

Drucksachenummer (DS-Nr.): 17.0631

Verwaltungsvorlage öffentlich

Beratungsfolge:

Gremium	Termin
Sozial- und Gesundheitsausschuss	05.12.2022
Kreis- und Finanzausschuss	12.12.2022
Kreistag	19.12.2022

Verbindliche Bedarfsplanung für vollstationäre Pflegeeinrichtungen (Dauerpflege) auf der Grundlage der örtlichen Alten- und Pflegeplanung gem. § 7 APG NRW - jährliche Beratung und Bedarfsausschreibung

Ausgangslage

Die Kreise und kreisfreien Städte sind gem. § 4 Abs. 1 Alten- und Pflegesetz NRW (APG NRW) verpflichtet, eine den örtlichen Bedarfen entsprechende pflegerische Angebotsstruktur sicherzustellen.

Als Steuerungsmöglichkeit räumt § 7 Abs. 6 APG NRW den Kreisen und kreisfreien Städten die Option ein, eine verbindliche Bedarfsplanung für die Förderung zusätzlicher teil- oder vollstationärer Pflegeeinrichtungen für drei Jahre festzulegen. Diese ist jährlich nach Beratung in der Konferenz Alter und Pflege durch die Vertretungskörperschaft festzustellen und öffentlich bekannt zu geben. Mit der Verbindlichkeit wird die Investitionskostenförderung über das Pflegewohngeld an eine Bedarfsbestätigung geknüpft. Der Kreis Paderborn nutzt das Steuerungsinstrument der verbindlichen Bedarfsplanung seit 2016 für die vollstationären Pflegeplätze (Dauerpflege). Die verbindliche Bedarfsplanung wurde zuletzt am 20.12.2021 vom Kreistag zukunftsorientiert erneut für drei Jahre beschlossen und öffentlich bekannt gemacht.

Wenn die verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 des APG NRW einen Bedarf an zusätzlichen Plätzen vollstationärer Pflegeeinrichtungen ausweist, ist innerhalb eines Monats nach dem Beschluss der Vertretungskörperschaft eine Aufforderung (Bedarfsausschreibung) zu veröffentlichen. Trägerinnen und Träger, die Interesse an der Schaffung der neuen Plätze haben, können dieses unter Vorlage einer Konzeption innerhalb einer in der Veröffentlichung festgelegten Frist von mindestens zwei bis maximal sechs Monaten dem örtlichen Sozialhilfeträger anzeigen. Je nach dem Ergebnis der verbindlichen Bedarfsplanung kann die Bedarfsausschreibung Bedarfsfeststellungen für bestimmte Zeiträume umfassen und sozialräumlich ausgerichtet sein.

Seit Einführung der verbindlichen Bedarfsplanung im Kreis Paderborn wird nun erstmalig perspektivisch ein Bedarf an zusätzlichen vollstationären Plätzen in bestimmten Sozialräumen gesehen.

Bedarfsprognose

1. Entwicklung der vollstationären Pflege im Kreis Paderborn

In den letzten Jahren haben sich im Kreis Paderborn u. a. durch die finanzielle Stärkung des ambulanten und teilstationären Bereiches und durch eine gezielte Investoren- und Trägerberatung vielfältige alternative Versorgungs- und Wohnangebote gut weiterentwickelt. Der Kreis Paderborn unterstützt weiterhin den bedarfsgerechten Ausbau von niederschweligen, ambulanten und teilstationären Angeboten, die sich an den Bedürfnissen der älteren Menschen und ihrer Angehörigen orientieren und sich in das direkte Lebensumfeld einfügen.

Trotz des gesetzlichen Vorrangs der ambulanten Versorgung und des Wunsches der Menschen, möglichst lange in ihrem eigenen Zuhause zu verbleiben, werden stationäre Alten- und Pflegeeinrichtungen auch zukünftig ein unverzichtbarer Bestandteil der pflegerischen Versorgung für bestimmte Zielgruppen bleiben. Immer dann, wenn die informelle Familienpflege oder ambulante Versorgung in kritischen Lebenslagen, wie z. B. bei einer fortgeschrittenen schweren Demenz oder bei Multimorbidität im hohen Lebensalter an Grenzen stößt und eine menschenwürdige Pflege nicht mehr gewährleistet werden kann, kann die stationäre Pflege eine unumgängliche Alternative darstellen. Deshalb wird jährlich die Situation der stationären Pflege unter Berücksichtigung der alternativen Wohnformen analysiert und daraus Schlussfolgerungen für die Versorgung gezogen.

2. Auslastung der stationären Dauer-Pflegeplätze und der ambulanten anbieterverantworteten WG-Plätze

Jahr	Anzahl stationäre Plätze	durchschn. freie Plätze	Auslastungsquote	Anzahl a. v. WG-Plätze	durchschn. freie Plätze	Auslastungsquote
2015	2.638	202	92%			
2016	2.609	167	94%			
2017	2.615	129	95%			
2018	2.675	103	96%	204	24	88%
2019	2.645	94	96%	213	22	94%
2020	2.680	120	96%	276	23	92%
2021	2.697	124	95%	288	26	91%
2022 Stand bis zum 30.06.2022	2.651	67 (+ 145 freie nicht belegt wg. Personal- mangel im 2. Quartal)	97,5% (96%)	324	27	92%

Quelle: Kreis Paderborn, Sozialamt und eigene Berechnungen, Stand August 2022

Die freien Plätze werden vierteljährlich bei den Einrichtungen abgefragt bzw. von den Einrichtungen an das Sozialamt gemeldet. Die Pflegekassen gehen von einer Platzauslastung von 98 % aus, um eine freie Wahl für die Betroffenen zu ermöglichen und um eine Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen zu gewährleisten. Die Auslastungsquote bei den stationären Plätzen hat sich demnach im Laufe der Jahre verbessert, allerdings konnten im 2.Quartal 2022 ca. 145 Plätze aufgrund von Personalmangel zusätzlich nicht belegt werden.

Die Auslastungsquote in den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften liegt bei knapp über 90 %. Somit können noch viele freie Plätze belegt werden.

3. Bestand und Bedarf an Pflege-Wohnplätzen unter Berücksichtigung von stationären Dauer-Pflegeplätzen und Plätzen in den anbieterverantworteten Wohngemeinschaften mit Zieljahr 2025

Stadt/ Gemeinde	stationäre Dauer- Pflegeplätze im Bestand 2022	Plätze a. v. Wohn- gemeinschaften im Bestand 2022	Wohnplätze im Bestand insgesamt 2022	Bedarf an Dauer- Pflegeplätzen bei Quote 16 % an den ab 80-Jährigen SOLL in 2025	Wohnplätze (Dauer- Pflege + Plätze a. v. Wohngemeinschaften) IST in 2025	Über- /Unter- deckung 2025
Altenbeken	217	-	217	110	241	+131
Bad Lippspringe	291	52	343	213	374	+161
Bad Wünnenberg	143	12	155	129	155	+26
Borchen	120	11	131	140	131	-9
Büren	204	6	210	219	208	-11
Delbrück	119 (+80=199)	58	177	292	245	-47
Hövelhof	159	20	179	162	179	+17
Lichtenau	115	10	125	106	125	+19
Paderborn	1.061	145	1.206	1.382	1.358	-24
Salzkotten	222	9	231	249	200	-49
Kreis Paderborn	2.651	323	2.974	3003	3.216	+213

Quelle: IT. NRW Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung 2021 bis 2050, Kreis Paderborn, Sozialamt Stand August 2022, angekündigte Planungen und bekannte Umsetzungen der Leistungsanbieter bis 2022/2023

Referenzgröße ab 80-Jährige: der überwiegende Anteil der pflegebedürftigen Menschen, die Pflegeangebote in Anspruch nehmen, ist älter als 80 Jahre; stationäre Dauerpflege wird von ca. 72 % und die av. Wohngemeinschaften von ca. 70 % der ab 80-Jährigen im Kreis Paderborn beansprucht.¹ Daher wird bei den Berechnungen diese Altersgruppe zugrunde gelegt. Damit wird gewährleistet, dass Versorgungs- und Platzbedarfe aller anderen Altersgruppen ausreichend Berücksichtigung finden.

Im Kreis Paderborn gibt es aktuell 38 vollstationäre Alten- und Pflegeeinrichtungen mit insgesamt 2.651 Plätzen in der Dauerpflege. Hinzu kommen noch sechs „solitäre“

¹ Ergebnisse kreisweiter Befragung in 2021

Kurzzeitpflegeeinrichtungen mit 75 Plätzen, die aber nicht im Rahmen der Prognoseberechnung für die stationäre Pflege – Dauerpflege – berücksichtigt werden. Voraussichtlich werden bis 2025 insgesamt 119 neue Plätze in der Dauerpflege umgesetzt.

Bei einer fiktiven Versorgungsquote von 16 % ab 2025 und dem Ziel langfristig ein bedarfsgerechtes Angebot von stationären Plätzen in allen zehn Kommunen zu schaffen, werden Platzbedarfe sowie die Über- und Unterdeckungen von Plätzen neben der kreisweiten Berechnung auch Berechnungen für die einzelnen Kommunen vorgenommen.

Im Kreis Paderborn gibt es aktuell 32 anbieterverantwortete bzw. betreute Wohngemeinschaften für Senioren mit insgesamt 323 Plätzen. Diese teilen sich auf in:

- 28 anbieterverantworteten Senioren-Wohngemeinschaften mit 293 Plätzen
- 4 Intensivpflege-Wohngemeinschaften mit 30 Plätzen

Weitere Senioren-Wohngemeinschaften mit ca. 123 Wohnplätzen sind in Planung.

Die anbieterverantworteten Wohngemeinschaften stellen für eine bestimmte Gruppe der Pflegebedürftigen eine Alternative zur vollstationären Pflegeeinrichtung dar.² Daher wurde in der Vergangenheit die Zahl der vorhandenen Plätze mit den stationären Dauer-Pflegeplätzen zusammengerechnet und daraus die Über- oder Unterdeckung der Wohnplätze im Kreis Paderborn ermittelt.

Diese Praxis wird auch für die weitere Bedarfsprognose bis zum Jahr 2025 angewandt.

Demnach wird rein rechnerisch kreisweit voraussichtlich im Jahr 2025 eine Überdeckung von 213 und Pflege-Wohnplätzen zu verzeichnen sein. Trotz dieser Zusammenführung von stationären und ambulanten Wohnplätzen wird lokal ein zusätzlicher Bedarf an pflegerischen Wohnplätzen insbesondere in der Stadt Salzkotten, in der Stadt Delbrück, in der Stadt Paderborn, in der Gemeinde Borcheln und in der Stadt Büren berechnet.

4. Nachfrage nach stationärer Pflege und Fachkräftesituation in stationären Pflegeeinrichtungen

Nach bisherigen Erfahrungen benötigt ca. ein Siebtel der Pflegebedürftigen (14 % zum 31.12.2021) einen stationären Pflegeplatz. Eine Nachfrage nach stationärer Pflege ist von pflegenden Angehörigen oder den Sozialdiensten in den Akut-Krankenhäusern regelmäßig gegeben. In einigen wenigen Pflegeeinrichtungen bestehen Wartelisten. Laut Aussagen der Einrichtungsleitungen beinhalten Wartelisten nicht automatisch einen akuten Aufnahmebedarf. Denn viele Personen melden sich „präventiv“ und häufig in mehreren Einrichtungen an. Dadurch, dass sich über die Jahre die durchschnittliche Verweildauer der Bewohnerinnen und Bewohner in den Pflegeeinrichtungen verkürzt hat, haben sich auch die Wartezeiten auf einen stationären Platz entsprechend verkürzt.

Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen weiter steigen wird. Mit der wachsenden Zahl an pflegebedürftigen Menschen steigt auch der Bedarf an zusätzlicher pflegerischer Versorgung und dem notwendigen Pflegepersonal. Insbesondere in der ambulanten und in der stationären Pflege fehlt es heute schon an Fachpersonal und diese Situation wird sich noch weiter verschärfen, wenn dem zu erwartenden Mangel an Fachkräften nicht rechtzeitig mit umfassenden Maßnahmen entgegengesteuert wird.

² Gemeinsames Ergebnis einer Besprechung mit den Trägern vom 10.05.2022

Das große aktuelle Problem in der stationären Pflege sind nicht die fehlenden Plätze, sondern das fehlende Fachpersonal. Das zeigt sich daran, dass seit Monaten keine freien Platzkapazitäten im Bereich der Dauer- und Kurzzeitpflege im offiziellen „Heimfinder NRW“ für den Kreis Paderborn ausgewiesen werden, obwohl freie Plätze tatsächlich vorhanden sind. Nach Aussage der Heimaufsicht konnten im 2. Quartal 2022 zu den sonstigen freien Plätzen 145 Plätze kreisweit wegen Personalmangel nicht belegt werden. Angesichts der knappen personellen Ressourcen in der Pflege sollte deshalb im Rahmen der Planung darauf geachtet werden, dass insbesondere in der stationären Pflege keine unnötigen Plätze geschaffen werden, die dazu führen könnten, dass der Wettbewerb um die ohnehin schon wenigen Fachkräfte noch zunimmt und die Platzzahlen in den eigenen Betrieben sowie die Qualität in der Versorgung dadurch gefährdet werden könnten.

5. Bedarfsprognose für die stationäre Pflege

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2023*	2024*	2025*
Anzahl ab 80-Jährigen	14.189	15.715	15.827	15.936	17.458	17.602	18.214	18.331	18.568	18.682	18.771
fiktive Versorgungsquote	17,0 %	16,9 %	16,8 %	16,7 %	16,6 %	16,5 %	16,4 %	16,3 %	16,2 %	16,1 %	16,0 %
Anzahl Plätze bei 0,1 % pro Jahr absinkend bis 2025	2.412	2.655	2.658	2.661	2.898	2.904	2.987	2.987	3.008	3.007	3.003

Quelle: IT.NRW Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung* 2021 bis 2050 und eigene Berechnungen

Im Rahmen der stationären Bedarfseinschätzung wurde in 2015 festgelegt, dass die Versorgungsquote ab dem Jahr 2015 um 0,1 % gesenkt werden kann. Dieses Vorgehen war zielführend, da es die regionalen Entwicklungen, vor allem den weiteren Ausbau an alternativen ambulanten und teilstationären Wohn- und Versorgungsformen berücksichtigt hat.

Ab dem Jahr 2025 wird empfohlen die fiktive Versorgungsquote bei 16,0 % zu belassen, um damit ein bedarfsgerechtes stationäres Wohnangebot für die älteren pflegebedürftigen Menschen im Kreis Paderborn für die Zukunft zu gewährleisten.

Entsprechend der Bevölkerungsentwicklung und der zugrunde gelegten fiktiven Versorgungsquote von 16 % wird für das Jahr 2025 ein Bedarf von 3.003 Plätzen berechnet.

6. Unterdeckung/Überdeckung von stationären Dauer-Pflegeplätzen einschließlich anbieterverantwortete Wohngemeinschaften in 2025

Bedarfsprognose bei Versorgungsquote von 16,0 % in 2025		Plätze im Bestand 2022	Plätze geplante Neubauvorhaben	Abbau/Umwandlung von stationären Dauer-Pflegeplätzen	Plätze insgesamt in 2025	Überdeckung/ Unterdeckung 2025
3.003	Plätze stationäre Dauerpflege	2.651	+ 177*	- 58	2.770	- 233
	Plätze a. v. WG	323	+ 123*	-	446	-
Summe vollstationäre Plätze + Plätze a. v. Senioren-WG		2.974	300	-58	3.216	+ 213

*) angekündigte Planungen der Leistungsanbieter 2022/2023

Quelle: Kreis Paderborn, Sozialamt Stand Oktober 2022 und eigene Berechnungen

Rechnet man die bereits in der Konferenz Alter und Pflege vorgestellten Neubaumaßnahmen mit 167 zusätzlichen Plätzen sowie den Abbau von 58 Plätzen ein, so ergibt sich in 2025 eine Unterdeckung von 233 vollstationären Pflegeplätzen (Dauerpflege).

Werden jedoch die bestehenden und zusätzlich angekündigten anbieterverantworteten Wohngemeinschaften bis 2025 hinzugerechnet, so ergibt sich insgesamt im Jahr 2025 für den Kreis Paderborn eine Überdeckung an ca. 213 vollstationären und ambulanten Pflegeplätzen.

Demnach wird zwar der Bedarf an ambulanten und stationären Pflegeplätzen bis 2025 bei einer Versorgungsquote von 16 % kreisweit voraussichtlich gedeckt sein, aber der Bedarf an pflegerischen (Dauer-) Wohnplätzen in bestimmten Kommunen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren stark ansteigen. Damit den Pflegebedürftigen sozialräumlich ausreichend Platz- und Wahlmöglichkeiten zwischen stationären und ambulanten Wohnformen geboten werden kann, wird eine Bedarfsausschreibung von stationären Plätzen für bestimmte Kommunen empfohlen.

7. Sozialräumlicher Bedarf an Pflege-Wohnplätzen nach Verrechnung von stationären und ambulanten Plätzen

Das Ergebnis der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 6 des APG NRW weist einen Bedarf an zusätzlichen vollstationären Pflegeplätzen – Dauerpflege – bis 2025 aus. Nach Verrechnung der stationären und ambulanten Wohnplätze verbleibt sozialräumlich betrachtet folgender Bedarf an Pflege-Wohnplätzen:

	Bedarf Pflege-Wohnplätze in 2025
Borchen	9
Büren	11
Delbrück	47
Paderborn	24
Salzkotten	49
Kreis Paderborn	140

Bedarfsausschreibung von vollstationären Plätzen nach § 27 Abs. 1 APG DVO

Es wird vorgeschlagen, den ermittelten sozialräumlichen Bedarf von 140 Pflege-Wohnplätzen größtenteils durch zwei neue vollstationäre Pflegeeinrichtungen mit jeweils 60 Plätzen in den kreisangehörigen Kommunen Delbrück und Salzkotten zu decken und die Verwaltung mit der Durchführung einer entsprechenden Bedarfsausschreibung gem. § 27 Abs. 1 der Verordnung zur Ausführung des APG NRW (APG DVO) zu beauftragen.

Der darüberhinausgehende sozialräumliche Bedarf könnte kleinräumig über die Umsetzung von zusätzlichen Plätzen in anbieterverantworteten Wohngemeinschaften gedeckt werden.

In der Sitzung der **Kommunalen Konferenz Alter und Pflege** am 17.10.2022 wurde die jährlich zu beratende verbindliche Bedarfsplanung einschließlich des Vorschlags der Bedarfsausschreibung von zwei neuen Pflegeeinrichtungen mit je 60 Dauerpflegeplätzen erörtert. Seitens einiger weniger Mitglieder wurde insbesondere mit Blick auf den Fachkräftemangel Skepsis bezüglich einer Bedarfsausschreibung von stationären Pflegeeinrichtungen geäußert. Weitere Mitglieder wünschten auch zukünftig die Förderung und Stärkung des ambulanten Sektors sowie von alternativen Wohn- und Versorgungsmodellen. Ein moderater Ausbau von stationären Plätzen in bestimmten Kommunen wurde jedoch auch von einzelnen Mitgliedern begrüßt. Von 33 anwesenden Mitgliedern (65 %) sprachen sich zwei Personen gegen die Empfehlung aus, eine Bedarfsausschreibung von vollstationären Pflegeeinrichtungen vorzunehmen.

Folgende Aspekte und Empfehlungen sollen den Vorschlag zur Ausschreibung festgestellter Platzbedarfe zusammenfassend begründen:

- Trotz der Überdeckung, die sich rein rechnerisch kreisweit bei den ambulanten und stationären Wohnplätzen im Jahr 2025 zeigt, gibt es lokal in bestimmten Kommunen einen weiteren Bedarf an Wohnplätzen.
- Dieser Bedarf ergibt sich aus der aktuellen Bevölkerungsprognose der ab 80-Jährigen, die sich in den kreisangehörigen Kommunen unterschiedlich entwickeln wird. So ist ein besonders hoher Anstieg – z. T. mehr als eine Verdoppelung bis 2050 – dieser Altersgruppe insbesondere in Altenbeken, in Delbrück, in Lichtenau, in Salzkotten und in Bad Wünnenberg zu erwarten.
- Während in einigen Kommunen die Platzbedarfe durch bereits vorhandene Platzkapazitäten auch in den nächsten Jahren kompensiert werden können, sollten in den „unterversorgten“ Kommunen zusätzliche Wohnplätze geschaffen werden.
- Da die Versorgungsquote von anbieterverantworteten Wohngemeinschaften nach Umsetzung der geplanten Neubauvorhaben die fiktive Quote von 2 % auf 2,4 % übersteigen wird, sollte der Bedarf vorzugsweise durch stationäre Dauerpflegeplätze gedeckt und damit eine angemessene Angebotsvielfalt vorgehalten werden.
- Langfristig sollte berücksichtigt werden, dass zw. 2025 und 2030 die Anzahl der ab 80-Jährigen Menschen geringfügig zurückgehen wird, aber ab 2035 bis 2050 voraussichtlich massive Zuwächse kreisweit zu erwarten sind (Babyboomer).³

³ IT. NRW Bevölkerungsentwicklung 2021-2050

- Zudem wird der Bedarf nach weiteren stationären Dauer-Pflegeplätzen notwendig werden, wenn in der ambulanten Versorgung von häuslich versorgten Menschen noch mehr Engpässe entstehen und Demografie bedingt die familiäre Pflege zukünftig weiter zurückgehen wird.
- Bei der Umsetzung weiterer stationärer Plätze sollten u.a. Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen in Form von Hausgemeinschaftskonzepten berücksichtigt und konzeptionell verankert werden, z. B. für
 - gerontopsychiatrisch erkrankte Menschen mit Pflegebedarf
 - jüngere Pflegebedürftige (unter 60-Jährige)
 - Menschen mit Behinderungen mit einem erhöhten Pflegebedarf, die nicht mehr in besonderen Wohnformen versorgt werden können
 - Palliativ-, Hospizpflege
- Aufgrund der bereits bestehenden und der sich voraussichtlich noch stärker abzeichnenden Personalknappheit in der Pflege sollten deshalb stationäre Plätze nur moderat weiterentwickelt werden.
- Unbenommen der Empfehlung, einige stationäre Dauer-Wohnplätze zu fördern, sollten sich Kommunen, Investoren und Leistungsanbieter innovativ aufstellen und vorausschauend alternative Wohn- und Betreuungsangebote, wie z. B. kleinräumige barrierefreie Wohnformen, das bezahlbare Service-Wohnen oder Mehrgenerationenmodelle im Kreis Paderborn umsetzen, um so den Wohn- und Versorgungsvorstellungen bzw. Bedarfen der zukünftigen (älteren) Generationen gerecht zu werden.

Beschlussvorschlag

1. Der aktuelle Bericht „Alter und Pflege“ über die örtliche Planung gem. § 7 Abs. 1 APG NRW und die Bedarfsprognose für die stationäre Pflege bis 2025 stellen die Grundlage für eine verbindliche Entscheidung über eine bedarfsabhängige Förderung zusätzlicher vollstationärer Pflegeeinrichtungen (verbindliche Bedarfsplanung), ausgenommen der „solitären“ Kurzzeitpflegeplätze, dar.
2. Die Förderfähigkeit zusätzlicher Dauerpflegeplätze in neuen stationären Pflegeeinrichtungen über das Pflegewohngeld ist weiterhin an eine Bedarfsbestätigung nach § 11 Abs. 7 APG NRW geknüpft.
3. Basierend auf der aktuellen Bedarfsfeststellung wird sozialräumlich ein zusätzlicher Bedarf an vollstationären Pflegeplätzen (Dauerpflege) festgestellt. Die Verwaltung wird mit der Bedarfsausschreibung für zwei vollstationäre Pflegeeinrichtungen mit jeweils 60 Dauerpflege-Plätzen in Delbrück und in Salzkotten gemäß § 27 APG DVO NRW beauftragt.
4. Der Beschluss ist öffentlich bekannt zu machen.