



Vorlage Nr.: 2015/050

08.04.2015

Beschlussvorlage
öffentlich

Beratungsfolge	Berichterstatter	Sitzung am	TOP
Sozial- und Gesundheitsausschuss	FBL B	27.04.2015	4
Kreisausschuss	FBL B	11.05.2015	12
Kreistag	FBL B	18.05.2015	13

Erarbeitung einer verbindlichen Pflegebedarfsplanung für den Kreis Recklinghausen

Beschlussvorschlag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, die Voraussetzungen für eine verbindliche Pflegebedarfsplanung zu erarbeiten, so dass diese durch den Kreistag beschlossen werden kann.
2. Die Basis für die Pflegebedarfsplanung im Kreis Recklinghausen wird mit einer wissenschaftlichen Begleitung durchgeführt.

Darstellung des Sachverhaltes:

Am 16.10.2014 ist das „Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen“ (GEPA NRW) in Kraft getreten. Hierbei handelt sich um ein übergreifendes Reformgesetz für das gesamte Landesrecht zum Thema Pflege und Alter, in dem das Wohn- und Teilhabegesetzes (aus dem Jahr 2008) und das bisherige Landespflegegesetz (2003) zusammengefasst sind.

Eine wesentliche neue Regelung stellt die „verbindliche Bedarfsplanung“ dar, die im Weiteren näher erläutert wird.

Sülberkrüb
Landrat

Butz
Kreisdirektor

Das Alten – und Pflegegesetz (APG NRW) mit der dazugehörigen Durchführungsverordnung, die momentan noch einmal geändert wird, enthält insbesondere die Regelungen zur Sicherstellung der Angebotsstruktur, zur Pflegeplanung, zur Kommunalen Konferenz Alter und Pflege sowie zur Finanzierung der pflegerischen Angebotsstruktur.

Das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG NRW) mit der dazugehörigen Durchführungsverordnung enthält die ordnungsrechtlichen Standards für die Gestaltung von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen. Hierin sind z.B. die bauliche Gestaltung, die personellen Mindeststandards und die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bewohnerinnen und Bewohner geregelt. Während das frühere Gesetz auf klassische stationäre Heime zugeschnitten war, stellt das aktuelle WTG abgestufte Anforderungen an Einrichtungen mit unterschiedlichem Leistungsumfang.

In der Anlage befindet sich eine Gegenüberstellung der maßgeblichen gesetzlichen Regelungen nach dem APG NRW mit dem Landespflegegesetz (PfG NRW).

Örtliche Planung

Gemäß § 7 Abs. 1 APG NRW hat der Kreis Recklinghausen eine "Örtliche Planung" zu erstellen, und zwar regelmäßig alle zwei Jahre und erstmalig zum Stichtag 2015.

Diese „Örtliche Planung“ der Kreise und kreisfreien Städte umfasst:

1. die Bestandsaufnahme der vorhandenen Angebote,
2. die Feststellung, ob qualitativ und quantitativ ausreichende Angebote zur Verfügung stehen,
3. die Klärung der Frage, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Herstellung, Sicherung oder Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind und ob gem. § 11 Abs. 2 SGB XI die Vielfalt der Träger von Pflegeeinrichtungen gewahrt und deren Selbstständigkeit, Selbstverständnis und Unabhängigkeit beachtet werden,
4. die Förderung der Beteiligung von bürgerschaftlichem Engagement im Zusammenhang von Pflege und Betreuung zur Sicherstellung der sozialen Teilhabe Pflegebedürftiger.

Darüber hinaus soll die kommunale Pflegeplanung Angebote der komplementären Hilfen, neue Wohn- und Pflegeformen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen aufzeigen und bei der Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur einbeziehen. In dem Plan soll regelmäßig über die Entwicklung im Bereich der Pflegeangebote und

über die Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung des örtlichen Hilfeangebotes berichtet werden.

Bei der Aufstellung sind die kreisangehörigen Städte und die kommunale Konferenz Alter und Pflege zu beteiligen. Von der in § 7 Abs. 5 APG NRW enthaltenen Verordnungsermächtigung zur Regelung konkreter Vorgaben an die örtliche Planung hat das Land Nordrhein-Westfalen in der am 23.10.2014 in Kraft getretenen Durchführungsverordnung keinen Gebrauch gemacht.

Verbindliche Pflegebedarfsplanung

Weiterhin eröffnet § 11 Abs. 7 APG NRW den Kommunen die Möglichkeit, die Förderung für teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen von einer vorausgehenden Bedarfsbestätigung abhängig zu machen, wenn dies im Vorfeld so von den Verwaltungsgremien beschlossen wurde. Damit wurde im Grundsatz die Forderung der Kommunen aufgegriffen, wieder stärker steuernd in den Pflegemarkt eingreifen zu können.

Mit der verbindlichen Pflegebedarfsplanung kann sich der Kreis Recklinghausen ein zusätzliches Steuerungsinstrument erschließen, um gemeinsam mit den politischen Gremien, den kreisangehörigen Städten und anderen Akteuren an der Entwicklung der örtlichen Pflegeinfrastruktur aktiv mitzuwirken. Ziel für den Kreis Recklinghausen ist eine vielseitige bedarfs- wie nachfragegerechte Angebotslandschaft, die den verschiedenen Präferenzen Älterer, Pflegebedürftiger und ihren Angehörigen Rechnung trägt, gegenüber geänderten Bedarfen, Struktur- und Qualitätsanforderungen anpassungsfähig ist und deren Angebote finanzierbar sind. Dies umfasst auch eine altengerechte Quartiersentwicklung, die die bestehende Pflegeinfrastruktur ergänzt.

Bedarfsermittlung

Eine Aussage zu aktuellen und künftigen Bedarfen, die im Falle einer Beanstandung rechtssicher sein muss, erfordert die Erarbeitung „nachvollziehbarer Parameter“ (§ 7 Abs. 6 APG). Die Berechnung der Bedarfe kann nur auf der Grundlage von qualifizierten Schätzungen bzw. einer Vereinfachung auf quantifizierbare Sachverhalte erfolgen. Örtliche Besonderheiten und Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Angebotsformen sind zu berücksichtigen.

Eine Bedarfsplanung sollte aus Sicht der Verwaltung mindestens auf der Ebene der Städte stattfinden, um eine möglichst wohnortnahe Versorgung der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Eine differenzierte Betrachtung von „Sozialräumen“ innerhalb der Städte bedarf zuvor einer klaren Definition, die mit allen Beteiligten abgestimmt werden muss. Für die kleinräumige Planung stehen allerdings derzeit noch keine ausreichenden Datengrundlagen zur Verfügung.

Künftig wird eine wesentliche Herausforderung darin bestehen, unterschiedliche Interessen auszugleichen, wenn beispielsweise in einer Stadt ein Bedarf an Pflegeplätzen besteht, dem in der Nachbarstadt eine „Überversorgung“ gegenübersteht. Die Planungen der angrenzenden Gebietskörperschaften sind gem. § 7 Abs. 2 APG NRW ebenfalls einzubeziehen.

Feststellung durch Beschluss des Kreistags

Die verbindliche Bedarfsplanung muss gemäß § 7 Abs. 6 APG NRW zukunftsorientiert einen Zeitraum von drei Jahren ab der Beschlussfassung umfassen. Dazu ist sie jährlich nach der Abstimmung mit den kreisangehörigen Städten und der Beratung in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege durch Beschluss des Kreistages festzustellen und öffentlich bekannt zu machen.

Die Abstimmung des Entwurfs der Pflegebedarfsplanung mit den Gremien der Städte ist Voraussetzung für eine breite Akzeptanz. Es ist davon auszugehen, dass sich das Beratungsverfahren aufgrund der rechtlichen Verbindlichkeit umfangreich und zeitintensiv darstellen wird.

Weitere Vorgehensweise

Mit dem für 2016 vorzulegenden ersten verbindlichen Pflegebedarfsplan als ein Modul der örtlichen Planung können zunächst nur die grundlegenden Daten vorgelegt werden. Die Entwicklung eines Konzepts für die Planung mit den entsprechenden Kriterien und Bezugsgrößen in der nun gesetzlich geforderten Qualität ist aufwändig. Eine qualifizierte Durchführung der örtlichen Planung und der daraus abzuleitenden verbindlichen Bedarfsplanung erfordert daher zusätzliche Ressourcen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam, ein Berechnungsmodell sorgfältig im fachlichen Diskurs zu entwickeln und in seinen Auswirkungen zu überprüfen. Das MGEPA hat bereits mitgeteilt, dass es – im Gegensatz zum Vorgehen bei der früheren Pflegebedarfsplanung – kein Planungsmodell zur Verfügung stellen wird.

Für eine verbindliche, rechtssichere und landesweit vergleichbare Pflegebedarfsplanung wären Vorgaben an die örtliche Planung von Seiten des Landes wünschenswert. Ohne diese kann es zu unterschiedlichen Modellrechnungen kommen, die eine Vergleichbarkeit der Regionen untereinander ausschließt.

Das Erstellen einer verbindlichen Bedarfsplanung mit der rechtlichen Konsequenz, öffentliche Förderung auszusetzen bzw. zu versagen, setzt eine tiefgehende fachliche Auseinandersetzung voraus und bedarf der Entwicklung transparenter und nachvollziehbarer Indikatoren und Parameter.

Die Verwaltung schlägt daher vor, bis zum Ende des Jahres 2015 mit wissenschaftlicher Begleitung und auf der Grundlage des bisherigen Pflegeplanes eine Bestandsaufnahme der Pflegesituation im Kreis Recklinghausen durchzuführen. Dabei sollen ergänzend die Herausforderungen für die Zukunft beschrieben, die Arbeitsmarktsituation der Pflegekräfte analysiert und mögliche Lösungsansätze erarbeitet werden, wie auch in Zukunft eine angemessene Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden kann.

Fazit

Für den Kreis Recklinghausen sind zunächst die Grundlagen für die örtliche Pflegebedarfsplanung abzustimmen und Art und Umfang der Daten zu analysieren, um dann die für den Kreis Recklinghausen benötigten und gültigen Indikatoren der Bedarfsplanung festzulegen. Anhand der gesetzlichen Vorgaben ist es nicht möglich, die bisherige Pflegeplanung des Kreises Recklinghausen „einfach“ fortzuschreiben.

Die vorhandene Datengrundlage ist zu prüfen und in eine örtliche Pflegebedarfsplanung zu überführen. Um weiterhin den Vorrang der häuslichen Versorgung zu stärken und den Zuwachs kostenintensiver stationärer Versorgungsangebote nur in dem gebotenen Umfang zuzulassen, sollte die verbindliche Pflegebedarfsplanung für den Kreis Recklinghausen in der hier beschriebenen Weise von der Verwaltung erarbeitet und dann vom Kreistag beschlossen werden.

Die Pflegebedarfsplanung kann sich als ein Instrument erweisen, das auf die Qualität und Quantität des Hilfeangebotes und somit auf die Bedarfsgerechtigkeit der Versorgungsmöglichkeiten und auf die Wirtschaftlichkeit des Hilfeangebotes, d.h. auf den langfristig tragbaren, verantwortungsvollen Umgang mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln zielt.

Daher ist für die Erhebung und Feststellung der Basisdaten nicht nur allein wegen der fehlenden personellen Ressourcen in der Kreisverwaltung eine wissenschaftliche Begleitung unverzichtbar. Die wissenschaftliche Begleitung wird den Schwerpunkt der Tätigkeit und Kompetenz bei der anwendungsorientierten Forschung haben.

In Kooperation mit der Verwaltung wird sie ein Praxismodell für die künftige Pflegebedarfsplanung des Kreises erarbeiten. Die Ergebnisse ihrer Analysen sollen Aufschluss geben, wie künftige Prozesse zur Bedarfsermittlung vor Ort ablaufen und welche lokalen Strategien sich unter welchen Rahmenbedingungen zur Umsetzung bewähren. Dies setzt voraus, dass die wissenschaftliche Begleitung umfangreiche Kenntnisse zu den Strukturen des Kreises mitbringt und aktuelle Problembearbeitungsformen in verbesserte Problemlösungskonzepte überführt.

Der Vorteil in der vorgeschlagenen Vorgehensweise besteht darin, dass nach Fertigstellung der Pflege- und Bedarfsplanung in Kooperation mit einer

wissenschaftlichen Begleitung die Pflegebedarfsplanung dann unter Berücksichtigung aller rechtlichen Normierungen für verbindlich erklärt werden kann.