Sitzungsvorlage-Nr. 50/2040/XVII/2022

Gremium	Sitzungstermin	Behandlung
Kreistag	14.12.2022	öffentlich

Tagesordnungspunkt:**Verbindliche Bedarfsplanung für den Rhein-Kreis Neuss für das Jahr 2023****Sachverhalt:**

Gemäß § 7 Abs. 6 des Alten- und Pflegegesetzes NRW ist die „Verbindliche Bedarfsplanung“ jährlich durch Beschluss der Vertretungskörperschaft festzustellen und öffentlich bekannt zu machen. Seit 2019 wird die „Verbindliche Bedarfsplanung“ „kommunenscharf“, also unter Betrachtung der einzelnen kreisangehörigen Kommunen bzw. von Sozialräumen innerhalb des Kreisgebietes vorgenommen.

Im Hinblick auf die gesetzliche Vorgabe der „jährlichen Beschlussfassung“ muss sichergestellt werden, dass das gesamte Jahr 2023 mit einer Verbindlichen Bedarfsplanung auf Basis eines entsprechenden Beschlusses 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.

Die verbindliche Bedarfsplanung für das Jahr 2023 erfolgte auf Basis folgender Daten:

- Pflegestatistik von IT.NRW (Stand 31.12.2021, veröffentlicht 28.10.2022)
- Prognosedaten des ALP-Institutes
- Daten der WTG-Behörde zur personellen Ausstattung der im Betrieb befindlichen Pflegeeinrichtungen (Stand 01.11.2022)
- Daten der WTG-Behörde über die derzeit insgesamt vorhandenen Pflegeplätze (Stand 01.11.2022)
- Daten der WTG-Behörde über nicht belegte Pflegeplätze im Kreisgebiet (Stand 15.08.2022)

Folgende Änderungen und Aktualisierungen wurden eingefügt:

Unter Punkt 1.4 wird die Anzahl der tatsächlich freien Plätze in stationären Einrichtungen im Kreisgebiet (Tabelle 3) und deren Verteilung auf die einzelnen Kommunen (Tabelle 4) auf den neusten verfügbaren Datenbestand aktualisiert.

Ergänzt wurde unter Punkt 1.3 die Tabelle 2 (bereinigte Prognosedaten) um die vom Kreistag beschlossene Planung von 40 zusätzlichen Plätzen in der Stadt Dormagen sowie die jeweils 80 zusätzlichen Plätze in Neuss und Kaarst, die in den vergangenen Jahren beschlossen wurden.

Punkt 2.2.1 zeigt die aktuellsten Entwicklungen in der Tagespflege, 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“.

Daher stellt die Verwaltung für das Jahr 2023 fest, dass in den Stadtgebieten Dormagen, Kaarst und Neuss jeweils ein Bedarf für die Schaffung 40 vollstationärer Pflegeplätze besteht. Für die weiteren kreisangehörigen Kommunen wird kein Bedarf festgestellt. Die Richtigkeit dieser Feststellungen wird durch die Daten in dieser Vorlage belegt, erläutert und abschließend noch mal zusammengefasst.

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 zurückerhalten. 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. Seitdem wird die Verbindliche Bedarfsplanung jährlich vorgenommen.

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. Die „Örtliche Planung“ wurde in diesem Jahr bereits planmäßig fortgeschrieben.

Der Bau von neuen Pflegeeinrichtungen wird durch die Verbindliche Pflegebedarfsplanung nicht vollständig durch den Rhein-Kreis Neuss unterbunden. Allerdings hat eine ohne Bedarfsbestätigung errichtete Einrichtung keinen Anspruch auf Zahlung von Investitionskosten nach den Vorschriften des APG NRW gegenüber den Trägern der Sozialhilfe.

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 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.

1.3 Gewähltes Szenario für die verbindliche Bedarfsplanung im Rhein-Kreis Neuss

Im Jahr 2017 wurde das ALP-Institut mit der Erstellung eines Gutachtens zur Örtlichen Planung beauftragt. Im Rahmen dieses Gutachtens wurde auch ein Berechnungs-Tool zur Ermittlung des Bedarfs an vollstationären Pflegeplätzen entwickelt, das die Kreisverwaltung seitdem verwendet und um aktuelle Daten ergänzt, um die jährliche „Verbindliche Bedarfsplanung“ durchzuführen. Bei der Berechnung des Bedarfs an vollstationären Pflegeplätzen kann zwischen den Szenarien „Ambulantisierung“, „Basisszenario“ (Status Quo), „Gesundheit“ und „Professionalisierung“ gewählt werden.

Auf Empfehlung des ALP-Institutes hat sich die Kreisverwaltung seinerzeit für einen Mix aus dem Basisszenario und der Ambulantisierung entschieden, da dies laut ALP das wahrscheinlichste Szenario war und aus Perspektive der Kreisverwaltung immer noch ist. Hierzu folgender Auszug aus dem Gutachten:

„Angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen wird erwartet, dass die Entwicklung sich

zukünftig im Bereich des Basisszenarios und des Szenarios Ambulantisierung bewegen wird. Inwieweit es gelingt, die zusätzliche Nachfrage nach Pflegeinfrastrukturen in ambulante Pflegesettings zu lenken, wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit die Unterstützungsstrukturen rund um die häusliche Pflege verbessert werden. Insbesondere ein Ausbau des Angebots für Demenzkranke wird notwendig sein, um zukünftig einen geringeren Anteil von Personen in stationären Einrichtungen zu versorgen. Darüber hinaus sind altengerechte Wohnungsangebote auszubauen, quartiersorientierte Ansätze und Prozesse zu initiieren sowie Netzwerke und Beratungsangebote für Pflegebedürftige und pflegende Angehörige zu stärken.

Niedrigere Pflegequoten bzw. eine Entwicklung gemäß des Szenarios Gesundheit werden zumindest kurzfristig nicht erwartet. Insbesondere bei den niedrigen Pflegegraden könnten die Pflegeprävalenzen kurzfristig sogar leicht ansteigen. So hat sich gezeigt, dass die Antragszahlen im Zuge der Leistungsausweitungen durch das PSG II und III deutlich gestiegen sind. In der Folge kann es (kurzfristig) sogar zu einer Erhöhung der positiven Begutachtungen bei den niedrigen Pflegegraden kommen.

Eine stärkere Professionalisierung wird sich aufgrund des Personalengpasses eher in Form von optimierten Strukturen und Abläufen zeigen, als in einer Aufstockung des Personals."

Die Kreisverwaltung hat sich daher nicht willkürlich für diesen Mix entschieden oder um die Zahlen zu beschönigen, sondern ist wissenschaftlichen Empfehlungen gefolgt, die der Kreisverwaltung immer noch plausibel und aktuell erscheinen.

Die Entscheidung für einen Mix aus dem Basisszenario und Ambulantisierung zielt zudem nicht darauf ab, die pflegerische Versorgung auf pflegende Angehörige zu übertragen, sondern folgt vielmehr dem auch im SGB XI verankerten Ansatz „ambulant vor stationär“ und soll die Einrichtungen und Träger dazu animieren, alternative Wohn- und Betreuungsangebote zu schaffen, die sowohl dem Wunsch der Pflegebedürftigen als auch ihrer pflegenden Angehörigen entsprechen, solange wie möglich in der privaten Häuslichkeit versorgt zu werden oder zumindest in alternativen Wohnformen ihren Lebensabend verbringen zu können, die keinen klassischen „Heimcharakter“ aufweisen.

Mit der Entscheidung für das Mix-Szenario wird daher auch der Ausbau niedrigschwelliger, ambulanter und teilstationärer Versorgungsstrukturen gefördert. Wie bereits umfassend im Gutachten zur Örtlichen Planung 2021 dargestellt, konnte in den vergangenen Jahren in all diesen Bereichen und speziell in der Tagespflege ein deutlicher Ausbau der vorhandenen Kapazitäten verzeichnet werden. Hier ist auch zukünftig mit einem Zuwachs zu rechnen, wodurch pflegende Angehörige Entlastung im Alltag erhalten und der Einzug der pflegebedürftigen Personen in vollstationäre Settings hinausgezögert wird.

Des Weiteren sind in den kommenden Jahren auch ambulant betreute Wohngemeinschaften geplant. Hierbei handelt es sich im Grunde um vollstationäre Plätze, die allerdings den Charme einer häuslichen Umgebung bieten und zudem besser geeignet sind, eine Spezialisierung auf bestimmte Personengruppen, bspw. dementiell veränderte Menschen, zuzulassen. Somit wird auch der Quartiersansatz gefördert, was einerseits dem gesetzlichen Auftrag aus dem APG und andererseits den Handlungsempfehlungen aus der Örtlichen

Planung der Kreisverwaltung entspricht.

Unerwähnt bleiben darf außerdem nicht, dass mit dem gewählten Mix-Szenario bereits ein Bedarf an 200 zusätzlichen vollstationären Plätze bestätigt wurde, die in den kommenden Jahren zur Verfügung stehen werden.

Unabhängig vom gewählten Szenario ist auch noch mal deutlich auf den wichtigsten Faktor aufmerksam zu machen – das Pflege(fach)personal.

In der Vergangenheit hat die Kreisverwaltung regelmäßig die Leerstände in den bereits bestehenden Pflegeeinrichtungen ausgewiesen und dem prognostizierten Bedarf neuer Plätze gegenübergestellt. Dies wird unter Punkt 1.5. auch noch mal detailliert dargestellt. Diese Plätze stehen vor allem deshalb nicht zur Verfügung, weil einige Einrichtungen mangels personeller Kapazitäten entweder einen behördlich angeordneten Belegungsstopp erhalten haben oder aber „freiwillig“ auf die Aufnahme neuer Bewohnerinnen und Bewohner verzichten, um einer solchen behördlichen Anordnung vorzubeugen.

Es ist daher nicht zielführend, dass die Kreisverwaltung einerseits als örtlicher Sozialhilfeträger einen höheren Bedarf an vollstationären Pflegeplätzen feststellt, der dann entsprechend durch dem Bau neuer Einrichtungen gedeckt werden soll und die Kreisverwaltung dann andererseits im Anschluss als örtliche Aufsichtsbehörde nach dem Wohn- und Teilhabegesetz (Heimaufsicht) einen Belegungsstopp anordnet, weil die Einrichtungen die gesetzlichen personellen Anforderungen nicht erfüllen können. Dies würde lediglich zu weiteren Leerständen und einem noch größeren Delta zwischen dem vorhandenen Bedarf und der tatsächlichen Belegung führen.

Ob die Kreisverwaltung nun mit dem Basisszenario einen Bedarf von 534 Plätzen ausweist oder mit dem Mix-Szenario einen Bedarf von 452 Plätzen, spielt daher keine entscheidende Rolle. Maßgeblich ist, dass die personellen Ressourcen vorhanden sind, um diesen Bedarf bedienen zu können und zwar auf einem pflegerisch angemessenen Niveau.

1.4. Prognosedaten für den Rhein-Kreis und die kreisangehörigen Kommunen

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

	2023	2024	2025	2030
Dormagen	-109	-126	-141	-157
Grevenbroich	94	81	72	50
Jüchen	-38	-48	-52	-65
Kaarst	-213	-226	-238	-266
Korschenbroich	3	-6	-13	-35
Meerbusch	-80	-93	-103	-118
Neuss	-131	-157	-175	-200
Rommerskirchen	22	17	15	8
Rhein-Kreis Neuss	-452	-558	-635	-784

Tabelle 1: Aktuelle Prognose auf Basis der Daten von IT.NRW (Stand 31.12.2021, veröffentlicht 28.10.2022)

In den Städten Neuss und Kaarst sind jeweils 80 neue Plätze geplant, in Dormagen ist bereits eine Bedarfsbestätigung über 40 neue Plätze ausgesprochen. Der Gesamtbedarf an Plätzen ist demnach um 200 Plätze zu reduzieren. In der nachfolgenden Tabelle sind die Bedarfsprognosen um diese Zahl bereinigt:

	2023	2024	2025	2030
Dormagen	-69	-86	-101	-117
Grevenbroich	94	81	72	50
Jüchen	-38	-48	-52	-65
Kaarst	-133	-146	-158	-186
Korschenbroich	3	-6	-13	-35
Meerbusch	-80	-93	-103	-118
Neuss	-51	-71	-85	-120
Rommerskirchen	22	17	15	8
Rhein-Kreis Neuss	-252	-338	-435	-584

Tabelle 2: Bereinigte Prognosedaten mit aktuellen Daten von IT.NRW (Stand 31.12.2021, veröffentlicht 28.10.2022)

1.5. 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
15.11.2017	159
15.02.2018	184
15.11.2018	151
15.02.2019	146
15.11.2019	184
15.05.2020	261
15.11.2020	249
15.02.2021	349 (coronabedingt)
15.05.2021	271
15.08.2021	217
15.11.2021	234
15.02.2022	228
15.05.2022	242
15.08.2022	234

Tabelle 3: freie 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 15.08.2022
Dormagen	16
Grevenbroich	39
Rommerskirchen	1
Jüchen	10
Kaarst	2
Korschenbroich	46
Meerbusch	89
Neuss	31
Gesamt	234

Tabelle 4: freie Kapazitäten am 15.08.2022 in den Kommunen

Schon auf den ersten Blick besteht zwischen dem vom ALP-Institut ermittelten Bedarf und den tatsächlich leer stehenden Pflegeplätzen ein Widerspruch. Dies belegt ein Auseinanderfallen der Prognosedaten mit der tatsächlichen Situation. Verrechnet man den ermittelten Bedarf mit dem derzeitigen Leerstand, würde sich lediglich noch ein Bedarf von 18 Pflegeplätzen im gesamten Kreisgebiet ergeben.

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

In Bezug auf die Schaffung neuer „Kapazitäten“ von Pflegeeinrichtungen ist dieser Aspekt von größter Bedeutung. Es stünden fast drei komplette Pflegeeinrichtungen á 80 Plätzen sofort zur Verfügung und die entsprechenden Plätze könnten unverzüglich zur Deckung des Bedarfs eingesetzt werden, sofern ausreichendes Personal zur Verfügung stünde. **Somit ist nicht lediglich die Schaffung weiterer Gebäude der Schlüssel für eine bedarfsgerechte Angebotsstruktur, sondern die gleichzeitige Rekrutierung von Pflegekräften.**

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 abrupte Zunahme von Pflegeeinrichtungen zwischen 2011-2016 führte zu einem Auseinanderfallen der Personalstrukturen in den bestehenden Einrichtungen. Die Qualität der pflegerischen Versorgung hatte 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, dass die Kreisverwaltung zunächst die formellen Voraussetzungen für den Bau zusätzlicher Pflegeplätze schafft, um dann nach der Inbetriebnahme gegenüber der Einrichtung wegen des nicht vorhandenen Personals als WTG-Behörde (Heimaufsicht) des Rhein-Kreises Neuss einen Belegungsstopp anzuordnen. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass ordnungsbehördliche Maßnahmen, die letztlich auch in der Untersagung von Heimbetrieben gipfeln können, für alle Beteiligten, insbesondere aber für die Bewohnerinnen, Bewohner und deren Angehörige eine enorme psychische Belastung darstellen. **Es ist somit Aufgabe der Kreisverwaltung, durch umsichtige und vorausschauende Planung und Berücksichtigung aller maßgebenden Faktoren solche Situationen gar nicht erst entstehen zu lassen.** Die Personalstruktur wird unter Punkt 2.4 detailliert dargestellt.

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 derzeit aktuellsten verfügbaren Daten der Pflegestatistik von IT.NRW datieren vom 31.12.2021. Dieser Datenbestand wurde der Verwaltung durch IT.NRW im Oktober 2022 zur Verfügung gestellt. IT.NRW stellt die Pflegestatistik immer alle zwei Jahre zur Verfügung, sodass in diesem Jahr mit den aktuellsten zur Verfügung stehenden Zahlen gearbeitet werden kann.

2.2 Entwicklung in der Tagespflege

Der enorme Nachfragezuwachs bei der Tagespflege ist 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 2019. Die Daten für 2020 wurden wegen der vorübergehenden pandemiebedingten Schließungen nicht in die Betrachtung einbezogen. Auch 2021 kann nicht als Vergleichsgröße genutzt werden, da die Tagespflegeeinrichtungen aufgrund der Corona-Regelungen bis dato zum größten Teil nicht voll ausgelastet werden dürfen.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*
Nutzungstage	26.580	32.524	40.223	51.400	59.389	37.699	53.207	48.533

Tabelle 5: tatsächliche Nutzungstage durch Pflegebedürftige aus dem Rhein-Kreis Neuss in der Tagespflege (* Zeitraum vom 01.01.2022- 30.09.2022)

Diese Daten zeigen auf, dass der Platzausbau in der Tagespflege auch zu einer erhöhten Inanspruchnahme durch die pflegebedürftigen Menschen aus dem Rhein-Kreis Neuss führt. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen, es werden derzeit sieben weitere Einrichtungen geplant und in Betrieb gehen (siehe Punkt 2.5).

Die Jahre 2020 und 2021 können aufgrund der vorübergehenden coronabedingten Schließungen der Tagespflegeeinrichtungen und der auch anschließend nur eingeschränkten Nutzung nicht als repräsentativ angesehen werden.

Rechnet man allerdings die Zahlen für 2022 auf das gesamte Jahr hoch, könnte in diesem Jahr eine neue Höchstzahl der Inanspruchnahme erreicht werden.

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

2.2.1 Entwicklungen in der Tagespflege 2016-2021

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entstehung von Tagespflegeeinrichtungen seit 2016.

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	2021/ 2022	geplant
Einrichtungen	11	13	16	19	21	24	+7
Plätze	162	193	240	290	317	385	+109

Tabelle 6: Bestand an Tagespflegeeinrichtungen und –plätzen 2016 bis 2022

Die Daten aus den Tabellen 5 und 6 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, 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 der 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	2019	2020	2021	2022*
Nutzungstage	34.052	39.174	42.959	40.817	37.823	27.791	31.187	23.873

Tabelle 7: tatsächliche Nutzungstage durch Pflegebedürftige aus dem Rhein-Kreis Neuss in der Kurzzeitpflege (* Zeitraum vom 01.01.2022- 30.09.2022)

Im Vergleich zum Jahr 2017 ist ein Rückgang der Inanspruchnahme an Kurzzeitpflege verzeichnen. Während 2020 bei der Betrachtung coronabedingt auszublenden ist, kann festgestellt werden, dass die Inanspruchnahme bereits vor der Pandemie in den Jahren 2018/2019 rückläufig war und dieser Trend auch in den Jahren 2021 und 2022 anhält. Die Kreisverwaltung vertritt die Auffassung, dass dies bereits ein erster Effekt durch das erweiterte Angebot der Tagespflege ist, welches pflegenden Angehörigen im Alltag Möglichkeiten zur Regeneration und Zeit für das Kümern 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 aber deutlich, wie sich durch eine Änderung im Nachfrageverhalten der Pflegebedürftigen in diesem komplexen System der Pflegeinfrastruktur, ganz unabhängig von den dafür maßgeblichen Ursachen, die statistischen Werte verändern.

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 Pflegeeinrichtungen im Kreisgebiet in Kontakt, um 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. Derzeit sind vier solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtungen mit insgesamt 43 Plätzen im Bau bzw. in der Planung.

2.4. 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 2022. 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	2019	2020	2021	2022
Pflegekräfte in VK gesamt	1.210	1.210	1.247	1.258	1.381	1.460	1.502	1.550	1.568	1.584	1.602	1.615
Fachkraftquote kreisweit	53%	54%	53%	54%	53%	54%	53%	52%	53%	56%	55 %	58%
Pflegeplätze kreisweit	3.178	3.314	3.434	3.602	3.602	4.018	4.018	3.977	3.977	3.977	3.973	3.977

Tabelle 7: Entwicklung des Personals in stationären Einrichtungen (Stand 08.11.2022)

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 kam es auch zu einem erhöhten Beschwerdeaufkommen bei der WTG-Behörde, die häufig im Zusammenhang mit pflegerischen Mängel und der jeweiligen personellen Ausstattung standen.

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

Im Durchschnitt hat die Zahl der Pflegekräfte in der Zeit von 2011 bis 2022 um 34,5 Vollzeitstellen pro Jahr zugenommen, wobei der Zuwachs in den Jahren 2018 bis 2022 lediglich bei durchschnittlich 13,0 Vollzeitstellen pro Jahr lag. Auch die Fachkraftquote liegt konstant über der gesetzlich geforderten Quote von 50%, wobei nicht unerwähnt bleiben darf, dass einige Einrichtungen die Quote lediglich mit dem Einsatz von Zeitarbeitskräften erfüllen, die nicht zum Stammpersonal der Einrichtungen gehören. Des Weiteren handelt es sich um Stichtagsbetrachtungen.

Aus den Daten lässt sich insgesamt 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. Für eine klassische Einrichtung mit 80 Pflegeplätzen werden im Durchschnitt 32,0 Vollzeitäquivalente an Pflegekräften benötigt.

2.5. Derzeitige Planungen im Rhein-Kreis Neuss

In der folgenden Übersicht soll kurz dargestellt werden, wie viele Plätze sich in den einzelnen Angebotsformen derzeit bereits im Bau oder in der Planungsphase befinden. Die Schaffung dieser Plätze wird nach Fertigstellung ebenfalls einen Einfluss auf die Bedarfsplanung haben.

Kommune	Vollst. Pflege	KZP	TaPf	Amb. WG	Servicewohnen	Amb. Pflege
Dormagen	40	11	20	20	21 Wohneinheiten	1

Grevenbroich			15	22		
Kaarst	80	12	15	22	34 Wohneinheiten	1
Meerbusch			14			
Neuss	40+40	20	45	36	30 Wohneinheiten	
RKN	200	43	109	100	85	2

Tabelle 8: derzeitige Planungen im Rhein-Kreis Neuss

Für die Kommunen **Rommerskirchen, Jüchen, Korschenbroich** gibt es derzeit keine konkreten Planungen bzgl. des Ausbaus von Wohn- und Betreuungsangeboten.

2.6. Berücksichtigung besonderer Bedarfe

Nach Analysen der Deutschen Alzheimer-Gesellschaft wird die Anzahl der an einer Demenz erkrankten Menschen von 2020 bis 2030 selbst in einer Variante mit relativ junger Bevölkerung von 1.590.000 Erkrankten auf 1.834.000 Erkrankte ansteigen. Das entspricht in diesem kurzen Zeitraum einem Anstieg von rund 15%. In der Variante mit relativ alter Bevölkerung beträgt die Steigerung im gleichen Zeitraum sogar gut 20%.

Es handelt sich damit also nicht nur um ein kurzfristig bestehendes Problem in der Versorgung der Menschen mit Bedarf für einen geschlossenen Pflegeheimplatz aufgrund einer demenziellen Erkrankung. Es ist vielmehr jetzt bereits ersichtlich, dass dieser Bedarf dauerhaft bestehen bleiben wird und in den kommenden Jahren und Jahrzehnten sogar weiter deutlich ansteigen wird.

(Quelle:

www.deutsche-alzheimer.de/fileadmin/Alz/pdf/factsheets/infoblatt1_haeufigkeit_demenzerkrankungen_dalzg.pdf)

Des Weiteren hat die Kreisverwaltung in den Jahren 2019-2021 eine Studie zum Thema „Junge Pflege“ in Auftrag gegeben. Über die Ergebnisse wurde im Ausschuss für Soziales und Wohnen regelmäßig berichtet. Ein Bedarf an Pflegeplätzen für junge Pflegebedürftige im Kreisgebiet wird durch diese Studie ebenfalls festgestellt.

Aufgrund der dargestellten Entwicklungen sollen die in der Bedarfsplanung festgestellten Bedarfe an vollstationären Pflegeplätzen nicht lediglich durch klassische Pflegeeinrichtungen ohne besonderen Schwerpunkt, sondern zielgruppenspezifisch durch zwei Einrichtungen mit einem gerontopsychiatrischen Schwerpunkt sowie durch eine Einrichtung für „Junge Pflege“ mit jeweils entsprechenden ambulanten und teilstationären Begleitangeboten gedeckt werden.

3. Gesamtbewertung der Ergebnisse

3.1. Bewertung der statistischen Daten

Die von ALP ermittelten Bedarfswerte, die als Basis für die „Verbindliche Pflegebedarfsplanung“ zur Verfügung stehen, sind 2017 nach einem schlüssigen und transparenten System berechnet worden. Sie basieren jedoch u.a. auf statistischen Daten, die aufgrund tatsächlich eingetretener Entwicklungen (u.a. Corona) und den Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze **derzeit** nach Ansicht der Verwaltung einen zu hohen Bedarf an stationären Pflegeplätzen prognostizieren bzw. den Überhang an Pflegeplätzen etwas zu niedrig quantifizieren.

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 insbesondere 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. Des Weiteren ist auch der Quartiersgedanke zu fördern und zu berücksichtigen. Es erscheint daher sinnvoller und wichtiger, mehrere kleinteilige Angebote in gewachsenen Quartieren zu schaffen und Angebote an bereits vorhandenen Standorten auszudehnen, als eine komplett neue und große Einrichtung ohne jeden Bezug zur Ortsgemeinschaft auf ein freies Grundstück zu platzieren.

3.3. Subsumierung der Bewertungen unter § 7 Abs. 6 Alten- und Pflegegesetz

§ 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. **Pflegeplätze können und sollten daher auch nur geschaffen werden, wenn das notwendige Pflegepersonal zur Verfügung steht.**

3.4. Kommunenscharfe Betrachtung

Korschenbroich

Für die Stadt Korschenbroich wird derzeit ein minimaler Platzüberhang prognostiziert.

Kaarst

Für die Stadt Kaarst wurde bereits mit Beschluss des Kreistages am 26.06.2019 der Bedarf

für die Neuplanung einer Einrichtung mit 80 vollstationären Pflegeplätzen festgestellt. Die Stadt weist allerdings die mit Abstand älteste Bevölkerungsstruktur im Kreisgebiet auf, weshalb ein erneuter Bedarf von 40 Pflegeplätzen festgestellt wird. Dieser Bedarf soll durch eine Einrichtung mit gerontopsychiatrischem Schwerpunkt sowie entsprechenden ambulanten und teilstationären Begleitangeboten gedeckt werden.

Jüchen, Rommerskirchen, Grevenbroich

Diese drei Kommunen werden weiterhin als sozialräumliche Einheit betrachtet. Prognostizierte Bedarfe und Überhänge halten sich in diesem Sozialraum die Waage. Am letzten Stichtag meldeten die Einrichtungen aus den drei Kommunen insgesamt 50 freie Plätze.

Dormagen

Für die Stadt Dormagen, die im vergangenen Jahr erstmals autark betrachtet wurde, wird ein erneuter Bedarf an 40 vollstationären Pflegeplätzen festgestellt. Dieser Bedarf soll durch eine Einrichtung für „Junge Pflege“ mit entsprechenden ambulanten und teilstationären Begleitangeboten gedeckt werden.

Neuss

Für die Stadt Neuss wurden in den Jahren 2016 und 2021 jeweils 40 Plätze genehmigt. Diese wurden bisher noch nicht realisiert. Es sind somit noch 80 Plätze in der Planung zu berücksichtigen, die durch den Umbau des Fliedner-Haus durch die Diakonie Rhein-Kreis Neuss gedeckt werden.

Dennoch ist bereits jetzt ein weiterer Bedarf von 40 für die Stadt Neuss erkennbar, der im Rahmen der diesjährigen Verbindlichen Pflegebedarfsplanung berücksichtigt wird. Dieser Bedarf soll durch eine Einrichtung mit gerontopsychiatrischem Schwerpunkt sowie entsprechenden ambulanten und teilstationären Begleitangeboten gedeckt werden.

Meerbusch

Die Entwicklung in der Stadt Meerbusch ist im Hinblick auf die Prognosedaten und auch im Hinblick auf das entstehende Pflegezentrum in Kaarst sowie auf den hohen Leerstand einer Pflegeeinrichtung im Stadtgebiet zu beobachten.

3.5. Zusammenfassung der Erläuterungen:

Die Berechnung des Bedarfes an Pflegeplätzen mit aktuellen Daten hat gezeigt, dass der für die nächsten Jahre ermittelte Bedarf an stationären Pflegeplätzen im Vergleich zur Bedarfsberechnung der Vorjahre leicht rückläufig ist.

Gleichzeitig wurde bereits ein Bedarf von 200 zusätzlichen Pflegeplätzen genehmigt und es sind derzeit 234 Betten im Rhein-Kreis Neuss nicht belegt. Somit kann mit diesen bereits und zukünftig am Markt zur Verfügung stehenden Plätzen der prognostizierte Bedarf für das kommende Jahr insgesamt gedeckt werden.

Da die Verbindliche Bedarfsplanung allerdings nicht mehr kreisweit, sondern kommunenscharf erfolgt, werden für die Stadtgebiete Dormagen, Kaarst und Neuss Bedarfe für die Schaffung von jeweils 40 weiteren vollstationären Pflegeplätze festgestellt. Damit wird den Prognosedaten und der Analyse der Leerstände Rechnung getragen.

Zudem hat die Entwicklung der vergangenen Jahre gezeigt, dass mit der Schaffung zusätzlicher ambulanter und teilstationärer Angebote die Nachfrage nach stationären Angeboten abgenommen hat. Dieser Trend wird auch für die kommenden Jahre zu erwarten sein. Dies kann den vorgestellten Planungen entnommen werden.

Aufgrund der Entwicklung in den ambulanten und teilstationären Bereichen wird auch nicht der Bedarf von jeweils vollstationären 80 Plätzen ausgesprochen, welcher der gesetzliche Höchstwert für eine zu betreibende Einrichtung ist, sondern lediglich für jeweils 40 Plätze. Ziel der Kreisverwaltung ist es, wohnliche und überschaubare Strukturen zu schaffen, die in bestehende Quartiere integriert werden können und somit auch entsprechend der Zielsetzung des APG zur Quartiersentwicklung beitragen können. Kleinere Pflegeeinrichtungen können zudem besser genutzt werden, um spezielle pflegerische Bedarfe, bspw. Junge Pflege oder Demenz, bedienen zu können.

Die Verbindliche Bedarfsplanung für das kommende Jahr 2023 wurde bereits in der Kommission Silberner Plan am 23.11.2022 sowie im Ausschuss für Soziales und Wohnen am 29.11.2022 vorgestellt und erörtert. Der Beschlussvorschlag wurde in beiden Gremien in der vorliegenden Fassung einstimmig befürwortet.

Daher spricht die Verwaltung folgenden Beschlussvorschlag aus:

Beschlussempfehlung:

Der Kreistag beschließt gemäß § 7 Abs. 6 APG NRW das von der Kreisverwaltung erstellte Gutachten „Örtliche Planung 2021“ zur Örtlichen Planung im Sinne des § 7 Abs. 1 APG NRW zu erklären und im Rahmen dessen die Verbindliche Pflegebedarfsplanung für das Jahr 2022 vorzunehmen.

Auf Grundlage

- der aktuellen Daten von IT.NRW,
- der vorhandenen Prognosedaten des ALP-Institutes,
- der Daten der WTG-Behörde zur personellen Ausstattung der im Betrieb befindlichen Pflegeeinrichtungen sowie
- der 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:

Dormagen

Für die Stadt Dormagen wird auf Grundlage der Prognosedaten ein Bedarf von 40 vollstationären Pflegeplätzen mit dem Schwerpunkt „Junge Pflege“ festgestellt.

Kaarst

Für die Stadt Kaarst wird auf Grundlage der Prognosedaten ein Bedarf von 40 vollstationären Pflegeplätzen mit einem gerontopsychiatrischen Schwerpunkt festgestellt.

Korschenbroich

Für die Stadt Korschenbroich wird kein Bedarf ausgewiesen.

Jüchen, Rommerskirchen, Grevenbroich,

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

Neuss

Für die Stadt Neuss wird auf Grundlage der Prognosedaten derzeit ein Bedarf von 40 vollstationären Pflegeplätzen mit einem gerontopsychiatrischen Schwerpunkt festgestellt.

Meerbusch

Für die Stadt Meerbusch wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Rhein-Kreis Neuss

Für den Rhein-Kreis Neuss wird derzeit insgesamt ein Bedarf von 120 vollstationären Pflegeplätzen mit jeweils 40 Plätzen in Kaarst, Neuss und Dormagen festgestellt.

Gemäß § 11 Abs. 7 APG NRW ist eine Förderung für vollstationäre Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 14 APG NRW, die innerhalb des Rhein-Kreises 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, diesen Beschluss des Kreistages gemäß § 7 Abs. 6 APG NRW in Verbindung mit § 11 Abs. 7 Satz 2 APG NRW öffentlich bekannt zu machen.