

Magistratsvorlage

Wissenschaftsstadt
Darmstadt



Eingang Magistrats- geschäftsstelle: 10.12.2009	an den Magistrat ☐ zur Kenntnis ☒ zur Beschlussfassung	Beteiligt vor Magistratsbeschlussfassung:
Dezernat V Amt: Amt für Soziales und Prävention	an die Stadtverordnetenversammlung ☐ OBW zur Befassung ☒ zur Kenntnis ☐ zur Beschlussfassung ☐ zur abschließenden Beschluss- fassung Fachausschuss Behandlung in Ja Nein öffentl. Sitzung ☐ ☐	Dezernat II Dezernat V ☐ OBW bei abschl. Beschlussfassung Magistrat
Verteiler:	Ja Nein Internetfähig ☐ ☒	Vorlage-Nr. 2009/0575 Magistratsbeschluss-Nr.

Betreff: Fachdienst Pflege

Vorlage vom: 02.12.2009

Beschlussvorschlag:

1. Der Magistrat beschließt die Einrichtung des Fachdienstes Pflege zum 1. Januar 2010 als Qualitätsoffensive für Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – (SGB XII).
2. Zur Umsetzung der Aufgaben des Fachdienstes Pflege werden in der Abteilung Altenhilfe, Sachgebiet Wirtschaftliche Hilfen 2 Vollzeitstellen EG 9 TVÖD/A10 BBesG benötigt. Diese werden durch Umstrukturierungen im Rahmen der Änderung der Geschäftsverteilung innerhalb des Amtes für Soziales und Prävention bereitgestellt.

Anlagen: Benchmarkingbericht 2008

Datenschutzrelevante Anlage: ☐

Beschluss des Magistrats vom

Begründung zur Magistratsvorlage vom 02. Dezember 2009:

1. Fachdienst Pflege – Eine Qualitätsoffensive und nachhaltige Maßnahme zur Kostenoptimierung in der Sozialhilfe

Ausgangslage

Im Zuge der demographischen Entwicklung wird die Zahl der Pflegebedürftigen in den nächsten Jahren auch in Darmstadt stetig ansteigen.

Damit wird deutlich, dass neben der kommunalen Beteiligung an dem Pflegestützpunkt in Darmstadt mit einer Stelle, und den vorhandenen Beratungsangeboten des Beratungs- und Servicezentrums für Ältere und Menschen mit Behinderung (BuS) auch ein besonderes Augenmerk auf die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – (SGB XII) zu richten ist, die aus dem kommunalen Haushalt im Rahmen der Sozialhilfe zu finanzieren sind.

Insbesondere der Bedarf an ergänzenden Sozialhilfeleistungen für pflegebedürftige Menschen im Zusammenhang mit den gesellschaftlichen Veränderungen (z.B. Singularisierung, Hochaltrigkeit) erfordert aus Sicht des Sozialhilfeträgers die Konzeptionierung einer effektiven und effizienten Bedarfsfeststellung. Nur mit dieser Steuerungsmöglichkeit wird die Wissenschaftsstadt Darmstadt zukünftig zielgerichtet passgenaue Sozialhilfeleistungen im Rahmen der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII erbringen und damit auch die Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe optimieren können.

Der Kennzahlenvergleich SGB XII 2008 zeigt, dass Darmstadt im Benchmarking der mittelgroßen Großstädte in Deutschland besonders in Bezug auf die Kosten der ambulanten Pflege deutlich über den Durchschnittswerten der Vergleichsstädte liegt.

Für durchschnittlich 214 Fälle / Monat wurden im Jahr 2008 in Darmstadt insgesamt rund 2,4 Mio. Euro als ambulante Hilfe zur Pflege im Rahmen der Sozialhilfe aufgewandt, ohne dass dieser Leistung seitens des Sozialhilfeträgers eine professionelle Bedarfsplanung und Steuerung der Hilfe gegenüber stand.

Dies hat in Darmstadt zur Folge, dass die Kosten pro Fall in der ambulanten Pflege wesentlich höher sind, als die der stationären Pflege.

Kosten in Darmstadt:		Durchschnitt Benchmarking:
ambulante Pflege	10.028,--Euro pro Fall	7.963,-- Euro pro Fall
stationäre Pflege	8.169,--Euro pro Fall	8.202,-- Euro pro Fall

(Quelle: Con_sens, Benchmarkingbericht 2008)

Die Vergleichszahlen aus dem Benchmarkingbericht der mittelgroßen Großstädte in Deutschland aus dem Jahr 2008 belegen, dass die Kosten der stationären Pflege zwar nahezu dem Durchschnitt entsprechen, jedoch die der ambulanten Pflege mit 2.065,-- Euro/ Fall im Jahr deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte liegen.

Die Folge sind Mehrausgaben in der Sozialhilfe in Darmstadt von 441.910,-- Euro/Jahr.

Insbesondere ist dies darauf zurück zu führen, dass es in Darmstadt keine individuellen Steuerungsmöglichkeiten in Form von Hilfeplanung zur Ermittlung der bedarfsgerechten Sozialhilfeleistung für bedürftige Personen gibt.

Das Leistungsgeschehen im Bereich der Hilfe zur Pflege kann – im Gegensatz zu anderen Hilfearten – durch die Kommunen beeinflusst werden, da hier der Leistungsumfang gesteuert werden kann.

(Quelle: Con_sens, Benchmarkingbericht 2008)

Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung ist es daher unabdingbar, die Ausgaben in der Sozialhilfe für Leistungen der Hilfe zur Pflege durch individuelle Hilfeplanung zu optimieren und damit effizienter zu gestalten.

Das Ergebnis des Kennzahlenvergleichs aus dem Benchmarkingbericht 2008 zeigt, dass hier erhebliche Spielräume für Einsparungen liegen.

Sozialrechtliche Aspekte

Die Feststellung des Pflegebedarfs erfolgt bei Beantragung der Leistungen der Pflegeversicherung durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen. Hierbei wird mit Hilfe eines standardisierten Formulars ein sozialrechtliches Gutachten erstellt. Der diesem Verfahren zu Grunde liegende Pflegebedürftigkeitsbegriff ist eng gefasst und entspricht aus pflegewissenschaftlicher Sicht bisher nicht einem ganzheitlichen bzw. umfassenden Verständnis von Pflege. Im Rahmen der Vorbereitungen zur Reform der Pflegeversicherung hatte das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) im November 2006 einen Beirat mit der Aufgabe betraut, den aktuellen sozialrechtlichen Begriff der Pflegebedürftigkeit zu überprüfen und eine Empfehlung zu dessen Neufassung zu erarbeiten. Die pflegewissenschaftliche Untersuchung dazu wurde in 2008 abgeschlossen.

Wingenfeld, Büscher, Gansweid und andere haben ein Konzept für ein neues Verständnis von Pflegebedürftigkeit vorgestellt. Darauf aufbauend wurde ein neues Assessment zur Einstufung in eine Pflegestufe entwickelt und in einem Zwischenbericht des Forschungsprojekts veröffentlicht. Dennoch ist im Blick auf ergänzende sozialhilferechtliche Leistungen eine Orientierung an diesem Verfahren für eine Bedarfsfeststellung aus Sicht des Sozialhilfeträgers erforderlich.

Ein über die zugewiesene Pflegestufe hinaus gehender Bedarf hat sich jedoch an einem weiter fassenden Pflegebedürftigkeitsbegriff zu orientieren. Wie die Praxis immer wieder zeigt, ist es nahezu die Regel, dass eine Pflegeeinstufung gemäß SGB XI nicht dem tatsächlichen Pflegebedarf entspricht. Dieser ist jedoch durch einen individuellen Anspruch auf Sozialhilfe sicher zu stellen. Der Sozialhilfeträger erbringt in diesen Fällen ergänzende Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII zur Deckung des individuellen Bedarfs, aufgrund eines Kostenvoranschlages des ambulanten Pflegedienstes.

An dieser Stelle muss die individuelle Fallsteuerung unter Einbeziehung aller Beteiligten einsetzen.

Fachliche Inhalte

Für die Konzeptionierung eines "Fachdienstes Pflege" ist es daher erforderlich ein anerkanntes, auf dem aktuellen Stand der pflegewissenschaftlichen Erkenntnisse beruhendes Pflegeverständnis zugrunde zu legen. Dieses Konzept muss dabei mit dem derzeit gültigen Pflegebedürftigkeitsbegriff des SGB XI kompatibel sein.

Bei einer Bedarfsfeststellung im Rahmen der Beantragung notwendiger Hilfen gemäß dem SGB XII sind daher neben den hauswirtschaftlichen auch pflegerische und weitergehende individuelle unterstützende Leistungen zu bestimmen.

Dies setzt neben sozialpädagogischen und sozialrechtlichen Fachkenntnissen, Fachwissen im Bereich der Pflege voraus. Hierbei ist dieser Fokus sehr breit anzulegen, wenn hiermit alle Altersgruppen als Zielgruppe anvisiert werden.

Als wichtige Voraussetzung zum Gelingen eines Fallsteuerungsprozesses ist hierbei auch die Verbesserung auf der Systemebene erforderlich, was durch die Einrichtung eines Pflegestützpunktes in Darmstadt und die damit einhergehende kommunale Beteiligung angestrebt

wird. Denn nur, wenn die Hilfemechanismen ineinander greifen und hierfür die strukturellen Voraussetzungen vorhanden sind, kann Hilfeplanung und Fallsteuerung gute Ergebnisse erreichen.

Ziele für Darmstadt

- Mit dem Fachdienst Pflege wird eine Qualitätsentwicklung vor allem im Bereich ambulante Pflege nach dem SGB XII verfolgt. Damit werden pflegebedürftigen Menschen in Darmstadt fachgerechte Sozialhilfeleistungen erbracht.
- Durch Prävention und passgenaue Hilfen im ambulanten Bereich werden Qualität und Wirtschaftlichkeit der Sozialhilfeleistung deutlich verbessert.
- Kostenkonsolidierung im Bereich der ambulanten Pflege

Diese Ziele können mit den nachfolgenden Instrumenten erreicht werden:

- Eine individuelle Fallsteuerung ermöglicht es dem Sozialhilfeträger bedarfsorientiert und bedürfnisgerecht die für den einzelnen Menschen notwendige Sozialhilfeleistung zu beurteilen und umzusetzen. Hierbei sind insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Kontext zu den individuellen Leistungsansprüchen des Einzelnen zu bewerten.
- Durch Optimierung der Hilfen im ambulanten Bereich lassen sich stationäre Pflegeheimaufnahmen vermeiden bzw. hinauszögern.

Umsetzung

Die abschließende Konzeptionierung ist in der Folge auf Basis eines sozialrechtlich und sozialpolitisch abgestimmten Verständnisses zu erstellen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf einen entsprechenden Qualifikations- und Stellenbedarf von entscheidender Bedeutung. Um mittelfristig entsprechend mögliche Einspareffekte im Bereich der hier ins Auge gefassten SGB XII-Leistungen zu erreichen, sind daher vorab Investitionen im Personalbereich erforderlich.

Durch die Reform des Pflegeversicherungsgesetzes werden darüber hinaus in jedem Fall weitere Anforderungen an die Kommune gestellt, sei es im Rahmen der Steuerung und Kooperation im Zusammenhang mit den Pflegestützpunkten oder in der individuellen Beratungsarbeit in Zusammenarbeit mit den Pflegekassen.

Auf dieser Grundlage kann zukünftig von einem wesentlich höheren Maß an Qualität sowie von einer transparenteren Verlässlichkeit sowohl gegenüber möglichen Leistungsempfänger/innen als auch gegenüber den Leistungserbringern ausgegangen werden.

Personalbedarf (qualitativ und quantitativ)

Der zentrale Punkt eines entsprechenden Konzeptes sind die vorhandenen und erforderlichen Fachkenntnisse, die eine pflegfachliche Qualifikation voraussetzen.

Die Höhe bzw. der Umfang des Personalbedarfs ist orientiert an den Fallzahlen im Bereich der ambulanten Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

Hinzu kommen die zusätzlichen Leistungen zur Weiterentwicklung der Qualität in der ambulanten Pflege, sowie die Kooperation mit den Pflegestützpunkten:

...

- Hausbesuche in jedem Einzelfall (SGB XII, Sozialhilfe ambulante Pflege), Einzelfallsteuerung, Abstimmung der Hilfen mit allen am Prozess Beteiligten, Bedarfsfeststellung, Hilfeplanung
- Kostensteuerung durch fachliche Prüfungen der ambulanten Kostenvoranschläge
- Kooperation mit den Leistungserbringern
- Kooperation in Pflege- bzw. Versorgungskonferenzen
- Kooperation mit dem Pflegestützpunkt

Personalbedarfsberechnung

Für die 214 Fälle der ambulanten Pflege nach SGB XII sind neben dem Fallmanagement in jedem Einzelfall, und der damit zusammenhängenden Administration, auch noch die Prüfung der abzurechnenden Leistungen und Kostenvoranschläge zeitlich zu bemessen, so dass hier 15 Stunden/Fall zugrunde gelegt werden müssen.

$$214 \times 15 = 3.210 \text{ Stunden/Jahr}$$

Bei 7,8 Stunden pro Arbeitstag und 210 Arbeitstagen im Jahr käme eine Vollzeitkraft (VK) auf 1638 Arbeitsstunden. Dies bedeutet, dass 2 VK für den Fachdienst Pflege benötigt werden.

Personalkosten:

Personalkosten

2 Stellen SB EG 9 je 54.856,38 Euro

109.712,76 Euro

Sachkosten

Fortbildung

6.000,00 Euro

Gesamtkosten

Personal- und Sachkosten

Mögliche Einsparungen auf der Basis dieses Modells

Wenn es mit dem neuen Konzept gelingt, die durchschnittlichen Fallkosten für die Sozialhilfeleistungen der ambulanten Hilfen zur Pflege auf den im Benchmarkingbericht ermittelten Durchschnittswert zu senken, ergäben sich folgende Einsparoptionen:

Nettoersparnis pro Jahr:

326.197,24 Euro

(Berechnung: Mehrkosten über dem Durchschnitt 441.910,-- abzüglich Personalkosten und Sachkosten 115.712,76)

Die Installation eines Fachdienstes Pflege ermöglicht nach relativ kurzer Zeit erhebliche Einsparungen bei gleichzeitig verbesserter Qualität der Versorgung und ist damit langfristig vor allem vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung auch im Sinne einer Haushaltskonsolidierungsmaßnahme angelegt.

Ohne Fachdienst Pflege wird es mangels Steuerungsmöglichkeit keinen fachlichen Einfluss auf die Kostenentwicklung in der Sozialhilfe geben.

Rahmenbedingungen:

Die Einbindung der erweiterten Aufgaben des Fachdienstes Pflege in das Sachgebiet Wirtschaftliche Hilfen in der Abteilung Altenhilfe und Grundsicherung ermöglicht es dem Sozialhilfeträger zukünftig für jeden bedürftigen, insbesondere älteren Menschen Hilfen zu vermitteln, die dem situativen Bedarf

...

entsprechen und mit dieser Qualitätsentwicklung auch den Vorgaben der Wirtschaftlichkeit in der Sozialhilfe Rechnung zu tragen.

Die benötigte personelle Ausstattung mit 2 Vollzeitstellen für das individuelle Fallmanagement des Fachdienstes Pflege im Bereich der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist unter Berücksichtigung der weiterhin zunehmenden Aufgaben (demografische Entwicklung) in diesem Bereich knapp kalkuliert. Diese Investition in personelle Ressourcen wird sich jedoch entsprechend der Modellrechnung langfristig kostensenkend insbesondere auf die Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege auswirken. Ohne diese Stellen ist eine Steuerung der Ausgaben in der Hilfe zur Pflege nicht umzusetzen.

Voraussetzung für eine Umsetzung des Fachdienstes Pflege ist eine Änderung der Geschäftsverteilung der Abteilung Altenhilfe und Grundsicherung, um die benötigten Vollzeitstellen aus diesem Bereich zu kompensieren.

Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Strukturverbesserungen - Fachdienst Pflege in Kooperation mit dem Pflegestützpunkt - können mit kostenneutralem Aufwand im personellen Bereich erhebliche Konsolidierungseffekte im Ergebnishaushalt erzielt werden.

Gleichzeitig werden demographisch dringend notwendige Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Leistungsberechtigte nach dem SGB XII sowie eine qualitative Steigerung der Beratungs- und Unterstützungsangebote für ältere Menschen geschaffen.

Darmstadt, 02.12.2009

Ak-ks/50 14 90

Dezernat II

Dezernat V

Wolfgang Glenz
Bürgermeister

Jochen Partsch
Stadtrat