

Kreistagsdrucksache Nr. 006/15

AZ. A 20

Anlage: 1

Tagesordnungspunkt

Kreispflegeplanung

Zur Beratung im

Sozial- und Kulturausschuss (öffentlich) Beschluss am 25.02.2015

Beschlussvorschlag:

1. Der Fortschreibung der Kreispflegeplanung für den Planungszeitraum bis 2020 wird zugestimmt.
2. Die Landkreisverwaltung wird beauftragt, die vorgeschlagenen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Kommunen und den Trägern der Pflegeeinrichtungen umzusetzen.

Sachverhalt:

1. Ausgangslage und Ziele der Kreispflegeplanung

Das Landespflegegesetz verpflichtet den Landkreis Tübingen dazu einen Kreispflegeplan zu erstellen. Ziel des Plans ist es, die notwendige Grundversorgung der Bevölkerung durch eine möglichst wohnortnahe, leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Versorgungsstruktur sicherzustellen. Zu diesem Zweck stellt der Plan für jede Stadt und Gemeinde den Bedarf und den Bestand an Dauer-, Kurzzeit- und Tagespflege für das Jahr 2020 sowie mögliche Maßnahmen zur Bedarfsdeckung dar. Bei der Erstellung hat der Landkreis die kreisangehörigen Gemeinden und die örtlichen Akteure der pflegerischen Versorgung zu beteiligen. Der Kreispflegeplan enthält dabei aber keine Aussagen zum ambulanten Bedarf (ambulante Pflegedienste, Betreutes Wohnen, Ambulant betreute Wohngemeinschaften).

Große Bedeutung hatte der Kreispflegeplan bis zur Beendigung der Landespflegeheimförderung im Jahr 2010. Auf der Grundlage des Plans wurden zwischen 1991 und 2010 Zuschüsse des Landkreises in Höhe von knapp 15 Mio. Euro und des Landes in Höhe von rund 29 Mio. Euro zum Aufbau einer bedarfsgerechten und wohnortnahen Infrastruktur vergeben. Zuletzt wurde der Kreispflegeplan im Jahre 2009 für den Planungszeitraum bis 2015 fortgeschrieben. Für das Jahr 2015 wurden 1.470 Dauerpflegeplätze, 40 Kurzzeitpflegeplätze und 80 Tagespflegeplätze als bedarfsgerecht angenommen. Der Plan beschränkte sich auf quantitative Aussagen (Anzahl bedarfsgerechte Plätze). Qualitative Aussagen zur konzeptionellen Weiterentwicklung der (teil-) stationären Pflege finden sich in diesem Plan nicht, da sie bereits im ebenfalls 2009 verabschiedeten Kreisseniorinnenplan enthalten sind (Kapitel 6.9 und 10).

Zu beachten ist, dass der Landkreis mit der Beendigung des Förderprogramms ein zentrales Steuerungsinstrument verloren hat und der Pflegebereich grundsätzlich dem Ordnungsprinzip des Marktes unterliegt, was einem bedarfsgerechten Ausbau nicht entgegenstehen muss. Der vorliegenden Fortschreibung des Kreispflegeplanes (s. Anlage 1) kommt dennoch

eine große Bedeutung zu, da den Städten und Gemeinden sowie den Einrichtungsträgern eine aktuelle und verlässliche Planungs- und Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt wird.

2. Vorgehensweise und Methodik

Die Fortschreibung des Kreissenienplans wurde von der Landkreisverwaltung in unterschiedlichen Schritten vorbereitet:

1. Berechnung der Bedarfseckwerte 2020
2. Bestands-, Auslastungs- und Bedarfserhebung bei den Einrichtungen (für 2013)
3. Erhebung bei den Trägern der Einrichtungen (November 2014)
4. Erhebung bei den Städten und Gemeinden im Landkreis Tübingen (Januar 2015)
5. Beratung der Zwischenergebnisse im Arbeitskreis Seniorenarbeit (Oktober 2014).

Parallel hierzu befasst sich die Kommunale Gesundheitskonferenz seit Anfang 2014 mit der Verbesserung der nachklinischen Versorgung im Arbeitskreis Versorgungslücken-Versorgungsbrücken. Da die Kurzzeitpflege wichtig für die nachklinische Versorgung ist, gibt es Schnittmengen zwischen den Zielen des Kreispflegeplans und des Arbeitskreises.

2.1 Bedarfseckwerte 2020

Bei den Bedarfseckwerten handelt es sich um eine Bedarfsvorausschätzung für die Versorgungsformen Dauer-, Kurzzeit- und Tagespflege für jede Stadt und Gemeinde im Landkreis auf der Grundlage von alters-, geschlechts- und regionalspezifischen Nutzungsquoten. Durch die Berücksichtigung von realen Nutzungsquoten können Aussagen zum zukünftigen Bedarf getroffen werden. Mit der Berechnung der Bedarfseckwerte für das Jahr 2020 wurde Herr Dr. Messmer (ehemaliger Landessozialplaner des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) vom Landkreistag und den Städtetag beauftragt. Bei der Vorausschätzung des Bedarfs werden zwei Schätzvarianten unterschieden:

a) Untere Variante: Annahme einer leicht rückläufigen stationären Nachfragequote, vor allem in Folge kürzerer Verweilzeiten.

b) Obere Variante: Annahme einer leichten (über den demografisch bedingten Anstieg hinausgehenden) Zunahme der Nachfrage nach stationären Pflegeangeboten als Folge rückläufiger familiärer Pflegepotenziale.

2.2 Bestands-, Auslastungs- und Bedarfserhebung

Gemäß einer Handlungsempfehlung des Kreissenienplans führt die Landkreisverwaltung eine jährliche Erhebung zur Ermittlung des Bestands, der Auslastung und der Bedarfseinschätzung bei den derzeit 31 Einrichtungen der Dauer-, Kurzzeit- und Tagespflege durch. Die durchschnittliche Auslastung der Dauerpflegeplätze ist mit 97 Prozent sehr hoch. Wichtige Ergebnisse sind: Die Versorgung der Bevölkerung mit Dauerpflegeplätzen wird von den Einrichtungen mit großer Mehrheit als bedarfsgerecht eingeschätzt.

Im Bereich Kurzzeitpflege beträgt die durchschnittliche Auslastung 73 Prozent. Die Versorgung mit Kurzzeitpflegeplätzen wird landkreisweit mehrheitlich als bedarfsgerecht eingeschätzt. Auffällig ist jedoch, dass es nach Einschätzung der Einrichtungen insbesondere für das Stadtgebiet Tübingen eine leichte Unterversorgung gibt.

Bei der Tagespflege beträgt die durchschnittliche Auslastung 60 Prozent und die Versorgung wird als bedarfsgerecht eingeschätzt.

2.3 Erhebung bei den Trägern der Einrichtungen

Durch eine Erhebung bei allen 15 Einrichtungsträgern im November 2014 wurden die voraussichtlichen Bestandszahlen an Dauer-, Kurzzeit- und Tagespflege im Jahr 2020 ermittelt. Eine Schwierigkeit für die Ermittlung der voraussichtlichen Bestandszahlen 2020 stellt die Landesheimbau-Verordnung dar. Diese schreibt unter anderem ab 2019 ausschließlich Einzelzimmer in Pflegeheimen vor. Im Landkreis Tübingen gibt es insgesamt 182 Doppelzimmer (Stand 2013). Daher wird diese Regelung zu einem erheblichen Abbau der Platzzahlen führen. Inwieweit Einrichtungen von dieser Vorschrift befreit werden können ist noch nicht absehbar, da noch keine ermessenslenkenden Richtlinien vorliegen. Die Auswirkungen des neuen Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz des Landes (WTPG) mit seinen Möglichkeiten zur Gründung von trägerverantworteten Ambulant betreuten Wohngemeinschaften bzw. von selbstverantworteten ambulanten Wohngemeinschaften werden laut der Mehrheit der Träger eine Steigerung der Nachfrage nach stationärer Pflege nicht verhindern.

2.4 Erhebung bei den Städten und Gemeinden im Landkreis

Die Landkreisverwaltung führte im Januar 2015 eine Erhebung bei den 15 Städten und Gemeinden durch. Abgefragt wurde, ob bei bestehenden Einrichtungen bauliche Veränderungen sowie die Eröffnung neuer stationärer Einrichtungen bzw. ambulanter Wohngemeinschaften bekannt sind. Die Versorgungslage wird von den Kommunen im Bereich Dauerpflege mehrheitlich als bedarfsgerecht eingeschätzt. Bei der Kurzzeitpflege werden jedoch zu wenige Plätze konstatiert.

2.5. Beratung der Zwischenergebnisse im AK Seniorenarbeit

Im Oktober 2014 beriet die Landkreisverwaltung die damaligen Zwischenergebnisse im Arbeitskreis Seniorenarbeit als zentrales Abstimmungs- und Beratungsgremium für die Seniorenarbeit im Landkreis. Vom Arbeitskreis wurden die Bedarfseckwerte 2020 grundsätzlich als realistisch angesehen. Sehr unterschiedlich fielen die Einschätzungen darüber aus, ob es zu wenig, ausreichend oder zu viele Kurzzeitpflegeplätze gebe. So wurde darauf hingewiesen, dass Krankenhauspatienten immer früher entlassen werden, was den Bedarf an Kurzzeitpflege erhöhe. Andererseits Sorge die kürzere Verweildauer im Bereich Dauerpflege für eine höhere Verfügbarkeit der eingestauten Kurzzeitpflegeplätze. Kontrovers diskutiert wurden auch die Auswirkungen des WTPG. Mehrheitlich wurde den ambulanten Wohngemeinschaften insbesondere in den größeren Kreisstädten und für spezielle Zielgruppen (junge Pflegebedürftige) ein Potential zugesprochen.

3. Zusammenfassung und Bewertung durch die Landkreisverwaltung

Aktuell verfügt der Landkreis Tübingen über eine wohnortnahe, leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Grundversorgung. Um dies auch zukünftig zu gewährleisten, wurde mit der Fortschreibung des Kreispflegeplans eine wichtige Steuerungs- und Entscheidungsgrundlage erstellt. Mit den Bedarfseckwerten 2020 liegen verlässliche und aussagekräftige Vorausschätzungen für den Bedarf an Dauer-, Kurzzeit- und Tagespflege in den Städten und Gemeinden im Jahr 2020 vor.

Nach Einschätzung der Landkreisverwaltung stellen die ambulanten Wohnformen des WTPG bei schwerer bzw. schwerster Pflegebedürftigkeit im Regelfall keinen adäquaten Ersatz für ein Pflegeheim dar. Dennoch werden sie die Verweildauer im stationären Bereich verkürzen. Aufgrund aktueller Planungen verschiedener Träger und Initiativen wird insbesondere im Bereich der Städte Tübingen, Rottenburg und Mössingen mit der Inbetriebnahme

mehrerer ambulanter Wohngemeinschaften gerechnet. Folgende Schätzvarianten wurden von der Landkreisverwaltung zu Grunde gelegt:

Dauerpflege: Untere Variante, da sich die Stärkung des ambulanten Bereichs (häusliche Pflege, ambulante Wohngemeinschaften) und die Verkürzung der Verweilzeiten im Pflegeheim entlastend auswirken.

Kurzzeitpflege: Obere Variante, da frühere Entlassungen aus dem Bereich Krankenhaus und hoher Anteil von eingestreuten Plätzen gemeldet werden

Tagespflege: Obere Variante, da allgemein eine hohe Nachfrage im Landkreis beobachtet wird.

Auf diesen Grundlagen werden daher für die Fortschreibung der Kreispflegeplanung folgende Gesamtzahlen ausgewiesen:

Versorgungsform	bedarfsgerechte Plätze 2020 (lt. Dr. Messmer)	Bestand 2013 (lt. Einrichtungen)	Bestand 2020 nach aktuellem Kenntnisstand (lt. Einrichtungsträger)
Dauerpflege	1.840	1.429	1.363
Kurzzeitpflege	49	84	84
Tagespflege	111	172	203

Bei der Versorgungsform Dauerpflege ist eine deutliche Differenz zwischen den bedarfsgerechten Plätzen 2020 (1.840 Plätze), dem Bestand 2013 (1.429 Plätze) und dem voraussichtlichen Bestand 2020 (1.363 Plätze) erkennbar.

Die Differenz zwischen dem Bestand 2013 und dem Bestand 2020 kann man insbesondere mit dem zum Jahr 2019 gesetzlich vorgeschriebenen Abbau von Doppelzimmern erklären. Zum jetzigen Zeitpunkt können die Einrichtungsträger nicht exakt bestimmen, wie viele Plätze tatsächlich wegfallen werden, da noch keine ermessenslenkenden Richtlinien für Befreiungen vorliegen und teilweise Baumaßnahmen zur Kompensation durchgeführt werden können. Der voraussichtliche Bestand 2020 muss daher von der Landkreisverwaltung regelmäßig ermittelt und angepasst werden. Die gesetzliche Änderung wird in der Praxis bspw. dazu führen, dass stationär gepflegte Ehepaare, statt wie bisher auf Wunsch in einem Doppelzimmer, zukünftig in zwei Einzelzimmern wohnen werden.

Die Differenz zwischen den bedarfsgerechten Plätzen 2020 und dem voraussichtlichen Bestand 2020 macht deutlich, dass im Landkreis Tübingen bis zum Jahr 2020 zusätzliche Dauerpflegeplätze geschaffen werden müssen. Um auch zukünftig eine wohnortnahe, leistungsfähige und wirtschaftliche Grundversorgung zu gewährleisten, ist eine zielorientierte Zusammenarbeit zwischen Landkreis, Kommunen und den Einrichtungsträgern notwendig. In einzelnen Gemeinden gibt es bereits Planungen zur Erweiterung von bestehenden Einrichtungen bzw. zum Bau von neuen Einrichtungen (die in beim Bestand 2020 teilweise noch nicht berücksichtigt werden konnten). Der Landkreisverwaltung kommt bei diesem Aufbauprozess eine beratende und koordinierende Funktion zu. Dabei sind neben den Bedarfseckwerten des Kreispflegens auch die qualitativen Empfehlungen des Kreissenioresplans zur Weiterentwicklung der (teil-) stationären Pflege besonders zu berücksichtigen.

Bei der wichtigen Versorgungsform der Kurzzeitpflege werden aktuell vereinzelt lokale und temporäre Engpässe beobachtet. Diese sind vor allem auf saisonale Nachfrageschwankungen (Feiertage, Ferien), auf eine geringe wirtschaftliche Attraktivität der Kurzzeitpflege für die Pflegeheime und auf den hohen Anteil an eingestreuten Kurzzeitpflegeplätzen zurückzuführen. Die eingestreuten Plätze werden in der Praxis häufig durch den Bereich Dauerpflege belegt und stehen dann – anders als solitäre bzw. festgelegte Kurzzeitpflegeplätze – nicht für

die Kurzzeitpflege zur Verfügung. Dennoch erachtet die Landkreisverwaltung den aktuellen landkreisweiten Bestand an Kurzzeitpflegeplätzen als bedarfsgerecht. Indikatoren hierfür sind die relativ geringe durchschnittliche Auslastung von 73 %, die mehrheitliche Einschätzung der Pflegeheime und der geplante Abbau von drei Plätzen in der einzigen solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung (Bad Sebastiansweiler, Mössingen).

Beim anstehenden Aufbauprozess sollten die Landkreisverwaltung, die Kommunen und die Einrichtungsträger daher folgendes anstreben:

1. Leichte Erhöhung der festgelegten Kurzzeitpflegeplätze insbesondere im Stadtgebiet Tübingen
2. Keine Inbetriebnahme einer weiteren solitären Kurzzeitpflegeeinrichtung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit
3. Erhöhung der tatsächlichen Verfügbarkeit der vorhandenen Kurzzeitpflegeplätze und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der klinischen, ambulanten und stationären Versorgung auch auf Grundlage der Beschlüsse der Kommunalen Gesundheitskonferenz.

4. Maßnahmen:

Folgende Maßnahmen schlägt die Landkreisverwaltung vor, um eine bedarfsgerechte Versorgung sicherzustellen:

- Die Landkreisverwaltung bietet allen Kommunen und Einrichtungsträgern gemeinsame Gespräche zur Analyse und Deckung von lokalen Versorgungslücken an.
- Regelmäßige Berichterstattung und Beratung im Arbeitskreis Seniorenarbeit zum Prozess Kreispflegeplanung.
- Durchführung der jährlichen Bestands-, Auslastungs- und Bedarfserhebung durch die Landkreisverwaltung gemäß Handlungsempfehlung des Kreissenienplans.
- Weiterhin Förderung des Wissenstransfers und des Austauschs zur Stärkung des Wohnens im Alter (s. Kreissenienplan, Kapitel 6.8).
- Mitwirkung bei der Umsetzung der Beschlüsse der Kommunalen Gesundheitskonferenz.

Finanzielle Auswirkungen:

Keine