

Ausschuss für Gesundheit und Soziales am 04.03.2020

Anfrage der Ratsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN
Soziale und zukunftsgerechte Pflegepolitik – Ausbau ambulant betreuter Wohnformen und unterstützender Angebote

Zur Situation von pflegebedürftigen Menschen in der eigenen Häuslichkeit stellt das statistische Bundesamt Folgendes fest:

Von den deutschlandweit 3.414.378 Pflegebedürftigen am 31. Dezember 2017 wurden lediglich 24 Prozent in vollstationären Einrichtungen gepflegt.

76 Prozent der Pflegebedürftigen werden zu Hause versorgt. Davon werden rund zwei Drittel, nämlich 1.764.904, allein durch Angehörige und rund ein Drittel, 829.958, von Angehörigen und ambulanten Pflegediensten oder ausschließlich durch ambulante Pflegedienste gepflegt. Beim Blick auf die jeweilige Verteilung der Pflegegrade wird deutlich, dass die Pflege durch Angehörige bei Pflegegrad 2 sehr ausgeprägt ist. Das Potential der Pflege allein durch pflegende Angehörige nimmt beim Anstieg der Pflegegrade deutlich ab. Pflegegrad 5 haben noch 2,8 Prozent der Patientinnen und Patienten, die zu Hause versorgt werden.

Zu den verschiedenen Formen der Versorgung neben den Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot zählen Kurzzeitpflege, Tagespflege, ambulant betreute Wohngruppen und ambulante Pflegedienste.

Frage 1:

Welche Voraussetzungen können eine schnellere Entwicklung und Ausweitung der ambulanten Angebote sowie der Tages- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen herbeiführen?

Antwort:

Das Amt für Soziales hatte im Jahr 2016 die Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V. (FfG) am Institut für Gerontologie an der Technischen Universität Dortmund mit einer Studie zur Ermittlung von Indikatoren und Platzzahlbedarfen für die Einrichtungen der Tages- und der solitären Kurzzeitpflege sowie der anbieterverantworteten ambulant betreuten Wohngruppen für Düsseldorf beauftragt. Die erarbeiteten Ergebnisse beschreiben Minimalanforderungen, erlauben aber dennoch, für Düsseldorf die erforderlichen Platzzahlen konkreter zu formulieren. Die Prognose der Studie

kommt zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2025 die Kapazitäten für Düsseldorf auf 365 Tagespflegeplätze, 160 Kurzzeitpflegeplätze und 170 Plätze in ambulant betreuten Wohngruppen für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz auszubauen seien.

Der Ausbau von Kurzzeitpflegeeinrichtungen steht und fällt mit dem Ausbau von Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot. Dies gilt sowohl in Bezug auf die eingestreute Kurzzeitpflege, dort können maximal 10 Prozent der Pflegeplätze einer vollstationären Einrichtung per Versorgungsvertrag als Kurzzeitpflegeplätze angeboten werden, als auch für die solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtung. Auch diese wird hinsichtlich der Nutzung der Infrastruktur in der Regel in demselben Gebäude wie eine Einrichtung mit umfassendem Leistungsangebot angeboten.

Zusätzlich zu den in Düsseldorf aktuell bestehenden 101 Kurzzeitpflegeplätzen werden in den kommenden 3 Jahren nach den bekannten Planungen weitere 52 Plätze errichtet. Damit wäre planerisch der Bedarf von 160 Plätzen laut Studie nahezu gedeckt.

Durch die Änderungen infolge des ersten Pflegestärkungsgesetzes können die Versorgungsformen von häuslicher Pflege und Tagespflege nun nebeneinander durch die Pflegeversicherung ausgehend vom Pflegegrad refinanziert werden. Diese positive Entwicklung hat zu einem Schub bei der Bildung von Tagespflegeeinrichtungen durch ambulante Pflegedienste geführt, die auf diese Weise ihre Patientinnen und Patienten sowohl im häuslichen Bereich als auch in der Tagespflegeeinrichtung versorgen können. Daneben findet nach wie vor ein Ausbau der Kapazitäten von Tagespflegeeinrichtungen statt, die sich in einem Gebäude mit einer Einrichtung mit umfassendem Leistungsangebot und nicht selten auch einer Kurzzeitpflegeeinrichtung befinden.

Zusätzlich zu den bestehenden 269 Plätzen in Tagespflegeeinrichtungen sind im Laufe der nächsten 3 Jahre ungefähr weitere 280 Plätze geplant. Mit dann voraussichtlich rund 550 Plätzen wäre der Bedarf von 365 Plätzen laut Studie übererfüllt.

Hinsichtlich der Betreuungsform der ambulant betreuten Wohngruppen geht die Verwaltung von einer Zunahme um 75 Plätze auf dann 252 Plätze aus. Hier wird das Gros der neuen Plätze voraussichtlich bis zum Ende des ersten Quartals 2021 realisiert. Lediglich 19 der geplanten Plätze dienen der allgemeinen Versorgung Pflegebedürftiger und von Menschen mit Demenz. Die übrigen Wohngruppen sind spezialisiert auf die Versorgung von

Menschen mit psychischen Erkrankungen oder auf Beatmungs- und Intensivpflege.

Dies lässt sich mit den unterschiedlichen Finanzierungsformen erklären: In einigen ambulanten Sektoren wie häuslicher Pflege oder Beatmung-Wohngemeinschaften wird das Fünfte Sozialgesetzbuch (SGB V) zur Finanzierung mit herangezogen. Dadurch sind diese über die Krankenversicherung finanzierten Formen lukrativ.

Dagegen besteht für den Bereich der ambulant betreuten Wohngruppen, in denen beispielsweise demenzkranke Menschen betreut werden, keine eindeutige gesetzliche Vorgabe zur Berechnung der Finanzierung.

Hier benötigen die Kommunen und die Träger der unterschiedlichen Pflege- und Wohnformen verbindliche Regelungen im Elften Sozialgesetzbuch (SGB XI) für mehr Rechtssicherheit. Der Bedarf, den die Studie der FfG ermittelt hat, bezieht sich auf Wohngruppen für dementiell Erkrankte und auf Menschen mit einem allgemeinen Pflegebedarf.

Dieser Bedarf wird auf diesem Weg noch nicht gedeckt, da die spezialisierten Wohngruppen ihn nicht abdecken. Gleichwohl stellen auch die Angebote der spezialisierten Versorgung eine Entlastung dar, die dem vollstationären Bereich zugutekommen wird.

Insbesondere die erwartbaren Überkapazitäten im Bereich der Tagespflegeeinrichtungen, die in Kombination mit professioneller ambulanter Pflege die Grundlage für die Sicherstellung eines längeren Verbleibs in der eigenen Häuslichkeit für Pflegebedürftige schaffen, sind ein wesentlicher Baustein für die zumindest temporäre Entlastung der Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot vom Druck der Nachfrage nach Plätzen. Nichts desto trotz stellen die drei genannten Versorgungsformen, Kurzzeit-, Tagespflegeeinrichtung und ambulant betreute Wohngruppen keinen Ersatz für die Schaffung der notwendigen Kapazitäten im vollstationären Bereich dar.

Frage 2:

Was brauchen Träger der unterschiedlichen Pflege- und Wohnformen, um in diesen Bereichen in größerem Umfang tätig zu werden?

Antwort:

Die Schaffung zusätzlicher Angebote von unterschiedlichen Pflege- und Wohnformen in allen aufgeführten Bereichen erfordert nutzbare Flächen und Grundstücke sowie Träger, die die Flächen bebauen und Angebote auf diesen betreiben. Dazu wird derzeit intensiv durch die Verwaltung ge-

prüft, wo es freie Flächen gibt, die für Neu- oder Erweiterungsbauten infrage kommen. Erforderliche Pflegeeinrichtungen werden bei der Entwicklung von Grundstücken im Rahmen der Bauleitplanung berücksichtigt. Einen direkten Einfluss auf die Schaffung von zusätzlichen ambulanten Angeboten durch die privaten Anbieter oder die freien Wohlfahrtsverbände hat die Kommune nicht. Das Alten- und Pflegegesetz NRW (APG) räumt den Kommunen planerische sowie beratende Kompetenzen ein. Eine verbindliche Durchsetzung der Realisierung von Pflegeeinrichtungen gegenüber Betreibern gehört aktuell nicht zum Handlungsspielraum. Die Verwaltung wird die Träger, die zusätzliche Angebote schaffen wollen, im Rahmen der Bauberatung sowie bei den Planungsverfahren weiterhin unterstützen.

Eine weitere Voraussetzung für die pflegerische Versorgung im eigenen häuslichen Bereich durch ambulante Pflege ist geeigneter Wohnraum, der, je nach Bedarf, barrierefrei, rollstuhlgerecht oder barrierearm ist. Dieser seniorengerechte Wohnraum stellt einen wichtigen Baustein für demenz- und pflegefreundliche Quartiere dar, deren Entwicklung sich die Verwaltung ämterübergreifend verstärkt widmen wird.

Zur Unterstützung der pflegerischen Versorgung im Quartier gibt es verschiedene Förderprogramme des Landes. So beispielsweise das Förderprogramm *Miteinander und nicht allein*, mit dem Ziel, bestehende Pflegeeinrichtungen zu hilfreichen Anlaufpunkten für ältere Menschen im Quartier zu entwickeln.

Die Verwaltung hat im Zeitraum 2016 bis 2019 Fördergelder aus dem damaligen Förderangebot des Landes *Entwicklung altengerechter Quartiere NRW* abgerufen, mit denen zwei entsprechende Projekte in Kooperation mit der Diakonie und der Arbeiterwohlfahrt durchgeführt wurden.

Auch als Träger des neuen Regionalbüros Alter, Pflege und Demenz finden aktuell weitere Entwicklungen statt. Zentraler Auftrag ist die Entwicklung von Versorgungsstrukturen, damit Menschen mit Pflegebedarf und ihre Angehörigen in ihrem Wohnumfeld unterstützt und begleitet werden. Ziel ist es, dass pflegebedürftige Menschen so lange wie möglich in ihrer vertrauten Umgebung wohnen und am sozialen Leben teilhaben können. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen und die Pflegekassen fördern die gemeinsame Initiative und sind aktiv am Prozess der Weiterentwicklung beteiligt.

Frage 3:

Welche Bedingungen sind zurzeit beziehungsweise absehbar hinderlich für einen schnelleren Anstieg dieser Angebote?

Antwort:

Mit dem Pflegeversicherungsgesetz wurden Wettbewerb und Konkurrenz zulasten der kommunalen Daseinsvorsorge in die pflegerische Versorgung gebracht. Notwendig ist aber im Sinne des effektiven Einsatzes der Personalressourcen die Kooperation insbesondere der ambulanten Dienste zur Vermeidung langer Fahrtzeiten und Parkplatzsuche. Die Fachkräfte gewinnen so Zeit zugunsten der Patientinnen und Patienten. Dafür geht das Amt für Soziales jetzt auf Stadtbezirksebene in den Dialog mit den Akteurinnen und Akteuren.

Der Fachkräftemangel in der Pflege erschwert allen Akteurinnen und Akteuren in der Pflege, sei es im ambulanten oder auch im stationären Bereich, die Erweiterung und Neuplanung von Einrichtungen. Die Ausbildung, auch über aktuelle Kapazitäten hinaus, im Vorgriff auf beispielsweise Neubauprojekte, ist somit unabdingbar.

Die Bindung und Gewinnung von Pflegefachkräften für sämtliche Wohn- und Betreuungsangebote ist daher ein zentrales Thema, ebenso wie seniorengerechter Wohnraum und eine demenz- und pflegefreundliche Quartiersentwicklung. Dazu gehört sicherlich die Etablierung von Gesamtversorgungsverträgen, die den Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot die Möglichkeit eröffnen, zur Gewährleistung von ambulanten Einsätzen durch das eigene Pflegepersonal, im näheren Umfeld des umgebenden Sozialraums Pflege- und auch hauswirtschaftliche Leistungen anzubieten. Dass sich bisher kein Betreiber von Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot dazu entschlossen hat, einen solchen Gesamtversorgungsvertrag abzuschließen, ist sicherlich ein Faktor, der hinderlich ist für den schnellen Anstieg der Angebote.

Bei der Planung von Wohngebieten können verbindliche Vorgaben für Investoren und Bauherren dazu führen, freie Flächen für Neu- oder Erweiterungsbauten auszuweisen. Pflegeeinrichtungen müssen in der Planung und Vergabe von größeren Projekten von Anfang an mitgedacht werden, ähnlich wie KiTas und Schulen.

Die Verwaltung hat inzwischen sichergestellt, dass stationäre Pflegeeinrichtungen im Rahmen der Quotierungsregel des Handlungskonzeptes

Wohnen dem Anteil öffentlich geförderten Wohnungsbaus zugerechnet werden können. Die Ämter für Stadtplanung und Liegenschaft arbeiten eng mit dem Amt für Soziales zusammen, um für den Bau von Pflegeeinrichtungen jedweder Art geeignete Flächen und Projekte zu identifizieren. Generell erforderlich ist es aber auch, Liegenschaften anderer, beispielsweise der Kirchengemeinden, zu identifizieren, die mit Pflegeeinrichtungen überbaut werden können. Dies ist in den zurückliegenden 4 Jahren bisher in 4 Fällen erfolgreich praktiziert worden mit dem Effekt der Schaffung beziehungsweise Planung von 247 vollstationären, 53 Tagespflege- und 19 Kurzzeitpflegeplätzen.