

15.07.2015
Drucksache 090/15

Pflegebedarfsplan Kreis Unna 2015;
Bedarfssteuerung für stationäre Pflegeeinrichtungen

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Soziales, Familie und Gleichstellung	25.08.2015	Kenntnisnahme	öffentlich
Ausschuss für Kreisentwicklung und Mobilität	01.09.2015	Kenntnisnahme	öffentlich
Organisationseinheit	Arbeit und Soziales		
Berichterstattung	Dezernent Torsten Göpfert		
Budget	50	Arbeit und Soziales	
Produktgruppe	50.01	Grundsatzangelegenheiten und Soziale Sicherung	
Produkt	50.01.03	Fachaufsicht und Verwaltung	
Haushaltsjahr	2015ff.	Ertrag/Einzahlung [€]	0,00
		Aufwand/Auszahlung [€]	0,00

Beschlussvorschlag

Sachbericht

1. Vorbemerkung

Mit dem Alten- und Pflegegesetz (APG NRW), das am 16. Oktober 2014 in Kraft getreten ist, wurde die - nicht zuletzt auch vom Kreis Unna - lange geforderte kommunale Bedarfssteuerung für stationäre und teilstationäre Pflegeeinrichtungen wieder ermöglicht. Seitdem können Kreise und kreisfreie Städte für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich beschließen, dass zusätzliche Plätze in neu entstehenden Pflegeeinrichtungen nur dann durch Pflegegeld gefördert werden, wenn die Trägerin/der Träger für die Einrichtung eine Bedarfsbestätigung erhalten hat. Voraussetzung für dieses Verfahren ist eine verbindliche Bedarfsplanung, die von der Vertretungskörperschaft zu verabschieden und dann zu veröffentlichen ist.

Wenn von der Möglichkeit zur Einführung von Bedarfsbestätigungen bis zum 31.12.2014 Gebrauch gemacht wurde, konnten Entscheidungen bis zur Erarbeitung und Beschlussfassung einer verbindlichen Bedarfsplanung längstens bis zum 31.03.2015 ausgesetzt werden.

2. Verbindlicher Pflegebedarfsplan Kreis Unna

2.1 Zeitplan bis zur Verabschiedung des Pflegebedarfsplanes

Der Verwaltung ist es - unter Federführung der Stabsstelle Planung und Mobilität - gelungen, trotz dieser kurzen Fristen und des ausgesprochen engen Zeitfensters eine verbindliche Pflegebedarfsplanung zu erstellen, sodass der Kreistag in seiner Sitzung am 10.03.2015 die abschließende Entscheidung treffen konnte. Auf folgende bis dahin notwendige wesentliche Schritte sei hingewiesen:

16. 12.2014	Beschluss des Kreistages zur (Wieder-)Einführung von Bedarfsbestätigungen (siehe auch Drucksache 189/14)
22.12.2014	Bekanntmachung des Beschlusses im Amtsblatt
Februar/März 2015	Beteiligungsverfahren zum Entwurf des Pflegebedarfsplanes; Beratung in der Sozialdezernenten- und Bürgermeisterkonferenz
18.02.2015	Konferenz für Alter und Pflege
23.02.2015	Interfraktionelle Arbeitsgruppe
24.02.2015	Ausschuss für Kreisentwicklung und Mobilität
03.03.2015	Ausschuss für Soziales, Familie und Gleichstellung
09.03.2015	Kreisausschuss
10.03.2015	Kreistag
20.03.2015	Bekanntmachung der Planung im Amtsblatt

2.2 Wesentliche Inhalte des Pflegebedarfsplanes

Auf die Drucksache 017/15 sowie die aktualisierte und letztendlich beschlossene Tabelle „Bedarf an Pflegeheimplätzen 2018“ (als **Anlage** nochmals beigelegt) wird verwiesen.

In der verbindlichen Pflegebedarfsplanung hat der Kreis Unna eine Versorgungsquote von 16,5 % (Anzahl der Plätze in Pflegeheimen im Verhältnis zu den über 80-jährigen) als Kreisdurchschnitt festgelegt.

Daraus resultiert rechnerisch ein Bedarf von 469 vollstationären Pflegeheimplätzen im Kreis Unna, wovon allerdings 220 in der Planung weit fortgeschritten oder im Bau waren. Tatsächlich verbleibt ein Bedarf von 249 Plätzen, der sich mit 119 Plätzen auf den Nordkreis (davon Lünen 80 und Selm 39) und mit 130 Plätzen auf den Südkreis (davon Holzwickede 50 und Unna 80) aufteilt.

Der Kreis Unna ist damit einer der ganz wenigen Kreise und kreisfreien Städte in NRW, die über eine verbindliche Pflegebedarfsplanung als Voraussetzung für Bedarfsbestätigungen verfügen.

3. Diskriminierungsfreies Auswahlverfahren/Bedarfsausschreibungen

3.1 Rechtsverordnung des MGEPA

Das APG NRW ermächtigt das zuständige Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) eine Rechtsverordnung zu erlassen und Näheres zum Beschluss und zum Verfahren zur Bedarfsbestätigung zu regeln. Zu regeln sind insbesondere **ein diskriminierungsfreies Auswahlverfahren und objektive Entscheidungskriterien** für den Fall, dass mehr Trägerinnen und Träger Interesse an der Schaffung zusätzlicher Angebote bekunden, als dies zur Bedarfsdeckung erforderlich ist.

Im Rahmen der Verbändeanhörung ist der Kreis Unna erstmalig am 26.03.2015 durch ein Rundschreiben des Landkreistages NRW mit dem Entwurf einer solchen Rechtsverordnung konfrontiert worden. Völlig überraschend musste die Verwaltung dabei zur Kenntnis nehmen, dass das MGEPA offenbar die Einführung eines vergaberechtlichen Verfahrens in Form einer Bedarfsausschreibung beabsichtigt. Der Kreis Unna hat die Gelegenheit genutzt, gegenüber dem Landkreistag NRW eine deutlich ablehnende Stellungnahme zu dem Verordnungsentwurf abzugeben. Diese Stellungnahme wurde den Fraktionen und Gruppen zur Kenntnis gegeben. Nachfolgend wird auszugsweise aus der Stellungnahme zitiert:

„Der Kreis hat die Pflegebedarfsplanung immer als bedarfsorientierte Angebotsplanung verstanden. Insofern ist es sehr überraschend, dass bei einem ausgewiesenen Bedarf an zusätzlichen Heimplätzen jetzt verpflichtend eine Bedarfsausschreibung erfolgen soll. Durch diese Vorgabe wird aus der Pflegebedarfsplanung eine „Nachfrage-Planung“. Der Kreis wird verpflichtet, die Auslastung der Plätze offensiv einzuwerben und freie Plätze zwingend zu belegen. Durch relativ kurze Fristen (Ausschreibung innerhalb eines Monats nach Beschlussfassung; Interessenbekundung innerhalb von zwei bis vier Monaten) wird sogar der Eindruck erweckt, dass ein Notstand an stationären Pflegeheimplätzen besteht, der möglichst kurzfristig zu decken ist. Dies wird durch die Begründungen zu § 27 Abs. 7 VO-Entwurf bekräftigt, da hier von akutem Bedarf und zeitnahen Umsetzungen die Rede ist. Eine solche Einschätzung ist jedoch vollkommen unzutreffend. Wartelisten zur Aufnahme in voll- oder teilstationären Pflegeeinrichtungen - ein Warnsignal für fehlende Plätze - sind im Kreis Unna nicht bekannt. Mit rund 30 Pflege-Wohngemeinschaften ist der Kreis Unna bei dieser Wohnform einer der führenden Regionen in NRW und bedient damit ganz besonders den Quartiersgedanken. Von einem „stationärem Pflege-Notstand“ sind wir im Kreis Unna also weit entfernt.

Da rund 50% der Heimplätze von hilfebedürftigen Nutzerinnen und Nutzern belegt werden, kommt die Bedarfsausschreibung einer Aufforderung zum unverzüglichen „Geldausgeben“ für den jeweiligen Sozialhilfeträger gleich.

In der Begründung zu § 27 VO-Entwurf wird außerdem darauf hingewiesen, dass es sich bei der Bedarfsausschreibung um ein der öffentlichen Auftragsausschreibung vergleichbares Verfahren (bis hin zur Verteilung auf mehrere Lose) handelt. Bekanntlich ist das Vergaberecht eine höchst komplexe Rechtsmaterie. Nicht umsonst werden - aus Gründen der Rechtssicherheit - in vielen Behörden zentrale Vergabestellen mit Spezialwissen eingerichtet. Abgesehen davon, dass hierfür neue Personalressourcen aufzubauen sind, ist diese Art von Ausschreibung auch als „Einfalltor“ für Rechtsstreitigkeiten anzusehen. Allein die Inhalte der Bedarfsausschreibung bereiten große Probleme, da alle Anforderungen prospektiv beschrieben werden müssten. Aber auch das Auswahlverfahren und die Bewertungsmatrix stellen hohe Anforderungen, um gerichtsfest zu sein.“

Die Stellungnahme des Kreises Unna ist in wesentlichen Teilen in die gemeinsame Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen (Städtetag, Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) vom 20.04.2015 eingeflossen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Stellungnahme hat das MGEPA nochmals Erörterungsbedarf gesehen und am 27.05.2015 zu einer Dienstbesprechung eingeladen. Auch dabei sind die Bedenken des Kreises Unna nochmals mündlich wiederholt worden.

Die Frage „Bedarfsausschreibung“ war für das MGEPA jedoch nicht diskutabel, da auf diesem Wege ein absolut rechtssicheres Verfahren geschaffen werden soll, um das gesamte Instrument der kommunalen Steuerung auch für den Fall einer gerichtlichen Überprüfung „negativer Bedarfsfeststellungen“ insgesamt abzusichern. Es wurden lediglich geringfügige Änderungen bei den Fristen der Bedarfsausschreibung, der Art und Weise der Bekanntmachung sowie der Gültigkeitsdauer der Bedarfsbestätigungen in Aussicht gestellt.

Das erforderliche Einvernehmen mit dem Landtag ist im Juni 2015 hergestellt worden. Die Änderungsverordnung, datiert vom 25.06.2015, wurde am 03.07.2015 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet und ist am Folgetag in Kraft getreten (Verordnungstext siehe **Anlage**). Damit gilt für die Vergabe von Bedarfsbestätigungen zukünftig zwingend folgendes Verfahren (§ 27 Abs. Satz 1 der Änderungs-VO):

*Wenn die verbindliche Bedarfsplanung ... einen Bedarf an zusätzlichen Plätzen in teil- oder vollstationären Pflegeeinrichtungen nachweist, ist innerhalb eines Monats nach dem Beschluss der Vertretungskörperschaft eine Aufforderung (**Bedarfsausschreibung**) zu veröffentlichen, dass Trägerinnen und Träger, die Interesse an der Schaffung neuer Plätze haben, dieses Interesse unter Vorlage einer Konzeption zur Schaffung der neuen Plätze innerhalb einer ... Frist von zwei bis maximal sechs Monaten dem örtlichen Sozialhilfeträger anzeigen sollen.*

3.2 Bisherige Aktivitäten der Verwaltung

Der Kreis Unna erhält laufend Interessenbekundungen von Trägerinnen und Trägern, die neue stationäre Plätze in Pflegeeinrichtungen im Kreis Unna schaffen wollen. Desweiteren hat es für die bekannten Vorhaben, die in der Planung weit fortgeschrittenen sind, Bemühungen für Bedarfsbestätigungen gegeben, um die Förderung abzusichern.

Für folgende Vorhaben sind inzwischen (und zwar vor Inkrafttreten der Änderungsverordnung) Bedarfsbestätigungen erteilt worden:

Stadt/Gemeinde	Bezeichnung	Anzahl der Plätze
Bönen	Vollstationäre Pflegeeinrichtung Seniorenhaus Bönen	80
Kamen	Vollstationäre Pflegeeinrichtung in Kamen-Heeren	60
Unna	Vollstationäre Pflegeeinrichtung in Unna-Hemmerde, Baugebiet „Im Winkel“	52
Werne	Teilstationäre Pflegeeinrichtung (Tagespflege)	15

Das Seniorenzentrum "Freiherr-vom-Stein-Straße" in Werne mit 80 vollstationären Plätzen ist - auf der Grundlage einer alten Abstimmungsbescheinigung nach Pflegegesetz NW - schon lange im Bau, sodass die Ausstellung einer Bedarfsbestätigung hinfällig war.

Eine Interessenbekundung eines überregionalen Trägers für eine vollstationäre Pflegeeinrichtung mit 80 Plätzen in Unna-Königsborn befindet sich in der Ablehnung, da der Standort schon aus bauplanungsrechtlicher Sicht unzulässig ist.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Interessenbekundungen, die aber jetzt allesamt auf die Bedarfsausschreibung verwiesen werden.

3.3 Weiteres Vorgehen

Nach alledem verbleibt kreisweit noch ein Bedarf von 197 Plätzen, der ab sofort und vollumfänglich der Bedarfsausschreibung unterliegt. Er teilt sich für den Nordkreis auf 119 Plätze (davon Lünen 80 und Selm 39) und den Südkreis auf 78 Plätze (davon Holzwickede 50 und Unna 28) auf.

Zur Bedarfsausschreibung gibt es bisher keinerlei Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen. Aus der Änderungsverordnung lassen sich folgende Eckpunkte ableiten:

- Für eine spätere Auswahlentscheidung zwischen mehreren Interessentinnen und Interessenten können Entscheidungskriterien benannt werden.
- Zur Erreichung einer sozialraumorientierten Versorgungsstruktur kann z.B. die Schaffung kleinteiliger Versorgungslösungen vorgegeben werden.
- In Betracht kommen beispielsweise aber auch:
 - nachgewiesene Erfahrungen beim Betrieb von Pflegeeinrichtungen,
 - zeitnahe Erbringung der Pflegeleistungen,
 - Pflegekonzepte,
 - möglichst große Beachtung des Selbstbestimmungsrechts,
 - Öffnung in den Sozialraum und/oder
 - möglichst große Trägervielfalt.
- Die Bedarfsausschreibung kann auch in Teilkontingente („Lose“) aufgeteilt werden.
- Die Konzeption muss rechtlich zulässig sowie planerisch, baufachlich und wirtschaftlich schlüssig sein.
- Die Auswahlentscheidung ist anhand nachvollziehbarer Bewertungsprozesse einschl. der tragenden Bewertungsgründe durchzuführen und zu dokumentieren.

Schon anhand dieser Darstellung wird deutlich, dass es sich bei der Bedarfsausschreibung um ein Verfahren mit hohem interdisziplinärem Abstimmungsaufwand handelt. Im Sinne eines rechtssicheren Verfahrens müssen Fachkräfte und Juristen Hand in Hand arbeiten und einen belastbaren Text für eine Bedarfsausschreibung einschl. Entscheidungskriterien entwickeln. Diesen Prozess hat die Verwaltung jetzt angestoßen. Jedoch ist es aufgrund der komplexen Materie und des bisherigen Verfahrensablaufs (Bekanntmachung des Pflegebedarfsplans am 20.03.2015 und somit vor Änderung der APG DVO) nicht möglich, bei der ersten Bedarfsausschreibung die in der APG DVO normierte Frist von einem Monat nach Veröffentlichung des Pflegebedarfsplanes einzuhalten.

Aus der Sicht der Verwaltung sind die jetzt im Zuge der Bedarfsausschreibung sehr konkret zu entwickelnden Entscheidungs- und Auswahlkriterien (ggf. mit einem Punktesystem) zukünftig Gegenstand der jährlich fortzuschreibenden Pflegebedarfsplanung. Insofern hat dieser Kriterienkatalog grundsätzliche Bedeutung, sodass bei der jetzigen erstmaligen Erarbeitung eine politische Begleitung und Beschlussfassung für sinnvoll und notwendig erachtet wird. Außerdem ist zu bedenken, dass das Ausschreibungsverfahren mit der abschließenden Vergabe von Bedarfsbestätigungen einen mehrmonatigen Zeitaufwand erfordert (allein für die Interessenbekundung ist ein Zeitraum von mindestens zwei und maximal 6 Monaten einzuräumen) und ein Verfahrensabschluss erst am Ende des I. Quartals 2016 zu erwarten ist. Um eine „zeitliche Kollision“ mit der Fortschreibung 2016 der Pflegebedarfsplanung zu vermeiden, soll das Verfahren der Bedarfsausschreibung und -bestätigung 2015 bis spätestens dahin abgeschlossen sein.

So ergibt sich für das weitere Vorgehen folgende Zeitplanung:

→ August/September 2015	Erarbeitung eines Entwurfes eines Kriterienkataloges durch die Verwaltung
→ Ende September 2015	Beteiligung der Konferenz Alter und Pflege
→ Oktober 2015	interfraktionelle Besprechung
→ 02.11.2015	Kreisausschuss
→ 03.11.2015	Kreistag
→ November 2015	Veröffentlichung der Bedarfsausschreibung
→ November 2015-Februar 2016	Abgabe von Interessenbekundungen möglich (3 Monate)
→ März 2016	Ausfertigung der Bedarfsbestätigungen

Anlagen

1. Tabelle „Bedarf an Pflegeheimplätzen 2018“
2. Änderungsverordnung zur Ausführung des APG NRW