

Sitzungsvorlage-Nr. 50/2828/XVI/2018

Gremium	Sitzungstermin	Behandlung
Sozial- und Gesundheitsausschuss	13.09.2018	öffentlich

Tagesordnungspunkt:**Örtliche Planung nach § 7 APG NRW - Sachstand zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen****Sachverhalt:**

In der Sitzung des Kreisausschusses am 20.06.2018 wurden zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur „Örtlichen Planung“ nach § 7 APG NRW die ersten konkreten Punkte beschlossen.

Diese Punkte sind:

1. Gewinnung von Pflegepersonal
2. Schaffung solitärer Kurzzeitpflegeplätze im gesamten Kreisgebiet
3. Schaffung der Voraussetzungen für den Kreistagsbeschluss für eine „Verbindliche Bedarfsplanung 2019“
4. Aufbau einer Anbieterdatenbank
5. Sozialraumorientierung und Quartiersarbeit im kreisangehörigen Raum
6. Alternative Wohnformen

1. Gewinnung von Pflegepersonal

Die Verwaltung hat eine Abfrage bei allen stationären, teilstationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen im Kreisgebiet gestartet um einen Überblick zur Ausbildung in der Pflege zu erhalten. Dabei wurde für die Jahre 2015 bis 2018 abgefragt, wie viele Personen eine Ausbildung zur Pflegefachkraft begonnen und wie viele Personen die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen haben. Des Weiteren wird abgefragt, mit welchen Altenpflegeschulen die Pflegedienste zusammenarbeiten um den theoretischen Teil der Berufsausbildung sicherzustellen. Die Ergebnisse der Abfrage werden in der Sitzung vorgestellt und dienen als eine Grundlage für die Erstellung einer lokalen Agenda mit Maßnahmen zur Gewinnung von Pflegepersonal.

2. Schaffung solitärer Kurzzeitpflege im gesamten Kreisgebiet

Die Verwaltung hat alle stationären Pflegeeinrichtungen angeschrieben und um Mitteilung gebeten, ob das Andocken einer solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung an die bestehenden Häuser grundsätzlich denkbar ist. Die Abfrage läuft derzeit noch, in der Sitzung wird das Ergebnis vorgestellt.

Die Berichterstattung in der Rheinischen Post vom 24.08.2018 vermittelt im Hinblick auf den Gedanken der Stadt Neuss zur Schaffung einer solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung in Neuss den Eindruck, als bestehe hier ein grundsätzlicher Dissens. Tatsächlich hatten die Kreis- und die Stadtverwaltung bereits im Juni bzw. Juli einen vertiefenden Austausch abgesprochen, um Sachfragen zur örtlichen Planung, wie auch die Schaffung solitärer Kurzzeitpflege, miteinander zu besprechen.

Die Schaffung einer größeren solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung wird seitens der Kreisverwaltung kritisch gesehen. Der Kreis strebt im Interesse der zu pflegenden Menschen und deren Angehörigen quartiersnahe, dezentrale Lösungen an, die aus wirtschaftlichen Gründen an bereits bestehende Einrichtungen angedockt werden sollten. Nach Beurteilung des Kreises lassen sich größere solitäre Einrichtungen aufgrund der Kurzzeitpflegeeinrichtung wesenseigenen größeren Bewohnerfluktuationen und damit verbundenen Bettenleerständen kaum wirtschaftlich betreiben. Hinzu kommt ein vergleichsweise deutlich höherer bürokratischer Aufwand für die Pflegekräfte, da z.B. für alle Bewohner unabhängig von deren Verweildauer eine aufwändige Pflegeplanung zu erstellen ist. Der damit verbundene personelle Aufwand wird in den derzeitigen Stellenschlüsseln der Kostenträger nicht abgebildet.

3. Schaffung der Voraussetzungen für den Kreistagsbeschluss für eine „Verbindliche Bedarfsplanung 2019“

Mit dem ALP-Institut, Hamburg, hat die Verwaltung einen Zeitplan erarbeitet, um einen Excel-Tool auf Basis der neuen Systematik des SGB XI, d.h. Pflegegrade statt Pflegestufen, zu erarbeiten. Dieses Excel-Tool dient dazu, dass jährlich auf Basis der aktuellen Bevölkerungs- und Pflegedaten von IT NRW eine aktuelle Bedarfsberechnung durch den Rhein-Kreis Neuss auf Datenebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durchgeführt werden kann.

Um in der Sitzung des Kreistages am 19. Dezember 2018 den Beschluss zur „Verbindlichen Bedarfsplanung 2019“ auf dieser Basis fassen zu können, sind dann aktuelle Daten von IT NRW erforderlich. Auf Nachfrage hat IT NRW jedoch mitgeteilt, die Zahlen auf Ebene der Städte und Gemeinden im Jahr 2018 erst im Laufe des Novembers bereitstellen zu können. Das Zeitfenster für die Erstellung der Kommunalprofile kann somit eng werden, falls die Daten erst Ende November zur Verfügung stehen. Sollte dies tatsächlich geschehen - ALP und die Verwaltung sind optimistisch, dass die Kommunalprofile rechtzeitig auf der Datenbasis erstellt werden können - und eine Beschlussfassung im Kreistag nicht möglich sein, müsste die Beschlussfassung in der ersten Sitzung des Kreisausschusses im Januar 2019 nachgeholt werden.

IT NRW hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die Daten für den Pflegegrad 1 in diesem Jahr nicht vollständig ausgewiesen werden können, da es zu Unstimmigkeiten bei der Datenübertragung durch die Pflegekassen gekommen sei. Ursache ist auch hier die

Umstellung der gesamten Datensystematik aufgrund der Pflegestärkungsgesetze von Pflegestufen auf Pflegegrade. Für die Auswertung in Hinblick auf die Pflegebedarfsplanung hat dieses technische Problem jedoch keine nachhaltige Auswirkung, die bei IT NRW verfügbaren Daten sollten nach derzeitiger Einschätzung dennoch ausreichend sein.

Die vom Kreistag zu treffende Entscheidung ist von großer strategischer Tragweite. Daher ist es angebracht, an dieser Stelle nochmals auf die bisherigen Erfahrungswerte der Kreisverwaltung im Hinblick auf die Bedarfsplanung darzustellen.

Schon frühere Landespflegegesetze kannten eine Bedarfsplanung für Pflegeeinrichtungen. So waren in den 90er Jahren Bedarfsbestätigungen der Kreise für den Bau einer Pflegeeinrichtung zwingende Voraussetzung. Aufgrund eines Grundsatzurteils des BVerfG wurde dann die entsprechende Regelung für mehrere Jahre aus dem Landespflegegesetz entfernt und erst 2014 auf Druck des Landtages gegen die ursprüngliche Absicht der damaligen Landesregierung wieder eingeführt.

In der Zwischenzeit sah sich der Rhein-Kreis Neuss einem enormen Zuwachs an stationären Pflegeeinrichtungen ausgesetzt. Ende 2011 gab es im Rhein-Kreis Neuss 3.287 Pflegeplätze. Nur 5 Jahre später war diese Zahl auf über 4.000 Plätze angestiegen. Einzelne Kommunen waren aus verschiedenen Gründen an Errichtung von Pflegeeinrichtungen interessiert, sei es weil so kommunale Grundstücke veräußert werden konnten oder weil vorhandene Bauareale abgeschlossen werden sollten. Die Warnungen der Kreisverwaltung vor einem zu schnellen Wachstum wurden auf kommunaler Seite vor diesem Hintergrund vernachlässigt. Die an einer Realisierung ihrer Vorhaben interessierten Betreiber sowie die an Neubauvorhaben interessierten, renditeorientierten Investoren waren für die Argumente der Kreisverwaltung ebenfalls nicht zugänglich.

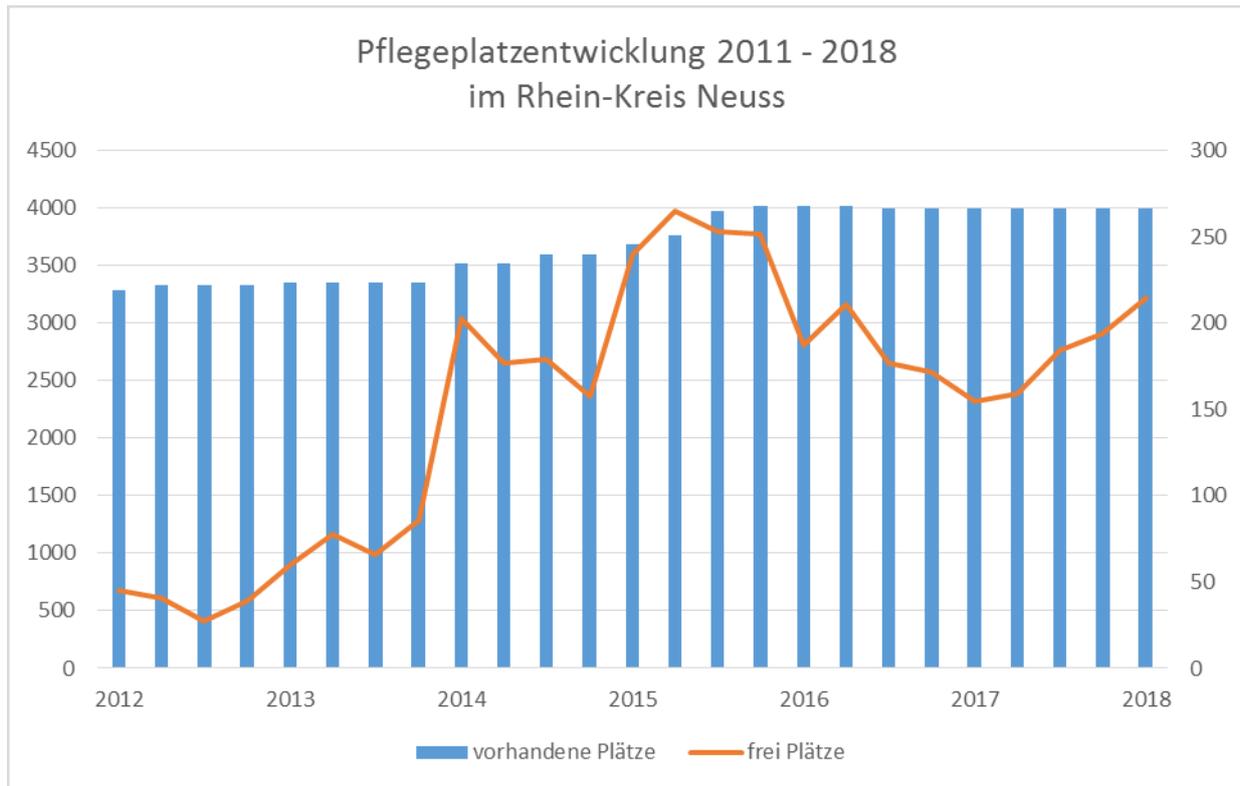
Die Kreisverwaltung hat darauf hingewiesen, dass mit der Zunahme der Kapazitäten flächendeckend mit einem Qualitätseinbruch in der Pflege gerechnet werden müsse. Grund waren die bereits von 10 Jahren vorhandenen Probleme im Pflegearbeitsmarkt. Des Weiteren wurde vor einem vermeidbaren Anstieg der Hilfe zur Pflege und des Pflegewohngeldes gewarnt, da die freien Kapazitäten die Heimbetreiber unter Belegungsdruck bringen und ein vorhandenes Angebot eine Nachfrage generiert.

Die seitens der Kreisverwaltung ausgesprochenen Warnungen wurden mit dem sprunghaften Anstieg der Anzahl der Pflegeeinrichtungen in kurzer Zeit Realität! Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller vorhandenen Häuser wechselten die Arbeitgeber. Pflegeteams wurden auseinandergerissen. Eingespielte Abläufe, die für die Pflege von großer Bedeutung sind, waren nicht mehr gegeben. Bewohnerinnen und Bewohner verloren ihre gewohnten Ansprechpartner.

Die meisten Heimbetreiber, neue wie etablierte, konnten die Nachfrage nach Pflegepersonal nicht decken. Bei der Heimaufsicht gab es eine Häufung von Beschwerden wegen fehlender Personalkapazitäten, wie es sie seit Einführung des Bundesheimgesetzes 1975 noch nie gegeben hatte. Mit Abnahme der Personalstärken verminderte sich flächendeckend die Qualität der Versorgung der alten und pflegebedürftigen Menschen. Ein Großteil der bei der Heimaufsicht eingehenden Beschwerden war begründet. Zwei Pflegeeinrichtungen waren im Jahr 2013 sogar von der Schließung durch die Heimaufsicht bedroht, weil die festgestellten Mängel nicht abgestellt werden konnten.

Hinzu kommt, dass die vor vielen Jahren entstandenen Überkapazitäten bis heute weiter existieren! Die von der Heimaufsicht einmal pro Quartal durchgeführte Abfrage zur tatsächlichen Belegung der Pflegeeinrichtung zeigt auf, dass derzeit mehr als 200

vorhandene Pflegeplätze ungenutzt sind.



Balken: zugehörige Legende links / Kurve: zugehörige Legende rechts

In der vom Rhein-Kreis Neuss entwickelten Heimfinder-App werden derzeit nur wenige freie Plätze angezeigt. Worin liegt der Grund für diese unterschiedlichen Daten?

Der Grund für die tatsächlich freien Plätze ist das nicht vorhandene Pflegepersonal! Die Heimaufsicht prüft aufgrund der Erfahrungswerte der letzten Jahre die personelle Ausstattung aller Einrichtungen mehrmals pro Jahr. Zeigen sich Auffälligkeiten werden die Geschäftsführer der Betreiber zu Gesprächen mit der Verwaltungsspitze gebeten. Derzeit gibt es Absprachen mit 5 Betreibern, dass Neuaufnahmen nur durchgeführt werden, wenn dies mit dem tatsächlich vorhandenen Personal in Einklang steht. In einem weiteren Fall wurde auf Mängel ordnungsbehördlich reagiert und ein Aufnahmestopp erlassen. Daher werden rund 200 bereits vorhandene Pflegeplätze nicht am Markt angeboten und stehen damit faktisch für die Versorgung der Bevölkerung nicht zur Verfügung.

Diese Ausführungen zeigen deutlich auf, dass die im Artikel der Rheinischen Post von einem Neusser Stadtverordneten wiedergegebenen Annahmen nicht den Tatsachen entsprechen. Es wird dort berichtet, der Kreis wolle „die leeren Heime an der Kreisperipherie durch eine gezielte Unterversorgung in Neuss“ füllen. Der Rhein-Kreis Neuss hat keinerlei Interesse daran, dass alte Menschen aus ihrem sozialen Umfeld heraus in eine andere Kommune umziehen müssen, weil sie pflegebedürftig geworden sind. Jedoch benötigt die Pflege für eine ortsnahe Versorgung Personal. Wie die „Örtliche Planung“ klar feststellt, können teilweise die pflegebedürftigen Menschen schon keine ambulanten Pflegeleistungen mehr in Anspruch nehmen, da den ambulanten Pflegediensten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fehlen. Eine Diskussion über den richtigen Standort weiterer Pflegeeinrichtungen zu führen, die personell nicht angemessen bestückt werden können, ist aus Sicht des Kreises nicht zielführend.

Durch die konsequenten Kreistagsbeschlüsse zur „Verbindlichen Bedarfsplanung“ konnten ab

dem 01.01.2015 alle Ideen, Vorhaben und Planungen für weitere Pflegeeinrichtungen erfolgreich abgewiesen werden. Im Zusammenhang mit der dargestellten Vorgehensweise der Heimaufsicht hat sich das Niveau der Leistungserbringungen in den vergangenen Jahren langsam aber stetig wieder erhöht. Im gleichen Zuge hat die Zahl der Beschwerden, insbesondere der berechtigten Beschwerden, wieder abgenommen. Diese Entwicklung muss konsequent beibehalten werden.

Die dargestellten Zusammenhänge zeigen deutlich auf, dass zwischen einer Fehlentwicklung auf dem Angebotsmarkt und Mängeln in der direkten Pflege zum Nachteil der pflegebedürftigen Menschen ein unmittelbarer Zusammenhang besteht! Aus diesem Grund ist es nicht akzeptabel und im Hinblick auf die bestehende Gesetzeslage durch den Kreistagsbeschluss einer „verbindlichen Planung“ auch de facto vermeidbar, dass sich eine wie oben dargestellte Entwicklung im Rhein-Kreis Neuss wiederholt.

Darüber hinaus sprechen auch die Fakten gegen den oben erwähnten Vorwurf des Neusser Stadtverordneten. Derzeit sind im Bereich der Stadt Neuss 25 Pflegeplätze frei. Darüber hinaus hat der Rhein-Kreis Neuss bereits mit der „verbindlichen Planung“ im Jahr 2015 eine Bedarfsbestätigung für weitere 40 Plätze ausgesprochen, die bis heute nicht realisiert sind.

4. Aufbau einer Anbieterdatenbank

Für die technische Entwicklung bzw. Weiterentwicklung der „HeimfinderApp“ ist das Presseamt der Kreisverwaltung zuständig. Hier haben zwischen dem Sozialamt und dem Presseamt bereits konkrete Gespräche stattgefunden, um in einem ersten Schritt die Darstellung der Kurzzeitpflege zu verbessern. Des Weiteren wird die App so vorbereitet, dass später die Daten von Tagespflegeeinrichtungen oder ambulanten Diensten ebenfalls eingearbeitet werden können. Die Umsetzung ist abhängig von den Zeitressourcen beim Presseamt, so dass derzeit noch kein konkretes Fertigstellungsdatum avisiert werden kann.

5. Sozialraumorientierung und Quartiersarbeit im kreisangehörigen Raum

Hierzu wird auf die Ausführungen zu Punkt 6 verwiesen.

6. Alternative Wohnformen

Die Verwaltung bereitet derzeit eine Fachtagung zum Thema „Alternative Wohnformen und Sozialraumorientierung im kreisangehörigen Raum“ vor. Die Tagung soll stattfinden am Montag, den 26. November 2018 ab 10.00 Uhr im Kreishaus Grevenbroich.

Neben der Vorstellung von praktischen Beispielen aus dem Bereich der alternativen Wohnformen der Altenarbeit soll beleuchtet werden, was die Altenhilfe von der Eingliederungshilfe lernen kann. Geplant ist auch einen Input zu aktuellen sozial- und pflegepolitischen Situation durch einer Vertreterin / einen Vertreter des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW. Der zweite Teil der Veranstaltung soll sich mit der Frage beschäftigen, ob und wie Sozialraumorientierung in einem kreisangehörigen Raum aussehen und funktionieren kann. Hierzu soll Grundlagenwissen vorgestellt und im Anschluss im ersten Zuge mit dem Plenum diskutiert werden.

Weiterer Ausblick

Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Örtlichen Planung, insbesondere auch die notwendigen operativen Schritte, setzt eine enge Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden voraus. Die kreisangehörigen Kommunen waren aufgrund der Diskussion aller Arbeits- und Planungsschritte in den öffentlichen Sitzungen des Sozial- und Gesundheitsausschusses und des Kreistages informiert. Des Weiteren entsenden die Kommunen Vertreterinnen und Vertreter in die „Konferenz für Gesundheit, Pflege und Alter“, wo ebenfalls über die Schritte zur Örtlichen Planung berichtet wurde. Zu der Fachkonferenz im Rahmen der Erstellung der Örtlichen Planung am 12.10.2017 waren die Kommunen ebenso eingeladen wie zu einer Gesprächsrunde mit den Kommunen und Vertretern aus der kommunalen Politik, die am 27.06.2017 im Kreishaus Grevenbroich stattgefunden hat. In der regelmäßig tagenden Runde der Sozialdezernenten von Kreis und Kommunen wurde die Örtliche Planung erörtert.

Der Rhein-Kreis Neuss hat die kreisangehörigen Kommunen in die Entstehung der Örtlichen Planung einbezogen und setzt auch in der nun anstehenden Umsetzungsphase auf ein gemeinsames Vorgehen. So gab es im Nachgang zur Sitzung des Sozialausschusses der Stadt Neuss bereits Schriftverkehr mit der Stadtverwaltung mit der Zielrichtung vertiefender Fachgespräche. Der am 24.08.2018 in der Rheinischen Post erschienene Artikel entsprach zu diesem Zeitpunkt nicht mehr dem aktuellen Sachstand. Da mit dem Rhein-Kreis Neuss im Vorfeld des Artikels kein Kontakt aufgenommen worden ist, konnte dies naturgemäß nicht in die Berichterstattung einfließen.

Für die Überprüfung der Pflegequalität und der gesetzlichen Vorgaben ist der Rhein-Kreis Neuss auf Grundlage des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) zuständig. Die Aufgabe wird als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung durchgeführt und ist von ordnungsbehördlichem Charakter. Der Rhein-Kreis Neuss ist somit alleine in der Pflicht, durch die Umsetzung des WTG eine angemessene Pflegequalität zu sichern und muss dies auch verantworten.

Die Kreisverwaltung warnt weiterhin vor einem zu schnellen Wachstum des Angebotes im Bereich der stationären Pflege. Zunächst muss das Problem des nicht vorhandenen Pflegepersonals nachhaltig gelöst werden, bevor an einen flächendeckenden Zuwachs gedacht werden kann – falls dieser überhaupt notwendig und gewünscht ist. Die Kreisverwaltung wäre dankbar, wenn zu diesem seit Jahren drängenden Themenfeld politische Initiativen ergriffen würden, während die Schaffung des Planungsrechtes für neue Pflegeeinrichtungen sicherlich auch zu einem späteren Zeitpunkt noch rechtzeitig initiiert werden kann.

Beschlussvorschlag:

Der Sozial- und Gesundheitsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zum Sachstand der Umsetzung der Handlungsempfehlungen zur „Örtlichen Planung“ nach § 7 APG NRW zur Kenntnis.

Anlagen:

Liste der Altenpflegeheime im Rhein-Kreis Neuss