



Sozialamt

23.07.2020

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Frau Schulte-Sienbeck

Telefon: 492-5998

Schulte-Sienbeck@stadt-
muenster.de

Öffentliche **Beschluss**vorlage

Betrifft

Kommunaler Pflegebedarfsplan für Münster 2020 - 2023

Beratungsfolge

12.08.2020	Ausschuss für Soziales, Stiftungen, Gesundheit, Verbraucher- schutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
20.08.2020	Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	Vorberatung
24.08.2020	Kommunale Seniorenvertretung	Vorberatung
26.08.2020	Haupt- und Finanzausschuss	Vorberatung
26.08.2020	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat stimmt dem verbindlichen Kommunalen Pflegebedarfsplan für Münster 2020 – 2023 (Anlage B) zu.
2. Der Rat stimmt zu, dass auf dieser Grundlage bis auf Weiteres keine Bedarfsbestätigungen für zusätzliche vollstationäre Dauerpflegeplätze in Münster erteilt werden.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Keine

Begründung:

1. Ausgangslage und rechtliche Rahmenbedingungen

Das am 16.10.2014 in Kraft getretene Alten- und Pflegegesetz NRW (APG NRW) eröffnet kreisfreien Städten und Kreisen die Möglichkeit, mit dem Instrument der Bedarfsbestätigung auf der Grundlage einer verbindlichen und kriteriengeleiteten Pflegeplanung die quantitative Entwicklung der voll- und teilstationären Angebote der lokalen Pflegeinfrastruktur mittelbar zu steuern. Hat sich die Kommune für diese Möglichkeit entschieden, ist eine solche Bedarfsbestätigung Voraussetzung für die Landesförderung der betreffenden Einrichtungen bzw. zusätzlich geschaffener Plätze.

Der Rat der Stadt Münster hat im Jahr 2015 die Einführung der verbindlichen Pflegebedarfsplanung beschlossen. Ziel war die Erschließung eines zusätzlichen Steuerungsinstruments, um gemeinsam mit anderen Akteuren - vor allem mit der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege - an der Entwicklung der örtlichen Pflegeinfrastruktur aktiv mitzuwirken. Mit dem Instrument der Pflegebedarfsplanung werden die weiteren kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten wie Information und Beratung wesentlich ergänzt und die Gestaltungsrolle der Stadt gestärkt.

Die Förderung zusätzlicher vollstationärer Dauerpflegeplätze in Münster ist seit diesem Zeitpunkt von einer Bedarfsbestätigung durch die Kommune abhängig. Nur im Falle eines festgestellten Bedarfs kann eine Finanzierung der betriebsnotwendigen Aufwendungen (Investitionskosten) durch den örtlichen Sozialhilfeträger erfolgen. Hierfür bietet der Pflegebedarfsplan eine überprüfbare Entscheidungsgrundlage. Damit die Bedarfsbestätigung als Fördervoraussetzung wirksam werden kann, ist der Pflegebedarfsplan vom Rat der Stadt Münster zu beschließen und öffentlich bekannt zu machen.

Die verbindliche Pflegebedarfsplanung für Münster bezieht sich dabei ausschließlich auf die vollstationäre Dauerpflege. Die Kurzzeitpflege sowie die Tagespflege sind hiervon explizit ausgenommen. Über Investitionsvorhaben in diesem Bereich berät die Kommunale Konferenz Alter und Pflege und trifft eine entsprechende Einschätzung zum Bedarf. Auch hierfür bietet der vorliegende Pflegebedarfsplan eine Grundlage, indem er einen Überblick über die bestehenden Angebote der pflegerischen Versorgung insgesamt sowie deren Entwicklung und Inanspruchnahme gibt.

Gemäß den rechtlichen Vorgaben ist jeweils ein prospektiver Planungszeitraum von drei Jahren ab der Beschlussfassung in den Blick zu nehmen. Der vorliegende aktualisierte Pflegebedarfsplan umfasst daher den Zeitraum von 2020 bis 2023.

Der aktualisierte Pflegebedarfsplan

- gibt Auskunft über die aktuelle Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Pflegebedürftigkeit,
- bietet einen Überblick über den Bestand und die Entwicklung der Pflegeinfrastruktur sowie deren Inanspruchnahme,
- geht dabei auf besondere Zielgruppen wie junge Pflegebedürftige, ältere Menschen mit Behinderung und Menschen mit Intensivpflegebedarf ein,
- stellt vor dem Hintergrund des Pflege(fach)kräftemangels die Entwicklungen im Bereich der Personalsituation und Pflegeausbildung dar und
- gibt abschließend eine Einschätzung zum zukünftigen Bedarf an vollstationären Dauerpflegeplätzen für den Zeitraum 2020 bis 2023.

2. Bedarfsfeststellung für die vollstationäre Dauerpflege 2020-2023

Die Münsteraner Bevölkerung ist vergleichsweise jung: Der prozentuale Anteil der älteren Menschen ab 65 Jahre ist aktuell der niedrigste unter den Kreisen und kreisfreien Städten in NRW. Von den älteren Menschen, die pflegebedürftig werden, wird jedoch ein hoher Anteil (31,1 %) in stationären Einrichtungen versorgt. Die stationäre Versorgungsquote liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt von 22,1 %. Dies kann durch die Funktion der Stadt Münster als Oberzentrum begründet sein: Rund 14,5 % der Nutzerinnen und Nutzer stationärer Einrichtungen kommen nicht aus Münster. Daneben können auch städtische Gesellschaftsstrukturen mit einer Zunahme von Singlehaushalten, einer hohen Frauenerwerbsquote und zunehmender Mobilität eine Rolle spielen.

Im Rahmen der Pflegebedarfsplanung ist insbesondere die Frage zu beantworten, ob das bestehende Angebot an vollstationären Pflegeeinrichtungen den örtlichen Bedarf abdeckt oder ob und in welcher Höhe zusätzliche Kapazitäten erforderlich sind. Laut Alten- und Pflegegesetz NRW ist von einer Bedarfsdeckung auszugehen, wenn einer zu erwartenden Nachfrage ein mindestens deckungsgleiches Angebot gegenübersteht. Für die pflegebedürftigen Menschen sollen dabei auch Wahlmöglichkeiten in angemessenem Umfang gesichert sein.

Mit den „Handlungsempfehlungen Pflege und Versorgungssicherheit im Quartier“ hat die Kommunale Konferenz Alter und Pflege beschlossen, dass die ambulant betreuten Pflege-Wohngemeinschaften bei der Bewertung des Bedarfs mit einbezogen werden sollen, da auch diese ein Angebot an umfassender Pflege vorhalten. Diese Option wurde bereits mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes eröffnet. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „In diesem Rahmen hat die Kommune einen großen Einschätzungs- und Planungsspielraum und kann insbesondere auch alternative Angebotsformen (Wohngemeinschaften, Quartiersangebote) mit berücksichtigen.“

Inhaltliche Maßgaben für die zu verwendende Methodik oder die zu nutzenden Instrumente gibt das Alten- und Pflegegesetz für die Pflegebedarfsplanung nicht vor. Ein geeignetes Messkonzept, das belastbare empirische Aussagen zur Entwicklung der Pflegebedürftigkeit und der zukünftigen Inanspruchnahme von Pflegeleistungen erlaubt, steht den Kommunen hierfür nach wie vor nicht zur Verfügung.

Für die Ermittlung des erforderlichen Bedarfs wurden bislang die vorhandenen Pflegeplätze in Münster den Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung der Nachfrage nach Pflegeleistungen der Landesstatistikstelle IT.NRW gegenüber gestellt. Dabei stehen zwei unterschiedliche Modelle zur Verfügung: Die Trendvariante und die konstante Variante. Die Trendvariante geht von der Annahme aus, dass mit einer steigenden Lebenserwartung auch eine bessere Gesundheit verbunden sein wird, sodass die „pflegefreie“ Lebenszeit ansteigt. Bei der alternativen Berechnung nach der sogenannten konstanten Variante wird hingegen unterstellt, dass die durchschnittlichen Pflegequoten aus den Bezugsjahren 2011 und 2013 in Zukunft unverändert bleiben.

Für die Bedarfseinschätzung im Rahmen der Pflegeplanung wurde zuletzt jeweils die Modellrechnung nach der sogenannten Trendvariante zugrunde gelegt, da sich Münster für eine Stärkung der Pflege zu Hause ausgesprochen hat (s. Vorlage V/0130/2015/1) und im Rahmen der altengerechten Quartiersentwicklung Strukturen und Angebote schaffen will, die dies vermehrt ermöglichen.

Die Modellrechnungen sind jedoch zwischenzeitlich veraltet und können die aktuelle Entwicklung nicht mehr abbilden, so dass hilfsweise eine eigene Berechnung anhand der städtischen Bevölkerungsvorausberechnung vorgenommen wurde. Hiermit kann allerdings nur eine Fortschreibung des Status Quo vorgenommen werden; Bezugsgröße ist die Auswertung der Pflegestatistik 2017.

Die Ergebnisse der Pflegestatistik 2019 werden seitens der Landesstatistikstelle erst im Jahr 2021 zur Verfügung gestellt. Auf dieser Grundlage wird dann voraussichtlich auch wieder eine Prognosemodellrechnung zur Entwicklung der Pflegebedürftigkeit erstellt; hier ist jedoch nicht vor dem Jahr 2022 mit einer Veröffentlichung zu rechnen.

Im Ergebnis der eigenen Berechnung zeigt sich, dass ab dem Jahr 2022 mit einem Bedarf an zusätzlichen Plätzen zu rechnen ist, sofern von einer gleichbleibenden Inanspruchnahme der Pflegeleistungen (konstante Variante) ausgegangen wird. Der zu erwartende Bedarf kann jedoch durch die Realisierung der bereits im Bau befindlichen neuen ambulant betreuten Pflegewohngemeinschaften mit insgesamt 50 Plätzen an verschiedenen Standorten gedeckt werden.

Eine weitere Grundlage für die Bedarfsermittlung bietet die Belegungsrate der Einrichtungen. Bei einer Auslastung von 98 % wird von einer Vollauslastung ausgegangen. Die durchschnittliche Auslastung der stationären Pflegeeinrichtungen zeigt sich in den vergangenen Jahren relativ stabil. Im Jahr 2019 lag der Belegungsgrad insgesamt durchschnittlich bei 95,8 %, dies entspricht exakt dem Vorjahreswert. Bei einer differenzierten Betrachtung lässt sich jedoch feststellen, dass rund 2/3 der stationären Einrichtungen in Münster mit einer Auslastung von mindestens 98 % im Jahr 2019 voll ausgelastet waren, so dass sich die freien Plätze auf eine kleinere Anzahl von Einrichtungen verteilen.

Durch Umbaumaßnahmen oder auch vorübergehende Aufnahmestopps konnte ein Teil der Plätze - zeitweise - nicht genutzt werden. Da diese jedoch perspektivisch wieder zur Verfügung stehen, können sie auch bei einer Bewertung der pflegerischen Versorgung nicht außen vor bleiben. Eine Vollauslastung der stationären Plätze wurde im Jahr 2019 insgesamt nicht erreicht.

3. Ausblick

Die gesamtstädtische Bedarfsermittlung zeigt aktuell für die Jahre 2020 bis 2023 keinen Bedarf an zusätzlichen vollstationären Plätzen auf. Diese Einschätzung, die insbesondere auf den zugrundeliegenden Modellrechnungen beruht, trifft jedoch zunehmend auf Kritik aus der Trägerlandschaft.

Eine exakte Vorausberechnung der zukünftigen Nachfrage nach Pflegeleistungen ist nicht möglich, da sich viele Einflussfaktoren, wie die Auswirkungen gesetzlicher Änderungen oder sich wandelnde Präferenzen der Menschen, nicht sicher vorhersagen lassen. Auch die sorgfältigste Planung kann nur Orientierungswerte liefern, die es regelmäßig mit der tatsächlichen Entwicklung abzugleichen gilt. Gleichwohl muss es im Rahmen der Pflegebedarfsplanung zukünftig darum gehen, die Planungsparameter im Zusammenwirken mit den Akteuren vor Ort und ggf. mit externer Beratung und Begleitung weiterzuentwickeln. Ziel ist es, die aktuelle und zu erwartende Entwicklung vor Ort noch besser abbilden zu können.

Sicher ist: Der Bedarf an Wohn- und Pflegeangeboten, in denen eine umfassende Versorgung sichergestellt werden kann, wird in den kommenden Jahren weiter steigen. Auch wenn immer mehr Menschen im Alter immer länger gesund und selbstständig bleiben, wird die Zahl der hilfs- und pflegebedürftigen älteren Menschen aufgrund der demografischen Entwicklung weiter zunehmen.

Hierfür gilt es, die für ein lebenslanges Wohnen im Quartier wichtige Infrastruktur, die auch eine Versorgungssicherheit bei Unterstützungs- und Pflegebedarf ermöglicht, bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Auf der Grundlage des „Masterplans altengerechte, inklusive Quartiere für Münster“ wurden im Rahmen der altengerechten Quartiersentwicklung bereits viele Angebote initiiert, die einen Verbleib in der eigenen Häuslichkeit bzw. im gewohnten Lebensumfeld unterstützen.

Pflegewohngemeinschaften und andere alternative Wohn- und Pflegearrangements sind dabei ein wichtiger Bestandteil des Versorgungssystems, den es weiter stadtteilbezogen auszubauen gilt. Dennoch ist zu beachten, dass diese Angebote nicht für alle pflegebedürftigen Menschen infrage kommen. Auch der zunehmende Pflege-Fachkräftemangel wird Auswirkungen auf die Frage haben, wie umfassende Pflege zukünftig geleistet werden kann.

Im Rahmen der Corona-Pandemie wurde deutlich, wie wichtig ein ausreichendes und stabiles Angebot an vollstationären Pflegeplätzen in einer Krisensituation ist. Diese Erfahrungen müssen zukünftig im Rahmen der Pflegebedarfsplanung berücksichtigt werden.

I.V.

gez.

Cornelia Wilkens
Stadträtin

Anlagen:

Anlage A

Anlage B: Kommunaler Pflegebedarfsplan für Münster 2020 - 2023