

Pilot for programfinansiering – 2020-2022

0-24-samarbeidet¹ er et samarbeid om å gi bedre samordnede tjenester og en 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.

Manglende samarbeid på tvers av tjenester og sektorene i kommunene fører til at mange barn og unge med sammensatte utfordringer ikke får tidlig, samordnet og helhetlig hjelp i sin kommune. De mange statlige tilskuddsordningene mot kommunene stimulerer i liten grad til samarbeid mellom tjenester og sektorer og dagens tilskuddspraksis forsterker barrierer og hindringer for et helhetlig sektoroverskridende samarbeid.

Et mål med 0-24-samarbeidet er å finne løsninger som bidrar til å bryte med «silotenkning» på alle nivåer i forvaltningen. Å endre innretningen for tildeling av de økonomiske styringsmidlene mot kommunene, samt gi mer frihet på hvordan kommunene kan bruke midlene, kan være et slikt bidrag.

Les mer om samarbeidet på [nettsiden til 0-24-samarbeidet](#).

Formålet med dette dokumentet er å gi kommunene, fylkesmennene, KS regionalt, Universitets- og høgskolesektoren (UH), regionale kompetansemiljø og evalueringsmiljøene bakgrunnsinformasjon om "Pilot for programfinansiering" samt forståelse av prosess, roller og forventninger.

1.0 INNLEDNING

1.1 Pilot for programfinansiering

Regjeringen har godkjent et forslag fra 0-24-samarbeidet om å iverksette en pilot for programfinansiering. Programfinansiering innebærer her en samordning av statlige tilskudd rettet mot utsatte barn og unge mellom 0-24 år og deres familier². Gjennom piloten ønsker direktoratene i samarbeidet å få mer kunnskap om effekten av en mer fleksibel finansieringsmodell, fremfor dagens mange ulike sektor- og fagspesifikke tilskuddsordninger.

"Pilot for programfinansiering" er rettet mot kommunenes arbeid om å levere gode tjenester til utsatte barn og unge og deres familier. Et viktig mål er å øke det lokale handlingsrommet. Kommunene i piloten gis lokal frihet som skal stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. Dette betyr at kommunene sitter i førersetet i eget utviklingsarbeid og får et større handlingsrom til å tenke mer helhetlig og samordnet innen tiltaksutvikling slik at utsatte barn og unge får enda bedre tjenester. Handlingsrommet løser opp barrierene mellom sektorene og muliggjør kunnskapsbasert og innovativt arbeid i kommunene.

Til å utøve handlingsrommet får pilotkommunene stilt til rådighet en pott av midler, hvor potten består av midler fra ulike tilskuddsordninger fra direktoratene som deltar i pilot for programfinansiering. Kriteriene for tilskuddene vil ikke knyttes til det enkelte tilskudd og tjeneste men slås sammen til å gjelde tiltak og tjenester mot målgruppen (se regelverk for tilskuddet).

Kommuner som ønsker å delta i piloten må være motivert og ha kapasitet til å gjennomføre utviklingsarbeidet det legges opp til. Utvalgte kompetansesentre vil kunne gi veiledning i kommunenes oversiktsarbeid og tiltaksutvikling hvis kommunen ønsker dette. Planlegging og utvikling av tiltakene i

¹ Et samarbeid mellom Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

² "Utsatte barn og unge" - barn og unge med risiko for å utvikle problemer som kan lede til mangelfull grunnopplæring, med påfølgende utfordringer knyttet til utdanning, arbeid og helse, og som står i fare for fremtidig marginalisering.

kommunene starter høsten 2019. Formell oppstart av tiltakene i kommunene er januar 2020 og skal vare ut 2022.

Pilotkommunene blir en del av et viktig nasjonalt prosjekt for å teste ut om en mer fleksibel statlig finansieringsmodell vil kunne være et godt virkemiddel for at ulike fagtilnærminger- og kompetanser på tvers av sektorer og tjenester i kommunen komplettere hverandre og virker bedre sammen enn ved dagens sektorvise finansiering.

1.2 Bakgrunn

1.3 Prosess for utvelgelse av kommuner

Prosjektgruppen³ for "Pilot for programfinansiering" har identifisert regioner hvor kommunene i regionene kan søke om å bli pilotkommune (Trøndelag, Innlandet samt Vestfold og Telemark). Fylkesmannen i disse regionene publiserer utlysning om deltakelse i piloten, og kommunene sender søknad om deltakelse til fylkesmannen.

Det er de regionale ressursgruppene (bestående av representanter fra fylkesmannen, KS regionalt og andre relevante regionale aktører som fylkeskommunen, regionale kompetansesentra, UH-miljøer o.a) som vurderer de innkomne søknadene og gir råd for utvelgelse av pilotkommuner. Fylkesmannen velger de endelige pilotkommunene. Kriterier for utvelgelse av kommuner:

- Kommunen skal være motiverte og ha kapasitet for å gjennomføre kartleggings- og utviklingsarbeidet som piloten legger opp til.
- Søknaden fra kommunen skal være politisk behandlet og vedtatt i kommunen (politisk vedtak kan ettersendes).
- Det skal være en viss variasjon i kommuner som deltar med tanke på utfordringsbildet for det tverrsektorielle samarbeidet. Søknaden skal inneholde en kort beskrivelse av det lokale utfordringsbildet for tverrsektorielt samarbeid og en egenvurdering av hvor langt kommunene har kommet i dette arbeidet (eget punkt i søknadsskjemaet for beskrivelse av dette).
- Det skal være enn viss variasjon i kommunestørrelse.
- Skriftlig søknad kan suppleres med møte/dialog med aktuelle kommuner hvis behov for avklaringer.

Det skal velges 4 pilotkommuner i hver region.

2.0 MÅL

Et overordnet mål er å øke det lokale handlingsrommet i kommunene. Kommunene i piloten gis lokal frihet som skal stimulere til utviklingsarbeid og fremme samarbeid mellom tjenestene i kommunen slik at utsatte barn og unge får bedre tjenester. Målsettinger som skal belyse om dette nås er knyttet til effekter og resultater.

2.1 Effektmål

- 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 forankret i ledelsen og det er utviklet bedre systemer og strukturerer.
- En mer samordnet innsats fra statlig sektor knyttet til finansiering og koordinert tilskuddsforvaltning.
- Mindre tidsbruk på tilskudd i kommunene.
- Mer kunnskap om virkninger og erfaringer av tiltak mot målgruppen.
- Kunnskap om programfinansiering som virkemiddel overfor kommunene innen 0-24-arbeidet.

2.2 Resultatmål

- Kommunene opplever at programfinansiering er en mer langsiktig, forutsigbar og fleksibel modell for statlig overføring av midler.

³ Består av representanter fra KS samt direktoratene i 0-24-samarbeidet.

- 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.

3.0 PROGRAMMETS DELER

Et tiltak er i denne sammenheng endringer i kommunenes måte å arbeide på for å styrke samordningen av tjenester på tvers av sektorer og/eller endringer som gir bedre tjenester slik at effektmålene for piloten nås.

3.1 Utvikling i kommunene

3.1.1 Lokale behov som utgangspunkt

Ut fra lokale behov gis kommunene frihet til samordning og å kunne jobbe på tvers av sektorer. Et godt innledende kartleggings- og analysearbeid i kommunene skal bidra til å utvikle treffsikre tiltak. Samtidig er man nødt til å sikre at arbeidet som starter opp i kommunene vil kunne gi nødvendig og verdifull kunnskap både for kommunene selv, men også nasjonalt. Det forventes ikke at alle kommuner har nødvendig kunnskap og kompetanse til å gjennomføre slikt arbeid, så det gis støtte til den enkelte kommune ved behov. Støtten gis av UH/kompetansemiljøer som fylkesmannen har inngått avtaler med.

Det innledende arbeidet i kommunene skal gi en oversikt over målgruppene i kommunen samt svare ut spørsmål som:

- Hvordan jobbes det tversektorielt i kommunen?
- Hvilke utfordringer finnes det i den enkelte sektor og på tvers av sektorer?
- Hva vet man fungerer i kommunen?
- Hvilke tiltak har kommunen allerede for målgruppen?
- Hvilke statlig tilskudd rettet mot målgruppen mottar kommunen og hvordan brukes midlene?

Oversiktsarbeidet danner grunnlaget for en søknad for å delta i piloten, samt et grunnlag for nullpunktsanalysen i, den enkelte pilotkommune.

Planlegging og utvikling av de endelige tiltakene i pilotkommunene starter høsten 2019. Formell oppstart av tiltakene i kommunene er januar 2020 og skal virke ut 2022.

3.1.2 Hva er relevant?

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 fagtilnærminger- og kompetanser på tvers av sektorer og tjenester kompletterer hverandre og virker sammen. Tiltakene må være rettet mot utsatte barn og unge mellom 0-24 år og deres familier.

3.1.3 Støtte til utvikling

Det er eller skal inngås avtale med UH/kompetansemiljø som skal kunne gi veiledning i kommunenes oversiktsarbeid og tiltaksutvikling. Slik får kommunene tilgang på det de trenger av kunnskap og verktøy for å lykkes med arbeidet. Veiledningen er gratis for kommunene.

For kommunene som ønsker det skal UH/kompetansemiljøene:

- Gi råd i tiltaksutviklingen.
- Bistå med nullpunktsanalyse og tiltaksutvikling.
- Gi implementerings- og prosess-støtte underveis i gjennomføringen av tiltakene.

3.2 Evaluering

Alle tiltak som utprøves innen rammen av piloten skal evalueres. Evalueringen skal svare ut behov for mer kunnskap om virkninger og erfaringer av kommunenes tiltak overfor målgruppen. Dette sett opp mot effektmålene. Evalueringstilbud og UH/kompetansemiljø kan være ett og samme miljø.

Det åpnes opp for et bredt spekter av metoder i implementering og evaluering av tiltak, og pilotkommunene må derfor sikres veilednings- og evalueringskompetanse. Det kan gjennomføres både

eksterne evalueringer av enkelte tiltak og legges til rette for gode evalueringer gjennomført av kommunene selv, med veiledning fra kompetansemiljøene. En viktig del av piloten vil være å støtte kommunene slik at de sammen med UH/kompetansemiljøene er i stand til å systematisk vurdere og evaluere tiltak.

Det er nullpunktsanalysen 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 disse disponeres innenfor dagens tilskuddsforvaltning. Det må i arbeidet vurderes hvilke indikatorer som skal inngå i nullpunktsanalysen både for den enkelte kommune og den overordnede følgeevalueringen.

3.3 Utmåling av midler til kommunene

Fra 2020 og ut pilotperioden tildeles pilotkommunene et samlet årlig beløp bestående av midler fra 5 ulike tilskuddsordninger (se pkt. 5). Utmåling av beløp per kommune beregnes av prosjektgruppen for pilot for programfinansiering sammen med departementene i 0-24-samarbeidet. I budsjettproposisjonen Prop. 1 S fra Kunnskapsdepartementet vil det for årene i pilotperioden fremgå øremerking av midler per pilotkommune. Se liste over tilskuddsordninger under punkt 5.

Kommunene vil ikke kunne dobbeltfinansieres gjennom tilskuddsordningene som inngår i piloten. Kommunene vil derfor ikke være berettiget støtte fra de nevnte tilskuddsordningen så lenge piloten pågår, utover tilskuddet som gis som en del av piloten.

Ingen av kommunene skal komme dårligere ut økonomisk ved å være pilotkommune.

3.4 Roller i piloten

3.4.1 Fylkesmannen

Fylkesmennene i de valgte regionene skal:

- Etablere regional ressursgruppe. Det er ønskelig at dette gjøres i samarbeid med KS.
- Inngå avtale med UH og/eller regionale kompetansemiljø som kan bistå kommunene med nullpunktsanalyse, tiltaksutvikling m.m.
- Publisere utlysningstekst om deltakelse i pilot.
- Motta søknader fra kommunene om deltakelse i pilot.
- Gjennomføre fagsamlinger og erfaringsutvekslinger for kommunene underveis.
- Forvalte programmidlene iht. fylkesmannens ansvar innen regelverket.

Fylkesmennene vil motta kompetansemidler for blant annet å gjennomføre fagsamlinger, kunne tilby prosess-støtte etc. Fylkesmannen oppfordres til å koble på og informere relevante samarbeidsaktører om arbeidet så tidlig som mulig.

3.4.2 UH/kompetansemiljø

Et godt innledende kartleggings- og analysearbeid skal bidra til å utvikle treffsikre tiltak i kommunene. UH-sektoren og regionale kompetansemiljø skal bidra i dette arbeidet gjennom kunnskap om sektorutfordringene, metode, forskning og evaluering. UH/kompetansemiljøene skal også bistå kommunene underveis i gjennomføringen av tiltakene, dvs. ut pilotperioden.

Arbeidet mot kommunene vil bestå av:

- Understøtte kommunene med gjennomføring av nullpunktsanalysen.
- Gi råd til kommunene, og ev. bidra, i tiltaksutviklingen.
- Gi kommunene implementerings- og prosessveiledning underveis i gjennomføringen av tiltakene.

I tillegg skal UH/kompetansemiljøene:

- Legge til rette for evaluering av effektmålene.
- Evaluere om effektmålene nås (hvis de også er evalueringsmiljø).
- Beskrive hvordan resultater fra evalueringen best kan formidles (hvis de også er evalueringsmiljø).

3.4.3 Regional ressursgruppe

Det opprettes en regional ressursgruppe i hver region med representanter fra KS regionalt og Fylkesmannen (FM), samt andre relevante regionale aktører som fylkeskommunen, regionale

kompetansesentra, UH-miljøer o.a. Ressursgruppene kan ha ulik sammensetning i regionene. Ressursgruppene etableres av FM og KS regionalt.

Regional ressursgruppe skal:

- Vurdere søknadene fra kommunene og gi råd til Fylkesmannen om kommuner som bør inngå i piloten.
- Vurdere tilbudene om evalueringsoppdrag innhentet av FM og gi faglig vurdering av tilbudene.

3.4.4 Prosjektgruppe pilot for programfinansiering

Prosjektgruppen vil lede arbeidet med programfinansieringen frem til oppstart 2020. Etter dette vil videre oppfølging og styring av programfinansieringen vurderes.

Prosjektgruppen skal:

- Velge regioner hvor piloten skal lyses ut.
- Lage utlysningstekst om deltakelse.
- Utvelging og oppfølging av følgeevalueringen.

3.4.5 Direktoratene i 0-24-samarbeidet

Direktoratene som deltar i 0-24-samarbeidet (Helsedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet) deltar ikke aktivt i arbeidet med pilot for programfinansiering, men følger piloten.

3.5 Samarbeid og erfaringsdeling

Kommunene som blir pilot forplikter seg til å samarbeide med evalueringsmiljø(ene) og dele erfaringer gjennom samtaler/intervjuer o.l., samt delta på fagsamlinger og erfaringsutvekslinger for kommunene.

4.0 EVALUERING AV PILOT FOR PROGRAMFINANSIERING

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

Det skal gjennomføres en overordnet følgeevaluering av piloten som helhet. Målet med evalueringen vil være å få vurdert pilot for programfinansiering både på statlig, regionalt og lokalt nivå sett opp imot de mål som er satt for piloten. Følgeevalueringen skal vurdere gevinstene med programfinansiering sammenlignet med dagens situasjon. Dette gjelder blant annet om midlene når målgruppen, om tiltakene er virkningsfulle og om tiltakene og finansieringen fremmer samarbeid på tvers av sektorinndelingen i kommunen.

Følgeevalueringen vil starte opp tidlig 2019 for også å dokumentere de prosesser som skjer i kommunene i nullpunktsanalysen og tiltaksutviklingen. F.eks. hvordan benytter kommunene seg av forskning og kompetansemiljøene i analysearbeidet? Og hvordan forankres arbeidet og midlene både på tvers av sektorer og politisk i kommunene?

Følgeevalueringen skal:

- Kartlegge programfinansiering som virkemiddel for statlig styring av kommunesektoren.
- Vurdere i hvilken grad programfinansieringen bidrar som styringsverktøy til å nå de målene som er satt for piloten.
- Legge til rette for læring, videreutvikling og justering av programfinansieringen underveis i prosjektperioden.
- Beskrive hvordan resultater fra evalueringen best kan formidles.

Det forutsettes at det er et tett samarbeid mellom følgeevaluering av piloten som helhet og de kommunale evalueringsprosjektene. Kommunene som blir pilot forplikter seg til å samarbeide med evalueringsmiljøet og dele erfaringer. Slikt samarbeid kan for eksempel gå ut på å svare på spørreskjemaer, bli intervjuet eller delta på samlinger.

Resultatene fra følgeevalueringen vil være et viktig grunnlag for både sentrale, regionale og lokale myndigheter når de skal fatte beslutninger videre.

5.0 FINANSIERING

I utmålingen av midler til pilotkommunene fra 2020 (ref. pkt 3.3) inngår følgende 5 tilskuddsordninger:

- Kunnskapsdepartementet:
 - Kap. 231, post 63 - Tilskudd til tiltak for bedre språkforståelse blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
 - Kap. 231, post 66 - Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn
- Arbeids- og sosialdepartementet:
 - Kap. 621, post 63 - Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte
- Helse- og omsorgsdepartementet:
 - Kap. 765, post 60 - Tilbud til mennesker med langvarige og/eller sammensatte tjenestebehov
- Barne- og likestillingsdepartementet:
 - Kap. 846, post 62 - Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom

I utmålingen av midler legges det til grunn at kommunen skal motta hva den ellers kunne fått gitt at kriteriene for den enkelte av de utvalgte tilskuddsordningene var oppfylt. For ordninger hvor tilskuddsbeløpet fastsettes skjønnsmessig vil det brukes fordelingsnøkler for beregning av beløp.