

DER
OBERBÜRGERMEISTER

STADT  MÜNSTER

Postanschrift: Stadt Münster • 48127 Münster

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Herrn G. Garbrecht, Vorsitzender
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per Mail an anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1940

A01

DEZERNAT FÜR RECHT,
SOZIALES, INTEGRATION,
GESUNDHEIT, UMWELT- UND
VERBRAUCHERSCHUTZ
Stadtrat Thomas Paal
Beigeordneter

Stadthaus 1, Klemensstraße 10
Zimmer: - 100
Telefon: 0251/492 - 70 50
Telefax: 0251/492 - 77 04
E-Mail:
paal@stadt-muenster.de

Datum und Zeichen Ihres Schreibens:

Mein Zeichen:

Münster, 14.08.2014

V

Entwurf einer Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen (APG DVO NRW)

Stellungnahme anlässlich des Fachgespräches im Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtages Nordrhein-Westfalen am 29. August 2014

Sehr geehrter Herr Garbrecht,

zum Problem der Bedarfsmessung:

Auch anspruchsvolle Prognosemodelle werden künftige Versorgungsbedarfe älterer Menschen einschließlich der Bedarfe pflegerischer Versorgung lediglich näherungsweise bestimmen können. Das gilt zumal für das Problem lokaler und erst recht kleinräumiger Bedarfsableitungen aus überregionalen Befunden und Entwicklungen. Die Schwierigkeiten dürften vor allem darin begründet sein, dass für die Nachfrageentwicklung nach Pflegeangeboten im Allgemeinen sowie für die nach konkreten Pflegearrangements im Besonderen eine ganze Reihe von Faktoren zugleich verantwortlich ist, wobei deren Entwicklung selbst und die Stärke ihres jeweiligen Einflusses auf die Nachfrage sich weder umfassend bestimmen lässt, noch angenommen werden kann, dass Entwicklungsrichtung und Einfluss überall gleich auftreten. Nicht zuletzt der Diversifizierungsprozess pflegerischer Angebote zwischen informeller Pflege und hochformalisierter vollstationärer Pflege in den letzten 20 Jahren hat die Menge an Alternativen möglicher Pflegearrangements vermehrt und damit die individuellen Dispositionsmöglichkeiten Pflegebedürftiger bzw. ihrer Angehörigen jedenfalls prinzipiell ausgeweitet. Das gilt zudem für sog. neue Wohnformen und andere Wohnangebote im Verbund mit modularen Service-, Unterstützungs- und Pflegeleistungen.

Welche dieser Alternativen in der konkreten Einzelsituation verfügbar ist bzw. gewählt wird, ist neben den Wünschen Pflegebedürftiger insbesondere abhängig von den realen Möglichkeiten pflegender Angehöriger sowie deren Präferenzen für informelle Pflege oder eine formelle Versorgungsvariante. Darüber hinaus strukturieren die verfügbaren Angebote selbst solche Entscheidungen vor; in dieser Perspektive lässt sich die Annahme formulieren, dass sich eine besonders gut ausgebaute Teilinfrastruktur einzelner Versorgungsformen auf die Nachfrage gerade dieser Angebotsarrangements verstärkend auswirken wird. Bestätigen sich solche Befunde, sollten gerade auch Förderansätze Anreize bieten, neue, z. B. quartiersbezogene Angebotsarrangements

Konten der Stadtkasse

Sparkasse Münsterland-Ost	Kto.-Nr. 752	(BLZ 400 501 50)	IBAN: DE10400501500000000752, BIC/SWIFT: WELADED1MST		
Commerzbank Münster	Kto.-Nr. 393 2100	(BLZ 400 000 28)			
Postbank Dortmund	Kto.-Nr. 21 1 36 461	(BLZ 440 100 48)	Deutsche Bank Münster	Kto.-Nr. 0470 005	(BLZ 400 700 80)
SEB	Kto.-Nr. 1 010 395 100	(BLZ 400 101 11)	Deutsche Bundesbank Münster	Kto.-Nr. 4000 1700	(BLZ 440 000 00)
Bankhaus Lampe Münster	Kto.-Nr. 306 002	(BLZ 400 201 51)	Volksbank Münster eG	Kto.-Nr. 4 200 800	(BLZ 401 800 50)
			WestLB AG	Kto.-Nr. 61 226	(BLZ 400 500 00)

Zentrale Verbindungen

☎ Hauptvermittlung (0251) 492-0
Telefax (0251) 462-7700
Stadtverwaltung@stadt-muenster.de
www.muenster.de/stadt

entstehen zu helfen, deren Realisierungsaussichten anderenfalls abseits geschmeidiger Programmsätze womöglich fraglich wären. Schließlich stellen sich Verteilung und Ausprägung beider Faktorenbündel kleinräumig unterschiedlich dar. Vor diesem Hintergrund werden sich relativ verlässliche und verhältnismäßig konkrete Voraussagen pflegerischer Versorgungs- bzw. Infrastrukturbedarfe im günstigen Fall eher auf kurz- bis mittelfristige Sicht, szenarioartig und ortsspezifisch treffen lassen.

Zur Bestimmung aktueller lokaler Pflegebedarfe greift die Stadt Münster gegenwärtig insbesondere auf drei Quellen zurück:

- Pflegestatistik NRW,
- Angaben des städtischen Informationsbüros Pflege über konkrete Einzelnachfragen nach der Verfügbarkeit konkreter Angebotsarrangements sowie
- Aussagen über wohngebietsbezogene Pflegeinfrastrukturbedarfe der Stadtteilarbeitskreise „Älter werden in ...“.

Zumal die Informationen der Stadtteilarbeitskreise berücksichtigen neben der Angebotsseite auch die Präferenzen Pflegebedürftiger und Angehöriger beeinflussende Gesichtspunkte, z. B. im Hinblick auf bestehende wohnortnahe Pflegeangebote sowie auf informelle und teilformalisierte Unterstützungsnetzwerke, sodass es jedenfalls grundsätzlich möglich ist, Erweiterungen oder Veränderungen der Pflegeinfrastruktur wohngebietsspezifisch zu adaptieren. Auch gestützt auf diese Erfahrungsunterlage bereitet die Stadt Münster zurzeit die Erarbeitung eines Quartiersentwicklungskonzepts in Anlehnung an die Eckpunkte des Masterplans Altengerechte Quartiere NRW vor. In diesem Rahmen lassen sich auch Perspektiven erschließen, mit Blick auf ein konkretes Teilgebiet in der Stadt passgenaue Versorgungs- und Pflegeinfrastrukturen zu entwerfen, auf deren Grundlage sich womöglich wohngebietsspezifische Bedarfsaussagen ableiten lassen.

Soweit künftige Pflegebedarfe über lokale Bezugsräume hinaus bestimmt werden sollen, böte sich möglicherweise an, ein Monitoringkonzept zu entwickeln, um auf dessen Grundlage in einen diskursförmigen Austausch einzutreten.

Pflegebedarfe und Status in Münster aus städtischer Sicht:

Münster verfügt über 34 Alten- und Pflegeheime (vollstationäre Pflege); das Gros der Plätze umfasst Einzelzimmer (2.206), knapp 200 Plätze (in insgesamt 20 Alten- und Pflegeheimen) werden in Doppelzimmern angeboten. Einrichtungen mit vergleichsweise zahlreichen Doppelzimmern bauen diese nach und nach ab. Die Auslastung der Pflegeheime bewegt sich nach wie vor auf hohem Niveau (zwischen 2011 und 2014 zwischen 93 % und 98 %): Vereinzelt führen Heime noch Wartelisten bzw. es besteht die Möglichkeit sich vormerken zu lassen. Die vom städtischen Informationsbüro Pflege dokumentierten regelmäßigen Abfragen über freie Kapazitäten in stationären Pflegeeinrichtungen zeigen jedoch an, dass Nachfragende in den letzten Jahren und gegenwärtig in aller Regel zwischen verschiedenen Heimen wählen können.

In vielen Einrichtungen befinden sich eingestreute Kurzzeitpflegeplätze (2013: 114 Plätze). Darüber hinaus gibt es 76 solitär angebotene Kurzzeitpflegeplätze in vier Einrichtungen, von denen drei an eine Klinik und eine an eine vollstationäre Einrichtung angebunden sind.

Pflege wird auch in Münster überwiegend (2011: 63 %) zu Hause geleistet. Informelle Pflege oder Betreuung zu Hause werden zusehends weniger häufig von Angehörigen, sondern von Freunden oder Nachbarn wahrgenommen; professionelle pflegerische Leistungen ambulanter Pflegedienste werden zumeist ergänzend hinzugezogen. Die Nachfrage nach ambulanter Pflege ist generell zunehmend.

Die Standorte ambulanter Pflegedienste sind in den letzten Jahren zahlreicher geworden (2012: 42, 2013: 48 Standorte). Die Dienste haben außerdem vermehrt Interesse daran, vor Ort in den Stadtteilen Präsenz zu zeigen. Darüber hinaus nimmt die Zahl an Vereinbarungen zwischen ihnen und Wohnungsgesellschaften im Rahmen von Service-Wohnen-Angeboten zu.

Zunehmende Nachfrage ist ferner für ambulant betreute Wohngruppen auszumachen. Für demenziell erkrankte Personen gibt es in Münster inzwischen 12 betreute Wohngemeinschaften mit ambulanter Pflege von unterschiedlichen Trägern. Diese Wohngruppen sind in aller Regel ausgelastet. Darüber hinaus gibt es eine Wohngemeinschaft für ältere wohnungslose Menschen und eine Wohngemeinschaft für hilfsbedürftige Personen ohne Pflegebedarf.

Das Angebot an vollstationären Alten- und Pflegeheimen in Münster ist aus städtischer Sicht ausreichend. Orientiert an der Nachfrageentwicklung besteht offensichtlich weitergehender Bedarf an altengerechtem Wohnraum mit optionaler Service-Ergänzung, ferner an ambulant betreuten Wohngruppen in mehreren Stadtteilen und Quartierstützpunkten mit ambulanten Pflege- sowie weiteren Service- und Beratungsangeboten vor Ort.

Quartiersentwicklung als Perspektive für Münster:

Die Menschen sollen selbst bestimmen, wo und wie sie im Alter wohnen möchten. Das ist in Münster zentrales Leitziel. Wer daher im Alter in der Wohnung bleiben möchte, wo er oder sie bereits lebt, soll das auch können, wenn eben möglich. Wer dort nicht bleiben kann, weil etwa bei Mobilitätsbeeinträchtigung Barrierefreiheit zur und in der Wohnung nicht oder nur mit großem Aufwand hergestellt werden kann, soll wenigstens das soziale Umfeld nicht aufgeben müssen; das gilt auch für die, die im Alter nicht allein leben möchten. Eine solche Perspektive setzt passgenaue individuelle Unterstützungssets für das Leben zuhause als beste, Wohn- und Pflegeangebote inkl. sog. neuer Wohnformen in unmittelbarer Nachbarschaft als zweitbeste Variante an die Spitze der Favoritenskala möglicher Wohn- und Versorgungsarrangements.

Anders als der gesetzliche Vorrang 'ambulant vor stationär' ist das lokale Leitziel gegenwärtig noch ein programmatisches. Das Vorhaben der Stadt Münster, ein gesamtstädtisches Quartiersentwicklungskonzept für Münster zu erarbeiten und sukzessive umzusetzen, folgt nicht zuletzt der Perspektive, dieses Leitziel zu konturieren und wirklichkeitsrelevant werden zu lassen. Mittel- bis längerfristig sollen in allen Teilgebieten Münsters Bedingungen geschaffen werden, die die Anforderungen an altengerechte Quartiere erfüllen.

Voraussetzung für das Leben im vertrauten Gebiet ist eine Nahbereichsumwelt, die den alltäglichen Bedürfnissen der älter werdenden und älteren Menschen dort begegnet. Sie umfassen nicht nur Gesichtspunkte, die an spezifische Hilfe- oder Pflegebedürftigkeit anknüpfen, sondern, in Anlehnung an den NRW-Masterplan, mindestens die Dimensionen (alltagsbezogener) Versorgungssicherheit, Wohnen, Netzwerkbildung und Beteiligung. Im Rahmen der Konzeptentwicklung sollen insbesondere Basisstandards (Versorgungssicherheit, Wohnen) entwickelt, Möglichkeiten für eine Systematisierung und Verstetigung der Arbeit von Quartiersnetzwerken erarbeitet sowie beteiligungsorientierte Methoden im Rahmen von Quartiersentwicklung erprobt werden.

Mit der Quartiersperspektive verbindet die Stadt Münster zunächst die Erwartung, den Gestaltungsraum für die Fortentwicklung und den Ausbau auch der örtlichen Versorgung mit Wohn- und Pflegeinfrastruktur zu erweitern. Gehen heute Initiativen für die Errichtung neuer Angebote bzw. Einrichtungen regelmäßig von der Investoren- bzw. Anbieterseite aus, konzentriert sich die Rolle der kommunalen Gebietskörperschaften auf die rechtliche und fachliche Bewertung des jeweils vorgelegten Konzepts, das in aller Regel bereits einen konkreten Standort präsentiert; abseits gradueller Modifikationen als Ergebnis kommunaler Beratung liegt die Entscheidung zur Realisierung in der Disposition des Investors bzw. Anbieters, sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind und die Inhalte die fachlichen (= angebotsspezifischen) Anforderungen erfüllen. Quartiersentwicklung unter dem Aspekt von Infrastrukturplanung beginnt dagegen mit der Frage, welche Angebote ein Wohngebiet benötigt bzw. die Bewohnerschaft dort wünscht: Das Gebiet mit seiner Bewohnerschaft und seinen Spezifika bildet den Ausgangspunkt, nicht Einzelangebote oder Maßnahmen von der Stange, die solitär oder im Verbund in ein Gebiet eingepflanzt werden sollen.

Darüber hinaus verspricht Quartiersentwicklung, die netzförmige Kooperation zwischen wohngebietsbezogenen Angeboten gegenüber komplexer organisierten Einrichtungen jedenfalls tendenziell bevorzugt, Chancen verbesserter Anpassungsfähigkeit bestehender Angebotsstrukturen auf veränderte Bedarfe, die ihrerseits auch von Veränderungen der Bevölkerungsstruktur im Wohngebiet, der Verlässlichkeit und Leistungsfähigkeit örtlicher Unterstützungsnetzwerke sowie von Präferenzverschiebungen auf Seiten Betroffener und Angehöriger beeinflusst werden. Zudem wird auf mittlere bis längerfristige Sicht erwartet, dass solide Nahversorgung inkl. wohngebietsbezogener Basisinfrastruktur an Wohn- und Pflegeangeboten, in dem ergänzend örtliche Solidarnetzwerke maßgebliche Teile individueller Unterstützungsbedarfe bedienen, einerseits an Akzeptanz zumal unter Betroffenen und Angehörigen gewinnen werden, andererseits hochformalisierte Versorgungsarrangements im Einzelfall nicht in Erwägung gezogen werden müssen.

Die geänderte Sicht geht andererseits mit einer Reihe von Anforderungen einher. Quartiersentwicklung verbindet die kleinräumige Perspektive mit einer thematischen Erweiterung des Blickfelds. Die Beobachtung und Gestaltung der gesamten Bandbreite lebenslagenrelevanter Umfeldbedingungen legt daher einen integrativen, ressortübergreifenden Entwicklungsansatz nahe. Bedingungen sind ferner verlässliche trägerübergreifende Kooperationsarrangements unter Akteuren mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Interessen, sowie von Anbietern, die miteinander im Wettbewerb stehen.

Dass Quartiersentwicklung die Infrastruktur im Sektor Wohnen und Pflege in naher Zukunft allein gestaltet, wird jedoch nicht zu erwarten sein, zumal eine solche Vorstellung mit Marktlogiken auf der Anbieterseite kollidierte; immerhin werden Investoren auch in Zukunft frei sein zu entscheiden, welche Einrichtungen sie nach Maßgabe der rechtlichen Bedingungen planen und realisieren möchten. Abgesehen von spezialisierten Angebotsformen mit größeren Einzugsbereichen als einzelnen Quartieren werden zudem nicht alle Wohngebiete über identische Angebotsdifferenzierungen verfügen können. Soweit es aber möglich sein wird, klare, d. h. im Ergebnis: valide und akzeptierte wohngebietsbezogene (Bedarfs-)profile aufzulegen, können sie für die Anbieterseite planungs- und entscheidungsrelevante Eckpunkte bereitstellen, außerdem Orientierung für eine Förderung quartiersbezogener Angebote geben.

Klassische Wohn- und Pflegeformen decken auch in Münster große Teile der pflegerischen Infrastruktur ab; auch in absehbarer Zukunft sind jedenfalls grundlegende Angebotsverlagerungen insoweit nicht zu erwarten. Im Zuge von Quartiersentwicklungsprozessen sollen jedoch einerseits Alternativen gegenüber klassischen Wohn- und Pflegeformen entwickelt und ausgebaut werden, und darüber hinaus Ansätze erschlossen werden, die vorhandenen Wohn- und Pflegeeinrichtungen, auch stationäre, in die wohngebietsbezogene Versorgungsstruktur zu integrieren.

Quartiersorientierung ist handlungsleitender Gesichtspunkt in einer ganzen Reihe sozial- und wohnungspolitischer Maßnahmeansätze und Programme Münsters, von denen die Stadt die meisten in Kooperation mit Dritten durchführt. Ferner kann auf diverse erfolgreiche Kooperationsprojekte unter dem Dach der Pflegekonferenz verwiesen werden kann, z. B. mit Blick auf Qualitätsvereinbarungen und Überleitungsmanagement. Auf diesen Erfahrungsgrundlagen sieht die Stadt Münster gute Ausgangsbedingungen, sich der Herausforderung Quartiersentwicklung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Thomas Paal
Stadtrat