

14.07.2016

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 4868 vom 15. Juni 2016
der Abgeordneten Susanne Schneider FDP
Drucksache 16/12267

Aufwand bei der Erstellung der örtlichen Pflegeplanung – sieht die Landesregierung Möglichkeiten zur Entlastung der Kommunen?

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Das Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) sieht eine örtliche Pflegeplanung der Kreise und kreisfreien Städte vor, die grundsätzlich zweijährig zusammenzustellen ist. Die örtliche Träger der Sozialhilfe können nach § 11 Absatz 7 APG NRW bestimmen, dass eine Förderung für teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen, die innerhalb ihres örtlichen Zuständigkeitsbereiches neu entstehen und zusätzliche Plätze schaffen sollen, davon abhängig ist, dass für die Einrichtungen ein Bedarf bestätigt wird. Grundlage dafür ist eine verbindliche Bedarfsplanung gemäß § 7 Absatz 6 APG NRW. Diese verbindliche Bedarfsplanung ist jährlich durch Beschluss der kommunalen Vertretungskörperschaft festzustellen.

Von Seiten der Kommunen wird der Aufwand bei der Erstellung der örtlichen Pflegeplanung teilweise kritisch bewertet. So sei es im Rahmen der verfügbaren Zeit- und Personalkapazitäten oft nicht möglich, alle sinnvollen Themenwünsche in der Pflegeplanung abzuhandeln. Ein zweijähriger Turnus auch bei der verbindlichen Bedarfsplanung könnte hier Abhilfe schaffen. So erfolgen die Erhebungen für die Bundespflegestatistik ebenfalls alle zwei Jahre. Planungs- und Bauzeiten für stationäre Einrichtungen erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre. § 27 Absatz 7 der Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen APG-DVO NRW sieht einen Beginn der Baumaßnahme innerhalb von zwei Jahren nach Erteilung der Bedarfsbestätigung vor. Insofern sollte eine zweijährige Bedarfsplanung in der Regel ausreichen, um auf Veränderungen der Versorgungsstruktur angemessen reagieren zu können.

Datum des Originals: 13.07.2016/Ausgegeben: 19.07.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Die Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter hat die Kleine Anfrage 4868 mit Schreiben vom 13. Juli 2016 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Inneres und Kommunales beantwortet.

Vorbemerkung der Landesregierung

Am 16.10.2014 ist das Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) nach einstimmiger Verabschiedung durch den Landtag in Kraft getreten. Es enthält in den Paragraphen 4, 16 und 17 Regelungen, die die Verantwortung der Kreise und kreisfreien Städte für die Gewährleistung einer leistungsfähigen pflegerischen und nicht-pflegerischen Infrastruktur festlegen. Dabei ist gerade die Einbeziehung der niedrigschwelligen Angebote wie insbesondere hauswirtschaftliche Hilfen, Beratungsdienste zur Wohnraumanpassung, Hausbetreuungsdienste, Hausnotrufdienste und andere ergänzende ambulante Hilfen wie persönliche Assistenz für ältere und pflegebedürftige Menschen erforderlich, um dem Ziel des Gesetzes, einen möglichst langen Verbleib der Menschen in der eigenen Häuslichkeit oder zumindest der gewohnten Umgebung zu ermöglichen, gerecht zu werden.

Dieser Aufgabenumfang bestimmt den Inhalt der erforderlichen örtlichen Planung, die jedes zweite Jahr, beginnend mit dem Jahr 2015, zum Stichtag 31. Dezember zu erstellen ist. Da dabei in vielen Bereichen keine Daten aus der amtlichen Statistik herangezogen werden können, sind hierzu auch eigene Befragungen und Erhebungen erforderlich.

Von dieser allgemeinen örtlichen Planung unterscheidet sich die verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 6 APG, die jährlich mit einem Planungszeitraum von drei Jahren durchzuführen ist. Sie ist erforderlich, wenn sich der Kreis oder die kreisfreie Stadt dafür entschieden hat, die Förderung zusätzlicher Plätze in neuen voll- und/oder teilstationären Einrichtungen davon abhängig zu machen, dass auf der Grundlage einer verbindlichen Bedarfsplanung ein Bedarf bestätigt wird. Mit der Aufnahme dieser Möglichkeit zur Bedarfssteuerung in den Gesetzentwurf durch einen Antrag aller Fraktionen wurde dem im Gesetzgebungsverfahren mehrfach vorgetragenen Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände nach einer stärkeren kommunalen Steuerungsmöglichkeit im Bereich der Pflege-Infrastruktur entsprochen.

Inhalt dieser Planung ist die Darstellung anhand nachvollziehbarer Parameter, ob das Angebot an Pflegeeinrichtungen den örtlichen Bedarf abdeckt oder in welcher Höhe zur Bedarfsdeckung zusätzliche Kapazitäten erforderlich sind. Damit handelt es sich nur um einen Ausschnitt der allgemeinen örtlichen Planung, der im Wesentlichen auf der Grundlage bereits beim Kreis/bei der kreisfreien Stadt vorhandenen Daten erstellt werden kann.

Mit Schreiben vom 17.03.2016 hat das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) eine Abfrage bei den Kreisen und kreisfreien Städten in Bezug auf die Durchführung der verbindlichen Planung gestartet.

Die Rückmeldungen sind in die Beantwortung der Frage 3 eingeflossen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass insgesamt 7 Gebietskörperschaften auch die teilstationären Angebote in die Bedarfsplanung einbeziehen. Von den 15 Kreisen und kreisfreien Städten mit verbindlicher Bedarfsplanung haben 12 festgestellt, dass derzeit kein Bedarf an neuen Einrichtungen, die zusätzliche Plätze schaffen, besteht. Auf dieser Grundlage ist es in drei Fällen bereits dazu gekommen, dass Bedarfsbestätigungen für neue Einrichtungen abgelehnt wurden. Nach diesem ersten Eindruck ist das MGEPA der Ansicht, dass sich die Regelungen bewähren.

1. **Wie bewertet die Landesregierung den Aufwand zur Erstellung der örtlichen Pflegeplanung?**

4. **Wie bewertet die Landesregierung Vorschläge, auch die verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG NRW nur alle zwei Jahre festzustellen und zu beschließen?**

Die Fragen 1 und 4 werden auf Grund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet. Die Landesregierung hält den durch die Kreise und kreisfreien Städte zu leistenden Aufwand für die Vornahme der allgemeinen örtlichen Pflegeplanung für angemessen. Ohne eine qualifizierte Planung ist die Gewährleistung einer bedarfsgerechten pflegerischen und nicht-pflegerischen Infrastruktur nicht möglich.

Der Aufwand hierfür liegt im nachhaltigen Interesse der Kommunen, weil das Vorhandensein dieser Infrastruktur unmittelbaren Einfluss auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger hat (z.B. Ermöglichung des möglichst langen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit) und auch die Kosten für die Inanspruchnahme komplexer bzw. nicht bedarfsgerechter pflegerischer Angebote reduziert werden können, wenn z.B. hauswirtschaftliche Hilfen, Beratungsdienste für Wohnraumanpassung, Hausbetreuungsdienste und die tatsächlich bedarfsgerechten Pflegeangebote in ausreichender Zahl und räumlicher Nähe vorhanden sind. Zudem sind die Kosten einer Fehlsteuerung der pflegerischen Infrastruktur erheblich. In Relation dazu sind die Kosten einer fundierten und vorausschauenden Planung gering; das Eintreten von Fehlsteuerungen ohne eine solche Planung ist eher die Regel als die Ausnahme.

Die jährliche verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 6 APG NRW ist hingegen nur durchzuführen, wenn sich der Kreis/die kreisfreie Stadt für die Einführung der bedarfsabhängigen Förderung entschieden hat. Damit greift er/sie in das Marktprinzip ein, das das Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) vorsieht. Die landesrechtliche Einführung einer selektiven Förderung ist im Zusammenhang mit dieser bundesgesetzlichen Vorgabe nur zulässig, wenn sie an sachliche Kriterien geknüpft ist. Dies ist in diesem Fall die belastbare und aktuelle Feststellung, ob ein Bedarf besteht.

Dieser Bedarf kann sich durchaus dynamisch entwickeln, da sich die Entwicklung der Pflegebedürftigen ebenso wie ihr Nachfrageverhalten nicht exakt prognostizieren lassen. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Einführung der Bedarfssteuerung nicht zu Wartelisten führt. Vielmehr sollen auch bei einem bedarfsgerechten Angebot in angemessener Weise Wahlmöglichkeiten für die Pflegebedürftigen bestehen. Insofern wäre ein zweijähriger Zeitraum für die Fortschreibung der Planungsdaten und die Überprüfung, ob der Planung zu Grunde liegende Annahmen z. B. in Bezug auf das Entstehen von Wohngemeinschaften, die als Alternative zu vollstationären Pflegeeinrichtungen angesehen werden, auch tatsächlich eintreten, zu lang.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die verbindliche Bedarfsplanung nicht jährlich komplett neu zu erstellen ist. Es kann sich vielmehr auch um eine Fortschreibung bzw. Aktualisierung der bestehenden Planung handeln. Der hierfür notwendige Aufwand liegt unter dem, der bei der erstmaligen Aufstellung der verbindlichen Bedarfsplanung notwendig war.

2. **Welche Rückmeldungen hat die Landesregierung zu dieser Frage von den betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten erhalten?**

Bisher wurde gegenüber dem MGEPA lediglich vereinzelt auf der Arbeitsebene von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei den Kreisen und kreisfreien Städten der nicht

unerhebliche Aufwand bei der Erstellung der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 6 APG NRW angemerkt.

3. Welche Kreise und kreisfreien Städte in NRW haben bisher eine verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG NRW beschlossen?

15 von 53 Kreisen und kreisfreien Städten (s. folgende Tabelle) machen aktuell bereits Gebrauch von der verbindlichen Pflegebedarfsplanung, bei dreien (Hagen, Paderborn, Rhein-Sieg-Kreis) steht die Einführung dieses Instruments kurzfristig bevor.

Kreis / kreisfreie Stadt	Bedarfsplanung eingeführt am
Städteregion Aachen	10.12.2015
Bielefeld	28.04.2016
Bottrop	29.09.2016
Dortmund	26.03.2015
Hamm	22.09.2015
Heinsberg	12.03.2015
Herford	10.03.2016
Krefeld	26.03.2015
Mönchengladbach	25.03.2015
Münster	11.02.2015
Recklinghausen	22.02.2016
Rhein-Kreis-Neuss	16.12.2014
Unna	16.12.2014
Viersen	25.06.2015
Wuppertal	11.05.2015

5. Welche sonstigen Schritte plant die Landesregierung, um die Kommunen bei der Erstellung der örtlichen Pflegeplanung zu entlasten?

Planung benötigt möglichst aktuelle Daten. Die auf der Grundlage des § 109 SGB XI geführte amtliche Statistik wird diesen Anforderungen nur unzureichend gerecht. Die alle zwei Jahre zum Stichtag 15. bzw. 31. Dezember erhobenen Daten stehen jeweils erst mit einer Zeitverzögerung von anderthalb Jahren zur Verfügung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die derzeit dort abrufbaren Daten zum Stand 15. bzw. 31.12.2013 erst im Jahr 2017 auf den Stand 2015 aktualisiert werden.

Dem wird seitens der Landesregierung zur Unterstützung der Kreise und kreisfreien Städte bei der Durchführung der Planung wie folgt Rechnung getragen. Zum einen besteht durch den § 9 Abs. 1 APG NRW die Verpflichtung der Pflegekassen, der Trägerinnen und Träger der Sozialhilfe, der Trägerinnen und Träger der Pflegeeinrichtungen, der privaten Versicherungsunternehmen sowie der Medizinischen Dienste der Krankenversicherungen, den Kreisen und kreisfreien Städten die für die Zwecke der Planung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Darüber hinaus baut die Landesregierung derzeit eine Datenbank Pflege und Alter auf, die aus den IT-Verfahren zur Ausbildungsumlage, zur Investitionskostenförderung, zur Umsetzung der Meldepflichten nach dem Wohn- und Teilhabegesetz sowie dem geplanten Verfahren zur Abwicklung der Anerkennung der niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangebote gespeist wird. Da diese Daten anonymisiert aus „Produktionssystemen“ entstehen und nicht

stichtagsbezogen erhoben werden müssen, sind sie weitaus aktueller als die bisher verfügbaren Daten. Sie sollen nach Fertigstellung der genannten IT-Verfahren auch den Kreisen und kreisfreien Städten für Auswertungen zu Planungszwecken zur Verfügung stehen.