

Sitzungsvorlage-Nr. 50/0144/XVII/2020

Gremium	Sitzungstermin	Behandlung
Kreistag	16.12.2020	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 2021 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.

Die verbindliche Bedarfsplanung wurde auf Basis der Pflegestatistik von IT.NRW (Stand 31.12.2019, veröffentlicht 23.11.2020) aktualisiert.

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 2020 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 sowie die 40 zusätzlichen Plätze in Neuss-Norf.

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

Daher stellt die Verwaltung für das Jahr 2021 fest, dass kreisweit kein weiterer Bedarf an vollstationären Pflegeplätzen gegeben ist. Die Richtigkeit dieser Feststellung wird durch die Daten des beigefügten Vortrags 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 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.

In der Sitzung vom 18.12.2019 wurde dann erstmals eine kommunenscharfe Verbindliche Bedarfsplanung beschlossen.

Für die Stadt Kaarst wurde zudem zwischenzeitlich mit Beschluss des Kreistages am 26.06.2019 bereits der Bedarf für die Neuplanung einer Einrichtung mit 80 vollstationären Pflegeplätzen festgestellt. Der „Gut Köttenich GmbH“ als Betreiber der Einrichtung konnte zwischenzeitlich bereits die erforderliche Abstimmungsbescheinigung des Rhein-Kreises Neuss

erteilt werden. Die Einrichtung in Neuss-Norf wird voraussichtlich im Frühjahr 2021 eröffnet. Die „Verbindliche Bedarfsplanung“ des Rhein-Kreises Neuss bezieht sich ausschließlich auf den Bereich der vollstationären Pflege. Dies ist auch im Folgenden der Fall. Für die Schaffung neuer Tagespflegeeinrichtungen oder neuer Kurzzeitpflegeplätze bedarf es keiner Bedarfsbestätigung des Rhein-Kreises Neuss.

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“ wird 2021 planmäßig fortgeschrieben.

Der Bau von neuen Pflegeeinrichtungen wird nicht vollständig durch den Rhein-Kreis Neuss unterbunden. Eine ohne Bedarfsbestätigung errichtete Einrichtung hat lediglich 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. Der entsprechende Verordnungstext ist als Anlage beigelegt.

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 in den vergangenen Jahren regelmäßig durch die Verwaltung vorgestellt und aktualisiert. In diesem Jahr konnte die Konferenz coronabedingt nicht stattfinden.

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.

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 folgendes Bild (Erläuterung: Negative Zahlen weisen einen Bedarf an Plätzen aus, positive Zahlen einen Platzüberhang):

Kommune	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2030
Dormagen	-86	-94	-157
Grevenbroich	+110	+103	+52
Rommerskirchen	+26	+24	+8
Jüchen	-33	-36	-65
Kaarst	-190	-203	-266
Korschenbroich	+13	+10	-35
Meerbusch	-58	-69	-118
Neuss	-100	-120	-202
Rhein-Kreis Neuss	-318	-384	-784

Tabelle 1: Prognose auf Basis der Daten von IT.NRW (Stand 31.12.2019, veröffentlicht 23.11.2020)

Kommune	Prognose 2021	Prognose 2022
Dormagen	-90	-98
Grevenbroich	105	99
Rommerskirchen	25	23
Jüchen	-34	-38
Kaarst	-195	-207
Korschenbroich	9	6
Meerbusch	-62	-72
Neuss	-112	-131
Rhein-Kreis Neuss	-354	-418

Tabelle 1b: Prognosedaten des Vorjahres (2019)

Für die Stadt Neuss ist bereits eine Bedarfsbestätigung über 40 neue Plätze ausgesprochen, für Kaarst eine Planung mit 80 Plätzen vom Kreistag beschlossen. Der Gesamtbedarf an Plätzen

ist demnach um 120 Plätze zu reduzieren. In der nachfolgenden Tabelle sind die Bedarfsprognosen um diese Zahl bereinigt:

Kommune	Prognose 2021	Prognose 2022	Prognose 2030
Dormagen	-86	-94	-157
Grevenbroich	+110	+103	+52
Rommerskirchen	+26	+24	+8
Jüchen	-33	-36	-65
Kaarst	-110	-123	-186
Korschenbroich	+13	+10	-35
Meerbusch	-58	-69	-118
Neuss	-60	-80	-162
Rhein-Kreis Neuss	-198	-264	-664

Tabelle 2: Bereinigte Prognosedaten mit aktuellen Daten mit aktuellen Daten von IT.NRW (Stand 02.12.2020)

Kommune	Prognose 2021	Prognose 2022
Dormagen	-90	-98
Grevenbroich	105	99
Rommerskirchen	25	23
Jüchen	-34	-38
Kaarst	-115	-127
Korschenbroich	9	6
Meerbusch	-62	-72
Neuss	-72	-91
Rhein-Kreis Neuss	-234	-298

Tabelle 2b: Bereinigte Prognosedaten mit Daten aus dem Vorjahr (2019)

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der prognostizierte Bedarf an vollstationären Pflegeplätzen auf Grundlage der aktuellen Daten von IT.NRW leicht rückläufig ist.

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 31.12.2019. Dieser Datenbestand wurde der Verwaltung durch IT.NRW im November 2020 zur Verfügung gestellt.

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.

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019
Nutzungstage	26.580	32.524	40.223	51.400	59.389

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 2016-2020

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

Jahr	2016	2017	2018	2019	2020	geplant
Einrichtungen	11	13	16	19	21	6
Plätze	162	193	240	290	317	+ 113

Tabelle 3.1: Bestand an Tagespflegereinrichtungen und –plätzen 2016 bis 2020

Die Daten aus den Tabellen 3 und 3.1 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 2020, 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	2019
Nutzungstage	34.052	39.174	42.959	40.817	37.823

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

Der Rückgang an Belegungstagen in den letzten beiden Jahren gegenüber dem Jahr 2017 kann zum einen darauf zurück zu führen sein, dass in den Jahren wegen der Belegungsstopps und Umbaumaßnahmen 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 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 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.

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 und Krankenhäusern 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.

Stand 30.11.2020 wurden bisher 15.862 Belegungstage registriert. Dies steht ebenfalls in direktem Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Somit ist die Datengrundlage 2020 zur Kurzzeitpflege für die weiteren Jahre nicht valide.

Trotzdem ist auch in der Kurzzeitpflege zukünftig zu hinterfragen, ob der (coronabereinigte) Effekt der gesunkenen Belegungstage, der schon in seit 2018 erkennbar ist, darauf zurückzuführen ist, dass nicht genügend Plätze zur Verfügung stehen 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 seit Ende 2018 zwar 20 solitäre, zusätzliche Kurzzeitpflegeplätze geschaffen wurden, dies jedoch nicht zu einer tatsächlichen Steigerung der Belegungstage geführt hat.

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 selbstständig fortschreiben, wozu in diesem Jahr erstmals die Gelegenheit bestand.

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
15.11.2017	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
Durchschnitt	188

Tabelle 5: 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 15.11.2020
Dormagen	16
Grevenbroich	38
Rommerskirchen	5
Jüchen	18
Kaarst	3
Korschenbroich	47
Meerbusch	60
Neuss	62
Gesamt	249

Tabelle 6: freie Kapazitäten am 15.11.2020 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 Aufnahmeverzichte 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 ist dieser Aspekt von größter Bedeutung. Es stünden rund drei 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, berechtigte 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 2019. 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
Pflegekräfte in VK gesamt	1.210	1.210	1.247	1.258	1.381	1.460	1.502	1.550	1.568
davon Fachkräfte in VK	639	651	665	684	734	794	800	813	836
Fachkraftquote kreisweit	53%	54%	53%	54%	53%	54%	53%	52%	53%
Pflegeplätze kreisweit	3.178	3.314	3.434	3.602	3.602	4.018	4.018	3.973	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“ begonnenen Neubauprojekte erfolgte in den Jahren 2015 und 2016 und führte 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 2019 um 40 Vollzeitstellen pro Jahr zugenommen. Die Zahl der mit Pflegefachkräften besetzten Stellen wuchs im Durchschnitt pro Jahr um 21,88 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. Zudem kamen in diesem Jahr in Kaarst 20 Plätze in zwei Demenz-Wohngemeinschaften hinzu und es sind weitere Senioren-Wohngemeinschafts-Projekte in Neuss, Dormagen und Grevenbroich geplant. Erfreulich sind auch Pläne 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. So können Antworten auf die personellen Fragestellungen gefunden werden und insbesondere kann so den Wünschen der betroffenen Menschen entsprochen werden.

Der Rhein-Kreis Neuss engagiert sich in diesen Bereichen, die Kommunen des Kreises sind eingeladen und aufgefordert sich für die Schaffung von Wohngemeinschaften oder Betreuten Wohnformen aktiv einzubringen.

Erfolge in diesem Bereich können und werden ebenfalls die Nachfrage nach zusätzlichen vollstationären Plätzen 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.

.

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.

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 des Vorjahres leicht rückläufig ist.

Gleichzeitig wurde bereits ein Bedarf von 120 zusätzlichen Pflegeplätzen genehmigt und es sind derzeit 249 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 gedeckt werden.

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.

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.

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

Die Entwicklung in der Stadt Dormagen ist im Hinblick auf die Prognosedaten zu beobachten.

Neuss

Die Entwicklung in der Stadt Neuss ist hinsichtlich der Prognosedaten und hinsichtlich der tatsächlichen Verfügbarkeit von Pflegepersonal zu beobachten. Dabei sind auch die ab dem Frühjahr 2021 zur Verfügung stehenden 40 zusätzlichen Pflegeplätze sowie die geplante Schaffung solitärer Kurzzeitpflegeplätze in Anbindung an zwei 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

Die Entwicklung in der Stadt Meerbusch ist im Hinblick auf die Prognosedaten 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 des Vorjahres leicht rückläufig ist.

Gleichzeitig wurde bereits ein Bedarf von 120 zusätzlichen Pflegeplätzen genehmigt und es sind derzeit 249 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 gedeckt werden.

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.

Daher spricht die Verwaltung folgenden Beschlussvorschlag aus:

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 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:

Korschenbroich

Für die Stadt Korschenbroich wird kein Bedarf ausgewiesen.

Kaarst

Für die Stadt Kaarst wird kein Bedarf ausgewiesen.

Jüchen, Rommerskirchen, Grevenbroich, Dormagen

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

Neuss

Für die Stadt Neuss wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Meerbusch

Für die Stadt Meerbusch wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Rhein-Kreis Neuss

Für den Rhein-Kreis Neuss wird derzeit kein Bedarf 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, 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.

Beschlussempfehlung:

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 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:

Korschenbroich

Für die Stadt Korschenbroich wird kein Bedarf ausgewiesen.

Kaarst

Für die Stadt Kaarst wird kein Bedarf ausgewiesen.

Jüchen, Rommerskirchen, Grevenbroich, Dormagen

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

Neuss

Für die Stadt Neuss wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Meerbusch

Für die Stadt Meerbusch wird derzeit kein Bedarf festgestellt.

Rhein-Kreis Neuss

Für den Rhein-Kreis Neuss wird derzeit kein Bedarf 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, 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.