fachpersonal. Für den Staatsrat ist es generell wichtig, dass der operative Plan des HFR einer Beurteilung unterzogen wird, insbesondere unter dem Aspekt der Bedürfnisse der Bevölkerung. Ziel ist es, qualitativ hochstehende Leistungen zur Deckung des Bevölkerungsbedarfs in beiden Kantons-sprachen zu garantieren. Im Hinblick darauf wird im 2021 ein Projekt für ein erstes Pilot-Gesundheitszentrums in Riaz beginnen. Die Erstinbetriebnahme ist für 2022 geplant. Damit wird eine genaue Analyse der tatsächlichen Deckung der Bedürfnisse der Bevölkerung im Zusammenhang mit

der Umsetzung der Gesundheitszentren möglich sein. Der Staatsrat unterstützt dieses Pilotprojekt; es wird sachdienliche Punkte für die Beurteilung der Umsetzung des operativen Plans liefern und zur Analyse beitragen, wodurch es dem HFR möglich sein wird, die Leistungen zu beurteilen, die in den verschiedenen Gesundheitszentren beibehalten werden müssen. Der Staatsrat begrüsst die Tatsache, dass die Oberamtänner des Glane-, Greyerz- und Vivisbachbezirk dieses Projekt unterstützen.

5. Schlussfolgerung

Wegen der Coronakrise musste die Gesundheitsversorgung im Kanton angepasst werden, was sich für das HFR in einer Beschleunigung der Neuorganisation der Leistungen nach Standort äusserte, wobei diese Neuorganisation der Strategie 2030 entspricht.

Nun ist es am HFR, die zukünftigen Aufträge und Leistungen an diesen Standorten, zu denen auch Riaz und Billens gehören, im Rahmen des operativen Plans 2020–2024 neu zu organisieren. Mit Teilnahme der Staatsratspräsidentin und Direktorin für Gesundheit und Soziales (GSD) an der Medienkonferenz hat der Staatsrat seine Unterstützung der HFR-Strategie und des operativen Plans unterstrichen. Er wird im Rahmen der Umsetzung des operativen Plans dafür sorgen, dass die in der Spitalplanung enthaltenen Bedürfnisse der Bevölkerung durch qualitativ hochstehende Leistungen gedeckt werden.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.
