

Versorgungsqualität in Münchner Pflegeheimen weiter verbessern

Antrag Nr. 14-20 / A 03019

von Frau Stadträtin Anne Hübner, Herrn Stadtrat Haimo Liebich, Herrn Stadtrat Christian Müller, Frau Stadträtin Simone Burger, Frau Stadträtin Verena Dietl, Frau Stadträtin Dr. Constanze Söllner-Schaar, Herrn Stadtrat Cumali Naz vom 04.04.2017

Änderungsantrag, eingebracht in den Sozialausschuss am 15.03.2018

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12649

5 Anlagen

Beschluss des Sozialausschusses vom 18.10.2018 (VB)

Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Zusammenfassung

Für das Programm Heiminterne Tagesbetreuung (HiT) werden aktuell 1.893.067 Euro für bis zu 58 vollstationäre Pflegeeinrichtungen zur Verfügung gestellt. Bei der Förderung der Landeshauptstadt München ist derzeit vorgegeben, dass als Eigenleistung von der vollstationären Pflegeeinrichtung der gleiche prozentuale Anteil an Personal, das finanziell gefördert wird, aus dem regulären (pflegerischen) Stellenschlüssel (auch in anderer oder geringerer Qualifikation) der Heiminternen Tagesbetreuung zugeschaltet wird (Zuschaltung).

Das Sozialreferat schlägt vor, künftig keine Zuschaltung zur HiT aus dem Personalbestand der vollstationären Pflegeeinrichtung mehr zu fordern. Statt dessen erfolgt mindestens zu 25 % eine Freistellung einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters der vollstationären Pflegeeinrichtung für koordinierende Tätigkeiten innerhalb der vollstationären Pflegeeinrichtung im Bereich der Sterbebegleitung / Palliative Care. Unbenommen davon kann die vollstationäre Pflegeeinrichtung Mitarbeitende für Advanced Care Planning¹ (vorgesehener Personalschlüssel 1:400 Versicherte) einsetzen.

¹ Das Hospiz- und Palliativgesetz verbessert die "Gesundheitliche Versorgungsplanung" bzw. "Advance Care Planning (ACP)" in stationären Pflegeeinrichtungen

Der Gesetzgeber sieht hier eine Personalkostenfinanzierung ohne Kostenübernahme für Qualifizierungen vor.

Des Weiteren schlägt das Sozialreferat vor, dass städtische Haushaltsmittel in Höhe von zusätzlich jährlich insgesamt 500.000 Euro für Fort- und Weiterbildungen in der vollstationären Pflege zur Verfügung gestellt werden.

1. Ausgangslage

Das Sozialreferat wurde mit dem Antrag „Versorgungsqualität in Münchner Pflegeheimen weiter verbessern“ (Antrag Nr. 14-20 / A 03019) von Frau Stadträtin Anne Hübner, Herrn Stadtrat Haimo Liebich, Herrn Stadtrat Christian Müller, Frau Stadträtin Simone Burger, Frau Stadträtin Verena Dietl, Frau Stadträtin Dr. Constanze Söllner-Schaar, Herrn Stadtrat Cumali Naz vom 04.04.2017 (Anlage 1) beauftragt, das Programm „Heiminterne Tagesbetreuung, HiT“ so zu flexibilisieren, dass aus dieser freiwilligen Leistung alternativ Palliativfachkräfte oder eine Heimgärtin bzw. ein Heimarzt finanziert werden können. Den Heimträgern solle hier ein entsprechendes Wahlrecht eingeräumt werden.

In der Sitzung des Sozialausschusses vom 15.03.2018 wurde anlässlich der Vorstellung der Ergebnisse dieses Arbeitsauftrages folgender Änderungsantrag eingebracht (Anlage 2): "Das Sozialreferat wird beauftragt, den Münchner Heimträgern die vorhandenen Fördermittel des Programms 'Heiminterne Tagesbetreuung' für die psychosoziale Betreuung demenzkranker Heimbewohnerinnen und Heimbewohner alternativ ab dem Jahr 2019 auch hälftig oder in vollem Umfang für eine freigestellte Palliativkraft zur Verfügung zu stellen. Die überarbeiteten Zuschussrichtlinien, insbesondere eine mögliche Abdeckung des durch den Heimträger einzubringenden Stellenanteils über den Personalschlüssel 'Sonstige Dienste', sind dem Sozialausschuss bis Ende 2018 vorzulegen."

Das Bundesministerium für Gesundheit und Pflege hat am 25.06.2018 einen Gesetzentwurf zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal - Stärkungs - Gesetz - PpSG) vorgelegt, das am 01.01.2019 in Kraft treten soll. Es umfasst eine bundesweite, durch die Krankenversicherung finanzierte Stellenmehrung (13.000 Stellen) im Zusammenhang mit der medizinischen Behandlungspflege. Durch einen Zuschlag sollen wie folgt finanziert werden: bis zu 40 Pflegeplätze eine halbe Stelle, bis 80 Pflegeplätze eine Stelle, mit mehr als 120 Pflegeplätze zwei Stellen. Die zusätzlichen Stellen müssen über den vereinbarten Personalschlüssel hinaus gehen ("on top"). Die medizinische Behandlungspflege wird seit Einführung der Pflegeversicherung 1996 in der vollstationären Pflege - anders als ambulant - nicht gesondert vergütet. Inwieweit die Stellen bei bereits offenen Stellen in der Pflege besetzt werden können bleibt aktuell offen.

2. Anlass für die Ausweitung der Förderung

Sowohl die Förderung der Betreuung von Demenzkranken (HiT) als auch die Förderung von Weiterbildungen und Supervisionen in der vollstationären Pflege in München ist eine freiwillige Aufgabe, die direkt bzw. indirekt über die Leistung der beruflich Pflegenden den Bewohnerinnen und Bewohnern zugute kommt. Die Aufgabe ist zeitlich nicht begrenzt.

Das Programm "HiT" besteht seit dem Jahr 2000². Die "HiT" hat sich in der Betreuung von Menschen mit Demenz in den vollstationären Pflegeeinrichtungen in München bewährt. Neben der Senkung von freiheitsentziehenden Maßnahmen sowie der Reduzierung der Gabe von Psychopharmaka erfolgt hier auch eine Anleitung der in der Betreuung, Begleitung und Pflege Demenzkranker Tätigen. Dies wurde in der Vorlage vom 15.03.2018, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10766³, bereits dargelegt. Demenzkranke, deren Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr möglich ist, kommen teils mit wiederkehrenden Verhaltensweisen, die vom sozialen Umfeld als nicht situationsgerecht und unangepasst gewertet werden, in die vollstationären Pflegeeinrichtungen. Trotz der personellen Verbesserungen wie in Bayern durch den "Sonstigen Dienst", der mit unterschiedlichen Qualifikationen besetzt werden kann, bleibt die Betreuung von Menschen mit Demenz noch immer eine anspruchsvolle Tätigkeit, die einen entsprechenden Personalbedarf quantitativ und qualitativ erfordert.

Es handelt sich um eine qualitative und quantitative Aufgabenausweitung. Neben der Zunahme an komplexen pflegerischen Aufgaben der medizinischen Behandlungspflege von chronisch kranken und multimorbiden⁴ Pflegebedürftigen ist eine hohe Fluktuation der Bewohnerinnen und Bewohner zu beobachten. In der letzten Lebensphase hat die psychosoziale, spirituelle, pflegfachliche und medizinische Begleitung Sterbender an Bedeutung und damit an Personalaufwand zugenommen.

Die aktuelle Studie "Sterben zuhause im Heim (SiH) – Hospizkultur und Palliativkompetenz in der stationären Langzeitpflege"⁵ hat sich mit der systematischen Aufarbeitung des Ist-Stands zur Identifikation der förderlichen und hemmenden Faktoren bei der Implementierung von Hospizkultur und Palliativkompetenz in vollstationären Pflegeeinrichtungen befasst und bietet praxistaugliche Handlungsempfehlungen zur Einführung und Sicherung einer

2 "Aufbau einer heiminternen Tagesbetreuung", Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 16.02.2000

3 Versorgungsqualität in Münchner Pflegeheimen weiter verbessern, Antrag Nr. 14-20 / A 03019 vom 04.04.2017

4 von vielen Erkrankungen gleichzeitig betroffen

5 <https://www.zig.uni-augsburg.de/forschung/Sterben-und-Lebensende/Sterben-zuhause-im-Heim/> letzter Aufruf am 15.06.2018

verbesserten Versorgung und Betreuung Sterbender in der vollstationären Pflege.

Es zeigt zeigt sich, dass es erforderlich ist, die Betreuung Demenzkranker mit dem Programm "HiT" zu belassen und die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner in der Sterbephase zu verbessern.

Bisher werden aus den Programmen Heiminterne Tagesbetreuung und Pflegeüberleitung auch die Supervisionen der in den Programmen geförderten Personen und die Durchführung von Fachveranstaltungen sowie die Weiterbildung zur Gerontopsychiatrischen Fachkraft und Supervisionen in den vollstationären Pflegeeinrichtungen finanziert. Dies ist daraus entstanden, dass zu Beginn des Programms "Pflegeüberleitung" Restmittel für unterschiedliche Qualifizierungsmaßnahmen verwendet wurden⁶.

Es kommt nunmehr eine neue Aufgabe, nämlich die Förderung von Weiterbildungen zur Gerontopsychiatrischen Fachkraft, Fort- und Weiterbildung Palliative Care sowie Supervisionen in den vollstationären Pflegeeinrichtungen hinzu.

Im Änderungsantrag vom 15.03.2018 wurde das Sozialreferat beauftragt, den Münchner Heimträgern die vorhandenen Fördermittel des Programms "HiT" für die psychosoziale Betreuung demenzkranker Bewohnerinnen und Bewohner alternativ ab dem Jahr 2019 auch hälftig oder in vollem Umfang für eine freigestellte Palliativkraft zur Verfügung zu stellen.

Im Juni 2018 fand im Sozialreferat ein Abstimmungstermin statt. Eingeladen und anwesend waren u.a. Vertretungen der in München tätigen Heimträger inklusive der ARGE der Freien Wohlfahrtspflege, des Instituts für Praxisforschung und Projektberatung in München, des Referats für Gesundheit und Umwelt sowie des Sozialreferats. Idealerweise waren damit auch zwei an der o.g. Studien beteiligte Wissenschaftler und die stellvertretende Projektleitung der Studie anwesend. Gemeinsam wurde die folgende Variante der Förderung erarbeitet, diskutiert und konsentuiert.

Die entsprechenden Leitlinien werden von der Fachabteilung erstellt und fachlich fortgeschrieben (Anlage 3 und 4). Für die Umsetzung der Maßnahmen entsteht ein zusätzlicher jährlicher Bedarf in Höhe von 500.000 Euro.

6 Soforthilfeprogramme der LH München zur Verbesserung der Situation in der stationären Altenhilfe; Berichterstattung ur Umsetzung der Programme; Sozialausschuss vom 05.07.2001

Die Ziele sind wie folgt:

- Beibehaltung der Heiminternen Tagesbetreuung
- Förderung von Palliative Care in den vollstationären Pflegeeinrichtungen
- Förderung von Qualifizierung der Mitarbeitenden in Palliative Care, als Gerontopsychiatrische Fachkraft, Unterstützung durch Supervisionen und Coaching

Mit der Förderung der Betreuung demenzkranker Bewohnerinnen und Bewohner werden die beruflich Pflegenden der Wohnbereiche entlastet, die Rahmenbedingungen werden dadurch verbessert. Die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen, Supervisionen und Coachings trägt ebenso zur Verbesserung der Rahmenbedingungen beruflich Pflegender bei. Beide Instrumente reichen nicht aus, um den Pflegenotstand zu beheben, sie tragen jedoch deutlich zur Milderung bei.

3. Umsetzung der Förderung Heiminterne Tagesbetreuung und Palliative Care

Bis zum 31.03. des Förderjahres kann die "HiT" entsprechend der Leitlinien beantragt werden. Neu ist, dass künftig keine Zuschaltung zur HiT aus dem Personalbestand der vollstationären Pflegeeinrichtung mehr erfolgt (Anlage 3). Statt dessen erfolgt mindestens zu 25 % eine Freistellung einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters für koordinierende Tätigkeiten innerhalb der vollstationären Pflegeeinrichtung im Bereich der Sterbebegleitung/Palliative Care.

Dem Förderantrag sind hierzu neben dem üblichen Nachweis der Besetzung der Heiminternen Tagesbetreuung beizulegen:

- ein einrichtungsspezifisches Konzept zur Sterbebegleitung mit
 - Berücksichtigung der Wünsche am Lebensende,
 - einem Standard zum Notfallplan und
 - einem individuellen Krisenbogen.

Im Fall, dass der Heimträger mehr als eine vollstationäre Pflegeeinrichtung in München betreibt, so hat der Heimträger dem Münchner Hospiz und Palliativ Netzwerk beizutreten

Unbenommen von der Förderung der Koordination kann die vollstationäre Pflegeeinrichtung Mitarbeitende für Advanced Care Planning (vorgesehener Personalschlüssel 1 : 400 Versicherte) einsetzen. Der Gesetzgeber sieht hier eine

Personalkostenfinanzierung jedoch ohne Kostenübernahme für Qualifizierungen vor.

Die Erfordernis der Nichtanrechnung der HiT auf den Personalschlüssel im Förderverfahren bleibt aufgrund der Maßgabe, dass die Personalkostenförderung zusätzlich zu den in den Pflegesätzen vereinbarten Stellen ("on top") erfolgt, bestehen. Der bisherige Haushaltsansatz der Heiminternen Tagesbetreuung in Höhe von 1.893.067 Euro⁷ bleibt bestehen.

3.1 Umsetzung der neuen Förderung von Qualifizierungen

Bisher werden aus den Programmen Heiminterne Tagesbetreuung und Pflegeüberleitung die Supervisionen der in den Programmen geförderten Mitarbeitenden und die Durchführung von Fachveranstaltungen für diesen Personenkreis sowie die Weiterbildung zur Gerontopsychiatrischen Fachkraft und Supervisionen in den vollstationären Pflegeeinrichtungen finanziert.

Mit einer Ausweitung der Haushaltsmittel um jährlich 500.000 Euro soll wie folgt verstärkt werden (Anlage 4):

- Weiterbildung zur Gerontopsychiatrischen Fachkraft
- Supervisionen in den vollstationären Pflegeeinrichtungen
- Fort- und Weiterbildung Palliative Care

Damit stehen die Haushaltsansätze der beiden Programme HiT und Pflegeüberleitung vollständig für die Förderung der beiden Programme zur Verfügung.

3.2 Prüfung der Überschneidung mit anderen Kostenträgern

Wenngleich die Landeshauptstadt München in der Grauzone der Personal- und Betriebskosten fördert, so hat dies nicht zur Folge, dass andere zuständige Träger weniger zahlen. Die Betreuung von Menschen mit Demenz hat der Gesetzgeber über einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff sowie entsprechende Personalausstattung verbessert. Dennoch ist deutlich, dass hier - ohne Anrechnung auf den Stellenschlüssel - eine weitere Personalzuschaltung erforderlich ist, um sowohl die Rahmenbedingungen für die beruflich Pflegenden zu verbessern als auch die Lebensbedingungen der Demenzkranken und Sterbenden selbst.

Die Versorgung Sterbender ist in der ambulanten Pflege ein unzureichend durch die Krankenversicherung finanzierter Bereich. In der vollstationären Pflege erfolgt seit Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 keine Finanzierung von Leistungen

⁷ Die Zuschussnehmerdatei 5.5.2 laufende Nummer umfasst im Jahr 2018 auf dieser Position zusätzlich das Projekt "Qualitätsoffensive stationäre Altenpflege in München" in Höhe von 30.000 €

durch die Krankenversicherung. Sterbebegleitung wird sowohl in der Pflegeversicherung als auch im Bayerischen Pflege- und Wohnqualitätsgesetz vorausgesetzt, ohne die (finanziellen) Rahmenbedingungen hierfür anzupassen, d.h. zu verbessern. Bereits mit der Umsetzung des ersten städtischen "Soforthilfe-Programms", der Pflegeüberleitung, hat die Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassen in Bayern der freiwilligen Förderung im Jahr 1998 zugestimmt.

Die Anrechnungsvorschrift des § 82 Absatz 5 SGB XI (Pflegeversicherungsgesetz) spielt keine Rolle, die Kranken- und Pflegekassen stehen den Programmen positiv gegenüber. Voraussetzung ist, dass Programme und Förderungen allen Trägern in München gleichermaßen zugänglich gemacht werden und die Programme in den Pflegesatzverhandlungen eingebracht werden, was das Sozialreferat entsprechend umsetzt. Fördergrundlage sind entweder das Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze oder Artikel 57 Gemeindeordnung in Verbindung mit der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen der Landeshauptstadt München/Sozialreferat, Ziffer 4.4 Altenhilfe.

4. Darstellung der Kosten und der Finanzierung

4.1 Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit

	dauerhaft	einmalig	befristet
Summe zahlungswirksame Kosten	500.000 € ab 2019		
davon:			
Personalauszahlungen (Zeile 9)*			
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (Zeile 11)**			
Transferauszahlungen (Zeile 12)	500.000 € ab 2019		
Sonstige Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Zeile 13)			
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (Zeile 14)			
Nachrichtlich Vollzeitäquivalente			

Die nicht zahlungswirksamen Kosten (wie z. B. interne Leistungsverrechnung, Steuerungsumlage, kalkulatorische Kosten) können in den meisten Fällen nicht beziffert werden.

*Bei Besetzung von Stellen mit einer Beamtin/einem Beamten entsteht im Ergebnishaushalt zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch ein Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von etwa 40 % des Jahresmittelbetrages.

** ohne arbeitsplatzbezogene IT-Kosten

4.2 Finanzierung

Die Finanzierung kann weder durch Einsparungen noch aus dem eigenen Referatsbudget erfolgen.

Die beantragte Ausweitung entspricht den Festlegungen für das Sozialreferat im Eckdatenbeschluss für den Haushalt 2019 (siehe Nr. 37 der Liste der geplanten Beschlüsse des Sozialreferats).

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Abstimmung mit anderen Referaten und Stellen

Die Beschlussvorlage ist mit der Stadtkämmerei abgestimmt. Die Stellungnahme der Stadtkämmerei ist ohne Einwände und als Anlage 5 beigelegt.

Dem Korreferenten, Herrn Stadtrat Müller, dem Verwaltungsbeirat, Herrn Stadtrat Utz, dem Behindertenbeirat, dem Seniorenbeirat, der Frauengleichstellungsstelle, der Koordinierungsstelle für gleichgeschlechtliche Lebensweisen, dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit und dem Sozialreferat/Koordinierungsbüro zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

- 1.** Das Sozialreferat wird beauftragt, die dauerhaft erforderlichen Haushaltsmittel i. H. v. 500.000 Euro im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2019 bei der Stadtkämmerei anzumelden.

Das Produktkostenbudget bei Produkt 40 315200 „Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen“ erhöht sich dadurch um bis zu 500.000 Euro, die in voller Höhe zahlungswirksam sind (Produktauszahlungsbudget).

- 2.** Das Sozialreferat wird beauftragt, die im Jahr 2019 erforderlichen zahlungswirksamen Haushaltsmittel für die für den Zuschuss im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2019 in Höhe von 500.000 Euro zusätzlich anzumelden (Finanzposition 4705.700.0000.5).
- 3.** Die Leitlinien zur Förderung einer Heiminternen Tagesbetreuung (HiT) in der Fassung vom 18.10.2018 werden zur Kenntnis genommen (Anlage 3). Die Leitlinien zur Förderung von Weiterbildungen und Supervision für vollstationäre Pflegeeinrichtungen in der Fassung vom 18.10.2018 werden zur Kenntnis genommen (Anlage 4).
- 4.** Der Antrag Nr. 14-20 / A 03019 von Frau Stadträtin Anne Hübner, Herrn Stadtrat Haimo Liebich, Herrn Stadtrat Christian Müller, Frau Stadträtin Simone Burger, Frau Stadträtin Verena Dietl, Frau Stadträtin Dr. Constanze Söllner-Schaar, Herrn Stadtrat Cumali Naz vom 04.04.2017 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
- 5.** Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Christine Strobl
Bürgermeisterin

Dorothee Schiwy
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V/SP

an das Direktorium – Dokumentationsstelle

an die Stadtkämmerei

an die Stadtkämmerei, HA II/11

an die Stadtkämmerei, HA II/12

an das Revisionsamt

z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. **An das Sozialreferat, S-III-MI/IK**

An die Frauengleichstellungsstelle

An das Sozialreferat, S-GL-F (2 x)

An den Behindertenbeirat

An den Seniorenbeirat

An das Direktorium, D-II-KGL

An das Sozialreferat, S-I-BI

z.K.

Am

I.A.