

22.02.2016

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 4303 vom 18. Januar 2016
der Abgeordneten Susanne Schneider FDP
Drucksache 16/10779

Elektronische Beantragung der Investitionskosten für Pflegeheime in NRW – Wie will die Landesregierung auf die bekannten Probleme beim neuen EDV-System PfAD.invest reagieren?

Die Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter hat die Kleine Anfrage 4303 mit Schreiben vom 12. Februar 2016 namens der Landesregierung beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Im Oktober 2014 hat der Landtag das Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demografiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen (GEPa NRW) verabschiedet. Die neue Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und nach § 92 SGB XI (APG DVO NRW), die unter anderem die Finanzierungsregelungen der Investitionsaufwendungen für die Alten- und Pflegeheime enthält, trat am 2. November 2014 in Kraft.

Gemäß § 34 der APG DVO NRW sind die antragstellenden Einrichtungsträger verpflichtet, zur Ermittlung der Investitionskosten für Pflegeheime ein von der Landesregierung entwickeltes Online-Verfahren, das elektronische Datenverarbeitungssystem PfAD.invest, zu nutzen. PfAD.invest soll dabei die elektronische Antragstellung der Alten- und Pflegeheime per Internet sowie die Berechnung und Festsetzung der Höhe der Investitionskostenbeträge durch die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe unterstützen. Verschiedene Erfahrungsberichte haben allerdings gezeigt, dass sich neben technischen Problemen auch teils gravierende Verfahrensprobleme bei der Verwendung von PfAD.invest zeigen. So konnte das System auch erst nach Verzögerungen im Mai 2015 von allen Einrichtungen genutzt werden.

Ein angeblich häufig auftretendes technisches Problem ist, dass das PfAD-System einen bereits abgeschickten Antrag automatisch wieder in einen Entwurfsstatus zurücksetzt. In diesem Status hat der Landschaftsverband als Empfänger der Anträge jedoch keinen Zugriff auf den

Datum des Originals: 12.02.2016/Ausgegeben: 25.02.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

ausgefüllten Antrag, sondern muss davon ausgehen, dass die Einrichtung den Antrag ihrerseits noch nicht fertiggestellt bzw. abgeschickt hat. Die Behörde erstellt daher keinen Bescheid, auf den die Einrichtung jedoch wartet. Da nicht alle Einrichtungen über dieses technische Problem einer Statusänderung informiert sind, ist davon auszugehen, dass viele Einrichtungen keine Kenntnis von der Tatsache haben, dass die Landschaftsverbände ihren Antrag gar nicht bearbeiten können.

Es gibt Einrichtungen, die bereits im Jahr 2015 einen Investitionskostenbescheid nach dem neuen Verfahren bekommen haben. Dieser Bescheid ist regelmäßig befristet bis zum 31.12.2015. Einige dieser Einrichtungen haben trotz rechtzeitigem Folgeantrag noch keinen Bescheid ab dem 01.01.2016 und wissen aktuell nicht, wie die Sozialhilfeträger reagieren, wenn Pflegewohngeld ohne den entsprechenden Bescheid als rechtliche Grundlage bezahlt werden soll.

Die heute den Einrichtungen für die Berechnung der Investitionskosten vorliegenden Bescheide aus dem Jahr 2012 (ursprünglich für den Zeitraum 2013/14) laufen nach Verlängerungen durch das MGEPA spätestens zum 30.06.2016 aus. Die Landschaftsverbände hatten zugesagt, dass bei Antragstellung bis zum 31.10.2015 der rechtzeitige Zugang des neuen Bescheides ab 01.07.2016 garantiert wird. Vor allem wegen enormer Unklarheiten und Schwierigkeiten bei der Antragstellung haben etliche Einrichtungen diese Frist versäumt und ihren Antrag erst nach dem 01.11.2015 gestellt. Diese Einrichtungen erhalten bislang keine gesicherte Auskunft darüber, was passiert, wenn sie nicht rechtzeitig bis zum 01.07.2016 einen neuen Bescheid erhalten.

Vorbemerkung der Landesregierung

Durch die mit dem GEPA NRW im Alten- und Pflegegesetz NRW (APG NRW) verankerten und in der Durchführungsverordnung zum APG (APG DVO) ausgestalteten Regelungen zur (Re-)Finanzierung der Investitionskosten (teil)stationärer Pflegeeinrichtungen wurden die bisherigen Berechnungs- und Verwaltungsverfahren grundlegend verändert. Grund für die gravierendsten Veränderungen war die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, nach der Investitionskosten weitgehend nur noch auf Basis tatsächlicher Ausgaben und nicht mehr als pauschalierte Summen anerkannt werden konnten.

Da bereits im Gesetzgebungsverfahren absehbar war, dass die Bezugnahme auf tatsächliche Ausgaben einen weit höheren Ermittlungsaufwand auslösen würde als pauschalierende Berechnungen, hat sich die Landesregierung entschieden, diesen Prozess für alle Beteiligten durch Einsatz einer einheitlichen Datenbanklösung zu vereinfachen. Obwohl es sich um Verwaltungsverfahren im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung handelt, hat das Land zur Entlastung der zuständigen kommunalen Aufgabenträger (Landschaftsverbände) die Erstellung der internetgestützten Datenbank- und Softwarelösung (PfAD.invest) beauftragt und übernimmt auch die Programmierungskosten.

Bei der Softwareerstellung konnte das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter (MGEPA) an die guten Erfahrungen mit der ebenfalls internetgestützten Datenbank- und Softwarelösung PfAD.umlage anknüpfen, mit der bei der Altenpflegeumlage der Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten deutlich reduziert werden konnte. Gemeinsam mit dem Programm PfAD.umlage soll nach und nach die Grundlage für eine Pflege- und Alter-Datenbank (= „PfAD“) entstehen, die dringend benötigte Verbesserungen u.a. für die kommunale Pflegeplanung und das landesweite Berichtswesen bringen soll.

Aufgrund der bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zum GEPA NRW erfolgten z.T. wesentlichen Änderungen an den Regelungen zur Investitionskosten(re)finanzierung konnte mit der Programmierung der Software erst nach dem Gesetzesbeschluss begonnen werden. Damit konnte die Software naturgemäß nicht unmittelbar nach Inkrafttreten zur Verfügung stehen. Aufgrund dieser Tatsache hat der Gesetzgeber der Landesregierung in § 22 Absatz 3 APG NRW die Möglichkeit eröffnet, für die Jahre 2015 und 2016 abweichende Verfahrensfristen festzusetzen.

Aufgrund der aus den umfassenden Verfahrensumstellungen folgenden Komplexität des Programmierungsprojektes erfolgt die Programmierung in aufeinander aufbauenden Modulen. Zu Beginn wurde das Modul erstellt, mit dem sich die inzwischen rund 2.950 Einrichtungen im System registrieren konnten und für die Systemnutzung „freigeschaltet“ wurden. Zum 5. Mai 2015 wurde den registrierten Einrichtungen dann das Modul zur internetgestützten Antragstellung vollständig zur Verfügung gestellt.

Auf der Grundlage der damit direkt in der Datenbank erfassten und von den Bearbeiterinnen / Bearbeitern bei den Landschaftsverbänden geprüften Anträge erfolgt derzeit die Berechnung und Bescheidung noch außerhalb der Datenbanklösung. Die Ergebnisse werden aber bereits in der Datenbank erfasst. Dieses Verfahren betrifft vor allem die Einrichtungen, die bereits für das Jahr 2015 einen Bescheid nach neuem Recht haben wollten und von der ursprünglich bis zum 31.12.2015 befristeten Übergangsfrist keinen Gebrauch machen wollten.

Bereits im Jahr 2015 hat sich aber gezeigt, dass neben der Programmierung der EDV-Lösung vor allem die von den Einrichtungen zu leistende Zusammenstellung der tatsächlichen Ausgaben und die Prüfung der daraus resultierenden Antragsinhalte durch die Landschaftsverbände von hoher Komplexität ist. Um dennoch allen Einrichtungen eine rechtzeitige Antragstellung zu ermöglichen, hat das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter nach Abstimmung mit den Trägerverbänden, den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden von der durch § 22 Absatz 3 APG NRW eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht und durch Allgemeinverfügung vom 24. Juli 2015 abweichende Verfahrensfristen für die Jahre 2015 und 2016 für Anträge auf Festsetzung der anererkennungsfähigen Aufwendungen für die Förderung stationärer Pflegeeinrichtungen nach § 12 APG DVO bestimmt. Die ursprünglich bis zum 31.12.2014 befristeten Bescheide, deren Wirkung durch das APG NRW bis zum 31.12.2015 verlängert worden war, wurden bis zum 30.06.2016 verlängert. Als Antragsfrist wurde der 31.10.2015 festgesetzt. Die Frist, bis zu der die Trägerin oder der Träger bei fristgemäßer Antragstellung einen Anspruch auf Erlass eines neuen Bescheides haben, wurde auf den 15.05.2016 gelegt.

Auch wenn die große Zahl der nach dieser Fristverlängerung fristgerecht gestellten Anträge (2.150 Anträge) zeigt, dass bis zum 31.10.2015 jeder Einrichtung eine fristgerechte Antragstellung möglich gewesen wäre, haben knapp 800 Einrichtungen diese Frist nicht eingehalten. Damit verlieren sie zwar nicht ihren Anspruch auf Investitionskostenerstattung, wohl aber den gesicherten Anspruch auf Bescheidung vor dem in der Verordnung festgelegten Termin sechs Wochen vor Geltungsbeginn der Neubescheide.

1. Welche bisherigen Erfahrungen mit dem Datenverarbeitungssystem PfAD.invest sind der Landesregierung von Seiten der Alten- und Pflegeheimträger bekannt?

Das MGEPA hat unmittelbar nach Inkrafttreten der Regelungen des APG NRW und der APG DVO eine Arbeitsgruppe aus Vertretungen der Trägerverbände und der Landschaftsverbände eingerichtet, in der unter Beteiligung von Vertretungen der Pflegebedürftigen und Angehörigen

kontinuierlich rechtliche Anwendungsfragen besprochen werden und der Prozess der Programmierung von PfAD.invest begleitet wird. Zudem hat das MGEPA die aus dem Verfahren zur Altenpflege bewährte Einrichtung einer Hotline zur Softwarenutzung auch auf das Verfahren PfAD.invest übertragen. Diese Hotline steht allen Einrichtungen und Trägerverbänden zur Verfügung. (Daneben fördert das MGEPA im Übrigen auch eine unabhängige Beratungshotline für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen zu Fragen rund um die Heimentgelte.)

Aus den Beratungen der Arbeitsgruppe und den Erfahrungen der mit der Hotlinebetreuung beauftragten Firma ist das MGEPA stets zeitnah über Erfahrungen, Fragen und Probleme im Hinblick auf die Softwarenutzung informiert. Auch wenn die Schwierigkeiten der Einrichtungsträger mehr aus den materiellen Anforderungen der neuen gesetzlichen Regelungen (Ermittlung sämtlicher – auch älterer – Investitionsausgaben etc.) als aus der EDV-Anwendung resultieren, konnten aus den Erfahrungen auch Verbesserungen in das Programmierungsverfahren aufgenommen werden. Zudem wurde ein umfassendes Handbuch für das Antragsverfahren entwickelt, das Einrichtungen bei der Antragstellung unterstützt.

Bezogen auf die EDV-Funktionalität ist festzustellen, dass das System PfAD.invest stabil läuft und unterbrechungsfrei für das Stellen von Anträgen zur Verfügung steht. Die Landschaftsverbände können die Angaben und Unterlagen prüfen und - falls erforderlich - abweichende Festlegungen treffen. Auch aus den vorliegenden Meldungen der Hotline ergeben sich keine Hinweise auf grundlegende technische Probleme bei der Nutzung der bereits „freigeschalteten“ Module.

Der mit der Antragstellung verbundene Aufwand ist im Wesentlichen mit der geltenden Rechtslage (Stichwort: Tatsächlichkeitsgrundsatz) begründet, weshalb sich auch verschiedene zunächst PfAD.invest zugeschriebene Probleme schließlich eher als tatsächliche Umsetzungsfragen der Antragstellung entpuppten.

Zu dem in der Vorbemerkung der Kleinen Anfrage angesprochenen „angeblich häufigen technischen Problem“, dass PfAD.invest automatisch bereits abgeschickte Anträge in den Entwurfsstatus zurücksetzen würde, ist festzustellen, dass ein solcher Automatismus programmtechnisch ausgeschlossen ist. Gäbe es ihn, würde der Effekt entweder alle Anträge oder zumindest alle Anträge mit einem bestimmten Merkmal treffen, was nicht der Fall ist.

Vermutliche Ursache des als „Softwarefehler“ beschriebenen Problems dürften vielmehr nachträgliche Änderungen an bereits gestellten Anträgen durch die Einrichtung selbst sein. In Abstimmung mit den Trägerverbänden kann ein dem Landschaftsverband übermittelter („abgeschickter“) Antrag solange durch den Träger verändert oder ergänzt werden, bis der Landschaftsverband mit der Bearbeitung begonnen hat. Insofern kommt es vor, dass ein Träger seinen Antrag öffnet, wissentlich oder unwissentlich Veränderungen vornimmt und beim Schließen den eindeutigen Hinweis des Systems ignoriert, dass dies dazu führt, dass der Antrag wieder in den Entwurfsstatus zurückversetzt wird (und deshalb neu „beantragt“ werden muss). Anträge, die auf diese Weise durch eine Änderung ohne erneutes „Absenden/Beantragen“ von der Einrichtung wieder „zurückgeholt“ wurden, sind dem zuständigen Landschaftsverband nicht bekannt und für ihn auch in der EDV nicht erkennbar.

Um derartige unbewusste Nicht-Antragstellungen möglichst auszuschließen, wurden im Januar 2016 zum zweiten Mal über PfAD.invest Abgleiche zwischen den registrierten Einrichtungen und denen, die bereits einen Antrag wirksam im System gestellt haben, vorgenommen. Die „säumigen“ Einrichtungen werden entsprechend kontaktiert und beraten. Dabei wird auch abgefragt, ob ggf. andere Ursachen der Antragstellung entgegenstehen. Das Verfahren nutzt dabei bereits erste neue Auswertungsmöglichkeiten der neuen Datenbank und erfolgt in enger Abstimmung mit den Trägerverbänden.

- 2. Sind der Landesregierung Einrichtungen bekannt, die durch mögliche Probleme bzw. Schwächen von PfAD.invest bereits negative finanzielle Auswirkungen zu verzeichnen haben? (Bitte Fallzahl aufschlüsseln nach Einrichtungsgrößen.)**

Nein.

- 3. Wie will die Landesregierung sicherstellen, dass die Einrichtungen, die aufgrund der bekannten technischen und verfahrensspezifischen Probleme ihren Antrag nicht bis zum 31.10.2015 stellen konnten, ab dem 01.07.2016 nicht auf die Berechnung von Investitionsaufwendungen verzichten müssen?**

Die große Zahl der fristgerecht gestellten Anträge zeigt, dass grundsätzlich allen Einrichtungen die fristgerechte Antragstellung mit PfAD.invest offen stand. Sofern eine Einrichtung bis zum 31.10.2015 keinen Antrag nach §§ 12 APG DVO gestellt hat, sind daher keine technischen oder verfahrensspezifischen Probleme dafür ausschlaggebend.

Auch wenn alle Einrichtungen seit dem Inkrafttreten der APG DVO bis zur Antragsfrist 31.10.2015 fast ein Jahr und seit Bereitstellung der EDV-unterstützten Antragsmöglichkeit (05.05.2015) immer noch fast sechs Monate Zeit für die fristgerechte Antragstellung hatten, werden die Landschaftsverbände und das MGEPA dennoch das ihnen Mögliche tun, um die Einrichtungen vor negativen Konsequenzen einer verspäteten Antragstellung zu bewahren.

- 4. Welche Kenntnis hat die Landesregierung über den Umgang der Sozialhilfeträger mit Einrichtungen, die trotz bereits in 2015 erteilten Investitionskostenbescheid nach dem neuen Verfahren und rechtzeitigem Folgeantrag noch keinen Bescheid ab dem 01.01.2016 vorliegen haben und bei den Pflegegeld bezahlt werden soll?**

Die Verfahren zur Gewährung von Pflegegeld unterliegen ausschließlich der kommunalen Selbstverwaltung. Die zuständigen Kreise und kreisfreien Städte sind hier nicht weisungsgebunden. Dennoch sind selbstverständlich auch diese Verfahren Gegenstand des ständigen Austausches zwischen dem MGEPA, den kommunalen Spitzenverbänden, den Landschaftsverbänden, den Trägerverbänden der Einrichtungen und den Interessenvertretungen der Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen.

Soweit eine Einrichtung sämtliche Anträge fristgerecht gestellt hat und eine ggf. verzögerte Bescheiderteilung deshalb nicht in ihre Verantwortung fällt, bietet das Verwaltungsverfahren aus Sicht des MGEPA ausreichend Möglichkeiten für eine Wahrung ihrer berechtigten finanziellen Interessen. Hinsichtlich der Verfahren zur Investitionskostenfestsetzung durch die Landschaftsverbände ist hier die bereits vor Inkrafttreten des APG NRW praktizierte Rückwirkung von Bescheiden zu nennen. Im Verfahren zur Pflegegeldgewährung bei den Kreisen und kreisfreien Städten besteht bei einer von der Einrichtung nicht zu vertretenden Verzögerung grds. die Möglichkeit einer sog. „Wiedereinsetzung in den vorigen Stand“.

- 5. Welche Planungen verfolgt die Landesregierung, um das PfAD.invest Datenverarbeitungssystem weiterzuentwickeln bzw. Schwächen zu beheben, die im alltäglichen Gebrauch sichtbar wurden?**

Technische Probleme an den Modulen, die bereits in Gebrauch sind, werden wie bisher auf der Grundlage der bestehenden Programmierungsverträge schnellstmöglich behoben, sobald

sie dem MGEPA durch Meldungen bei der Hotline oder Mitteilungen der Landschaftsverbände bekannt wurden.

Aktuell befinden sich die Module „Berechnung“, „Bescheiderteilung“, „Aufhebung, Widerspruch, Klage“ und „Statistik, Auswertungen“ in Vorbereitung. Die aufgrund der zahlreichen Sonderkonstellationen überaus komplexe Programmierung erfolgt parallel zur Bearbeitung der Bescheidverfahren aus 2015 (inklusive Folgeantrag 2016) und der erstmaligen Antragsprüfung der Neuanträge 2016 durch die Landschaftsverbände.

Nach Abschluss des ersten vollständigen Bescheidverfahrens soll PfAD.invest mit anderen Systemen zu einer Landesdatenbank Pflege und Alter ausgebaut werden.