



Herning
Kommune

Kapacitetsplan Handicap og Psykiatri

2020-2024

Indholdsfortegnelse

Intro til kapacitetsplan for HOP	1
Intro til Handicap og Psykiatri	2
Støtte i boliger uden for botilbud og bofællesskaber	2
Botilbud og bofællesskaber i Herning Kommune	3
Eksterne botilbud	5
Forbrug af botilbud og bofællesskaber 2014-2019	5
Ledig kapacitet	6
Aktuel retning for udvikling af boligkapaciteten i HOP	6
Scenarier for udviklingen i kapacitetsbehovet vedr. boliger i HOP	8
Scenarie 1: Befolkningsprognose i Herning Kommune	8
Scenarie 2: Fremskrivning af udviklingen i kapacitetsbehovet, 2014-2019	9
Konklusion på scenarier for udviklingen i kapacitetsbehovet	10
Forhold som påvirker kapacitetsbehovet	12
Tilgang til HOP	12
Afgang fra HOP	14
Særligt dyre enkeltsager	14
Brug af midlertidige pladser udenfor Herning Kommune	15
Konklusion	16
Anbefalinger om udvikling af Handicap og Psykiatris fremtidige kapacitet	18
1. Udvidelse af boligkapaciteten i HOP	18
2. Udvidelse af dagtilbudskapaciteten i HOP	18
3. Oprettelse af fleksibel kapacitetspulje	19

Intro til kapacitetsplan for HOP

Herning Kommunes Social- og Sundhedsudvalg godkendte den 22. januar 2020 et nyt udviklingskatalog for handicap- og psykiatriområdet. Udviklingskataloget indeholder fire spor, som sætter retningen for den fremtidige udvikling af området. Det indgår i udviklingsplanens spor 1, at:

”Der udarbejdes en kapacitetsplan, som skal være med til at sikre, at Herning Kommune har de rette og de nødvendige tilbud til herningborgere. Kapacitetsplanen vil blive forelagt Social- og Sundhedsudvalget i 2020. Behovet for anlægsinvesteringer behandles efterfølgende”.

Det fremgår desuden af udviklingsplanen, at kapacitetsplanen skal bidrage til at udvikle flere tilbud til kommunens borgere indenfor kommunens egen drift.

Med det afsæt har forvaltningen udarbejdet denne kapacitetsplan. I kapacitetsplanen præsenteres to scenarier for udviklingen i kapacitetsbehovet vedrørende boliger på handicap- og psykiatriområdet. Ingen af de to scenarier giver eksakt viden om det fremtidige kapacitetsbehov. Derfor præsenteres efterfølgende fire forhold, som forventes at påvirke kapacitetsbehovet i særlig grad. Tilsammen skal disse give en pejling på den forventede udvikling og et fremtidigt behov for boliger på handicap- og psykiatriområdet.

På den baggrund konkluderes:

- At der samlet set må forventes et øget kapacitetsbehov i Handicap og Psykiatri på i omegnen af 20 boliger frem mod 2024.
- At der aktuelt ikke foreligger data, som kan anvendes til at forudsige det præcise kapacitetsbehov i type, målgruppe og antal.
- At beslutninger om ny kapacitet derfor med fordel kan indeholde en høj grad af fleksibilitet, for at Handicap og Psykiatri løbende kan imødekomme varierende og uforudsigelige behov.

I forlængelse deraf indeholder kapacitetsplanen følgende konkrete anbefalinger om den fremtidige kapacitet i Handicap og Psykiatri:

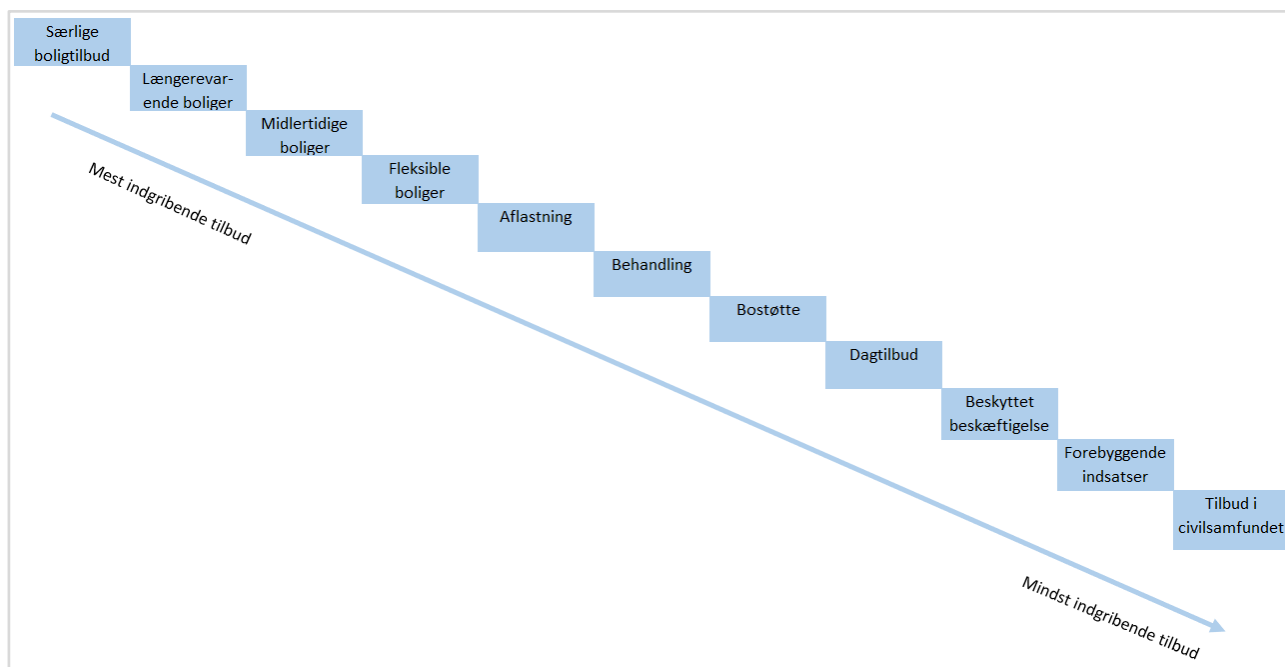
- 1. Udvidelse af boligkapaciteten med 20 pladser**
- 2. Udvidelse af dagtilbudskapaciteten i takt med boligkapaciteten**
- 3. Oprettelse af fleksibel kapacitetspulje**

Intro til Handicap og Psykiatri

Handicap og Psykiatri - HOP - er en specialiseret afdeling, der leverer specialiserede ydelser til voksne borgere, der i en periode har behov for hjælp og støtte på grund af betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Målgruppen er primært førtidspensionister med udviklingshæmning, autisme og sindslidelse.

Målgruppens støttebehov varierer; behovet varierer fra borger til borger, og for den enkelte borger varierer støttebehovet også over tid. Derfor har HOP en række forskellige indsatser, som kan imødekomme borgernes forskellige støttebehov. Indsatserne spænder fra særlige, individuelle boligtilbud med massiv støtte hele døgnet til frivillige, uvisiterede tilbud.

Figur 1 viser HOP's indsatsstappe. Indsatser på de høje trappetrin er de mest indgribende tilbud; indsatser på de laveste trappetrin er de mindst indgribende tilbud. Med andre ord: jo længere nede på trappen en indsats befinder sig, des mindre støtte indebærer indsatsen, og jo mere er indsatsens målgruppe i stand til at klare sig selv.



Figur 1: HOP Indsatsstappe, maj 2020.

Støtte i boliger uden for botilbud og bofællesskaber

En del borgere har behov for socialpædagogisk støtte uden at have behov for en bolig i et botilbud eller bofællesskab med botilbudslignende rammer. Boligtyperne og den støtte borgerne modtager, er derfor adskilt i lovgivningen, så støtten efter servicelovens §85 ydes uafhængigt af boform, herunder til borgere, der bor i ejerboliger eller i lejeboliger uden for de kommunale tilbud.

Antallet af borgere, som modtager socialpædagogisk støtte (bostøtte) fra HOP uden at bo i botilbud/bofællesskaber, er faldet som følge af organisationsændringen pr 1.1.2019, som er blevet effektueret i løbet af 2019. Organisationsændringen har medført, at et antal borgere, som tidligere modtog bostøtte fra HOP, nu modtager støtten fra social- og beskæftigelsesområdet samt sundheds- og ældreområdet.

Antal borgere som modtog bostøtte fra HOP i en bolig uden for botilbud/bofællesskaber:

- 1. kvartal 2018: 663 borgere
- 1. kvartal 2019: 341 borgere
- 1. kvartal 2020: 327 borgere

Den resterende del af denne analyse omfatter kun boliger i botilbud/bofællesskaber, som HOP driver.

Botilbud og bofællesskaber i Herning Kommune

Pr 1. juli 2020 vil Herning Kommunes handicap- og psykiatriområde have 253 boliger, fordelt på følgende boligtyper, som er etableret med hjemmel i enten almenboligloven (ABL) eller serviceloven (SEL). I tabel 1, som viser kapaciteten i HOP's boliger og deres relative fordeling, er de nye boliger og aflastningspladser på Rosenholm medregnet:

	Kapacitet 1.7.2020	Fordeling (%) 1.7.2020
Botilbud og bofællesskaber ABL §105	186	73 %
Længerevarende botilbud SEL §108	4	2 %
Midlertidige botilbud SEL §107	47	19 %
Fleksible boliger SEL §84	10	4 %
Aflastningsboliger SEL §84	6	2 %
I alt	253	100 %

Tabel 1: Antal boliger i HOP

I tabel 2 er boligerne fordelt på de målgrupper, som de er godkendt til hos Socialtilsyn Midt:

	Udviklingshæmning	Psykiatri	Autisme
Botilbud og bofællesskaber ABL §105	119	37	29
Længerevarende botilbud SEL §108	-	-	6
Midlertidige botilbud SEL §107	17	21	8
Fleksible boliger SEL §84	2	8	-
Aflastningsboliger SEL §84	3	1	2
I alt	141	67	45

Tabel 2: Antal boliger i HOP, fordel på målgrupper

Af de 253 boliger sælges pr 1.7.2020 34 pladser til andre kommuner. Det udgør 13% af den samlede boligkapacitet i HOP. Flest pladser sælges på botilbuddet Mosaikken, hvor 12 af tilbuddets 18 pladser sælges til andre kommuner.

Botilbuddet Mosaikken udvides i primo 2021 med otte nye boliger til borgere med autisme. I samme ombæring har forvaltningen fremsat forslag om at nedlægge alle fire pladser på botilbuddet Fortuna. Hvis det forslag godkendes, har det samlede HOP primo 2021 257 boliger.

Botilbud og bofællesskaber efter almenboliglovens § 105

Langt størstedelen af Herning Kommunes botilbud og bofællesskaber er opført efter almenboligloven. Borgere, som bor i disse boliger, har egen lejekontrakt, betaler husleje, kan søge boligstøtte og er beskyttet af lejelovgivningen, fx i forhold til opsigelse af boligen. For kommuner er det ofte attraktivt at opføre botilbud efter ABL §105, da anlægsudgifterne her er lavere end ved botilbud, som opføres efter serviceloven. Til gengæld er driften af botilbud, som er opført efter ABL § 105 mindre fleksibel end de øvrige botilbud, fordi

borgerne netop er beskyttet af lejelovgivningen og ikke kan opsiges/flyttes, selv om støttebehovet måtte ændre sig.

Bofællesskaber kan både være individuelle bofællesskaber, hvor hver beboer har sin egen bolig med eget køkken, bad og toilet og derudover i et vist omfang deler et fællesareal med de øvrige beboere. Eller de kan være kollektive bofællesskaber, hvor beboerne deles om et fælles køkken. For bofællesskaberne gælder, at der ifølge lovgivningen ikke behøver at være servicearealer knyttet til boligerne. Der er dog servicearealer tilknyttet alle bofællesskaber i HOP.

Ved botilbud er der tilknyttet serviceareal til boligerne, og boligerne har derfor fysiske rammer, der ligner de længerevarende botilbud efter servicelovens § 108.

Støtten i botilbud og bofællesskaber efter almenboligloven består af bostøtte efter servicelovens § 85.

[Midlertidige og længerevarende botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108](#)

Botilbud efter serviceloven består af boliger med tilknyttet serviceareal. Ophold i botilbuddene er enten midlertidige eller længerevarende. Nogle botilbud yder støtte i dagtimerne, andre hele døgnet. I både midlertidige og længerevarende botilbud betaler borgerne en opholdsbetaling, som er tilpasset indkomstniveauet.

Midlertidige botilbud efter servicelovens § 107: er målrettet borgere, hvis støttebehov ikke vurderes varigt eller er under afklaring. Formålet med et ophold i et midlertidigt botilbud er at gøre borgeren i stand til at klare sig i eget hjem, eventuelt med støtte. Der kan ikke sættes bestemte tidsmæssige grænser for det midlertidige ophold.

Længerevarende botilbud efter servicelovens §108 er målrettet borgere, som har en varigt nedsat funktionsevne og permanent behov for omfattende hjælp. Borgeren er beskyttet af visse lejerettigheder (boligdokument, råderet, opsigelsesvarsel o. lign.), men er ikke beskyttet af lejeloven.

[Fleksible boliger efter servicelovens § 84](#)

Fleksible boliger anvendes til kortvarige trænings- eller afklaringsforløb på max. seks måneder, og dermed et kortere forløb end i et midlertidigt botilbud efter servicelovens § 107. I de fleksible boliger arbejdes målrettet henimod etablering i egen bolig. I fleksible boliger betales huslejen af Herning Kommune.

[Aflastningsboliger efter servicelovens § 84](#)

Aflastningsboliger anvendes til tilbud om gentagne korte overnatningsophold af op til flere dages varighed til borgere over 18 år, som fortsat bor hos deres forældre, fx fordi de endnu ikke føler sig klar til at flytte hjemmefra. Borgere, som får et aflastningstilbud, vil ofte på sigt være i målgruppen for et længerevarende botilbud.

[Tilbudstrappen](#)

I bilag 1 er indsatsstrappen (se figur 1) omsat til tilbudstrapper for de konkrete tilbud målrettet hhv. psykiatri, autisme og handicap (udviklingshæmning). Tilbudstrapperne viser for det første, hvilke konkrete tilbud HOP råder over, og for det andet hvilke trin på trapperne, HOP ikke har tilbud på. De tomme trin på trapperne skal dog ses med det forbehold, at ikke alle tilbudstyper er relevante for både psykiatri, autisme og udviklingshæmning. Det gælder for eksempel behandlingstilbud.

Tilbudstrapperne viser, at HOP har færrest eller ingen tilbud med boliger på følgende trin:

- Særlige boligtilbud
- Midlertidige boliger
- Fleksible boliger

Eksterne botilbud

Ud over boligerne i Herning Kommunes egne botilbud og bofællesskaber, bor et antal herningborgere i regionale botilbud og botilbud, som drives af andre kommuner samt i private/selvejende tilbud. Det betyder, i denne sammenhæng, at en del af HOP's kapacitetsbehov dækkes af pladser i eksterne tilbud.

Fordelingen mellem forbruget af interne og eksterne helårspladser ses i tabel 3:

	ABL § 105	SEL § 107	SEL § 108	SEL § 84	Total	Fordeling
Eksterne pladser	92,12	39,08	48,01	-	179,21	48%
Interne pladser	133,10	47,33	3,92	11,09	195,45	52%
Total	225,23	86,42	51,93	11,09	374,67	100%

Tabel 3: Fordeling af eksternt/internt forbrug

Tabel 3 viser, at HOP køber et stort antal pladser i botilbud uden for HOP's egne tilbud: 48% af de pladser, som anvendes til borgere fra Herning Kommune købes uden for HOP's egne tilbud.

De pladser, som HOP køber eksternt, har en højere pris end de interne pladser. Det skyldes til dels, at eksterne pladser købes til de mest komplekse borgerforløb. Det betyder, at ovenstående eksternt/internt fordeling af pladsforbruget svarer til følgende eksternt/internt fordeling af udgifterne til pladserne i 2020:

- Eksternt køb: 201.803.000 kr. = 58%.
- Internt køb: 146.368.000 kr. = 42%

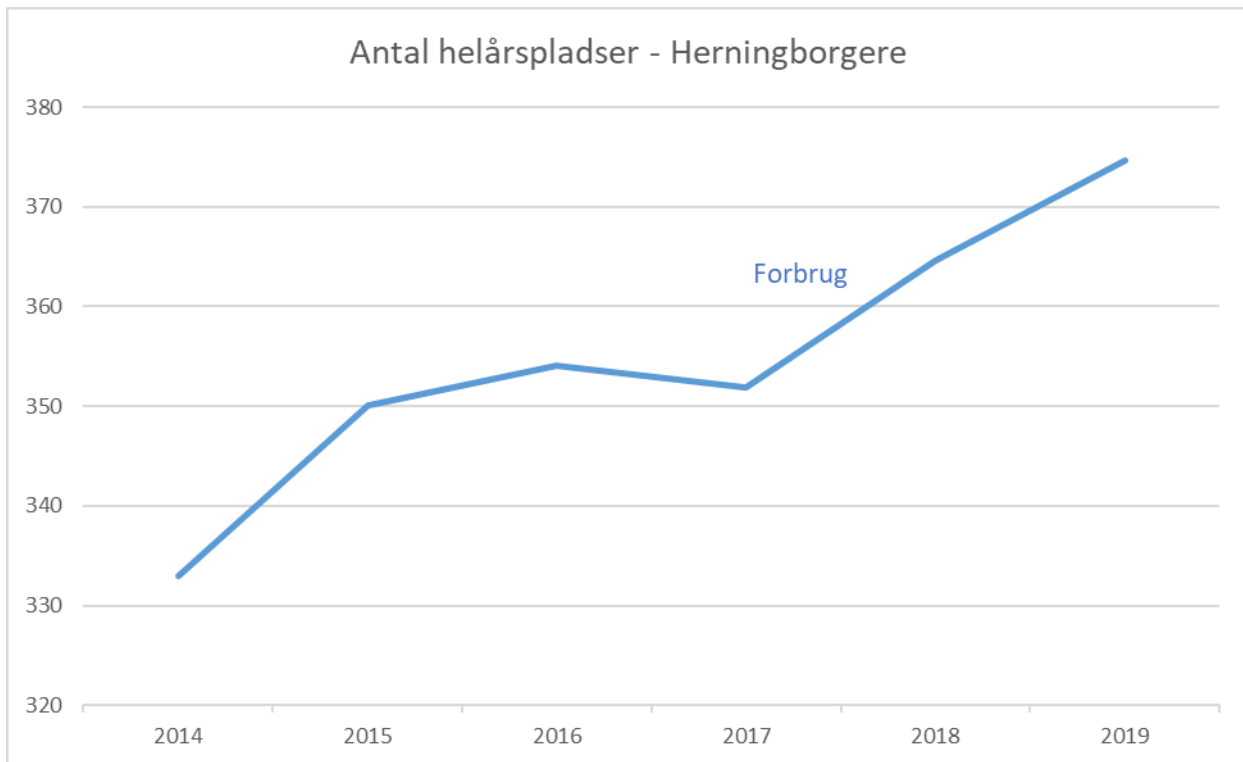
I budgetmålene for HOP og i HOP's udviklingskatalog fremgår en målsætning om, at udvikle flere tilbud til egne borgere inden for kommunens egen drift således, at udgifterne til internt køb af kommunens egne tilbud ændres fra 43% i 2019 til 51% i 2024. Det svarer til, at en andel af det eksterne køb på 29 mio. kr. erstattes af interne pladser.

Byrådets tidligere beslutning om at anmode om overtagelse det regionale dag- og døgntilbud Nørholm (se afsnittet om Særligt dyre enkeltsager) blev blandt andet truffet med henblik på at øge kapaciteten i HOP og øge selvforsyningsgraden i HOP med de 13 pladser, som på daværende tidspunkt blev beboet af Herningborgere. Med beslutningen om at fratage anmodningen om overtagelsen af Nørholm, er der fortsat en uløst styringsudfordring i forhold til Herning Kommunes egen tilbudsvifte og udbuddet af boliger til målgruppen i HOP.

Forbrug af botilbud og bofællesskaber 2014-2019

Forbruget af interne og eksterne botilbud og bofællesskaber er i perioden 2014-2019 steget fra 333 til 375 helårspladser. Det er en samlet stigning på 42 helårspladser, og en gennemsnitlig årlig stigning på 7 helårspladser.

Figur 2 nedenfor illustrerer udviklingen i det samlede forbrug af interne og eksterne pladser i årene 2014-2019 for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108).



Figur 2: Samlet forbrug, interne og eksterne pladser for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108)

Ledig kapacitet

Forbruget i de interne tilbud kan selvsagt ikke overstige tilbuddenes kapacitet. Forbruget vil dog variere, som følge af:

- Periodisk ledig kapacitet i forbindelse med fx ind- og udflytning
- Borgernes behov for og præferencer ift. konkrete tilbud
- HOP's satsning på "strategisk tomgang", som betyder, at der bevidst fastholdes ledig kapacitet i interne tilbud med henblik på at have ledige pladser til tilgang af borgere, som ellers skulle tilbydes en plads i et eksterne tilbud.

Pr. 18.6.2020 var der i alt 20 ledige pladser på tværs af HOP, fordelt på følgende målgrupper

- 9 ledige pladser til borgere med udviklingshæmning, heraf seks midlertidige boliger
- 1 ledig plads til borgere med autismespektrumforstyrrelser
- 9 ledige pladser til borgere med psykiske lidelser, heraf tre midlertidige boliger og seks fleksible boliger.

Ud af de 20 ledige pladser er der kun fire ledige pladser i almene/længerevarende boliger, heraf to på Rosenholm, som netop er udvidet, og hvor indflytning er i gang.

De 20 ledige pladser er et øjebliksbillede, men på trods af det, er det en ny situation for HOP, at der er så forholdsvis mange ledige pladser. At der er ledig kapacitet, er dog ikke ensbetydende med, at der er den rigtige kapacitet til rådighed i forhold til at matche borgernes behov hvad angår boligernes type og målgruppe, eller i forhold til at matche den ønskede strategiske og økonomiske udvikling i HOP.

Aktuel retning for udvikling af boligkapaciteten i HOP

Som tidligere nævnt indeholder HOP's udviklingskatalog fire spor, som sætter retningen for den fremtidige udvikling af hele handicap- og psykiatriområdet:

1. Flere tilbud i Herning Kommune til Herningborgere
2. Etablering af nye og alternative løsninger
3. Visitationen – nye tilgange
4. Tidligere kendskab til borgerne og livsfaser.

Med godkendelsen af udviklingskataloget blev der truffet en række overordnede beslutninger vedrørende udviklingen af boligkapaciteten i HOP. De beslutninger skal afspejles i kapacitetsplanens anbefalinger om udvikling af HOP's fremtidige kapacitet:

- **Selvforsyning:** Herning Kommune skal have de rette og de nødvendige tilbud til herningborgere. Der skal udvikles flere tilbud til egne borgere inden for kommunens egen drift.
- **Strategisk tomgang:** For at udnytte pladserne i Herning Kommune bedst vil der i perioder være ubenyttede pladser, som afventer en herningborgers mulighed for at flytte ind.
- **Tilbudsviften:** Den eksisterende tilbudsvifte udbygges og nuanceres, så man i endnu højere grad kan imødekomme borgernes individuelle behov i Herning Kommune, herunder optimering af de fysiske rammer på eksisterende tilbud i Herning Kommune, så der fx kan etableres flere pladser på eksisterende matrikler.
- **Opfølgning:** Mere målrettet opfølgning i interne tilbud, så de eksisterende tilbud benyttes så optimalt som muligt. Tættere opfølgning på borgere i eksterne midlertidige tilbud (SEL §107), med fokus på tilbuddets midlertidighed og dermed på HOP's forbrug af ekstern kapacitet.
- **Overgange:** Styrket samarbejde med Børn og Unge, for at HOP kan have de rette boligtilbud klar til de unge, som overgår fra Børn og Unge til HOP. Styrket samarbejde med Sundhed og Ældre om borgere fra HOP, som kan have gavn af at få en tilbud i ældreområdet.

Scenarier for udviklingen i kapacitetsbehovet vedr. boliger i HOP

I det følgende præsenteres 2 scenarier for udviklingen i kapacitetsbehovet vedrørende boliger på handicap- og psykiatriområdet. De to scenarier for udviklingen af kapacitetsbehovet er skabt med afsæt i:

- Befolkningsprognose for Herning Kommune
- Udvikling i kapacitetsbehovet 2014-2019

Opgørelserne over pladsforbruget i 2014-2019 er udgangspunkt for fremskrivningerne af kapacitetsbehovet i scenarierne i det følgende. I Scenarie 1 tages udgangspunkt i forbruget i 2019, i scenarie 2 tages udgangspunkt i forbruget over hele perioden.

Scenarie 1: Befolkningsprognose i Herning Kommune

Herning Kommunes seneste prognose for befolkningsudviklingen viser, at folketallet forventes at stige fra 88.733 personer pr. 1. januar 2018 til 96.433 personer pr. 1. januar 2032. Dette svarer til en stigning i folketallet på 7.700 eller 8,68 % over 14 år, eller gennemsnitligt 0,62 % årligt.

Overført til antallet af forbrugte helårspladser¹ i både interne og eksterne tilbud, og fordelt på de fire tilbudstyper (paragraffer), som blev præsenteret ovenfor, vil befolkningstilvæksten medføre følgende stigning i behovet for boliger til borgere med støtte fra HOP i både interne og eksterne tilbud:

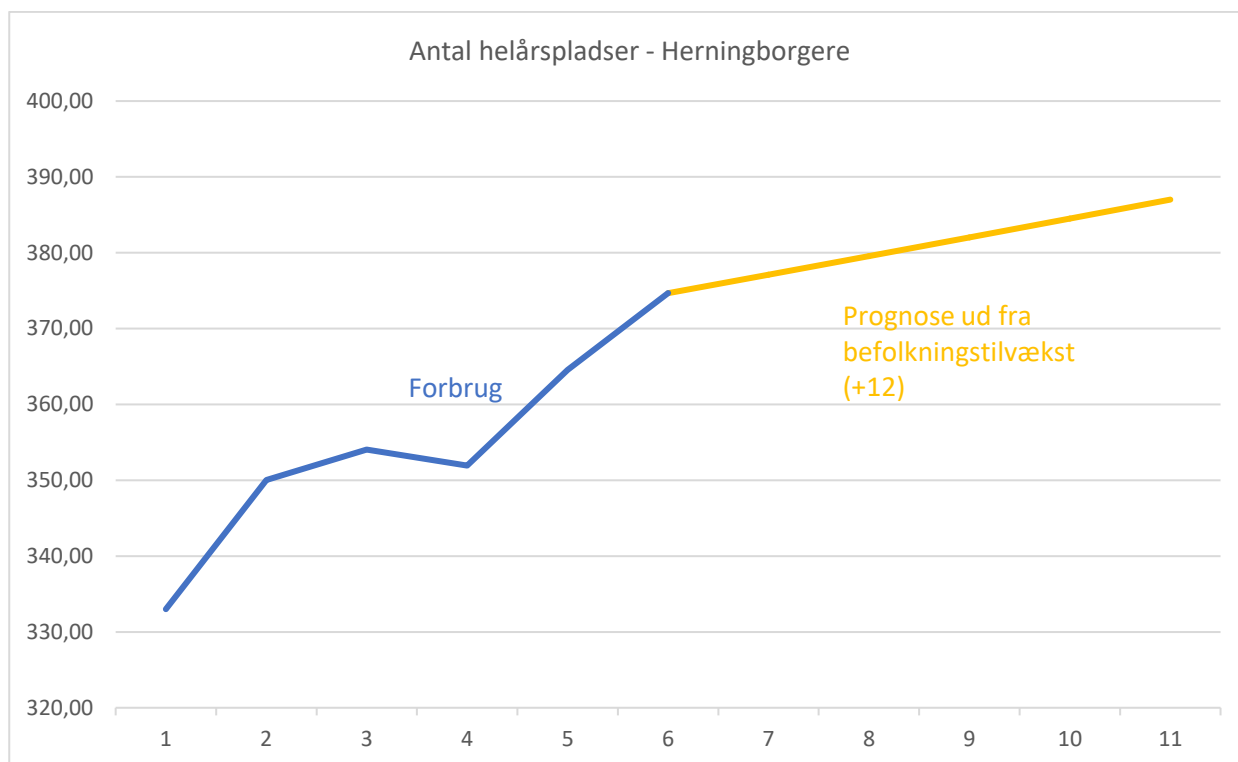
Boligtper	Antal helårspladser, (intern + eksternt) 2019 (afrundet)	Stigning, 2019-2024	Fremskrevet behov, (intern + eksternt) 2024 (afrundet)
ABL § 105, Almenboliger	226	7	233
SEL § 108, Længerevarende botilbud	52	2	54
SEL § 107, Midlertidigt botilbud	86	3	89
SEL § 84 Afløsning, aflastning	11	0	11
Alle boligtyper	375	12	387

Tabel 4: Fremskrivning af kapacitetsbehov på baggrund af befolkningsprognose

Det giver en samlet stigning i forbruget fra 375 helårspladser i 2019 til 387 helårspladser i 2024, og dermed et behov for i alt 12 nye helårspladser i 2024.

Figur 3 nedenfor illustrerer den faktiske udvikling i antal forbrugte helårspladser i HOP 2014-2019 (interne og eksterne tilbud), samt fremskrivning til 2024 på baggrund af forbruget i 2019 og Herning Kommunes befolkningsprognose. Figuren viser den samlede fremskrivning for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108).

¹ En helårsplads svarer til som udgangspunkt til, at én borger bor i én bolig i ét år. Tilsvarende kan en helårsplads svare til, at to borgere bor i én bolig i ½ år.



Figur 3: Fremskrivning af samlet forbrug, interne og eksterne pladser for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108), prognose

Delkonklusion, scenarie 1: forventning om en lille stigning i kapacitetsbehovet

Fremskrivning af kapacitetsbehovet på baggrund af befolkningsprognosen forudsætter, at alle andre forhold, som påvirker behovet for boliger i HOP, forbliver stationære. Det er naturligvis ikke tilfældet, og der er en lang række tendenser og tiltag, som fremskrivningen ikke tager højde for. Fremskrivningen på baggrund af befolkningsprognosen viser dermed det øgede kapacitetsbehov, der som minimum må forventes.

Konklusionen, som kan drages alene på baggrund af befolkningsprognosen for Herning Kommune, er derfor, at befolkningsprognosen på kort sigt giver anledning til, at der samlet set må forventes at være behov for yderligere 12 helårspladser i interne og eksterne tilbud, heraf fortsat ca. halvdelen (6) i HOP's interne tilbud.

Scenarie 2: Fremskrivning af udviklingen i kapacitetsbehovet, 2014-2019

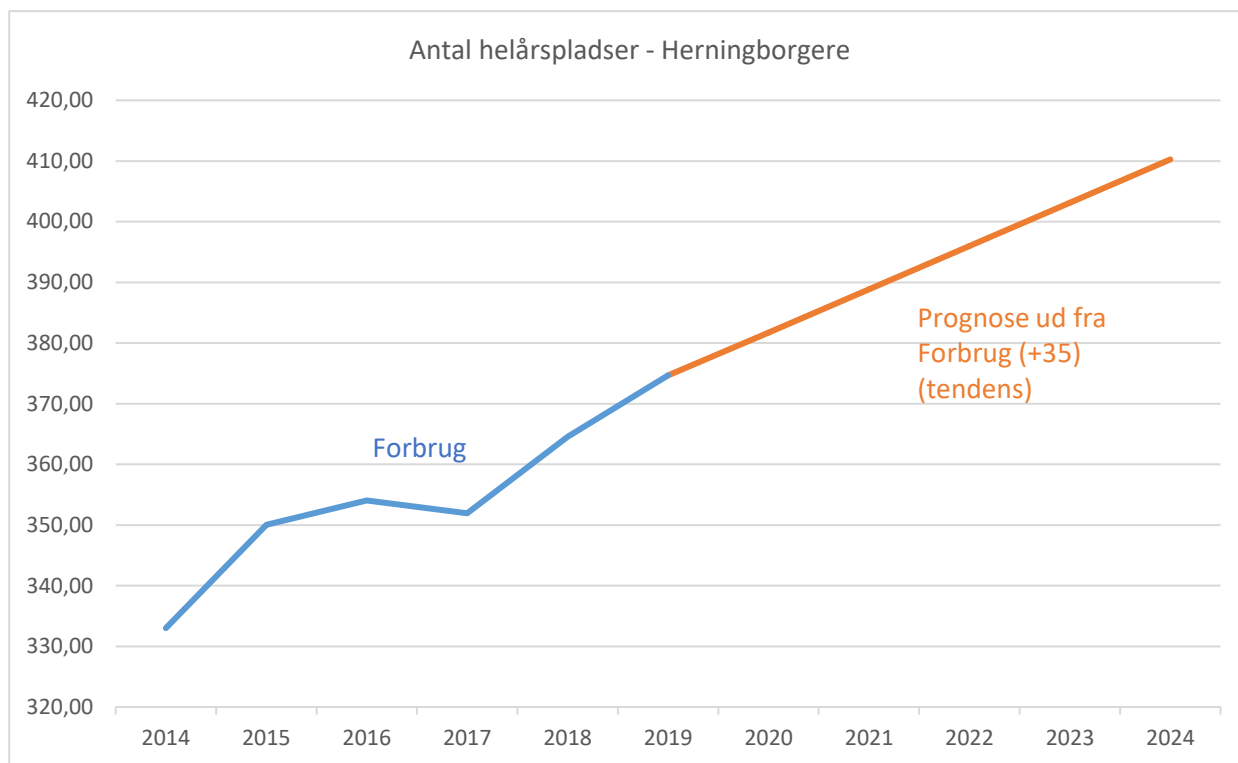
Scenarie 2 for udviklingen af det fremtidige kapacitetsbehov er en fremskrivning af tendensen i udviklingen i HOP's forbrug i perioden 2014-2019.

En fremskrivning til 2024 på baggrund af den samlede tendens for årene 2014-2019 viser et kapacitetsbehov i 2024 på 410 pladser, svarende til 7 pladser pr. år.

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fremskrevet forbrug, helårspladser alle boligtyper (intern og eksternt),	375	382	389	394	403	410

Tabel 5: Fremskrivning af kapacitetsbehov på baggrund af tendens i forbrug 2014-2019

Figur 4 nedenfor illustrerer den faktiske udvikling i antal forbrugte helårspladser i HOP 2014-2019 (interne og eksterne tilbud), samt fremskrivning til 2024 på baggrund af den samlede tendens for årene 2014-2019. Figuren viser den samlede fremskrivning for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108).



Figur 4: Fremskrivning af samlet forbrug, interne og eksterne pladser for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108), tendens

Delkonklusion, scenarie 2: forventning om stigning i kapacitetsbehovet

Fremskrivningerne i scenarie 2 er lavet på baggrund af udvikling i antal forbrugte helårspladser i HOP 2014-2019. Scenarie 2 viser således videreudviklingen af de igangværende tendenser i HOP.

Scenarie 2 viser en gennemsnitlig årlig stigning på ca. 7 helårspladser. Det betyder, at forbruget af 375 helårspladser i 2019 fremskrives til 410 helårspladser i 2024. Det indikerer et behov for yderligere 35 interne og eksterne helårspladser på tværs af HOP i 2024.

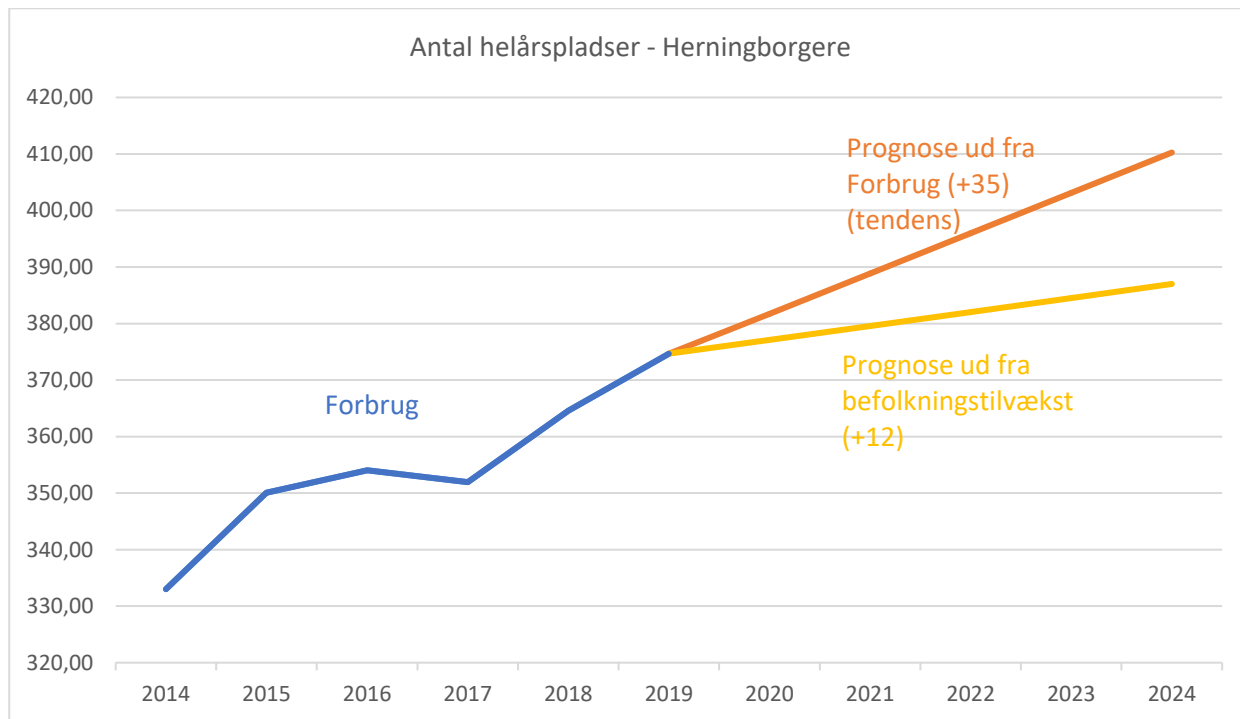
Konklusion på scenarier for udviklingen i kapacitetsbehovet

I Scenarie 1 fremskrives forbruget i 2019 frem til 2024 med afsæt i Herning Kommunes befolkningsprognose. Den metode indikerer, at der frem mod 2024 vil være behov for en samlet kapacitetsøgning svarende til 12 helårspladser.

I scenarie 2 fremskrives udviklingen i forbruget i 2014-2019 frem til 2024. Den metode indikerer, at der frem mod 2024 vil være behov for en samlet kapacitetsøgning svarende til 35 helårspladser.

Begge scenarier indikerer således en behov for at øge HOP's boligkapacitet i de kommende år, som illustreret i figuren herunder, som det samlede interne og eksterne forbrug på alle fire bolig-paragraffer og fremskrivningen i de to scenarier.

Figur 5 nedenfor illustrerer forskellen på de to scenarier, og viser tydeligt, at HOP's hidtidige kapacitetstilvækst har været højere end den tilvækst, som kan forventes alene på baggrund af befolkningstilvæksten.



Figur 5: Fremskrivning af samlet forbrug, interne og eksterne pladser for alle fire paragraffer (ABL §105, SEL §§ 84, 107-108), prognose og tendens.

Ingen af de to ovenstående scenarier giver eksakt viden om det fremtidige kapacitetsbehov. Derfor præsenteres i det følgende en række forhold, som forventes at påvirke kapacitetsbehovet, og som sammen med de to scenarier skal give en mere kvalificeret pejling på den forventede udvikling og et fremtidigt behov for boliger på handicap- og psykiatriområdet.

Forhold som påvirker kapacitetsbehovet

Som tidligere nævnt, fremgår det af HOP's udviklingskatalog, at kapacitetsplanen skal bidrage til at udvikle flere og mere fleksible tilbud til kommunens borgere indenfor kommunens egen drift. I beskrivelsen af de forhold, som påvirker kapacitetsbehovet i HOP, indgår det derfor som en grundlæggende forudsætning, at der fremover skal ske en øget anvendelse af kommunens egne tilbud. Baggrunden herfor er dels, at interne tilbud erfaringsmæssigt er 15% billigere end eksterne tilbud, dels at brug af interne tilbud giver bedre mulighed for økonomisk styring. Dertil kommer, at brugen af kommunens interne tilbud vil understøtte videreudviklingen af den eksisterende faglighed og en mere fleksibel og robust tilbudstrappe, som understøtter borgernes forskellige behov igennem livet. Sidst – men ikke mindst - skal brugen af tilbud i Herning Kommune give de borgere, som bor i botilbud, mulighed for at bevare nærheden til familie og venner.

I det følgende præsenteres fire forhold, som relaterer sig til HOP's udviklingskatalog, og som forventes at påvirke det fremtidige kapacitetsbehov i HOP i særlig grad:

- Tilgang til HOP
- Afgang fra HOP
- Særligt dyre enkeltsager
- Brug af midlertidige botilbud udenfor Herning Kommune

Tilgang til HOP

Viden om forventet tilgang til HOP er afgørende for muligheden for både kapacitetstilpasning og økonomisk styring på området. I 2019 havde HOP en samlet tilgang på 35 helårspersoner i botilbud og botilbudslignende boliger.

På nationalt plan forventes en stigning i antallet af borgere med behov for støtte fra det specialiserede socialområde. Det sker for eksempel på baggrund af en markant stigning i antallet af personer med en autismediagnose både blandt børn, unge og voksne. Fra 2010 til 2017 er der sket en fordobling af antallet 15-årige unge, der har fået stillet diagnosen. Fra 2007 til 2016 er der sket en femdobling af antallet 18-24-årige med en autismediagnose².

Tal fra KL viser, at på landsplan er antallet af beboere på botilbud (SEL §107-108 og ABL §105) steget fra knap 19.000 i 2010 til 24.000 i 2015, svarende til en stigning på 29 pct.³

Andre tal, som stammer fra KL's partnerskabsprojekt, viser, at antallet af personer med en psykiatrisk diagnose er steget kraftigt de senere år, hvilket medfører, at flere søger om hjælp i socialpsykiatrien. Tallene viser, at antallet af modtagere af botilbud og bostøtte, der samtidig har min. én psykiatrisk diagnose, er steget med ca. 4.000 fra 2015 til 2018.⁴ Den største stigning ses dog formentlig i bostøtten.

Tallene siger ikke noget præcist om, hvor mange, der fremover vil få behov for støtte, herunder en bolig, fra det specialiserede socialområde, men tallene er en kraftig indikation på, at i de kommende år fortsat vil ses en øget tilgang til tilbuddene i HOP.

I år 2014-2019 er årgang 1996-2001 fyldt 18 år. Tilgangen til HOP fra de årgange ses i figur 6 nedenfor.

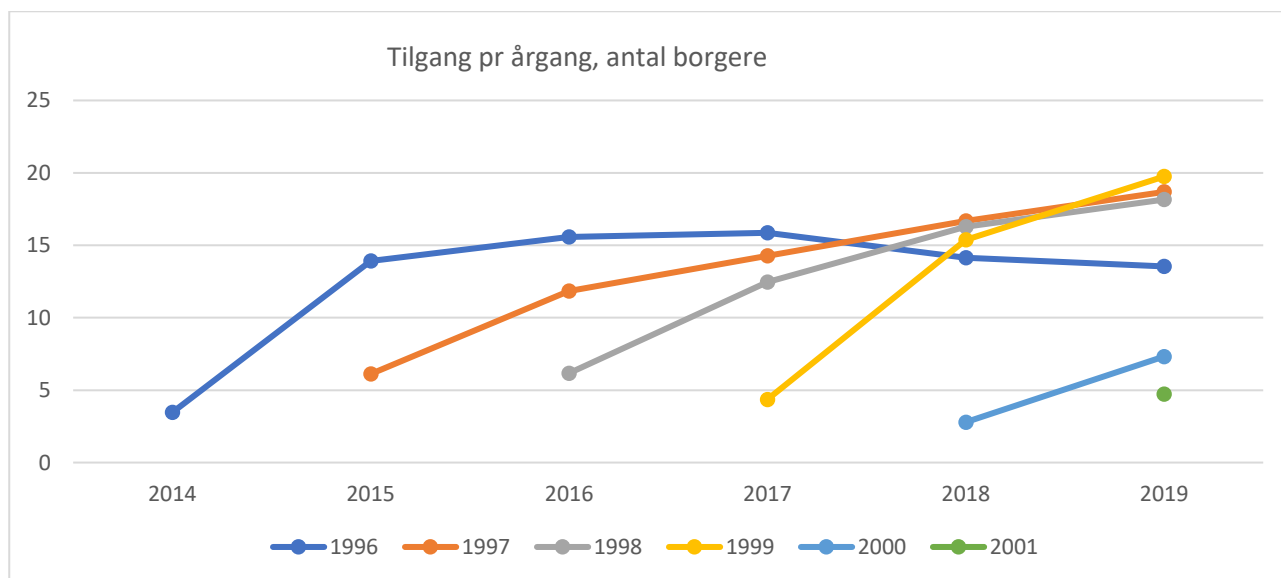
² PsykinfoMidt: "Information om autisme hos børn og unge. Diagnosen, indsatser og livskvalitet" (2015)

³ KL: "Fælles om fremtidens socialpolitik" (2017)

⁴ KL: "Kend din kommune" (2020)

Figuren viser:

- At størstedelen af de unge, som skal have et botilbud i HOP, ikke alle tilgår HOP i forbindelse med, at de fylder 18 år, men at tilgangen sker i årene efter, at de fylder 18 år, efterhånden som de unge og deres pårørende bliver klar til, at den unge flytter hjemmefra.
- At der er en vis variation i tilgangen til HOP; tilgangen af årgang 1999 når allerede efter to år samme niveau som årgang 2015 og 2016, mens tilgangen af årgang 2018 både starter på et lavere niveau og stiger mindre end de foregående årgange. En del af forklaringen herpå kan være, at et antal unge i årgang 2018/2019 har ventet med at flytte hjemmefra med henblik på at flytte i de nye boliger, som bygges på Rosenholm og Mosaikken.



Figur 6: Tilgang af unge til HOP pr årgang

Variationen i både tidspunkt og antal betyder, at der ikke ses en tydelig tendens, som kan fremskrives som prognose for tilgangen.

Den forventede tilgang til området drøftes løbende med Center for Børn og Familie (CBF), som yder støtten til de unge, indtil de fylder 18 år og overgår til servicelovens voksen-paragraffer. De unge, som er kendt fra CBF og som forventes at få behov for en indsats fra HOP efter det fyldte 18 år, fremgår af HOP's 'tilgangsliste'. Visitation Handicap og Psykiatri har foretaget en vurdering af de unge, som aktuelt fremgår af tilgangslisten, på baggrund af CBF's aktuelle forventninger til de unges kommende støttebehov.

Tilgangslisten viser dermed følgende forventede tilgang til boligerne HOP i de kommende to år, dog med det forbehold, at det endnu er uafklaret, hvornår de unge ønsker af flytte hjemmefra:

- 2021: tilgang af 18 unge til tilbud for borgere med udviklingshæmning (11) og autisme (7).
- 2022: tilgang af 12 unge til tilbud for borgere med udviklingshæmning (9) og autisme (3).

De tal er fratrukket borgere, som allerede er visiteret/forventes visiteret til de nye pladser på Rosenholm og Mosaikken. Tallet er også fratrukket tre unge, som ønsker en plads på et privat tilbud.

En opsamling på "Herningmodellens" effekt i CBF viser, at færre børn/unge anbringes nu end i 2015, og der er sket en ændring i anbringelsesmønstret siden 2015:

- en mindre andel børn/unge, anbringes på institution
- en større andel børn/unge anbringes i plejefamilie

Den præcise, langsigtede effekt ift. kapacitetsbehovet i HOP er svær at forudsige på nuværende tidspunkt, men færre anbragte børn/unge kan muligvis også medføre, at færre af de unge får behov for et botilbud i HOP, når de fylder 18 år.

Det er sjældent, at tilgangslisten fra CBF indeholder unge med psykiske lidelser. Tilgangen til psykiatriområdets boliger sker oftest senere i livet. I 2019 blev 38 borgere indskrevet i psykiatriområdets botilbud. Her af var syv borgere (18%) under 20 år. 19 (50%) af borgere var under 30 år, og de resterende 19 borgere var mellem 30 og 69 år. Det gør den konkrete tilgang til psykiatriområdet mindre forudsigelig end tilgangen på handicapområdet.

Afgang fra HOP

Afgangen fra boligerne i HOP er – ligesom tilgangen – afgørende for kapacitetsbehovet. Afgangen fra boligerne i HOP sker typisk på grund af, at borgere flytter i egen bolig, flytter til en anden kommune, afgår ved døden eller flytter til en bolig under sundheds- og ældreområdet.

De tilgængelige data viser følgende afgang fra HOP (SEL § 107,108 – ABL § 105):

- 2018: afgang fra HOP – 29 helårspersoner
- 2019: afgang fra HOP – 28 helårspersoner.

De seneste år er der hvert år fire borgere fra andre kommuner, som fraflytter en bolig i HOP. De borgere er medregnet ovenfor.

Som nævnt ovenfor var der i 2019 en tilgang på 35 helårspersoner, og altså en øgning på 7 helårspersoner i 2019. Data vedrørende udviklingen i forholdet mellem tilgang og afgang er ikke tilgængelig før 2018.

Med Udviklingskataloget for HOP blev det besluttet, at der fremover skal skabes et øget samarbejde om borgere fra HOP, som kan have gavn af at få et tilbud på ældreområdet. Der er i den forbindelse tale om borgere, hvis livssituation ændrer sig til, at de i overvejende grad har behov for pleje- og omsorgstilbud.

I 2019 flyttede tre borgere fra et tilbud i HOP til et plejecenter på ældreområdet. I udviklingskataloget forventes, at yderligere 12 borgere fra HOP kan få de rette tilbud på ældreområdet frem til 2024.

Den beslutning har dels til formål at sikre borgerne den rette støtte og omsorg i deres sidste livsfase, dels at bidrage til at skabe øget kapacitet i HOP til at imødekomme dele af den forventede tilgang til området eller øge andelen af herningborgere, som kan få et botilbud i Herning Kommune.

Særligt dyre enkeltsager

Tendensen for de seneste år viser, at der har været et stigende antal særligt dyre enkeltsager på Handicap- og Psykiatriområdet, fra 9 særligt dyre enkeltsager i 2013 til 25 i 2020 indtil videre. Tabel 6 viser udviklingen for perioden 2013 - 2020 i sager, som koster mere end 1,5 mio. kr. netto om året, dvs. med fradrag af statsrefusion:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal	9	16	17	18	18	22	23	25

Tabel 6: Antal særligt dyre enkeltsager 2013-2020

Samtidig med stigningen i antallet af særligt dyre enkeltsager, er der i samme periode sket en stigning i udgifterne til disse. Gennemsnitsudgiften pr. sag var i 2013 1,87 mio. kr. og er i 2020 stedet til 2,01 mio. kr.

En analyse af Handicap og Psykiatri's dyre enkeltsager i 2017 viste, at 73% af borgerne var i et eksternt tilbud. Hovedparten placerede sig inden for handicapområdet - udviklingshæmning samt autismspektrumforstyrrelser. Der kan være tale om borgere med en udadreagerende adfærd, hvor der er risiko for der kan opstå skade mod omgivelserne, eller at de er selvskadende. Dette medfører, at der af sikkerhedsmæssige hensyn er brug for massiv personalestøtte omkring den enkelte. Der kan også være tale om borgere med et så lavt funktionsniveau, at den enkelte har behov for kontinuerlig massiv personalestøtte for at kunne fungere i hverdagen.

At 73% af borgere med særligt dyre foranstaltninger er placeret i eksternt tilbud er en konsekvens af, at HOP ikke har tilbud med kompetence til at yde støtte til de målgrupper, som kræver en helt særligt omfattende indsats. Det fremgår tydeligt af tilbudstrapperne i bilag 1, at der ikke er tilbud på trappernes øverste trin.

Ultimo 2019 rettede Herning Kommune henvendelse til Region Midtjylland med henblik på overtagelse af det regionale tilbud Nørholm. Hovedmålgruppen på Nørholm er mænd og kvinder i alderen 18-60 år med udviklingshæmning af varierende grad og problemskabende adfærd. Kendetegnende for målgruppen er, at der er stor kompleksitet i deres liv. Kommunen frafaldt dog anmodningen om overtagelse af Nørholm, af hensyn til Regionens bekymringer omkring tab af faglig specialekspertise og forringelse af mulighederne for at løse fagligt krævende opgaver.

Social- og Sundhedsudvalget gjorde dog opmærksom på, at der med ovenstående beslutning var en uløst styringsudfordring i forhold til Herning Kommunes egen tilbudsvifte og udbuddet af boliger til målgruppen.

Brug af midlertidige pladser udenfor Herning Kommune

Med afsæt i HOP's udviklingskatalog er der i 2020 etableret en ny stilling i Visitation Handicap og Psykiatri med bl.a. det formål at skabe tættere opfølgning på køb af pladser i botilbud uden for Herning Kommune, og med et særligt fokus på borgere, som modtager midlertidige tilbud (SEL § 107).

HOP købte i 2019 39 helårspladser i midlertidige botilbud uden for Herning Kommune. At pladserne er midlertidige indebærer, at det på et tidspunkt skal vurderes, hvilken støtte borgerne vil få behov for efterfølgende. Der er ingen faste regner for, hvor længe et ophold i et midlertidigt tilbud kan vare, og der er derfor ingen fast indikator for, hvornår borgerne i de 39 pladser evt. skal have et andet tilbud.

Det anslås, at ca. halvdelen af borgerne i de eksterne pladser efterfølgende vil have behov for bostøtte. Det betyder, at resten af pladserne må forventes at skulle efterfølges af et andet botilbud eller bofællesskab. Frem mod 2024 anslås det derfor at skabe et behov for op til fem pladser årligt i HOP's interne botilbud, når borgerne frem over fortrinsvis skal tilbydes en plads i et Herning-tilbud.

Trods strategien om flere tilbud i Herning Kommune til herningborgere, er det dog ikke realistisk, at alle midlertidige ophold frem over kan tilbydes i HOP's interne tilbud. Det anslås, at der frem over fortsat vil være et løbende behov for 5-10 pladser i eksterne midlertidige botilbud.

Ud over borgere i midlertidige pladser, som på sigt skal tilbydes en plads i et internt botilbud, er der aktuelt kendskab til fem borgere i eksterne længerevarende botilbud, som på sigt selv ønsker at flytte til et botilbud i Herning Kommune, når der opstår en ledig plads.

Konklusion

For at forudsige det fremtidige behov for boliger i HOP er kapacitetsbehovet blevet fremskrevet med afsæt i hhv. Herning Kommunes befolkningsprognose og tendensen i udviklingen i HOP's forbrug i perioden 2014-2019:

- Fremskrivningen som er foretaget med afsæt i befolkningsprognosen, viser et behov for yderligere 12 helårspladser i 2024, heraf ca. seks internt i Herning Kommune
- Fremskrivningen som er foretaget med afsæt i 2014-2019-tendensen viser et behov for yderligere 35 helårspladser i 2014, heraf ca. 18 i Herning Kommune.

Begge fremskrivninger er forbundet med nogen usikkerhed. Dertil kommer, at en række andre forhold, som relaterer sig til HOP's udviklingskatalog, forventes at påvirke kapacitetsbehovet. Det gælder især disse fire forhold:

- *Tilgang til HOP:*
Forholdet mellem tilgang til og afgang fra HOP har afgørende betydning for det fremtidige kapacitetsbehov. I 2019 havde HOP's boliger en tilgang på 35 og afgang på 28 helårspersoner, og dermed en stigning i kapacitetsbehovet på 7 helårspersoner.

Den forventede tilgang af unge nyvisiterede til boligerne i HOP i 2021-2022, viser ikke en tydelig tendens, som kan fremskrives som en prognose for tilgangen.

- *Afgang fra HOP*
Tiltag i HOP's udviklingskatalog om øget samarbejde med ældreområdet med henblik på at tilbyde pladser på ældreområdet til borgere som i overvejende grad har behov for pleje- og omsorgstilbud, forventes at skabe øget afgang fra HOP. Det vil skabe ledig kapacitet i HOP's boligkapacitet.
- *Særligt dyre enkeltsager*
Opgørelsen over de seneste syv års særligt dyre enkeltsager viser et stigende antal, og der er ingen tegn på, at tendensen vil vende. HOP har ikke selv tilbud målrettet disse målgrupper, og 73% af borgerne med særligt dyre foranstaltninger er placeret i tilbud uden for HOP.
- *Brug af midlertidige botilbud udenfor Herning Kommune*
Af de aktuelle 39 borgere i eksterne midlertidige botilbud forventes ca. halvdelen at få behov for et botilbud i Herning i fremtiden. Det forventes at give behov for op mod fem pladser årligt i de interne botilbud/bofællesskaber frem mod 2024.

Det vurderes, at disse forhold, sammen med udmøntning af tiltagene i HOP's udviklingskatalog samt fremskrivning af kapacitetsbehovet, vil have følgende påvirkning af det fremtidige kapacitetsbehov i HOP frem mod år 2024:

	+/- antal pladser
Fremskrivning, tilvækst (interne pladser)	+ 12 pladser
Udmøntning af HOP's udviklingskatalog	+ 22 pladser
Kendte udvidelser – Rosenholm, Mosaikken	- 14 pladser
Øget kapacitetsbehov 2024	+ 20 pladser

Tabel 7: Kapacitetsbehov 2024., pladser

På baggrund af de to scenarier samt fire forhold, som forventes at påvirke kapacitetsbehovet i HOP i særlig grad, kan det konkluderes:

- At der samlet set må forventes et øget kapacitetsbehov i Handicap og Psykiatri på i omegnen af 20 boliger frem mod 2024.
- At der aktuelt ikke foreligger data, som kan anvendes til at forudsige det præcise kapacitetsbehov i type, målgruppe og antal.
- At beslutninger om ny kapacitet derfor med fordel kan indeholde en høj grad af fleksibilitet, for at Handicap og Psykiatri løbende kan imødekomme varierende og uforudsigelige behov.

Anbefalinger om udvikling af Handicap og Psykiatris fremtidige kapacitet

På baggrund af 1) den retning for den fremtidige boligkapacitet, som sættes i HOP's udviklingskatalog, 2) de to scenarier for fremskrivning af kapacitetsbehovet og 3) de fire forhold, som forventes at påvirke kapacitetsbehovet i HOP i særlig grad, fremsætter forvaltningen følgende anbefalinger om udviklingen af HOP's fremtidige kapacitet:

- 1. Udvidelse af boligkapaciteten med 20 pladser**
- 2. Udvidelse af dagtilbudskapaciteten i takt med boligkapaciteten**
- 3. Oprettelse af fleksibel kapacitetspulje**

1. Udvidelse af boligkapaciteten i HOP

Det anbefales, at boligkapaciteten i HOP udvides med ca. 20 pladser.

På relativt kort sigt kan kapacitetsudvidelser fx skabes gennem nyopførelse af boliger (evt. som udvidelser af eksisterende tilbud) eller ved etablering af nye tilbud i eksisterende bygninger, ejet eller lejet af Herning Kommune.

Det anbefales, at boligerne etableres med en overvægt af kommunalt finansierede boliger, og at der i mindre omfang etableres almene boliger. Det skal sikre den fornødne fleksibilitet i HOP's fremtidige boligmasse, både i forhold til at sikre mulighed for at boligerne over tid kan anvendes til forskellige typer af botilbud og i forhold til at sikre, at boligerne kan gøres tilgængelige for de borgere og målgrupper, som til enhver tid har behov for boligerne. Tilgængelighed af byggegrunde og tilgængelighed af egnede bygninger med en hensigtsmæssig beliggenhed er afgørende for, hvilken model, som vælges i den enkelte situation.

På længere sigt kan øget kapacitet skabes, ved at pladser i HOP's tilbud, som i dag sælges til andre kommuner, anvendes til herningborgere.

Et erfaringsbaseret overslag, baseret på den seneste etablering af nye boliger på botilbuddet Rosenholm, indikerer, at udgifterne til etablering (nyopførelse) af 20 boliger på ca. 50m² plus servicearealer beløber sig til ca. 30 mio. kr.

Det skal bemærkes, at der i finansieringen af konkrete anlægsprojekter må tages højde for udsving i udgifterne til byggegrund, konjunktursvingninger, samt udbud og efterspørgsel på materialer, arbejdskraft m.v.

2. Udvidelse af dagtilbudskapaciteten i HOP

Når borgere visiteres til et botilbud, sker det ofte, at de samtidig også visiteres til et dagtilbud. Det anbefales derfor, at det i takt med udvidelsen af boligkapaciteten sikres midler til, at der kan ske den nødvendige udvidelse af kapaciteten i HOP's dagtilbud.

Det konkrete behov for eventuelt at opføre nyt dagtilbud afhænger af, hvordan boligkapaciteten udvides, og det aktuelle pres på de eksisterende dagtilbudspladser.

Et erfaringsbaseret overslag, baseret på den seneste etablering af nyt dagtilbud, Kridthuset, ved botilbuddet Rosenholm, indikerer, at udgifterne til etablering (nyopførelse) af lokaler til dagtilbud med 20 pladser, beløber sig til ca. 8. mio. kr.

3. Oprettelse af fleksibel kapacitetspulje

Den traditionelle model for at afsætte anlægsmidler i det kommunale budget, hvor der afsættes anlægsmidler til specifikke anlægsopgaver, vurderes ikke at være hensigtsmæssig i forhold til at sikre den rette kapacitet i HOP i fremtiden. Der er behov for nytænkning og en høj grad af fleksibilitet i budgettet, hvis HOP skal have mulighed for at skabe kapacitet til at løse de opgaver som ligger forude.

Det anbefales derfor, at der oprettes en ny type anlægspulje – *en fleksibel anlægspulje* – til finansiering af kapacitetsudvidelser i HOP.

Hvad er en fleksibel kapacitetspulje?

En pulje med anlægsmidler til finansiering af kapacitetsudvidelser i HOP.

I puljen afsættes et beløb, som kan anvendes fleksibelt til en række forskellige anlægsopgaver, som ikke er defineret på forhånd, men som igangsættes med afsæt de kapacitetsudfordringer, som fremgår af HOP's kapacitetsplan 2020-2024 og tiltag, som fremgår af HOP's Udviklingskatalog 2020-2024.

Frigivelse af anlægsmidler fra puljen godkendes politisk, inden de specifikke anlægsopgaver igangsættes.

Den fleksible anlægspulje skal

- sikre den fornødne fleksibilitet og fremdrift i den løbende udvidelse af boligkapaciteten i HOP
- sikre muligheden for løbende revurdering af behovet for antal, type, målgruppe og prisniveau for nye boliger.

For at sikre finansiering til kommende udvidelser af kapaciteten i HOP's boligmasse og dagtilbud, anbefales at der afsættes følgende beløb i den fleksible kapacitetspulje:

- Finansiering af boliger: 30 mio. kr.
- Finansiering af dagtilbud: 8 mio. kr.