

Vorlage Nr.: 50/015		02.11.2000	
Beschlussvorlage		öffentlich	
für den	Berichterstatter	Sitzung am	TOP
Sozial- und Gesundheitsausschuss	KD	22.11.2000	3

Förderung komplementärer ambulanter Dienste ab 2001

Beschlussvorschlag: Der Kreissozial- und Gesundheitsausschuss beschließt, für eine einjährige Übergangszeit im Jahr 2001 die komplementären ambulanten Dienste im Kreis Recklinghausen auf der Basis der Förder Richtlinien des Landes NW zu fördern. Für das Jahr 2002 ist über eine individuelle Kreisförderung neu zu beschließen

Erläuterungen zur Sach- und Rechtslage:

(Bei Maßnahmen mit Auswirkungen auf Umwelt, Gleichstellung oder Finanzen ist in den Erläuterungen darauf besonders einzugehen)

Entwicklung

Nach Inkrafttreten der Pflegeversicherung 1994 wurde die Landesförderung von Sozialstationen eingestellt. Um den Trägern dieser ambulanten Dienste den wirtschaftlichen Übergang in der Zeit nach Inkrafttreten des SGB XI zu erleichtern und die pflegeergänzende ambulante Versorgung in der Folgezeit zu sichern, wurde von der Landesregierung im Jahre 1996 ein zunächst auf drei Jahre befristetes Programm zur Förderung komplementärer ambulanter Dienste aufgelegt.

Definition

Komplementäre ambulante Dienste sind Angebote verschiedener Dienstleister, die neben den pflegerischen und hauswirtschaftlichen Versor-

Ämter	Sichtvermerk Amtsleiter	Sichtvermerk Dezernent	Kreisdirektor	Landrat
50	Gez. Kallhoff		Gez. Scholze	Gez. Schnipper
20				

Beratungs- ergebnis	☐ gemäß Beschlussvorschlag	☐ abweichender Beschluss		
	☐ einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:

gungsleistungen (Leistungskomplexe des §6 SGB XI) als pflegeergänzende Dienstleistungen erbracht werden.

Eine präzise offizielle Definition komplementärer Dienste gibt es (noch) nicht, so dass die selben Angebote nicht selten unterschiedliche Bezeichnungen haben. Der Begriff „komplementär“ bedeutet wörtlich übersetzt „ergänzend“. Ergänzt werden die durch die Pflegeversicherung abgedeckten Leistungen der pflegerischen Grundversorgung, d.h. der Körperpflege, Mobilität und Ernährung. Dieser Bereich umfasst zahlreiche verschiedene Leistungen.

Im §10 (1) des Landespflegegesetzes NW (PfG NW) werden die komplementären Dienste wie folgt beschrieben:

„Zu den komplementären ambulanten Diensten gehören insbesondere hauswirtschaftliche Hilfen, Beratungsdienste zur Wohnraumanpassung, Hausbetreuungsdienste, Hausnotrufdienste und andere ergänzende ambulante Hilfen für Pflegebedürftige.“

Ergänzende Ausführungen hierzu enthält die im Regierungsentwurf getroffene Einzelbegründung zum §10 PfG NW:

„Durch den Vorrang der ambulanten Versorgung kommt dem Ausbau der komplementären Dienste – auch wenn dies nicht explizit im SGB XI zum Ausdruck gebracht wird – erhebliche Bedeutung zu: Ein nicht unerheblicher Teil der Hilfe- und Pflegebedürftigen benötigt Hilfen unterhalb des Leistungsrahmens der Pflegestufe I der Pflegeversicherung und kann deshalb keine Leistungsansprüche gegenüber der Pflegeversicherung geltend machen.“

Außerdem beschränkt die Pflegeversicherung ihre Leistungen insgesamt auf die pflegerische Grundversorgung in den Bereichen Körperpflege, Ernährung und Mobilität, wobei u.a. der erhebliche Bedarf an Beratung, psychosozialer Betreuung, Information, Vermittlung, Koordination und Vernetzung von Hilfen, Unterstützung pflegender Angehöriger, Begleitung von Selbsthilfegruppen Pflegender, Hausnotruf, persönliche Assistenz, Sterbebegleitung und solitärer hauswirtschaftlicher Hilfe zu einem großen Teil außer Betracht bleibt.

Um hier den Kreisen ... bei der Umsetzung des Vorranges der häuslichen Versorgung Hilfestellungen zu geben, wird das Land auf freiwilliger Basis im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel den Ausbau der komplementären ambulanten Dienste unterstützen.“

Landesförderung

Diese im Regierungsentwurf angekündigte Unterstützung findet ihren Niederschlag in den „Richtlinien zur Förderung komplementärer ambulanter Dienste in Nordrhein-Westfalen“. Gefördert wird danach der Betrieb wirtschaftlich eigenständiger komplementärer ambulanter Dienste. *Förderfähig*

sind sie, wenn sie durch einen Träger oder im Rahmen eines Trägerverbundes zu sog. „Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren“ (GsZ) zusammengeführt worden sind.

Es werden nur solche Leistungen gefördert, die durch die Sozialversicherungsträger nicht abgedeckt sind. Die einzelnen Fördergegenstände sind:

- Hauswirtschaftliche Hilfen (inkl. individueller Schwerstbehinderten-Betreuung)
- Psycho-soziale Begleitung
- Psychiatrische/gerontopsychiatrische Hilfen
- Familienpflege/Dorfhilfe
- Kinderkrankenpflege
- Zeitintensive Versorgung

Gefördert wird, nach bestimmten personellen Voraussetzungen, pauschal in Form eines Zuschusses, dessen Höhe sich nach Fördergegenstand, Personalqualifikation und Beschäftigungsverhältnis richtet.

Am 31.12.1998 lief dieses ursprüngliche Förderprogramm aus. Dennoch führte das Land 1999 die Förderung auf der Grundlage der Fördersummen des Vorjahres weiter. Ende 1999 hat das Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport die Förderung 2000 auf der Grundlage der Förderung 1999 um ca. 50% halbiert und erklärt, 2001 die gesamte Verantwortung – auch die finanzielle - den Kreisen und kreisfreien Städten übertragen zu wollen. Inzwischen gibt es unbestätigte Hinweise, dass aufgrund des Koalitionsvertrages in NW möglicherweise auch im kommenden Jahr noch eine Restförderung des Landes stattfindet.

Zuständigkeit für die finanzielle Förderung

Grundlage für die Übertragung der Zuständigkeit ist nach Auffassung des Landes §10 (2) PfG NW, wonach

„die Kreise und kreisfreien Städte für die zur Umsetzung des Vorranges der häuslichen Versorgung erforderlichen komplementären ambulanten Dienste verantwortlich sind.“

Lt. Ministerium leitet sich daraus eindeutig auch die Aufgabe der finanziellen Förderung der komplementären ambulanten Dienste ab und zwar als **pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe** der Kreise und kreisfreien Städte. Dieses sei auch so mit dem Innenministerium abgestimmt. Die Regelung des §10 (3) PfG NW

„das Land fördert die Weiterentwicklung komplementärer ambulanter Dienste im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel“

wird lediglich als Möglichkeit zur Anreizfinanzierung bzw. für qualitative Modellprojekte gewertet; darunter fällt auch die ursprünglich auf die Laufzeit von drei Jahren befristete Förderrichtlinie.

Der Kreis Recklinghausen ist somit gem. §10 (2) PfG NW zuständig und eine Förderung der komplementären ambulanten Dienste macht für den örtlichen Sozialhilfeträger auch Sinn, da er im Zusammenhang mit dem 2. Modernisierungsgesetz durch die Stützung dieser Hilfen Kosten sparen kann. Der Kreis vertritt jedoch im Einklang mit dem Landkreistag nach wie vor die Auffassung, dass sich aus der dort genannten „Verantwortlichkeit“ der Kreise und kreisfreien Städte kein Rechtsanspruch auf finanzielle Zuwendungen herleiten lässt.

Nach Aussage des LKT werden von dort Gespräche mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Qualifikation und Technologie sowie mit dem Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit geführt werden. Eine teilweise Aufrechterhaltung der Förderung durch Landesmittel in 2001 wird dabei nicht ausgeschlossen.

Auswirkungen auf den Kreis Recklinghausen

Von einer Einstellung bzw. Absenkung der Förderung betroffen sind im Kreisgebiet z.Zt. 16 Gesundheits- und sozialpflegerische Zentren (GsZ) mit einem Gesamtfördervolumen von z.Zt. ca. 740.000,- DM (1999) für die förderungsfähigen Fördergegenstände.

Durch die Umstrukturierung der Ministerien beim Land blieb der Fördergegenstand "Familienpflege" von den geplanten Kürzungen im Jahr 2000 verschont, da die Förderung der Familienpflege in den Bereich des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NW fällt.

Auch die „psycho-soziale Begleitung“ im Rahmen der ambulanten Hospizarbeit blieb im Jahr 2000 von den Kürzungen unberührt, da eine eigene Fördergrundlage per Erlass des MFJFG vom 12.11.99 („Hospizbewegung in NRW; Gewährung von Landeszuwendungen zur Förderung von psychosozial tätigen Hausbetreuungsdiensten (HBD) in NRW im Haushaltsjahr 2000) geschaffen wurde. Hausbetreuungsdienste / ambulante Hospize fallen somit nicht mehr unter die „Richtlinien zur Förderung komplementärer ambulanter Dienste in NRW“. Sie werden jetzt im Rahmen des neuen Erlasses über die Bezirksregierung gefördert.

Es ist allerdings bisher noch nicht bekannt, ob für die beiden Förderelemente (Familienpflege und Hausbetreuungsdienste) auch im Jahr 2001 Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Bereits für das Jahr 2000 wurden von mehreren Wohlfahrtsverbänden Anträge auf Übernahme der ausfallenden Landesmittel gestellt. Aus zeitlichen

Gründen war jedoch eine Einstellung von Fördermitteln in die kommunalen Haushalte für das Haushaltsjahr 2000 nicht mehr möglich. Somit war auch eine Förderung durch den Kreis Recklinghausen für dieses Haushaltsjahr ausgeschlossen.

Notwendigkeit komplementärer Dienste

Generell ist es aus fachlicher Sicht des Kreissozialamtes sowie der Fachkollegen der örtlichen Sozialämter unbestritten, dass die komplementären ambulanten Dienste als pflegeergänzende Angebote wichtig und unverzichtbar in der Versorgungslandschaft des Kreises Recklinghausen sind. Insbesondere durch den Vorrang der häuslichen Versorgung kommt ihnen eine große Bedeutung bei. Es ist wahrscheinlich, dass ein nicht unerheblicher Teil der Hilfe- und Pflegebedürftigen ohne pflegeergänzende Angebote nicht länger in ihrer häuslichen Umgebung leben kann. Auch die Befürchtung der Anbieter, dass einzelne Leistungen ohne künftige Förderung wegfallen könnten, wird geteilt.

Aus finanzieller Sicht muss festgestellt werden, dass bei einem Fortfall dieser pflegeergänzenden Angebote die Ausgaben im stationären Bereich ab 2001 erheblich ansteigen könnten.

Versuch der Feststellung defizitärer Teilbereiche

Anfang 2000 führte der Kreis eine Infrastrukturhebung im Bereich der komplementären Angebote durch. Diese sollte u.a. Aufschluss über die eigentlichen finanziell defizitären Bereiche der Dienste erbringen und damit die Grundlagen zur Erarbeitung eines individuell ausgerichteten Förderkonzeptes für den Kreis Recklinghausen liefern. Es wurde ein Fragebogen zur Finanzierung der bisher vom Land geförderten Angebote beigefügt, in dem u.a. Einnahmen und Ausgaben für die einzelnen Angebote gegenüber zu stellen waren.

Obwohl bei der Infrastrukturhebung von den Wohlfahrtsverbänden eine Rücklaufquote von 81% erreicht wurde, lag der Anteil der Rückläufe insgesamt nur bei 48%. Leider hat sich nicht einmal ein Drittel der freigewerblichen Anbieter an der Erhebung beteiligt. Eine repräsentative Auswertung schien aber immer noch möglich, wenn man davon ausgeht, dass die komplementären Leistungen z. Zt. im wesentlichen von Angeboten in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände vorgehalten werden.

Es stellte sich jedoch heraus, dass wichtige Aussagen von den beteiligten Anbietern nicht gemacht wurden bzw. nach eigenen Aussagen nicht gemacht werden konnten. Es liegen zu diesem Bereich z. Zt. ausschließlich Angaben der Wohlfahrtsverbände vor, von denen allerdings die entscheidenden Fragen nur noch ein Drittel beantwortet hat. Die Angaben sind zudem meistens unvollständig.

Die Rücksendung der Erhebungsbögen für die Ausarbeitung eines völlig neuen und individuellen Förderkonzeptes für das Jahr 2001 erfolgte in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht termingerecht und viel zu spät. Insgesamt muss dieser erste Versuch einer Erhebung von Daten, die Aufschluss über das Finanzierungsgefüge der komplementären Angebote geben sollte, als fehlgeschlagen bezeichnet werden. Die Anbieter haben weder dargelegt, welche Bereiche ihrer Angebote zusätzlich finanziell gefördert werden müssen, noch in welchen Höhe dies geschehen sollte.

Planung eines individuellen Förderkonzeptes

Auf Vorschlag der Wohlfahrtsverbände wurde von der Kreispflegekonferenz am 19.06.00 die Einrichtung einer „Zukunftswerkstatt komplementäre Dienste im Kreis Recklinghausen“ beschlossen. Sie besteht aus Vertretern der Wohlfahrtsverbände, freigewerblichen Anbietern, Politikern, Mitgliedern der Pflegekonferenz, der Städte und des Kreises. Ziel ist es, den Kreis bei der Erstellung einer den regionalen Bedürfnissen angemessenen und bedarfsgerechten Förderkonzeption zu unterstützen und zu begleiten. Sie soll praxisnahe Vorschläge zu förderungswürdigen Angeboten und zu individuellen finanziellen Förderungsformen unterbreiten. Eine pauschale Förderung analog der bisherigen Landesförderung ist vom Kreis nicht vorgesehen.

Außerdem sollen freigewerbliche Anbieter und Dienste in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände gleich behandelt werden. Das Land fördert entgegen den sonstigen marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten auf dem sog. „Pflegemarkt“ ausschließlich GsZ in Trägerschaft der Wohlfahrtsverbände. Eine schlüssige Begründung dafür ist nicht bekannt. Logisch wäre eine Ausweitung auf alle Anbieter. Diese Größenordnung ist im Kreis z. Zt. noch nicht einzuschätzen, mit Sicherheit aber nicht unerheblich.

Die Zukunftswerkstatt hat bisher zweimal ganztägig gearbeitet. Dabei wurde deutlich, dass das Leistungsspektrum mangels fehlender einheitlicher Definitionen nur schwer zu erfassen ist. Parallel mit der Herausstellung von Förderschwerpunkten und der Erarbeitung von Förderarten muss auch über ein realistisches Controlling nachgedacht werden. Im Ergebnis war es noch nicht möglich, praktikable Grundsätze für eine mögliche zukünftige Förderung durch den Kreis Recklinghausen vorzulegen. Durch die terminlichen Vorgaben der Haushaltseinbringung für das Jahr 2001 wird dies auch nicht mehr rechtzeitig erreicht werden können.

Übergangslösung für das Jahr 2001

Das Kreissozialamt schlägt dem Sozial- und Gesundheitsausschuss für das Jahr 2001 eine Übergangslösung vor. Sie ist erforderlich, weil

- ◆ eine finanzielle Unterstützung für den Bestand der komplementären Angebote aus fachlicher Sicht befürwortet werden muss,
- ◆ eine individuell ausgewogene und sachgerechte Förderkonzeption für den Kreis Recklinghausen kurzfristig nicht erstellt werden kann,
- ◆ und es bei Weiterförderung von Teilbereichen durch das Land nicht zwei parallele Förderrichtlinien geben kann.

Mit der Übergangslösung würde der Kreis in 2001 unter den absolut gleichen Voraussetzungen und Bedingungen der bisherigen Landesrichtlinien fördern. Wenn vom Land im Jahr 2001 doch noch Fördermittel fließen, wird der Kreis diese Mittel ggfls. auf 100% ergänzen.

Förderungsbasis sollen die im Jahr 2000 geförderten Dienste sein. Der finanzielle Zuschuss würde in Höhe der im Jahr 1999 vom Land bewilligten Fördermittel (100%- Förderung) erfolgen. Entsprechende Haushaltsmittel sind im Haushaltsentwurf 2001 eingestellt.

Alle Anbieter, die im Jahr 2000 über den Landschaftsverband Westfalen-Lippe nach den Landesrichtlinien entsprechende Fördermittel erhalten haben, haben bei einer Zustimmung zu dieser Übergangslösung die Möglichkeit, bis zum 1.11.2000 unter Verwendung der bisherigen Antragsvordrucke einen entsprechend bezifferten Förderantrag an den Kreis Recklinghausen zu richten. Später eingehende Anträge könnten aus haushaltstechnischen Gründen leider nicht mehr angenommen werden. Anbieter, die im Jahr 2000 nicht gefördert wurden, können nach den Bestimmungen des Landes nicht berücksichtigt werden.

Auch die Höhe des Zuschusses bemisst sich an der Förderung im Vorjahr, d.h. wenn einmal Leistungen zurückgefordert wurden, wird auch in den Folgejahren nur ein Zuschuss in der gekürzten Höhe gewährt. Diese Regelungen gelten bei Zustimmung der Übernahme der Landesrichtlinien entsprechend.

Neue Konzeption im Kreis soll praxisorientiert und flexibel sein

Die Landesrichtlinien haben ohne nachvollziehbare Begründung bestimmte Elemente und Angebote im ambulanten komplementären Bereich als förderungsfähig eingestuft und selektiert. Zu den komplementären ambulanten Diensten gehören aber wesentlich mehr Angebote (Mahlzeitendienste, Hausnotrufdienste u.v.a.m.).

Es ist daher von großer Wichtigkeit herauszustellen, dass es sich bei der vorgeschlagenen Übergangslösung für das Jahr 2001 wirklich nur um eine

einjährige Ausnahmeregelung handeln kann, die den tatsächlichen Erfordernissen nur teilweise gerecht wird. Durch die Übernahme der bisherigen Landesförderung wird lediglich der Zustand der Vorjahre erhalten.

Der Kreis Recklinghausen beabsichtigt, zusammen mit der „Zukunftswerkstatt“ für die nachfolgenden Jahre, erstmals für das Haushaltsjahr 2002, ein vollkommen neues Förderkonzept zu erarbeiten. In diesem Konzept sollen sowohl die örtlichen als auch die Anbieterinteressen (Wohlfahrt und freigewerblich) berücksichtigt werden. Durch eine enge Zusammenarbeit mit den Praktikern in der Zukunftswerkstatt wird davon ausgegangen, dass für die Zukunft ein praxisorientierteres und flexibles Förderwerk geschaffen werden kann.