# Prosjektbeskrivelse

Det vises til utlysning av «Evaluering av lov om endringer i velferdslovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)» som skal gjennomføres fra 2022 til 2027 innenfor en ramme på 7,5 millioner kroner eksklusive mva. Lovendringene er i skrivende stund vedtatt, og skal etter planen tre i kraft fra august 2022. I denne prosjektbeskrivelsen redegjør vi for hvordan NTNU Samfunnsforskning foreslår å gjennomføre en slik evaluering. Beskrivelsen er organisert i fem deler.

1. Bakgrunn for lovendringen
2. Prinsipielt om samarbeid og samordning mellom ulike etater eller organisasjoner.
3. Forståelse av oppdraget
4. Løsningsforslag, forskningsdesign og forskningsmetoder, samt spørsmål knyttet til etikk og personvern
5. Organisering og gjennomføring av prosjektet

**5.1 Bakgrunn**

Den direkte bakgrunnen for lovendringene går fram av proposisjonen der de foreslås (Prop. 100L, 2020-2021). Kort fortalt er det en erkjennelse av at velferdstjenestene ikke fungerer godt nok for barn og unge med sammensatte behov. Proposisjonen tar utgangspunkt i en lang rekke offentlige utredninger og meldinger som konkluderer med at samordningen og samarbeidet mellom ulike etater innenfor velferdsområdet ikke er tilfredsstillende. Silotenking er utbredt, og det rammer særlig arbeidet for barn og unge med behov som krever innsats fra flere instanser. Proposisjonen gjennomgår 14 ulike meldinger, utredninger eller strategiplaner fra de siste fem åra, som alle peker på behovet for bedre samordning og mer samarbeid. Disse meldingene/utredningene spenner fra brede utredninger om utsatte barn og unge, som 0-24 samarbeidet, til utredninger som primært handler om en sektor (f.eks. utdanning eller barnevern) eller en enkelt målgruppe (som psyko-sosiale vansker, funksjonsnedsettelser, alvorlig sykdom eller barn og unge utsatt for vold og overgrep). Etterlysingen av tiltak for å fremme mer samarbeid og bedre samordning mellom ulike velferdstjenester framstår som gjennomgående for de ulike utredningene.

Bak disse utredningene ligger en lang rekke studier og forskningsrapporter som peker i samme retning – behovet for mer samarbeid og bedre samordning. I 2017 gjorde Krane mfl. (2017) en oppsummering av aktuelle studier og litteratur fra 2010-2017, og kommer opp med ikke mindre enn 111 referanser som er mer eller mindre relevant – og selv den listen er ikke dekkende. De viser til litteratur med en betydelig variasjon i innfallsvinkler og problemstillinger, men mange studier evaluerer tiltak/forsøk for å forbedre samhandlingen eller er studier av vansker med samhandling sett fra ansattes eller ulike tjenester sitt perspektiv. Færre studier tar utgangspunkt i brukeres eller familiens erfaringer. Vi starter imidlertid med det siste.

Osgjelten og Wirak (2003), som selv er foreldre, peker på at mange foreldre til funksjonshemmete barn møter et komplekst hjelpeapparat og enkelte kan være i kontakt med opptil 20 instanser. De hevder videre at foreldrene selv i praksis må ta svært mye av koordineringsarbeidet. Det har riktignok skjedd en del siden 2003, men bildet de tegner ligner mye på Difi’s illustrasjon fra 2014 av «aktørbildet for oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid» (Difi, 2014, s 9). De viser til ti instanser, men der mange av instansene er inne fra flere forvaltningsnivå. En longitudinal studie av oppveksten til barn med funksjonsnedsettelser og deres familier peker i samme retning – familienes frustrasjoner over et fragmentert hjelpeapparat: at tjenestene som skal være til hjelp og støtte framstår som et mangehodet troll der en i stor grad er henvist til å finne fram selv (Tøssebro og Lundeby, 2002). De beskriver riktignok også at familiene over tid får bedre oversikt, men samtidig møter de stadig overganger der en må begynne på nytt. De må også ta rollen som «administrator» av de ulike instansene som er inne i bildet (Lundeby og Tøssebro, 2009). I den sammenhengen er det pekt på at ikke alle familier har de samme forutsetningene for å ta en slik rolle, og at særlig innvandrerfamilier møter en dobbel utfordring fordi de har dårligere oversikt over hjelpeapparatet i tillegg til språklige barrierer (Berg, 2014).

De siste par tiåra er det gjort flere grep for å bedre denne situasjonen. Det inkluderer lovendringer, og etablering av ordninger som ansvarsgrupper, individuell plan og koordinatorer/koordinerende enheter. Mye av dette har samme eller lignende formål som de lovendringene som nå skal evalueres. Samtidig ser det ut til at tiltakene har hatt begrenset effekt, i alle fall så lenge en ser det fra familienes ståsted. Når barna i den longitudinale studien (se over) er store ungdommer i 2012, svarer f.eks. kun 11% av familiene at det stemmer godt at «individuell plan har gjort at vi har fått et mer helhetlig og koordinert tilbud» (Kittelsaa og Tøssebro 2014, s 164).

Undersøkelser med utgangpunkt i enkelte velferdsetater eller samarbeidsforsøk viser omtrent samme bilde. Her pekes det på utfordringer med å få til godt samarbeid og god samordning på tvers av sektorer og instanser, selv når det arbeides aktivt for å få det til (f.eks. Andreassen og Fossestøl, 2014; Buland og Mordal, 2019). Slike studier forsøker i tillegg å identifisere noen av barrierene som samarbeidsforsøk møter. De peker særlig i retning av forståelser, tenkemåter, prioriteringer og innarbeidete arbeidsformer som ikke passer til hverandre, selv der en forsøker å samarbeide. I en spørreundersøkelse til kommuner har Skog Hansen mfl. (2020) bedt respondentene nominere de viktigste barrierene i arbeidet med å fremme mer samarbeid og samordning (s.66). De fem viktigste er a) manglende oppmerksomhet om behov utenfor eget ansvarsområde, b) manglende kjennskap til hva andre tjenester kan bidra med, c) ingen har koordineringsansvar, d) mangel på systemer og rutiner, og e) mangel på ressurser. Andre peker på at taushetsplikten kan skape vansker for samarbeidet (Melby mfl. 2017; Krane mfl., 2017). Samtidig viser studien til Skog Hansen mfl. at det er en betydelig oppmerksomhet rettet mot samordningsproblemer i mange kommuner, og at det er mange forsøk med omorganiseringer eller nye rutiner for å bøte på problemene.

I proposisjonen som foreslår lovendringene (Prop. 100L, 2020-2021) legges det mindre vekt på å beskrive eller analysere samarbeids- og samordningsproblemene. Eksistensen av slike vansker når barn og unge trenger innsats fra flere instanser anses snarere som noe en er enig om og kan ta for gitt at er tilfelle. Utgangspunktet for proposisjonen er at de nevnte utredningene og meldingene ikke bare peker på samordnings- og samarbeidsproblemer, men at for å løse utfordringene er det blant annet behov for en revisjon av lovgivningen – enten i form av en ny egen lov om samarbeid og samordning, harmonisering av paragrafer i eksisterende lovgivning og/eller tillegg til eksisterende lover. I proposisjonen har en landet på en kombinasjon av harmonisering og presisering av eksisterende lovgivning, og noen tillegg i eksisterende lover. Det har medført at det er vedtatt endringer i intet mindre enn 14 ulike lover på velferdsområdet. Det er mange detaljer i endringene av de ulike lovene, men et hovedelement handler om en lovfestet plikt til samarbeid på tvers av etater og forvaltningsnivå for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Det inngår videre elementer knyttet til samarbeid i enkeltsaker, krav til koordinering og samordning, oppmerksomhetsplikt og justering av regler om behandling av personopplysninger (taushetsplikt). Lovendringene gir også familier med barn som har alvorlig sykdom eller funksjonsnedsettelser en rett til barnekoordinator, en rett som går ut over gjeldende bestemmelser om koordinator eller koordinerende enhet og med et motsvar i en kommunal plikt til å yte en slik tjeneste (Prop. 100L, 2020-2021).

Formålet for lovendringene er bedre samordning og mer samarbeid i tjenestene for barn og unge. Vi tolker også utlysningen slik at dette skal være fokus. Samtidig legger proposisjonen vekt på at egne bestemmelser om barn og unge vil bryte med eksisterende lovstruktur. Det har medført at flere av lovene som endres gjelder flere enn barn og unge med behov for sammensatte tjenester, og at enkelte lover primært har helt andre målgrupper. Vi tolker imidlertid konkurransegrunnlaget dit hen at evalueringen skal ha barn og unge i fokus, i tråd med formålet for lovendringen. Vår forståelse av oppdraget og vårt løsningsforslag har følgelig en innretning, ikke mot hele bredden i lovendringene, men hovedtrekkene av betydning for samarbeid om tjenester til barn og unge.

**5.2 Prinsipielt om samarbeid og samordning mellom ulike tjenester**

Spørsmål rundt samarbeid og samordning knyttes primært til brukere som har sammensatte problemer og derfor behov for tjenester fra flere instanser. Dette forstås gjerne i lys av det som kalles gjenstridige (engelsk: wicked) problemer, og som et resultat av utviklingstrekk innen forvaltningen der vekten har vært på utvikling av den enkelte sektor, mens behovet for ‘horisontal integrasjon’ har vært mindre ivaretatt (Difi 2014). Spørsmål rundt samordning og samarbeid er imidlertid en klassisk problemstilling innen organisasjonsteori, og gjerne stilt opp som en slags motsetning mellom spesialisering og differensiering på den ene siden, og integrasjon, samarbeid og koordinering på den andre. I Lawrence & Lorsch (1967) sitt klassiske arbeid er nettopp poenget at godt presterende organisasjoner må klare balansen mellom slike motstridende hensyn. Spesialisering er ofte nødvendig, men med den følge at en ikke bare utvikler ulik kompetanse, men også ulike arbeidsformer, tenkemåter, prioriteringer med mer. På den måten kan spesialiseringen i praksis være til hinder for koordinering og god flyt mellom aktiviteter som bør henge sammen. I en offentlig forvaltning bygd på sektoransvarsprinsippet, slik det har vært i Norge siden 1970-åra (før den tid bygde en gjerne på særomsorg for grupper med sammensatte behov), kommer slike problemstillinger lett på spissen. En forvaltning bygd på sektoransvar kjennetegnes nettopp av at det ikke er en enkelt tjeneste som har ansvar for helheten overfor utsatte grupper, men at hver enkelt sektor har ansvar innenfor sitt område.

Vår innfallsvinkel til oppdraget henter inspirasjon fra denne typen generelle teorier om organisasjoner og velferdsbyråkratier, med særlig vekt på forhold som kan medføre barrierer mot god samordning og godt samarbeid på tvers av tjenesteområder. Iverksettingen av en lovendring kan i og for seg studeres som en enkel implementeringsstudie, men samtidig er det viktig å se at lovendringer bare er ett element i en ganske kompleks virkelighet. Når formålet bl.a. er å undersøke om *lovendringene oppnår formålet med en styrket oppfølging av utsatte barn og unge og deres familier gjennom økt samarbeid mellom velferdstjenestene* (konkurransegrunnlaget s. 4), er det nødvendig å ha øye for denne kompleksiteten, og å undersøke hvordan lovendringene spiller sammen med og/eller undermineres av andre mekanismer*.* Litt forenklet kan en si at det teoretiske rammeverket på dette feltet består av perspektiv som befinner seg på et kontinuum mellom på den ene siden, fokus på organisasjonen, og på den andre siden hvordan aktørene (ansatte og ledere) tilpasser seg i sin praktiske hverdag. Vi bygger derfor på et perspektiv der vekten særlig ligger på organisasjonssida, kalt *interorganisatorisk kompleksitet,* og et perspektiv som særlig er opptatt av ansattes tilpasninger, kjent som teorien om *bakkebyråkratiet*.

Utgangspunktet for teorier om interorganisatorisk kompleksitet er såkalt neoinstitusjonell teori (March & Olsen 1989). Den peker på at organisasjoner har innarbeidete arbeidsformer, tidvis kalt institusjonell logikk, som kan hindre endring eller som det tar tid å endre. Slike mekanismer vil prege hvordan endringer mottas i organisasjonen, og kan underminere hensikten med endringene, og frembringe spenninger i organisasjonene som er med på å forsterke heller enn bøte på problemene som var der fra før (Besharov og Smith, 2014; Thornton & Ocasio, 2008; Thornton et al., 2015). Poenget med teorien om interorganisatorisk kompleksitet er at samme type mekanismer også inntrer når organisasjoner med ulike innarbeidete arbeidsformer skal samarbeide. Dermed vil en reform med sikte på bedre samordning og samarbeid risikere å møte en dobbel «treghet» - både det som handler om iverksetting av reformen og det som gjelder nødvendige tilpasninger som oppstår i skjæringsflaten mellom ulike instanser. I et slikt lys er det naturlig å spørre, som i konkurransegrunnlaget, *hvordan ulike statlige, kommunale og private aktører fortolker nytt regelverk, og hvordan regelendringene etterleves* (s. 4).

Teorien om interorganisatorisk kompleksitet knytter vansker med samordning og samarbeid til fire typer av forskjeller eller distanser: kognitiv, organisatorisk, strukturell og fysisk distanse. *Kognitiv distanse* handler om ulike tenkemåter og prioriteringer. Det kan imidlertid også ses bredere, blant annet hvordan en avgrenser sin oppgave («dette er ikke mitt bord»), innarbeidet logikk («slik gjør vi det her») med mer. For eksempel viser Buland og Mordal (2019) hvordan et regionalt forsøk på samarbeid mellom Nav og et karrieresenter strandet på grunn av helt ulike tenkemåter. Fra Navs perspektiv var karrieresenteret alt for opptatt av folks «drømmer», mens karrieresenteret så Nav som for opptatt av å presse folk raskt ut i tiltak som hadde liten sjanse for å fungere.

*Organisatorisk distanse* handler om lover og regelverk, og noe som spiller over mot kognitiv distanse – innarbeidete rutiner. Dette kan også handle om måten ulike tjenester styres på, begrensninger i informasjonsdeling (taushetsplikt) og hva ansatte eller tjenesten måles på. Her kan også teknologi spille en rolle, f.eks. gjennom saksbehandlingssystemer som ikke snakker sammen, eller motsatt dersom en er i stand til å ta i bruk teknologier som støtter samhandling. Lovendringene som skal evalueres må i all hovedsak ses som et tiltak for å redusere den organisatoriske distansen.

*Strukturell distanse* er av en litt annen type, og handler mer om dominans eller forsøk på å gjøre premisser fra egen tjeneste til de sentrale eller dominerende i samarbeidet: at andre i egne øyne blir «hjelpeinstanser» mens egen tjeneste er det sentrale, eller at en prioriterer samarbeid kun når en selv trenger det. Interne føringer vil ofte understøtte slike forståelser, eksplisitt eller implisitt (Difi 2014), noe som gir et dårlig utgangspunkt for godt samarbeid og god samordning. I en slik sammenheng vil det være særlig viktig å undersøke om for eksempel koordinatorer, koordinerende enheter eller barnekoordinatorer har tilstrekkelig makt og myndighet overfor andre instanser. Ellers kan slike tiltak bli «slag i luften». Det er også påpekt hvordan entusiasme i forbindelse med utarbeidelse av individuell plan, snur til frustrasjon når planen likevel ikke fører til endringer i tjenestene fordi den i liten grad forplikter «tunge» aktører innen tjenesteapparatet (Humerfelt 2012).

*Fysisk distanse* handler om fysisk avstand, som har sosiale implikasjoner. Det tar mer tid og er mer upraktisk å samarbeide dersom det er nødvendig å forflytte seg, men det er vel så viktig at avstanden svekker de uformelle strukturene og det «limet» disse utgjør i enhver organisasjon. Det handler om møteplasser, korte samtaler om vær og vind, at en lærer hverandre å kjenne – slike mekanismer er viktig smurning i alt samarbeid, men svekkes når den fysiske avstanden øker. Elvegård mfl. (2020) har f.eks. påpekt at da koordinatoren for beskyttelse mot vold og overgrep i en kommune fikk kontor i samme korridor som eldreomsorgen, økte antallet meldinger om bekymring for vold mot eldre klart. Redusert fysisk avstand er derfor viktig, men samtidig er det urealistisk å tro at alle relevante samarbeidspartnere kan sitte samme sted – bortsett fra i ganske små kommuner. Da må en se på andre måter å løse utfordringene som fysisk distanse skaper – f.eks. alternative møteplasser.

Teorien om *Bakkebyråkratiet* handler om iverksetting av offentlig politikk, og at denne i praksis påvirkes sterkt av atferden til ansatte som møter brukerne direkte, deres fortolkning av regelverket, deres iverksetting og etterlevelse. Hovedpoenget i teorien er imidlertid hva som påvirker ansattes atferd, hvordan de tilpasser seg og omformer de krav, forventninger og organisatoriske betingelser de jobber under (Lipsky, 1980; Brotkin, 2012). De skal realisere ambisiøse politiske mål, noen ganger også motstridende mål og hensyn, samtidig som de opplever stor etterspørsel og mangel på ressurser. I en slik situasjon vil en naturlig nok finne tilpasninger for å gjøre arbeidshverdagen levelig, som å prioritere visse oppgaver eller brukergrupper framfor andre, avgrense sitt ansvarsområde, etablere standarder for hva det er rimelig å forvente, med mer. Et særlig problem er at bildet av brukernes behov tilpasses de tjenestene en typisk yter. Slike mekanismer må ses i sammenheng med flere av funnene til Skog Hansen mfl. (2020): at en viktig hindring for samarbeid er manglende oppmerksomhet om behov utenfor eget arbeidsområde, en annen mangel på ressurser. Det er heller ikke vanskelig å se for seg at hensynet til samarbeid kan falle igjennom i en presset hverdag, mens kjerneoppgavene i egen etat får forrang.

Teorien om bakkebyråkratiet er en del år gammel, og tidvis pekes det på at det har skjedd betydelige endringer i offentlig forvaltning siden den tid, særlig når det gjelder styringssystemer og brukeres posisjon. Selv om endringene i styringssystem kan ha påvirket skjønnsutøvelsen, har neppe endringene med mer bruk av måleindikatorer og målstyring endret det prinsipielle i hvordan bakkebyråkrater tilpasser seg, ut over at hva de måles på blir et tilleggsmoment. Digitaliseringen synes heller ikke å ha redusert denne typen utfordringer, kanskje tvert imot (Røhnebæk, 2016). Videre viser selv helt nye studier at selv om ideen om brukerinnflytelse er mye sterkere i dag, tilpasser fortsatt bakkebyråkrater sin forståelse av brukeres behov til de tjenestene en faktisk kan yte (Berlin et al, 2018; Liljegren 2021; Wik & Tøssebro, 2017). Vi anser derfor perspektivet som fortsatt aktuelt i denne sammenhengen.

Det meste av det vi har pekt på over, er mekanismer eller komplikasjoner som kan øke vår forståelse av «hvorfor alt går galt» - det er fokus på hindringer, vanskeligheter og barrierer. Det er mindre om mekanismer som kan støtte samarbeid og samordning. Samtidig viser flere studier, blant annet av familier med funksjonshemmete barn, at saksbehandlere er forskjellige, og mange foreldre forteller hvordan hverdagen ble lettere når de møtte en «portåpner» (Kittelsaa og Tøssebro 2014, Grue og Rua 2013). Interorganisatorisk kompleksitet kan ses som en del av fagfeltet som kalles interorganisatoriske relasjoner (Cropper mfl. 2008), og der er det like mye vekt på nytte og hva som skal til for at det fungerer. I litteraturen om nettverk brukes begrepene «bonding and bridging» - der bonding viser til kommunikasjon innenfor gruppa eller tjenesten, mens bridging er mellom grupper. Ved interorganisatorisk kompleksitet er mulige broer av sentral betydning, og det kan være alt fra bekjentskaper, møteplasser, lokale entreprenører, ledelse eller samarbeidsteknologi. Her kan lovendringer spille en rolle, dels ved kravene og forventningene som stilles, men også som støtte til annen «brobyggende» aktivitet. Perspektivene en tar med inn i en studie som denne bør derfor også inkludere mulige «broer» og andre forhold som kan støtte en vellykket implementering.

Ut fra diskusjonen over kan en hevde at en endring i et sett av lover er å ta fatt i et enkelt element i en ganske kompleks virkelighet, der et bredt sett av mekanismer er virksomme. En tar primært fatt i den organisatoriske distansen – lov og regelverk. Dette kan framstå som urealistisk snevert i forhold til formålet om en styrket oppfølging av barn og unge og deres familier gjennom et økt samarbeid mellom velferdstjenestene. Samtidig kan endringer i lov og regelverk påvirke andre mekanismer. Det kan påvirke bakkebyråkratenes prioriteringer og hva som blir tunge hensyn i deres hverdag, det kan påvirke hvilken tyngde koordinerende instanser får internt, og det kan understøtte «broer» i systemet. Over tid kan det også påvirke tenkemåter og arbeidsformer. Problemstillingene i evalueringen bør derfor forfølges innenfor en forståelsesramme der det tas hensyn til den komplekse konteksten som lovendringene skal iverksettes innenfor. Et snevrere implementeringsperspektiv kan nok svare på problemstillinger knyttet til iverksettingen isolert sett, men ikke til om en oppnår formålet. Da er lovendringenes samspill med andre faktorer essensielle.

**5.3 Forståelse av oppdraget**

Formålet og innholdet i oppdraget er beskrevet i konkurransegrunnlagets punkt 1.4 (formålet), 4.1 (krav til oppdraget) og 4.2 (hovedproblemstillinger). Grovt sett kan en si at de viktigste problemstillingene er knyttet til a) iverksettingen av regelendringene, og b) i hvilken grad en oppnår formålet om mer samarbeid og bedre samordning av tjenester for barn og unge med sammensatte behov. Vi vil derfor se på følgende.

* + 1. **Ad iverksettingen:**

Hovedspørsmålet om iverksetting er hvordan ulike involverte aktører og etater fortolker, operasjonaliserer og etterlever regelverket. Her er det snakk om mange aktører på ulike nivå. Reformen vedtas på nasjonalt nivå, og det etterspørres kunnskap om hvordan en fra statens side følger opp regelendringene, støtter opp om implementeringen lokalt, og implisitt hvordan forventningene til endringer kommuniseres til «utførende» organ på lokalt nivå. Det statlige nivået vil omfatte departement og direktorat, men også statsforvalterne. Omsettingen til endret praksis vil skje på «utførende» nivå, enten det er kommuner, helseforetak, fylkeskommuner eller private aktører på velferdsfeltet. Hva som er relevant aktør på utførende nivå varierer med hvilken lov det gjelder, og det ligger en forventning om samarbeid ikke bare mellom ulike etater innen samme myndighet, men også mellom aktører som hører til ulike myndighetsnivå. For det utførende leddet kan en operere med minst to nivå. Det er en ledelse som skal fortolke hva det nye regelverket skal bety i praksis, de skal operasjonalisere lovendringene, de skal kommunisere ut i sine etater, og de skal følge opp etterlevelse i egen etat. Videre er det bakkebyråkrater som også skal fortolke regelverket, samt omsette det til handling og samhandling i utførelsen av sine arbeidsoppgaver – og innenfor sine arbeidsformer, prioriteringer og ressurser. Det er på dette nivået mye av den praktiske endringen må skje, i arbeidet rettet mot brukere som har behov for sammensatte, individuelt tilpassete og helhetlige tjenester.

I praksis betyr dette at vi foreslår å gjennomføre en implementeringsstudie som følger reformen fra nasjonalt vedtak og statlig iverksetting, gjennom en filtrering i utøvende tjenester og til en endret praksis blant bakkebyråkrater. Sentrale spørsmål i den forbindelse blir hvordan endringene fortolkes, kommuniseres, operasjonaliseres, prioriteres og etterleves. Punktvis forstår vi oppdraget dit hen at vi skal undersøke følgende:

* Hvordan statlige myndigheter følger opp og støtter opp om lovendringene, herunder hvordan endringene kommuniseres ut til de ulike instansene som utfører tjenestene. Hva statlige myndigheter gjør for å følge med på implementeringen vil være en naturlig del av dette spørsmålet.
* Hvordan ulike utførende aktører (kommunale, fylkeskommunale, helseforetak, private) fortolker og operasjonaliserer regelverket. I den forbindelse bør en også undersøke om de er oppmerksom på at regelverket er endret – både blant ledere og bakkebyråkrater.
* Hvordan de utførende aktørene etterlever og setter regelverket ut i praksis. Dette inkluderer hvilke grep aktørene tar for å sikre at regelverket medfører endringer i det praktiske arbeidet med brukere. Dette kan være både organisatoriske grep som møtestruktur, rutiner og møteplasser, eller endrete prioriteringer, arbeidsformer, samarbeidskanaler og praktisering av personvernregler. Etterlevelse handler både om koordinering, samordning og tilrettelegging på tjenestenivå, og den praktiske endringen i samarbeidsformer og samarbeidsrutiner blant bakkebyråkrater. Spørsmål knyttet til etterlevelse og praksisendringer gjelder reformen i sin bredde, men konkurransegrunnlaget etterspør i tillegg et særlig fokus på utformingen av rollen som barnekoordinator, noe vårt løsningsforslag vil sikre.

Det ligger både implisitt og eksplisitt i oppdraget at undersøkelsen ikke bare skal skje på et målepunkt, men ta høyde for at reformen må virke en tid før en kan forvente de store endringene. Det gjelder ikke minst praksis på det tjenesteutførende nivået.

* + 1. **Ad måloppnåelsen:**

Det primære målet for lovendringene er at brukere og deres familier skal møte et hjelpeapparat som er bedre i stand til å gi helhetlige og individuelt tilpassete tjenester når brukeren har sammensatte behov. Det ligger implisitt i dette at en kan se formål på to nivå. Det første er en mellomting mellom implementering og måloppnåelse, og handler om praktiske endringer i ansattes arbeidsformer. Spørsmålet er hvorvidt etterlevelsen av regelverket faktisk fører til velferdstjenester der en ser mer samarbeid, bedre koordinering og samordning, og også om ansvarsforhold er tilstrekkelig avklart til at en unngår gråsoner der ingen tar en oppgave fordi alle venter på hverandre. Vi vil med andre ord undersøke om lovendringen fører til

* Mer samarbeid
* Bedre koordinering og samordning
* Klarere ansvarsforhold

For dette settet av spørsmål er det nødvendig å undersøke ansattes erfaringer og praksis, men også i hvilken grad hensynet til samarbeid og samordning veier tyngre i daglige prioriteringer. Dette handler også om hvilken tyngde aktører og tiltak med sikte på samarbeid og samordning får, f.eks. koordinatorer eller individuell plan. Lakmus-testen på om reformen er vellykket og tilstrekkelig gjelder imidlertid det grunnleggende formålet: om brukere og deres familier opplever mer helhetlige og samordnete tjenester. Utgangspunktet for at mange har etterlyst mer samarbeid og bedre samordning er ikke minst at brukere opplever et fragmentert hjelpeapparat, der foreldrene selv må ta rollen som koordinator og administrator. Spørsmålet er derfor om vi kan se endringer i retning av at barn, unge og deres familier i større grad opplever et tjenestetilbud som er

* Helhetlig og koordinert
* Samarbeidende
* Individuelt tilpasset

Dette tilsier at evalueringen må inkludere undersøkelser av brukeres erfaringer. Vi vil i neste seksjon beskrive vårt forslag til hvordan spørsmålene skal besvares. Vi vil også understreke at vi i forståelsen av oppdraget og løsningsforslaget legger til grunn de perspektivene som er skissert over. Det innebærer en bred kartlegging av hvordan aktuelle instanser samarbeider, herunder hva en gjør for å bygge ned barrierer som skyldes blant annet fysisk og kognitiv distanse, samt hvordan en iverksetter tiltakene rettet mot å dempe organisatorisk distanse (lovendringene). Det vil også være viktig å se om «bakkebyråkratene» endrer atferd og prioriteringer for å ivareta koordinering og samordning bedre, hvilke faktorer som støtter en slik dreining og om ordninger som skal sikre samordning får økt tyngde i interne prosesser. Det vil også være viktig å være oppmerksom på om det oppstår utilsiktete virkninger, for eksempel om noe annet prioriteres ned eller at endringene i praksis medfører større press på ressursene.

Konkurransegrunnlaget legger også inn noen tilleggsføringer som vi har innarbeidet i vårt løsningsforslag. Det gjelder at undersøkelsene skal

* Gi et nasjonalt overblikk, med geografisk og demografisk variasjon
* Gå i dybden på fortolkning og implementering i og mellom tjenester
* Følge prosessen over tid, og alt fra oppstart fange opp hva ulike aktører har gjort for å klargjøre for iverksetting
* Gi tilbakemeldinger underveis

De tre første punktene er bakt inn i løsningsforslaget, mens spørsmålet om tilbakemeldinger behandles dels i prosjektbeskrivelsens seksjon om organisering og gjennomføring, sog dels i planen for formidling (punkt 9 i tilbudet).

* + 1. **Noen avklaringer**

Konkurransegrunnlaget gir få føringer på et par sentrale spørsmål, blant annet helt konkret hvem som skal motta bedre og mer koordinerte tjenester, men også hva en mer presist legger i samarbeid, samordning og koordinering. Når det gjelder målgruppen, berører lovendringene i prinsippet svært mange tjenestemottakere, og i ulike aldre. I tråd med formålet for lovendringene forstår vi imidlertid oppdraget dit hen at fokus skal være på barn og unge. Når det gjelder nærmere avgrensning av barn/unge bruker konkurransegrunnlaget uttrykk som «behov for koordinerte og sammenhengende tjenester» i beskrivelsen av bakgrunnen for evalueringen, og «utsatte barn og unge» i beskrivelsen av formålet. I proposisjonen drøftes målgrupper, men egentlig bare indirekte via hvilke lover som bør endres. I proposisjonen nevnes eksplisitt eller implisitt barn med atferdsvansker, psykiske vansker, funksjonsnedsettelser, alvorlig sykdom, barn av nyankomne migranter, barn med behov for spesialpedagogisk hjelp, barn i fosterhjem og barn utsatt for vold og overgrep. Vi tolker derfor målgruppen bredt – som alle barn og unge med behov som involverer tjenester fra flere velferdstjenester. Samtidig vil det i den praktiske gjennomføringen av undersøkelsene være nødvendig å trekke utvalg, og da vil en være avhengig av å gjøre avgrensninger. Vi kommer tilbake til slike avgrensninger i avsnittet om «avgrensningsproblematikk» i omtalen av løsningsforslaget, men sikter mot det en kan kalle en kjernegruppe av barn og unge som tilhører en identifiserbar gruppe der de fleste vil ha langvarige, komplekse og sammensatte behov. Vi legger også til grunn at proposisjonen ikke legger til grunn en fast definisjon av aldersgruppen, f.eks. 0-18 år. Tvert imot viser en til at unge i enkelte lover forståes til midt i 20-åra, og at enkelte igangsatte tiltak kan vare godt ut over myndighetsalder. I avgrensningen av aldersgruppen vil vi derfor se til beskrivelsen av intensjonen i proposisjonen, og følgelig ikke sette noen absolutt grense ved myndighetsalder. Det vil også være i pakt med lovstrukturen.

Når det gjelder samarbeid, samordning og koordinering, er dette begreper med en intuitiv betydning, men som blir mer uklare når en begynner å borre i det. Det er derfor skrevet hele avhandlinger om hva en skal legge i begrepene og hvordan en skal avgrense dem mot hverandre (Zahl 2000). Vi legger til grunn den bredden i begrepene som Difi (2014) drøfter. Der peker en på ulike nivå av samarbeid, som en trapp fra informasjonsdeling via felles problemforståelse til felles tiltak. De peker også på forskjeller etter hvilken fase samarbeidet skjer i, fra utredningsfasen, via vedtak til iverksetting og drift av tiltak. De skiller også mellom samordning av ressurser, regelverk og målsetninger, og at en kan bruke svært ulike mekanismer for samarbeid og samordning, fra juridiske plikter til pedagogisk overtalelse og frivillighet. De skisserer med andre ord ikke en konkret avgrensning, men et landskap der samarbeid, samordning og koordinering kan ta ulike former. Vi vil legge oss på samme linje, der poenget er å beskrive hvordan dette landskapet ser ut, hvordan lovendringene påvirker det, eventuelt hvilke deler endringene påvirker, og om enkelte deler av landskapet synes å ha bedre potensial enn andre for oppnåelse av målet om at brukere med sammensatte og langvarige behov skal oppleve et godt møte med velferdstjenestene.

* + 1. **Problemstillinger** **oppsummert**

Med fare for gjentakelser, kan forståelsen av oppdraget oppsummeres i punktlisten nedenfor. Den er organisert ut fra problemstillinger på fire ulike nivå: statlig nivå, tjenesteytende etat (kommune, etat eller tilsvarende), ansatte i praktisk tjenesteyting (bakkebyråkrater), samt brukere og deres familier. Vi gjør oppmerksom på at listen ikke er uttømmende, og vi viser derfor til øvrig tekst for utdyping. Videre må en slik studie ha rom for fleksibilitet og endringer underveis, slik at det kan komme til nye problemstillinger.

* Statlig nivå:
	+ Hvordan kommuniseres regelendringer og forventninger fra statens side?
	+ Hvordan støtter staten opp om implementeringen lokalt? Tar staten/statsforvalter en veiledningsfunksjon? Brukes den av kommuner og andre instanser?
* Kommunalt nivå, utførende etater og andre som utfører tjenester:
	+ Hvor godt informert er disse om regelendringene og intensjonene? Hvordan ser de på det nye regelverket?
	+ Hvordan fortolkes og operasjonaliseres regelverket? Samstemmer det med en uavhengig juridisk fortolkning?
	+ Hva oppfatter en som barrierer mot samordning og samarbeid? Tror en det nye regelverket «treffer» og vil bygge ned de viktigste barrierene?
	+ Hvordan utformes rollen som barnekoordinator og hvor plasseres den i organisasjonen? Gjøres noen grep for å sikre at vedkommende har tilstrekkelig tyngde? Hvilke?
	+ Hva gjøres for å sikre etterlevelse av regelendringene? Foretas noen grep eller omprioriteringer for å sikre etterlevelse (samordning på ledernivå; omorganisering, kommunikasjon ut i organisasjonen, inkorporering i lederavtaler, revidering av praksis rundt informasjonsdeling og personvern, kunnskapsheving når det gjelder hva andre kan bidra med, etc.)?
* Ansatte i praktisk tjenesteyting:
	+ Er de kjent med det nye regelverket? Opplever de at det har konsekvenser for dem i det daglige? Tror de det løser utfordringene?
	+ Møter de andre forventninger fra ledelse og andre etater?
	+ Har samarbeid blitt vanligere og enklere? Hvilke barrierer er redusert? Får de bedre respons på initiativ til samarbeid? Tar andre organer oftere initiativ til samarbeid?
	+ Gjør de andre vurderinger når det gjelder å involvere andre instanser? Prioriterer de annerledes? Veier samarbeid mer i det daglige?
	+ Bruker de barnekoordinator? Er det nyttig?
	+ Hva er viktige barrierer mot samarbeid etter iverksetting av lovendringene? (f.eks. personvern og informasjonsdeling, tid og ressurser, kjennskap til andres kompetanse, vansker med å få andre til å forplikte seg, etc.)
	+ I hvilken grad ivaretar tjenestene i praksis sine plikter etter loven?
* Barn, unge og deres familier:
	+ Har de registrert noen endringer? Er tilgangen til tjenester enklere? Må de fortsatt være administrator? Får de hjelp til å finne fram i systemet? Hva slags kontakt har de med barnekoordinator?
	+ Vurderer de tjenestene som bedre samordnet og koordinert? Er de mer individuelt tilpasset?
	+ Er erfaringene til «nye» barn med sammensatte behov annerledes enn for de som har sine viktigste erfaringer før lovendringene?
	+ I hvilken grad ivaretas deres retter etter loven?

**5.4 Løsningsforslag – datakilder og metodisk tilnærming**

Det ligger i oppdragsbeskrivelsen at det er nødvendig å bruke et bredt tilfang av datakilder og forskningsmetoder. Det må innhentes informasjon om blant annet statlig tilrettelegging, brukeres erfaringer, ansattes fortolkninger, iverksetting og etterlevelse, ledelsens kommunisering og iverksetting, hvordan ulike etater samarbeider og samordner sine tjenester, koordinering, og involvering av ulike forvaltningsnivå. Det er videre et premiss at evalueringen skal ivareta geografisk og demografisk variasjon, og samtidig gå i dybden – og en skal kunne identifisere endring over tid. Selv om lovendringene tar sikte på høyere grad av harmonisering mellom ulike lover, er det også mange detaljer i endringene av enkeltlover og begrunnelsene for dem (Prop. 100L, 2020-2021). Det lar seg neppe gjøre å lage et løsningsforslag som kan svare ut alle detaljer. Vi sikter derfor primært mot å svare ut hvordan hovedtrekkene i lovendringene iverksettes, påvirker samarbeid, samordning og koordinering i praksis, og om det gjør at brukere opplever et mindre fragmentert hjelpeapparat.

Vi foreslår å gjennomføre tre ulike typer av undersøkelser, der alle involverer flere typer av interessenter eller aktører, men der de skal svare ut litt ulike element i kravspesifikasjonen: i) en kvalitativ implementeringsstudie, ii) breddeundersøkelser til henholdsvis brukere, kommuner, tjenestesteder og bakkebyråkrater, og iii) en kvalitativ studie der vi undersøker interorganisatorisk samarbeid i praksis ved å følge forløpet til en mindre gruppe brukere over tid. De ulike typene undersøkelser omtales hver for seg nedenfor. Før vi kommer så langt er det imidlertid nødvendig å avklare noen mer prinsipielle spørsmål knyttet til hvordan en i praksis kan avgrense brukere, særlig i den kvantitative brukerundersøkelsen.

**5.4.1 Avgrensningsproblematikk**

For å kunne gjennomføre en breddeundersøkelse av brukeres erfaringer, er det nødvendig med en tilfredsstillende strategi for å avgrense og identifisere målgruppa. Det fins imidlertid ikke noe register over barn og unge med langvarige og sammensatte behov som en kan trekke et utvalg fra. Vi har derfor vanskelig for å se at det fins noen enkel og ideell løsning for avgrensning og identifisering, men vi vil diskutere ulike alternativ som kan være gode nok og som i praksis kan brukes til å sende forespørsler om deltakelse i undersøkelsen.

På nasjonalt nivå finnes enkelte register som kan være aktuelle utgangspunkt. Et slikt er Navs register over barn og unge som mottar grunn- og hjelpestønad. Vi mener at dette *ikke* treffer godt nok. Mottakere av grunn- og hjelpestønad har behov knyttet til helserelaterte utfordringer. De fleste vil ha langvarige behov, men langt fra alle vil ha behov for sammensatte tjenester. De kan i prinsippet kun ha ekstra utgifter knyttet til kosthold eller lignende. Videre er det mange en risikerer å ikke fange opp, for eksempel barn og unge i målgruppa som har andre enn helserelaterte utfordringer. I statistisk språkbruk vil en derfor si at registeret sannsynligvis både har for mange falske positive (barn og unge som ikke har sammensatte vansker) og for mange falske negative (barn og unge med sammensatte behov som ikke fanges opp). Et alternativ er Navs register over brukere av hjelpemidler. Her vil vi i noen grad møte samme type problem. Falske positive vil trolig være et mindre problem, men hjelpemiddelbrukere vil langt fra være dekkende for alle typer sammensatte behov. Et tredje mulig register er SSBs grunnlag for barnevernsstatistikken. Også her vil andelen falske positive og falske negative være for stor. Andre register, som utdanningssektorens registre over spesialundervisning, kan ikke brukes fordi dette registreres på skolenivå, ikke individnivå, og den informasjonen som finnes om slike tiltak er spredt i ulike saksbehandlingssystemer som ikke er samordnede[[1]](#footnote-1).

Vi har vurdert en strategi der vi inviterer deltakere ut fra et nasjonalt register, og så legger inn et sett av spørsmål i starten av undersøkelsen som «luker ut» falske positive. Undersøkelsen for disse avsluttes i så fall etter de innledende spørsmålene. Problemet med falske negative vil fortsatt bestå, men vi kunne få et brukbart utvalg av en viktig delgruppe med sammensatte behov. Vi har imidlertid tidligere erfart at en bred forespørsel står i fare for at få av mottakerne føler at det «treffer» dem, og at de derfor unnlater å svare. Den gangen fikk vi en lav svarprosent uten at vi kunne vite om den var lav i den målgruppa vi ønsket å nå. Vi har derfor konkludert med at det vil være vanskelig å få til en undersøkelse av tilstrekkelig kvalitet ved å trekke utvalget ut fra nasjonale register.

Alternativet er å gå via oversikter som kommuner, fylkeskommuner eller underliggende etater har. Dette må av praktiske grunner gjøres som en to-trinns strategi der en først trekker et representativt utvalg av kommuner (eventuelt også fylkeskommuner) eller andre hjelpeinstanser, og deretter inviterer familiene til alle barn og unge med behov for sammensatte tjenester som disse har oversikt over. Vi har tidligere brukt en slik strategi med hell (sist i en undersøkelse av voksne utviklingshemmetes bosituasjon, Tøssebro og Wendelborg 2021), men erfaringen er samtidig at kvaliteten på utvalget er avhengig av to forhold: a) at kommunene har tilstrekkelig oversikt, og b) at en ikke må gjennom for mange ledd før forespørsler når den aktuelle brukeren/familien. Blir det mange ledd vil undersøkelsen bli vanskelig å administrere og selv om frafallet i hvert enkelt ledd kan være lite, kan summen bli for stor.

Vi har vurdert for og imot ved det å gå via følgende instanser: habiliteringstjenestene for barn og unge, BUP, PPT, skoler og barnehager, barnevernet, kommunenes koordinerende enhet, eller barn og unge som har individuell plan. I utgangspunktet er det fristende å gå via skoler og barnehager. De er i nærkontakt med alle barn og unge, og vil i stor grad vite om barnet har behov for tjenester fra flere. Mange i målgruppa vil ha spesialundervisning og skolen/barnehagen vil delta i ansvarsgrupper og være involvert i individuell plan. Utfordringen her er at det vil være snakk om en lang rekke skoler og barnehager, i tillegg til godkjenning fra skoleeier/-leder til at vi tar kontakt. En kommer fort i en situasjon der en blir avhengig av samarbeid med et stort antall enheter, noe som vil gjøre det vanskelig å følge opp den enkelte enhet nok til å motivere dem til å gjøre jobben som skal til.

Et enklere alternativ er å gå via habiliteringstjenestene, gjerne i kombinasjon med BUP. Disse vil ikke ha kontakt med hele bredden av målgruppa, men en betydelig del av det en kan kalle en kjernegruppe – barn og unge som i betydelig grad har behov for tjenester fra flere instanser. De vil også ha register i sine saksbehandlingssystemer som kan brukes til å sende forespørsler. Forbeholdet er særlig knyttet til hvor tilgjengelig deres oversikter vil være for utsending av forespørsler, men også at mange i målgruppa vil falle utenfor. En annen instans som potensielt kunne ha samlet oversikt er PPT, siden de vil ha gjort sakkyndig utredning for alle med spesialundervisning. Vi tviler imidlertid på at deres arkivsystem lar seg anvende og at de i stedet vil henvise oss til skolene.

Vi har derfor landet på at utvalget bør avgrenses til barn og unge som har individuell plan. Retten til slik plan er avgrenset på omtrent samme måte som målgruppa for evalueringen. Kommunene vil i prinsippet ha oversikt over individuelle planer, men det er knyttet en viss usikkerhet til om denne oversikten er samlet på en hensiktsmessig måte. Alle kommuner skal ha en koordinerende enhet, som i utgangspunktet bør ha eller kunne skaffe til veie en oversikt over barn og unge med individuell plan. Samtidig har kommunene valgt ulike løsninger for slike enheter, slik at det hefter noe usikkerhet rundt hvor enkelt det er å mobilisere en slik enhet for å sende ut forespørsler og hvor god oversikt enheten har. Fordelen med å gå via individuell plan er imidlertid at det dekker hele det aktuelle aldersspennet, og de fleste aktuelle tjenesteområdene – enten de er kommunale eller ikke. Samtidig er det noe usikkert om individuell plan dekker målgruppen tilstrekkelig i alle kommuner.

Vår konklusjon er etter dette at undersøkelsen bør gjennomføres som to trinn, der en først velger kommuner som representerer rundt 20% av landets befolkning (rundt 60 kommuner), og så ber dem sende ut invitasjon til familiene til barn og unge med individuell plan. Vi må imidlertid ta høyde for at oversikter over barn og unge med individuell plan ikke er samlet på en måte som gjør utsending tilstrekkelig enkel eller at individuell plan dekker målgruppen godt nok. Å trekke et utvalg av disse brukerne er nybrottsarbeid. Vi ønsker derfor å gjennomføre en test-fase der vi a) sjekker ut med et lite utvalg kommuner om og hvordan en kan skaffe til veie de nødvendige oversikter før utsending av forespørsler, og b) diskuterer med oppdragsgiver pro et con rundt ulike utvalgsstrategier eller kombinasjon av flere strategier før vi lander på endelig valg. Det er f.eks. mulig at en strategi med utgangspunkt i individuell plan bør suppleres med barn og unge med ansvarsgrupper. Videre kan det hende at en strategi via individuell plan vil medføre at vi uansett må gå via skoler og barnehager. Vi gjør oppmerksom på at uansett valg, vil denne datainnsamlingen være en resurskrevende del av undersøkelsene. I framdriftsplanen er det lagt opp til et dialogmøte med oppdragsgiver primo september 2022 for å konkludere endelig når det gjelder utvalgsstrategi.

**5.4.2 Kvalitativ implementeringsstudie**

Denne delstudien tar sikte på å følge prosessen med implementering fra prosjekt-start og ut 2026. Utgangspunktet vil være et utvalg på seks kommuner av ulik størrelse og i flere deler av landet, samt to fylkeskommuner. Den nøyaktige framgangsmåten må tilpasses hvordan implementeringen skjer, og må derfor ha en betydelig grad av fleksibilitet. Vi vil gjennomføre et startintervju med en sentralt plassert person i ledelsen, fortrinnsvis øverste leder for oppvekst og/eller utdanning, eventuelt sammen med de vedkommende mener det er naturlig å ta med i oppstarts-intervjuet i den aktuelle kommunen/fylkeskommunen. Tema for intervjuet vil være samarbeids- og samordningsutfordringer, samarbeidskonstellasjoner, broer i systemet, arbeid med/klargjøring for implementering, kommunikasjon fra statlig hold, kommunikasjon ut til ulike tjenester, i hvilken grad de tror lovendringene vil løse utfordringene, endringer i prioriteringer, hva de oppfatter som hindringer og hva som kan styrke samarbeidet, barnekoordinator og koordinerende enhets rolle, samt hvilke andre som bør intervjues.

Disse startintervjuene følges opp av intervjuer i andre aktuelle etater, i og utenfor kommunen. Dette inkluderer statlige myndigheter, i første rekke statsforvalterembetet, men det kan også være aktuelt med flere statlige aktører. Aktuelle etater og samarbeidspartnere utenfor kommunen identifiseres sammen med de som deltar på oppstartintervjuet, men spesialisthelsetjenesten (f.eks. habiliteringstjenesten og BUP), fylkeskommuner og eventuelle private aktører er særlig aktuelle. I alle tilfeller vil koordinator/koordinerende enhet bli intervjuet, samt barnekoordinator når denne er oppnevnt. Vi planlegger å gjennomføre lederintervjuer på de aktuelle tjenestestedene (et utvalg av steder for tjenester med mange tjenestesteder, som f.eks. skoler og barnehager i store kommuner), og også fokusgruppeintervju blant ansatte. Vi vil variere om fokusgruppene er homogene (fra samme tjeneste) eller heterogene (på tvers av tjenester). Tematisk vil disse intervjuene ligne på oppstartintervjuene, men tilpasses selvsagt den som intervjues og fase i implementeringen. De vil også ta opp hvor enkelt det er å få ulike andre etater på banen, f.eks. primærhelsetjenesten. Det er også aktuelt å intervjue representanter for interesseorganisasjoner og for råd/utvalg for samarbeid mellom brukere og myndigheter – blant annet leder av det lokale Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Vi vil i stor grad gjennomføre de individuelle intervjuene via digitale plattformer, bortsett fra oppstartintervjuet, mens fokusgruppene må være fysiske.

Intervjuene blir supplert med studier av ulike dokumenter, primært fra statlig hold, men også om det formuleres skriftlige rutiner og retningslinjer blant lokale aktører. Videre vil vi i tilknytning til og som en del av første fase av denne undersøkelsen gjøre en juridisk fortolkning av de vedtatte lovendringene og foreta en gjennomgang av de juridiske implikasjonene. Her vil vi samarbeide med ekstern spesialkompetanse.

Vi vil gjennomføre intervju i tre faser. Første fase vil være tidlig i prosjektet, med oppstart rundt sommeren eller tidlig på høsten 2022. Vi tar sikte på at det meste er gjort høsten 2022, men det kan hende at noe må utstå til vinteren 2023. Andre fase gjennomføres midtveis – i 2024. Tredje fase blir når prosjektet nærmer seg slutten, men i tide for at tilstrekkelig bearbeiding kan skje før endelig rapportering – dvs. at intervjuene gjøres høsten 2026.

I denne typen prosjekter har vi gode erfaringer med at det gjennomføres dialogkonferanser der de ulike aktørene inviteres til en en-dags samling for å drøfte ulike problemstillinger i plenum og i grupper. Vi tar sikte på å gjennomføre én slik dialogkonferanse våren 2023 og én høsten 2026. Vi vil invitere dem som intervjues i fase 1, samt representanter for brukerorganisasjoner og fagforeninger. I tillegg inviteres personer som jobber med iverksettingen fra statlig hold.

Vi vil understreke at en kvalitativ implementeringsstudie må ha et fleksibelt opplegg, der en kan tilpasse opplegget når det kommer informasjon som tilsier dette. I utvalget av intervjupersoner vil vi tilstrebe variasjon, vurdere ‘metning’ (avslutte datainnsamling om nye intervju ikke tilfører ny kunnskap) og foreta nødvendige tilpasninger ut fra lokale forhold. Utfordringene vil ganske sikkert fortone seg forskjellig i en liten og oversiktlig administrasjon, sammenlignet med en stor kommune. Vi vil sikre inkludering av flere forvaltningsnivå, og selv om kommuner vil være det primære utgangspunktet vil vi sikre inkludering av andre typer av aktører. Vi gjør også oppmerksom på at en studie i noen få kommuner knapt kan ha som ambisjon å være representativ. Det hensynet ivaretas av breddeundersøkelsene. Formålet for implementeringsstudien er å skaffe en mer dyptpløyende innsikt i hvordan lovendringene mottas og implementeres i noen typiske kommuner og tjenester.

Intervjuene vil ta opp hele bredden av problemstillinger knyttet til iverksettingen og den delen av måloppnåelsen som handler om endrete arbeidsformer. Brukeres erfaringer tas også opp med representanter for brukerinteresser, men den delen av evalueringen adresseres likevel primært av andre deler av studien.

**5.4.3 Breddeundersøkelsene**

Vi planlegger breddeundersøkelser til kommuner, tjenestesteder, bakkebyråkrater og brukere. Dette vil være spørreskjemabaserte, kvantitative undersøkelser. De tre siste (unntatt kommuneundersøkelsen) har overlapp i design og behandles først. Utvalgene til disse tre undersøkelsene trekkes i to trinn, der en i første trinn velger kommuner som representerer om lag 20% av befolkningen i landet (ca. 60 kommuner). Det skal sikres variasjon i geografisk beliggenhet, kommunestørrelse, demografisk sammensetning og næringsgrunnlag. Disse kommunene inviteres til et samarbeid om datainnsamlingen, der kommunens rolle primært blir å formidle forespørsler til aktuelle informanter. Vi vil legge opp en prosedyre for supplering dersom flere kommuner takker nei til å bistå. Både tematikken i undersøkelsene og konkret framgangsmåte vil variere for de tre breddeundersøkelsene, men vi tar sikte på at de gjennomføres i de samme kommunene og på tre tidspunkt, i 2022/2023, 2024 og 2026. Vi tar også sikte på at det er de samme personene som svarer på alle de tre tidspunktene (panel) i alle undersøkelsene, men med prosedyrer for erstatning om personer har sluttet i en jobb som er relevant for denne evalueringen, og for å legge til nye brukere.

Brukerundersøkelser

Brukerundersøkelsene organiseres som spørreskjemaundersøkelser til et utvalg familier. De gjennomføres i en svært tidlig fase som baseline eller sammenligningsgrunnlag, fortrinnsvis i 2022, og deretter i 2024 og 2026. Den største utfordringen her er identifisering og rekruttering av utvalget, der vi vil følge prosedyrene diskutert over. Det betyr at vi gjennomfører en piloteringsfase der vi drøfter med noen deltakende kommuner hvordan vi mest hensiktsmessig kan sende en forespørsel til familiene til barn og unge med individuell plan, og deretter organiserer et møte med oppdragsgiver om endelig utvalgsstrategi (se punkt 5.4.1). Det er kommunene som vil sende ut forespørsler om deltakelse og forespørselen vil inkludere en lenke til et nettbasert spørreskjema. Familiene blir også spurt om de kan tenke seg å delta i 2024 og 2026. Dette blir registrert på en måte som er i pakt med forskningsetiske retningslinjer og som ivaretar personvernet. Dette blir drøftet med personvernombudet for forskning (Sikt, tidl. NSD) ved oppstart av prosjektet (se også avsnittet om forskningsetiske spørsmål). I 2024 og 2026 vil vi supplere utvalget med personer som har fått individuell plan siden forrige datainnsamling. Alderen på barna/ungdommene vil være 0-16 år, slik at vi i 2026 også vil få med erfaringer fra overgangsfasen til ung voksen. Det legges opp til at skjemaet besvares av foresatte, men der brukeren selv deltar der det er hensiktsmessig.

Spørreskjemaet vil etterspørre informasjon om hvilke tjenester en mottar, hvilke en savner, hva som er erfaringene, hvordan en opplever samarbeid, samordning og fragmentering, erfaringer med individuell plan, samarbeidsforum som ansvarsgrupper og koordinator/ koordinerende enhet. For enkelte spørsmål vil vi tilstrebe likhet med spørsmål som ble brukt i den longitudinale studien «Å vokse opp med funksjonshemming» (1997-2012) (Tøssebro og Wendelborg, 2014), for å kunne trekke lengre linjer i familienes erfaringer. Spørreskjemaet vil også inkludere spørsmål som fanger opp demografiske forhold, som kommune, alder og kjønn, innvandringsstatus og noen enkle indikatorer på familiens sivile og sosioøkonomiske status. Noen spørsmål om arten av sammensatte vansker blir også inkludert for å gjøre det mulig å undersøke om samarbeidsproblemene er større for noen grupper enn for andre, men vi vil primært fange opp slikt indirekte via spørsmålene om hvilke tjenester en mottar.

Undersøkelse til tjenestesteder/ledere

I de samme kommunene vil vi be om kontaktinformasjon til tjenestesteder som berøres av lovendringene. Dette gjelder kommunale tjenester, men også eksterne instanser som kommunale tjenester samarbeider med. Vi vil også på egen hånd søke å identifisere både fylkeskommunale, private og statlige aktører som det kan være aktuelt for kommunen å samarbeide med. Aktuelle enheter er blant annet skoler, barnevern, barnehager, habiliteringstjenestene, BUP, PPT, kommunal helse- og omsorg, sykehusenes barneavdelinger, med mer.

Leder for disse tjenestestedene inviteres til å besvare et spørreskjema på de tre tidspunktene. Tema i spørreskjemaet vil være informasjon og kunnskap om ny lovgivning, hva de ser for seg av konsekvenser, nye møteplasser eller andre kanaler for samarbeid, nye samarbeidskonstellasjoner, kommunikasjon fra staten, kommunikasjon ned i organisasjonen, samarbeid på ledernivå, samarbeid lenger ned i organisasjonen, tilpasninger av arbeidsformer, hva en opplever er hindringer for samarbeid, hva en opplever som ‘broer’, med mer. Vi vil i noen grad benytte spørsmål av typen påstander som en sier seg enig eller uenig i, eller to påstander der en svarer hvilken en er mest enig i. Spørreskjemaet vil ta opp de samme temaene på de tre tidspunktene de sendes ut, men spørsmålene tilpasses hvilken fase i implementeringen en er i. Spørsmål om endringer og erfaringer får naturlig nok en annen form etter at ny lovgivning har virket en stund.

Dette spørreskjemaet vil også inkludere en sekvens bygd på det som kalles Factorial Survey Approach (FSA), som er en metode for å bygge inn vignetter eller beslutningssituasjoner i et spørreskjema. Respondentene bes ta stilling til fiktive situasjoner i form av casebeskrivelse (vignetter) og be dem velge mellom ulike handlingsalternativ. Sentrale kjennetegn ved casesituasjonene kan varieres tilfeldig, og gir dermed mulighet til å isolere effekten av ulike dimensjoner. Eksempelvis kan saksbeskrivelser varieres med tanke på personen i saken sitt kjønn, alder og type vanske, og man kan isolert analysere hvordan den aktuelle variabelen påvirker utfallet, i tillegg til hvilket utfall man velger. I dette prosjektet vil vi skissere situasjoner der man skal velge samarbeid eller ikke, og hvem man så samarbeider med. Endringer over tid i svar på slike spørsmål vil gi indikasjoner på hvordan ledelsen av tjenestesteder tenker om samarbeid. Det vil også kunne fange opp bruk av individuell plan, koordinator, barnekoordinator med mer. FSA regnes for å være en kvasieksperimentell metode, som gir større muligheter for årsaksgeneralisering enn vanlige spørreskjema (Wallander 2009, 2011). Vi har tidligere brukt metoden i studier av bruk av tolk i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige (Berg, Caspersen, Garvik og Paulsen, 2018), mens andre har brukt metoden for å studere sosialarbeideres beslutninger i saker om rus, også i kombinasjon med andre metoder (Wallander og Blomqvist, 2005; Wallander og Laanemets, 2017). I Norge har metoden vært særlig brukt til studier av arbeidsgiveres beslutninger rundt tilsetting av personer med ulike vansker og forløp i velferdstjenestene (for eksempel Hyggen, 2017; Berre, Kermit og Kvam, 2021).

Første runde av dette spørreskjemaet sendes ut kort tid etter de første intervjuene i den kvalitative undersøkelsen, slik at vi kan trekke på erfaringer fra intervjuene i utforming av spørsmål og tema. Andre runde blir i 2024 og tredje i 2026. Undersøkelsen vil gå til de samme tjenestene hver gang, men vi må ta høyde for at det har vært utskifting av personer.

Undersøkelse blant bakkebyråkrater

Vi mener en undersøkelse av iverksetting av lovendringer som skal regulere samarbeid og samarbeid mellom ulike velferdstjenester må undersøke hvordan dette treffer blant de som arbeider direkte med brukerne – bakkebyråkratene. Dette vil være ansatte på de samme tjenestestedene som undersøkelsen til ledere. Samtidig må vi trolig legge noen føringer på hvilke ansatte det er snakk om, ut over at de møter brukere direkte. Noen instanser vil ha få ansatte der de fleste behandler saker som involverer barn og unge med sammensatte behov. Der kan en undersøkelse formidles fra leder til alle relevante. I andre tilfeller, for eksempel skoler og barnehager, vil det være mange som er lite involvert i slike saker. Der vil vi be ledelsen avgjøre hvem undersøkelsen skal formidles videre til etter noen kriterier som vi setter opp. Disse kriteriene vil i all hovedsak følge intensjonene i lovendringene og vil være personer som jamnlig i sitt virke vil komme opp i situasjoner der samarbeid med andre instanser bør vurderes. Dette betyr i praksis at vi vil be ledere ved slike enheter å bistå oss, ikke bare med å besvare et spørreskjema, men også videreformidle en forespørsel om deltakelse til bakkebyråkrater i egen enhet.

Spørreskjemaet til bakkebyråkratene vil ha en betydelig likhet med skjemaet til ledere. Det vil ta opp spørsmål rundt informasjon og kunnskap om ny lovgivning, hva de ser for seg av konsekvenser, nye møteplasser eller andre kanaler for samarbeid, nye samarbeidskonstellasjoner, tilpasninger av arbeidsformer, hva de opplever er hindringer for samarbeid og hva en opplever som ‘broer’, med mer. Også for dette spørreskjemaet vil de samme temaene tas opp på de tre tidspunktene, men tilpasses fase i implementeringen. Det gjelder ikke minst spørsmål om erfaringer og endringer.

Også dette spørreskjemaet vil inneholde en del basert på FSA-design, og i spørreskjemaet til bakkebyråkrater vil denne delen være særlig sentral.

SpørreundersøkelsE til alle landets kommuner

I tillegg til disse utvalgsundersøkelsene, tar vi sikte på å gjennomføre en enkel survey til alle landets kommuner. Denne sendes til kommunens postmottak, med instrukser om hvem den skal videresendes til. Vi har brukt en slik framgangsmåte tidligere etter råd fra KS, og har bra erfaringer med det. Denne undersøkelsen vil være relativt enkel, med fokus på problemforståelse, hva kommunen gjør for å sikre samarbeid, hva de ser som hindringer, om de har tro på at ny lovgivning gjør vei i vellinga, og hvordan de forholder seg til ny lovgivning. Undersøkelsen vil gjennomføres på to tidspunkt, i starten og i slutten av prosjektperioden, for å kartlegge eventuelle endringer i vurderinger, syn og praksis.

Denne undersøkelsen gjennomføres som en nettbasert spørreundersøkelse høsten 2022 og høsten 2026.

**5.4.4 Brukeres forløp i en kompleks tjenestestruktur:**

Lakmus-testen på om lovendringene oppnår formålet er om brukere erfarer et mer helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Dette fanges i noen grad opp av de ulike breddeundersøkelsene, og særlig brukerundersøkelsen. Vi mener imidlertid at det er nødvendig å komme tettere på denne problemstillingen, ved en kvalitativ studie av brukeres og familiers forløp i kontakt med velferdstjenestene. På den måten kan vi få et bilde av hvilke instanser som er inne, hvordan ulike instanser trekkes inn og samarbeider, hvilken rolle brukere og familier får eller må ta, hva som skjer i samarbeidsmøter, om det er noen reell koordinator og om koordinator har tilstrekkelig myndighet til å sikre et helhetlig tilbud. Denne delen av studien blir den som kommer nærmest på der lovendringene treffer bakken i hverdagen til barn og unge med behov for sammensatte tjenester. Det vil samtidig være en innfallsvinkel til å studere samarbeid og koordinering via den linsen eller perspektivet som brukeres forløp er.

En slik studie vil følge en mindre gruppe barn og unge i størstedelen av prosjektperioden, fra tidlig høst 2022 og ut 2026. Utvalget identifiseres og trekkes i de samme seks kommunene som deltar i den kvalitative implementeringsstudien. For å gi rom for frafall vil vi velge 25 familier, sju i alderen 0-5 år, sju i alderen 6-10 år og sju i alderen 11-16 år – samt at utvalget suppleres med fire små barn i 2025 for å undersøke om deres ‘oppstartsfase’ skiller seg fra tilsvarende fase for de som var igjennom denne fasen før lovendringene var iverksatt og etablert. De som er 15 år i 2022 vil være over 18 år i 2026, og på den måten vil vi også få med utfordringer i overgangen til ung voksen. Måten utvalget identifiseres på, avklares med de enkelte kommunene og deres koordinerende enheter. Vi tar imidlertid sikte på at utvelgelsen gjøres via ulike tjenester (eller der ulike tjenester er den primære) for å sikre deltakere som har ulike innganger til velferdstjenestene. Det inkluderer blant annet barnehage, skole, habiliteringstjenester, BUP, koordinator/koordinerende enhet og barnevernet. Det er ikke nødvendigvis samme kanal i alle kommunene. Fem barn/unge bør tilhøre minoritetsfamilier. Poenget er å sikre variasjon, mens hensynet til representativitet skal sikres via breddeundersøkelsene. Dersom frafallet overstiger en tredel, vil utvalget bli supplert. Frafall er et generelt problem i longitudinelle studier, men betydelig mindre der det er personlig kontakt (Cock & Thoresen 2013). Det er også vår erfaring fra blant annet studien av «Å vokse opp med funksjonshemming» (Tøssebro & Wendelborg 2014), der frafallet var marginalt i den kvalitative delen av studien. Vi antar derfor at det ikke blir behov for supplering ut over de fire små barna som inkluderes i 2025.

I denne delen av studien vil vi være i kontakt med familiene i hele prosjektperioden, men hyppigheten må i noen grad styres av familiene. Som et minimum vil vi ha årlig kontakt. Metodisk vil vi benytte intervju (også retrospektive) med familier, eventuell koordinator/ barnekoordinator og ansatte i ulike involverte tjenester. Der det er aktuelt, vil ungdommer delta i intervjuene med familiene, eller det gjennomføres egne intervju med ungdommene. Dette avklares med familiene. Intervjuene vil bli supplert med observasjon av samarbeidsmøter, eventuelt referat fra samarbeidsmøter, i den grad aktørene også gir samtykke til dette (se avsnitt om forskningsetikk og personvern). Av ressurshensyn vil observasjon kun gjøres for en firedel av utvalget. Alle intervjuene vil være fleksible og tilpasset den enkelte bruker, men vil kretse rundt tematikken samarbeid mellom ulike instanser, koordinering, individuell plan, foreldres roller og erfaringer med tjenestene og tilgangen til tjenester (studier viser at foreldre har mye mer frustrasjon rundt tilgangen til tjenester enn når tjenestene først er på plass (Kittelsaa & Tøssebro, 2014)). Det vil være en særskilt oppmerksomhet rundt om foreldre blir «koordinerende instans», samarbeid mellom instanser på ulike forvaltningsnivå, og hva som kan være til hinder for slikt samarbeid. Intervjuene med ansatte vil dels handle om den enkelte ‘saken’, men også mer generelt om samarbeid i tilsvarende saker – herunder hva som kan styrke og svekke samarbeid.

**5.4.5 Problemstillinger og datakilder**

Sammenhengen mellom problemstillinger og datakilde kan skisseres som i tabell 4. Vi vil understreke at den enkelte datakilde gir informasjon til flere problemstillinger, men tabellen viser hovedtrekkene.

Tabell 4. Sammenhengen mellom problemstillinger og datakilder.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Implementerings-studien | breddeundersøkelsene | Forløps-studien |
| brukere | tjenester | bakkebyråkrater | kommuner |
| Statlig nivå | **x** |  |  |  | **x** |  |
| Utførende etater og organisasjoner | **x** |  | **x** |  | **x** | **x** |
| Bakkebyråkratene | **x** |  |  | **x** |  | **x** |
| Barn, unge og deres familier |  | **x** |  |  |  | **x** |

**5.4.6 Forskningsetikk og behandling av personopplysninger**

Flere av undersøkelsene vi tar sikte på å gjennomføre reiser spørsmål knyttet til forskningsetikk og personvern. NTNU samfunnsforskning har lang erfaring med slike undersøkelser, har utviklet rutiner for å ivareta de hensyn som må tas, og diskuterer eventuelle utfordringer med Sikt – tidligere NSD Norsk Senter for Forskningsdata. Prosjektet vil også meldes dit etter vanlige rutiner for en vurdering av personvernkonsekvenser.

De ulike undersøkelsene reiser ulike spørsmål angående personvern. Den kvalitative implementeringsstudien, samt spørreundersøkelsene til ledere, bakkebyråkrater og kommuner, reiser få utfordringer og innhentingen av informasjon baseres på vanlige prosedyrer for frivillighet og samtykke. I den kvalitative implementeringsstudien kan det potensielt komme opp eksempler eller annen informasjon som berører enkeltsaker og brukere. Vi vil innledningsvis i slike intervju informere om at slike personopplysninger ikke skal gis, og vi har aldri opplevd at det er et stort problem siden disse informantene er drillet i taushetsplikt.

I brukerundersøkelsen og forløpsstudien vil vi innhente informasjon fra grupper som er sårbare og der tilhørigheten til gruppa i seg selv er særlig sensitive persondata. Det innebærer at vi ikke skal ha informasjon om gruppa før utsending av forespørsler, men at disse sendes ut fra den instans som har oversikt over eller kontakt med gruppa. Personene svarer tilbake til oss om de ønsker å delta, og da er det basert på et frivillig og informert samtykke. For brukerundersøkelsen vil vi be om informasjon om hvor mange forespørsler som sendes, men ikke til hvem, og den som sender ut vil ikke få informasjon om hvem som svarer. For forløpsstudien gjelder i og for seg det samme, men der er det aktuelt også å intervjue tjenesteytere og delta på samarbeidsmøter. Dette gjøres kun etter først å ha fått samtykke fra familien og deretter et frivillig samtykke fra tjenesteytere.

Data som samles inn i bruker- og forløpsstudiene skal oppbevares over tid på en måte som sikrer at vi kan sammenligne data over tid. Data vil bli oppbevart i anonymisert form, men vi må ha mulighet for å koble sammen data på individnivå fra ulike tidspunkt. Det betyr at kontaktinformasjon må oppbevares, og at vi har en koblingsliste mellom data og kontaktinformasjon. Det samme gjelder også breddeundersøkelsene til ledere og bakkebyråkrater. Personvernet sikres her ved at data og koblingslister ikke oppbevares samme sted. Alle data vil bli oppbevart på en sikker måte, og dette avklares med Sikt (tidl. NSD). Våre rutiner tilsier at data er kryptert og passordbeskyttet, i tillegg til at anonymiserte data oppbevares et annet sted enn kontaktinformasjon og koblingslister.

Disse prosedyrene vil sikre at forskningsetikk og personvern er tilstrekkelig ivaretatt, og vi vil uansett melde prosjektet til Sikt og i den forbindelse ha en dialog om personvern knyttet til både kontakt, informert samtykke og datahåndtering. Brukerundersøkelsen og forløpsstudien vil trolig forutsette at det gjennomføres en DPIA (personvernkonsekvensutredning) i samarbeid mellom NTNU Samfunnsforskning og Sikt (tidl. NSD). Forskning på sårbare informanter, og håndtering av dette, er noe avdelingen har lang erfaring med, og har også publisert om dette temaet og hvordan de kan håndteres (Berg et al, 2018).

**5.5 Organisering og gjennomføring**

Prosjektet gjennomføres av NTNU Samfunnsforskning, avdeling for Mangfold og inkludering. Kompetansen til avdelingen er nærmere beskrevet i egen del i søknaden.

Prosjektet vil bli organisert i fem arbeidspakker:

1. Overordnet ledelse, organisering og koordinering
2. Kvalitativ implementeringsunderstudie
3. Breddeundersøkelser til brukere, ledere, bakkebyråkrater og kommuner
4. Forløpsstudie – brukerforløp i en kompleks tjenestestruktur
5. Tverrgående analyser, rapportering, tilbakemeldinger og formidling

Innenfor arbeidspakke 1 vil en sikre overordnet styring og framdrift av prosjektet, samt koordinering mellom de ulike empiriske undersøkelsene. Blant annet vil arbeidspakke 2 og arbeidspakke 4 ta utgangspunkt i de samme kommunene, og vi vil sikre en hensiktsmessig koordinering og at en tar felles kontakt. Arbeidspakke 1 vil i praksis være samorganisert med arbeidspakke 5, med felles ledelse. Mens arbeidspakke 1 vil være løpende gjennom hele prosjektet, vil arbeidspakke 5 sikre underveis rapportering på avtalte tidspunkt, samt trekke sammen trådene, sikre overgripende analyser og rapportering i sluttfasen av prosjektet.

Rapportering til oppdragiver vil følge den skissen som ligger i konkurransegrunnlagets punkt 4.6, med følgende hovedpunkt:

1. Årlige statusrapporter. Dette vil i første rekke være rapporter over framdriften i arbeidet, samt ta opp eventuelle utfordringer eller behov for endringer som har oppstått. Disse leveres 1. november hvert år fra 2022 til 2026 og følges opp av et dialogmøte med oppdragsgiver.
2. Årlige evalueringsrapporter. Disse vil være av mer faglig art og presentere funn så langt i prosjektet. Disse vil også kunne tjene som innspill dersom oppdragsgiver på basis av funnene ønsker å iverksette justeringer av implementeringsprosessen underveis. Tidspunktet for disse rapportene bør tilpasses framdriften i prosjektet og fasene i datainnsamlingen. Det betyr at det leveres tre slike evalueringsrapporter, i midten av juni 2023, midten av januar 2025 og primo desember 2026. Dette ble avklart med oppdragsgiver i forhandlingsmøte 17 februar 2022.
3. Sluttrapport. En fyldig sluttrapport for hele prosjektet leveres ved prosjektslutt 31. mars 2027, og et utkast sendes oppdragsgiver senest fem uker før. Se nærmere detaljer i tilbudets del 9 om formidlingsplan.

Arbeidspakke 2-4 er beskrevet under Løsningsforslaget. Breddeundersøkelsene har mye til felles, og vi organiserer gjennomføringen av alle breddeundersøkelsene i arbeidspakke 3. Arbeidspakke 2 er den kvalitative implementeringsundersøkelsen og arbeidspakke 4 forløpsstudien.

Arbeidet med evalueringen ledes av et team der forsker 1/professor Jan Tøssebro er hovedansvarlig og prosjektleder. Prosjektleder er også leder for arbeidspakkene 1 og 5. Tøssebro har lang erfaring med ledelse av større prosjekter rettet mot velferdstjenester og brukere med sammensatte behov (se CV og tilbudets punkt 6). I det praktiske arbeidet vil han støttes av forsker 2 Stian Thoresen, som vil være prosjektkoordinator. De to vil inngå i et felles lederteam med alle arbeidspakkelederne. Ledelsen av de «utførende» arbeidspakkene 2-4 er:

* Implementeringsstudien (arbeidspakke 2): Forsker 1/Professor Berit Berg
* Breddeundersøkelsene (arbeidspakke 3): Forsker 1/Professor Christian Wendelborg og Forskningssjef/Forsker 1 Joakim Caspersen
* Implementeringsstudien (arbeidspakke 4): Forsker 2 Stian Thoresen

I tillegg vil prosjektteamet bestå av to yngre forskere/forskningsassistenter: Ingrid Holmedal Hermstad og Rebekka Bruteig, samt seniorforsker Siri Mordal. De vil arbeide med alle arbeidspakkene 2-4. Videre inngår to personer med spisskompetanse og som vil fungere i en rådgivende rolle inn mot tematikk som kjerneteamet i begrenset grad dekker. Det gjelder Forsker 1 Veronika Paulsen med spisskompetanse i barnevern, og professor Kirsten Sandberg (UiO) med juridisk spisskompetanse innen barne-, velferds- og forvaltningsrett. Sandberg blir primært knyttet til to av arbeidspakkene – i en tidlig fase av prosjektet i arbeidspakke 2, der fortolkninger og implikasjoner av den nye lovgivningen utredes og klargjøres, og i arbeidspakke 6 der juridiske fortolkninger og betenkninger rundt analyser og resultater inngår.

Hele teamets kompetanse er nærmere omtalt i tilbudets del 5 om kompetanse og arbeidsdeling, mens CV for nøkkelpersonell også er vedlagt.

Når det gjelder pris, budsjett og framdriftsplan viser vi til egne seksjoner av tilbudet (seksjon 2 (pris/budsjett) og seksjon 3 (framdriftsplan).

**Referanser**

Andreassen, T.A. & Fossestøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk. *Tidsskrift for samfunnsforskning, 55,* 174-202

Berg, B. (2014). Dobbelt sårbar – minoritetsfamilier med funksjonshemmete barn. I Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (red.) *Oppvekst med funksjonshemming.* Oslo, Gyldendal

Berg, B. (2020). *Myter og realiteter. Innvandreres møter med barnevernet.* Trondheim, NTNU Samfunnsforskning

Berg, B., Caspersen, J., Garvik, M., Paulsen, V. & Svendsen, S. (2018). Bruk av tolk i barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige.

Berg, B.; Haugen, G.M.D.; Elvegård, K.I.L.; Kermit, P.S. (2018) *Marginalitet, sårbarhet, mestring. Metodiske utfordringer i praksisnær forskning*. Universitetsforlaget. 2018

Berlin, J., Szücs, S., Höjer, S. & Liljegren, A. (2021). How do street‐level bureaucrats manage high workloads? Collegial mechanisms at the organisational level—experiences from public healthcare organisations. European Management Review.

Berre, Stine; Kermit, Patrick Stefan; Kvam, Lisbeth (2021) Arbeidsgiveres holdninger til ansettelse av utviklingshemmede. I: *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming*. Universitetsforlaget 2021 ISBN 978-82-15-04692-1.

Besharov, M. L. & Smith, W. K. (2014). *Multiple Institutional Logics in Organizations: Explaining Their Varied Nature and Implications*. The Academy of Management review, 39(3), 364-381. https://doi.org/10.5465/amr.2011.0431Brotkin, E (2012). Reflections on street level bureaucracy: past, present & future. *Public Administration Review, 72,* 940-949

Buland, T & Mordal, S (2019). *Evaluering av karriereveiledning for NAV-bruker i Buskerud*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning

Caspersen, J., Buland, T., Hermstad, I. & Røe, M. (2020) *På vei mot inkludering?* Trondheim, NTNU Samfunnsforskning

Cocks, E & Thoresen, S. (2013) *Barriers and facilitators for course completion of apprentices and trainers with disabilities.* Adelaide, National Centre for Vocational Education Research

Cropper, S., Ebers, M., Huxham , C, & Ring,P. (2008). [*The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*](https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199282944.001.0001/oxfordhb-9780199282944). Oxford

Difi (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Oslo, Difi

Elvegård, K. Mfl. (2020). *TryggEst: Bedre beskyttelse av overgrepsutsatte voksne.* Trondheim, NTNU Samfunnsforskning

Grue, L & Rua, M. (2013). *To skritt foran.* Oslo, Gyldendal akademiske

Humerfelt, K. (2012). *Brukermedvirkning i arbeid med individuell plan – anerkjennelse og krenkelse.* Trondheim, NTNU

Kittelsaa, A. & Tøssebro, J. (2014). Foreldres erfaringer med hjelpeapparatet, i Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (red) *Oppvekst med funksjonshemming.* Oslo, Gyldendal

Krane, L. mfl. (2017). *Kunnskapssammenstilling om faktorer som påvirker samhandling mellom velferdssektorene om utsatte barn og unge.* Tromsø, UiT

Lawrence, P. & Lorsch, J. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, 12, 1-47

Liljegren, A., Höjer, S. & Forkby, T. (2018). ‘I don’t want to tell you how to do your job, but…’–laypersons challenging the authority of professionals in Swedish child protection. Nordic Social Work Research, 8(1), 50-63.

Lipsky, M (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public serv*ices. New York: Russell Sage Foundation.

Lundeby, H. & Tøssebro, J. (2009). «Det er jo milepæler hele tiden», i Tøssebro, J. & Ytterhus, B. (red), *Funksjonshemmete barn i skole og familie.* Oslo, Gyldendal

March, J & Olsen, J(1989). *Rediscovering institutions*. New York, Free Press

Melby, L. mfl. (2017). *Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge.* Trondheim, SINTEF

Melby, L., Ulset, G., Paulsen, V., Wågø, S., Høyland, K. og Kaasbøl, J. (2020). *Følgeforskning av etablering og drift av nytt institusjonstilbud for barn og unge med behov for langvarig omsorg utenfor hjemmet og samtidig stort behov for psykisk helsehjelp.* SINTEF, Trondheim.

Paulsen, V., Wendelborg, C., Riise, A., Berg, B., Tøssebro, J. og Caspersen, J. (2020). *Ettervern – en god overgang til voksenlivet? Helhetlig oppfølging av ungdom med barnevernerfaring i overgang til voksenlivet.* Trondheim, NTNU Samfunnsforskning.

Osgjelten, RT. & Wirak, MT (2003). Foreldreerfaringer, i Askheim, mfl. (2003). *sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelser.* Oslo, Gyldendal, s. 38-44

Proposisjon 100L (2020-2021). *Endringer i velferdstjenestelovgivningen.* Oslo, Kunnskapsdep.

Røhnebæk, M. (2016) Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning,* 19, 288-304

Skog Hansen, I.L. mfl. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for barn og unge.* Oslo, Fafo

Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. I P. H. Thornton, W. Ocasio & R. Greenwood (Red.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (s. 99-129). London, England: Sage

Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2015). The Institutional Logics Perspective. I *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. John Wiley & Sons, Inc.

Tøssebro, J. & Lundeby, H. (2002). *Å vokse opp med funksjonshemming. De første åra.* Oslo, Gyldendal

Tøssebro, J. og Wendelborg, C. (red) (2014): *Oppvekst med funksjonshemming.* Oslo, Gyldendal

Tøssebro, J. & Wendelborg, C. (2021). *Utviklingshemmetes bosituasjon 2021.* Trondheim, NTNU Samfunnsforskning

Wallander, L. (2011). Measuring social workers' judgements: Why and how to use the factorial survey approach in the study of professional judgements. Journal of Social Work, 1468017310387463.

Wallander, L. (2009). 25 years of factorial surveys in sociology: A review. Social Science Research, 38(3), 505-520. Wik, SE & Tøssebro, J. (2017). Når politikken treffer bakken – arbeidsavklaring og oppfølging av unge funksjonshemmete. *Fontene forskning,* 10, 4-17

Wallander, L. & Laanemets, L. (2017). Factorial Survey in Mixed Methods Research: Modelling Professionals' Individual Judgements. I L. Laanemets (Red.), SAGE Research Methods Cases Part 2. Sage. https://doi.org/10.4135/9781473950146

Wallander, L. & Blomqvist, J. (2005). Vad styr vårdvalen?: en faktoriell survey av faktorer som predicerar val av insats inom socialtjänstens missbruksvård. Socialtjänstförvaltningen, Forsknings-och utvecklingsenheten. Zahl, M.A (2000). Sosialt arbeid i sosialpolitiske rammer. Trondheim, NTNU

1. Dette har Christian Wendelborg og Joakim Caspersen kartlagt i et notat (ikke publisert) for Utdanningsdirektoratet i 2015, og erfaringene fra pågående prosjekt knyttet til spesialundervisning viser det samme. [↑](#footnote-ref-1)