

Senatsverwaltung für
Gesundheit und Soziales
II D 14

Berlin, den 7. Oktober 2013

Telefon (928) 2644
Fax (928) 2055
Email Lothar.Eck@sengs.berlin.de

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses
über
Senatskanzlei – G Sen –

1249

**Vorlage zur Beschlussfassung
über
Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2008**

Vorgang: 33. Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 13.06.2013

Drucksache: Nr. 17/0014

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei den Leistungen der häuslichen Pflege
T 129-140

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales den Nachranggrundsatz strikt einhält, ihrer Steuerungspflicht nachkommt und die Bezirke in ausreichendem Maße unterrichtet.

Ich bitte, den Berichtsauftrag mit der Darstellung als erledigt anzusehen.

Hierzu wird berichtet:

Weitere Umsetzungsmaßnahmen aus dem Projekt
„Steuerung und Organisationsentwicklung in der Hilfe zur Pflege“

Das bereits in den Vorberichten angesprochene Projekt der Senatsverwaltung „Steuerung und Organisationsentwicklung in der Hilfe zur Pflege“ hatte sich unter der damaliger Beteiligung von vier Berliner Pilot-Bezirken umfassend mit Steuerungsfragen in der Hilfe zur Pflege beschäftigt. Mit dem Abschlussbericht vom 10.04.2012 konnten seinerzeit konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Steuerungsmechanismen in der Hilfe zur Pflege erarbeitet werden. Der Abschlussbericht „Organisationsentwicklung in der ambulanten Hilfe zur Pflege nach dem 7. Kapitel SGB XII. Berlin, 2009 bis 2011“ wurde bereits dem letzten Bericht an den Hauptausschuss beigefügt.

Die in den Vorberichten angesprochenen und ausführlich dargestellten Ergebnisse des Projektes „Steuerung und Organisationsentwicklung in der Hilfe zur Pflege“ bilden auch weiterhin eine qualifizierte Grundlage für die Steuerung der Sozialhilfe und für die Zusammenarbeit mit den Bezirken.

Seinerzeit sind sämtliche Projektergebnisse des Projektes „Steuerung und Organisationsentwicklung in der Hilfe zur Pflege“ sowie der Abschlussbericht der Firma con_sens allen Bezirken zur Verfügung gestellt worden. Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales geht davon aus, dass alle Bezirke im Rahmen ihrer bezirklichen Selbstverwaltungskompetenz Konsequenzen gezogen haben und bezirksspezifisch individuelle Umsetzungsmaßnahmen ergreifen.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat unabhängig davon auf der Grundlage der Projektergebnisse die Steuerungsaktivitäten gegenüber allen Bezirken und gemeinsam mit diesen in der laufenden Legislaturperiode aktiv fortgesetzt, indem:

- das flächendeckende Qualifizierungsangebot weiter etabliert und an aktuelle Entwicklungen angepasst worden ist (so wurden u. a. Schulungen über Auswirkungen des Pflege-Neuausrichtungsgesetzes initiiert),
- aufwendige Vorbereitungen zur IT-gestützten Weiterentwicklung des Instruments zur individuellen ambulanten Pflegegesamtplanung im Rahmen eines gemeinsamen Projektes mit Bezirksämtern und der Senatsverwaltung für Inneres und Sport fast abgeschlossen wurden,
- zur Vermeidung von Fehlanreizen in der Budgetierung bei der Stufe „0“ der ambulanten Pflege das im Projekt zur Organisationsentwicklung verabschiedete Planmengenmodell einschließlich einer angepassten Nachbudgetierungsquote angewendet wurde,
- Organisationsanpassungen in den Bezirksämtern, erweitert um das Ziel der effizienten Bearbeitung von Fällen des Leistungsmissbrauchs und des Abrechnungsbetrugs, umgesetzt worden sind.

Gerade auch in diesem Themenfeld, dessen Bearbeitung einen wesentlichen Beitrag zur Qualitätsverbesserung der Pflegeleistungen leisten kann, wurden erhebliche Anstrengungen unternommen und sichtbare Erfolge erzielt. So stellen sich inzwischen nahezu alle Bezirksämter diesem Phänomen offensiv entgegen. Dementsprechend ist die Quote bei den Ermittlungsbehörden gegen einzelne Pflegedienste inzwischen auf rd. 75 Verfahren angestiegen. Dies ist eine wichtige Kennziffer, die die deutlich verbesserte Zusammenarbeit mit allen beteiligten Akteuren abbildet. Insbesondere mit den Pflegekassen wurde die Kommunikation intensiviert und in Form einer Kooperationsvereinbarung institutionell abgesichert. Auch mit den anderen wichtigen Akteuren (z. B. Verbänden der Pflegedienste, Staatsanwaltschaft, LKA und GKV Spitzenverband) wurden Vorgehensstrategien und gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs und der Abrechnungsmanipulation vereinbart. Um auch bei Angehörigen, Nachbarn und sonstige Personen des sozialen Umfelds von pflegebedürftigen Menschen für dieses Thema Aufmerksamkeit zu erreichen, wurde eine Aufklärungsbroschüre in fünf Sprachen aufgelegt („Häusliche Pflege – was tun bei Pflegefehlern, Abrechnungsmanipulation und Gewalt“). Im Übrigen kann nach jetzigem Planungsstand noch für dieses Jahr erstmals eine externe juristische Beratung für die Bezirksämter etabliert werden, die bei rechtlichen Fragestellungen zu diesem Themenfeld Unterstützung anbietet.

Das in dem Projekt zur Organisationsentwicklung erarbeitete Personalbedarfskonzept hat seit dem Jahr 2012 durch die zwischenzeitlich veränderten finanziellen Gesamtvorgaben an gesamtstädtischer Bedeutung verloren und dient den Bezirken zurzeit eher zur internen Bewertung der personellen Situation.

Im September 2013 startet der gemeinsame Prozess zur Weiterentwicklung der im Projekt erarbeiteten Controlling-Ansätze. Nachdem die dafür notwendige Zeit- und Maßnahmenplanung von allen Amtsleitungen der Bezirksämter von Berlin – Geschäftsbereich Soziales – im August 2013 verabschiedet worden ist und das Vergabeverfahren zur externen Beratung auf den Weg gebracht wurde, haben momentan acht Bezirke ihre Beteiligung an der Erarbeitung eines gesamtstädtischen Controlling-Systems zugesagt. Die Auftaktveranstaltung ist für Ende September 2013 terminiert.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales kommt damit ihren Pflichten im Bereich der Qualitätssteuerung der ambulanten Pflegeleistungen nach.

Facharbeitsgremium ambulante Pflege

Als ein Ergebnis des Projektes „Steuerung und Organisationsentwicklung in der Hilfe zur Pflege“ wurde bereits im November 2011 das Facharbeitsgremium ambulante Pflege gegründet. Es handelt sich um ein dauerhaft eingerichtetes Gremium. Es kommt seit November 2011 in der Regel alle 2 Monate zusammen, um sich zu aktuellen Fragen und Problemen im Bereich der ambulanten Pflege auszutauschen und Regelungen zu erarbeiten. In ihm arbeiten kontinuierlich neben Vertretern der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung Vertreter aus allen Bezirken sowie der Hauptfürsorgestelle mit. Um den Informationsfluss zu anderen für den Bereich relevanten Austauschformen sicherzustellen, sind Vertreter der bezirklichen Runde der Pflegefachcontroller sowie der Ltd. Sozialarbeiter der Gesundheitsverwaltung Mitglieder des Gremiums. Vertreter der Senatsverwaltung für Finanzen nehmen ebenfalls in der Regel an den Sitzungen teil. Die Amtsleiter Soziales und die bei Soziales beteiligten Fachreferate werden mit den Protokollen des FG Pflege regelmäßig über Planung, aktuelle Themenstellungen und Ergebnisse informiert.

Vorrangige Funktionen des Gremiums sind für den Bereich der ambulanten Pflege

- Gewährleistung eines regelmäßigen, institutionell und personell abgesicherten Fachaustauschs zu allen relevanten Fragen
- Wissenstransfer
- Vorbereitung von fachlichen Entscheidungen und Regelungen.

Leitziel ist es, Praxisprobleme aufzugreifen und geeignete Ansätze für eine berlinweit einheitliche Umsetzungspraxis zu erarbeiten.

Die Arbeitsergebnisse werden in der jeweils geeigneten Form (Rundschreiben, Gemeinsame Arbeitsanweisung, Verwaltungsvorschrift, Schreiben, Protokoll) umgesetzt.

Für mehrere komplexe Themengebiete hat das FG Pflege Unterarbeitsgruppen (UAG) eingerichtet, die erfolgreich arbeiten bzw. ihre erfolgreiche Arbeit bereits wieder abgeschlossen haben:

So wurden die von der UAG „Mittagstisch“ erarbeiteten Regelungen zum Mittagstisch als Rundschreiben II Nr. 09/2012 im Berliner Sozialrecht veröffentlicht.

Die UAG „LK 32“ hat erarbeitet, welche Änderungen im Rundschreiben I Nr. 6/2010 über Hilfe zur Pflege im Arbeitgebermodell nach dem SGB XII erforderlich sind.

Die UAG „Wohngemeinschaften“ hat unter Beteiligung der Alice Salomon Hochschule Berlin einen Katalog von qualitätsrelevanten Aspekten und Kriterien zusammengetragen und bewertet ihn zurzeit. Ziel ist insbesondere zu prüfen, ob und mit welchen Angaben bezirklicherseits qualitative Einblicke in dem wachsenden Markt der Wohngemeinschaften für Menschen mit Demenz gewonnen werden können („Checkliste“), mit welchen Änderungen im Individuellen Ambulanten Pflegegesamtplan (IAP) die Besonderheiten der Pflege in „Wohngemeinschaften für Menschen mit Demenz“ besser abgebildet werden können und welche Angaben aus Verbrauchersicht relevant sind. Ein weitreichendes Ziel der UAG „Wohngemeinschaften“ ist es, auf dieser Grundlage konkrete Angaben zur Qualität in den Wohngemeinschaften zu erhalten. Die Ergebnisse sollen auch für die Weiterentwicklung des „Kriterienkatalogs für die Auswahl einer Wohngemeinschaft“ in der Broschüre der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales „Wohngemeinschaften für Menschen mit Demenz“ und im Bedarfsfall für die Aktualisierung des entsprechenden Rundschreibens genutzt werden.

Die UAG „Rundschreiben/Bündelung“ hat die Aufgabe, das grundsätzliche Rundschreiben I Nr. 37/2004 zur Hilfe zur Pflege zu überarbeiten und an die aktuelle Rechtslage anzupassen.

Daneben werden kontinuierlich Einzelprobleme aufgegriffen und geeignete Ansätze für eine berlinweit einheitliche Umsetzungspraxis vorbereitet bzw. erarbeitet.

Es ist aber auch weiterhin die Angelegenheit der Bezirke, im Rahmen ihrer Einzelfallentscheidungen dem Nachranggrundsatz in der Sozialhilfe Rechnung zu tragen. Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales ist nicht mehr Fachaufsicht gegenüber den Bezirken und ist daher nicht befugt, durch Weisungen steuernd auf die Bezirke Einfluss zu nehmen. Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales kann daher nur ihrer Steuerungspflicht nachkommen, indem sie durch Rundschreiben und Ausführungsvorschriften auf eine einheitliche Handlungs- und Bearbeitungsweise hinwirkt.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales unternimmt im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten vielfältige Maßnahmen, um vom Grundsatz her sicherzustellen, dass der Nachranggrundsatz gegenüber Leistungsansprüchen anderer Leistungsträger durch die Bezirksämter strikt beachtet wird.

Vertragsverhandlungen im Bereich der häuslichen Pflege

Bereits in den Vorberichten an den Hauptausschuss wurde auf die im Land Berlin bestehende vertragsrechtliche Situation hingewiesen: Der Rahmenvertrag gemäß § 75 Abs. 1 und Abs. 2 SGB XI wird zwischen den Landesverbänden der Pflegekassen und den Vereinigungen der Träger der Pflegeeinrichtungen (Leistungsanbietern) geschlossen. Der Träger der Sozialhilfe ist dabei gemäß § 75 Abs. 1 Satz 3 SGB XI eine von neun Vertragsparteien auf Seite der Kostenträger.

Speziell im Bereich der ambulanten Hilfen werden zwei Vereinbarungen geschlossen. Die Vereinbarungen über die Vergütung der ambulanten Pflegeleistungen und der hauswirtschaftlichen Versorgung gemäß § 89 Pflegeversicherung (SGB XI) schließen die Leistungsträger Pflegekassen und der Träger der Sozialhilfe mit den Leistungserbringern ab (dreiseitige Vereinbarung). Die Entscheidung kommt als Mehrheitsentscheidung zustande.

Daneben gibt es die Vereinbarungen nach § 75 Absatz 3 SGB XII über ergänzende Leistungen der Haushilfe und Hauspflege nach §§ 27 Abs. 3, 61 ff., 70 SGB XII, die ausschließlich zwischen dem Träger der Sozialhilfe und den Leistungserbringern geschlossen werden (zweiseitige Vereinbarung). Diese Vereinbarung ist Bestandteil des Berliner Rahmenvertrages Soziales (kurz: BRV Soziales).

Im Bereich der ambulanten Pflege nach dem SGB XI steht nach wie vor die Entwicklung einer neuen Vergütungssystematik (Einführung einer Zeitvergütung) auf Grundlage des am 29.06.2012 vom Bundestag beschlossenen Pflegeneuausrichtungsgesetzes (PNG) auf der Agenda der Verhandlungsgremien.

Das Verhandlungsgeschehen hat sich wie folgt weiterentwickelt:

Die Verhandlungen mit den Leistungserbringerverbänden zur Vergütungsvereinbarung nach § 89 SGB XI wurden im November 2012 unterbrochen, um anschließend die Verhandlungen zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen nach dem PNG (häusliche Betreuung, Zeitvergütung) zu führen. Dieser Prozess dauert noch an. Da bisher keine relevanten Verhandlungsergebnisse erzielt werden konnten, kündigten die Leistungserbringer an, die Schiedsstelle anzurufen.

Bei der vertraglichen Verankerung des Vorranges der SGB V-Leistungen konnte sich die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales bei dem Versuch, den Nachrang des Sozialhilfeträgers bei dem Entwurf einer Vergütungsvereinbarung zu verankern, zunächst nicht durchsetzen. Die Forderung wurde durch die anderen Kostenträger abschlägig beschieden.

Im Februar und März dieses Jahres haben die Kostenträger (Pflegekassen und Sozialhilfeträger) Änderungserfordernisse für den Rahmenvertrag diskutiert und zusammengestellt, die über die PNG-Änderungen hinausgehen, um diese zu einem späteren Zeitpunkt zum Verhandlungsgegenstand zu machen. Die Senatsverwaltung hat nun erneut für die Änderung des Rahmenvertrages ambulante Pflege § 75 SGB XI – neben anderen wichtigen Themen - die Änderungsnotwendigkeit zur zusätzlichen Benennung des Sozialhilfeträgers im Zusammenhang mit dem Vorrang von SGB V-Leistungen gefordert. Über diesen Vorschlag wird neben anderen Sachverhalten voraussichtlich Mitte September auf Kostenträgerseite entschieden.

Auch im Verhandlungsgeschehen wird die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im Rahmen der ihr zustehenden rechtlichen Möglichkeiten den Nachranggrundsatz in der Sozialhilfe vertraglich fixieren.

Mario Czaja

Senator für Gesundheit und Soziales