

Tilbud

Tværgående indsats for ledige unge i Viborg Kommune

1. Projektets formål og baggrund

Viborg Kommune har bedt KL om bistand til at gennemføre en analyse, der skal afdække udfordringerne og identificere konkrete handlemuligheder i forhold til at nedbringe ungeledigheden i Viborg Kommune.

Projektet er nærmere beskrevet i det kommissorium, som Viborg kommune har udarbejdet. Projektbeskrivelsen nedenfor er KL's bud på leverance til spor 1.

2. Projektets resultater

KL bidrager til følgende resultater:

- En kvantitativ analyse som indeholder en benchmarking med sammenlignelige kommuner og en bred analyse af unges sociale, faglige og helbredsmæssige udfordringer mht. at komme i job og uddannelse.
- Et grundlag for at træffe beslutninger om den fremtidige indsats baseret på en analyse af kommunens nuværende tværgående indsats og styring i forhold til unge på offentlig forsørgelse, herunder;
 - En afdækning af de vigtigste udfordringer og gode eksempler ift. at skabe effekt, herunder udpege områder, hvor nye tiltag på sigt kan øge effekten.
 - En analyse af potentialet for hurtig gevinstrealisering i forhold til eksisterende initiativer og vinkler ift. fremtidige initiativer, der kan styrke effekten af indsatsen.

Den 24. april 2015

Sags ID: SAG-2015-02089

Dok.ID: 2004251

LOS@kl.dk

Direkte 3370 3770

Mobil 2335 8403

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

Telefon 3370 3770

www.kl.dk

Side 1/11

3. Aktiviteter og fremgangsmåde

Projektets første spor er opdelt i tre hovedområder:

- Kortlægning af den eksisterende indsats over for unge med fokus på tværgående indsatser og mulige barrierer for den tværgående indsats
- Benchmarking og analyse af de unges udfordringer i Viborg kommune
- Vurdering af effekt med baggrund i den kvalitative og kvantitative analyse og afdækning af potentialet for gevinstrealisering med udgangspunkt i de eksisterende initiativer og mulige fokusområder i fremtidige indsatser – begge med særlig fokus på tværgående initiativer

Kortlægning af den eksisterende tværgående indsats

Kortlægningen af den eksisterende tværgående indsats indeholder:

- Kvalitativ desktop analyse af eksisterende initiativer
- Kortlægning af den eksisterende tværgående indsats og samarbejdet på tværs af forvaltningerne via interviews med ledelse og medarbejdere i organisationen og centrale eksterne parter
- Beskrivelse af de unges vurdering og oplevelse af kommunen via 5 interviews med unge, som har haft et langt forløb med kommunen og 3 unge mønstrebrydere, som er kommet i uddannelse.

Kvalitativ desktopanalyse af de eksisterende initiativer

Viborg Kommune udarbejder en overordnet beskrivelse af indsatsen for unge i Viborg Kommune, som er på overførselsindkomst eller er i risiko for ikke at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse. Beskrivelsen indeholder såvel de vigtigste strategier over for unge som de grundlæggende økonomiske forudsætninger og konsekvenser for kommunen, herunder aktivitetsniveau, udgiftsniveau, målopfyldelse i forhold til nuværende succeskriterier og økonomiske konsekvenser af evt. manglende målopfyldelse på området.

Beskrivelsen indeholder også en vurdering af omfanget af unge under 30 år på offentlig forsørgelse, der ikke vurderes at have mulighed for at gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse eller opnå beskæftigelse på ordinære vilkår.

Viborg Kommune fremsender derudover allerede foreliggende mere detaljerede beskrivelser af de eksisterende tilbud/indsatser i kommunen for unge mellem 13 og 30 år, som er på overførselsindkomst eller er i risiko for ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse.

Materialet skal give KL et grundlag for at vurdere indsatsernes formål, indhold, effekter, mv., herunder vil KL vurdere, hvordan de enkelte indsatser indgår i kommunens samlede tværgående indsats. Materialet indgår i KL's samlede vurdering af Viborg Kommunes muligheder for at skabe effekt, realisere gevinster og identificere fremtidige fokusområder.

Kortlægning af det eksisterende samarbejde

KL gennemfører otte interviews med ledere og medarbejdere. Formålet med interviewene er at kortlægge det eksisterende samarbejde om de unge på tværs af forvaltningerne, identificere barrierer og mulige initiativer til at optimere det tværgående samarbejde. KL inddrager i arbejdet viden om andre kommuners tværgående ungeindsatser.

Viborg kommune udpeger og indkalder relevante personer til gruppeinterviews. Det aftales nærmere med Viborg Kommune, hvilke interviews der gennemføres, men som udgangspunkt foreslår KL følgende kvalitative interviews af 1-1½ times varighed:

- Et fælles interview med direktørerne for Børn og Unge samt Job og Velfærd
- Et interview med chefer og ledere med ansvar for ungeindsatsen på beskæftigelsesområdet, inkl. leder af UU
- Et interview med medarbejdere i jobcentret, der arbejder med unge
- Et interview med medarbejdere, der arbejder med unge i kommunens egne beskæftigelsesrettede tilbud
- Et interview med medarbejdere fra UU
- Et interview med chefer og ledere på social, sundhed- og psykiatriområderne
- Et interview med chefer og ledere på familieområdet (evt. inkl. skoleområdet og PPR).

Med eksterne samarbejdspartnere gennemføres som udgangspunkt:

- Et interview med ledere på 2-3 udvalgte uddannelsesinstitutioner, der aftager mange unge, der er i risiko for at falde fra uddannelse.

Hvis KL på baggrund af interviewene finder behov for det, gennemføres yderligere interviews med medarbejdere fra andre områder end beskæftigelsesområdet.

KL udarbejder forud for interviewene en interviewguide. Deltagerne modtager en oversigt over interviewets hovedtemaer før interviewet. De enkelte interview vil have fokus på deltagernes vurdering af de eksisterende strate-

gier og initiativer for målgrupperne, herunder om initiativerne er målrettet de aktuelle udfordringer, og om de skaber den ønskede forandring i forhold til at styrke unges tilknytning til arbejdsmarkedet på kort og længere sigt. Endelig vil der være fokus på samarbejdet mellem områderne om opgaveløsningen, herunder om potentialet for en effektiv helhedsorienteret indsats er indfriet.

Materialet fra interviews afrapporteres ikke selvstændigt, men indgår i den samlede kortlægning. Noter og øvrigt materiale fra interviews er KL's interne arbejds papirer.

De unges vurdering og oplevelse af kommunen

KL afdækker de unges vurdering og oplevelse af kommunens indsats via 5 interviews med unge, som har haft et langt forløb med kommunen og 3 unge mønsterbrydere, som er kommet i uddannelse. Interviewene er af en varighed på 45-60 min. og gennemføres individuelt.

Interviewene med unge, der har haft et langt forløb med kommunen, skal afdække den unges oplevelse af det samlede forløb (brugerrejse), herunder overgangene (f.eks. udslusning fra grundskole, evt. indslusning og fastholdelse i ungdomsuddannelse, overgang fra "Børn og Unge" til "Job og Velfærd").

I interviewene med de unge anvendes "brugerrejsen", der er en antropologisk metode, hvor de unge skridt for skridt beskriver deres "rejse" med kommunen. Vigtige begivenheder uddybes ved at spørge ind til, hvad de unge oplever som positivt eller negativt. Metoden giver et meget nuanceret og systematisk indblik i den konkrete oplevede proces set fra brugerens synspunkt.

Fokus i interviews med unge mønsterbrydere er at afdække hvilke faktorer og begivenheder, der skabte forandringen. Her anvendes brugerrejsen også i interviewene.

Afrapporteringen vil tage udgangspunkt i at tydeliggøre barrierer for effekt og potentialer for gevinstrealisering.

Viborg kommune organiserer det praktiske i forbindelse med interviewene, herunder aftaler med de unge. Heri indgår overvejelser af sandsynligheden for, at de unge møder op, og hvad der kan øge fremmødet. Møderne med de unge skal helst finde sted på "neutral grund" udenfor Rådhuset, og Viborg Kommune skal orientere de unge om, at interviewene vil blive optaget

med diktafon. Optagelsen anvendes udelukkende som støtte til hukommelsen og i forhold til at sikre nærvær under interviewene.

Forud for interviewene leverer Viborg Kommune en kort beskrivelse af sagsforløbet og tilbud.

Benchmarking og analyse af de unges udfordringer i Viborg

KL gennemfører en registerbaseret analyse, der går tæt på de unge, der er på offentlig forsørgelse i Viborg Kommune, og som beskriver deres kendetegn, udfordringer, deres bevægelsesmønstre samt jobcenterets indsats for at sikre de unges uddannelse og job. Med afsæt heri kan tegnes et nuanceret billede af de indsatsmæssige behov og de jobmæssige perspektiver for jobcenterets unge i Viborg Kommune. Der vil blive lagt særligt vægt på at belyse gruppen af unge kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere.

Analysen vil basere sig på flere forskellige datakilder, herunder udtræk fra STAR's forløbsregister DREAM og en række særkørsler fra Danmarks Statistiks forskningsmiljø, hvor oplysninger om eksempelvis karakterer, sociale forhold, job og uddannelse kan kobles på individniveau.

KL foreslår, at der i analysen bl.a. gives svar på følgende:

Benchmarking og analyse af de unges udfordringer i Viborg

- Hvordan er de overordnede resultater ift. at sikre de unge i Viborg uddannelse og job?
 - Herunder betydningen af flyttmønstrene til og fra Viborg.
- Hvilken udvikling er der i antallet af offentligt forsørgede unge i Viborg?
 - Herunder udfordringernes omfang, hvilke ydelser de unge modtager samt benchmark ift. sammenligningskommuner.
- Hvor bor de offentligt forsørgede unge i Viborg Kommune?
 - Herunder i hvilken grad nogle byer og områder i kommunen er mere udfordrede af ungeledighed end andre?
- Hvad kendetegner jobcenterets unge i Viborg Kommune?
 - Herunder de unges køn, alder, herkomst og familiesituation samt benchmark ift. sammenligningskommuner.
- Hvad kendetegner de unges grundskoleforløb i Viborg Kommune?
 - Herunder de unges resultater i grundskolen (afgangsprøve), resultaternes påvirkning af deres aktuelle forsørgelsessituation, hvilke skoler der afgiver mange offentligt forsørgede

samt benchmark ift. sammenligningskommuner.

- Hvad kendetegner de offentligt forsørgede unges uddannelsesforløb efter grundskolen?
 - Herunder hvilke uddannelser de unge påbegynder, hvilke institutioner de starter på, antallet af uddannelser de unge frafalder, og hvor hurtigt de offentligt forsørgede starter uddannelse samt benchmark ift. sammenligningskommuner.
- Hvordan er de offentligt forsørgede unges sundhedstilstand i Viborg?
 - Herunder antallet af kontakter i det primære sundhedsvæsen, andelen med samt skøn over andelen med medicinforbrug* rettet mod psykiske udfordringer (fokus på antipsykotisk og antidepressive præparater), samt andelen med psykiatrisk hospitalsindlæggelse.
- Hvordan går det de unge modtagere af offentlig forsørgelse i Viborg?
 - Herunder de unge hhv.parate/ikke-parate kontanthjælpsmodtagere primo 2013 og deres forsørgelsessituation før og efter dette tidspunkt, varigheden på offentlig forsørgelse samt benchmark ift. sammenligningskommuner.
- Hvilken (beskæftigelses)indsats modtager de offentligt forsørgede unge i Viborg, og hvad er resultaterne?
 - Herunder aktiveringsprofiler for forskellige grupper af unge, redskabsvalget til de unge, afgangsraterne blandt de unge, varigheden af passive perioder, brugen af sanktioner samt benchmark ift. sammenligningskommuner

* KL har adgang til opgørelser over medicinforbrug rettet mod psykiske udfordringer til hele populationen af ikke-parate i kontanthjælpsgruppen (uddannelseshjælp og kontanthjælp) i Viborg – disse vil i sammenhæng med aldersfordelte data på landsplan blive anvendt til at estimere forbruget blandt de unge under 30 år. KL har tilsvarende adgang til opgørelser over behandlinger på psykiatriske hospitaler blandt hele gruppen af ikke-parate i Viborg – disse kan dog umiddelbart ikke aldersfordeles.

Der tages et generelt forbehold for, at KL har adgang til data i Danmarks Statistiks forskningsmiljø. Det gælder særligt en større opdatering af KL's data i forskningsmiljøet, som aktuelt pågår. Enkelte af ovenstående opgørelser betinger en færdiggørelse af denne opdatering.

Udfordringer ift. at skabe effekt og potentialet for gevinstrealisering

Udfordringer mht. at skabe effekt

KL afdækker med baggrund i den kvalitative og kvantitative analyse udfordringerne og de gode eksempler i forhold til at skabe effekt med baggrund i de nuværende initiativer. Afdækningen peger også på tiltag, som kan øge effekten på sigt.

Følgende elementer vil indgå i afdækningen:

- **Rammevilkår**
Særlige udfordringer i Viborg Kommune mht. ungegruppens karakteristika
- **Benchmarking**
Resultater i Viborg sammenlignet med kommuner med lignede rammevilkår
- **Investering og effektfokus**
Indsatsens omfang og effektfokus
- **Styring**
Koordinering og timing af en helhedsorienteret indsats på tværs af søjler i kommunen og til uddannelsesinstitutionerne.

KL inddrager den nyeste viden om, hvilke beskæftigelsesindsatser, der har positiv effekt og best practice fra andre kommuner.

Analyse af potentialet for hurtig gevinstrealisering

På baggrund af analysen kommer KL med en vurdering af, hvor Viborg Kommunes eksisterende initiativer vil kunne optimeres, så de kan bidrage til at skabe større effekt og dermed til at realisere økonomiske gevinster. KL angiver i analysen, hvad KL anser for realistiske måltal og størrelsesordenen på de tilhørende mulige økonomiske gevinster.

KL's vurdering af Viborg Kommunes besparelspotentiale vil ske på baggrund af den dybdegående analyse ved at skønne over, hvor stor en nedgang i antallet af offentligt forsørgede unge Viborg Kommune forventes at opnå.

Herefter beregnes den kortsigtede "gevinst" for Viborg Kommune i form af dels mindre udgifter til offentlig forsørgelse, dels øgede kommuneskatter fra de unge, der kommer i job.

De væsentligste gevinster ved en god ungeindsats er dog primært langsigtede i form af bedre uddannelse og bedre tilknytning til arbejdsmarkedet i de

efterfølgende mange år. På baggrund af historiske data estimeres derfor, hvilke langtidseffekter Viborg Kommune vil kunne forvente¹.

En del af analysen vil pege frem mod projektets spor to, hvor KL bl.a. kan komme med anbefalinger til indsatser, der bør være særligt fokus på i om-lægningen af spor to.

Analysen afrapporteres i en overskuelig rapport, der i punktform opsummerer anbefalinger og konklusioner. Analysen drøftes med den administrative styregruppe før den endelige afrapportering.

4. Projektets organisering

KL refererer i projektforslaget til den administrative styregruppe. Forud for den endelige afrapportering drøfter KL et udkast til rapport for den administrative styregruppe med henblik på at kvalitetssikre materialet.

Sekretariatsgruppen leverer data og beskrivelser og sikrer sammenhæng mellem den politiske styregruppes beslutninger og fokus for KL's analyse.

KL fremlægger én gang i forløbet resultaterne for den politiske styregruppe og står til rådighed for at deltage på kommunens budgetkonference ultimo august.

Specialkonsulent Daniella Jeppesen, Arbejdsmarkedsstaben, er KL's kontaktperson i Viborg Kommune og varetager den praktiske koordinering i forbindelse med projektet.

¹ KL etablerer til brug for analysen af de langsigtede effekter et sammenligningsgrundlag ved at tage udgangspunkt i en del af de aktuelle borgere i Viborg Kommune, der i dag er 25-40 år. KL beregner så ud fra, hvor lang tid denne gruppe modtog offentlig forsørgelse, da de var i alderen 18-23 år, hvad dette har betydet for deres træk på offentlig forsørgelse og deres indkomst aktuelt. På baggrund af dette vil der gives et skøn over den kommunale "langtidsgevinst" ved enten helt at undgå at en ung kommer på offentlig forsørgelse eller ved at sikre, at den unge får et kortere forløb på offentlig forsørgelse.

5. Tidsplan

Den overordnede tidsplan for projektet ser således ud:

Indhold	Tidspunkt
Beskrivelse af kommunens indsats (Viborg)	Medio maj
Interviews med relevante chefer og medarbejdere samt unge	Maj-juni
Benchmarking og kvantitativ analyse af de unge udfordringer i Viborg Kommune	Maj-juni
Første rapportudkast	29. juni
Endelig rapport	3. juli
Afrapportering til politisk styregruppe og byråd	August

Tidsplanen forudsætter, at der indgås aftale med KL senest den 30. april 2015.

6. Erfaring og bemanning

KL bemander projektet med konsulenter, som har en bred erfaring inden for beskæftigelsesområdet. Projektet bemandes med konsulent Lone Englund Stjer, chefkonsulent Jakob Jensen og konsulent Dorte Lehm Jensen fra KL's kontor for Arbejdsmarked og Erhverv samt konsulent Lasse Vej Toft fra KL's Analyseenhed. Jakob Jensen er tilknyttet projektet som ekstern leverandør i regi af COK fra 1. maj 2015.

Konsulent Lone Englund Stjer er cand.scient.pol og har efteruddannet sig indenfor proceskonsultation. Lone har været seks år i KL's kontor for Arbejdsmarked og Erhverv. Hun har især ansvar for analyseopgaver, politikudvikling og konsulentopgaver for kommunerne herunder evalueringer, seminarer, organisationsudvikling og politisk styring. Lone har en række erfaringer med at løse konsulentopgaver i kommunerne, herunder KL's Politiske Partnerskab med 24 kommuner. Før ansættelsen i KL har Lone været ansat i Arbejdsmarkedsstyrelsen i ni år (primært i styrelsens analysekontor) og fire år i AF.

Chefkonsulent Jakob Jensen er cand.scient.pol., har efteruddannet sig inden for proceskonsultation og er pt. i gang med en Master i Offentlig Ledelse på CBS. Jakob varetager en bred vifte af opgaver i relation til den faglige udvikling af jobcentrenes indsats, og har bl.a. været tæt involveret i KL's ledelsesprogram på beskæftigelsesområdet og KL's politiske partnerskab på beskæftigelsesområdet. Jakob har erfaring med at løse konsulentopgaver i en række andre kommuner.

Konsulent Dorte Lehm Jensen er cand.pæd.ant. og har qua sin uddannelse bred erfaring inden for kvalitative metoder herunder særligt etnografiske interviews. Hun har været ansat i KL i godt seks år, hvoraf fem af årene har været i KL's Center for Børn og Uddannelse og godt et år i KL's kontor for Arbejdsmarked og Erhverv. Dorte arbejder med interessevaretagelse på beskæftigelsesområdet, herunder i forbindelse med puljen til uddannelsesløft, og er sekretær for KL's Kontaktudvalg for Arbejdsmarked, Uddannelse og Erhverv. Hun har arbejdet med ledelsesprogrammet jobFOKUS for 90 kommuner og er projektleder for jobCAMP 2015.

Konsulent Lasse Vej Toft er cand.scient.pol. Lasse har været et år i KL's analyseenhed. Han arbejder især med registeranalyser på beskæftigelsesområdet. Lasse har tidligere været ansat syv år i Mploy, som er et konsulentfirma specialiseret inden for beskæftigelsesområdet. Han har derfra en bred erfaring med udarbejdelsen af analyser for kommunerne.

7. Økonomi

KL har vurderet timeforbruget til de enkelte aktiviteter således:

Faser	Timer
Benchmarking og kvantitativ analyse	65
Forberede, gennemføre og efterbehandle kvalitative interviews for 8 unge	30
Forberede, gennemføre og efterbehandle 8 kvalitative interviews for organisationen og eksterne aktører	70
Desktop, effektvurdering og gevinstrealisering	65
Projektstyring, møder med styregruppe og afrapportering til byråd	20
I alt	255

Projektet indebærer samlet 255 timer fra KL's side. KL's bestyrelse har fastsat timetaksten for 2015 til 1.206 kr., ekskl. moms og transport. Timehono-

raret til KL udgør således 307.000 kr., ekskl. moms. Dertil kommer udgifter til transport, der foreslås afregnet til en fast pris på 34.000 kr.

Prisen forudsætter, at projektet gennemføres nogenlunde som planlagt. Hvis der kommer væsentlige ændringer i aktiviteterne, forbeholder KL sig ret til at revurdere tilbuddet.

Viborg Kommune sørger for de praktiske forhold omkring gennemførslen af de kvalitative interviews og sikrer så vidt muligt, at deltagerene møder frem til det aftalte tidspunkt. I tilfælde af at deltagere ikke møder op til interviewene, sørger Viborg Kommune for at indkalde nye deltagere.

Viborg Kommune tilvejebringer endvidere det skriftlige materiale, som KL skal bruge til opgaven digitalt.