

Sitzungsvorlage-Nr. 50/3549/XVI/2019

Gremium	Sitzungstermin	Behandlung
Sozial- und Gesundheitsausschuss	05.12.2019	öffentlich

Tagesordnungspunkt:**Verbindliche Bedarfsplanung für den Rhein-Kreis Neuss****Sachverhalt:**

Gemäß § 7 Abs. 6 des Alten- und Pflegegesetzes NRW ist die „Verbindliche Bedarfsplanung“ jährlich durch den Kreistag zu beschließen und öffentlich bekannt zu machen. Im Verlauf des Jahres 2019 war erstmals die Datengrundlage vorhanden, um im Sinne des Wunsches des Kreistages eine „Verbindliche Bedarfsplanung“ unter Betrachtung der einzelnen kreisangehörigen Kommunen bzw. von Sozialräumen innerhalb des Kreisgebietes vorzunehmen. Daher hat die Verwaltung unterjährig eine entsprechende Vorlage erarbeitet, die in der Sitzung des Kreistages am 26. Juni 2019 einstimmig verabschiedet worden ist.

Im Hinblick auf die gesetzliche Vorgabe der „jährlichen Beschlussfassung“ muss sichergestellt werden, dass das gesamte Jahr 2020 mit einer Verbindlichen Bedarfsplanung auf Basis eines entsprechenden Kreistagsbeschlusses abgedeckt wird, damit keine zeitliche Lücke entsteht, in denen Neubauvorhaben ohne Bedarfsbestätigung der Kreisverwaltung auf den Weg gebracht werden könnten. Mit dem nunmehr vorliegenden Beschlussvorschlag wird dies sichergestellt und in die bisher praktizierte Verfahrensweise zurückgekehrt, die Wirkung der „Verbindlichen Bedarfsplanung“ auf ein Kalenderjahr festzulegen.

Änderungen in den relevanten Daten sind auf Basis der nächsten Pflegestatistik von IT NRW Ende 2020 zu erwarten, so dass dann eine umfassende Neubewertung der Gesamtsituation im Zuge der Erstellung einer „Verbindlichen Bedarfsplanung“ für das Jahr 2021 vorgenommen werden kann.

Da sich, wie dargestellt, weder an der grundlegenden Systematik noch an den statistischen Daten Änderungen ergeben haben, entspricht die nunmehr erstellte Vorlage in den Inhalten und insbesondere in den Kernaussagen fast vollständig der Vorlage für die o.g. Kreistagsitzung im Juni 2019.

Folgende Änderungen und Aktualisierungen wurden eingefügt:

Unter Punkt 5.2 wird die Anzahl der tatsächlich freien Plätze in stationären Einrichtungen im

Kreisgebiet (Tabelle 5) und deren Verteilung auf die einzelnen Kommunen (Tabelle 6) auf den neusten verfügbaren Datenbestand aktualisiert. Diese Aktualisierung belegt, dass sich die Situation im Rhein-Kreis Neuss im Verlauf des Jahres 2019 nicht verändert hat und stützt somit die aus der Datenanalyse gezogenen Schlüsse.

Ergänzt wurde unter Punkt 1.4 die Tabelle 2 (bereinigte Prognosedaten) um die vom Kreistag beschlossene Planung von 80 zusätzlichen Plätzen in der Stadt Kaarst.

Der neu eingefügte Punkt 2.2.1 zeigt die aktuellsten Entwicklungen in der Tagespflege incl. einer Hochrechnung für 2019, der neu eingeführte Punkt 2.3.1 zeigt dies analog für die Kurzzeitpflege. Beide Punkte enthalten eine Wertung der Verwaltung im Hinblick auf die Kernaussagen der „Verbindlichen Bedarfsplanung“.

Im Beschlussvorschlag wurde die Formulierung für das Gebiet der Stadt Kaarst an die aktuelle Sachlage angepasst: die „Verbindliche Planung“ für das Jahr 2020 stellt fest, dass über die bereits beschlossene Neuplanung von 80 stationären Pflegeplätzen kein weiterer Bedarf in Kaarst gegeben ist.

1. Darstellung der Grundlagen

1.1. Bedarfsplanung im Rhein-Kreis Neuss auf Grundlage des APG NRW seit 2014

Im Oktober 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, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPA NRW) in Kraft getreten. Dieses Gesetz besteht aus dem Alten- und Pflegegesetz NRW (APG NRW) sowie dem Wohn- und Teilhabegesetz (WTG).

Mit Inkrafttreten des durch das APG NRW novellierten Landespflegerechtes haben die Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen das Instrument der Pflegebedarfsplanung zurück erhalten. In der Sitzung des Kreistages am 16.12.2014 hat der Rhein-Kreis Neuss mit dem einstimmigen Beschluss für eine „Verbindliche Bedarfsplanung“ diese Möglichkeit schnell aufgegriffen, um einem weiteren unkontrollierten Wachstum des Angebotes im Bereich der vollstationären Pflegeeinrichtungen Einhalt zu gebieten. Den gemäß den gesetzlichen Vorgaben jährlich zu fassenden Beschluss hat der Kreistag am 15.12.2015, am 21.12.2016 und am 13.12.2017 erneut gefasst, um durchgehend über eine verbindliche Bedarfsplanung zu verfügen.

Seitens einiger kreisangehöriger Kommunen bestand dauerhaft der Wunsch, die Bedarfsplanung auf Ebene der kreisangehörigen Kommunen darzustellen. Der Kreistag hat in seinen Beschlüssen ebenfalls berücksichtigt, dass auf eine ausgewogene Verteilung der Pflegeplätze im Rhein-Kreis Neuss geachtet werden muss. In diesem Sinne ist die von der Verwaltung beim ALP-Institut, Hamburg, in Auftrag gegebene und Ende 2017 fertiggestellte „Örtliche Planung“ so konzipiert, dass sie als Grundlage für eine derartige Bedarfsplanung dienen kann.

In der Sitzung des Kreistages am 19.12.2018 wurde erneute eine „Verbindliche Bedarfsplanung“ für das gesamte Kreisgebiet beschlossen, da zum damaligen Zeitpunkt seitens IT.NRW die kommunenscharfen Statistikdaten noch nicht zur Verfügung gestellt werden konnten. Damit war einer „Verbindlichen Bedarfsplanung“ mit Betrachtung der einzelnen Kommunen die rechtliche Basis entzogen. Der Beschluss vom 19.12.2018 hatte das Ziel, die zeitliche Lücke zu schließen, die bis zur Vorbereitung einer „Verbindlichen Bedarfsplanung“ mit Betrachtung der Daten der einzelnen Kommunen entstanden ist. Zwischenzeitlich hat IT.NRW die notwendigen Daten vorgelegt. Das von der Verwaltung

entsprechend beauftragte ALP-Institut hat diese Daten verarbeitet und damit das Zahlenwerk geschaffen, welches den gesetzlichen Vorgaben an eine „Verbindliche Bedarfsplanung“ mit kommunenscharfer Betrachtung entspricht.

Alle „Verbindlichen Bedarfsplanungen“ des Rhein-Kreises Neuss bezogen sich bislang ausschließlich auf den Bereich der vollstationären Pflege. Dies ist auch im Folgenden der Fall. Bei der Schaffung neuer Tagespflegeeinrichtungen oder neuer Kurzzeitpflegeplätze ist somit der grundsätzliche Anspruch der Einrichtungen auf eine Investitionskostenförderung nach dem APG nicht an eine Bedarfsbestätigung des Rhein-Kreises Neuss gebunden.

1.2. Rechtsgrundlagen für die „Verbindliche Bedarfsplanung“

Gemäß § 7 Abs. 1 des Alten- und Pflegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (APG NRW) haben die Kreise und kreisfreien Städte eine „Örtliche Planung“ zu erstellen. Nach § 7 Abs. 6 APG NRW besteht die Option, die „Örtliche Planung“ zur Grundlage einer verbindlichen Entscheidung über eine bedarfsgerechte Förderung zusätzlicher teil- oder vollstationärer Pflegeeinrichtungen nach dem APG zu machen.

Dies bedeutet, dass der Bau von neuen Pflegeeinrichtungen nicht durch den Rhein-Kreis Neuss vollständig unterbunden wird, sondern dass lediglich kein Anspruch der Einrichtung auf Zahlung von Investitionskosten nach den Vorschriften des APG NRW gegenüber den Trägern der Sozialhilfe entsteht.

Wenn durch den Kreis von der Option der Schaffung einer „Verbindlichen Bedarfsplanung“ Gebrauch gemacht wird, ist die Thematik in der „Kommunalen Konferenz Alter und Pflege“ zu beraten und durch Beschluss der Vertretungskörperschaft festzustellen und öffentlich bekannt zu machen. Die „Verbindliche Bedarfsplanung“ muss zukunftsorientiert einen Zeitraum von drei Jahren ab der Beschlussfassung umfassen und auf der Grundlage nachvollziehbarer Parameter darstellen, ob das Angebot an Pflegeeinrichtungen den örtlichen Bedarf abdeckt oder in welcher Höhe zur Bedarfsdeckung zusätzliche Kapazitäten erforderlich sind. Die Aussagen können auf verschiedene Sozialräume innerhalb eines Kreises bezogen sein. Eine Bedarfsdeckung kann angenommen werden, wenn einer zu erwartenden Nachfrage nach den jeweiligen Pflege- und Betreuungsangeboten ein mindestens deckungsgleiches Angebot gegenübersteht und auch Wahlmöglichkeiten in angemessenem Umfang gesichert sind.

Sofern die „Verbindliche Bedarfsplanung“ einen Bedarf ausweist, ist zwingend gemäß § 27 der Durchführungsverordnung zum Alten- und Pflegegesetz NRW (APG DVO) innerhalb eines Monats nach dem Beschluss der Vertretungskörperschaft eine Bedarfsausschreibung zu veröffentlichen. Trägerinnen und Träger (also nicht z.B. Investoren oder Bauträger), die Interesse an der Schaffung neuer zusätzlicher Plätze haben, zeigen dieses Interesse unter Vorlage einer Konzeption zur Schaffung der neuen Plätze innerhalb einer in der Veröffentlichung festgelegten Frist von mindestens zwei und maximal sechs Monaten dem örtlichen Träger der Sozialhilfe an. Die weiteren Absätze des § 27 APG DVO regeln zahlreiche weitere Details dieses komplexen Ausschreibungsverfahrens. Der entsprechende Verordnungstext ist als Anlage beigefügt.

1.3. Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben an eine „Verbindliche Bedarfsplanung“ im Rhein-Kreis Neuss

Nach Durchführung des erforderlichen Ausschreibungsverfahrens erhielt das ALP-Institut, Hamburg, im April 2017 den Auftrag, für den Rhein-Kreis Neuss eine „Örtliche Planung“ nach § 7 Abs. 1 APG NRW zu erstellen. Das Ergebnis wurde dem Kreistag im Dezember 2017 vorgestellt. Seither arbeitet die Verwaltung an der Umsetzung der Handlungsempfehlungen. Die Vorbereitung der Erstellung der „Örtlichen Planung“, das Ergebnis sowie die Umsetzungsschritte wurden in den Sitzungen der Konferenz für Gesundheit, Pflege und Alter am 09.11.2016, 15.11.2017, 13.06.2018 und 14.11.2018 durch die Verwaltung vorgestellt

und diskutiert.

Die Verwaltung hat dem ALP-Institut den Auftrag erteilt, die aktuellsten verfügbaren Daten von IT.NRW so aufzubereiten, dass sie den gesetzlichen Vorgaben des APG genügen und einen zukünftigen Zeitraum von 3 Jahren nach der beabsichtigten Beschlussfassung im Kreistag darstellen. Diese Daten bilden, unter Berücksichtigung der weiter unten vorgenommenen Bewertung, die Grundlage für den seitens der Verwaltung unterbreiteten Beschlussvorschlag. Wenn der Kreistag diesem Beschlussvorschlag folgt, ist durch die Verwaltung innerhalb eines Monats nach der Beschlussfassung ein Ausschreibungsverfahren nach § 27 APG DVO einzuleiten.

1.4. Prognosedaten für die verbindliche Bedarfsplanung im Rhein-Kreis Neuss

Nach der Systematik der „Örtlichen Planung“ wurden 3 Szenarien dargestellt, um den zukünftigen Bedarf zu prognostizieren. Die Details können dem Kapitel 6 der „Örtlichen Planung“ entnommen werden, die unter folgendem Link einsehbar ist:

<http://www.rhein-kreis-neuss.de/de/verwaltung-politik/aemterliste/sozialamt/formulare-publikationen/bericht-pflegebedarfsplanung-2017.pdf>

Da für die „Verbindliche Bedarfsplanung“ nur ein Wert als Bedarfsprognose zulässig ist, wurde auf Basis der Diskussion im Rahmen der Fachkonferenz zur „Örtlichen Planung“ am 12.10.2017 das Szenario „Gesundheit“ als am unwahrscheinlichsten eingestuft und aus der weiteren Betrachtung entfernt. Aus den Ergebnisse der Szenarien „Status quo“ und „Ambulantisierung“ wurde dann durch ALP ein Mittelwert gebildet, der als Orientierungswert für die „Verbindliche Bedarfsplanung“ dient. Dabei muss klar sein, dass die Prognosedaten nie die Realität „auf den Platz genau“ darstellen können und wollen, sondern die wahrscheinlichste Tendenz der zukünftigen Entwicklung aufzeigen.

Für die einzelnen Kommunen ergibt sich in der Prognose von ALP folgendes Bild (Erläuterung: Negative Zahlen weisen einen Bedarf an Plätzen aus, positive Zahlen einen Platzüberhang):

Kommune	Prognose 2020	Prognose 2021	Prognose 2022
Dormagen	-74	-90	-98
Grevenbroich	115	105	99
Rommerskirchen	29	25	23
Jüchen	-26	-34	-38
Kaarst	<u>-180</u>	<u>-195</u>	<u>-207</u>
Korschenbroich	17	9	6
Meerbusch	-53	-62	-72
Neuss	-91	-112	-131
Rhein-Kreis Neuss	-263	-354	-418

Tabelle 1: Prognosedaten ALP

Für die Stadt Neuss ist bereits eine Bedarfsbestätigung über 40 neue Plätze ausgesprochen, für Kaarst eine Planung mit 80 Plätzen vom Kreistag beschlossen. In der nachfolgenden Tabelle sind die Bedarfsprognosen um diese Zahl bereinigt:

Kommune	Prognose 2020	Prognose 2021	Prognose 2022
Dormagen	-74	-90	-98
Grevenbroich	115	105	99
Rommerskirchen	29	25	23
Jüchen	-26	-34	-38
Kaarst	<u>-100</u>	<u>-115</u>	<u>-127</u>
Korschenbroich	17	9	6
Meerbusch	-53	-62	-72
Neuss	-51	-72	-91
Rhein-Kreis Neuss	-183	-274	-338

Tabelle 2: Bereinigte Prognosedaten

2. Inhaltliche Betrachtung der Teilaspekte

2.1. Betrachtung der derzeitigen Datenbasis von IT.NRW

Die Berechnung der Daten der prospektiven Bedarfsplanung geht von den Daten der Vergangenheit aus. Sowohl die quantitativen Werte, d.h. die Anzahl der Pflegebedürftigen, als auch deren Nachfrageverhalten am Pflegemarkt bilden zusammen mit den Daten der Bevölkerungsentwicklung die Basis für die vom ALP-Institut gelieferten Bedarfszahlen. Dies ist die klassische Methode der Bedarfsermittlung mittels Pflegequoten, die auch in früheren Bedarfsplanungen für den Rhein-Kreis Neuss genutzt worden ist. Dem errechneten Bedarf wird das vorhandene Platzangebot gegenüber gestellt.

Bei dieser anerkannten und in der Breite angewandten Berechnungsmethodik können folgende Aspekte nicht bzw. nicht im eigentlich erforderlichen Umfang berücksichtigt werden:

- schnelle, größere Veränderungen beim Angebot an pflegerischen Diensten und Einrichtungen
- Änderungen im Nachfrageverhalten der Pflegebedürftigen
- baulich vorhandene, aber tatsächlich nicht ausgelastete Kapazitäten

Die Erstellung der „Örtlichen Planung“ für den Rhein-Kreis Neuss fällt zeitlich exakt mit dem Inkrafttreten der Pflegestärkungsgesetze zusammen. Die Pflegestärkungsgesetze haben u.a. nachhaltige Veränderungen in der Leistungsstruktur der Pflegeversicherung sowie eine neue Methodik zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit mit sich gebracht.

Die derzeit aktuellsten verfügbaren Daten der Pflegestatistik von IT.NRW datieren vom 15.12.2017. Dieser Datenbestand wurde der Verwaltung durch IT.NRW im Januar 2019 zur Verfügung gestellt. Es fehlt somit das gesamte Kalenderjahr 2018 in diesen Daten hinsichtlich der Nutzung bestimmter Einrichtungsformen durch die Pflegebedürftigen, die Verteilung der Pflegebedürftigen in die 5 Pflegegrade oder auch die Anzahl der Pflegebedürftigen in den kreisangehörigen Kommunen. Dieses Problem ist nicht zu beheben, aktuellere valide Daten sind nirgendwo verfügbar!

2.2 Entwicklung in der Tagespflege

Somit können die Effekte, die sich im Rhein-Kreis Neuss aus der Schaffung neuer Tagespflegeplätze im Jahr 2018 ergeben haben, durch die aktuellsten verfügbaren Daten **nicht** dargestellt werden.

Der enorme Nachfragezuwachs bei der Tagespflege ist jedoch an den Daten ablesbar, die durch die Investitionskostenförderung der Verwaltung zur Verfügung stehen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Nutzungstage durch pflegebedürftige Menschen aus dem Rhein-Kreis Neuss in den Jahren 2015 bis 2018:

Jahr	2015	2016	2017	2018
Nutzungstage	26.580	32.524	40.223	51.400

Tabelle 3: tatsächliche Nutzungstage durch Pflegebedürftige aus dem Rhein-Kreis Neuss in der Tagespflege

Diese Daten zeigen auf, dass der Platzausbau in der Tagespflege auch zu einer tatsächlichen Inanspruchnahme durch die pflegebedürftigen Menschen aus dem Rhein-Kreis Neuss führt. Dazu trägt wesentlich bei, dass die Pflegestärkungsgesetze die notwendigen finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen haben. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen, es werden weitere Einrichtungen geplant und in Betrieb gehen.

Die somit nach und nach flächendeckend entstehende Möglichkeit durch Tagespflege die pflegenden Angehörigen zu entlasten wird zu einer geringeren bzw. zeitlich späteren Inanspruchnahme stationärer Pflege führen, was wiederum die Datenbasis für die prospektive Pflegebedarfsplanung im stationären Bereich verändern wird.

2.2.1 Entwicklungen in der Tagespflege im Jahr 2019

Die nachfolgende Tabelle 3.1 zeigt die Entstehung von Tagespflegeeinrichtungen seit 2016.

Jahr	2016	2017	2018	2019	geplant
Einrichtungen	11	13	16	19	7
Plätze	162	193	240	290	ca. 100

Tabelle 3.1: Bestand an Tagespflegeeinrichtungen und –plätzen 2016 bis 2019

Die Daten aus Tabelle 3 werden in Tabelle 3.2 auf Basis der aktuellsten Daten der Verwaltung um eine Hochrechnung zur tatsächlichen Inanspruchnahme von Tagespflege im Jahr 2019 ergänzt.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019*
Nutzungstage	26.580	32.524	40.223	51.400	56.000

Tabelle 3.2: tatsächliche Nutzungstage durch Pflegebedürftige aus dem Rhein-Kreis Neuss in der Tagespflege mit Hochrechnung für das Jahr 2019

(* Wert für 2019 = Hochrechnung auf Basis der Abrechnungsdaten 09/2019)

Die Daten belegen, dass mit dem zunehmenden Angebot an Tagespflege auch die tatsächliche Inanspruchnahme deutlich zunimmt. Hieraus ist abzuleiten, dass weiterhin eine große Nachfrage besteht, die durch weiteren Ausbau der Angebotsstruktur zu stärken sein wird. Des Weiteren belegt die Entwicklung 2019, dass die Schaffung zusätzlicher vollstationärer Angebote nur dann erfolgen sollte, wenn aktuelle Datengrundlagen die Notwendigkeit belegen und die dann entstehenden Häuser auch tatsächlich zur Bedarfsdeckung beitragen können.

2.3. Entwicklung in der Kurzzeitpflege

Die Nutzungstage bei Kurzzeitpflege durch pflegebedürftige Menschen aus dem Rhein-Kreis Neuss haben sich laut der Statistik bei der Investitionskostenförderung wie folgt entwickelt:

Jahr	2015	2016	2017	2018
Nutzungstage	34.052	39.174	42.959	40.817

Tabelle 4: Inanspruchnahme von Kurzzeitpflege durch Pflegebedürftige aus dem Rhein-Kreis Neuss in Tagen

Hierbei ist wegen der Zuständigkeitsregelung des APG NRW für die Investitionskostenförderung zu beachten, dass über 8.100 Belegungstage im Jahr 2018 auf Kurzzeitpflegeplätze entfallen, die sich in Einrichtungen außerhalb des Rhein-Kreises Neuss befinden.

Der Rückgang an Belegungstagen gegenüber dem Jahr 2017 kann zum einen darauf zurück zu führen sein, dass im Jahr 2018 wegen der Belegungsstopps in mehreren Einrichtungen Kurzzeitpflegeplätze innerhalb des Kreisgebietes nicht unmittelbar verfügbar waren, was sich dämpfend auf die tatsächliche Inanspruchnahme ausgewirkt haben kann. Ggf. ist es aber auch ein erster Effekt durch das erweiterte Angebot der Tagespflege, welches pflegenden Angehörigen im Alltag Möglichkeiten zur Regeneration und Zeit für das Kümmern von persönlichen Belangen lässt, so dass nicht nur stationäre Pflege vermieden oder hinausgezögert wird, sondern auch die Nachfrage nach Kurzzeitpflege zurückgeht.

Seitens der Verwaltung war ein solcher Rückgang der tatsächlichen Inanspruchnahme nicht erwartet worden. So wurde im Zuge der Haushaltsplanung 2019 / 2020 mit einer geringen, aber fortschreitenden Zunahme der Belegungstage kalkuliert. Dieser Zusammenhang macht deutlich, wie sich durch eine Änderung im Nachfrageverhalten der Pflegebedürftigen in einem komplexen System, ganz unabhängig von den dafür maßgeblichen Ursachen, die statistischen Werte verändern. Würde eine Prognose für die in den nächsten Jahren benötigten Kurzzeitpflegekapazitäten nur auf den Jahren bis 2017 beruhen, also dem Zeitraum der Daten von IT.NRW für den stationären Sektor entsprechen, wäre nicht auszuschließen, dass man zu einer Fehlprognose und einem zu hoch angesetzten Bedarf an Kurzzeitpflegeplätzen für die Zukunft gelangt.

Unabhängig davon ist in der Fachöffentlichkeit weiterhin unstrittig, dass im Rhein-Kreis Neuss solitäre Kurzzeitpflegeplätze für die Zukunft benötigt werden. Die Verwaltung steht derzeit mit 4 Pflegeheimen aus dem Kreisgebiet in Kontakt, die beabsichtigen insgesamt 46 zusätzliche Kurzzeitpflegeplätze in Anbindung an die bestehenden Häuser zu schaffen. Dies wird sich auf die Nutzung eingestreuter Kurzzeitpflegeplätze auswirken und hierdurch weitere Plätze für eine durchgehende, vollstationäre Nutzung ermöglichen.

2.3.1 Entwicklungen in der Kurzzeitpflege im Jahr 2019

Die Tabelle 4.1 zeigt die Hochrechnung der tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzzeitpflegeplätzen im Jahr 2019.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019*
Nutzungstage	34.052	39.174	42.959	40.817	38.000

Tabelle 4.1: tatsächliche Nutzungstage durch Pflegebedürftige aus dem Rhein-Kreis Neuss in der Kurzzeitpflege mit Hochrechnung für das Jahr 2019

(* Wert für 2019 = Hochrechnung auf Basis der Abrechnungsdaten 08/2019)

Die Hochrechnung zeigt, dass nicht mit einer Steigerung der tatsächlichen Inanspruchnahme von Kurzzeitpflege im Jahr 2019 zu rechnen ist. Zwar kann sich der Wert für 2019 noch erhöhen, weil erfahrungsgemäß im Dezember nochmals mit einer etwas stärkeren Nachfrage nach Kurzzeitpflege zu rechnen ist als in anderen Monaten. Dennoch wird der Wert wahrscheinlich unter dem Wert des Jahres 2018 liegen. Erneut ist zu hinterfragen, ob dieser Effekt durch die nicht vorhandenen freien Plätze in den Pflegeeinrichtungen entsteht, oder ob die Ausweitung des Angebotes an Tagespflege die pflegenden Angehörigen so entlastet, dass eine Kurzzeitpflege in vielen Fällen nicht in Anspruch genommen werden muss, um sich zu erholen.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass durch die Fix-Flex-Regelung zwar 20 solitäre, zusätzliche Kurzzeitpflegeplätze geschaffen wurden, dies jedoch nicht zu einer tatsächlichen Steigerung der Belegungstage geführt hat. Dieser Umstand zeigt, dass eine

reine Angebotsausweitung nicht immer die Lösung einer Situation ist, sondern in einem komplexen Gebilde wie der Pflege viele Zusatzfaktoren berücksichtigt werden müssen, um zur Schaffung eines bedarfsgerechten Angebotes zu kommen.

2.4. Statistische Effekte durch die Pflegestärkungsgesetze

Das ALP-Institut hat des Weiteren darauf hingewiesen, dass im Zuge der Pflegestärkungsgesetze ein deutlich erhöhtes Antragsaufkommen bei den Pflegekassen zu verzeichnen war. Viele Menschen hätten wegen des „neuen Begutachtungsassessments“, also der neuen Methodik zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit durch den MDK, einen Antrag in der Hoffnung gestellt, einen Pflegegrad zu erhalten um in das Leistungssystem der Pflegeversicherung zu kommen, was sie auf Grundlage des früheren Verfahrens zu diesem Zeitpunkt nicht getan hätten. Dadurch ist die Zahl der Pflegebedürftigen im Jahr 2017 überproportional angestiegen, was sich in den statistischen Daten aus Dezember 2017 bereits spiegelt. Diese größere Zahl an Pflegebedürftigen führt in den Berechnungsschemata zur Bedarfsprognose zu verzerrten Werten. Das ALP-Institut geht davon aus, dass sich die Auswirkungen dieses Effektes in den nächsten Jahren relativieren, was ebenfalls Auswirkungen auf die Zahl der prognostizierten Bedarfe haben wird.

Die vom ALP-Institut berechneten Bedarfszahlen sind somit auf Grundlage valider Parameter berechnet, beinhalten jedoch durch die dargestellten Ursachen bei der Betrachtung des prospektiven Bedarfs an stationären Pflegeplätzen derzeit eine gewisse Unschärfe. Der ausgewiesene Bedarf an stationären Pflegeeinrichtungen wird seitens der Verwaltung als tendenziell zu hoch eingeschätzt. Diese Unschärfe wird voraussichtlich mit jedem neuen Datensatz, den IT.NRW zur Verfügung stellt geringer und die 3-Jahres-Prognose dadurch jedes Mal genauer. Durch das von ALP gelieferte Monitoring-Tool kann die Kreisverwaltung mit den jeweils aktuellen Daten von IT.NRW die Pflegebedarfsplanung selbständig fortschreiben, wodurch in den nächsten Jahren - erstmals Ende 2020/Anfang 2021 - die Gelegenheit besteht, die Entwicklung kontinuierlich zu betrachten und neu zu bewerten.

2.5. Betrachtung der tatsächlichen Situation auf dem Pflegemarkt im Rhein-Kreis Neuss

Die Kreisverwaltung erhebt von den stationären Pflegeeinrichtungen auf freiwilliger Basis einmal pro Quartal Daten zur tatsächlichen Belegung der Heimplätze.

Stichtag	nicht belegte Pflegeplätze im Kreisgebiet
15.02.2017	177
15.05.2017	172
15.08.2017	155
15.11.2017	159
15.02.2018	184
15.05.2018	194
15.08.2018	215
15.11.2018	151
15.02.2019	146
15.05.2019	135
15.08.2019	151
Durchschnitt	167

Tabelle 5: frei Pflegeplätze im Rhein-Kreis Neuss

Die kommunale Verteilung dieser freien Kapazitäten am letzten erhobenen Stichtag stellte sich wie folgt dar:

Kommune	nicht belegte Pflegeplätze am 15.08.2019
Dormagen	15
Grevenbroich	31
Rommerskirchen	3
Jüchen	6
Kaarst	1
Korschenbroich	40
Meerbusch	26
Neuss	29
Gesamt	151

Tabelle 6: freie Kapazitäten am 15.02.2019 in den Kommunen

Schon auf den ersten Blick sind der vom ALP-Institut ermittelte Bedarf und die tatsächlich leer stehenden Pflegeplätze ein Widerspruch. Dies belegt ein Auseinanderfallen von Prognosedaten mit der tatsächlichen Situation.

Der größte Teil des dargestellten Leerstandes ist darauf zurück zu führen, dass die Pflegeheimbetreiber auf dem Arbeitsmarkt nicht das notwendige Pflegepersonal generieren können. Sowohl freiwillige Aufnahmeverzichtete der Betreiber als auch in Einzelfällen Auflagen durch den Rhein-Kreis Neuss als WTG-Behörde sind die Folge. Baulich vorhandene Plätze stehen damit nicht am Markt zur Verfügung und tragen somit auch nicht zu Bedarfsdeckung bei.

In Bezug auf die Schaffung neuer „Kapazitäten“ von Pflegeeinrichtungen, wie sie das APG bei einem bestehenden Bedarf fordert, ist dieser Aspekt von größter Bedeutung. Es stünden rund zwei Pflegeeinrichtungen á 80 Plätzen sofort zur Verfügung, die entsprechenden Plätzen könnten unverzüglich zur Deckung des Bedarfs eingesetzt werden, würde ausreichendes Personal zur Verfügung stehen. Somit ist nicht die Schaffung weiterer Gebäude der Schlüssel für eine bedarfsgerechte Angebotsstruktur, sondern die gleichzeitige Rekrutierung von Pflegekräften.

Anrufe, die von Projektentwicklern oder Firmen, die für potentielle Investoren eine Gebietsanalyse durchführen, in der Verwaltung ankommen, enden fast immer abrupt bei der Darstellung dieser Ist-Situation durch das Sozialamt, obwohl auf den rechnerisch wahrscheinlich gegebenen Bedarf in einzelnen Kommunen hingewiesen wird. Dies zeigt, dass die Anbieterseite dem Faktor Personalressource heute eine höhere Bedeutung beimisst, als einer potentiellen Nachfrage durch die Pflegebedürftigen. Anbieter sind angewiesen auf eine hohe Auslastung, um ein Pflegeheim wirtschaftlich betreiben zu können. Neue Einrichtungen haben zudem die Schwierigkeit, einen Personalstamm aufzubauen und sich so dauerhaft auf dem Markt zu etablieren.

Bei der Bewertung eines prospektiven Bedarfs durch den Rhein-Kreis Neuss muss daher der Faktor Personalressource zwingend berücksichtigt werden, um nicht erneut eine Fehlentwicklung mit mittel- und langfristigen Folgen zuzulassen.

Die Verwaltung hat vor 2014 alle Investoren und neuen Betreiber vor den Fehlentwicklungen eines nicht gesteuerten Angebotsmarktes in der Pflege – erfolglos - gewarnt. Die abrupte Zunahme von Pflegeeinrichtungen führte zu einem Auseinanderfallen der Personalstrukturen in den bestehenden Einrichtungen. Die Qualität der pflegerischen Versorgung hat sich flächendeckend spürbar reduziert, berechnete Beschwerden bei der WTG-Behörde waren über mehrere Jahre an der Tagesordnung. Dieser Effekt ist in den letzten Jahren langsam wieder zurückgegangen, nach Ansicht der WTG-Behörde ist wieder eine grundsätzlich gute Versorgungsqualität in einem Großteil der Einrichtungen gewährleistet. Ein erneutes, unkontrolliertes Wachstum an Pflegeplätzen kann nach Ansicht der Verwaltung zu

gefährlicher Pflege und Versorgungsdefiziten bei den pflegebedürftigen Menschen sowie zu einer vermeidbaren Überlastung des eingesetzten Pflegepersonals führen. Darüber hinaus kann es nicht sinnvoll sein, als Rhein-Kreis Neuss zunächst formelle Voraussetzungen für den Bau zusätzlicher Pflegeplätze zu schaffen, um dann nach der Inbetriebnahme gegenüber der dann entstandenen Einrichtungen wegen des nicht vorhandenen Personals als WTG-Behörde des Rhein-Kreises Neuss einen Belegungsstopp anzuordnen. Wie der Rhein-Kreis Neuss aus den vor Jahren in Meerbusch gewonnenen Erfahrungen weiß, sind ordnungsbehördliche Maßnahmen, die letztlich auch in die Untersagung von Heimbetrieben gipfeln können, für alle Beteiligten, insbesondere aber für die Bewohnerinnen, Bewohner und deren Angehörige eine enorme psychische Belastung. Es ist Aufgabe des Rhein-Kreises Neuss, durch umsichtige und vorausschauende Planung und Berücksichtigung aller maßgebenden Faktoren solche Situationen gar nicht erst entstehen zu lassen.

2.6. Übersicht der Entwicklung des Pflegepersonals

In den vergangenen Jahren hat die Zahl der in der stationären Pflege tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stetig zugenommen. Diese Zunahme steht in Verbindung mit dem Wachstum der Zahl der Pflegeplätze. Die folgende Übersicht, die auf den Daten der WTG-Behörde basiert, zeigt die Entwicklung von 2011 bis 2018. Die Daten zum Personal sind in Vollzeitstellen angegeben, berechnet wurden die tatsächlich besetzten Personalstellen. Die Fachkraftquote wird im Durchschnitt aller Pflegeeinrichtungen im Rhein-Kreis Neuss angegeben. Die Darstellung erhebt nicht den Anspruch wissenschaftlich erhobener, valider Daten. Sie zeigt aber eine klare Grundtendenz, aus der Erkenntnisse für die „Verbindliche Bedarfsplanung“ abgeleitet werden können.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pflegekräfte in VK gesamt	1.210	1.210	1.247	1.258	1.381	1.460	1.502	1.550
davon Fachkräfte in VK	639	651	665	684	734	794	800	813
Fachkraftquote kreisweit	53%	54%	53%	54%	53%	54%	53%	52%
Pflegeplätze kreisweit	3.178	3.314	3.434	3.602	3.602	4.018	4.018	3.973

Tabelle 7: Entwicklung des Personals in stationären Einrichtungen

Auffällig ist, dass in den Jahren 2011 bis 2014, d.h. in der Zeit **vor** der Wiedereinführung der „Verbindlichen Bedarfsplanung“ die Zahl der Pflegeplätze um 424 zugenommen hat, aber lediglich 48 Vollzeitstellen in der Pflege mehr besetzt wurden! In diesem Zeitraum traten die unter 2.5 geschilderten Mängel auf, die der WTG-Behörde gemeldet wurden.

Die Fertigstellung der noch vor der Einführung der „Verbindlichen Bedarfsplanung“ begonnen Neubauprojekte erfolgte in den Jahren 2015 und 2016 und führten nochmals zu einer Inbetriebnahme von über 400 Pflegeplätzen in kürzester Zeit. In 2018 nimmt die Zahl der Plätze durch Wegfall einiger Doppelzimmerplätze minimal ab.

Seit 2014 steigt die Anzahl der in der stationären Pflege tatsächlich besetzten Vollzeitstellen stetig an. Gleichzeitig registrierte die WTG-Behörde eine sukzessive Abnahme der berechtigten Beschwerden.

Im Durchschnitt hat die Zahl der Pflegekräfte in der Zeit von 2011 bis 2018 um 42,5 Vollzeitstellen pro Jahr zugenommen. Die Zahl der mit Pflegefachkräften besetzten Stellen wuchs im Durchschnitt pro Jahr um 21,75 Vollzeitstellen, wodurch kreisweit eine stabile

Fachkraftquote von etwas über 50% erreicht wurde.

Aus den Daten lässt sich ableiten, dass bei einem langsamen, punktuellen Ausbau des Angebotes an stationären Pflegeplätzen davon auszugehen ist, dass das hierfür notwendige Personal grundsätzlich rekrutiert werden kann, wenn alle andere Faktoren am Pflegearbeitsmarkt stabil bleiben.

2.7. Planungen außerhalb des vollstationären Sektors

Derzeit werden im Rhein-Kreis Neuss weitere Tagespflegeeinrichtungen errichtet und geplant. Es gibt inzwischen 4 Einrichtungen im Kreisgebiet, die die Schaffung von insgesamt 48 solitären Kurzzeitpflegeplätzen planen. Erfreulich sind auch Pläne zur Schaffung einer Demenz-WG in Meerbusch und Gedanken zur Realisierung eines genossenschaftlichen Wohn- und Pflegeprojektes in Neuss.

In den teilstationären Sektoren und der Schaffung neuer Wohnangebote muss der Schwerpunkt zukünftiger Aktivitäten bei der Schaffung neuer Kapazitäten zur Versorgung pflegebedürftiger Menschen liegen. Nur so wird die Pflege dauerhaft finanzierbar bleiben, nur so können Antworten auf die personellen Fragestellungen gefunden werden, und insbesondere kann nur so den Wünschen der betroffenen Menschen entsprochen werden. Der Rhein-Kreis Neuss ist in diesen Bereichen unterwegs, die Kommunen des Kreises sind eingeladen und aufgefordert sich für die Schaffung von Wohngemeinschaften oder Betreuten Wohnformen aktiv einzubringen. Hierauf hat auch das ALP-Institut bei der Betrachtung der Situation im Rhein-Kreis Neuss immer wieder hingewiesen.

Erfolge in diesem Bereich können und werden ebenfalls die Nachfrage nach zusätzlicher stationärer bremsen, was einen Effekt bei der Bemessung des zukünftigen Bedarfs haben wird.

3. Gesamtbewertung der Ergebnisse

3.1. Bewertung der statistischen Daten

Die von ALP ermittelten Bedarfswerte, die nun als Basis für die „Verbindliche Pflegebedarfsplanung“ zur Verfügung stehen, sind nach einem schlüssigen und transparenten System berechnet worden. Sie basieren jedoch auf statistischen Daten, die aufgrund tatsächlich eingetretener Entwicklungen und den Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze **derzeit** mit einem gewissen Maß an Unsicherheit behaftet sind und somit nach Ansicht der Verwaltung einen zu hohen Bedarf an stationären Pflegeplätzen prognostizieren bzw. den Überhang an Pflegeplätzen etwas zu niedrig quantifizieren. Die erste Fortschreibung der Bedarfszahlen kann Anfang 2021 erfolgen, wenn IT.NRW die nächsten Daten der Pflegestatistik auf Ebene der Kommunen veröffentlicht. Die dann vorliegende Datenbasis wäre bereits verlässlicher, da die kreisweit eingeleiteten Entwicklungen beginnen in die Pflegestatistik von IT.NRW einzufließen und sich die Auswirkungen von Einmaleffekten durch die Pflegestärkungsgesetze auf die Daten von IT.NRW mit der Zeit relativieren.

3.2. Bewertung der tatsächlichen Situation auf dem Pflegemarkt

Nicht die Schaffung neuer Pflegeplätze führt zu einer Bedarfsdeckung. Für eine Bedarfsdeckung sind funktionstüchtige Einrichtungen erforderlich, die neben den baulichen Voraussetzungen auch das quantitativ und qualitativ notwendige Personal dauerhaft vorhalten müssen.

Die Planung und Schaffung neuer Kapazitäten darf, sofern sie nicht gänzlich vermeidbar ist, nur punktuell dort erfolgen wo die Prognosedaten eindeutig einen hohen Handlungsdruck aufzeigen. Bei einem punktuellen Ausbau der Pflegeinfrastruktur ist nach derzeitigem Datenbestand davon auszugehen, dass dann auch das notwendige Pflegepersonal bei Fertigstellung einer Planungs- und Baumaßnahme tatsächlich zur Verfügung steht.

3.3. Subsumierung der Bewertungen unter § 7 Abs. 6 APG

§ 7 Abs. 6 APG NRW formuliert, dass eine Bedarfsdeckung angenommen werden kann, wenn einer zu erwartenden Nachfrage nach den jeweiligen Betreuungsangeboten ein mindestens deckungsgleiches Angebot gegenübersteht. Das APG spricht somit nicht von Gebäuden bzw. baulich errichteten Pflegeplätzen, sondern setzt ein tatsächlich nutzbares Angebot voraus. Daneben gibt das APG NRW vor, dass die „Verbindliche Bedarfsplanung“ darzustellen hat, in welcher Höhe zur Bedarfsdeckung zusätzliche Kapazitäten erforderlich sind. Zusätzliche Kapazitäten sind jedoch im Hinblick auf die Bedarfsdeckung erst dann sinnvoll, wenn die bereits vorhandenen Angebote auch tatsächlich einen Beitrag zur Bedarfsdeckung leisten können – von Einzelfällen wegen Sanktionen der WTG-Behörde, z.B. bei schlechter Pflege oder einem vorübergehendem Personaldefizit abgesehen.

Von einem tatsächlichen Beitrag zur Bedarfsdeckung durch die bestehenden Angebote ist nicht auszugehen, wenn sich im gesamten Kreisgebiet über längere Zeit Einrichtungen einem freiwilligen Aufnahmestopp unterwerfen und zusätzlich weiteren Einrichtungen durch ordnungsbehördliche Anordnung die weitere Aufnahme von Bewohnerinnen und Bewohnern untersagt werden muss und hierfür insgesamt das auf dem Arbeitsmarkt nicht vorhandene Pflegepersonal die Ursache ist.

Beschlussempfehlung:

Der Sozial- und Gesundheitsausschuss empfiehlt dem Kreistag, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Kreistag beschließt gemäß § 7 Abs. 6 APG NRW das Gutachten „Pflegebedarfsplanung Rhein-Kreis Neuss“ des ALP-Institutes, Hamburg, vom Dezember 2017 zur Örtlichen Planung im Sinne des § 7 Abs. 1 APG NRW zu erklären.

Auf Grundlage der vorhandenen Prognosedaten des ALP-Institutes, den Daten der WTG-Behörde zur personellen Ausstattung der im Betrieb befindlichen Pflegeeinrichtungen sowie den Daten über die derzeit vorhandenen, jedoch nicht tatsächlich dem Pflegemarkt zur Bedarfsdeckung zur Verfügung stehenden Pflegeplätze im Kreisgebiet wird der Bedarf für zusätzliche, vollstationäre Pflegeplätze in den kreisangehörigen Kommunen bzw. Sozialräumen wie folgt festgestellt:

Korschenbroich

Für die Stadt Korschenbroich wird kein Bedarf ausgewiesen.

Es wird derzeit ein minimaler Platzüberhang prognostiziert. Bereits vorhandene Plätze stehen derzeit nicht für die Bedarfsdeckung zur Verfügung.

Kaarst

Die Bedarfswerte für Kaarst sind signifikant hoch, was sich mit der Auslastungsmeldung der Kaarster Einrichtungen deckt, die in den vergangenen 2 Jahren fast immer nur einen oder zwei leere Plätze zum Stichtag gemeldet haben.

Für die Stadt Kaarst wurde mit Beschluss des Kreistages am 26.06.2019 bereits der Bedarf für die Neuplanung einer Einrichtung mit 80 vollstationären Pflegeplätzen festgestellt. Die notwendigen Verfahrensschritte zur Ausschreibung des Bedarfs wurden seitens der Verwaltung in die Wege geleitet.

Ein weiterer Bedarf, der über das eingeleitete Verfahren hinausgeht, wird derzeit nicht festgestellt.

Jüchen, Rommerskirchen, Grevenbroich, Dormagen

Das südliche Kreisgebiet wird als sozialräumliche Einheit betrachtet. Prognostizierte Bedarfe und Überhänge halten sich in diesem Sozialraum bis 2022 die Waage. In den vergangenen 2

Jahren meldeten die Einrichtungen aus den genannten Kommunen zu den einzelnen Stichtagen insgesamt jeweils rund 80 freie Plätze.

Für die Kommunen Jüchen, Grevenbroich, Rommerskirchen und Dormagen wird bei Betrachtung als gemeinsamer Sozialraum kein Bedarf festgestellt.

Die Entwicklung in der Stadt Dormagen ist im Hinblick auf die Prognosedaten sowie die vorhandenen, aktuell nicht für die Bedarfsdeckung zur Verfügung stehenden Plätze zu beobachten.

Neuss

Für die Stadt Neuss wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Die Entwicklung in der Stadt Neuss ist hinsichtlich der Prognosedaten, der bereits bestehenden, derzeit aber nicht für die Bedarfsdeckung zur Verfügung stehenden Plätze und hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit von Pflegepersonal zu beobachten. Dabei sind auch die geplante Schaffung 40 zusätzlicher stationärer Pflegeplätze, für die bereits eine Bedarfsbestätigung ausgesprochen wurde, und die geplante Schaffung solitärer Kurzzeitpflegeplätze in Anbindung an 2 bestehende Einrichtungen zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die Langzeitprognosen wird die seitens der Stadt Neuss vertretene Haltung begrüßt, schon jetzt das notwendige Planungsrecht für die spätere Ansiedlung einer weiteren Pflegeeinrichtung zu schaffen. Unter Berücksichtigung des vorhandenen Bestands sowie der Bedarfsprognosen für Kaarst und Meerbusch wäre hier ein Standort im Neusser Norden sinnvoll.

Meerbusch

Für die Stadt Meerbusch wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Die Entwicklung in der Stadt Meerbusch ist im Hinblick auf die Prognosedaten sowie die vorhandenen, aktuell nicht für die Bedarfsdeckung zur Verfügung stehenden Plätze zu beobachten.

Gemäß § 11 Abs. 7 APG NRW ist eine Förderung für vollstationäre Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 14 APG NRW, die innerhalb des Rhein-Keises Neuss neu entstehen und zusätzliche Plätze zur Bedarfsdeckung schaffen davon abhängig, dass auf der Grundlage dieses Beschlusses durch die Verwaltung eine Bedarfsbestätigung ausgesprochen wird.

Die Verwaltung wird beauftragt, das Gutachten und diesen Beschluss des Kreistages gemäß § 7 Abs. 6 APG NRW in Verbindung mit § 11 Abs. 7 Satz 2 APG NRW öffentlich bekannt zu machen.