

Prosjektplan

Pilot for programfinansiering - 0-24 samarbeidet

Notatet skal som et minimum svare ut; *Oppdragsbrev nr: 17-18 Utarbeidelse av pilot for avgrenset programfinansiering av tilskuddsordninger for målgruppen i 0-24-samarbeidet*. Det skal utarbeides et konkret forslag til pilot for programfinansiering (omtalt som prosjektplan) og skal omfatte (1) forslag til forvaltningsstruktur for midler, (2) tildelingskriterier for kommuner og (3) utkast til regelverk for tilskuddsordning.

Styringsgruppen for 0-24 prosjektet har nedsatt en prosjektgruppe bestående av Udir (leder), Bufdir, Helsedir og KS. Prosjektplanen må justeres og tilpasses i samarbeid med Fylkesmennene og i samråd med de utvalgte kommunene før den ferdigstilles.

1. MÅL OG RAMMER

1.1 Bakgrunn¹

Helsedirektoratet (Helsedir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utdanningsdirektoratet (Udir) har fått et felles oppdrag fra sine departement: «Samarbeid om bedre koordinerte tjenester for utsatte barn og unge under 24 år».

Formålet med 0-24 programmet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år. Stat og kommune skal samhandle bedre om tiltak for at flere skal lykkes i skolen, fullføre videregående opplæring og delta i samfunnslivet, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet. Barn og unge som opplever utrygge oppvekst- og levekår, psykososiale vansker, vanskelig hjemmesituasjon, helseutfordringer og språkutfordringer gjennomfører i mindre grad opplæring og deltar mindre på andre arenaer. Dette gjør at de står i større fare for å havne utenfor samfunns- og arbeidslivet som voksne.

Kompleksiteten og bredden i utfordringsbildet hos utsatte barn og unge og deres familier utfordrer den tradisjonelle og sektoriserede innretningen av tilbud og tjenester. I dag finnes det mange ulike innsatser og tilskuddsordninger for målgruppen, styrt og finansiert fra ulike departement og direktorat, Finansieringsordningene er ikke først og fremst innrettet med utgangspunkt i kommunenes og brukernes behov. Innsatsene er i liten grad koordinert på departements- og direktoratsnivå og dermed lite samordnet og helhetlig innrettet. Dette bidrar til å forsterke sektoriseringsutfordringen i kommuner og fylkeskommuner. Dårlig samordnede føringer fra staten gjør det krevende for kommunene å se helheten i eget tjenestetilbud og ta et samlet grep med utgangspunkt i behov hos tjenestemottaker.

¹ Nærmere begrunnelse for forsøk med programfinansiering finnes i dokumenter oversendt departementene og som svar på oppdragsbrev 38-17 om prosjektskisse til pilot for avgrenset programfinansiering sendt KD 15.12.17

Utfordringer for å bryte silotenkninger er å finne indikatorer og effektive verktøy som forankrer og forplikter går på tvers av sektorene. Økonomiske virkemidler er ett slikt verktøy som kan bidra til en felles innretning og målstyring av frafallsproblematikk fra statlig hold. Direktoratene ser behov for i større grad å ta i bruk felles økonomiske styrings- og virkemidler for å nå de målsettinger som er satt for 0-24-samarbeidet. Dette vil kunne bidra til et mer koordinert og overordnet mål- og resultatstyring av arbeidet overfor kommunene – samt å bryte ned en «silotilnærming».

Et hovedanliggende for å lykkes med de mål som er satt for 0-24-samarbeidet er å finne arbeidsmåter som bidrar til å bryte med «silotenkning» på alle nivåer i forvaltningen. Hvor man i større grad jobber ut fra felles overordnede mål - snarere enn mål definert fra den enkelte sektor. Vi vurderer at et slikt arbeid krever virkemidler som er felles og forplikter på tvers av sektorene – og at finansieringsstrukturen er det virkemiddelet som best egner seg som utgangspunkt i dette arbeidet. Det er derfor behov for i større grad å ta i bruk økonomiske styringsmidler for å nå de målsettinger som er satt for 0-24-samarbeidet

Programfinansiering vil kunne være et sentralt virkemiddel for å oppnå formålet med piloten. Ved å gjennomføre en pilot for programfinansiering ønsker direktoratene å få mer kunnskap om effekten av en fleksibel, større, mer helhetlig, langsiktig og robust finansieringsmodell, fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger. Områdegjennomgangen² av øremerkede tilskudd til kommunesektoren viser at dagens tilskuddsforvaltning, med 250 statlige tilskuddsordninger, gir dårlig og lite effektiv statlig styring av kommunesektoren. I den statlige styringen må oppmerksomheten om målgrupper og livshendelser økes, og erstatte dagens sektortilnærming. En programfinansiering innenfor 0-24-samarbeidet er i tråd med de anbefalinger som gis i Andreassen-rapporten.

Gjennom piloten gis kommunene lokal frihet til å utarbeide og implementere et helhetlig og samordnet tjenestetilbud hvor tilbud og tiltak settes inn tidlig og samordnet, og hvor ulike fagtilnærming- og kompetanser på tvers av sektorer og tjenester kompletterer hverandre og virker sammen.

1.2 Viktig mål for piloten

Noen av de målsettingene som vi ønsker å belyse gjennom piloten er knyttet til effekter og resultater.

Effekt mål

- Barn, unge og deres familier opplever at tiltak og tilbud i kommunen er mer samordnet og tilgjengelige.
- Det tverretatlige samarbeidet i kommunene om utsatte barn og unge og deres familier er styrket.
- En mer samordnet innsats fra statlig sektor knyttet til finansiering og koordinert tilskuddsforvaltning.
- Mindre byråkrati og økt effektivitet i kommunene.
- Mer kunnskap om virkninger og erfaringer av tiltak mot målgruppen

2

https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf

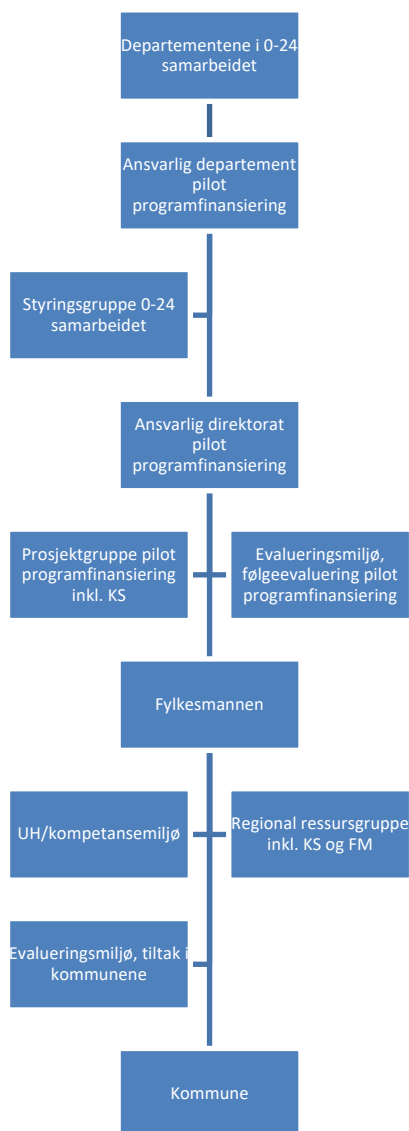
- Kunnskap om programfinansiering som virkemiddel overfor kommunene innen 0-24-arbeidet.

Resultatmål

- Kommunene opplever at programfinansiering er en mer langsiktig, forutsigbar og fleksibel modell for statlig overføringer av midler.
- Kommunene opplever en samordnet statlig mål- og resultatstyring i tråd med de føringer som er lagt gjennom 0-24-samarbeidet.
- Beslutningsmyndighet og kunnskapsbasert utvikling på tiltaksnivå skjer på regionalt/kommunalt nivå.

2. ORGANISERING AV PILOT FOR PROGRAMFINANSIERING

Følgende aktører har ansvar i gjennomføringen av pilot for programfinansiering:



Den enkelte aktør har følgende ansvar (ikke uttømmende)³:

Departementene i 0-24 samarbeidet

- Bestemme hvilke tilskudd og satsinger som inngår i programfinansieringen, samt hvor mye midler fra disse som omgjøres til programmidler.
- Bevilge midler til oppstart av evalueringsarbeidet og kompetansemidler til kommunene.
- Er ambassadører for pilot for programfinansiering.

Ansvarlig departement

- Omtale forsøket i prop-tekst.
- Bevilge programmidler.

³ KS har foreløpig stilt seg positive til å jobbe videre sammen med direktoratene om programfinansiering. KS sin rolle vil formelt først bli avklart når regjeringen ev. har bestemt om det skal gjennomføres en pilot.

Styringsgruppen 0-24 samarbeidet

- Overvåke gjennomføringen av piloten.
- Overvåke evalueringen av piloten.
- Avklare spørsmål som fylkesmannen ikke kan svare på, spesielt innenfor bruk av tilskuddsmidlene og tiltak kommunene ønsker å prøve ut. Er bruken/tiltaket innenfor pilotens regelverk/ramme/intensjon med pilot for programfinansiering?

Styringsgruppen er formelt operativ ut 2020. Eventuell forlengelse av dette bør vurderes ut fra kompleksiteten i tiltakene som prøves ut og/eller kompleksiteten i evalueringene.

Ansvarlig direktorat (underliggende ansvarlig departement)

- Ansvar for den administrative forvaltningen av piloten.
- Utarbeide fullmaktsbrev til fylkesmannen.
- Forvalte programmidlene iht. direktoratets ansvar innen regelverket.
- Dialog og oppfølging av embetene.

Prosjektgruppe pilot for programfinansiering

- Styringsgruppen for 0-24-samarbeidet nedsetter en prosjektgruppe. Prosjektgruppen vil lede arbeidet med programfinansieringen frem til oppstart 2020. Etter dette må videre oppfølging og styring av programfinansieringen vurderes.
- Identifisere kommuner som kan ha motivasjon og kapasitet til å være pilot.
- Identifisere embeter som kan ha motivasjon og kapasitet til å bistå og følge opp pilotene.
- Lage utlysningstekst for deltakelse pilot – sikre lik tekst i alle regioner.
- Utlysning, utvelging og oppfølging av følgeevalueringen av pilot for programfinansiering.

Evalueringsmiljø, følgeevaluering av programfinansiering

- Evaluere om resultatmålene for hovedprosjektet nås.
- Legge til rette for læring, videreutvikling og justering av programfinansieringen underveis i prosjektperioden.
- Beskrive hvordan resultater fra evalueringen best kan formidles.

Fylkesmannen

- Etablere regional ressursgruppe sammen med KS lokalt.
- Publisere utlysningstekst for deltakelse pilot på hjemmesiden.
- Inngå avtale med UH eller kompetansemiljø som kan bistå kommunene med nullpunktsanalyse, tiltaksutvikling, m.m.
- Mottaker av søknader fra kommunene om deltakelse i pilot.
- Gjennomføre fagsamlinger og erfaringsutvekslinger for kommunene.
- Forvalte programmidlene iht. fylkesmannens ansvar innen regelverket.

Evalueringsoppdraget bør vurderes av de regionale ressursgruppene, som gir en faglig vurdering.

Regional ressursgruppe

- Vurdere søknadene fra kommunene og velger pilotkommuner.
- Vurdere tilbudene om evalueringsoppdrag og gi faglig vurdering av tilbudene.

Det opprettes en regional ressursgruppe i hver region med representanter fra KS og FM, samt andre relevante regionale aktører som FK, regionale kompetansesentra, UH-miljøer o.a. Ressursgruppene kan ha ulik sammensetning i regionene (ut over KS og FM). Ressursgruppen etableres av FM og KS regionalt.

Kompetanse/evalueringsmiljø for kommunene

- Bistå kommunene med nullpunktsanalyse, tiltaksutvikling, implementerings- og prosess-støtte.
- Mottaker av søknader fra kommunene om deltakelse i pilot.
- Gi råd til kommunene i tiltaksutviklingen.
- Gi prosess-støtte underveis i gjennomføringen av tiltakene.
- Evaluere om effektmålene nås.
- Beskrive hvordan resultater fra evalueringen best kan formidles.

Evalueringstiljø og UH/kompetansemiljø kan være ett og samme miljø.

Kommunene i piloten

- Lage nullpunktsanalyse og gjennomføre tiltaksutvikling.
- Gjennomføre tiltak.
- Dele erfaringer og samarbeide med evalueringstiljø(ene).

2.1 Prosess for utvelgelse av kommuner

Ut fra sin kjennskap til relevante pågående/nylig avsluttede prosjekter og tiltak i landets kommuner, og kjennskap til kommunenes evne og motivasjon til å kunne gjennomføre et helhetlig utviklingsarbeid rettet mot målgruppen, identifiserer prosjektgruppen regioner som kan ha aktuelle kommuner.

Når regioner er valgt skal det være en søknadsprosess i disse for å finne frem til pilotkommuner. Det skal velges 9-12 kommuner totalt. Prosess for utvelgelse av kommuner:

1. Regional ressursgruppe etableres.
2. Det gjennomføres en åpen søknadsprosess, alle kommuner i regionen inviteres til å søke.
3. Ressursgruppen vurderer de innkomne søknadene og velger pilotkommuner.

Kriterier for utvelgelse av kommuner

- a. Kommunen skal være motiverte og ha kapasitet og et godt utgangspunkt for å gjennomføre et slikt utviklingsarbeid som piloten legger opp til.
- b. Søknaden fra kommunen skal være politisk behandlet og vedtatt i kommunen.
- c. Skriftlig søknad suppleres med møte/dialog med aktuelle kommuner etter behov.

3. PLAN FOR EVALUERING OG KOMPETANSESTØTTE

Evaluering og forskning knyttet til piloten skal svare ut behov for mer kunnskap om:

1. Programfinansiering som statlig virkemiddel overfor kommuner – særskilt som middel for tverrsektorielt samarbeid.
2. Virkninger og erfaringer av tiltak overfor målgruppen.

Piloten bør ha som mål å skulle bidra til utvikling av forskning for og med kommunene. Relevante kompetansesentre må kunne gi veiledning i kommunenes oversiktsarbeid og tiltaksutvikling hvor det er behov. En viktig forutsetning for evalueringsarbeidet vil være å gi prosess-støtte til kommunene.

Det må settes av midler til oppstart av evalueringsarbeidet og kompetansemidler i 2019. Et estimat er at det er behov for minimum 0,5 mill. kroner evalueringsarbeid av tiltak i den enkelte kommune. I dette inngår prosess-støtte til enkelte kommune fra evaluator. Det bør avsettes 1 mill. kroner i kompetansemidler hos fylkesmennene for blant annet gjennomføre fagsamlinger, kunne tilby prosess-støtte etc.

I tillegg er det behov for 1,5 mill. kroner i året til følgeevaluering fra programfinansieringen starter opp i 2020. Estimert vil det bety et årlig beløp på 9 mill. kroner til forskning- og kompetansestøtte. Behovet i 2019 vil være noe mindre.

3.1 Oversiktsarbeid og tiltaksutvikling i kommunene

Direktoratene vurderer at det er behov for et bredt og systematisk forarbeid i kommunene som velges ut som en del av piloten. Dette arbeidet vurderes som en kritisk fase av piloten og en potensiell stor risikofaktor hvis kommunene ikke gis tid eller ressurser for å gjøre et nødvendig forarbeid.

Vi tror at mange kommuner mangler en god oversikt over sitt totale tjenestetilbud, sammenhengen i det, ressurser, rutiner for samarbeid etc. Det kan ikke forventes at alle kommuner har nødvendig kunnskap og kompetanse til å etablere god oversikt, og det må derfor kunne gis støtte til den enkelte kommune ved behov. Samtidig er vi nødt til å sikre oss at arbeidet som starter opp i kommunene vil kunne gi nødvendig og verdifull kunnskap både for kommunene selv, men også for myndighetene. Forarbeidet i kommunene må svare ut spørsmål som: Oversikt over målgruppene i kommunen. Hvordan jobbes det tverrsektorielt i kommunen? Hvilke utfordringer finnes det i den enkelte sektor og på tvers av sektorer? Hva vet vi fungerer i kommunen? Hvilke tiltak har de allerede for målgruppen? Hvilke statlig tilskudd mottar kommunen og hvordan brukes midlene? Oversiktsarbeidet skal danne grunnlag for en søknad for å delta i piloten samt et grunnlag for nullpunktsanalysen i den enkelte kommune.

Et godt innledende kartleggings- og analysearbeidet skal bidra til å utvikle treffsikre tiltak i kommunene. Det må raskt utredes hvilke UH/kompetansemiljøer som kan få i oppdrag å bistå kommunene i kartleggingsfasen. Aktuelle UH/kompetansemiljøer bør da få spesifikke ekstraoppdrag knyttet til piloten. Arbeidet gjøres i samarbeid med fylkesmennene og slik at arbeidet kan starte så snart kommuner er valgt ut.

Arbeidet vil bestå av:

- Understøtte kommunene med gjennomføring av ståsted- og behovsanalyse (nullpunkt).
- Gi kompetansestøtte til kommunene fra UH/kompetansemiljøer.
- Gi kommunene implementerings- og prosessveiledning

3.2 Organisering av følgeevaluering

Følgeevaluering kan være spesielt nyttig i utviklingsprosjekt som går over tid og hvor det vil kunne være behov for justeringer underveis. Evalueringen skal omfatte en systematisk vurdering av organiseringen av programfinansieringen med hensyn til planer, mål, gjennomføring og resultater.

Formålet med følgeevaluering er:

- a) Kartlegge programfinansiering som virkemiddel for statlig styring av kommunesektoren.
- b) I hvilken grad bidrar programfinansieringen som styringsverktøy til å nå de målene som er satt for 0-24-arbeidet?
- c) Legge til rette for å bidra til læring, videreutvikling og justering av programfinansieringen underveis i prosjektperioden.

Det må gjennomføres en overordnet evaluering av piloteringen som helhet. Målet med evalueringen vil være å få vurdert piloten både på statlig, regionalt og lokalt nivå sett opp imot de mål som er satt for 0-24-arbeidet og piloten. Følgeevalueringen skal vurdere gevinstene med programfinansiering sammenliknet med dagens situasjon. Resultatene vil være et viktig grunnlag for både sentrale, regionale og lokale myndigheter når de skal fatte beslutninger.

Følgeevalueringen må starte opp tidlig 2019 for å dokumentere de prosesser som skjer i kommunene i en kritisk fase av arbeidet. Hvordan benytter kommunene seg av forskning og kompetansemiljøene i analysearbeidet? Hvordan forankres arbeidet og midlene både på tvers av sektorer og politisk i kommunene?

Ansvar for utlysning og oppfølging av følgeevalueringen vil være hos prosjektgruppen for piloten.

3.3 Evaluering i kommunene

I tillegg til følgeevalueringen av piloten er det behov for å gjennomføre særskilte evalueringer av utviklingstiltak som igangsettes. Det forutsettes at det er et tett samarbeid mellom følgeevaluering av piloten som helhet og de kommunale evalueringsprosjektene.

Det bør også vurderes om enkelte av tiltakene kan formålsvalueres. For å vurdere om piloten når målene må man blant annet vurdere om midlene når målgruppene, om tiltakene er virkningsfulle og om tiltakene og finansieringen bidrar til forbedrede samarbeidsmønstre på tvers av sektorinndelingen i kommunen.

Det må åpnes opp for et bredt spekter av metoder i implementering og evaluering av tiltak og pilotkommuner må derfor sikres veilednings- og evalueringskompetanse. Det bør gjennomføres både eksterne evalueringer av enkelte tiltak og legges til rette for gode evalueringer gjennomført av kommunene selv, med veiledning fra relevante kompetansemiljøer. En viktig del av piloten må være å støtte kommunene slik at de sammen med forskning- og kompetansemiljøer er i stand til å systematisk vurdere og evaluere tiltak.

Det må gjennomføres en nullpunktsanalyse i den enkelte kommune som danner grunnlag for følgeevalueringen. Særlig viktig vil det være å vurdere hvilke relevante tilskuddsmidler som mottas i kommunen og hvordan de disponeres innenfor dagens tilskuddsforvaltning. Det må vurderes nærmere hvilke indikatorer som skal inngå i nullpunktsanalysen både for den overordnede følgeevalueringen og for den enkelte kommune.

4. RISIKOVURDERING

Risiko for gjennomføring av piloten er vist i tabellen under.

4.1 Risikofaktorer

(S= sannsynlighet for at faktoren inntreffer 1-5, K= konsekvens for kommunen / prosjektet, RF= risikofaktor

Risikofaktor	S	K	RF	Mottiltak
Økonomiske ressurser til følgeevaluering- og kompetansemidler	4	5	20	- Øremerke midler til kompetanse og evaluering i Prop 1S
Ressurser i direktoratene til oppfølging	2	4	12	- Sterk og tydelig forankring i innledende fasen av piloten (frem mot 2020)
Prioritering hos Fylkesmennene	4	2	8	- Høy forankring og tidlig involvering av FM. Oppdrag i tildelingsbrev.
Prioritering i kommunene	3	5	15	- Høy forankring i kommunen. Frihet og fleksibilitet gitt gjennom tilskuddet.
Tilstrekkelig tilskudd til tiltak i kommunene	3	5	15	- Øremerking i Prop 1S

5. GJENNOMFØRING OG MILEPÆLER

Nr	Dato	Milepæl	Aktivitet
01	Desember 2018	Utvalg av tilskuddsordninger og oppdrag	<p>Departementene legger frem tilskuddsordninger som er besluttet inn i programfinansieringen.</p> <p>Forankres i tildelingsbrev for 2019.</p> <p><i>I perioden Oktober-desember 2018 etableres det en prosjektgruppe med deltakelse fra alle relevante direktorat, styrende departement og KS.</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Det utarbeides prosjektplan for forprosjektet som går frem til 31. desember 2019.- Utarbeides utkast til prosjektplan for hele programperioden.- Utarbeide forslag til regioner/FM som skal delta- Utarbeide fordelingsnøkkel basert på tilskuddsordninger som er valgt ut.
02	Januar 2019	Utvalg av kommuner/regioner	<p>Se punkt 2.1</p> <p><i>I perioden januar til juni:</i></p> <ul style="list-style-type: none">- FM gjennomføre møter med relevante FoU miljøer i regionen.- Utlysning av midler til følgeevaluering av piloten.

Nr	Dato	Milepæl	Aktivitet
			- <i>Utarbeide et endelig budsjett for forsknings- og kompetansemidler fra 2020. Nødvendige midler må legges i Prop 1s.</i>
03	Juni 2019	Avtaler med kommuner	Det inngås avtaler med kommuner om deltakelse i piloten (med forbehold om stortingets bevilgning). <i>I perioden høsten 2019:</i> - <i>Kommunene starter med å jobbe ut egne prosjektplaner. Arbeidet</i>
04	Oktober 2019	Prop 1S – øremerking av midler	Øremerking av tilskudd til utvalgte pilotkommuner og fylkesmenn - <i>Avsatt midler til prosessarbeid og evalueringsarbeid</i>
05	Januar 2020	Offisiell oppstart	

6. ØKONOMI

Kostnader pr år ⁴	
Kostnader pr hovedaktivitet	Beløp
Forsknings- og kompetansestøtte – Fylkesmann I	2 500 ⁵
Forsknings- og kompetansestøtte – Fylkesmann II	2 500 ⁵
Forsknings- og kompetansestøtte – Fylkesmann III	2 500 ⁵
Følgjeevaluering - direktorat	1 500 ⁵
Sum	9 000⁵
Prosjektmidler til pilotkommuner ⁵	

⁴ Forutsatt 3 regioner og 9 kommuner

⁵ Midler til pilotkommunene vet vi ikke før kommunene er valgt ut