



Sozialamt

24.10.2024

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Frau Stritzke

Telefon: 492-5988

StritzkeK@stadt-  
muenster.de

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Betrifft

Kommunaler Pflegebedarfsplan 2024-2027

Beratungsfolge

13.11.2024	Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Verbraucherschutz und Arbeitsförderung	Vorberatung
14.11.2024	Ausschuss für Gleichstellung	Vorberatung
20.11.2024	Kommission zur Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	Vorberatung
25.11.2024	Kommunale Seniorenvertretung	Vorberatung
27.11.2024	Integrationsrat	Vorberatung
11.12.2024	Hauptausschuss	Vorberatung
11.12.2024	Rat	Entscheidung

**Beschlussvorschlag:**

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat nimmt den Kommunalen Pflegebedarfsplan 2024-2027 (Anlage 1) zur Kenntnis.
2. Der Rat beschließt, dass die Förderung zusätzlicher Plätze in vollstationären Pflegeeinrichtungen nach dem Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW) bis auf Weiteres nicht mehr von einer kommunalen Bedarfsbestätigung abhängig gemacht wird. Die verbindliche Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG NRW wird damit zunächst wieder aufgehoben.
3. Der Rat beschließt, dass zukünftig jährlich im Zusammenhang mit der Vorlage zur Pflegeberichterstattung - nach Vorberatung in der Konferenz Alter und Pflege - darüber entschieden wird, ob die Pflegebedarfsplanung erneut Grundlage für eine verbindliche Entscheidung über eine bedarfsabhängige Förderung zusätzlicher vollstationärer Pflegeeinrichtungen sein soll und die verbindliche Bedarfsplanung damit wieder eingeführt wird.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge auch weiterhin eine koordinierende und steuernde Rolle bei der Planung präventiver und pflegerischer Versorgungsstrukturen in den Sozialräumen zu übernehmen. Das Positionspapier des Städtetages „Zukunftsfeste Versorgung älterer und pflegebedürftiger Menschen in den Städten“, das eine Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflegeplanung fordert, wird ausdrücklich mitgetragen. Es soll daher

auch weiterhin eine jährliche Pflegeberichterstattung durchgeführt und kontinuierlich weiterentwickelt werden.

5. Der Antrag A-R/0048/2023 „Quartiersbezogene Pflege stärken und ausbauen“ der CDU-Ratsfraktion (Anlage 2) wurde inhaltlich im Pflegebedarfsplan 2024-2027 aufgegriffen.

## II. Finanzielle Auswirkungen:

Es entstehen keine zusätzlichen Kosten und Folgekosten.

## Begründung:

### 1. Ausgangslage

Die Zahl älterer und hochaltriger Menschen steigt stetig an. Perspektivisch wird diese Entwicklung noch durch die zahlenmäßig starke Generation der Babyboomer, die aktuell ins Rentenalter kommt, an Dynamik gewinnen. Selbst wenn davon auszugehen ist, dass zukünftig immer mehr Menschen im Alter immer länger gesund und selbstständig bleiben, wird die Inanspruchnahme von Pflegeleistungen dadurch weiter steigen. Die Pflegemodellrechnung von IT.NRW kommt zu dem Ergebnis, dass bis zum Jahr 2050 die Zahl der pflegebedürftigen Personen in Münster gegenüber dem Jahr 2021 um 48,8 Prozent ansteigen wird.

Gleichzeitig ist bereits bekannt, dass die Ausbildung von Nachwuchskräften die altersbedingten Ausstritte der Pflegenden nicht mehr lange kompensieren wird. Der DAK-Pflegereport 2024 sagt erste Kippunkte ab Ende der 2020er Jahre voraus. Es gibt einen kontinuierlich steigenden Bedarf an Pflege- und Betreuungskräften bei gleichzeitig stagnierenden Personalressourcen. Die professionelle pflegerische Versorgung kommt dadurch zunehmend an ihre Grenzen. Bereits heute können nicht mehr alle Bedarfe bedient werden. Es ist davon auszugehen, dass gewohnte Versorgungsstandards perspektivisch nicht mehr aufrechterhalten werden können.

Erschwerend kommen aus Sicht der Träger von Pflegeleistungen insbesondere ein extremer wirtschaftlicher Druck - bedingt u.a. durch den Verhandlungsstau in den Pflegesatzverhandlungen - sowie ein hoher bürokratischer Aufwand hinzu. Aus der Konferenz Alter und Pflege wurde darauf hingewiesen, dass neben dem Fachkräftemangel und den hohen Grundstücks- und Baukosten auch die hohen baulichen und bürokratischen Auflagen zu einer Verzögerung bzw. Verhinderung eines Ausbaus der Pflegeinfrastruktur führten. Die Schaffung zusätzlicher Angebote gestalte sich zunehmend unattraktiv.

Darüber hinaus stellen die steigenden Kosten der pflegerischen Versorgung bei gedeckelten Sachleistungen der Pflegekassen eine Herausforderung für Betroffene und Kommunen gleichermaßen dar.

### 2. Zentrale Ergebnisse der kommunalen Pflegeplanung

Die kommunale Pflegeplanung hat zu bewerten, inwieweit quantitativ und qualitativ ausreichende Angebote zur Verfügung stehen. In Münster besteht ein breites Angebot an pflegerischen Angeboten, das jedoch zunehmend an seine Grenzen gerät. Der aktuelle Pflegebedarfsplan kommt zu den folgenden Ergebnissen:

- In Münster besteht aktuell und perspektivisch ein deutlicher Bedarf an zusätzlichen Angeboten mit umfassender Pflege. Hier ist für die Jahre 2024 bis 2027 mit einem **zusätzlichen** Bedarf in Höhe von 125 Plätzen zu rechnen. Dieser Zahl liegt die Annahme zugrunde, dass 84 Plätze durch bereits geplante bzw. noch zu erwartende neue Angebote realisiert werden können. Bedarf besteht dabei auch für Zielgruppen mit besonderen Versorgungsbedarfen wie junge

Pflegebedürftige, pflegebedürftige Personen mit Bedarf an geschützter Unterbringung sowie ältere Menschen mit Behinderung.

- Die Versorgung mit Tagespflegeeinrichtungen wird, die Umsetzung geplanter Einrichtungen eingeschlossen, als überwiegend gedeckt angesehen. Es bestehen nur noch vereinzelt räumliche Lücken.
- Es gibt weiterhin einen Bedarf an ambulanten Pflegeleistungen. Die bestehenden ambulanten Pflegedienste können die Nachfrage nicht decken.
- Im Bereich des Service-Wohnens wird ein weiterer Ausbau befürwortet.

### **3. Temporäre Aussetzung der verbindlichen Bedarfsplanung**

Der Rat der Stadt Münster hat im Jahr 2015 die Einführung der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Absatz 6 APG NRW für die vollstationäre Dauerpflege beschlossen. Die Förderung zusätzlicher stationärer Pflegeplätze wurde damit an das Vorliegen einer kommunalen Bedarfsbestätigung gekoppelt. Ziel war es, hierdurch eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit zu gewinnen und die kommunale Gestaltungsrolle zu stärken. Leitend war die Intention, einen weiteren Ausbau großer stationärer Einrichtungen zu verhindern und den Ausbau kleinteiliger, quartiersnaher Versorgungsangebote zu fördern. In der Folge wurden in den vergangenen Jahren keine zusätzlichen stationären Pflegeplätze geschaffen.

Die kommunale Pflegebedarfsplanung kam dann jedoch im Jahr 2023 erstmals seit Einführung der verbindlichen Bedarfsplanung zum Ergebnis, dass ein Bedarf an (insgesamt 101) zusätzlichen stationären Plätzen besteht. In diesem Fall besteht die rechtliche Verpflichtung, innerhalb von drei Monaten nach dem entsprechenden Ratsbeschluss eine Bedarfsausschreibung zu veröffentlichen (§ 27 APG DVO NRW). Dies ist mit Veröffentlichung im Amtsblatt vom 26.01.2024 erfolgt. Im Ergebnis haben vier Träger ihr Interesse an der Schaffung von insgesamt lediglich 29 zusätzlichen Plätzen erklärt. Eine kriteriengeleitete Auswahl zwischen den Anbietern war nicht möglich und erforderlich, da die Zahl der Interessenbekundungen die Zahl der ausgeschriebenen Plätze bei Weitem nicht erreicht hat. Eine kommunale Steuerungsmöglichkeit ist in einem solchen Fall nicht gegeben. Alle Träger, die ihr Interesse bekunden und die rechtlichen Vorgaben erfüllen, erhalten auch eine Bedarfsbestätigung.

Es wird nach jetziger Einschätzung auf absehbare Zeit ein Bedarf an zusätzlichen stationären Pflegeplätzen bestehen, sodass bei Beibehaltung der verbindlichen Bedarfsplanung jährlich eine neue Ausschreibung erfolgen müsste. Es ist jedoch auch für künftige Ausschreibungsverfahren zu erwarten, dass das Interesse an der Schaffung zusätzlicher stationärer Plätze aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen insgesamt eher gering sein wird. Diese Erfahrungen haben auch andere Kommunen gemacht. Bereits mit der Einführung des APG NRW im Jahr 2014 haben sich die Refinanzierungsbedingungen für den Neubau stationärer Einrichtungen deutlich verschlechtert. Zwischenzeitlich wird die Neuerrichtung von Einrichtungen insbesondere aber durch den massiven und weiter zunehmenden Pflege(fach)kräftemangel begrenzt. Die ursprüngliche Intention der kommunalen Steuerung läuft damit ins Leere.

Die im Rahmen der verbindlichen Pflegebedarfsplanung zwingend erforderliche Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens erschwert den notwendigen Ausbau zusätzlicher stationärer Plätze unnötig und verursacht sowohl aufseiten der Verwaltung als auch der Träger einen hohen bürokratischen Aufwand. Die Verwaltung schlägt daher vor, den erforderlichen Ausbau zusätzlicher stationärer Plätze bis auf Weiteres nicht mehr an das Vorliegen einer Bedarfsbestätigung zu koppeln und damit die örtliche Planung nicht mehr zur Grundlage für eine bedarfsabhängige Förderung zu machen. Die Ressourcen der kommunalen Pflegeplanung könnten damit wieder zielgerichteter eingesetzt werden. Sollte sich die Ausgangslage perspektivisch wieder verändern und ein Überangebot an stationären Plätzen drohen oder sich angesichts geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen eine andere Einschätzung ergeben, so kann und sollte die verbindliche Pflegebedarfsplanung wieder eingeführt werden.

Grundsätzlich wird eine kommunale Steuerung der pflegerischen Angebotsstruktur weiterhin für sinnvoll und erforderlich erachtet. Hierfür müssten jedoch die Einflussmöglichkeiten der Kommunen entsprechend gestärkt werden.

#### **4. Beratung in der Konferenz Alter und Pflege am 26.09.2024**

In der Sitzung der Konferenz Alter und Pflege am 26.09.2024 wurde eingehend über die Frage der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten beraten (siehe Anlage 1 des Pflegebedarfsplans). Die Mitglieder stimmten dem von der Verwaltung vorgeschlagenen Vorgehen zur Aussetzung der verbindlichen Bedarfsplanung unter der Voraussetzung zu, dass folgende Inhalte bei dem Ratsbeschluss berücksichtigt werden:

- Die Stadt Münster bekennt sich weiterhin zu ihrer Verantwortung im Rahmen der Daseinsvorsorge und dem Ziel, eine koordinierende und steuernde Rolle bei der Planung präventiver und pflegerischer Versorgungsstrukturen in den Sozialräumen zu übernehmen. Das Positionspapier des Städtetages „Zukunftsfeste Versorgung älterer und pflegebedürftiger Menschen in den Städten“, das eine Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflegeplanung fordert, wird ausdrücklich mitgetragen.
- Die Pflegebedarfsplanung wird weiterhin regelmäßig durchgeführt und kontinuierlich weiterentwickelt. Eine Berichterstattung soll über das gesetzliche geforderte Mindestmaß einer „Örtlichen Planung“ im 2-Jahres-Rhythmus hinausgehen.
- In enger Abstimmung mit der Konferenz Alter und Pflege sowie den politischen Gremien soll regelmäßig im Zusammenhang mit der Vorlage zur Pflegeberichterstattung geprüft werden, ob die Pflegebedarfsplanung wieder für verbindlich erklärt werden soll. Diese Feststellung soll fester Bestandteil des Pflegebedarfsplans werden.

Der Pflegebedarfsplan 2024-2027 wurde daraufhin einstimmig angenommen.

#### **5. Antrag A-R/0048/2023 „Quartiersbezogene Pflege stärken und ausbauen“**

Der Ratsantrag „Quartiersbezogene Pflege stärken und ausbauen“ greift im wesentlichen Bereiche auf, die im Rahmen der jährlichen Pflegebedarfsplanung thematisiert und diskutiert werden.

Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Pflegeinfrastruktur zählt grundsätzlich zu den Aufgaben der kommunalen Pflegeplanung. Diese prüft daher kontinuierlich, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Angeboten erforderlich sind. Zu den Instrumenten der Pflegeplanung gehören im Wesentlichen die regelmäßige Bestandsaufnahme und Bedarfsfeststellung im Rahmen der Pflegebedarfsplanung, die Beratung von Investoren und Trägern sowie die Zusammenarbeit mit der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege.

Darüber hinaus wird das Sozialamt bei der Entwicklung von Baugebieten vom Stadtplanungsamt sowie im Zuge der Erstellung der Vermarktungskonzepte städtischer Grundstücke durch das Amt für Immobilienmanagement beteiligt und bringt frühzeitig soziale Bedarfe ein.

Die Schaffung jeglicher zusätzlicher Pflegeangebote ist jedoch davon abhängig, dass diese nach Einschätzung der Träger\*innen wirtschaftlich zu betreiben sind und absehbar genug Personal zur Verfügung stehen wird, um die Leistungen umzusetzen. Insbesondere der bestehende und sich noch weiter verschärfende Pflege(fach)kräftemangel stellt den entscheidenden limitierenden Faktor beim Ausbau der Pflegeinfrastruktur dar. Bereits heute können die bestehenden Plätze in den pflegerischen Einrichtungen nicht immer voll belegt werden und auch die ambulante Versorgung ist an ihre Kapazitätsgrenze gestoßen.

Ziel der kommunalen Pflegeplanung ist und bleibt es, eine sozialräumlich orientierte pflegerische Versorgung der Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen. Die für ein lebenslanges Wohnen im Quartier relevante Infrastruktur soll in Zusammenarbeit mit Träger und Anbieter von Dienstleistungen, den zivilgesellschaftlichen Akteuren und der Stadt vor Ort gestaltet werden. Dem gewünschten und erforderlichen

derlichen Ausbau der Pflegeinfrastruktur sind jedoch aufgrund der oben beschriebenen Faktoren enge Grenzen gesetzt.

## 6. Ausblick

Das gemeinsame Ziel aller Akteure ist eine bedürfnisgerechte, wohnortnahe Versorgung mit Pflegeleistungen, die ein weitgehend selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Es ist eine breite gesellschaftliche und politische Diskussion darüber erforderlich, wie die notwendige Pflege und Unterstützung insbesondere bei der steigenden Zahl älterer Menschen zukünftig noch gewährleistet werden kann. Dies kann nur im Zusammenwirken unterschiedlicher staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure und ein Bündel an präventiven Maßnahmen gelingen.

Auch wenn die wesentlichen Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung auf Landes- und Bundesebene gestaltet werden, können und müssen auf kommunaler Ebene insbesondere im Bereich der Prävention, Beratung und Quartiersentwicklung weiterhin Anstrengungen unternommen werden:

Ein Ansatz ist der **effiziente Einsatz von pflegerischen Ressourcen**. Dies beinhaltet neue Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Zugängen, z.B. durch den „Marktplatz Ambulante Pflege Münster“, sowie die Einbeziehung von zusätzlichen Akteuren im Sozialraum, hin zu einer gemeinsamen Verantwortung, in der informelle und familiäre Netzwerke gemeinsam mit professionellen Anbietern Strukturen schaffen, um die pflegebedürftigen Personen zu unterstützen.

Ein weiteres Instrument sind **Beratungsangebote** und niedrigschwellige Zugänge zu pflegebedürftigen Personen sowie ihren An- und Zugehörigen, um sie über Versorgungsmöglichkeiten aber auch Entlastungsangebote zu informieren. Neben dem „Infobüro Pflege“ und weiteren Fachberatungsstellen sind hier insbesondere die Sozialarbeit im Stadtteil und die präventiven Hausbesuche zu nennen.

Eine weitere Herangehensweise ist das **Hinauszögern der Pflegebedürftigkeit und die Stärkung von informellen Netzwerke**. Hiermit sind insbesondere präventive Maßnahmen gemeint, die z.B. über Projekte der altengerechten, inklusiven Quartiersentwicklung und die Begegnungsstätten organisiert und angeboten werden. Die familiäre Pflege wird aufgrund niedrigerer Geburtenraten und höherer Mobilität weiter zurückgehen, so dass Netzwerke durch Freunde und Nachbarschaften oder organisierte Genossenschaften an Bedeutung gewinnen. Hier gilt es, verlässliche Strukturen zu stärken bzw. aufzubauen, die eine Zusammenarbeit der professionellen, ehrenamtlichen und informellen Pflege ermöglichen. Die Verwaltung strebt an, die Projekte der altengerechten, inklusiven Quartiersentwicklung, die Begegnungsstätten, die Beratung der Sozialarbeit im Stadtteil sowie die präventiven Hausbesuche als bewährte Angebotsstrukturen zu sichern und sukzessive auszubauen sowie weitere innovative Ansätze zu entwickeln, um im Dreiklang von Pflegeplanung, Altenhilfeplanung und altengerechter, inklusiver Quartiersentwicklung den Herausforderungen einer älter werdenden Bevölkerung in den nächsten Jahren zu begegnen.

In Vertretung

gez.

Cornelia Wilkens  
Stadträtin

### Anlagen:

Anlage A

Anlage 1: Kommunaler Pflegebedarfsplan 2024-2027

Anlage 2: Antrag A-R/0048/2023