



UNIVERSITETET I AGDER

Eksterne konsulents påvirkning på kommunale tjenester

Casestudier av 2 konsulentselskaper og av 2
kommuner

Janne Skei

VEILEDER

Gro Kvåle

Universitetet i Agder, [Vår 2017]

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og Ledelsesfag



Sammendrag

Offentlig sektors til tider massive bruk av eksterne konsulenter bidro til mitt ønske om å se på konsulentenes eventuelle påvirkning på offentlige tjenester. Med bakgrunn i funksjoshemmedebevegelsen, fremsto det som interessant å studere hvilke råd konsulentene gir til norske kommuner når det gjelder utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon. Jeg ønsket også å se på hvordan kommunene vurderte og håndterte disse rådene.

Området preges av at utviklingshemmede samlokaliseres i stadig større bofellesskap, på tross av nasjonalt og internasjonalt regelverk som skal demme opp mot dette. Min problemstilling ble som følger av dette:

Hvordan påvirker eksterne konsulenter utforming av kommunale tjenester?

For å besvare dette spørsmålet undersøkte jeg følgende :

- Hva preger konsulentenes rådgivning og rolle overfor kommunene når det gjelder utforming av utviklingshemmedes botilbud?
- Hvordan håndterer kommunene konsulentenes anbefalinger?

Prosjektets tema er forankret i to teoretiske paradigmer. I den modernistiske tilnærmingen tar jeg utgangspunkt i byråkratiteori, ressursavhengighetsteori og Contingencyteoretiske tilnærminger. Moteteoretiske forklaringsmodeller er i fokus i den neo-institusjonelle tilnærmingen.

Mitt design er induktivt med et kvalitativt forskningsdesign. Jeg har 2 konsulent-Case (Rune Devold og PwC) og to kommune-case (Ringerike og Stavanger). Jeg benytter meg av dokumentanalyser av konsulentenes rapporter og kommunale sakspapirer, samt intervjuundersøkelser av 8 informanter fra de to kommunene.

Ingen av teoriene gir fullgod forklaring på de aktuelle funnene. Allikevel fremstår moteteorien som den med størst forklaringskraft. Det mest utpregete funnet for konsulentene er at verdien kostnadseffektivitet er eneste verdi som benyttes som begrunnelse for de feil og mangler med organisasjonen som konsulentene finner. Kvalitet er i liten grad i fokus.

Konsulentene vurderer også at 10 av 12 kommuner med fordel kan omstrukturere sine bofellesskap til større enheter.

Som politisk-administrative enheter er kommunene mer enn andre påvirket av sine institusjonelle omgivelser. Hovedfunnet for kommunene er at behov for legitimitet og kontroll er viktige beveggrunner for konsulentenes bruk av eksterne konsulenter.

Forklaring av begreper og forkortelser

HDU	Heldøgns omsorg i bolig for utviklingshemmede
UH	PwCs forkortelse for utviklingshemmede
ASSS	Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storbykommuner
PLO	Pleie- og omsorg
KOSTRA	Kommune-Stat-Rpportering. Gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner
IPLOS	Lovbestemt helseregister som danner grunnlag for nasjonal statistikk for helse- og omsorgssektoren

Forord

Jeg vil takke alle dere som har hjulpet meg i arbeidet med Masteroppgaven. Prosessen har vært utrolig spennende, interessant og lærerik, men til tider også frustrerende og stressende.

En stor takk til min veileder Gro Kvåle. Du er tålmodig og interessert, konstruktiv og motiverende. Jeg kunne ikke hatt en bedre veileder.

Tusen takk til alle mine informanter. Hver og en av dere har bidratt med svært mye kunnskap og innsikt som har vært svært nyttig og viktig for min oppgave.

Takk til alle mine flotte venner, og min gode familie. Dere har bidratt med oppmuntring, støtte og interesse. Det har vært viktig.

Så vil jeg også takke tidligere kollegaer i Norges Handikapforbund. Dere har bidratt med innspill, kunnskap og tid. Det har vært utrolig verdifullt.

Jeg vil også takke gode venner og tidligere kollegaer i andre deler av funksjonshemmedebevegelsen. Mange av dere har bidratt med tips, råd og kontakter.

Aller sist vil jeg rette en stor takk til min fantastiske mann og våre to fantastiske sønner. Takk for forståelsen og de oppmuntrende ordene. Takk for oppmerksomheten og takk for at dere har passet hus og heim, når jeg var fullfokusert på Masteroppgaven. Ser frem til mer tid sammen med dere.

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INTRODUKSJON	1
1.1	Innledning	1
1.1.1	Problemstilling og avgrensninger	1
1.2	Bakgrunn for temaet	2
1.2.1	Konsulentbruk i norske kommuner	2
1.2.2	Bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede	3
1.2.3	Oppfølging av nasjonalt og internasjonalt regelverk	5
1.3	Oppgavens struktur	5
2	TEORIEN	6
2.1	Konsulentenes rolle	7
2.1.1	Organisasjons-Doktoren	8
2.1.2	Motehandleren	10
2.1.2.1	Konsulenten som Motehandler – Hva innebærer det?	10
2.1.2.2	Motehandlerens valgmuligheter - Aktuelle trender ved tusenårsskiftet	12
2.1.3	Hvilke forventninger kan vi ha til organisasjonseksperter?	14
2.1.3.1	Forventninger til Organisasjons-doktoren	15
2.1.3.2	Forventninger til Motehandleren	16
2.2	Kommunen som Moteslave, Motebevisst eller Rasjonell Aktør	17
2.2.1	Kommunen som rasjonell aktør	18
2.2.2	Kommunenes mottagelighet for myter og moter –	20
2.2.2.1	Moteteorien kritiske røster – Virusteori som moteteoretisk korrektiv	22
2.2.3	Forventninger om funn	23
2.2.3.1	Kommunen med rasjonalitet og objektivitet i fokus – Hva kan vi forvente?	24
2.2.3.2	Den moteriktige kommunen – hva kan vi forvente?	24
3	«VEIEN MOT MÅLET» – FORSKNINGSDESIGN, METODE OG GJENNOMFØRING	25
3.1	Case-studier	26
3.2	Valg av konsultantselskaper	27

3.3	Valg av kommuner -----	29
3.3.1	Valg av Devold-kommunene -----	29
3.3.2	Valg av PwC-kommune -----	30
3.4	De kvalitative metodene -----	30
3.4.1	Dokumentanalyser og intervjuer -----	31
3.4.1.1	Konsulentrapportene -----	31
3.4.1.2	Kommunale sakspapirer og handlingsplaner -----	32
3.4.1.3	Intervju-undersøkelsene -----	33
	Intervju-undersøkelsen og Validitet -----	35
	Intervju-undersøkelsen og Reliabilitet -----	36
3.5	ETIKK -----	37
4	RESULTATER - KONSULENTENE OG RAPPORTENE -----	37
4.1	Devolds rapporter - «Fugleperspektivet» -----	38
4.2	PwC rapportene - «Fugleperspektivet» -----	39
4.3	Gjennomgangen, Analysene og diskusjonen – Rune Devold og PwC -----	40
4.3.1	Konsulentstilte diagnoser – Doktor eller Motehandler?-----	40
4.3.1.1	Diagnosene Fysisk struktur og Formell organisasjonsstruktur -----	40
4.3.1.2	Diagnosen Mål og prioritering -----	43
4.3.1.3	Diagnosen Organisasjonens sosiale system/uformelle normer -----	44
4.3.1.4	Diagnostisering - Devold og PwC som Motehandlere eller doktorer?-----	45
4.3.2	Konsulentenes verdier /mandat – Doktor eller Motehandler? -----	46
4.3.2.1	Kostnadseffektivitet som begrunnelse -----	47
4.3.2.2	Demokrati-verdien, en aktuell begrunnelse?-----	48
4.3.2.3	Rettsikkerhetsverdien – en aktuell begrunnelse?-----	50
4.3.2.4	Motehandlerens verdier, eller organisasjonsdoktores nøytralitet?-----	51
4.3.3	Konsulentenes faglige standard – Doktor eller Motehandler?-----	52
4.3.3.1	Institusjonaliserte standarder. Mote eller fag? Hva er Devold og PwCs løsninger?-----	53
4.3.3.2	Devold og PwCs kunnskap om sine kunder og bruk av metode -----	57
4.3.3.3	Devold og PwC – Doktor eller Motehandler i klientkunnskap og metode.-----	64
4.4	Oppsummering kapittel 4 -----	65
5	RESULTATER - KOMMUNENE OG RAPPORTENE -----	66

5.1	Case Ringerike kommune - Konsulent Rune Devold	66
5.2	Case Stavanger kommune – Konsulent PwC	67
5.3	Kommunenes motivasjon for rådgivning	68
5.4	Rådgivningsprosessen i kommunen – Solospill eller samspill	72
5.4.1	Prosessen mellom Stavanger kommune og PwC	72
5.4.2	Prosessen mellom Ringerike kommune og Devold	75
5.5	Rapportbehandling og vedtak	76
5.5.1	Ringerike og Devolds rapport	76
5.5.1.1	Devold – Mote eller rasjonalitet?	80
5.5.2	Stavanger og PwCs rapport	81
5.5.2.1	Stavanger – Mote eller rasjonalitet?	84
5.6	Implementering	85
5.7	Oppsummering kapittel 5	87
6	AVSLUTNING	88
7	REFERANSER	93
8	VEDLEGG	101

1 INTRODUKSJON

1.1 Innledning

Observasjoner av offentlig sektors til tider relativt omfattende bruk av eksterne konsulenter, for å analysere og gi råd i tilknytning til administrative og politiske beslutninger, bidro til mitt ønske om å undersøke både hvilke råd konsulentene ga, og hvordan det offentlige håndterer rådene. Temaet er stort, og behovet for avgrensning var definitivt til stede. Med bakgrunn i erfaring fra funksjonshemmede-bevegelsen, var rådgivning knyttet til funksjonshemmede et nærliggende tema. Bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede er en svært aktuell utfordring, og siden kommunene på dette området er vesentlige aktører i utformingen av disse tjenestene, var det kommunenes håndtering av konsulentrådene som var aktuelt for nærmere studier.

Inntrykk fra mine tidligere erfaringer, om at konsulenter til tider gir ganske likelydende råd om bestemte tema, bidro til at fokuset mitt ble rettet mot de neo-institusjonalistisk inspirerte moteteoretikerne. Intensjonen var å se nærmere på om konsulentene var inspirert av dagens organisatoriske motetrender, eller om de jobbet ut fra mer faglige og nøytrale kriterier. Det ble da naturlig å vurdere og prøve å forklare kommunenes håndtering ut fra de to samme paradigmen, det neo-institusjonalistiske og det modernistisk og rasjonelle paradigmet. Med det som utgangspunkt, ble Røviks teori og fokus på motehandlerkonsulentene og organisasjonsdokterkonsulentene mitt teoretiske rammeverk for gjennomgang og analyser av konsulentenes rådgivning. Moteteoretikerne, med særlig fokus på Abrahamson og Kieser, samt de mer rasjonelt orienterte teorier som Contingency, Ressursavhengighetsperspektiv og innslag av byråkratiteori ble mitt teoretiske rammeverk for min vurdering av den kommunale håndteringen av rådgivningen.

1.1.1 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

Når nasjonale politiske føringer om en noe ambivalente, og internasjonale forpliktelser, ikke ser ut til å demme opp mot at det man kan kalle gjenoppbygging av institusjonslignende boliger for utviklingshemmede, ønsker jeg å finne forklaringer til hvorfor dette skjer.

Det er, slik jeg ser det, viktig å finne frem til vesentlige motivasjonsfaktorer og vurderingskriterier som påvirker de kommunale politisk-administrative systemene. I hvilken grad er kommunene seg bevisst verdimesse forankringer og nasjonalpolitiske føringer

knyttet til bosetting av utviklingshemmede. Når kommunene benytter eksterne rådgivere som en del av forberedelsene til den politisk-administrative beslutningsprosessen, i hvor stor grad avklares viktige verdivalg i konsulentenes mandat i forkant av oppdragene. Er kommunene mest opptatt av bedre kvalitet og effektivitet i tråd med et rasjonelt-instrumentelt perspektiv, eller kan utfallene av de kommunale beslutningsprosessene forklares med kommunenes behov for å oppnå legitimitet og støtte i omgivelsene gjennom valg av moteriktige løsninger?

Hvilke verdier og tilnæringer er konsulentselskapene preget av i sin rådgivning til kommunene. Fokuseres nøytral og objektiv faglighet i problembeskrivelser og rådgivning eller preges konsulentenes arbeid av de siste verditrendene og nyeste organisasjonsmodellene i omløp? Med utgangspunkt i ovenfor stående forskningsspørsmål har jeg formulert følgende tentative problemstilling:

Hvordan påvirker eksterne konsulenter utforming av kommunale tjenester?

For å besvare dette spørsmålet vil jeg undersøke følgende :

- *Hva preger konsulentenes rådgivning og rolle overfor kommunene når det gjelder utforming av utviklingshemmedes botilbud?*
- *Hvordan håndterer kommunene konsulentenes anbefalinger?*

Masteroppgavens problemstilling fokuserer konsulentenes rådgivning om utviklingshemmedes botilbud. Rent metodisk benytter jeg meg av dokumentanalyse av konsulentrapportene for å vurdere konsulentenes rådgivning. Jeg gjør også dokumentanalyser av kommunale sakspapirer i tillegg til å intervju 8 nøkkelpersoner, 4 i Stavanger og 4 i Ringerike for å se hvordan kommunenes håndtering av konsulentenes råd kan forklares.

1.2 Bakgrunn for temaet

1.2.1 KONSULENTBRUK I NORSKE KOMMUNER

«In Anglophone countries, Management consultants have become increasingly visible players in the process of public sector reform over the last twenty years » (Pollit, C., 2014:5 med henvisning til Saint Martin, 2005:671).

Røvik påpeker at det internasjonalt, ved tusenårsskiftet er *«anslagsvis 250.000 personer som arbeider på heltid som organisasjonskonsulenter»* . Han trekker blant annet frem store konsulentselskaper som hovedaktører i det han kaller for *«Management theory Industry»*, og påpeker at disse lever av å utvikle og tilby stadig nye organisasjonsideer (Røvik, 2007:64).

Det har vært vanskelig å få tak i aggregerte tall for norske kommuners kjøp av konsulent tjenester. Verken Kostra, SSB, KS eller Konsulentguiden har kunnet gi informasjon om dette. Konsulentguiden er et tidsskrift som holder oversikt over norsk konsulentbransje og som gir ut en årlig rapport om konsulentbransjen. Nedenfor stående opplysninger er hentet fra 2017-rapporten (Management Consulting).

I offentlig sektor totalt har 15 % benyttet seg av tjenesteområdet «Samfunnsøkonomiske og miljømessige analyser» (Konsulentguiden 2017)

I offentlig sektor oppgir 61 % at årsaken til konsulentkjøpet er bidrag med verktøy og støtte i strategiprosesser, støtte i implementering av strategi, eller støtte til vanskelige avgjørelser og 16 % oppgir ønske om råd for effektivisering/ kostnadsutt. Samtidig viser statistikken at offentlig ansatte vurderer konsulentenes jobb som så vidt middels bra på spørsmål om leveransen medførte kostnadsbesparelser. I offentlig sektor oppga 61 % at faglig dyktighet var en faktor som spilte inn når de skulle velge tjenesteleverandør, og dette er området hvor offentlig sektor er mest fornøyd med konsulentenes arbeid. Konsulentenes faglige standard vurderes som relevant. Ingen av totalt 13 aspekter ble av offentlig sektor vurdert som meget bra. (Konsulentguiden 2017).

Analyse og resultat av kommunenes håndtering av konsulentenes råd inneholder blant annet uttalelser fra informantene i to kommuner om motiver for bruk av konsulent tjenester, og vurderinger av konsulentenes arbeid. Konsulentguidens undersøkelser er interessante som et bakteppe i gjennomgangen .

1.2.2 Bo- OG TJENESTESITUASJONEN FOR UTVIKLINGSHEMMEDE

Kommunenes praksis når det gjelder organisering av tjenestetilbudet for utviklingshemmede, og måten dette i mange tilfeller knyttes opp mot kommunalt organisert botilbud, er interessant i lys av HVPU-reformen (Reform i helsevernet for utviklingshemmede – Ansvarsreformen), som ble vedtatt i 1991. Helse- og omsorgstjenester er et felt hvor bruk av konsulent tjenester er utbredt, og fordi utviklingshemmedes bo- og tjenestetilbud vurderes som kostnadskrevende kommunale tjenester, er det et område som ofte er i fokus.

HVPU-reformen var et stort og omfattende strukturelt grep på 90-tallet som ble gjort for å sikre samfunnsmessig inkludering. Utviklingshemmede skulle ut av institusjon og inn i ordinære boliger i sin hjemkommune. For å kunne gi ordinære botilbud i den enkeltes bosted, ble det bygget opp små kollektive boligheter. I Stortingsmeldingen om

reformen (St.meld. nr. 47 1989-90) og gjennom finansieringsordningene, ble det lagt opp til en størrelse på maksimalt 4 beboere (Tøssebro; 1996).

Dagens realiteter viser at nasjonale politiske føringer og internasjonale forpliktelser ikke alltid følges opp. Husbanken finansierer kommunale prosjekter med flere enn 8 enheter, og en rekke kommuner bygger samlokaliserte boliger for utviklingshemmede med i overkant av 15 leiligheter (2012:48; Skog Hansen og Skevik Grødem; Fafo rapport 2012:48). I brev av november 2015 til kommunalministeren, viser Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) til 3 kommuner som planlegger bofellesskap med 24 enheter.

I den første CRPD-rapporten fra sivilt samfunn i Norge, understrekes det at kommunene ofte legger føringer på hvor man må bo for på motta nødvendige tjenester. Funksjonshemmede samlokaliseres i store bofellesskap som ofte legges til områder utenfor de vanlige boområdene og gjerne i forbindelse med institusjoner (Første CRPD rapport fra sivilt samfunn i Norge; Alternativ rapport til FN-komiteen for konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter).

Kommunene bruker økonomi, hensynet til ansatte og hensynet til beboerne når det skal argumentere for store bofellesskap (Kittelsaa & Tøssebro, 2011). Forskningen er på ingen måte entydig når det gjelder økonomi for store bofellesskap (Kittelsaa & Tøssebro, 2011 med referanse til Stancliffe & Lakin, 2005 og referanse til Mansell & Beadle-Brown, 2009 referert i Kittelsaa & Tøssebro, 2011). Kittelsaa & Tøssebro konkluderer på bakgrunn av gjennomgangen at stordriftsfordelene er marginale »(Kittelsaa & Tøssebro, 2011:5).

Forskningen støtter heller ikke opp om kommunenes argumentasjon knyttet til hensynet til ansatte og beboere. Undersøkelser fra Kittelsaa & Tøssebro viser at det ikke finnes belegg for å si at tildeling av bolig i bofellesskapene styres av egenskaper eller kjennetegn ved individene eller at størrelsen på bofellesskapene har effekt i forhold til beboernes ensomhet (Kittelsaa & Tøssebro, 2011:22). Kommunenes argumentasjon om bedre faglighet, mer stabilitet og mindre sårbarhet for ustabilitet imøtegås av Kittelsaa & Tøssebro (2011). Det er helt klart, sier forfatterne, at størrelse ikke er noen fordel; tvert i mot. De finner negative effekter som slår inn når bofellesskapet blir større enn seks personer. De finner negative effekter ved at tjenestene ytes av mange personer. Det er mindre helseoppfølging av beboerne, mindre hjelp til praktiske gjøremål, og når det gjelder veiledning og faglig støtte er det bofellesskapene med 2-3 beboere som kommer best ut (Kittelsaa & Tøssebro, 2011:33 - 40).

1.2.3 OPPFØLGING AV NASJONALT OG INTERNASJONALT REGELVERK

Husbankens rundskriv HB 1212 (1990) og HB 1255 (1993), nedfelte retningslinjene om størrelse på bofellesskap som ble gjort gjeldende i kjølvannet av HVPU-reformen. Det ble der lagt opp til en størrelse på maksimalt 4 beboere (Tøssebro; 1996), og fylkesmennene ble satt til å overvåke situasjonen. I dag er trenden en utvikling mot stadig større bofellesskap (Referert i Kittelsaa & Tøssebro 2011 refereres fra - Tøssebro & Lundeby 2002, Bliksvær 2005, Söderström & Tøssebro 2011). Husbankens anbefalinger på området er i dag endret fra 3-5 boenheter, til maksimalt 8 boenheter (HB 8. F7, 2009:42)

I tillegg til nasjonale retningslinjer om bofellesskap, gir nasjonale politiske målsetninger og FNs menneskerettigheter, føringer for utviklingshemmedes situasjon. «Full deltakelse og likestilling» har siden 1981 vært et overordnet mål i norsk politikk for funksjonshemmede. FN-konvensjonen om menneskerettigheter for funksjonshemmede har som formål å «fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter»(FN-konvensjonens Art 1). I konvensjonens artikkel 19 understrekes at funksjonshemmede har samme rett som andre til å leve i samfunnet, med de samme valgmuligheter som andre. Statene skal sikre «at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre». De skal ikke være prisgitt en bestemt boform og sikres «tilgang til ulike støttetjenester», både «i eget hjem og i særskilte boformer» og sikres «annen samfunnsservice, herunder personlig bistand som er nødvendig for å kunne bo og være inkludert i samfunnet og for å forhindre isolasjon eller segregering fra samfunnet»¹.

1.3 Oppgavens struktur

Oppgavens problemstilling utdypes i kapittel 1.1.1 samtidig som min motivasjon for tilnærmingen i oppgaven presenteres aller først i innledningen. Fokuset er å se på råd fra konsulenter og kommunenes håndtering av rådgivningen, samtidig som bakgrunnen for at bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede benyttes som målestokk for vurderingen presenteres i kapittel 1.2.

Det teoretiske rammeverket for mine analyser presenteres i kapittel to og i tilnærmingen vurderer jeg både konsulentenes rådgivning og kommunenes håndtering ut fra to teoretiske

¹ Fra FN-konvensjonen for funksjonshemmede, artikkel 19

paradigmer. Den moteteoretiske tilnærmingen er fokus i den neo-institusjonelle tilnærmingen mens jeg rent spesifikt speiler det rasjonelle perspektivet blant annet mot Røviks doktormodell, Ressursavhengighetsperspektivet, Webers byråkratiperspektiv og Donaldsens Contingency.

Forskningsdesign og metoder, samt de metodiske diskusjonene presenteres i kapittel 3. Gjennom dokumentanalyser av 12 konsulentrapporter, 6 fra konsulent Rune Devold og 6 fra konsultentselskapet PwC, samt dokumentanalyser av kommunale dokumenter fra Ringerike og Stavanger vurderes rådene som gis og kommunenes håndtering av disse. Som et tilskudd til dokumentanalysene av kommunale dokumenter benytter jeg meg også av intervju av 8 informanter, 4 fra hver kommune, for å få utdypet de kommunale prosessene i forbindelse med Ringerike og Stavangers konsulentbruk.

I kapittel 4 og 5 presenterer jeg analysene og resultatene av disse. Analysene er gjort med det teoretiske rammeverket som målestokk, og en nærmere spesifisering av hvilke mer konkrete kriterier som benyttes, utdypes i kapitlene. Analysene og resultatene er slått sammen med hensikt, for å gjøre vurderingene og konklusjonene mer oversiktlige for leseren. Kapittel 6 inneholder avsluttende refleksjoner om resultat, masteroppgavens sterke og svake sider og noen tanker om mulige forskningstema.

2 TEORIEN

Jeg har tatt utgangspunkt i flere teoretiske rammeverk med utgangspunkt både i det modernistiske og i det sosialkonstruktivistiske paradigme.

Som bakgrunn og analyseverktøy i gjennomgangen av konsulentenes råd, har jeg benyttet meg av teori og metoder fra Kjell Arne Røviks bok «Den «syke» stat – Myter og moter i omstillingsarbeidet» fra 1992. Han tar i boka utgangspunkt i «Doktormodellen» og «Motehandlermodellen». Den første har et rasjonalistisk utgangspunkt mens motehandlermodellen er formulert med bakgrunn i moteteorier.

I oppgavens andre del, hvor fokus er hvordan kommunene håndterer konsulentenes råd, tar jeg utgangspunkt i andre teoretikers vurderinger knyttet til neo-institusjonelle og rasjonelle-instrumentelle tilnærminger. Røviks utdypning av modellene i boken «Den syke stat» vektlegger konsulentenes gjøren og laden mer enn hvordan organisasjonene opptrer i et

henholdsvis neo-institusjonelt eller rasjonelt-instrumentelt perspektiv, og jeg har derfor funnet det nødvendig å utdype de perspektivene med noen flere teoretiske innfallsporner. Jeg låner derfor vurderinger og argumenter fra både Kieser, Abrahamson, Brunsson og Pache & Santos i den neo-institusjonelle gjennomgangen mens jeg i gjennomgangen av det rasjonelt-instrumentelle perspektivet skjeler blant annet til både klassiske byråkratiteori, Ressursavhengighetsteori og Donaldsen Contingency-perspektiv.

2.1 Konsulentenes rolle

Moteteoretikerne skiller skarpt mellom produsenter og konsumenter av idéer.

Konsulentbransjen er en viktig produsent og organisasjonsidéene spres gjerne gjennom kilder med autoritet. Slik autoritet ansees i moteperspektivet til å innehas av blant annet konsulentbransjen, som ses på som vesentlige formidlere og de viktigste årsakene til, og kanalene for, spredningen av organisatoriske moter (Røvik, 1992; Røvik, 2007).

Birkinshaw, Hamel & Mol er, som Abrahamson, oppmerksomme på hva de kaller agenter som drivkrefter for innovasjon. Imidlertid, mens Abrahamson har fokus på eksterne konsulenter som velger, former og sprer de moteriktige innovasjonene, inkluderes også interne agenter som aktive drivkrefter hos Birkinshaw et al. Allikevel påpekes det av forfatterne, at kun et fåtall organisasjoner har «en veletablert og spesialisert ekspertise på området Management Innovasjoner, ...og at mangelen på ekspertise både øker usikkerheten i organisasjonen knyttet til innovasjoner på ledelse, og utvider behovet for ekstern støtte» (Birkinshaw, Hamel & Mol, 2008:830).

Røvik nyanserer etter hvert moteteoretikernes skarpe skille mellom idéprodusent og konsument. «Virus» benyttes som metafor for å teoretisk imøtegå det bastante skillet. Studier som viser at typiske idékonsumenter som f.eks ledere, ofte er involvert i samproduksjon med Management gurer om utvikling av idéer (Røvik, 2011 med henvisning til studier av Clark & Salaman, 1998; Clark & Greatbatch, 2002; Heusinkveld et al, 2009), har utfordret moteteoretikernes ståsted. Gjennom å påpeke hvordan smitte via virus er en «*dynamisk interaksjon mellom viruset og vertscellen*» argumenterer Røvik med at heller ikke mottakerorganisasjonene, slik det hevdes av moteteoretikere, er passive mottakere og konsumenter av Management idéer. Lokale aktører med varierende interesser, maktbaser og strategier, henter opp ideer, former, kombinerer, ignorerer og melder fra om idéer (Røvik, 2011:637 med henvisning til Fleck, 1994; Westney, 1987), og aktørene oversetter og

transformerer idèene og gjør dem mer passende som problemløsende verktøy i en lokal kontekst (Czarniawska & Sevòn, 1996).

Idéen om at konsumenter selv er med og tilpasser modeller for eget bruk, finner vi også igjen i litteraturen som utgår fra den rasjonalistiske organisasjonstradisjonen. Der betraktes adoptering av organisasjonsmodeller som noe som er motivert av at det har oppstått ekte problemer internt i organisasjonen (Røvik, 1998/1:1) og ledelsen er sentral. Ut fra en problematisk organisatorisk situasjon, velger ledelsen mellom vel gjennomprøvde oppskrifter noe den oppfatter kan gi løsning på aktuelle problemer, og filer så modellen(e) til slik at de(n) tilpasses hensynet til effektiv lokal problemløsning (Røvik, 1998/1:1). I det rasjonalistisk orienterte verktøyperspektivet vektlegges at «Organisasjonsmedlemmer er rasjonelle aktører og slett ikke passive mottakere som slapt følger de til enhver tid gjeldende trender og organisasjonsmoter i omgivelsene» sammen med en «forestilling om problembetinget søking og lokal organisatorisk kontroll med utformingen av løsninger» (Røvik, 1998/2:34 med henvisning til Scott 1994:74; Moe 1990).

Med ovenfor stående som utgangspunkt og ved hjelp av Devolds og PwCs rapporter fra Ringerike og Stavanger og intervjuene med mine informanter fra de to kommunene, diskuterer jeg i kapitlet om samspill eller solospill, hvor vidt analyser og løsningsforslag kan sies å være konsulentens egenproduserte vurderinger, eller om resultatene er et utslag av et samspill mellom konsulenten og de(n) aktuelle kommunen(e).

2.1.1 ORGANISASJONS-DOKTOREN

Doktormodellen tar utgangspunkt i det Rasjonelle/ instrumentelle perspektivet hvor organisasjonen betraktes som et redskap for å få gjennomført overordnede målsetninger, og hvor resultatoppnåelse bedømmes ut fra produktenes kvalitet og organisasjonenes effektivitet. Empirien gir belegg for å si at organisasjonskonsulentene selv, ikke oppfatter seg selv som motehandlere, men som eksperter på organisasjonsanalyse og organisasjonsutvikling (Røvik, 92:165). Dette korresponderer med hva konsultentselskapet McKinsey kommuniserer når de i boken «McKinseys hemmeligheter», understreker at problemløsningene som leveres av firmaet skal være «faktabasert, strengt strukturert og hypotesedrevet»(Rasiel, 99:3).

Med utgangspunkt i medisinsk terminologi, betegnes organisasjonskonsulenten som en organisasjonsdoktor, og oppdraget er å stille en diagnose og forordne en kur (Røvik, 1992).

Organisasjonsdoktores problembeskrivelser påvirkes av verdimålestokkene som legges til grunn, konsulentenes faglige standard og kunnskapen om klienten eller pasienten. De tre nevnte faktorene trekkes frem av Røvik som uavhengige variabler som påvirker de konsulentstilte diagnosene (Røvik, 1992:15).

I et doktorperspektiv, betraktes organisasjonskonsulenten som en rasjonell aktør som besitter tenkelig og utenkelig faktakunnskap om organisasjoner, organisasjons-problemer og løsninger på disse (Røvik, 1992:22-25). Organisasjonsdoktoren står for den rene fakta-kunnskapen og kompetansen, mens verdi-spørsmålene og verdivurderingene gjøres av, vurderes og konkluderes fra kommunale beslutningstakere/ oppdragsgiver. Skillet mellom fakta og verdier innebærer at et slikt skille faktisk er mulig i en politisk-administrativ virksomhet (Røvik, 1992:21-22). Blant annet må det da finnes et autoritativt sentrum som tillegges rollen å avklare aktuelle verdi-spørsmål. I offentlig sektor vil det oftest være de politiske organene som tillegges en slik rolle (Røvik, 1992:22). I lys av dette vil de politiske organenes vurdering av og beslutninger knyttet til verdimesige rammer, påvirke konsulentens vurderinger og konklusjoner om organisatoriske problemer.

Den organisatoriske diagnostiseringen influeres også av konsulentenes faglige standard. Det forventes av en organisasjonsdoktor at vedkommende har oversikt over alle aktuelle organisasjonsmodeller, og fordeler og ulemper med de enkelte modellene. En faglig god konsulent skal vite hvordan prinsippene for formell koordinering, spesialisering, utforming av prosedyrer, rutiner og belønningssystemer er satt sammen og kombineres i de forskjellige organisasjonsmodellene (Røvik, 92:23 med referanse til Olsen 1990b, Røvik 1989, Læg Reid 1990a). Konsulenten skal også vite hvilke organisatoriske forutsetninger som må være på plass for at en organisasjonsmodell skal fungere optimalt, og hvilke virkninger de forskjellige organisasjonsmodellene gir (Røvik, 1992:23).

Med en slik altomfattende kunnskap, vil man kunne forvente at organisasjonsdoktoren har god bakgrunn til å vurdere hva som er innenfor og utenfor normaltstanden i en organisasjon (Røvik, 1992:180). Med bakgrunn i kommunepolitikernes verdibaserte føringer, må doktoren kunne trekke frem positive og negative tilstander i organisasjonen. Ved å sammenligne dagens forhold med aktuelle organisasjonsmodeller, kan konsulenten finne frem til hvilke modeller (hvilken modell) som, ut fra dagens realiteter og med bakgrunn i oppsatte

verdibaserte målsetninger, vil bidra til et optimalt resultat. Konsulentene må derfor ha full oversikt over alle typer modeller, og forutsetninger for disse, samt virkningene av modellene i forskjellige organisasjoner og omgivelser (Røvik, 1992).

En god doktorkonsulent må også være nøye i sine undersøkelser av pasienten for å kunne avgjøre om vedkommende er syk eller frisk, og i tilfelle sykdom, hva er det pasienten lider av. Grundig og god kunnskap er basis for å i det hele tatt kunne vurdere klientens organisatoriske status. Organisasjonsdoktorer må derfor kjenne til og kunne benytte seg av vitenskapelig aksepterte metoder for å hente ut viktig klientkunnskap. Kunnskapen skal være faglig basert og verdinøytral og dette forutsetter klare krav til hvilke metoder som benyttes for å samle kunnskapen og hvordan det innsamlede materialet tolkes (Røvik, 1992).

2.1.2 MOTEHANDLEREN

Når fokus er på de institusjonelle omgivelsene, er det teoretiske utgangspunktet at organisasjonene må tilpasse sin organisasjon for å sikre velvilje og legitimitet.

«Organisasjoners strukturer, prosesser og ideologier må derfor også være tilpasset sterke normer i omgivelsene om hva som er rimelig, rettferdig, moderne og fremgangsrikt» (Brunsson og Olsen 1990, Meyer og Rowan, 1977, Clegg, 1990).

Røviks motehandlermodell fra 1992, er basert på det Institusjonelle perspektivet. Røvik benytter seg av Czarniawska-Joerges metafor «*handelsmann i moderne varer*» for å beskrive konsulentens rolle i motehandlermodellen (Røvik, K.A. 1992:28) og påpeker at motehandleren må vite hvilke (n) organisasjonsmodell(er) som faller innenfor dagens aktuelle konformitetsnormer.

2.1.2.1 Konsulentene som Motehandler – Hva innebærer det?

Kunden, eller bestilleren etterspør de «moderne varene», og en dyktig konsulent har kunnskap om foreliggende organisasjonstrender knyttet til strukturer, prosesser og ideologier. På grunn av konsulentfirmaenes ekspertise, dominerer konsulentenes valg, sammen med «*Business Schools*», hva som betraktes som moteriktige administrative modeller. (Abrahamson, 91:595) På denne måten bidrar konsulentene med sin kunnskap, for å sikre kunden, velvilje og legitimitet.

Motehandlerkonsulentens organisasjonsgjennomgang og diagnosefastsettelse preges mindre av objektive funn og søken etter verktøy for å oppnå organisatorisk effektivitet, og moteteoretikeren Abrahamson argumenterer for at moteluner og moter gjentagende ganger har bidratt til å spre teknisk in-effektive innovasjoner mens de mer effektive metodene avvises (Abrahamson, 1991:587).

Retorikken er en hovedingrediens i dette spillet om mote, og etter å i fellesskap ha overbevist potensielle kunder om at organisatorisk restrukturering er uunngåelig, konkurrerer konsulentene om kontrakten på jobben (Kieser, 1997:57).

Konsulentens verktøy i rollen som endringsagenter, blir å kreere myter og utvikle ferdigheter innen retorikk. Retorikken benyttes til å overbevise potensielle kunder om hvilke (t) mål organisasjonen bør jobbe mot, en spesifikk organisasjonsoppskrifts effektivitet, og konsulentenes retorikk bør også inkludere henvisninger til suksess i andre firma (Abrahamson, 1996:267-268). Konsulentene holder ikke opp «klassiske byråkratiske dyder (fagkyndighet, nøytrale, ubestikkelige, rettferdige, likebehandlende) som forbilder for de normer som bør prege dagens forvaltning og tjenestemenn» (Røvik, 1992:148). Gjennom fokus på organisasjonskulturen og at endringer er uunngåelige, og ved å linke nye organisasjonsprinsipper til høyverdige verdier, samt en fin miks av enkelhet og tvetydighet, når konsulentene gjennom med sine analyser og løsningsforslag (Kieser, 1997:57-60).

Retorikken kan bidra med slagord og enkle eksempler som forstås ved hjelp av dagligdags fornuft. Det er viktig med et lettlest men tvetydig budskap, uten konkrete og udiskutable oppskrifter. Ved hjelp av uklare sammenhenger, bidrar man til at kunden ikke greier å formulere konkrete oppskrifter og dermed mangler veiledning på hvordan totalen skal implementeres i praksis. Samtidig kan konsulentene kommunisere at konseptet er svært vanskelig å implementere, og at en rekke organisasjoner feiler på dette området. Slik sikrer konsulentene seg både et mersalg gjennom å tilby betalt hjelp i implementeringsprosessen, samt å demme opp mot kritikk dersom oppskriften ikke virker (Kieser, 1997:57-60).

En «Key-faktor» er vesentlig. Gjennom å inkludere dagens populære temaer som for eksempel organisasjonskultur, total kvalitetsledelse, etc., linkes ideene opp mot noe populært og forståelig (Kieser, 1997:57).

Konsulentene som en motehandler, er en formidler av institusjonaliserte standarder. I salget av sine moderne varer har han få valgmuligheter i jakten på effektive løsninger for definerte problemer. Problemanalysene blir derfor ofte enkle og lite differensierte, og løsningene gjerne overfladiske og presenteres i enkle slagord, en utfordring når de skal tilpasses virkelighetens kompleksitet. I sjelden grad viser konsulentene til et utvalg løsninger som kan brukes på ulike problemer. I stedet presenteres gjerne én løsning, uten forbehold (Røvik, 1992:160-165; Kieser, 1997:59)

Bare sporadisk henviser konsulentene til forskning hvor effektene av de standardiserte løsningene er gjennomgått. Konsulentene viser gjerne heller ikke til erfaringsbasert kunnskap om effektene av løsningene, verken med henvisning til egne eller andres erfaringer. Dette skyldes både at effektene kan være vanskelig å skille ut, og at det tar en tid før effektene vises sammen med at konsulentene gjerne forsvinner rett etter at rapporten er levert (Røvik, 92:160-165)

Fokuset på legitimitet i omgivelsene gjør det viktig å knytte sammen de nye prinsippene med «dagens høyverdige» verdier. Målsetningen om økonomisk eller organisatorisk effektivitet er i seg selv ikke alltid nok, mens kobling mot for eksempel redusert arbeidsledighet, berikelse på jobben, kreativitet, fleksibilitet o.s.v. kan bidra til velvilje og støtte fra flere og andre grupper (Kieser, 1997:58)).

2.1.2.2 Motehandlerens valgmuligheter - Aktuelle trender ved tusenårsskiftet

Med Mote-teori som teoretisk utgangspunkt er konsulentenes verdimesse ståsted ikke likegyldig for analysene som gjøres og løsningene som foreslås. Konsulentene er ekspert i dagens organisatoriske trender, og har langt færre frihetsgrader enn organisasjonsdoktorene når det gjelder valg av anbefalte organisasjonsmodeller, da disse må korrespondere med institusjonaliserte standarder og nåtidens organisasjonsmoter. Rammeverket for konsulentens oppdrag er derfor ikke oppdragsgiverens forhåndsdefinerte verdimesse ståsted, men dagens motebilde.

Basert på konsulentrapporter kan følgende elleve toneangivende verdimålestokker listes: Hensynet til kostnadseffektivitet, til hierarkisk styrbarhet, supermarkedsbegrunnelser, hensynet til psyko-sosialt arbeidsmiljø, til faglighet, ledelsesbegrunnelser, demokratibegrunnelser, hensynet til ansattes medbestemmelse, til institusjonelle særtrekk, rettsstatshensyn og til slutt andre begrunnelsestyper (Røvik, 1992:98).

Med fokus på mote inkluderes ofte kun én verdimålestokk i konsulentenes sammenligninger mot tilstanden i klient-organisasjonen, og for 33,8 % av Røviks konsulentanalyser er det hensynet til kostnadseffektivitet som gjelder. Som nummer 2 og 3 på listen kommer hensynet til hierarkisk styrbarhet og supermarkedshensyn og til sammen forklarer disse tre 75,8 % av problembeskrivelsene (Røvik, 1992:98).

Røvik trekker frem fem idéstrømmer for god organisasjon og god ledelse, og betegner disse som «Avbyråkratisering, Styringsteori, Radikal Økonomisme, Prosessbasert organisering og Omdømmehåndtering» (Røvik, 2007). Flere av disse trendene tar opp i seg verdimålestokkene som Røvik fant i sin undersøkelse fra 1992 (Røvik, 1992). Av de tre verdimålestokkene som representerer 75,8 % av problembeskrivelsene i Røviks konsulentundersøkelse fra 1992, kan kostnadseffektivitet og supermarkedshensyn kategoriseres under Radikal Økonomisme mens hensynet til hierarkisk styrbarhet kan knyttes opp mot Styringsteori. Fire av Røviks fem organisasjonstrender gjennomgås nedenfor. Prosessbasert organisering utelates da den ikke ser ut til å være aktuell i denne Masteroppgavens analyse.

Avbyråkratisering

Webers byråkratiteori har i stor grad påvirket organisasjonsutformingen i norsk offentlig forvaltning, men utviklingen av New Public Management (NPM) – en samlebetegnelse på mer liberalistiske strømninger påvirket utover nitti-tallet også norsk offentlig forvaltning. Usikkerhet og økonomiske nedgangstider bidro til mer fokus på byråkratisering, kostnader og ineffektivitet i offentlig sektor. Røvik betegner dette som en Avbyråkratiseringstrend og trekker frem Fleksibelisering og Kontraksjon som to hovedkjennetegn. (Røvik 2007:124-144).

Styringsteori

Etter tusenårsskiftet ser vi tydelige tegn på en endring fra ledelse til styring (Røvik, 2007:145-146). Ledelse defineres her som: «*desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte*» (Røvik, 2007:146), mens styring er «*sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner*» (Røvik, 2007:146)

Røvik oppsummerer 3 hovedkjennetegn ved den ny-rasjonalistiske bølgen.

«Styringsoptimisme og top-down-orientering», sammen med vitenskapsorientering og et rasjonalistisk og teknisk menneskesyn ligger til grunn for et fokus på hvordan man kan temme og styre en til dels «uregjerlig medarbeider» på en måte som gir seg organisatorisk utslag i forbedrede resultater (Røvik, 2007:159).

Radikal Økonomisme

Røviks slagord er «forretningslogikkens seier over forvaltning og forening» hvor idealet er at også forvaltningen skal utformes organisatorisk som en bedrift (Røvik 2007;161). NPM er en del av den radikale økonomismen, men omfatter i organisasjonstenkningen også andre strømninger. Et vesentlig felles kjenntegn er «*reformer som i innhold bl.a. er langt mer aggressive enn tidligere*»(Røvik, 2007:161 og 162).

Maksimalisering av inntekter og minimalisering av kostnader er vesentlig, økonomiske synergier fokuseres og brukes blant annet i strategilitteraturen som begrunnelse for sammenslåinger og oppkjøp (Røvik, 2007:169 – med referanse til Eccles, Lanes og Wilson 1999). Kostnadskutt gjennom å fjerne overlappende funksjoner er i fokus (Røvik, 2007:169).

Omdømmehåndtering

Røvik omtaler Omdømmehåndtering «som en tung samtidstrend»(Røvik, 2007:195). Han definerer Omdømmehåndtering som: «*tiltak rettet inn mot bevisst, planmessig presentasjon av en organisasjon overfor relevante aktørgrupper i omgivelsene med sikte på å styrke disses oppfatninger av og tillit til organisasjonen*» (Røvik, 2007:196). Det er ikke nødvendigvis organisasjonene med de beste produktene som er «best likt» (Kvåle & Wæraas, 2006:17). Målinger som synliggjør at de som har minst kontakt med offentlig sektor er de som er minst fornøyd. «*Det er ryktet eller omdømmet til den statlege og kommunale sektoren som blir målt. Det vil seie kva «ord han har på seg*»(Kvåle & Wæraas, 2006:17).

2.1.3 HVILKE FORVENTNINGER KAN VI HA TIL ORGANISASJONSEKSPERTENE?

Når private eller offentlige organisasjoner henter inn organisasjonsekspertene er det for få veiledning og assistanse knyttet til organisatoriske problemstillinger. Det forventes av de aktuelle ekspertene at de kan sine ting og at de kan bidra med ekspertkompetanse i en eller annen form for organisasjonsutviklingsprosess. Nedenfor lister jeg opp hva jeg konkret forventer å finne i PwCs og Rune Devolds konsulentrapporter alt etter om disse to ekspert-

selskapene innenfor organisasjonsutforming gir råd som motehandlere eller organisasjonsdoktorer.

2.1.3.1 Forventninger til Organisasjons-doktoren

Dersom PwC og/eller Rune Devold opererer som organisasjonsdoktorer, bør vi kunne forvente at de har en fullstendig oversikt over alle alternative organisasjonsmodeller for offentlige myndigheter og kommuner generelt og bofellesskap og tjenester for utviklingshemmede spesielt. Jeg vil da i deres konsulentrapporter undersøke i hvilken grad det kommer frem at de med bakgrunn i resultatene fra klient-undersøkelsene, i dette tilfellet organisering av bosetting og tjenester for utviklingshemmede, diskuterer fordeler og ulemper med flere modeller, og med utgangspunkt i flere faktorer enn bare økonomi.

PwC og Devold bør i sine rapporter vise til og diskutere hvilke forutsetninger som bør være på plass, både kommunalt og i bofellesskapene for at de enkelte organisasjonsmodellene skal fungere optimalt. Konsulentene bør også vise til virkningene av aktuelle organisasjonsmodeller, og ut fra forskningsmessig og/eller kvalitetssikret erfaringsbasert kunnskap, i sine rapporter vurdere hvordan de enkelte aktuelle organisasjonsmodellene slår ut for akkurat den aktuelle kommunen og de aktuelle bofellesskapene. Det har derfor også vært et poeng å finne frem til om konsulentene i sine rapporter viser til erfaringer fra tilsvarende virkemiddelbruk i tilsvarende situasjoner, og at henvisningene åpner for kontroll slik at erfaringene kan etterprøves?

Som rasjonelt orienterte organisasjonsdoktorer, forventer jeg å finne metodiske diskusjoner i PwC og Devolds konsulentrapporter. Diskusjonene bør, i tillegg til beskrivelse av metoden(e) som er benyttet og hvordan de er gjennomført, også inneholde argumentasjon og begrunnelser for hvorfor akkurat denne metoden er valgt, på hvilke områder metoden(e) bidrar positivt, samtidig som eventuelle svakheter påpekes. Foretas det en analyse av innsamlet informasjon om kommunene og, sammenstilles dette med «*faglig basert viten om hva som er normale*» versus «*unormale tilstander i formelle organisasjoner*»(Røvik, 1992:26). Diskuterer konsulentene reliabilitet og validitet i forhold til sine undersøkelser.

Jeg vil i gjennomgangen av de aktuelle konsulentrapportene, også fokusere på kommunenes mandat for oppdraget for å finne frem til om konsulentene i forkant har mottatt et oppdrag med en klar verdimesig ramme. I forhold til etterfølgende analyser av konsulentrapportene har det vært et poeng å sjekke ut om Rune Devolds og PwCs rapporter kan betegnes som

verdinøytrale tilstandsbeskrivelser av de aktuelle kommunene, og om konsulentene forholder seg til kommunenes forhåndsdefinerte verdimålestokker.

Disse kan dreie seg om standardiserte krav til kvalitet på tjenestene, nedfelte nasjonale politiske prioriteringer og lov- og regelverk. Dersom kommunen(e) i forkant har bidratt med verdimeslige føringer, bør disse føringene avspeiles i rammeverket for analysene og konsulentenes valg av løsninger, og analyser og løsningsvalg bør ikke være påvirket av konsulentens personlige verdimålestokk.

2.1.3.2 Forventninger til Motehandleren

I gjennomgang av konsulentrapportene vil jeg med moteteori og motehandlermodellen som teoretisk vurderingsgrunnlag, forvente å finne løsningsalternativer som korresponderer med noen av dagens organisasjonstrender og organisasjonsverdier. Som teoretisk utgangspunkt for hvilke organisasjonstrender dette er, bruker jeg fire av fem organisasjonstrender fra Røviks oppstilling av «Dominerende organisasjonsidéer i det nye århundret» (Røvik, 07:216-239). Trendene «Avbyråkratisering», «Styringsfokus», «Radikal Økonomisme» og «Omdømmehåndtering» oppsummeres kort i masteroppgavens avsnitt 2.1.2.2 om «Aktuelle trender ved tusenårsskiftet». Jeg ser det som sannsynlig at konsulentene vil sammenligne kommunenes foreliggende strukturer med modeller som ligger innenfor en av de nevnte trendene. De vil trolig også uttrykke anerkjennelse dersom hele eller deler av strukturen korresponderer med modellstrukturen mens kommunen vil bli anbefalt å endre organisasjonsstruktur på områder hvor dette ikke er tilfellet. Fokus for vurderingene vil naturlig nok være bosetting/ tjenestetilbudet til utviklingshemmede, men jeg vil også inkludere mer generelle vurderinger i den grad det kan bidra oppklarende i aktuelle diskusjoner.

Med moteteoretikerens briller antar jeg at konsulentene i sine rapporter også vil benytte god retorikk for å overbevise de aktuelle kommunene om den organisatoriske effektiviteten av egne løsningsforslag, og at man for å gjøre de foreslåtte løsningene troverdige, vil referere til andre suksessrike kommuner som benytter seg av de samme organisasjonsmodellene. Jeg forventer allikevel ingen inngående analyse eller diskusjon av de faktiske effektene i de såkalte suksesskommunene, og heller ingen henvisning til seriøs forskning som underbygger konsulentenes eventuelle påstander om modellens fortreffelighet og reelle effekter.

Jeg ser det som sannsynlig at rapportens nedslagsfelt fokuserer en «Key-Faktor», og ikke det konglomerat av rammeverk og motstridende interesser som kommunene til daglig må forholde seg til. Med moteteori og motehandlermodellen som bakteppe, forventer jeg heller ikke inngående diskusjoner om det eller de løsningsforslagene som er presentert, eller en presentasjon av alternative løsningsforslag.

Rapportene med sine anbefalte modeller vil sannsynligvis også fremstå tvetydig, men i en relativt enkel form, og forslaget(ene) til modellendringer vil bli presentert uten de mer konkrete oppskriftene på hvordan endringene skal gjennomføres.

I tråd med behovet for velvilje fra en rekke interessegrupper, ser jeg det også som naturlig at konsulentene vil låne seg legitimitet fra høyverdige og aktuelle normer og verdsett. Når det gjelder bosetting og tjenester for utviklingshemmede rent konkret, er menneskerettigheter, likestilling for funksjonshemmede og brukervedvirkning svært aktuelle verdier, men også arbeids- og kompetansemiljø samt muligheter for ansatte står sentralt.

Gitt moteteoriens utgangspunkt, vil oppdragsgiverens mandat ikke ha nedfelt et klart verdimeslig rammeverk for oppdraget som er gitt til konsulentene. Det vil ut fra dette derfor, også være et poeng å vurdere konsulentenes verdimeslige ståsted, og se om konsulentenes forslag til løsninger kan oppfattes som moteriktige og institusjonaliserte standarder.

2.2 Kommunen som Moteslave, Motebevisst eller Rasjonell Aktør

Lokaldemokratiet lever innenfor landets 438 kommuner. Kommunens innbyggere er sentrale premissleverandører sammen med fylkeskommunale og statelige myndigheter og, i en del tilfeller også internasjonale aktører. Lokalpolitikere og byråkrater prøver systematisk å tilfredsstille forskjellige grupper i omgivelser hvor mange forskjellige interessegrupper fremmer motstridende krav. Organene som er en del av det formelle lokaldemokratiet bør derfor være eksperter i å få støtte, ressurser og legitimitet i heterogene omgivelser som inkluderer mange aktører med til dels store interessekonflikter som kan være vanskelig å kombinere (Brunsson, 1989:9).

For politisk-administrative organer, som for eksempel kommuner, er legitimitet spesielt viktig fordi politikernes velgeroppslutning og kommunenes generelle gjennomføringskraft avhenger av innbyggernes oppslutning og tillitt. Dette kan være avgjørende for å fremstå troverdig og oppnå ressurstilgang. Organisasjonsmotenes innhold brukes derfor som speiling for å

sammenligne kommunens struktur, prosesser og ideologi opp mot de foreliggende organisasjonsmodellene i dagens motebilde. (Røvik, 1992).

Idealet innenfor «Management» er rasjonalitet og lederne må skape et inntrykk av at de jobber etter rasjonelle prinsipper (Abrahamson, 1996:261). Gjennom et modernistisk perspektiv er det fokuset på rasjonalitet og troen på lederskapet som rasjonelle aktører som gjennomsyrrer idèene og organisasjonsmodellene. Målene skal nås på en mest mulig effektiv måte, og den overordnede målsetningen er linket til kvalitet og effektivitet knyttet til organisasjonens «output». Aktørene kan gjøre objektive og faglige vurderinger løst fra et verdiperspektiv.

2.2.1 KOMMUNEN SOM RASJONELL AKTØR

Med basis i et rasjonelt-instrumentelt perspektiv forutsetter Røvik i sin «Doktormodell» at det rent teoretisk, er mulig å skille hva som er de verdimeslige spørsmålene og hva som er ren faktabasert kunnskap. Det legges til at grunn at det faktisk finnes et autoritativt senter som kan gjøre de viktige verdivalgene og at disse kan gis i startfasen av eventuelle gjennomganger og endringer – en gang for alle. I et kommunalt perspektiv må man anta at kommunestyret gjennom sin saksbehandling og sine vedtak er det autoritative senteret som skal avklare viktige verdivalg knyttet til kommunenes gjøremål og laden. Kommunens administrasjon i så måte står for den nøytrale og objektive gjennomføring og saksbehandling med utgangspunkt i de verdimeslige føringer nedfelt gjennom kommunestyrenes vedtak og føringer. En slik tilnærming er også i tråd med Webers byråkratimodell hvor målsetningen er et faglig sterkt men politisk nøytralt byråkrati som lojalt gjennomfører politikernes overordnede føringer og vedtak.

Webers klassiske byråkratiteori fokuserer det intra-organisatoriske, og Weber fremmer denne mekaniske organisasjonsmodellen som overlegen alle andre former for organisering (Weber, 1922) Effektivitet og rasjonell og objektiv saksbehandling fremmes som noen av byråkratiets fordeler, og gevinsten er blant annet faglighet og likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet for borgerne. Modellen inkluderer ikke et fokus på den organisatoriske interaksjonen med omgivelsene, men Weber er svært opptatt av hvordan demokratiet kan vernes og hvordan et mektig og stadig mer uunværlig byråkrati kan begrenses og kontrolleres (Fivelsdal om Weber i Weber, 82:xx).

Ressursavhengighetsteori er en retning innenfor det modernistiske perspektivet. I likhet med de mer institusjonelle teoriene, fokuseres det også i Ressursavhengighetsteorien på at *«organisatoriske valg (er) begrenset av eksternt press av varierende slag»* (Friedland & Alford, 1987; Meyer et al., 1983; Pfeffer & Salancik, 1978 – referert til i Oliver, 1991:146), og *«organisasjoner må respondere på eksterne krav og forventninger for å overleve»* (Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salancik, 1978; Powell, 1988 – referert i Oliver, 1991:146). Mens utgangspunktet innen institusjonell teori har vært en tendens til å begrense seg til *«forskjellige typer av strukturell eller prosessuell konformitet til omgivelsene»* (Scott, 1987b:194-198 – referert i Oliver, 1991:148), har ressursavhengighetsteoretikere *«fokuserert på et stort spekter av aktive valgmuligheter som organisasjoner kan benytte seg av for å manipulere eksterne avhengighet eller øve innflytelse på distribusjon eller viktige ressurskilder»* (Pfeffer & Salancik, 1978:113-114; Scott, 1987b:181-194; Thompson, 1967 – referert i Oliver, 1991:148).

Institusjonalisten Brunsson vektlegger at organisasjonenes interesser ikke bare fokuserer rasjonalitet og effektivitet, men at eksterne «stakeholders» er interessert i mer enn effektiv handling, og de ønsker å påvirke både hvilke handlinger som gjennomføres, og resultatene av disse. Allikevel understreker også han at store sterke organisasjoner faktisk har større og mer aktive valgmuligheter enn andre til å kunne manipulere ytre betingelser i det han understreker at «noen organisasjoner klarer å overleve gjennom å ty til en form for makt» for på denne måten hente de ressursene de trenger (Brunsson, 1989:2).

Contingency-perspektivet er som Ressursavhengighetstilnærmingen, en teoretisk retning innenfor det modernistiske perspektivet. Målsetningen er en «fit» organisasjon, det vil si en organisasjon der organisasjonsstrukturen er tilpasset situasjonsbetingelsene (Contingencies). Organisasjonsstrukturen bestemmes av 3 sett Contingencies (situasjonsbetingelser) + en fjerde (de ytre omgivelsene) som indirekte påvirker strukturen fordi ytre omgivelser har betydning for den interne oppgaveusikkerheten. Oppgaveusikkerheten, sammen med organisasjonsstørrelse i form av antall medlemmer – operasjonalisert gjennom antall ansatte – fremheves som de to viktigste Contingencies. TaskInterdependence (oppgavenes gjensidige avhengighet av hverandre) listes som tredje situasjonsbetingelse (Donaldsen 2001:7).

Organisasjonens drivkraft for å lete etter, og i det hele tatt å ta innover seg nye organisasjonsidéer, er ledelsens søken etter løsninger på hva de oppfatter er virksomhetens

problemer og utfordringer. Når valgene er gjort skjer fremdriften gjennom at ledelsen oversetter og konkretiserer ideen og sender den nedover til neste underliggende nivå. Med utgangspunkt i en slik teoretisk antakelse, utgjør ledelsen den viktigste kraften til oversettelse og spredning av ideene i organisasjonen (Røvik, 2007:294-298).

Ideene som velges i organisasjonen oppfattes av ledelsen som løsninger på problemene som ledelsen selv definerer og det er også ledelsen som bestemmer hvordan ideene skal implementeres i organisasjonen. Lokale enheter har derfor liten frihet til selv å utvikler egne versjoner av hvordan ideene skal implementeres og ledelsen sikrer seg kontrollen over lokal utvikling for å demme opp mot at lokale tilpasninger går utenfor den oppsatte rammen (Røvik, 2007:294-298)

2.2.2 KOMMUNENES MOTTAGELIGHET FOR MYTER OG MOTER –

Moteteoretikeren Abrahamson stilte spørsmål ved om innovasjonene som ble spredt var de teknisk sett mest effektive innovasjonene. Han var ikke overbevist om at aktørene i spredningsprosessene alltid var rasjonelle og verktøyorienterte på jakt etter de mest effektive løsningene. Abrahamson og andre moteteoretikere fokuserer mote som en sosial spredningsmekanisme og behandler de mer diffuse konstruksjoner av Management idèer som faste og uforanderlige ting som knapt kan forandres mens de overføres. (Abrahamsson, 1991,1996; Abrahamsson & Rosenkopf, 1993)

Det finnes forskjellige oppfatninger av i hvor stor grad kunder som etterspør nye organisasjonsmodeller er oppmerksomme på organisasjonsmoter, og om de er seg bevisst på at de faktisk er i ferd med å tilpasse seg den ene eller andre moteriktige trenden.

«Moteslaven» betegner den bevisstløse kunden som hopper på en trend uten en gang å være klar over at organisasjonsmodellen i fokus er inn i tiden, og at modellen ikke nødvendigvis representerer den beste og mest effektive organisasjonsløsningen i egen organisasjon.

Moteslaven er sommerfuglen som flyr fra blomst til blomst alt etter som motene skifter. Det innebærer at man skifter organisasjonsmodell før man ser noen effekt av endringene internt i organisasjonen. De institusjonaliserte normene oppfattes av «Moteslaven» som objektive og etterleves uten refleksjon. (Røvik, 1992:41)

«Den motebevisste» er klar over og følger med på skiftende motetrender knyttet til organisasjonsutvikling. Han/ hun er seg også bevisst på at den dagsaktuelle modellen ikke er den beste og mest effektive modellen i egen organisasjon, men vet samtidig at organisasjonen

er avhengig av tillitt og tiltro i organisasjonens omgivelser. Når en moteriktig modell velges av den motebevisste, skjer dette fordi man vet at organisasjonen har behov for legitimitet for å oppnå ønskede målsetninger. I slike tilfeller fungerer organisasjonsmodellen kanskje mer som ytre staffasje for å tekkes omgivelsene, mens organisasjonens kjernevirksomhet drives med utgangspunkt i modeller som bidrar til størst mulig organisatorisk effektivitet. «Den motebevisste» vurderer alle de forskjellige organisatoriske motemodellene og velger modellen som man antar gir den beste signal- og symboleffekten (Røvik, 1992:41).

Hvordan kan det forklares at ledere lar seg forføre av myter og moter. Kieser viser til Blumenberg (1979:11), som påpeker at utgangspunktet er frykten for katastrofe og hjelpeløshet i møtet med det ukjente (Kieser, 97: 61). I møtet med det ukjente, eller i redselen for å møte katastrofen, kan konsulentene vise til en strategi som virker og som består av gjenkjennbare elementer. Kieser spør om hvordan det kan ha seg at rasjonelle ledere tror på mulige kostnadsreduksjoner på 30 til 90%, og at de tar mål av seg til å endre «*something which is as unengineerable as an organizational culture*» (Kieser, 97:62).

Kieser peker også på at ledere søker legitimitet gjennom moteriktige organisasjonsmodeller. Ved å benytte seg av anerkjente konsulentfirma, som analyserer og kjører organisasjonsutviklingsprosesser, kan dette bidra til å avlaste ansvaret for ledere som til daglig befinner seg i stressende og til tider svært utfordrende situasjoner (Kieser, 97:67).

De organisatoriske utfordringer består ikke bare av inkonsistens mellom behovet for handlingsrettede og effektive organisatoriske strukturer internt og de eksterne institusjonelle kravene. Oliver påpeker at **Organisasjoner konfronteres ofte med institusjonelle krav som står i motstrid til hverandre*» (Oliver, 1991:153). Dette kan innebære utfordringer fordi det å innfri et sett med institusjonelle krav kan føre til at man går på tvers av krav og forventninger fra andre interessenter. Miljøkrav kan gå på tvers av aksjeeiernes krav om profittmaksimering og det kan fort bli vanskelig, for ikke å si umulig å tilfredsstille alle krav.

Brunsson (1989:8) peker også på at forskjellige profesjonelle grupper både innenfor og utenfor organisasjonen kan ha forskjellige og motstridende ideer om hvordan organisasjonen skal drives, som kan være vanskelig å kombinere. Han nevner opp at forskjell på formelle og reelle strukturer, synlige ritualer og «snakke med to tunger» som hensiktsmessige strategier for å håndtere slike utfordringer. Organisasjonene kan unngå situasjoner som eksponerer dem

til konflikter gjennom spesialisering, finne frem til normer som deles av alle relevante grupper og eksponere disse, eventuelt fokusere noen verdier og danne allianser på det aktuelle verdigrunnet. (Brunsson, 1989:9)

Hvordan organisasjoner kan dra nytte av velvilje og legitimitet, vises blant annet gjennom empiriske undersøkelser av fire hybrid-organisasjoner som hadde dekket sin Velferds og Sosialdel fra de mer kommersielle delene av organisasjonen. Organisasjonenes legitimitet påvirket hvordan disse ble eksponert for institusjonelle motsetninger. Organisasjonene med stor legitimitet i forhold til sosial velferdsområdet, kunne legge vekt på sine kommersielle interesser samtidig som det holdt for dem å innfri visse minimumsstandarder på Sosial- og velferdsområdet. (Pache & Santos, 2013).

Dagens fokus på omdømmehåndtering viser behovet for alle organisasjoner til å sikre et godt omdømme knyttet til en rekke forskjellige områder. Den offentlige diskurs omfatter miljø, likestilling, ikke-diskriminering, fokus på barnearbeid, arbeidstakerrettigheter, rovdrift på ressurser, dyrevelferd og et batteri med andre samfunnsmessige spørsmål. Demokratiske og samfunnsmessige premissleverandører og beslutningsorganer må allikevel i større grad enn andre forholde seg til mange interessegrupper. Kommunene som en lokalpolitisk arena er i så måte i en svært utsatt posisjon i så måte. Fokuset på effektiv bruk av offentlige ressurser er stadig tilstede samtidig som lokale interessegrupper og sentral finansieringsregime, lovgivning og regelstyring bidrar til et institusjonalisert landskap med mange og til tider svært motstridende krav til de lokalpolitiske politikere og byråkrater.

2.2.2.1 Moteteoriens kritiske røster – Virusteori som moteteoretisk korrektiv

Mesteparten av motestudiene karakteriseres av manglende synliggjøring av hva som hender når idéene blir tatt opp i organisasjonene (Røvik, 2011:632 med referanse til Benders 2007; Clark 2004; Dand & Strang, 2006; Scarbrough & Swan, 2001). Nye ideer kan utvise en sterk stayerevne i organisasjoner lenge etter at ideenes nyhetsinteresse har forsvunnet (Røvik, K.A. 2011:633 med henvisning til Osterman,2000; Benders et al.,2007) og det kan argumenteres for at Management-ideer kan fylles med et mer teknisk og konkret innhold etter at ideen ikke lenger er på mote (Røvik, K.A. 2011:633 med henvisning til David & Strang, 2006 og Westphal et al.,1997).

Røvik benytter virus som en metafor for å bidra til å forstå «organisasjonsidéers spredning, virkningsmekanismer og effekter i moderne organisasjoner» (Røvik 2007:360).

Motemetaforen kritiseres for sine forenklaede forestillinger om hvilke effekter som oppstår når nye organisasjonsidéer adopteres. Viktige kjennetegn i moteteorien betegnes med adjektiver som flyktig og overfladisk, og Røvik har gjennom sin virusteori ønsket å finne frem til en metafor som kan beskrive de mer dyptgående og bestandige organisatoriske endringene (Røvik, 2007:56).

Gjennom virusmetaforen konkretiserer Røvik at **smitten** er en «*dynamisk interaksjon mellom viruset og vertscellen*» og peker på at heller ikke mottakerorganisasjonene, slik det hevdes av moteteoretikere, er passive mottakere og konsumenter av Management idéer (Røvik, 2011:637 med henvisning til Fleck, 1994; Westney, 1987). Lokale aktører med varierende interesser, maktbaser og strategier oversetter og transformerer idéene og gjør dem mer passende som problemløsende verktøy i en lokal kontekst (Czarniawska & Sevòn, 1996).

I motsetning til moteteorien kjapt inn – kjapt ut beskrivelser, legger Røvik vekt på at idéene kan ha en lang **inkubasjonstid**. De kan ligge lenge å modnes i organisasjonen, og så, gjennom en gradvis og gjerne sakte prosess transformeres Management-ideene til praktisk gjennomførbarhet. (Røvik, 2011:641).

2.2.3 FORVENTNINGER OM FUNN

Det har det vært et vesentlig poeng å finne ut i hvilken grad kommunene i sine oppdragsbeskrivelser har nedfelt det et verdimesig rammeverket for Devold og PwC. I tillegg har jeg gjennomgått de kommunale prosessene i etterkant av rapportene, både for å se i hvilken grad kommunene har implementert konsulentenes råd, men ikke minst, hvilken type av argumentasjon som har blitt benyttet i prosessene frem mot vedtak. Har fokuset vært på rasjonalitet, effektivitet og kvalitet i en mer rasjonalistisk ånd, eller var argumentasjonen i større grad av institusjonell karakter. Har kommunene, i sine beslutningsprosesser, sørget for å kvalitetssikre at nødvendig kunnskap om de ulike løsningsalternativene er hentet inn, og ut fra dette valgt den mest effektive modellen

Kommunale beslutningsprosesser foregår i et mer eller mindre komplekst samspill mellom lokale politikere og kommunens administrative apparat, og i enkelte sammenhenger differensierer jeg mellom gruppene.

2.2.3.1 Kommunen med rasjonalitet og objektivitet i fokus – Hva kan vi forvente?

En rasjonell kommune vil i utgangspunktet ha nedfelt klare forutsetninger om hvilket verdimeslig utgangspunkt som skal ligge til grunn for behovet analysene og løsningene på de definerte problemene. Jeg forventer da at det verdimeslige ståstedet er forankret i kommunale vedtak og/eller planer. Verdiståstedet fungerer da som utgangspunkt for administrasjonens faglige vurderinger som gjøres med formål å løse klare og definerte problemer. Jeg vil samtidig forvente å finne analyser og diskusjoner om fordeler og ulemper av flere modeller og løsninger baseres på objektiv og saklig gjennomgang av kommunale utfordringer på klart definerte områder. Gjennomgang av utfordringene bør både fokusere behovet for tilgang til ressurser på området, varierte og motstridende interesser internt og eksternt, samt strategier for å kunne håndtere forskjellige interessegrupper. Samtidig skal organisasjonen kunne operere mest mulig effektivt.

Jeg vil også tro at for eksempel endringene i ytre omgivelser som har funnet sted i Stavanger kommune i kjølvannet av reduserte inntekter som følge av redusert oljepris, påvirker graden av oppgaveusikkerhet i Stavanger kommune. Jeg vil forvente at Stavanger og Ringerike, dersom de handler i pakt med rasjonelle forbilder, velger evt. nye modeller på bakgrunn av nøye avveininger av hva som er det best tenkelige utgangspunktet, og så ut fra kjennskap til lokale variasjoner vil utvikle disse til en organisasjonsform som best mulig dekker objektive behov. Som rasjonell aktør forventer jeg også fra en kommune at byråkratimodellens fokus på faglighet og likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet for borgerne vil være fokusert i prosessene.

2.2.3.2 Den moteriktige kommunen – hva kan vi forvente?

I min mer dyptgående gjennomgang av Ringerike og Stavanger vil jeg søke analysere underliggende motiver for de valg som er gjort. Er det frykten for katastrofe, usikkerhet og hjelpeløshet som rår, og finner vi maktmotiver, ønsker om å legge lokk på diskusjoner og behov for økt kunnskaps-gap hos ledelsen i eventuelle organisasjonsendringer.

I hvor stor grad påvirker motstridende interne og eksterne interesser kommunale strategier, og bidrar slike motstridende krav til dekobling, fokus på ytre ritualer eller kommunikasjon med kløyvd tunge. I den grad det er mulig, er det interessant å vurdere de to kommunenes legitimitet blant brukere av bo- og omsorgstjenester for utviklingshemmede, samt deres pårørende.

I et neo-institusjonelt perspektiv vil modellvalg også signalisere verdivalg, og det vil derfor være et poeng å se om kommunenes offisielle verdier nedfelt i kommunale dokumenter stemmer med nasjonalt regelverk og politiske føringer, og om disse er i overensstemmelse med kommunale valg gjort i tilknytning til bo-og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede i kommunen. Jeg vil også vurdere om kommunenes valg passer inn i noen av Røviks fire organisasjonstrender referert tidligere i oppgaven.

Med utgangspunkt i Moteteorienes fokus på organisasjonsmotenes flyktighet, vil jeg, gitt Stavangers og/eller Ringerikes adoptering av «moteriktige» modeller innenfor bo og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede, også vurdere om modellene implementeres eller om de flyr forbi uten annen påvirkning enn som ord i dokumenter og eksterne ritualer.

3 «VEIEN MOT MÅLET»² – FORSKNINGSDESIGN, METODE OG GJENNOMFØRING

Nedenfor gjør jeg rede for metodiske valg for å finne svar på min problemstilling og mine forskningsspørsmål. Problemstillingen og spørsmålene er:

Hvordan påvirker eksterne konsulenter utforming av kommunale tjenester?

For å besvare dette spørsmålet vil jeg undersøke følgende :

- Hva preger konsulentenes rådgivning og rolle overfor kommunene når det gjelder utforming av utviklingshemmedes botilbud?
- Hvordan håndterer kommunene konsulentenes anbefalinger?

Opgaven min er basert på et induktivt design. Fokus er detaljrikdom og nyanser. På tross av et avgrenset tema for de rådene som studeres, nemlig utformingen av utviklingshemmedes botilbud, preges gjennomgangen av mange variabler og en mer helhetlig tilnærming.

Problemstillingen legger til grunn forståelse heller en forklaring. Jeg er på jakt etter beskrivelser av og begrunnelser for rådene som gis av konsulentene. Jeg ønsker å følge gangen i hvordan rådene håndteres, og hvordan de kommunale aktørene selv beskriver,

² Uttrykk fra forklaring om forskningsdesign Estudie: <https://estudie.no/hva-er-forskningsdesign/>

forklarer og forstår konsulentenes råd og hva som skjer i de kommunale prosessene. Utgangspunktet mitt er derfor å forstå hva som skjer i disse helt spesifikke sammenhengene og kvalitative metoder er de som vektlegger dybdeforståelsen, hva som skjer og hvordan det skjer (Andersen, 1990:27-31).

3.1 Case-studier

Jeg valgte et forskningsdesign med 4 Case-studier, 2 Caser for hvert av de to forskningsspørsmålene. Andersen definerer casestudier som «intensive studier av en eller noen få enheter. Case kan være en organisasjon (eller deler av den), beslutninger, forhandlinger, en diskurs, et hendelsesforløp, en handling, en prosedyre, et utsagn etc. » (Andersen, 2013:23). Mens de 2 konsulent-casene er studier av en diskurs/et utsagn, er de to kommune-casene et dypdykk i det kommunale hendelsesforløpet i løpet av og etterkant av konsulentenes råd. Gjennom Case-studiene dypdykk, har anledningen vært tilstede, ikke bare å finne ut hvilke råd som konsulentene ga på området, men også hvilke begrunnelser som ble gitt av konsulentene, hvilke verdier som ble fokusert, og hvilke som ble utelatt. Caset ga også god mulighet til å vurdere konsulentenes valg av metoder, datainnsamling og analyser. Slik sett har det også vært mulig å vurdere om konsulentene var seg bevisst kommunenes samfunnsoppdrag og demokratiske forpliktelser, eller om deres råd ble gitt uten sideblikk på kommunenes til tider motstridende institusjonelle forpliktelser.

Gjennom Case-studiene dybdestudier, har jeg også kunnet oppnå større forståelse av to kommuners håndtering av konsulentenes råd. Ved hjelp av to kvalitative metoder, dokumentanalyse av kommunale dokumenter, samt intervju-undersøkelser av nøkkelpersoner i de to kommunene, har jeg kunnet hente frem informasjon om hvilke motiver kommunene har hatt for å benytte seg av eksterne konsulenter. Det har også vært mulig å få en dypere forståelse av hvordan man i kommunene vurderer eksterne konsulenter generelt, og rådgivningen til de utvalgte konsulentene spesielt. Vurderingene er nyttig informasjon som et tillegg til den formelle saksgangen og har gitt et ekstra godt innblikk Case-studiene av de to aktuelle kommunene.

Gjennom valg av 2 konsulenter og 2 kommuner må både konsulentstudiene og studiene av kommunenes håndtering defineres som multiple Case-design. Disse karakteriseres ved «å omfatte mer enn et single Case-studie, utført på forskjellige steder og under forskjellige betingelser» (Andersen, 1992:123 – med referanse til Kruuse, 1989). I kvalitative Case-

studier er dataenes generelle gyldighet ikke i fokus (Andersen, 1992:13) og derfor i utgangspunktet ikke nødvendigvis generaliserbare. En rekke teoretikere imøtegår vurderinger om at Case-studier ikke kan være generaliserbare (Flyvbjerg, 2006, Kennedy, 1979 – begge referert i Kvale & Brinkmann, 2015:291 – 292), og Kvale & Brinkmann (2015) kategoriserer generalisering i 3 kategorier, hvorav to kan være aktuelle i forhold til kvalitative Case-studier. En naturalistisk generalisering baserer seg på «personlige erfaringer» og «stilltiende kunnskap om hvordan ting er», mens en analytisk generalisering «involverer en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen situasjon» (Kvale & Brinkmann, 2015:290-291). Mine 4 Case-studier er ikke valgt med basis i representative metoder, og representerer et svært begrenset utvalg av konsulenter og kommuner. Konsulentguiden (Fagblad med oversikt over konsulenter i Norge), lister 73 store og små rådgivende konsulentselskaper for 2015, mens vi har 438 kommuner i Norge. To konsulentselskaper og to kommuner kan vanskelig benyttes som utgangspunkt for en statistisk generalisering av resultatene fra undersøkelsene. Imidlertid argumenterer jeg i min avslutning for en mulig analytisk generalisering av to av mine mer sentrale funn.

3.2 Valg av konsulentselskaper

Valget av to konsulentselskaper falt på Rune Devold og PwC. Devold har gitt mange råd knyttet til situasjonen for funksjonshemmede. Ressurs- og driftsanalysene, som er i fokus i denne Masteroppgaven, er levert til en rekke kommuner i Norge. I en kort presentasjon fra Rune Devold (2014)³, refererer han til 39 kommuner. Konsulentfirmaet Rune Devold AS står oppført med én (1) ansatt. Devold har bakgrunn i økonomi og har jobbet i kommunesektoren i 10 år som næringskonsulent, rådmann og helse- og sosialsjef. Han har siden 1990 gjort oppdrag for offentlig sektor. Presentasjonen viser at han har levert drifts- og ressursanalyser til kommuner siden 2005 (Devold, 2014).

PricewaterhouseCoopers (PwC) er et stort og verdensomspennende firma som på nasjonalt nivå leverer tjenester innenfor revisjon, rådgivning, regnskap og skatt/avgift. I Norge utføres tjenestene av 1.700 ansatte fordelt på 27 avdelinger og kontorer rundt i Norge. PwC hadde i

³ Rune Devold har ikke nettsider. Presentasjonen ble hentet ned fra Lesja kommunes nettsider. Den lå da sammen med Devolds drifts- og ressursanalyse for kommunen. Presentasjonen er nå ikke tilgjengelig på nett. Jeg har den liggende på papir.

regnskapsåret 1.7.2015 til 30.06.2016 en omsetning på 2.638 mill kroner, hvor av 886 mill ble hentet inn fra konsernets rådgivningstjeneste. (PwC 2015)⁴.

Det oppgis på PwCs nettsider⁵ at de gjennom sitt arbeide har opparbeidet seg « god kjennskap til de ulike deler av statsforvaltningen og kommunal sektor, og er godt kjent med de særskilte problemstillinger og strategiske utfordringer som kjennetegner de forskjellige fagsektorene».

I 2015 fremsto PwCs nettsider med et spesielt fokus på kommunisere samfunnsverdier som pr. i dag er vesentlige i lovgivningsmessig og normativ sammenheng. På de daværende sidene med fokus på offentlig sektor, ble fremhevet likebehandlingsprinsippet og rettsikkerheten som to bærebjelker, samtidig som det også understrekes at brukerorientering, brukermedvirkning og brukerrettigheter i det offentliges rolle som serviceorgan, tilrettelegger og eventuelt kontrollør må ivaretas. I dag fremstår sidene noe annerledes, men fremdeles med fokus på grunnleggende samfunnsverdier. I dag er verdiene mer fokusert på hvordan PwC kan ta sitt samfunnsansvar, uten at man eksplisitt fokuserer på hvilke verdier som skal inkluderes i rådene til offentlig sektor. PwC påpeker allikevel at de «forstår kompleksiteten i offentlig sektor»⁶ og henviser også til Jan Tore Sanner som påpeker at modernisering av offentlig sektor også handler om sterkere brukerorientering og skape rom for forandring nedenfra.

Rune Devold AS ble valgt med utgangspunkt i kjennskap til at konsulenten har gitt råd knyttet til funksjonshemmede generelt, og også knyttet til kommunenes bo- og tjenestetilbud for funksjonshemmede. PwC befinner seg i den helt andre enden av skalaen for firmastørrelse. Det har dermed vært interessant og se på om PwC som et stort konsern, med mange konsulenter fordelt på mange kontorer, gir andre råd enn enmannsfirmaet til Devold. Samtidig har jeg kunnet skjele til om rapportene kan si noe om standardisering av analyser og råd internt i PwC-konsernet.

Begge konsulentene har en rekke oppsummerende og konkluderende rapporter fra rådgivende konsulentoppdrag åpent tilgjengelig på internett, noe som gjorde datainnsamlingen i den delen av forskningsarbeidet mindre arbeidskrevende.

⁴ <http://www.pwc.no/no/om-oss.html> - Om PwC <http://www.pwc.no/no/om-oss/pwc-aaopenhetsrapport-2016.pdf> - Regnskapstall i åpenhetsrapport 2016

⁵ <http://www.pwc.no/no/tjenester/consulting/policy-economics.html> - PwCs nettsider

⁶ PwC – Nettsider om Offentlig sektor: <https://www.pwc.no/no/bransjer/offentlig-sektor.html>

3.3 Valg av kommuner

Alta, Birkenes, Bremanger, Hammerfest, Kragerø og Ringerike er grunnlaget for dokumentanalysen av Devolds konsulentrapporter. Trondheim, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Oslo (bydel Stovner) og Fusa er grunnlaget for dokumentanalysen av PwCs rapporter. Ringerike er valgt som CASE-kommune av Devold-kommunene og Stavanger er CASE-kommune for PwC-rapportene. Valget av hvilke kommuner som skulle gjennomgås ble gjort med utgangspunkt i hvilke kommunerapporter som jeg hadde funnet på internett fra konsulentene Rune Devold og PwC.

3.3.1 VALG AV DEVOLD-KOMMUNENE

Gjennom ordinære søk på Rune Devold og PwC (PricewaterhouseCoopers) fikk jeg tilgang til Devold-rapporter fra 11 kommuner. Kommunene det gjaldt var Alta, Birkenes, Bremanger, Etne, Fauske, Grimstad, Hammerfest, Kongsvinger, Kragerø, Ringebu og Ringerike. I enkelte tilfeller lå ikke rapportene åpent tilgjengelig, men en enkel henvendelse på mail til de aktuelle kommunene, bidro til at rapportene ble oversendt.

Jeg har gjennomgått de 11 av Devolds Drifts- og ressursanalyser som jeg fant tilgjengelig eller fikk oversendt på mail. Tidsmessig er analysene produsert i perioden fra 2007 til 2016 og kommunene spenner over et geografisk område fra Hammerfest i Nord til Grimstad i sør.

Elleve Devold-kommuner ble til 6 etter følgende vurderinger. Rune Devolds konsulentrapporter avdekket «sykdom i kommunenes HDU-er (Heldøgns Omsorgsbolig med tilbud til Utviklingshemmede)» i 9 av de 11 gjennomgåtte kommunene (Alle utenom Grimstad og Ringebu). Av de 9 «syke» kommunene påpeker Rune Devold at 2 av kommunene (Etne og Fauske) allerede har startet en prosess på området. Han går derfor ikke nærmere inn på hva som bør gjøres for å bedre på forholdene. For Kongsvinger påpeker han at gjennomsnittskostnadene er høye, men at det er behov for en særanalyse av kommunens HDU for å si noe nærmere om årsak og mulige løsninger. Mitt valg av 6 kommuner gjelder da de kommunene som Devold har definert som «syke i HDU» og som han samtidig gir råd om hvilke(n) løsning kommunen bør velge. Kommunene det gjelder er da Alta, Birkenes, Bremanger, Hammerfest, Kragerø og Ringerike.

Valget av Ringerike som Case-kommune ble gjort av flere årsaker. Kommunen var en av to kommuner blant de seks hvor det var foretatt en særanalyse av HDU, noe som gir et enda

bedre grunnlag for å vurdering av Devolds rådgivning. Den andre kommunen var Hammerfest. Praktiske og økonomiske hensyn gjorde at Hammerfest ble utelukket, og valget falt da på Ringerike.

3.3.2 VALG AV PwC-KOMMUENE

Gjennom nettet fikk jeg tilgang til 9 PwC-rapporter som i varierende form inkluderte gjennomgang av Pleie- og omsorgstjenestene i 9 kommuner. De ni kommunen det gjaldt var Fusa, Harstad, Vestvågøy, Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Tromsø.

Gjennomgangen avdekket større eller mindre grad av «sykdom innen UH-feltet (feltet knyttet til utviklingshemmede)» i 4 av de 9 gjennomgåtte kommunene (Bergen, Fusa, Oslo, Stavanger). For 3 av kommunene (Vestvågøy, Tromsø og Harstad) var kostnader og organisering av bofellesskap ikke behandlet. To av kommunene (Kristiansand og Trondheim) får skryt for lave kostnader i sin bofellesskap. Mitt valg av de seks PwC-kommunene er da gjort med utgangspunkt i de kommunene hvor PwC faktisk har vurdert, analysert og konkludert i forhold til økonomi og organisering av bofellesskap. Kommunene det gjelder er Bergen, Oslo, Stavanger og Fusa kommuner («syke»), samt foregangskommunene Kristiansand og Trondheim.

Stavanger er kommunen som ble valgt som Case-kommune knyttet til min gjennomgang av PwC-kommunene. Stavanger er økonomisk en motsats til Ringerike som nettopp har vært gjennom neste 8 år som ROBEK-kommune. Stavanger har i mange år hatt meget god økonomi, og har i mange år versert på toppen av kommuneskalaen både når det gjelder økonomi og andre måleindikatorer. Mens Ringerike har nedskalert sine kostnader knyttet til omsorgssektoren til et langt mer nøkternt nivå enn tidligere, har Stavanger i mange år hatt langt romsligere budsjetttrammer. Jeg så det som interessant å studere om vurderingene gjort i Stavanger kommune knyttet til «sykdommen» i bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede, og rådgivningen fra konsulentene ble vurdert annerledes i «rike» Stavanger enn i «fattige» Ringerike. Rent praktiske hensyn knyttet til reise- og oppholdskostnader gjorde også Stavanger mer attraktiv enn Bergen, som på samme måte som Stavanger figurerer øverst på inntektstoppen.

3.4 De kvalitative metodene

Konsulentcasene Rune Devold og PwC gjennomgås og analyseres ved hjelp av dokumentanalyser av konsulentenes rapporter for de enkelte kommunene. Analysen av

rapportene og tolkningen som gjøres med rapportene som stort sett eneste kunnskapskilde, kunne definitivt ha vært nyansert gjennom intervjuer med de aktuelle konsulentene. Ikke minst gjelder dette for konsulenten Devold, hvor rapportene aldri inneholder oppdragsbeskrivelsen/ mandatet fra kommunene, og hvor han heller aldri i sine rapporter gir oss innblikk i hvordan dialogen i kommunen har foregått. Vi vet derfor ikke hvem og hvor mange han har hatt kontakt med, hvilken type informasjon de har bidratt med, og hvilke dialog, kommunikasjonsmetoder som er benyttet, evt. hvilke prosesser som er kjørt i løpet av konsulentperioden (møter, intervjuer, hvilke typer av intervjuer, hvilke typer møter, med hvem og hvor mange etc.).

3.4.1 DOKUMENTANALYSER OG INTERVJUER

Dokumentanalysene gjennomføres for flere typer av dokumenter, og knyttet til begge forskningsspørsmålene. Konsulentrapportene for 12 kommuner (6 Devold og 6 PwC), analyseres for å vurdere om konsulentenes rådgivning, deres analyser og konklusjoner best blir forklart ved hjelp av Røviks motehandlerteori eller av den rasjonelt orienterte doktormodellen (Røvik, 1992).

3.4.1.1 Konsulentrapportene

Gjennom dokumentanalysen av konsulentrapportene fokuserer jeg på problembeskrivelsene, klient-kunnskapen og løsningsforslagene. Hvilke verdier finner vi igjen i problembeskrivelsene og løsningsforslagene? Er fokus på økonomi, ansattes faglighet, tjenestekvalitet og brukertilfredshet, og inkluderes nasjonale politiske prioriteringer og Indikerer konsulentselskapenes klientkunnskap fokus på vitenskapelig basert kunnskap og metoder? Kan konsulentene vise til tidligere erfaringer og gjennomførte evalueringer av sine løsningsforslag. Vurderingene blir brukt i forsøk på å avdekke hvorvidt rapportene preges av doktor- og/eller moteperspektivet.

Gjennomgangen fokuserer konsulentenes rådgivning om bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede, og rent analytisk disponeres den etter 3 uavhengige variabler (Konsulentenes verdier, Konsulentenes faglige standard og Konsulentenes klientkunnskap) samt én avhengig variabel (Den konsulentstilte diagnosen) (Røvik, 1992).

Verdispørsmålet analyseres i oppgaven med fokus både i konsulentenes oppdragsbeskrivelser/ mandater og hvilke verdier som fokuseres når problembeskrivelsene skal underbygges. Med utgangspunkt i kommunenes spesielle samfunnsoppdrag, har jeg valgt ut verdiene demokrati

og rettssikkerhet som analytisk tilnærming, selv om rapportene ikke inkluderer disse. Dette er gjort med hensikt, for å sette fokus på at kommunene kanskje kunne ha blitt friskmeldt dersom disse så viktige samfunnsverdiene hadde blitt adressert.

Konsulentenes beskrivelser av hva som er feil og mangler ved bofellesskapene er det samme som diagnosene, og representerer hva konsulentene mener må endres/ forbedres. Med utgangspunkt i Røviks analysemetode er konsulentenes diagnoser avhengig av konsulentenes verdier, deres faglige standard og deres kunnskap om klienten og metoder når kunnskapen skal samles inn og tolkes. Dette er utgangspunktet for hvordan jeg har systematisert dokumentanalysene av de aktuelle konsulentrapportene.

Sammenligningen av konsulentenes vurderinger og annen kunnskap på området gjøres i analysedelen hvor validitet og reliabilitet ses i sammenheng med annen forskning på området, både når det gjelder situasjonen for utviklingshemmede, vurdering av foreliggende organisatoriske trender og verdistrømninger i samfunnet samt undersøkelser om tilfredshet blant brukere og pårørende.

3.4.1.2 Kommunale sakspapirer og handlingsplaner

Kommunale sakspapirer for beslutningsprosessene og aktuelle handlingsplaner på området når det gjelder kommunenes botilbud for utviklingshemmede, er gjennomgått med henblikk å avdekke kommunenes verdivalg og beslutningsgrunnlag. Dokumentene er et informativt materiale for å finne kunnskap om hvordan kommunene håndterer konsulentenes råd.

Jeg har forsøkt å finne frem til i hvilken grad mandatene for konsulentene har gitt rådgiverne et fritt spillerom i forhold til på hvilke verdier som er i høysetet, eller om kommunene/KS har fokusert på hva som skal være det verdimesige grunnlaget.

Det har vært et poeng i gjennomgangen, å identifisere kommunenes begrunnelser for valg av virkemiddel. Er fokus på verdivalg og nasjonale politiske føringer en del av grunnlaget for diskusjonene og utredningene i forkant av beslutningene. Har man tatt hensyn til tidligere erfaringer med forskjellige strategier som en del og kommunenes beslutningsgrunnlag. I de tilfeller hvor konsulentenes råd har vært benyttet som grunnlag for beslutninger som er tatt, har det vært interessant å finne ut hvordan kommunenes demokratiske valgte representative organer har håndtert rådene som er gitt. Har folkevalgte tatt hensyn til etablerte politiske veivalg og politiske prioriteringer, eller er kommunenes avgjørelser gjennomsyret av konsulentrapportenes verdimesige ståsted?

Mens analysene av konsulentenes rådgivning gjøres med utgangspunkt i 4 variabler (Verdier, Faglig standard, klient-kunnskap og Diagnoser) gjennomgås kommunenes håndtering av konsulentenes råd disponert etter stadiene i den kommunale prosessen. Kommunenes motiver for å foreta en gjennomgang med en ekstern konsulent, graden av solo-eller samspill mellom konsulent og kommune, den kommunale vedtaksprosessen og implementeringen vurderes i et ny-institusjonelt og et rasjonelt perspektiv. Som underlag for vurderingene benyttes gjennomgangen av de kommunale sakspapirene sammen med intervjuene av kommunale nøkkelpersoner som beskrevet under.

3.4.1.3 Intervju-undersøkelsene

«Det kan stilles spørsmål ved om intervjuer er beste måte å gjennomføre forskningen på. Dersom motivene for valg av intervju-formen er fordi man liker å snakke med mennesker eller ikke liker kvantitative metoder, er dette svært dårlige begrunnelser. Valg av intervjuet må harmonere med forskningstemaet. Eneste grunn for å velge intervjuet er at det harmonerer med forskningstemaet» (Kvale & Brinkmann, 2015:135).

Intervjuet som metode har i denne masteroppgaven vært et svært viktig verktøy for å hente nødvendig og informativ kunnskap om prosessene i kommunene. Hva skjer når konsulentene samler informasjon om kommunen? Er vedkommende i kontakt med kommunale aktører og hvordan, hva skjer med rapporten etter at konsulentene har levert den fra seg. Hvilke prosesser foregår? Hvordan tenkes det om konsulentenes råd, og hvordan håndteres vedtaksprosessen og implementeringen. Noe av dette kan hentes fra kommunale vedtak, planer, evt. utredninger og budsjett, men for å kunne vite mer om prosessene var det helt nødvendig å snakke med de som var inne i prosessene. Mine erfaringer med intervju-metoden stemmer i så måte med Kvale & Brinkmanns vurderinger. « Når forskningsspørsmålet kan formuleres med det lille ordet hvordan, er det med stor sannsynlighet relevant å foreta kvalitative intervjuer» (Kvale & Brinkmann, 2015:135)

Intervju av de rådgivende konsulentene fra PwC og Rune Devold ville også ha bidratt med nyttig tilleggsinformasjon. Konsulentenes egne opplevelser av hvordan prosessene har vært med de aktuelle kommunen, ville vært en nyttig utdypning av konsulentenes analyser og konklusjoner, og egne vurderinger av arbeidet som er gjort. De ville sannsynligvis bidratt til andre perspektiver og flere nyanser. Intervju av konsulentene er valgt vekk av kapasitets og ressurs hensyn. Intervju, transkripsjoner, gjennomganger og analyser er tidkrevende, og

dersom intervjuene skulle ha foregått ansikt til ansikt ville dette i to av tre tilfeller ført til en del ekstra reisekostnader. Konsulentenes rapporter er omfattende og mer informative enn kommunale sakspapirer. I valget mellom intervju med konsulenter eller intervju med informantene i kommunene, vurderte jeg kommuneinformantenes informasjon som mer nødvendig enn konsulentenes eventuelle utdypning.

De kommunale informantene ble plukket ut av kommunene selv. Jeg henvendte meg til Ringerike og Stavanger via de offisielle e-postadressene. Emailene inneholdt hvem jeg var, hva jeg holdt på med, hvilket universitet jeg var tilknyttet, problemstillingen og forskningsspørsmålene sammen med noen mer utfyllende informasjon om oppgaven. Jeg informerte om at jeg ønsket å gjennomføre intervjuundersøkelser med nøkkelpersoner som kjente prosessene knyttet til Devold-rapporten i Ringerike og PwC-rapporten i Stavanger, og lurte på om 4-5 personer i hver kommune (2 fra administrasjonen, 2 politikere og 1 representant fra brukerne) kunne avse tid til intervju på et dertil egnet sted og tidspunkt. Begge kommunene svarte bekræftende, og de plukket selv ut hvem de anså som nøkkelinformanter. I Ringerike ble 2 fra administrasjonen og to politikere intervjuet og i Stavanger var informantene fordelt på 2 fra administrasjonen, en politiker og en representant fra funksjonshemmede.

Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte dybde-intervjuer. Spørsmålene var inndelt i 3 bolker, spørsmål om situasjonen før konsulentene kom inn i bildet, spørsmål om selve rådgivningsprosessen og spørsmål om prosessen i etterkant av konsulentenes gjennomgang. Intervjuguiden ligger vedlagt.

Det finnes ingen standardmetoder for tekstanalyse som tilsvarer de mange teknikker som er tilgjengelig for statistisk analyse. Transkripsjonene er et middel, et verktøy for fortolkningen av det som ble sagt i intervjuene. En for sterk fokusering på transkripsjonen kan føre til at analysen blir fragmentert (Kvale & Brinkmann, 2011 :218).

Tolkningen av intervjuer kan foregå på med forskjellige innfallsvinkler. Transkripsjonene kan deles opp i biter og elementer med koding og telling. Med åtte informanter fordelt på to Case, mener jeg det vil gi fragmentert informasjon hvor helheten forsvinner. Et rent språklig fokus kan, slik jeg ser det, gi uklare og regelrett feile tolkninger. Kommunikasjonen i intervjusituasjonen består ofte av mer enn språk og ord, meninger kommuniseres med halve setninger, fordi resten fortelles med blikk, kroppsspråk, smil eller grimaser. Et rent fokus på

språket ekskluderer dette i tolkningen. Jeg har derfor i større grad fokusert meningsinnholdet. Transkripsjonene ble gjort umiddelbart etter intervjuene og analysene fokuserer helheten rundt følgende spørsmål; Hva var situasjonen i forkant av undersøkelsene? Hvordan foregikk undersøkelsene? og til sist Hva skjedde i etterkant av konsulentrapporten? Et fjerde område ble, uten at det var inkludert i intervjuguiden, , blant de fleste informantene, et tema i tillegg. Synspunkter på konsulentene, konsulentenes kvalitet, i hvilken grad konsulentene bidro med noe nytt, og nytten av konsulentenes gjennomganger ble fokusert i begge kommunene blant flertallet av informanter. Dette var ikke planlagt fra min side, men var et svært nyttig perspektiv i gjennomgangen og analysene.

Intervju-undersøkelsen og Validitet

I følge en positivistisk tilnærming begrenses validitet til det som kan måles. I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i en bredere tolkning. Validiteten betegner om metoden bidrar til at vi undersøker det vi skal undersøke, som Pervin formulerer «i hvilken grad våre observasjoner faktisk reflekterer de fenomenene eller variablene som vi ønsker å vite noe om» (Pervin, 1984:48). Kvale & Brinkmann påpeker at valideringen ikke bare gjelder selve produktet, men at hele forskningsprosessen bør være en kontinuerlig prosessvalidering (Kvale & Brinkmann, 2015:277).

I hvilken grad tema og spørsmål i intervjuguiden bidrar til opplysende informasjon om problemstillingen og forskningsspørsmålene er vesentlig. I dette tilfellet skulle samtalen bidra til å gi innblikk i kommunenes vurdering og håndtering av rådene fra konsulentene. Kommunale dokumenter kan bidra med god informasjon, men personene som kjenner prosessen fra begynnelse til slutt, fra man besluttet å benytte konsulent til en eventuell implementering er unnagjort, kan gi verdifull tilleggsinformasjon som de kommunale sakspapirene ikke bidrar med. Intervjuene i begge kommunene var med ressurspersoner som var involvert i, og kjente hele eller deler av prosessene. Alle informantene hadde omfattende kunnskap og bidro med gode utdypninger av tematikken. Mye av kunnskapen som ble overlevert ble bekreftet gjennom beskrivelser av det samme fra flere informanter. Det gjelder både Ringerike og Stavanger. I ett tilfelle var virkelighetsbeskrivelsen på ett punkt forskjellig fra to informanter. I det tilfellet uttrykte den ene informanten usikkerhet om saken. Jeg tolket informasjonen med bakgrunn i informantenes roller og forskjell på grad av sikkerhet om opplysningen.

Jeg oppfatter tematikken og spørsmålene i den semi-strukturerte intervjuguiden som grunnlag for god og utfyllende informasjon om kommunenes håndtering av konsulentenes råd. Jeg hadde selv ikke lagt opp til å be om informantenes vurdering av konsulenter generelt eller de aktuelle konsulentenes rolle. Dette var imidlertid noe som mange av informantene var opptatt av, og i ettertid ser jeg at dette var nyttig i mine analyser. På den måten mener jeg at informantene var med på å heve validiteten i mine undersøkelser.

Intervju-undersøkelsen og Reliabilitet

«Reliabilitet har med forskningsresultatene konsistens og troverdighet å gjøre» (Kvale & Brinkmann, 2015:276). Er de resultatene som presenteres pålitelige, er de konsistente. Vil intervjupersonene forandre sine synspunkter, gitt et intervju i en annen situasjon, med en annen som intervjuer.

I intervjusituasjonen benyttet jeg meg av verifikasjon i den forstand at dersom jeg ikke var sikker på informantenes meningsinnhold, reformulerte jeg innholdet og ba om bekreftelse på at det var slik det var ment. For to av informantene ble det oversendt et notat hvor jeg oppsummerte meningsinnholdet, slik jeg hadde forstått det. Intervjuene var tatt opp på lyd, og transkripsjonene er gjort ord for ord, inklusiv fyllord og pauser. Disse er utelatt ved direkte sitater.

Intervjuene skal preges av spørsmål som ikke er ledende og en intervjuer som lytter mer enn hva vedkommende snakker. Undertegnede har i løpet av intervjuene til tider syndet mot dette. I noen tilfeller har oppfølgingsspørsmålene vært ledene, et utslag av at jeg har prøvd å få tak i ting som jeg har sanset mer enn at det har blitt uttrykt. I andre tilfeller har engasjement i temaet gjort at tanker og erfaringer har blitt utvekslet mer enn at informanten har gjennomført lange resonnementer. Dette kan ha påvirket reliabiliteten i negativ retning. På den andre siden er det viktig å understreke at informantene var svært kunnskapsrike og sterke personligheter med klare meninger. De gikk ikke av veien fra å omformulere dersom de mente at jeg hadde misforstått, og i erfaringsutvekslingen var de klare på hva de selv mente og hvordan de oppfattet sammenhengene. I tilknytning til informantenes presentasjon av sine meninger om konsulenter og konsulentbruk, var dette noe som kom opp fullstendig på siden av mitt fokus, noe som tyder på at informantene var svært selvstyrte og selvgående i intervjusituasjonen. Slik jeg ser det, kan en viss grad av dialog, i tillegg til nøytrale spørsmål egnet for informantenes monolog, til tider også bidra med verdifull og reliable informasjon.

3.5 ETIKK

Prosjektet er ikke meldepliktig ifølge NSD, da intervjuene ikke inneholder personlig informasjon, og informasjonen ikke kan kobles mot konkrete personer. I forkant av intervjuene mottok informantene et informasjonsskriv om prosjektet og om hvordan intervjuet foregår. Skrivet var laget etter NSD's (Personvernombudet for forskning) mal for informasjonsskriv. De ble alle informert om at de når som helst kan trekke sitt samtykke til å bli intervjuet, og alle er blitt lovet full anonymitet.

Intervjuene ble tatt opp med mobiltelefon, etter informantenes samtykke, og informantene har blitt informert om at alle lydopptak og transkripsjoner vil bli slettet når oppgaven er ferdigstilt.

4 RESULTATER - KONSULENTENE OG RAPPORTENE

Utviklingshemmedes tilbud om kommunale helse- og omsorgstjenester kobles i mange sammenhenger sammen med deres bolig og bo-områder. Gjennomgangen i denne oppgaven konsentrerer seg om utviklingshemmedes bo- og tjenestetilbud i boliger med heldøgnsomsorg. Rune Devold konkretiserer kostnader knyttet til «Boliger med heldøgns omsorg for utviklingshemmede (HDU)», mens PwC i sine rapporter bruker betegnelsen bofellesskap. Devold definerer i sine rapporter begrepet HDU, mens PwC ikke inkluderer en nærmere beskrivelse av hva de betegner som bofellesskap. Rent generelt kan bofellesskap med utviklingshemmede også inkludere bofellesskap uten døgnbemanning. PwC refererer imidlertid i rapportene til kostnader for nattevakt i bofellesskapene. Utregnede kostnader pr. beboer ser også ut til å korrespondere med at bofellesskapene er døgnbemannet. Jeg forutsetter derfor at Devolds HDU kan sammenlignes med PwCs bofellesskap.

Nedenfor følger en gjennomgang og dokumentanalyse av Rune Devolds og PwCs rapporter knyttet til 12 kommuner i Norge. Jeg tar utgangspunkt i Rune Devolds rapporter fra Alta, Bremanger, Hammerfest, Kragerø og Case-kommunen Ringerike, samt PwCs rapporter fra Bergen, Trondheim, Oslo, Fusa, Kristiansand og Case-kommunen Stavanger.

PwC står oppført som nummer 2 i størrelse på omsetning knyttet til rådgivning i Norge (Konsulentguiden) og er slik sett en stor aktør i norsk sammenheng. Omsetningen er registrert med 2,27 mrd kroner, en stor forskjell fra Rune Devold som i 2015 er registrert med en

omsetning på 775.000 kroner (Bedriftsdatabasen). Sammenligningene mellom de to konsulentene er altså giganten sammenlignet med lilleputten. Dette perspektivet er, etter mitt skjønn, et interessant bakteppe i gjennomgangen av konsulentrapportene. Både PwC og Devold leverer råd til offentlig forvaltning, der i blant en rekke kommuner.

Første del av rapportgjennomgangen fokuserer på å gi et oversiktsbilde over de 12 kommunene (6 kommuner fra hvert selskap) mens jeg i gjennomgangen av Case-kommunene Ringerike og Stavanger i kapittel 5, går mer i dybden på Devolds rapporter om Ringerike og PricewaterhouseCoopers(PwC) gjennomgang av Stavanger.

Analysene av konsulentenes rapporter er disponert med utgangspunkt i 4 faktorer. De omhandler konsulentenes diagnoser, konsulentenes verdier, fagstandard og data/metodebruk.

Som et rammeverk og perspektiv i forkant av de mer konkrete analyser og diskusjoner knyttet til Devolds og PwCs rådgivning knyttet til bo- og tjenestetilbud for utviklingshemmede, gir jeg nedenfor et oversiktsbilde over konsulentenes rådgivende rapporter.

4.1 Devolds rapporter - «Fugleperspektivet»

« Mine analyser sier ikke noe om kvaliteten på den tjenesten som gis, kun om kommunens ressursbruk er effektiv. Metoden er kvantitativ og ikke kvalitativ. Det er imidlertid opp til kommunen å finne den innretningen som ivaretar kvaliteten. » (Rune Devold til Klassekampen 14. Juli 2009)

Devolds rapporter følger mer eller mindre faste mønster hvor innledningen ofte er informasjon om hva hans drifts- og ressursanalyser innebærer, oversikt over begreper, metode og datagrunnlag, oversikt over hans konklusjoner og anbefalinger samt oversikt og forklaring av "Omsorgstrappa" – en skjematisk oversikt over Pleie- og omsorgstjenester som Devold benytter for å kategorisere omsorgsnivået på tjenestene.

Rapportenes innhold og disposisjon kan betegnes som variasjon over tema. Devold disponerer en verktøykasse som inneholder setninger, avsnitt og kapittel samt grafer, figurer og tabeller som i større eller mindre grad inkluderes i rapportene. Grafene, figurene og tabellene mates med data fra den respektive kommunen og verbaliseringen er en kombinasjon av klipp og lim av mer generelle kommentarer fra verktøykassen, sammen med spesifikke opplysninger fra de aktuelle kommunene. De fleste kapitteloverskriftene vil gjenfinnes i flere rapporter, selv om

rekkefølgen og hvilke av kapitlene som inkluderes, varierer noe. Gjennomgangen viser også at Devold i perioden 2008 til 2016 har foretatt noen justeringer av tekstene. Verktøykassa hans er utvidet med tilleggstekst, men også innskrenket gjennom at noe av teksten er forsvunnet. Noen av tabellene, grafene og figurene er satt opp på litt andre måter, men hovedinntrykket er likevel at mye av hans standardiserte verktøykasse fremdeles er i bruk. Devold fokuserer i rapportene på økonomisk effektivisering og har anslått et totalt sparepotensiale i de aktuelle kommunene på mellom 230 og 301 mill kroner.

Rune Devold er alene i arbeidet, uten ansatte, og en må regne med at denne form for standardisering av tekster, sammen med figurer, tabeller og grafer, gir god mulighet for å effektivisere rapportdelen av konsulentoppdraget.

4.2 PwC rapportene - «Fugleperspektivet»

Alle rapportene inneholder analyser av kommunenes helse- og omsorgssektor. De har noe forskjellig oppsett og struktur, og inneholder ellers variasjoner over disposisjon med Sammendrag, Metode, vurderinger med forslag til tiltak og konklusjon. I rapportene for Harstad og Tromsø inkluderes også en kortere omtale av nasjonale forutsetninger. Prosjektrapporten av kommunene Oslo (utvalgte bydeler), Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim var en del av Program for storbyrettet forskning og hensikten var å forstå mer av hva som driver ressursbruken i de enkelte kommunene. Kunnskapen ble ansett som viktig, ”både ut fra økonomihensyn, men også for å forstå hvordan det er mulig å få et bedre og mer likeverdig helsetilbud ut av de gitte ressursene” (PwC, Juni 2015:3). PwC gir i storbyrapporten, individuelle råd til hver storby, sammen med en samlet vurdering med anbefalinger knyttet til organisering, kultur og ledelse som de viktigste forhold for ressursbruk i Pleie- og omsorgssektoren.

PwC er som Rune Devold, også opptatt av sparetiltak som kan bidra til reduserte kostnader og økt kostnadseffektivitet. Konsulentrapportene er imidlertid ikke alltid forsynt med en oversikt over totalt sparepotensiale spesifisert på foreslåtte tiltak. Av de 6 kommunene (Bergen, Fusa, Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim) er det bare for Fusa at en slik oversikt foreligger. Sparepotensialet for Fusa har PwC beregnet til mellom 4 og 4,7 millioner kroner.

4.3 Gjennomgangen, Analysene og diskusjonen – Rune Devold og PwC

Nedenfor stående gjennomgang gjelder de seks Devold.-kommunene Alta, Birkenes, Bremanger, Hammerfest, Kragerø og Ringerike samt PwC-kommunene Bergen, Oslo, Stavanger, Kristiansand, Trondheim og Fusa.

4.3.1 KONSULENTSTILTE DIAGNOSER – DOKTOR ELLER MOTEHANDLER?

Røvik definerer Diagnose som «Påvisning av feil, mangler og andre irregulareteter ved organisasjoner, etter forutgående undersøkelser»(Røvik, 1992: 55). Utenom «andre mangler» opererer han med 6 hovedkategorier av diagnoser som gjelder målene for virksomheten, ledelsen, den formelle organisasjonsstrukturen, de uformelle normsystemene, den fysiske strukturen og organisasjonsdemografien (Røvik, 1992:62-63). Jeg benytter meg av Røviks kategorier som veiledende norm for min analyse.

Devold har to diagnoser som han benytter for alle HDU-ene i alle de 6 kommunene. Fysisk og formell organisasjonsstruktur er «syk». I tillegg diagnostiseres 4 av de 6 kommunene med «feil mål og prioritering for HDU». PwC diagnostiserer sykdom i fysisk struktur og formell organisasjonsstruktur i 4 kommuner (Fusa, Bergen, Stavanger og Oslo (Stovner). Kristiansand og Trondheim er «friske». PwC diagnostiserer også Fusa med «feil mål og prioritering» på grunn av for høy tjenestekvalitet, og Stavanger og Bergen får diagnosen «for uklare mål». I tillegg diagnostiseres både Bergen og Stavanger med sykdom i sine sosiale system/ uformelle normer. Kulturen i de to byene preges av for liberal tildelingspraksis for tjenester ifølge PwC.

4.3.1.1 Diagnosene Fysisk struktur og Formell organisasjonsstruktur

Kommunene Alta, Birkenes, Bremanger, Hammerfest, Kragerø og Ringerike er alle diagnostisert med problembeskrivelser knyttet til «Struktur». Verbaliseringen av problembeskrivelsene varierer noe, men innholdet er svært sammenlignbart. «Strukturelle faktorer» (Devold, 2008; Alta:39), «Strukturelle forhold» (Devold, 2010; Hammerfest :24), «Driftsstruktur» (Devold, 2009; Ringerike:41) viser noen nøkkelord i diagnosene, og som i rapporten for Kragerø, forklares høye (for høye) og lave kostnader i HDU/Bofellesskap hos Devold med strukturelle forhold (Devold, 2010; Kragerø: 14). For de fleste av Devolds strukturdiagnoser, vurderes også driften av omsorgstjenester som ikke effektiv og produktiv nok, men for Birkenes gir Devold oss en noe annen kombinasjon av vurderinger. Han påpeker at driften i de tre bofellesskapene er både effektiv og produktiv men påpeker allikevel at driftskostnadene kan reduseres med 1 million kroner dersom to av de tre tiltakene driftes

samlet. (Devold, 2016; Birkenes:8).

PwC benytter seg ikke nødvendigvis av begrepet struktur, men verbaliserer gjerne et slikt strukturfokus på en litt annen og enkelte steder med indirekte måte. I rapporten for Fusa finner vi følgende: «Drift av tilbud til enkeltbrukere i egne boenheter, kontra drift av bofellesskap der brukerne er samlet, kan være ressurskrevende»(PwC, Fusa;2014:35) og i storbyrapporten ser vi fokuset på smådriftsulempet og alt for høye kostnader i «private løsninger med heldøgns omsorg» (PwC, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Oslo; 2015:49). I realiteten henleder sitatene oppmerksomhet mot den samme diagnosen som Devold gir: HDU er syk i fysisk struktur, og i formell organisasjonsstruktur.

Både Devold og PwC fokuserer på små bofellesskap og små turnuser for få brukere som beskrives som kostbare og sårbare. Koblingen til små bofellesskap kan knyttes til Røviks hovedkategori «fysisk struktur». Den politiske målsetningen om egen bolig i hjemkommunen, evt. i bofellesskap med maksimalt 4 beboere ble i stor grad fulgt opp det første tiåret i HVPU-reformen, og mange av bofellesskapene har bygninger som bare gir plass til 4 beboere.

Devold benytter Steinkjer kommune som foregangseksempel i rapportene fra 2008 (Alta, Bremanger, Ringerike). Kommunen har blant annet bofellesskap med 10, 14 og 18 beboere, Og Devold uttrykker om de store bofellesskapenes turnuskostnader at: «Disse kommer overlegent godt ut i gjennomsnittskostnader sammenliknet med de 47 HDUene i andre kommuner. De har gode forutsetninger for samordnet ressursbruk i store turnuser» (Devold, 2008; Alta:39, Devold, 2008; Bremanger:46). «Hensynet til økt kostnadseffektivitet» gjør at «mange konsulenter ønsker mindre horisontal spesialisering» (Røvik, 1992:70). Gjennom mer samlokalisering og flere beboere samlet i et bofellesskap, vil man ifølge Devold, kunne samle personalet og dermed kunne organisere større turnuser som gir økt fleksibilitet og mer kostnadseffektive løsninger. Devold argumenterer for økonomi som målsetningen som kommunene må jobbe mot, han argumenterer for samlokalisering av HDU som veien til å oppnå lavest mulig kostnader, og henviser til Steinkjer kommune som foregangseksempel. Han påpeker at kommunen kommer «overlegent godt ut i gjennomsnittskostnader». Devold oppfylder Abrahamsons (1996) kriterier for god retorikk. Han vil overbevise om hvilke mål kommunen bør jobbe mot (økonomi), fortelle hvorfor samlokalisering er det mest effektive virkemidlet (større turnuser gir økt fleksibilitet og bedre kostnadseffektivitet) og henviser til

suksessfulle organisasjoner som benytter samme teknikk for å vise modellens fortreffelighet (Steinkjer)(Abrahamson, 96, 267-268).

PwC fokuserer også høye kostnadene der utviklingshemmede ikke samlokaliseres. De konkretiserer ikke størrelse på bofellesskap slik Devold gjør men trekker frem høye kostnader med døgnbasert tjenestetilbud i private hjem/ egne boenheter, kontra bofellesskap som kan samle brukerne. Allikevel viser rådene som gis av PwC til kommune at også de er opptatt av størrelse på bofellesskapene. Konsulentselskapet gir i Storbyrapporten råd om å dimensjonere bofellesskap riktig, og fokuserer smådriftsulempet og kostnadsbesparelser i tjenestene ved å samle brukerne. Jeg vurderer dette som sterke indikasjoner på at også PwC diagnostiserer bo- og tjenesteområdet knyttet til utviklingshemmede som utilfredsstillende eller «syk» med hensyn på fysisk struktur og formell organisasjonsstruktur.

PwCs kostnadsfremstillinger viser at Oslo, Stavanger, og Bergen har de høyeste kostnadene i bofellesskap mens situasjonen for Kristiansand og Trondheim er annerledes. Trondheims organisatoriske styrker i Pleie- og omsorgstjenesten oppsummeres i syv punkter hvor av ett av disse verbaliseres som «Lave kostnader per bruker innen UH-feltet både på institusjon og avlastning» (PwC, Storbyrapporten;80) Når det gjelder Kristiansand vurderes situasjonen som eksempel til etterfølgelse. PwC skriver om Kristiansand: «Svært lave kostnader per bruker innen UH-feltet – særlig innen bofellesskap og avlastning som er de store tjenestekategoriene», «Tett og velfungerende integrasjon mellom botilbud og dagtilbud inne UH-feltet» og «Lite omfang av døgnbasert tilbud i hjemmet innen UH-feltet». Her er kostnadsfokuset, integrasjon mellom flere enheter og lite døgnbaserte tjenestetilbud i egne boenheter (utnytte personellressursene til å gi tjenester til flere) fremhevet (PwC, Storbyrapporten;2015:77).

Når PwC regner ut hvor mye de «syke» kommunene kan spare på bo- og tjenesteområdet tilknyttet utviklingshemmede er det også Kristiansand som fungerer som referanse for innsparingspotensialet. PwCs rapport har oppstilt en utregning som viser hvor mye de enkelte kommunene kunne ha spart ved å gjøre akkurat som Kristiansand (PwC, Storbyrapporten;2015:56). Kristiansand betegnes i mange sammenhenger svært positivt, og formuleringer som «tett og velfungerende integrasjon» er eksempler på hvordan retorikken benyttes også av PwC for å selge sitt budskap.

4.3.1.2 Diagnosen Mål og prioritering

Devold og PwC kommenterer også kommunenes målsetninger, og begge konsultentselskapene peker på mangler ved noen kommuners valg av målsetninger. I tillegg fremhever PwC både kommuner som er de mener fremstår med klare og tydelige mål, men også de som diagnostiseres med svært uklare mål.

I 4 av de 6 kommunene (Alta, Bremanger, Hammerfest og Kragerø) Helse- og omsorgstjenestene generelt, fremhever Devold behovet for «en ny selvforståelse i rollen som behovsprøvende velferdsprodusent» fordi «forståelsen bygger for mye på rettighetsaspektet og debatten om hva som er lovpålagt.....» og at man heller bør «ha en debatt som fokuserer på det vanskelige skjæringspunktet mellom brukernes ønsker og forventninger til nivå og innhold på tjenestene på den ene siden, og et rimelig krav til egenomsorg og avgrensning til servicebegrepet på den andre siden» (Devolds rapporter, 2008; Alta:16, 2008; Bremanger:20, 2010; Hammerfest:30, 2010; Kragerø:20). Formuleringene innebærer at Devold diagnostiserer at det er mangler ved målene til kommunene Alta, Bremanger, Hammerfest og Kragerø. Målene er, slik konsulenten Devold ser det, rett og slett feil, og må endres.

I Fusa er det PwC som diagnostiserer kommunen med feil mål. Det påpekes at «kvaliteten på leverte tjenester i hovedregel er over det som anses forsvarlig» og at det kan stilles spørsmål med vurdering av tiltak «om det er områder der en har mulighet til å endre tilbudet slik at en kan redusere ressursbruken uten at en går på bekostning av laveste forsvarlige kvalitetsnivå»(PwC, Fusa; 2014:33). Formuleringer som indikerer (for) rause tjenester, og fokus på ytelsesnivå kontra krav til egenomsorg, er gjengangere i flere rapporter både hos Devold og PwC.

Både Oslo(de undersøkte bydelene), Trondheim og Kristiansand trekkes frem av PwC som kommuner med stort sett klare og erkjente målsetninger, og med systemer som bidrar til samstemthet og konsistens i utførelsen av tjenestene. Kristiansand fremheves også her som best i klassen, som kommunen hvor man har hatt fokus på mål og strategi. Målsetningene, inklusive den mer konkrete definisjonen av tjenesten har vært klart og tydelig kommunisert ikke bare internt men også eksternt, slik at brukerne vet hva de kan forvente. PwC oppsummerer at Kristiansand, peker seg ut som den organisasjonen som i sterkest grad, preges av blant annet et klart og erkjent formål. Kommunen er tydelig på at den leverer

minimumstjenester på det lavest mulig effektive omsorgsnivå (laveste nivå for å oppfylle lovens krav) (PwC, Storbyrapporten;2015:74-75).

I Bergen oppleves situasjonen langt mer utydelig og uklar. PwC trekker frem at budsjettene høsten 2015 ble vedtatt politisk med relativt store budsjettreduksjoner innenfor tilbudet til utviklingshemmede. Imidlertid, sammen med vedtatte budsjettreduksjoner ble det også vedtatt en flertallsmerknad om at kuttene ikke skulle gå på bekostning av kvalitet. Administrasjonen opplevde vanskeligheter med å operasjonalisere dette, og situasjonen som beskrives av PwC indikerer en opplevelse av utydelige, og kanskje til dels motstridende mål som kan være vanskelig å oppfylle (PwC, Storbyrapporten;2015:70).

Heller ikke Stavanger unngår diagnosevurderingen knyttet til uklare mål for virksomheten. PwC påpeker at administrasjonen i Stavanger, i en økonomisk situasjon hvor det er behov for å nedjustere tjenestene, mangler klare føringer for hvilket nivå tjenestene nå skal ligge på (PwC, Storbyrapporten;2015:75).

4.3.1.3 Diagnosen Organisasjonens sosiale system/uformelle normer

Konsulentundersøkelsen til Røvik viser diagnostisering av «uheldige verdisystemer/ideologier som nest-hyppigste forekommende organisasjons-sykdommen»(1992;71). Diagnosen er en del av det Røvik betegner som «Mangler ved organisasjonens sosiale system, de uformelle normer» (Røvik, 1992:63), og knyttes opp mot PwCs vektlegging av organisatorisk kultur. (PwC, Storbyrapporten;63-74).

Kulturbegrepet preges av to hovedtilnærminger (Jamil, 2014:179). Sett i ett institusjonelt perspektiv er organisasjonskulturen noe en organisasjon er, en avspeiling av samfunnet og kan ikke endres, organisasjonskulturen må innrette seg etter samfunnskulturen (Hofstede, sitert i Jorgensen 1989) .

Dette er ikke PwCs fokus. Konsulentselskapet preges av et mer instrumentelt perspektiv, hvor kulturen ansees som noe en organisasjon har (Jamil, 2014:179), noe som er foranderlig og kan manipuleres, et verktøy for å oppnå vedtatte målsettinger. PwC påpeker helt konkret i rapporten at «Verdier og kultur kan endres ved å ha et bevisst forhold til det» (PwC, Storbyrapporten;2015:67) og Lederne er «kulturbærerene» (PwC, Storbyrapporten;2015:68). Dette går mer hånd i hanske med et rasjonelt perspektiv, hvor kultur betraktes som en intern variabel i organisasjonen (Jamil, 2014;179), og der kulturendring benyttes som et

ledelsesverktøy i jakten på målsetningen om effektiv ressursbruk i kommunal tjenesteproduksjon.

Forskjellen i praksis på tildeling av tjenester analyseres av PwC som kulturforskjeller. Kostnadsforskjellene mellom «billig-kommunene» Trondheim og ikke minst eksempelkommunen Kristiansand på den ene siden, og kommunene med de ekstraordinært høye kostnadene Stavanger og Bergen på den andre siden kan, ifølge PwC, også tilskrives en langt mer liberal tildelingspraksis i høykostkommunene. Tjenestene i Stavanger og Bergen betegnes som «rausere og med en mer liberal tildelingspraksis». PwC peker på at god økonomi har utviklet en kultur i Stavanger med vekt på rause og gode tjenester. (PwC, Storbyrapporten; 70). Dagens økonomi tillater ikke like rause tjenester verken i Stavanger eller Bergen, og PwC observerer at begge kommunene opplever et behov for en kulturendring på området.

4.3.1.4 Diagnostisering - Devold og PwC som Motehandlere eller doktorer?

Flittig bruk av bestemte diagnoser gir oss en pekepinn på at diagnosene er standardiserte.

Røviks funn viser at mangler ved den fysiske strukturen og den formelle organisatoriske strukturen benyttes flittig av mange konsulenter (Røvik, 1992:169). Sammen med Devolds og PwCs gjentakende vurderinger av manglene ved fysisk og formell organisatorisk struktur gir det belegg for å si at diagnosene representerer standardiserte diagnoser. Frekvensen sier imidlertid ikke noe om konsulentenes vurderinger er gjort med basis i fag eller mote. Videre gjennomgang av verdiene, fagstandardene og konsulentenes klientbeskrivelser vil kunne gi ytterligere informasjon.

Devolds og PwC's kommentarer om uheldige målsetninger knyttet til «rausheten i tjenestene» henleder oppmerksomheten til Motehandleren mer enn organisasjonsdoktoren. Objektive problembeskrivelser er doktorkonsulentens oppdrag, og ut fra den rasjonelle tilnærmingen fungerer kommuneorganisasjonene som instrument for å oppnå vedtatte målsetninger. Det er kommunene som bestemmer målsetningene og Devold og PwC som skal analysere og diagnostisere ut fra kommunenes allerede vedtatte mål.

PwC's vurdering av kommunenes klare eller uklare mål, ligger innenfor handlingsrommet til en organisatorisk doktor. (Røvik, 1992:65). Røvik betegner vurderingen som rent patologisk, uten tilknytning til normerte verdier og PwC's vurderinger knyttet til mangler ved uklare mål

i Stavanger og Bergen er i utgangspunktet innenfor mulighetsrommet til en faglig orientert organisasjonseksperter.

Vurderingen av organisasjonens sosiale system, hvor vidt kulturen kan betegnes syk eller frisk, kan ikke i første omgang defineres som motehandlerens eller organisasjonsdoktores diagnosevurdering. Vurderingene må speiles mot hvilke verdier som brukes som begrunnelse for diagnosen og om begrunnelsene er vitenskapelig godt fundert eller ikke. PwC viser i sin rapport at de vurderer kultur som et ledelsesverktøy for å effektivisere kommunal ressursbruk. Dette indikerer et mer rasjonelt orientert ståsted.

4.3.2 KONSULENTENES VERDIER /MANDAT – DOKTOR ELLER MOTEHANDLER?

Når en konsulent diagnostiserer en organisasjon som «syk», og tilstanden som mangelfull, uønsket etc., så må konsulenten samtidig har en formening om hva som er godt og ønskelig. Ved å vurdere konsulentens diagnoser og begrunnelsene for disse, kan vi avdekke konsulentenes bakenforliggende verdimålestokker (Røvik, 1992:87-88).

Med utgangspunkt i 10 forskjellige begrunnelsestyper (demokrati, hierarkisk styrbarhet, ledelse, kostnadseffektivitet, borgerne som marked, institusjonelle særtrekk ved det offentlige, faglighet, rettssikkerhet, ansattes medbestemmelse og psykososialt arbeidsmiljø (Røvik, 1992:88) vil jeg fokusere på tre. Kostnadseffektivitet er, som nedenfor stående vurdering argumenterer for, vesentlig i både Devolds og PwCs tilnærming i rådgivningen. Imidlertid er min målsetning å visualisere om Devold og/eller PwC har en bredere verdimesig forankring, eller om de to konsulentenes begrunnelser for diagnosene stort sett har ett verdi-fokus. Jeg vil i vurderingen av dette prioritere hensynet til Demokrati og til rettssikkerhet som målestokk.

Demokrati er en grunnleggende verdi i vårt lokale selvstyre og verdien implementerer også et menneskerettslig perspektiv som er viktig for funksjonshemmedes organisasjoner.

Rettssikkerhet er vesentlig i byråkratiteorien og et argument for byråkratiet som organisasjonsform. Demokrati-begrunnelsene operasjonaliserer jeg som «alle tilfeller der konsulenters problem-beskrivelser eksplisitt refererer til normer for hvordan borgernes deltakelse i – og innflytelse over – offentlige beslutninger bør være og/eller bør organiseres» (Røvik, 1992:88). Rettssikkerheten omhandler i hvilken grad Devold og/eller PwC problematiserer rammer og forutsetninger for å sikre innbyggerne forutsigbar saksbehandling og tjenestetilbud tuftet på nasjonale og gjeldende internasjonale lover og regler. FN-

konvensjonen om rett til valg av bosted og Husbankens regler om størrelse på bofellesskap vil være i fokus her.

Devold gir ingen informasjon om kommunenes mandat eller oppdrag. Han fremstår dermed til fritt å selv velge verdifokus. Kostnadseffektivitet er Devolds fokus, og vesentlige kommunale verdier som demokrati og rettssikkerhet mangler i begrunnelsene for diagnostiseringen av HDU. I PWC-rapportene skriftliggjøres oppdragsbeskrivelsen/mandatet. Både i Storbyrapporten og Fusa-rapporten er oppdraget å analysere ressursbruk knyttet til Pleie- og omsorgstjenester samt kvalitet på tjenestene. PwC utelater kvalitetsvurderingen for alle kommunene.

4.3.2.1 Kostnadseffektivitet som begrunnelse

Devolds rapportene inneholder alltid beskrivelse av formål hvor de første setningene er formulert som oppstilt i rammen ovenfor. Innledningen sier alltid det samme. Analysene inngår i kommunenes evaluering av Pleie- og omsorgstjenestene, og skal støtte kommunenes langtidsplanlegging. Det er tjenestenivåene, kriteriene for tildeling av tjenester, fordelingspolitikken, effektiviteten og produktivitetene som måles. Devold vurderer kjennetegn ved brukerne av tjenestene og kategoriserer disse i forhold til ulike deler av omsorgstrappa – og dataene fra den aktuelle kommunen sammenstilles med andre sammenlignbare kommuner for på denne måten å kunne måle hvem som er «flinkest i klassen» (Devolds rapporter fra Alta, Birkenes, Bremanger, Hammerfest, Kragerø og Ringerike – Kap. 1.1 om formål)

Allerede i rapportenes innledning om analysenes formål, ser vi konturene av verdien «kostnadseffektivitet». Effektivitet og Produktivitet er begreper som er sentrale når kostnadseffektivitet vurderes.

I alle de 6 aktuelle analysene, beregner Devold en økonomisk innsparingseffekt pr. år for den enkelte kommune. De økonomiske effektene summeres opp, gjerne i en tabell eller i punktvis konklusjoner, hvor de enkelte enhetene/driftsområdene/tiltakene spesifiseres med et minimums og et maksimums innsparingsbeløp pr. år.

Devold beregner også kostnadsbesparelsene av fysiske/organisatoriske strukturendringer knyttet til HDU/bofellesskap. Han finner et totalt innsparingspotensial pr. år for de 6 kommunene HDU på til sammen minimum 48,84 mill. og maksimum 84,93 mill. (Devolds rapporter, 2008; Alta:12, 2016; Birkenes:8-9, 2008; Bremanger:12, 2010; Hammerfest:15,

2010; Kragerø:16, 2008; Ringerike:6-7). I alle rapportene fra de 6 kommunene sammenlignes også årskostnader pr. beboer med tilsvarende årskostnader i andre kommuner. (Devolds rapporter, 2008; Alta:10, 2016; Birkenes:31, 2008; Bremanger:10-11, 2010; Hammerfest:24, 2010; Kragerø:14)

Den nedfelte oppdragsbeskrivelsen i PwCs rapport for Kristiansand, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, gir klare føringer om at analysen skal avdekke kommunenes ressursbruk når det gjelder Pleie- og omsorgstjenestene. PwC opplyser også i rapporten om at den opprinnelige intensjonen var å se på, og si noe overordnet om sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk. Dette har ifølge PwC ikke vært mulig, da man foreløpig mangler målbare kvalitetsindikatorer som kan benyttes til å sammenligne kvaliteten mellom de enkelte kommunene (PwC, Storbyrapporten, 2015:15). PwC ender derfor opp med å vurdere kommunale kostnadsforskjeller på de forskjellige typer av Pleie- og omsorgstjenester, uten at kvaliteten måles eller vurderes, og uten at individuelle forskjeller i behov hos brukerne tas i betraktning.

PwC benytter seg av aggregerte tall for å vise forskjeller i ressursbruk mellom de enkelte kommunene, og fremlegger økonomiske og ressursmessige beregninger. Storbyenes kostnader sammenlignes med hverandre (Oslo(Stovner), Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim) og Fusa sammenlignes med andre kommuner i samme kategori (K1).

Storbykostnadene for bofellesskap speiles mot Kristiansand, som fremmes som den «flinkeste, mest kostnadsnøkterne gutten eller jenta i kommuneklassen». PwC vurderer at Oslo(Stovner), Stavanger, Bergen og Trondheim til sammen kunne ha spart til sammen 686 millioner i året dersom de hadde hatt samme kostnadsnivå som Kristiansand. Gjennomgangen av både Devolds og PwCs rapporter bekrefter fokuset på kostnadseffektivitet som viktig verdi i begrunnelsen for diagnostiseringen av strukturelle mangler. I lys av dette, er vurderingene av at eksterne konsulenter skaleres nesten på grensen mellom middels og dårlig når det gjelder om rådene førte til kostandsbesparelser, interessant.

4.3.2.2 Demokrati-verdien, en aktuell begrunnelse?

Devold er i alle sine analyser opptatt av samspillseffekter mellom tjenestetilbudene og botilbudene. Når det gjelder HDU begrunner han som tidligere vist, behovet for samlokalisering med større grad av kostnadseffektivitet, men da uten å problematisere om de det gjelder faktisk ønsker dette.

I min gjennomgang av PwCs nettsider i 2015 fremhevet selskapet blant annet de sentrale demokrativerdier likebehandling og brukermedvirkning, sammen med rettssikkerhet som bærebjelker i offentlig sektor. Gjennomgangen av bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede i PwC-rapporten fra 2015, om de 5 storbykommune, preges imidlertid gjennomgående av fokuset på verdien kostnadseffektivitet. Jeg finner ingen vurderinger og begrunnelser for diagnosene som vurderes med utgangspunkt i demokrativerdier. Dette kan muligens tyde på en viss dekopling mellom rapporten og nedfelte verdier fra PwCs nettsider i 2015.

PwCs nettsider av i dag (2017) er ikke like tydelige på demokrativerdier, men følgende formulering kan knyttes opp mot demokratiske verdier: «I gjennomføringen av samfunnsøkonomiske analyser er vi opptatt av å sikre en bred involvering av aktører som berøres av tiltaket, prosjektet eller reformen. Dette sikrer at relevante aspekter av tiltaket blir tatt hensyn til i analysen, og bidrar til å forankre resultater»⁷. Storby-rapporten fra PwC viser at beboere i bofelleskap, deres pårørende eller organisasjoner av funksjonshemmede ikke ble intervjuet av PwC. Dette bekreftes også av to informanter (inf. 5 og 6). Brunsson (1989, 2003) snakker om en systematisk forskjell på hva man som organisasjon sier, og hva man gjør. Dekoplingen er en måte å takle de instiuasjonelle omgivelsene, og i dette tilfellet kanskje en indikasjon på at PwCs grunnleggende fokus på en motepreget verdi som kostnadseffektivitet. PwC henviser i rapporten i to setninger til det politiske målet om at «pasientens behov skal settes i sentrum for utvikling og endring av helse- og omsorgstjenesten» (PwC, Storbyrapporten;2015:65). Imidlertid kan man tolke at PwC, i rådgivningen for Fusa, så vidt vurderer demokrativerdier foran kostandseffektivitet. I to grafer (PwC-Fusa:40-41) er y-aksen kostnadsreduksjoner på tiltakene i begge grafene mens x-aksen er hvor lett eller vanskelig det er å innføre i den ene grafen og negativ eller positiv effekt for bruker i den andre grafen. For tiltaket samlokalisering av funksjonshemmede vurderes det som vanskelig å innføre, og til å ha negativ effekt for brukeren.

Rune Devold fokus på demokrati er å vise sporadisk f.eks til å «forsterke dialogen med folket»(Devold, Birkenes;2016:10), eller at «brukersammensetning etter omstrukturering av

⁷ <http://www.pwc.no/no/tjenester/consulting/policy-economics/utredninger-og-evalueringer.html>

bofellesskap er tema i forhold til brukene selv, pårørende og verger» (Devold, Hammerfest;2010:35).

Kvalitetsvurderingen av tjenestene, som var nedfelt i de opprinnelige oppdragene til PwC, ble ikke vurdert som følge av manglende kvalitetsindikatorer. Tjenestemottakernes syn på sin bosituasjon og tjenestene de mottar kunne ha vært en indikasjon på kvalitet, men kunne også ha blitt speilet mot demokrati. Mottakernes syn på sine tjenester og boforhold, kunne, som et demokratisk perspektiv, ha vært vurdert opp mot hvordan FN-konvensjonen følges opp på bo-og tjenesteområdet når det gjelder utviklingshemmede. Det er ikke gjort.

Eksempelet fra Bergen, hvor politikerne på den ene siden godkjente store reduksjoner i budsjettet knyttet til tjenester for utviklingshemmede, og etterpå la inn en flertallsmerknad om at tjenestekvalitet ikke skulle reduseres, ble av PwC brukt som visualisering av uklare mål heller enn hva det muligens heller var – et resultat demokratisk påvirkning - av bekymringsmeldinger fra tjenestemottakerne om utviklingshemmedes krav på livskvalitet og likeverdige levekår.

Dersom HDU/Bofellesskaps-tilbudene i kommunen hadde vært speilet mot FN-konvensjonens krav om selvbestemmelse i forhold til tjenester, bolig og bosted, er det mulig at Devold og PwC ville ha diagnostisert HDU/bofellesskapsstrukturen med mindre bofellesskap godkjent heller enn syk og mangelfull. En vurdering av dette ville uansett ha måttet basere seg på undersøkelser av i hvilken grad HDU-beboerne har hatt anledning til å motta nødvendige tjenester i en selvvalgt bolig. Opplysninger om slike undersøkelser og vurderinger mangler i både i Devolds og PwCs konsulentrapporter.

4.3.2.3 Rettssikkerhetsverdien – en aktuell begrunnelse?

Devold inkluderer ikke i noen av rapportene det faktum at lov- og regelverk, med juridisk støtte av FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter, legger begrensninger på antall boenheter i bofellesskap. HDU-diagnosene vurderes ikke i et juridisk perspektiv. En slik rettslig vurdering kunne konkludert med at bofellesskap med færre enheter i større grad oppfyller lovens intensjoner om ordinære boliger for utviklingshemmede.

Alta oppgis til å ha 8 bofellesskap med mellom 3 og 7 beboere, alt innenfor gjeldende regelverk. Kommunen er diagnostisert som «strukturelt syk» mens Steinkjer med 7 bofellesskap, hvor bare et av disse er innenfor lovverket (Slalomsvingen HDU med 8

beboere) og hvor den største enheten huser 18 beboere, i samme rapport fremstilles av Devold som «strukturelt frisk» og et eksempel til etterfølgelse (Devold, 2008; Alta:38-39).

Steinkjer ble benyttet som eksempelkommune av Devold i flere rapporter i perioden rundt 2007, 2008. For våre 6 kommuner ble Steinkjer fremstilt som «kostnadsforbilde» for Alta, Bremanger og Ringerike (Devold-rapportene, Alta; 2008:39, Bremanger; 2008:45-46, Ringerike; 2008:43).

Devolds diagnostisering med begrunnelse i kostnadseffektivitet går i flere tilfeller på tvers av juridiske føringer. Ut fra Devolds fokus på verdien kostnadseffektivitet, og hans manglende fokus på lov og regelverk, hvor juridiske målsetninger og regelverk verken er nevnt eller diskutert samt at Devolds råd regelrett går på tvers av «jussen», er det rimelig å anta større grad av friskmelding dersom Devold hadde benyttet seg av rettssikkerhetsverdien, enten i stedet for, eller i tillegg til kostnadseffektivitet.

Diskusjonen om rettssikkerhetsverdiene er heller ikke ivaretatt hos PwC. Storbyrapporten fokuserer samstemthet og konsistens i saksbehandlingen som viktig for kostnadseffektivitet i de 5 storbykommunene. Oslo, Kristiansand og Trondheim kommer bedre ut enn Bergen og Stavanger. Konsulentselskapet problematiserer ikke at kostnadssammenligningene mellom kommunene foretas uten noen form for kalkulatorisk korreksjon i forhold til eventuell variasjon i gjennomsnittsbehovene til utviklingshemmede i de forskjellige kommunene, og saksbehandlingen blir derfor vanskeligere å måle. I PwCs Case-studier av kommunenes saksbehandling (5 Case) påpekes det at vi kan «ikke konkludere med at det eksisterer store og systematiske forskjeller mellom kommunenes tildelingspraksis» (Storbyrapporten, 2015:45). Dersom kommunenes saksbehandling hadde vært analysert og sammenlignet i forhold til utviklingshemmedes individuelle funksjonsnivå og behov, er det mulig at Stavangers, Bergens og Oslo (Stovners) ressursbruk i bofellesskap hadde vært friskmeldt heller enn diagnostisert syk.

4.3.2.4 Motehandlerens verdier, eller organisasjonsdoktores nøytralitet?

Fokuset på ren kostnadseffektivitet som begrunnelse for diagnosene når det gjelder bo- og tjenesteforholdene både fra Devold og PwC, og mangelen av andre verdier i konsulentenes analyser, kan indikere at en tung tidstrend knyttet til økonomi, effektivisering og produktivitet bidrar til å forme disse konsulentenes verdsett. Det er et poeng at verken Devold eller PwC, slik jeg ser det, vurderer brukernes kvalitet, eller fokuserer brukernes vurdering av sine

tjenester, eller i hvilken grad de faktisk har mulighet til å påvirke omfang og utforming. Ei heller vurderes rettssikkerheten knyttet til saksbehandlingen og i hvilken grad likhet, forutsigbarhet og rettsgrunnlaget etterleves. Dette er ikke minst spesielt når det gjelder PwC, som i 2015 konkretiserte et slikt fokus på sine nettsider. Slik sett kan man si at viktige verdier knyttet til både kommunenes forvaltningsrolle og deres oppdrag som demokratisk arena neglisjeres i PwCs og Devolds konsulentvurderinger. Det at konsulentselskapene fokuserer kun én verdi, gjør at både PwC og Devold fremstår mer som motehandlere enn doktorkonsulenter (Røvik, 1992:98).

4.3.3 KONSULENTENES FAGLIGE STANDARD – DOKTOR ELLER MOTEHANDLER?

«Konsulenter i organisasjon og ledelse må i utgangspunktet regnes som særlig kyndige i organisasjons-spørsmål.....Fagmann-statusen må bl.a. innebære at man har oversikt over alternative organisasjonsformer og er i stand til å gi faglig begrunnede råd om hvordan klienter bør utforme sin organisasjon mht strukturer, prosesser ideologier og tilknytningsform i ulike deler av omgivelsene» (Røvik, 1992:125). I gjennomgangen av de rådgivende rapportene for de 12 kommunene, forsøker jeg å fange opp om Devold og PwC er bærere av en eller flere faglige standarder om «hvordan organisasjoner bør utformes» og nærmere beskrivelser av hvordan standardene ser ut (Røvik, 1992:127-128). Konsulentenes råd om hvilke løsninger kommunene bør velge, gir oss kunnskap om hva Devold og PwC mener er gode og hensiktsmessige organisasjonsformer. Med utgangspunkt i trender og standarder (Røvik, 2007; Røvik, 1992), vurderer jeg graden av utbredelse av de foreslåtte standardene. Utbredelsen gir imidlertid ingen pekepinn på om standarden er organisasjonsdoktorens fagstandard eller motehandlerens institusjonaliserte motestandard. Det er derfor en faglig utfordring å finne frem til rådene gis med utgangspunkt i fag eller mote (Røvik, 1992:128).

En nærmere vurdering av rådene gjøres gjennom krysspeiling av standardene med grad av kompleksitet i Devold og PwCs vurderinger, og deres innsikt i de mer sammensatte om mangfoldige mål-middel sammenhenger i lokaldemokratiet. Fokus må også rettes mot konsulentenes profesjonalitet knyttet til metodebruk i konsulentprosessene, og i hvilken grad de kan vise til forskning og/eller kvalitetssikret erfaring for å underbygge organisasjonsstandardens fortreffelighet når det gjelder kommunenes aktuelle problemer og utfordringer. (Røvik, 1992).

4.3.3.1 *Institusjonaliserte standarder. Mote eller fag? Hva er Devold og PwCs løsninger?*

Fire trender for god organisasjon og god ledelse er trukket frem i denne oppgavens teorikapittel (Avbyråkratisering, Styringsteori, Radikal Økonomisme og Omdømmehåndtering) (Røvik, 2007). En oversikt over norske OU-konsulenters standarder for gode organisasjonsformer i offentlig sektor konkretiserer 16 standarder fordelt på følgende seks organisasjonsområder: Ledelse, Organisasjons-struktur, Organisasjons-kultur, Personalpolitikken, Relasjon mellom etaten og borgerne og Relasjonen mellom etaten og politiske myndigheter (Røvik, 1992:159). I denne master-oppgaven er det organisasjonsområdene organisasjons-struktur og organisasjons-kultur som er aktuelle. I det nedenfor stående speiles Devolds og PwCs løsninger for HDU/bofellesskap blir speilet mot disse, samt mot de fire av Røviks fem organisasjonstrender fra 2007.

Devold: Standard for organisasjons-struktur

Devolds fremheving av bofellesskap som for små, korresponderer med organisasjonsstrukturdiagnosen «for sterk spesialisering» (Røvik, 1992:70-71). For sterk horisontal oppdeling på horisontalt nivå, i dette tilfellet, for mange bofellesskap med for sterk oppdeling av faglige ressurser, oppfattes som ineffektiv bruk av tid og kostnadmessig ressurskrevende (Røvik, 1992:69-70). Den institusjonaliserte standarden for en slik diagnose kan være å sørge for «minimal spesialisering og maksimal fleksibilitet» (Røvik, 1992:168). Devold gir da også uttrykk for at flere beboere i bofellesskapene med heldøgns omsorg for utviklingshemmede (HDU) gir større turnuser som bidrar til langt større fleksibilitet, blant annet gjennom overlapping og bedre mulighet for bruk av restressurser hos personalet. Økt kostnadseffektivitet er gjennomgangstonen. Blant de mest foreslåtte konsulent-løsningene for 27 offentlige organisasjoner var «sammenslåing av organisasjonsheter» helt på topp med 23,9 % (Røvik, 1992:169).

Løsningen «minimal spesialisering, og maksimal fleksibilitet» korresponderer også med trenden «Radikal Økonomisme»(Røvik, 2007). Røvik formulerer dette som «forretningslogikkens seier over forvaltning og forening», hvor idèen om den kundeorienterte, markedstilpassede og profittmaksimerende bedrift fremstår som ideal (Røvik, 2007:162). Profittmaksimering innebærer blant annet størst mulig produktivitet og kostnadseffektivisering, og Devolds fokus på lavest mulig kostnader pr. beboer i HDU går hånd i hanske med dette. Hans løsning med strukturelle endringer gjennom sammenslåing av

flere bofellesskap tar utgangspunkt i forretningslogikkens fokus på blant annet kostnadseffektivitet.

Selv om Devold ikke begrunner HDU-diagnosen med fokus på demokrati, selvbestemmelse og rettssikkerhet, så forutsetter han allikevel av beboerne i store bofellesskap er tilfreds med situasjonen, og at disse bofellesskapene er like bra som de små. I de tre rapportene (Alta, Bremanger og Ringerike), hvor han benytter Steinkjer som eksempel, påpeker Devold om Steinkjer at «Brukerundersøkelsene tyder på like stor grad av tilfredshet blant brukerne i store bofellesskap som i de mindre» (Devold, Alta; 2008:39) eller «I disse tilfellene rapporteres at driften og trivselen er minst like god som tidligere da disse var splittet på mindre enheter bygget i forbindelse med ansvarsreformen tidlig på 90-tallet» (Devold, Bremanger; 2008:45) og at «...et eksempel fra Steinkjer der driften av større bofellesskap har kommet langt ned i kostnader, uten at brukertilfredshet og kvalitet har blitt skadelidende» (Devold, Ringerike; Særanalyse 2008:43).

Felles for uttalelsene om brukertilfredshet og kvalitet er manglende referanser til undersøkelser, erfaring eller forskning på området. Devold bruker formuleringene «Erfaringer fra andre kommuner», «Brukerundersøkelser», «I disse tilfellene rapporteres» uten at han henviser til hvilke erfaringer, brukerundersøkelser eller rapporter det dreier seg om. I rapporten for Ringerike stadfester Devold bare at brukertilfredshet og kvalitet ikke er blitt skadelidende. Kildene for utsagnene mangler, noe som henleder oppmerksomheten på motehandlerkonsulenten mer enn organisasjonsdoktoren.

Tilgjengelig forskning gir ingen entydige konklusjoner på området. Sammen med manglende referanser for god brukertilfredshet er dette egnet til å så tvil om at Devolds påstander medfører riktighet i alle sammenhenger. Beboerne i bofellesskap har individuelle preferanser. Noen er fornøyd i store bofellesskap med stor sosial aktivitet, andre foretrekker å bo for seg selv (Skog-Hansen og Skevik-Grødem, 2012). Kristiansand kommune, utnevnt av PwC som flinkest i klassen når det gjelder enhetskostnader og effektivitet i bofellesskap, har kvalitative utfordringer. I de samlokaliserte leilighetene ser man «en del uro, utagering og fysiske angrep.....som går ut over andre beboere»(Tilsyn gjort av fylkesmann i Agder, 2016).

Mangel på kilder og referert forskning, samt at ovenfor stående kan indikere andre konklusjoner, viser at Devolds utsagn om kvalitet i store bofellesskap ikke nødvendigvis er tuftet på tilstrekkelig kvalitetssikret og/eller forskningsbasert kunnskap.

PwC: Standard for organisasjons-struktur

Mens Devold stort sett har fokus på «minimal spesialisering, maksimal fleksibilitet» som løsningsalternativ for mangler ved fysisk og organisatorisk struktur som bidrar til lav kostnadseffektivitet, fokuserer PwC, som tidligere vist, på flere diagnoser.

PwC er mindre tydelige enn Devold om hva som er hensiktsmessige størrelser på bofellesskapene. Rapportene gir ingen informasjon om antall bofellesskap i kommunene, antall beboere i bofellesskapene eller enhetskostnader knyttet til fellesskapene.

Hentydningene om at man kan hente kostnadsreduksjoner ved hjelp av strukturendringer leses mer indirekte ut av totalen av PwCs kommentarer om tjenestene knyttet til utviklingshemmede. «Bedre koordinering og samling av tilbudene innen PU»(Stavanger) og «Riktig dimensjonering av bofellesskap innenfor UH-feltet»(Storbyrapporten-alle) er eksempler på kommentarer om strukturer i Storby-rapporten. I Fusa-rapporten er anbefalingen «samlokalisering av funksjonshemmede i bofellesskap». Sammen med kommentarer om turnuser, stordriftsfordeler og smådriftsulemper peker PwC, slik jeg vurderer det, klart i retning av minimal spesialisering og mot maksimal fleksibilisering (tjenester i store bofellesskap hvor ansatte kan benyttes fleksibelt ovenfor flest mulig beboere etter behov).

PwC: Standard for organisasjons-kultur

De uformelle organisatoriske normene er også aktuelle, og PwC er opptatt av kommunenes organisasjonskultur. Entreprenør- og forandringskulturen, konkretisert ved at ansatte bør stimuleres til å tenke kreativt og være på jakt etter nye løsninger (Røvik, 1992:145) fremheves (Røvik, 1992:159). PwC poengterer for Kristiansand at «Kulturen preges av endringsvilje/fleksibilitet på alle nivåer» (PwC, Storbyrapporten;2015:77). Fokuset går hånd i hånd med Røviks fremhevelse av «Avbyråkratiserings-trenden» (Røvik, 2007:124-144), en trend rundt årtusenskiftet med stadig høyere tempo i ombyggingen av organisatoriske formelle strukturer og mer bruk av temporære organisasjonsformer. Fleksibilitet og avbyråkratisering finner vi også igjen i PwCs løsningsalternativer i forhold til Bergen. Stor grad av byråkrati i ledelsen fremheves som begrensende og et utviklingsområde for kommunen.

Det er verdt å merke seg at PwC, samtidig som de i rapporten betegner byråkratiske verdier som begrensende i forhold til Bergen, så fremhever konsulentselskapet den byråkratiske verdien «faglig dyktighet» som en styrke i Kristiansand (PwC, 2015;Storbyrapporten:76-77). Dette er ikke det eneste paradokset i PwCs konsulentrådgivning. Samtidig som at PwC

fremmer entrepenør- og forandringskulturen, så anbefaler samtidig konsultentselskapet tiltak som kan kategoriseres mer under begrepet monokultur. PwC er i Storbyrapporten opptatt av konsistens og samstemthet i saksbehandlingen og løfter frem særlig Kristiansand, men også Trondheim, og til en viss grad Oslo, som kommuner som lykkes med dette. Bergen og Stavanger trekkes frem som kommuner hvor man må skape en «vi-kultur» heller enn å kjempe internt om kommunale ressurser og hvor tiltak for bedre samhandling, relasjoner og rolleforståelse, felles visjon og felles verdier må prege ansatte (PwC, Storbyrapporten;2015:76-80). Mono-Kulturen har som Entreprenør- og forandringskulturen, modernistiske røtter. Men mono-kulturen har fokus på kontroll og organisasjonens indre liv, og er i så måte barn av en mer byråkrati-teoretiske tilnærming.

Devold og PwC – Mote eller fag for konsulentenes forslag til løsninger

Devold fokuserer kun økonomi og verdien kostnadseffektivitet. Han gir kun ett løsningsalternativ for organisering av HDU. En rasjonelt orientert organisasjonsdoktor, ville ha vist til flere mulige løsninger, gjennomgått fordeler og ulemper med de enkelte løsningene og konkretisert forutsetningene for at løsningen med store bofellesskap kunne fungert optimalt. Beboernes faktiske trivsel og selvbestemmelsesrett vurderes heller ikke, og Devold fremstår som motehandler mer enn en organisasjonsdoktor.

«Minimal spesialisering, maksimal fleksibilisering» fremstår også som PwCs løsningsalternativ. PwC nevner ikke kvalitet eller brukernes trivsel. De økonomiske beregningene er lite differensierte og gir ingen veiledning om kostnader knyttet til størrelse på bofellesskap eller hva som er de mest effektive måtene å organisere fellesskapene på. Tilgjengelig forskning og aktuelle eksempler inkluderes heller ikke hos PwC verken analytisk eller gjennom en faglig diskusjon. PwC fremstår derfor som Devold, som motehandler mer enn organisasjonsdoktor for valget av det organisasjons-strukturelle løsningsalternativet.

Imidlertid, i motsetning til Devold, inkluderer PwC to mulige modeller. Fokus på kultur og kulturendring fremmes også som en løsning, men reduserte kostnader og kostnadseffektivitet er uansett verdien og målsetningen selv med løsningsalternativet kultur-ndring.

I utgangspunktet rådgir PwC som en organisasjonsdoktor i forhold til kulturperspektivet, fordi kultur-ndringer behandles som et ledelsesverktøy. PwC inkluderer både teori og forskning for å underbygge sammenhengen mellom organisasjonskultur og organisatorisk resultat, men oppskriftene på hvordan kulturendringen skal gjennomføres, mangler. Et annet vesentlig

moment i sammenheng med PwCs råd om kulturendring, er at rådene hver for seg kan knyttes til to ganske forskjellige kulturer, entrepenør- og forandringskulturen som passer inn i trenden om av-byråkratisering, og mono-kulturen med base i den byråkratiske teoritradisjonen. Eventuelle utfordringer som kan oppstå av en slik blanding av kultur-verktøy, analyseres og diskuteres ikke. I et doktorperspektiv ville slike vurderinger kunne forventes. I tillegg mangler oppskriften på hvordan kultur endres, noe som er mer i pakt med motehandlernes uklare og tvetydige rådgivning enn rasjonelle doktorers tilskudd og hjelp til organisatoriske forbedringer.

PwC fremstår med en mer instrumentell tilnærming i sitt valg og sin behandling av kulturendring som et verktøy. Moteperspektivet fremkommer imidlertid til en viss grad gjennom manglende diskusjoner om utfordringer knyttet til valg av organisasjonskulturer som i utgangspunktet står i motsetning til hverandre, samt manglende oppskrifter for hvordan kulturendring kan gjennomføres.

4.3.3.2 Devold og PwCs kunnskap om sine kunder og bruk av metode

Kunnskap om klienten, i dette tilfellet kommunen, er en forutsetning for å kunne stille en diagnose (hva som er feil). Tre hovedspørsmål bør her besvares:

- I hvilken grad gjennomføres forutgående undersøkelser om kommunen, og hvilke fremgangsmåter benytter han i så fall.
- Hvilke kunnskaper om kommunen avdekkes faktisk gjennom undersøkelsene, det vil si hva vet faktisk konsulenten om kommunen når han er klar til å stille diagnose
- I hvilken grad, og på hvilken måte, brukes faktisk kunnskap om klienten når diagnosen fastsettes, og avspeiles kunnskapsgrunnlaget om kommunen i diagnosene?

(Røvik, 1992:174)

For en organisasjonsdoktor er det kunnskapen om kommunen som vil danne basis for diagnosen, og konsulentene vil benytte seg av anerkjente og vitenskapelige holdbare metoder for innsamling av data om kommunen. Doktortolkningen vil baseres på felles og klare kriterier for «hvilke symptomer som er tegn på hvilke organisasjonsproblemer» og diagnosen vil gis ut fra objektive og felles kriterier. Vi vil kunne se sterke koblinger mellom data og endelig diagnose, ikke konklusjoner basert på forutinntatte holdninger om hva problemene består i. (Røvik, 1992:175)

Som motehandler vil Devold og PwC søke å forenkle virkeligheten for å skape orden i en kompleks og kaotisk virkelighet. Når utgangspunktet er et behov for å adoptere de riktige formene, vil porteføljen av moderne organisasjonsformer påvirke den konsulentstilte diagnosen. I en slik situasjon vil behovet for data være redusert, da valget av diagnose i større grad vil bli bestemt av at organisasjonen velger de «moteriktige» formene. Samtidig kan selve prosessen med undersøkelser i seg selv bidra til større legitimitet for resultatene i motehandlerenes rapport, og slik sett bidra til mindre diskusjoner og bedre mottakelse av rapporten, diagnosen og anbefalte løsninger i kommunen. Det vil kunne observeres løse og uklare koplinger mellom tilgjengelige data om kommunen og Devolds og PwCs fortolkning av data og endelig fastsettelse av diagnose. Konsulentene vil som motehandlere «rå over et begrenset antall diagnoser og et begrenset sett av institusjonaliserte regler for tolkning som i praksis innskrenker hans mulighet til å fange opp og ta i betraktning særtrekk ved den enkelte kommunen» (Røvik, 1992:176-177)

Devold: Kunnskap og Metode – Doktor eller Motehandler

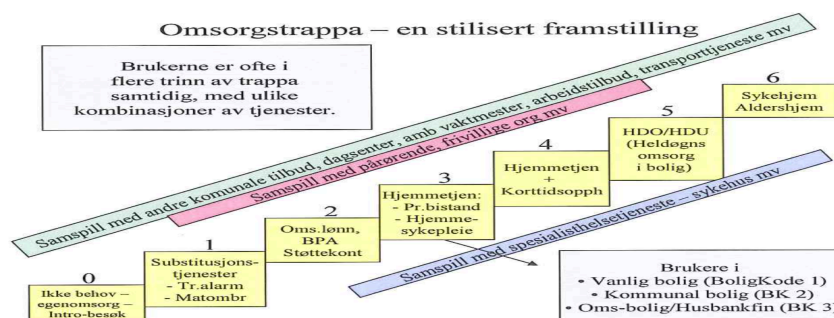
Alle Devolds rapporter inneholder et kapittel om «Metode og Datagrunnlag». Devolds analyser er de samme for alle – og metodekapitlet gir oss innføring i hva Devold legger i en «Drifts- og ressursanalyse». Metodekapitlet er mer omfattende i rapporten fra Birkenes i 2016 enn hva det var i rapportene fra 2007 (Ringerike) og 2008 (Alta og Bremanger).

Som datagrunnlag benytter Devold tall fra IPLOS-registeret. IPLOS er et nasjonalt register over blant annet tjenestemottakeres funksjonsnivå og hvilke tjenester de mottar, og registeret er basert på innsendte data fra de enkelte kommunene. Devold gir informasjon om at han «for å konvertere disse opplysningene til styringsdata» benytter statistiske metoder som er utviklet sammen med SSB, Sintef m.fl. (Devold-rapportene, Alta;2008:6,Birkenes;2016:42, Bremanger;2008:6,Hammerfest;2010:6, Kragerø;2010:5, Ringerike;2007:5).

Kieser(1997) påpeker at en «Key-faktor» er viktig for motehandleren, og Devolds bruk av «Omsorgstrappa» som rammeverk for å vurdere kommunenes tjenestenivå og kriterier for å tildele tjenester, kan betegnes som en slik «Key-faktor». «Omsorgstrappa » danner Devolds grunnlag for å vurdere effektivitet og produktivitet i tjenestene. Ressursbruken i tjenestene vurderes og analyseres av Devold ut fra LEON-prinsippet - det vil si at tjenestene skal gis på «Laveste Effektive Omsorgsnivå». LEON-prinsippet er en annen «key-faktor» som benyttes av Devold, og rent konkret betyr dette at dersom en tjenestemottaker kun har behov for varm mat, er det trinn 1 i trappa kommunen skal levere (Substitusjonstjenester) og ikke Sykehjem

på trinn 6. Dette er en måte å sikre at økonomiske ressurser brukes effektivt, det vil si til å dekke nødvendige tjenester, men heller ikke mer.

Fig 1: Omsorgstrappa en stilisert framstilling



Når Devold skal vurdere hvilke tjenester kommunenes tjenestemottakere faktisk har behov for, tar han utgangspunkt i vurdering av «Funksjonsnivå (FN)» hos den enkelte. «Funksjonsnivå beskriver brukeres mestringsevne i forhold til aktiviteter i daglig liv (ADL)» (Devold-rapportene, Definisjon av begreper under kapitlene om Metode- og datagrunnlag). Med utgangspunkt i 17 variabler (Fungere sosialt, Innkjøp, Daglige beslutninger, Ivareta egen helse, Mobilitet innendørs, Husarbeid, Vaske seg, Av/påkledning, Matlaging, Spise, Toalett, Mobilitet utendørs, Syn, Hørsel, Huske, Kommunisere, Styre egen adferd) vurderes tjenestemottakerne på en skala fra 1-5, der 1 er god mestring (ikke behov for hjelp) og 5 er svært hjelpetrengende. (Devold-rapportene, Metodekapitlet). Dette gir utgangspunktet for en svært teknisk og rasjonell vurdering av mennesker og deres behov, og metoden kan kobles mer ny-rasjonalistiske bølgen og knyttes til Røviks styringsteoritrend (Røvik, 2007:145-160). Gjennom slike svært formaliserte prosedyrer, styres den «uregjerlige» medarbeider på en måte som skal gi organisatorisk utslag i forbedrede resultater (Røvik, 2007:159).

Sammenligningsgrunnlaget for kostnader mellom kommuner er basert på normerte fordelingsprofiler for hvilke funksjonsnivå som matcher hvilke tjenestenivå. Grunnlaget for hvilke skår som matcher hvilke tjenestenivå er ikke inkludert i rapporten. Vi vet derfor ikke mer konkret hvordan Devold vurderer et gjennomsnitts funksjonsnivå opp mot dem enkelte tjenestetilbud. I metodekapitlet henvises det til «Referansekommuner – andre kommuner for sammenlikning» at «Analysen benytter en database med sammenliknbare tall fra andre kommuner. Devold understreker at valget av kommuner tilfredsstiller en rekke metodiske kriterier (Devold-rapportene, under definisjoner i Metode og datagrunnlagskapitlene), men for mange av sammenligningene som benyttes, får vi ingen informasjon verken om hvilke

kommuner eller hvilken database informasjonen hentes fra. Vi mangler derfor kildene, dersom vi skulle ønske å se nærmere på det normerte grunnlaget.

Sammenligningene av kostnadsnivå i HDU baseres på data om tjenestemottakerne som er registrert i IPLOS-registeret. Validiteten og reliabiliteten for disse data og kriterier er omdiskutert, og funksjonshemmedes organisasjoner kritiserer blant annet at registreringen blant kommunalt ansatte ikke er tilfredsstillende, fordi virkeligheten vanskelig lar seg «fange i et slikt register». «IPLOS viste at det var vanskelig å få en felles forståelse av spørsmålene som stilles. Tolkningen er ofte verdi- og holdningsbasert. Dette gjelder særlig når det handler om mennesker og relasjonelle forhold » (NHF-høringsuttalelse oktober 2015).

Devold har ingen henvisninger til bruk av andre metoder enn de rent kvantitative og økonomiske. , Han informerer ikke om dokumentanalyse av kommunale dokumenter. Til tider inneholder Devolds rapporter kommentarer som «Aktørene rapporterer.....» (Devold, Birkenes;2016:24, Bremanger; 2008:9) eller andre uttrykk som viser at Devold kommuniserer med noen i kommunen, men rapportene gir ikke innblikk i hvordan kommunikasjonen har foregått, eller hvem/hvilke grupper som er informanter. Jeg konkluderer derfor med at hans diagnoser av HDU-ene i kommunene for det meste er basert på økonomiske undersøkelser, da rapportene mangler informasjon om andre forskningsbaserte metoder.

Det vil alltid være et tema hvilke metoder som best gir svar på aktuelle vurderinger. Slik sett vil Devold argumentere for fordelene ved de metodene han selv benytter seg av, mens for eksempel funksjonshemmedes organisasjoner vil legge vekt på mindre standardiserte og mer individuelle metoder og analyser. Imidlertid, dersom Devold hadde opptrådd som organisasjonsdoktor, ville han presentert flere løsningsalternativer for HDU, basert på mer enn en verdi, og han ville ha diskutert fordeler og ulemper ved de forskjellige tilnærmingene.

Selv om Devolds beregninger, basert på de foreliggende data, synes reliable, burde Devold, med et utgangspunkt som doktorkonsulent, ha gjort oppmerksom på svakheter med tallene, svakheter som kan påvirke både reliabilitet og validitet. Metodene burde ha vært diskutert, både i forhold til de han bruker og de som utelates. Som doktorkonsulent ville Devold også ha vist til foreliggende seriøs forskning som ikke støtter hans konklusjoner. Devold gjør ikke dette. Hans analyser baserer seg stort sett på økonomiske begrunnelser alene. HDU diagnostiseres i 6 av 6 tilfeller med strukturelle problemer. Den tilsynelatende koblingen mellom effektivitet og produktivitet i HDU og behov for strukturendring undergraves også

noe i tilfellet Birkenes, der strukturendring foreslås på tross av at effektivitet og produktiviteten i HDU betegnes som «i hovedsak både effektiv og produktiv»(Devold, Birkenes;2016:8).

Devolds bruk av data og koblingen til kun én diagnose, er i pakt med Motehandlerens behov for oversikt og forenklinger. Diagnosen er i seg selv et valg av verdi, og kobling mellom data og diagnose er ikke grunnleggende fordi løsningen baseres på kjente motetrender (Røvik, 1992:176-177). Det kan være en indikasjon på at løsningen eller den institusjonaliserte standarden «minimal spesialisering, maksimal fleksibilitet» og trenden «Radikal Økonomisme» påvirker hvilken diagnose Devold velger seg heller enn at motsatt er tilfelle. «Løsninger på jakt etter problemer» (Cohen, March & Olsen, 1972) kan muligens beskrive Devolds vurderinger her.

Summa samarium vurderer jeg det til at Devold fremstår mer som motehandler enn organisasjonsdoktor, også når det gjelder undersøkelser og kobling til diagnoser.

PwC: Kunnskap og Metode – Doktor eller Motehandler

Rapportene fra PwCs gjennomgang av de fem storbyene gir oss godt innsyn i metodebruk og datagrunnlaget. PwC kjører metodetriangulering både i Fusa kommune og i storbyene. Beregninger for ressursbruken i kommunene hentes for storbyenes del (Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim) fra ASSS-rapportene⁸. Disse tallene bygger på kommunenes regnskapsinnberetninger til KOSTRA og IPLOS-registeret. Fusa-tallene hentes av PwC direkte fra KOSTRA.

Tilnærmingen til konsulentundersøkelsen for storbyene er gjort i to steg. I første omgang ble tallene i ASSS-rapportene gjennomgått og kontrollert mot faktiske kommunale regnskap. Gjennomgangen og kontrollen ble gjort med aktuelle byråkrater enten på telefon eller epost. Regnskapene er også avstemt mot KOSTRA-tall i SSB, hvor PwC arbeidet ut fra 6 hypoteser om hvor eventuelle feil kunne ligge. De avdekkede forskjellene var ikke av en slik størrelse at de endrer ved hovedbildet. (Storbyrapporten:33-34)

Etter gjennomgangen var fokus å identifisere viktigste faktorer knyttet til organisering, ledelse og kultur som innvirket ressursbruken i kommunene. PwC utviklet hypoteser, som ble

⁸ ASSS – Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner (10 største i Norge) – Regi av KS

undersøkt ved hjelp av flere forskjellige metoder. Som tidligere nevnt, benyttet Kvantitative analyser ble gjort med bakgrunn i tall fra ASSS-rapportene. PwC foretok også en dokumentgjennomgang av offentlig tilgjengelig utredninger og dokumenter. Case-studier ble benyttet for å kunne vurdere kommunenes forvaltningspraksis. Seks Case ble presentert for saksbehandlere i alle de 5 storbykommunene, for å vurdere forvaltningspraksisen i forhold til hverandre. Gruppeintervjuer ble gjennomført i 2 runder med representanter fra ledelse/stab, forvaltningskontor og utvalgte utførende enheter. Som metode for kulturanalysen benyttet PwC seg av en spørreundersøkelse om kultur og verdier basert på Barrets Value Survey⁹.

PwC påpeker svakheter ved dataene (data om ressursbruk, aktivitet og kvalitet) som ligger til grunn for analyser i PLO-sektoren. De konkretiserer at de mangler standardiserte metoder for å hente ut data (Storbyrapporten: 18). Datautfordringer vanskeliggjør sammenlikning mellom kommuner og gode analyser og viser til at utfordringene er løftet frem i Primærhelsemeldingen (Storbyrapporten:18).

PwC –henviser også til noen svakheter ved IPLOS-registeret. (Storbyrapporten:18) Vurderingene korresponderer med noe av kritikken som gjennom flere år har blitt løftet frem av funksjonshemmedes organisasjoner.

For Fusa, informerer PwC om at man, i tillegg til økonomiske ressursberegninger basert på KOSTRA-tall, i rapporten rent metodisk har gjort dokumentstudier av årsrapporter, budsjettokument og kvartalsrapporter, samt at de har hatt arbeidsmøter med ledelsen og tillitsvalgte ved helse- og omsorgsenhetene og foretatt intervjuer/samtaler med hver enkelt enhetsleder.

PwCs rapport fra Fusa viser ingen kostnadsberegninger knyttet til boliger for funksjonshemmede. Det gis et par beskrivelser som kan gi oss noen indikasjoner på ståa, men heller ikke mer. En av få beskrivelser er som følger: «Når det gjelder brukere i tiltak for funksjonshemmede, så har man også her sett en økning i behovet. Brukerne er videre samlet i mange boenheter som gjør det krevende å følge opp med de ressursene man har. Det ene bofellesskapet gir ikke mulighet for tilsyn til alle leiligheter, slik at man ikke har mulighet til felles tilsyn med brukerne»(PwC, Fusa;2014:26). PwC opplyser at de benytter seg av

⁹ <https://www.valuescentre.com/>

KOSTRA-tall til sammenligninger, men tallene og sammenligningene vises ikke når det gjelder bofellesskapene som benyttes for funksjonshemmede. Ei heller gis indikasjoner på kostnader for heldøgns omsorgstjenester i enkeltstående boliger. PwC konkluderer imidlertid med at samlokalisering i bofellesskap av brukere som pr. i dag bor i egne boenheter, vil bidra til innsparing i en nattevaktstilling, det vil si mellom ½ og 1 million kroner.

Ut fra gjennomgangen av PwCs rapporter, er jeg usikker på validitet og reliabilitet for knyttet til kostnadsberegningene. I Fusa-rapporten gis ingen konkret informasjon om hvilke kostnader som måles knyttet til tjenester i boliger/ evt. bofellesskap. Tallene tas fra KOSTRA, men vi vet at kommunale data til KOSTRA ikke alltid er korrekte. PwC sier intet om validiteten av FUSAs regnskaps/ressursberegninger til KOSTRA. Dette vet vi rett og slett ikke nok om.

For storbyrapporten sjekkes reliabiliteten for kommunenes regnskapstall. Imidlertid er jeg mer usikker på validiteten av tallene. Enhetskostnadene som vurderes knyttet til bofellesskap i de enkelte kommunene er gjennomsnittsberegninger for alle plassene i bofellesskap i den enkelte kommunen. PwC har ikke sjekket mot IPLOS-registeret i tilknytning til tjenestene som gis i bofellesskapene. Det vil si at vi ikke vet noe om funksjonsnivået til de enkelte personene i de forskjellige storkommunene. Vi vet derfor heller ikke om kostnadsforskjellene mellom Stavanger og Kristiansand skyldes at utviklingshemmede i Stavanger som bor i bofellesskap i gjennomsnitt har behov for langt mer omfattende tjenester enn utviklingshemmede som bor i bofellesskap i Kristiansand. Ut fra andel av utviklingshemmede i kommunene som bor i bofellesskap, ser vi at denne er 3% større i Kristiansand enn i Stavanger (PwC, Storbyrapporten;2015:53). Dette behøver ikke nødvendigvis bety noe, men det KAN også være en indikasjon på at Kristiansands beboere i bofellesskap i gjennomsnitt er mer selvhjulpne og velfungerende enn hva gjennomsnittet av beboere i Stavanger er. Devold har delt inn beboerne i boliger med heldøgns omsorgstjenester i 3 grupper etter funksjonsnivå. PwC har ingen slik inndeling og det svekker validiteten på sammenligningen mellom kommuner. Sammen med manglende vurdering av kvalitet på tjenestene, gir det et svært unøyaktig sammenligningsgrunnlag mellom kommunene.

4.3.3.3 Devold og PwC – Doktor eller Motehandler i klientkunnskap og metode.

Ut fra konsulentenes metoder og omfang og bruk av klientkunnskap vurderer jeg at verken den instrumentelle doktorkonsulenten eller den mer institusjonalistisk orienterte motehandleren bidrar med fullgod forklaringskraft.

Devold referer til statistiske metoder utviklet i samarbeid med SSB og Sintef og benytter økonomiske metoder basert på kvantitative data fra offentlige register og regnskap. Både SSB og Sintef vurderes som forskningsmessige kvalitetsinstitusjoner, og offentlige register sammen med kvantitative data og fokus på kostnadseffektivitet betraktes som en mer rasjonell og verdinøytral tilnærming. En slik tilnærming, med økonomiske metoder basert på kvantitative data og samarbeid med kvalitetsinstitusjoner vekter Devolds arbeid mer som en fagekspert enn en motehandler.

Imidlertid, Devold, mangler diskusjoner om aktuelle svakheter med metodene, og i 6 av 6 tilfeller gir han samme diagnose, og foreslår samme løsning med samme verdifokus uten referanse til andre løsninger, eller fokus på andre verdier. I tillegg mangler i flere tilfeller referanse til kilder og aktuell forskning eller kvalitetssikret erfaring. Dette bidrar til at vi ikke har anledning til å sjekke økonomiske konklusjoner, fordi bakgrunnsopplysninger mangler. Devold inkluderer i sine rapporter heller ingen argumentasjon og diskusjon for de metoder han velger inn og de han velger bort. Dermed gir han ikke leseren innblikk i hvilken kunnskap man med kvalitetssikrede metoder kan regne for mer faktabasert, og hva som kan diskuteres og vurderes annerledes ut fra andre og mer motebaserte tilnærminger. Dette er ikke minst en aktuell problemstilling på grunn av Devolds manglende referanser til forskning og kilder.

Det rasjonelt orienterte PwC fremstår ikke minst på grunn av deres fokus på bruk av flere metoder, og metodetriangulering når det gjelder flere av problembeskrivelsene og løsningsalternativene. PwC benytter seg av kvantitative data fra KOSTRA og kommunenes egne regnskapsdata blir brukt som kvalitetssikring. De foretar intervjuer og kjører Case på forvaltningspraksisen. Analyse av kommunale dokumenter benyttes som tilleggsinformasjon. Spesielt i forhold til Storby-rapporten fremstår metodene som varierte og grundig forklart, diskutert og begrunnet samtidig som de inkluderer kritikk av datamessige og metodiske svakheter.

PwCs faglighet og rasjonalitet svekkes gjennom at tallene som benyttes til sammenligning mellom kommunene kan kritiseres for å være mindre valide enn Rune Devolds tall. Dette kommer til uttrykk ved at PwC ikke forholder seg til tjenestemottakernes funksjonsnivå, noe som innebærer at vi ikke vet om sammenligningene i kostnader mellom Kristiansand og Stavanger måler det samme. Dersom kostnadene i Kristiansand gjelder kostnadsberegninger for tjenester til utviklingshemmede som har et høyere funksjonsnivå enn hva som gjelder i Stavanger er vurderingene ikke basert på tall som kan sammenlignes. PwC inkluderer heller ingen diskusjoner om de relevansen i sammenligningene. Jeg konkluderer derfor med at PwC på dette området ikke konkluderer i pakt med fagespertsens rasjonelle vurderinger med heller med utgangspunkt i motehandlerens vurderinger hvor løsningen som foreslås er blant motehandlernes organisasjonstrender

Til slutt vil jeg understreke at verken Devold eller PwC gjennomfører kvalitetsvurderinger av de kommunale tjenestene knyttet til utviklingshemmede. En slik vurdering kunne ha gitt en pekepinn på om Stavanger og Kristiansand kan sammenlignes når det gjelder utformingen av tjenestene. En organisasjonsdoktors fokus er å få frem et totalbilde av det som vurderes, mens motehandleren gjerne har behov for å forenkle sammenhengene. I et slikt perspektiv fremstår både Devold og PwC i denne sammenheng som motehandlere.

4.4 Oppsummering kapittel 4

Konsulentenes problembeskrivelser (diagnoser) preges i særlig grad av mangler ved fysisk og formell organisasjonsstruktur. Av 12 konsulentrapporter diagnostiseres 10 til å ha mangler på området (6 hos Devold, og 4 hos PwC) og for to kommuner konkretiseres det tilfredshet på området. PwC benytter også diagnoser knyttet til organisjons-kultur for 5 av 6 kommuner. Det er imidlertid verdt å merke seg at kostnadseffektivitet er den eneste overordnede begrunnelsen som benyttes. I PwCs mandat for alle 6 kommunene var kvalitet inkludert, men ble ikke vurdert på grunn av manglende kvalitetsindikatorer.

Devold og PwC fokuserer kun økonomi og verdien kostnadseffektivitet. Devold gir kun ett løsningsalternativ for organisering av HDU. Mangel på diskusjon av alternative løsninger og mangelfulle kilder for uttalelser om kvalitet i store bofellesskap plasserer Devold blant motehandlere med enkle og lite differensierte analyser og vurderinger. Med samme kriterier vurderes også PwC som motehandler basert på sin diagnostisering knyttet til struktur. Imidlertid presenterer også PwC forslag til endringer i kulturen på flere områder, noe som

plasserer konsultentsleskapet i en mer rasjonell tilnærming på området. Manglende diskusjoner og oppskrifter for kulturendring preger imidlertid gjennomgangen, og gjør at PwC også på dette området er preget av et mer institusjonelt moteperspektiv.

Konsulentenes kunnskap om sine klienter og deres metodebruk er også preget av flere forklaringsperspektiver. Devold fremstår i sitt fokus på valide økonomiske faktorer og beregninger av funksjonsnivå hos beboere i HDU som svært instrumentelt fokusert. Men dataene kobles til kun én diagnose, og mangel på henvisninger gjør at bakgrunnsfaktorene ikke er helt verifiserbare. Validitet for Devolds økonomiske data diskuteres, men PwCs validitet har større utfordringer. PwCs gjennomgang av kulturelle strukturer preges imidlertid i større grad av validitet og et mer rasjonelt fokus.

5 RESULTATER - KOMMUNENE OG RAPPORTENE

5.1 Case Ringerike kommune - Konsulent Rune Devold

Ringerike kommune er en av de største bykommunene i landet med et areal på 1 553 kvadratkilometer. Den ligger 50 km nordvest for Oslo og pr. 1.1.2016 hadde kommunen 29. 801 innbyggere.

Kommunestyret består av 43 representanter og formannskapet av 13 representanter.

Kommunen har 3 hovedutvalg som følger: Helse og omsorg, Oppvekst og kultur og Miljø- og arealforvaltning. Ringerike kommune har hatt i en del år hatt svært anstrengt økonomi, og var i perioden 2008 – 2016 en ROBEK-kommune, noe som innebar at de ikke hadde anledning til å ta opp lå uten fylkesmannens godkjenning.

Bosetting og tjenester for utviklingshemmede i Boliger med heldøgns omsorgstjenester for utviklingshemmede (HDU) ble gjennomgått og evaluert av Devold i perioden 2007/2008 (Devold, Ringerike(2007), Devold, Ringerike(2008)). Han konkluderte med at driften av HDU var en god del dyrere enn i andre kommuner, og at dette kunne skyldes av bofellesskapenes størrelse. Kommunen ble bedt om å legge en helt ny strategi, da en del brukere har en «såpass stor funksjonssvikt både kognitivt og fysisk, at (HVPU) reformen kanskje ikke passet så godt for dem»(Devold, 2008-Ringerike:41). Med utgangspunkt i foregangskommunen Steinkjer, konkluderte Devold med at dersom Ringerike hadde kunnet vise til like lave gjennomsnittskostnader ville kommunen ha kunnet spare 27,2 mill på årsbasis. Snittkostnaden for alle Ringerikes HDU-beboere var i 2008 1,1 mill mens

sammenligningsgrunnlaget som ble brukt var Steinkjer sentrum var 0,362 mill pr. år pr. beboer (Devold, 2008 – Ringerike: 43-44).

Etter en nærmere gjennomgang i sin særanalyse av brukeroversikter for 4 bofellesskap i kommunen, pekte han på en mulig løsning som innebar et stort bofellesskap med om lag 15 beboere med begrenset behov for tjenester, og et litt mindre bofellesskap for personer med større behov for tjenester. Han estimerte gjennomsnittskostnad på 0,5 mill kroner pr. år pr. person i det første og kroner 750.000 pr. år pr. beboer i det andre bofellesskapet. (Devold, 2008 – Ringerike: 43-44). Høye kostnader ble forklart med små turnuser og mange nattevakter, fordi beboerne som hadde behov for tjenester på natt var geografisk spredt på mange boenheter. Devolds løsning var samlokalisering - «Mindre spesialisering, mer fleksibilisering». I forbindelse med gjennomgangen ble innsparingspotensialet estimert til mellom 20 og 30 mill pr. år. Devold gir ingen konkrete oppskrifter på hvordan samlokaliseringen kan foregå i praksis.

5.2 Case Stavanger kommune – Konsulent PwC

Stavanger er Norges fjerde største kommune med 132.000 innbyggere i 2015, og ble høsten 2015 av Dagens Næringsliv kåret som nr. 3 basert på 22 ulike indikatorer knyttet til arbeidsmarked, demografi, kompetanse, lokal attraktivitet og kommuneøkonomi. På indikatoren kommuneøkonomi havnet Stavanger på en fjerdeplass, bare bak Austevoll (1), Asker(2) og Bergen (3).

Bystyret består av 67 medlemmer med varamedlemmene. I nåværende periode er 10 politiske partier representert i bystyret. Stavanger styres etter formannskapsmodellen og det er dermed de politiske utvalgene som har den overordnede styring og ledelse av kommunen.

Storbyrapporten fra PwC fokuserte tjenester for utviklingshemmede spesielt. Det ble understreket at kostnadene på området utgjorde en relativt stor del av kommunenes pleie- og omsorgsbudsjett. Kristiansand ble fremhevet som «flinkest i kostnadsklassen» særlig når det gjaldt tjenesteområdet knyttet til utviklingshemmede. Det ble påpekt at Stavanger hadde lavest andel utviklingshemmede sett i forhold til befolkningen generelt (0,25%) mot de andre fire kommunene (0,34% opp til 0,45%). Gjennomsnittskostnaden knyttet til bofellesskap i Stavanger var utregnet til 1,7 millioner pr. plass (PwC, 2015; Storbyrapporten:56)– uten nærmere spesifikasjoner om hvordan store og små tjenestebehov blant beboerne var fordelt.

PwC påpeker i rapporten at blant annet Stavanger opplever massivt press fra brukere/ pårørende knyttet til kommunal finansiering av privat etablerte botilbud. Utfordringene på området var tiltagende og svært kostnadskrevende. I tillegg til kostnadskrevende privat etablerte boenheter påpekes at Stavanger gir rausere tjenester enn andre, og da gjerne på et høyere tjenestenivå. Mangel på samstemthet og konsistens blant saksbehandlerne fremmes også som en problemstilling. Stavanger anbefales å «stramme inn forvaltningspraksisen, særlig på området for utviklingshemmede». De høye kostnadene pr. bruker, særlig innen bofellesskap og avlastning fremheves, og PwC gir en generell anbefaling om «Riktig dimensjonering var bofellesskap innenfor feltet utviklingshemmede».

Stavanger kommune overleveres ingen konkrete og udiskutable oppskrifter på hvordan kommunen skal gå frem for å oppnå eventuelle målsetninger knyttet til tjenestområdet bofellesskap når det gjelder utviklingshemmede.

5.3 Kommunenes motivasjon for rådgivning

PwC-rapporten fra storbyene var ikke en rådgivning initiert av Stavanger kommune, men et arbeid bestilt fra Kristiansand kommune i sin rolle som nettverkskoordinator for ASSS nettverksgruppe i perioden. Muligens har dette gjort at man har manglet et eierskap til arbeidet i prosjektet. Resultatet av arbeidet i form av prosjektrapporten ble imidlertid allikevel viet mye oppmerksomhet noe som kan forklares på flere måter.

Ut fra et mer instrumentelt perspektiv kan Stavanger ha handlet fordi kommuneorganisasjonen betraktes som «out of fit». Nedgangen i oljepris har gitt reduserte skatteinntekter, og bidrar i et Contingency-perspektiv til økt oppgave-usikkerhet. Gjennom konsulentrådene søker man løsninger for å få Stavanger kommune «fit» igjen.

I et mer ressursavhengighetsperspektiv kan behovet for organisasjonsendringer forklares ut fra behovet for å få kontroll over ressursene, og i litt mer intra-rasjonelt byråkratisk perspektiv kan interessen også forklares som et virkemiddel, der PwC-rapporten benyttes av noen eller flere politikere for å begrense byråkratenes kunnskapsmessige «overmakt». Uansett blir dette en type instrumentell og rasjonell tilnærming. Kommunen er på jakt etter fagmannen PwC, som benyttes og oppfattes til å komme med kvalifiserte råd, hvor Stavanger kommune i etterkant filer og tilpasser standarden til hva kommunen oppfatter å være den foreliggende situasjonen i Stavanger kommune.

I et mer neo-institusjonelt perspektiv står legitimiteten i fokus. PwC er et stort og velrennomert konsultentselskap og bruk av resultatene fra rapportene kan gi legitimitet ovenfor kommuneorganisasjonens omgivelser. PwC fremhever som en av Stavangers kulturelle styrker, at kommunen har stort fokus på etikk, brukermedvirkning og brukertilfredshet. Omdømmehånderig fremheves av Røvik (2007) som en av 5 vesentelige organisatoriske trender og eventuelle fremtidige kostnadsreduksjoner kan legitimeres gjennom de konkrete rådene fra et konsulentfirma med positivt omdømme.

Oppdraget og formålet med storbyprosjektet er utførlig beskrevet i rapporten. Utgangspunktet har vært store og målbare forskjeller i ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene mellom storbyene, og formålet har vært å «identifisere faktorer knyttet til organisering, ledelse og kultur som kan forklare disse forskjellene»(PwC,2015:12). Opprinnelig intensjon med prosjektet var at man også skulle si noe overordnet om sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk. Mangel på sammenlignbare kvalitetsindikatorer gjorde at denne tilnærmingen ikke ble inkludert (PwC;2015:15).

Devold skriver om Ringerike at ROBEK-kommunen, for å komme ut av situasjonen hadde behov for kostnadskutt på 100 millioner. En vesentlig del måtte tas fra Pleie- og omsorg. Målsettingen var å finne muligheter som i minst mulig grad ville ramme nivået på tjenestene. Fokuset ble rettet mot forhold som påvirket produksjonskostnadene, effektiviteten, produktiviteten, oppgavefordelingen og organiseringen (Devold,2008; Ringerike:4).

Selv om Devolds rapporter ikke gir informasjon om Mandatet, så understreker en av informantene at det er særdeles viktig at kommunen er klar i sin oppdragsbeskrivelse. I tråd med neo-institusjonalismen (Brunsson, 1989), står legitimitet i fokus. Det ser ut til å være en samstemthet blant flere av informantene om at konsulentene sjelden, eller kanskje aldri, kommer med «nye momenter, eller kunnskap om forhold vi ikke vet eller ikke har tenkt på». Konsulentene betraktes i større grad som en kilde til å bekrefte et syn, en måte å tenke på. Sakens «troverdighet» styrkes når en «uavhengig» konsulent bekrefter de forhold og de anbefalinger som konsulenten gir og for politikerne blir det en trygghet for at hele saken er belyst og at folkevalgte ikke føres bak lyset. Slik sett kan konsulenten benyttes som en motkraft overfor et mektig byråkrati, og som et middel for å «begrense og kontrollere» byråkratiets overmakt (Fivelsdal om Weber, 1982:xx).

En lignende vurdering finner vi igjen blant informanter i Stavanger. Man opplever ikke nødvendigvis at konsulentene kommer med råd og innspill som tilfører noe nytt, men rådene kan fra politisk hold oppleves som verifikasjon og kvalitetssikring av vurderinger og anbefalte løsninger, og rent administrativt en bekreftelse og legitimering av aktuelle forhold.

Det er en relativt bred enighet blant informantene om at det er store kvalitetsforskjeller på organisasjonskonsulenter. Noen av informantene er generelt mer negative enn andre, og uttrykker at pengebruk på konsulenter er mer eller mindre bortkastet. En av informantene (informant nr 8) sier rett ut at ressursene heller burde ha vært prioritert til forskning. En annen uttrykker ønske om en tyngdeforskyvning av midler, mer til forskning og mindre til konsulenter (inf. 4).

Andre ser til en viss grad nytten av konsulentbruk, men kun i de tilfeller der kvaliteten er god. Kommunenes mer rasjonelle tilnærming verifiseres gjennom et oppriktig ønske om å kunne benytte seg av fagmessige kvalitetsvurderinger, både når det gjelder analyse av forholdene og forslag til løsninger. Samtidig pekes det også på at man i enkelte sammenhenger kan få et inntrykk av at analyser og løsningsforslag tilpasses hva man tror oppdragsgiver vil ha, og ikke nødvendigvis de faktiske forholdene og beste løsningene. I den grad dette stemmer, går det på tvers av moteteoretikernes fokus på konsulenter som sprer sine moteriktige organisasjonsmodeller til organisasjoner som uten motforestillinger adopterer disse i sin originale form (Abrahamson, 1996; Kieser, 1997). I utgangspunktet ser det også ut til å gå også på tvers av den mer instrumentelle tilnærmingen. En ledelse som «bestiller» konklusjoner og innhold i problemanalyser kan neppe betraktes som rasjonell, med mindre at situasjonen allerede er organisasjonsfaglig analysert og konkludert, og en konsulentrapport er det som er nødvendig for å sikre legitimitet til å gjennomføre et eller flere tiltak. Et slikt scenario bidrar til å verifisere tanken om at det ikke bare er eksterne konsulenter som velger, former og sprer de moteriktige innovasjonene. Interne agenter, i dette tilfellet lokale byråkrater eller politikere, opptrer som aktive drivkrefter for endring i bestemte retninger (Birkinshaw et al., 2008:830). Tankegangen om interne agenter støttes også fra flere informanter som gir uttrykk for, og viser til situasjoner hvor konkrete initiativ til endring utvikles og fremmes både fra byråkratisk og politisk hold (Inf. 1,2,5,6,8). Å ha en konsulent med på laget kan bidra til legitimitet og bedre gjennomslagskraft i slike prosesser. Statistikken fra konsulentguiden tydet da også på at mange i offentlig sektor (61 %) søker nettopp støtte (og dermed legitimitet?) i utfordrende og vanskelige prosesser (Konsulentguiden 2017).

PwC fokuserer i sin rapport, Stavangers vektlegging av kvalitet i tjenestene. Stavangers plan for helse- og omsorgstjenester for personer med utviklingshemming (2015-2018:ss. 8 og 21) understreker at produkter og tjenester skal holde et høyest mulig nivå, at «de praktiske konsekvensene av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal vurderes i utarbeidelse av alle aktuelle planer» og at «Stavanger kommune har fulgt Husbankens retningslinjer i bygging av omsorgsboliger i bofellesskap». Samtidig understrekes det også i planen at «Kommunen må (også) legge til grunn andre hensyn i tillegg til Husbankens retningslinjer. Bofellesskapene skal ha forsvarlig drift og kostnadseffektive enheter med felles ressurser til nattevakt og administrasjon».

I mine intervju med informanetne i Stavanger var legitimitet i forhold til kommunenes eksterne omgivelser, ikke et tema. Imidlertid, i planen for helse- og omsorgstjenester for utviklingshemmede fokuseres også behovet for forsvarlig økonomiske drift i bofellesskapene. PwCs rapport kan i så måte komme til å gi Stavanger kommune et kjærkommet virkemiddel for omdømmehåndtering ovenfor funksjonshemmedes organisasjoner, beboere i bofellesskap og deres pårørende. Samtidig er utgangspunktet for valg av konsulenter høyst rasjonelt. Man er på let etter de dyktige konsulentene som bidrar med tilleggskunnskap, tilleggskompetanse og ekstra arbeidskraft, til å gjøre de analysene man selv ikke har tid eller anledning til.

Stavanger og Ringerike er begge kommuner av en viss størrelse, med mye faglig og politisk kompetanse innad i systemene. Informantene er faglige og politiske tungvektene og har mye erfaring med bruk av organisasjonskonsulenter. Dette innebærer også at de har en solid bakgrunn for å kunne avdekke manglende kunnskap hos aktuelle konsulenter. Det kan være en av årsakene til at flere av informantene begrunner og forklarer konsulentbruk mer som en legitimerende faktor enn som et utslag av behov for mer og større fagkunnskap. Muligens ville vurderingene ha sett annerledes ut i mindre kommuner med begrenset tilgang på relevant erfaring og kunnskap.

Erkjennelsen av at konsulentbruk kan gi nødvendig legitimitet for byråkratiets saksframlegg, korresponderer med moteteoretikernes forklaringsmodeller av organisasjoners motivasjon for bruk av konsulenter. Allikevel gis det også klart uttrykk for at faglig dyktige konsulenter er hva man er på jakt etter, et utgangspunkt som preges mer av ledelsens jakt etter organisasjons«eksperten»/«doktoren» med utgangspunkt i de mer rasjonelle og instrumentelle teoretiske perspektivene. Moteteoretikernes fokus på organisatoriske moteslaver/

motebevisste som lar seg forføre av konsulentenes retorikk og myter om fortreffelige organisasjonsmoter (Abrahamson, 96; Kieser, 97) støttes i svært liten grad i intervjumaterialet, på tross av informantenes fokus på legitimitet. Informantene tegner et bilde av komplekse problemstillinger og løsningsalternativer, og fremstår på ingen måte som viljeløse marionetter som lar seg manipulere av trendsettende konsultentselskaper. I langt større grad fremstår de som bevisste aktører som er godt i stand til å se kvalitetsforskjellene blant konsulentene og hva deres analyser og råd kan benyttes til.

5.4 Rådgivningsprosessen i kommunen – Solospill eller samspill

Hvordan beskrive perioden fra konsulentene Rune Devold og PwC starter sitt analysearbeid og frem til rapportene leveres? Er det samspill mellom kommunale aktører og konsulentene som preger prosessen, eller er konsulentenes rapporter et resultat av konsulentenes solospill? Er konsulentenes vurderinger, analyser og konklusjoner standardiserte og forhåndsbestemte konklusjoner eller er de utviklet i et samspill med de kommunale aktørene?

5.4.1 PROSESSEN MELLOM STAVANGER KOMMUNE OG PwC

Kan prosessen forklares ved hjelp av motetorien? I valget av konsulent kjøper samtidig toppledelsen en pakkeløsning. Konsulenten gjør jobben og for en stund kan ledelsen lene seg litt tilbake og legge fra seg ansvaret (Kieser, 1997:66). Eller ser vi i Stavanger at lokale aktører med varierende interesser, maktbaser og strategier, oversetter og transformerer PwCs idéer og utvikler idéene til problemløsende verktøy tilpasset den lokale konteksten (Czarniawska & Sevón, 1996).

I rapportene hos PwC konkretiseres kommunikasjon gjennom gruppeintervjuer med representanter fra henholdsvis «ledelse/stab, forvaltningskontor og utvalgte utførende enheter (sykehjem, hjemmetjeneste, UH-boliger og psykiatriboliger)»(PwC,2015:14). At PwC faktisk gjennomførte disse intervjuene med personer fra ledelse/stab, forvaltningskontor og utvalgte utførende enheter, bekreftes fra to av mine informanter (Informant 5 og 7).

Tema i PwCs intervjuguider var primært forhold knyttet til organisering av tjenestene, men ledelse og kultur var også berørt. I rapportene refereres det blant annet til at «samtlige kommuner fremhevet tett integrasjon mellom bofellesskapene og dagtilbudene (samorganisering) som et svært viktig grep for å redusere ressursbruken innenfor disse tjenestene» (PwC, 2015:57). En annen vurdering hentet fra PwCs intervjuer er følgende: «Stavanger og særlig Bergen uttrykte at de opplevde et massivt press fra brukere/pårørende

knyttet til kommunal finansiering av privat etablerte botilbud. Dette ble beskrevet som tiltagende og svært kostnadskrevende utfordringer og vil naturligvis kunne ha betydelig innvirkning på samlet ressursbruk innenfor tjenesten»(PwC, 2015:57).

Beskrivelsene av kommunikasjonen i intervjuene gir indikasjoner på at rådgivningsprosessene i fasen hvor konsulenten henter inn kunnskap, preges av «joint venture» mellom konsulent og organisasjon. Dersom intervjuene i innhold og utførelse gjennomføres etter forskningsmessige idealer, kan det bety at prosessen med å utvikle virkelighetsbeskrivelsene i Stavanger kommune, kan forklares av Røviks virusteori om interaksjon mellom konsulent og organisasjonsaktører. Samspillet her mellom konsulent og kommune kan derfor være et argument som kan benyttes for å tilbakevise en evt. hypotese om PwC som motehandler på dette området.

På den andre siden uttrykker spesielt en av informantene (nr. 5) skepsis til enkelte av PwCs konklusjoner fra den kvalitative undersøkelsen. Det stilles spørsmål ved enkelte av konklusjonene PwC gjør i samband med utviklingsområder og anbefalinger knyttet til kultur og ledelse. Vedkommende påpekte at antall informanter i PwCs undersøkelse var svært lite i forhold til antall i kommunen som arbeider på området, og stilte seg spørrende til i hvilken grad svarene var representative for tjenesten. Dette indikerer at kommunale aktører i Stavanger har varierende oppfatninger om kommunal kultur og evt. omfang av kulturelle utfordringer. Slik sett fanger PwCs rapport interessene og vurderingene til noen av de kommunale aktørene, uten at disse nødvendigvis deles av Stavanger kommune som helhet.

Det er et interessant moment at ingen av aktørene reflekterer over at PwC vurderer kulturendring som et verktøy for bedre kostnadseffektivitet. Å se på kultur som verktøy for bedre måloppnåelse, er basert på en instrumentell tilnærming til organisasjonskultur. Med bakgrunn i neo-institusjonalismen uttrykker Kieser er nærmest bestyrtet over at noen i det hele tatt kan tro at det går an å forandre noe så uforanderlig som organisasjonskultur (Kieser, 1997:62). En slik skepsis er ikke uttrykt fra noen av informantene.

PwCs forslag til løsning knyttet til høye kostnader i tjenestene for utviklingshemmede generelt og bofellesskapene spesielt, gir oss få indikasjoner om et mer grunnleggende «joint venture arbeid» mellom konsulentselskapet og aktuelle personer i Stavanger kommune. Konsulentselskapet konklusjon er gitt. Kommunen har høye enhetskostnader knyttet til utviklingshemmede i bofellesskap, og lite oppmerksomhet vies til de metodiske

usikkerhetsmomenter med kostnadsberegningene som er diskutert tidligere i denne masteroppgaven. PwC påpeker i sin rapport av man i Stavanger er svært opptatt av kvalitet i tjenestene og kvaliteten i tjenestene for utviklingshemmede, som PwC ikke har vurdert, vies oppmerksomhet fra flere informanter. En av informantene uttrykker følgende: «Vi har valgt å gi gode tjenester - ...hvis du går tilbake til PwC-rapporten, så sier jo den at vi ligger på et høyt forbruk pr. bruker.....og det er jo fordi Stavanger kommune har hatt god økonomi.....dette har vært villet politikk»(Informant nr. 8).

Løsningene som presenteres av PwC, gis i korte setninger, uten en medfølgende oppskrift på løsningsalternativet. «Riktig dimensjonering av bofellesskap innenfor UH-feltet» er én variant. PwC gir ingen beskrivelse, diskusjon eller analyse av hva som er riktig dimensjonering, verken på generelt grunnlag eller for Stavanger spesielt. Det er kanskje heller ikke så unaturlig all den tid de heller ikke presenterer enhetskostnader spesifisert på de forskjellige bofellesskapene i Stavanger spesielt, ei heller estimerte kostnader vurdert etter antall beboere. Det finnes heller ingen vurderinger av hvordan man evt. må gå frem i organisasjonsprosessene hvor strukturelle endringer knyttet til bofellesskap gjennomføres.

Muligens kan det ikke forventes at PwC, all den tid mer inngående kunnskap om bofellesskapene i Stavanger ser ut til å mangle, har nok grunnlag til å gi utførlige beskrivelser av løsningene. Rapportene viser heller ikke til svært omfattende prosesser med nøkkelpersoner i Stavanger kommune. To intervjurunder er sannsynligvis lite å bygge på som grunnlag for omfattende utvikling av konkretiserte oppskrifter av løsningsforslagene og omstrukturingsprosessene. Dermed ser det ikke ut at virusmodellens teoretiske utgangspunkt om samspill når det gjelder utviklinger av løsninger, kan forklare prosessene som har foregått når forslag til løsninger skulle nedtegnes. Ei heller bærer prosessene preg av doktorens fagstandarder.

Motehandlerenes rådgivning preges gjerne av både enkelthet og tvetydighet, men ingen konkrete oppskrifter på hvordan organisasjonene rent konkret skal gjennomføre de foreslåtte endringene (Kieser, 1997:57-60). PwCs rapport gir som eksemplifisert noe tvetydige innspill, og mangler oppskrifter på hvordan løsningene skal implementeres/ gjennomføres. I det perspektivet er det belegg for å si at løsningsalternativer fra PwC bærer preg av motehandlernes mer forenklete vurderinger og konklusjoner. I en slik situasjon er det opp til

Stavanger kommune, i etterkant, og med bakgrunn i sin egen fagkunnskap å utvikle å konkretisere løsningsalternativene og meisle ut eventuelle omstrukturingsprosesser.

Administrasjonen og politikerne overlates i etterkant av prosessen, til seg selv i utviklingen av effektive, langsiktige planer og strategier for eventuelle strukturelle endringer. Kommunen har mange hensyn å ta. I tråd med ny-institusjonell teori lever kommunen i omgivelser med motstridene institusjonelle krav hvor de bruker ressurser på å prøve og tilfredsstille mange forskjellige grupper med motstridende krav (Brunsson, 1989:9). Hensyn til lov- og regelverk, internasjonale føringer, nasjonale politiske føringer, finansielle rammebetingelser for investering i nye bofellesskap, hensynet til nåværende og fremtidige beboere og pårørende, hensiktsmessig sammensetning i bofellesskapene, hensynet til ansatte, økonomi og mer legger stramme og kryssende hensyn til grunn for eventuelle strukturelle endringer i kommunene. Her er det opp til kommunene selv å finne veien og oppskriftene.

5.4.2 PROSESSEN MELLOM RINGERIKE KOMMUNE OG DEVOLD

Devolds ordinære Drifts- og ressursanalyse fra 2007 gir ingen informasjon om det har foregått kommunikasjon mellom Devold og byråkrater og/eller politikere i Ringerike kommune.

Særanalysen fra 2008 gir indikasjoner og noen få konkrete eksempler på at Devold snakker med noen i kommunen. Dette er selvfølgelig ikke overraskende. Begge rapportene refererer til datagrunnlag hvor noe av dette helt tydelig er hentet fra kommunenes egne register. Ut fra et doktorperspektiv burde imidlertid prosessene, hvordan dialogen med Ringerike kommune ble lagt opp, vært beskrevet rent metodisk. Ut fra et rasjonelt teoretisk perspektiv skal fagmannen i organisasjon – doktoren – benytte seg av vitenskapelige metoder, og fagmannens rapport bør inneholde informasjon om metodebruken, og hvordan det er gjennomført. Devolds rapporter mangler imidlertid informasjon om dette, noe som er mer i pakt med motehandlerens virke enn med den rasjonelt orienterte organisasjonsdoktoren.

I sin særanalyse, hvor det kan synes som at han tar utgangspunkt i konkrete vurderinger av beboere i 4 forskjellige HDU, og setter opp en fordeling av beboerne med utgangspunkt i 7 punkter som skal beskrive type hjelpe/pleie/tilsynsbehov for disse, har Devold tatt utgangspunkt i en oversikt fra kommunen over kjennetegn ved brukerne og hovedtrekk ved tjenestene som ytes. Også i særanalysen for HDU refererer Devold til oversikter og register heller enn dialog og samspill. Det er mulig at det ikke er slik det har foregått i praksis, men

dersom rapporten skal tas bokstavelig, ser det ut til at analysene av dataene i liten grad er gjort i et samspill med informerte aktører i kommunen.

Hovedkonklusjonen – anbefaling om større grad av samlokalisering og omstrukturering i HDU, er gjort med bakgrunn i økonomiske beregninger. Men akkurat som med PwC – blir kommunen overlatt ansvaret til selv å finne ut mer konkret hva?, og hvordan? I analyseprosessen bidrar kommunen med tall, og skriftlige oversikter, og Devold fremstår her mer som organisasjonsdoktoren som analyserer disse. Røviks virustilnærming om samspill med kommunens aktører dokumenteres ikke i rapporten. Devolds løsningsalternativ går hånd i hanske med motehandlerens lettvinde løsninger hvor de mer konkrete oppskriftene, og prosessene frem til løsning overlates kommunen i sin helhet.

Teorien argumenterer med at motekonsulentene ikke bidrar med oppskrifter til de løsningene som presenteres, en utfordring dersom løsningene skal settes ut i livet (Kieser, 97:57-60, Røvik, 92:160-165). Dette stemmer også godt med Devolds rådgivning til Ringerike. Heller ikke særanalysen av HDU ga konkret oppskrift for implementering. Hans verbalisering av hvordan Ringerike kunne gjennomføre sin omstrukturering var:

«Hva er den optimale størrelsen på boenheter, hvilken brukersammensetning er den beste? Fasitsvarene finnes bare i kjennetegn ved individene.....Hvor mye kan kommunen spare på omlegging? Svaret kan bare gis i form av empiri, hvordan ligger kostnadene an i ulike typer bofellesskap, dernes må det planlegges for konkrete brukere » (Devold, Ringerike (2008):42).

5.5 Rapportbehandling og vedtak

Hvordan forholder kommunene seg til PwCs og Devolds rapporter? Er prosessene fra rapportene mottas fra konsulentene, til de er ferdigbehandlet, preget av rasjonelt orienterte kommunale prosesser, eller er det moteteorien tanker om moteslaver eller motebevisste organisasjoner som preger Ringerikes og Stavangers handlingsmønster. Nedenfor stående gjennomganger er basert på informasjon hentet fra gjennomgang av kommunale sakspapirer, vedtak, årsrapporter, handlingsplaner og budsjett i tillegg til intervjuer med 4 informanter i hver kommune.

5.5.1 RINGERIKE OG DEVOLDS RAPPORT

Flere informanter i Ringerike, ga uttrykk for at konsulentene i svært liten grad frembrakte ny kunnskap, eller foreslo løsninger som ikke tidligere var tenkt på og vurdert. I Ringerike ble det understreket at kommunen selv kunne funnet frem til samme tall, men at man mangler

kapasitet til innsamling og rapportskrivning. Det påpekes også at dyktige konsulenter kan bidra med legitimitet ovenfor politikere som er i tvil om byråkratiets saksframlegg og konklusjoner.

Devold hadde sine rapporter, fokus på kostnadene i små bofellesskap. Kostnadene var særlig knyttet til tjenester på natt og han anbefalte at beboere som hadde behov for nattjenester ble samlet i egne bofellesskap og en tilsvarende samling av de som ikke trengte døgnkontinuerlig tilsyn. I særanalysen var han også konsentrert om bofellesskapenes størrelse og henviste til stordriftsfordeler i Steinkjer kommune på grunn av god størrelse på bofellesskapene.

Fra informanthold i Ringerike kommune kommer det frem at disse vurderingene og forslag til løsning ikke var noe nytt for dem. Allerede i 2002-2003 hadde man begynt å sammenligne Ringerikes kostnader for HDU med kostnader i andre kommuner (Inf.1). Til eksempel hadde Stange kommune på den tiden ingen bofellesskap med mindre enn 8 boenheter, mens en rekke av bofellesskapene i Ringerike var på fra 2-4 enheter. Forskjellen på Stange og Ringerike på den tiden var at Stange i Hedmark forholdt seg til en fylkesmann som aksepterte og godkjente store bofellesskap, mens Buskerud kommunes fylkesmann tolket regelverket mer strengt.

Devolds første rapport ble levert i mai 2007, mens hans særanalyse av blant annet muligheter for mer kostnadseffektiv drift av HDU ble levert i oktober 2008.

«Konsulentrapportene går aldri til politisk behandling. De tas til orientering, eller som vedlegg til saken. Rapporten tas alltid inn i foreliggende kontekst»(Informant 1). Samtidig uttrykkes det i Ringerike også forståelse for at små kommuner med små administrative ressurser og kanskje manglende fagkompetanse i tillegg, ikke har samme mulighet til å foreta egne vurderinger, og at rapportene derfor benyttes som saksframlegg og forslag til vedtak.

Devolds rapport bidrar til at Ringerike får tall som gjør det mulig å sammenligne seg med andre kommuner. Man ser for eksempel at andre kommuner greier seg med færre nattevakter enn hva som gjelder for Ringerike, og da blir spørsmålet om det går an å gjøre noe med dette. Det opplyses i Årsrapporten for 2009 (Ringerike:38) at «Virksomheten la i 2009 grunnlaget for å redusere antall nattevakter i boligene ved å samlokalisere brukere med felles behov for nattevakt til bestemte boliger med nattevakt». I budsjettet for 2010 refereres at «Budsjettvedtak 2009 gir klare føringer for å samlokalisere brukere med samme behov, slik at personell kan utnyttes på en bedre måte, og at faglige arenaer blir store nok til å oppnå

nødvendig tyngde». Det påpekes at mye av denne gevinsten ikke kan hentes ut før man har den nødvendige bygningsmassen, noe som innebærer større bofellesskap. Allikevel mener man at den vedtatte samlokaliseringen vil kunne friggi nattevaktressurser på 2,8 mill kroner (Årsbudsjett, 2010; Ringerike:45).

Informantene refererer til store protester fra pårørende i denne prosessen med å samlokalisere brukere med behov for døgn tjenester (Inf. 1,2,3). «Så kommer den runden hvor folk tenker, stakkars, skal de flytte fra boligen sin? Alt det personalet de kjenner og som de har kjent i 20 år. Da snudde jeg det litt på hodet. Skal de ikke ha retten til å prøve å bo andre steder. Skal de ikke ha retten til å velge hvor de vil bo. Er de dømt til å bo her resten av livet?»(Informant 2). I utgangspunktet kan ikke noen tvangsflyttes og endringene måtte «selges» til både pårørende, beboerne selv og til ansatte (Informant nr. 3).

Mens Devolds anbefalinger om flytting av beboere for effektivisering av natteturnusen ble fulgt opp relativt kjapt av Ringerike kommune, har det tatt lengre tid med forslaget om større bofellesskap. Hva som ifølge en av informantene (Informant 1) imidlertid ble gjort, var å følge opp et muntlig råd fra Devold om å lokalisere flest mulig utviklingshemmede i Ringerike kommune til kommunesenteret Hønefoss. Ringerike er Norges 8. største kommune i utstrekning, og sentralisering i kommunesenteret Hønefoss bidro til at personalressursene kunne effektiviseres på en helt annen måte. De investeringene som var nødvendige for å kunne få til større bofellesskap ble imidlertid satt på vent. Hønefoss var en ROBEK-kommune fra 2009 til juli 2016. Det innebar at man måtte ha fylkesmannens godkjenning for låneopptak. De som argumenterte for at man ikke skulle investere i bofellesskap når kommunen hadde så store økonomiske utfordringer, vant gjennom med sitt syn. Først i 2013 ser vi noe bevegelse i på området. I handlingsprogrammet for 2014-2017 og budsjettet for 2014 finner jeg følgende formulering: «Det er også utfordringer knyttet til boligmassen ved at driften fortsatt er fordelt på flere boenheter av ulik størrelse. Arbeid med samlokalisering i større bofellesskap iverksettes 2013/2014» (Handlingsplan 2014-2017,Ringerike;26). Handlingsplanen ble vedtatt i kommunestyret den 12.12.2013.

I Ringerikes neste handlingsplan (2015-2018:37) opplyser kommunen at man i dag har to store og flere små bofellesskap, og at «det er stort potensiale for ytterligere innsparinger ved å avvikle de små bofellesskapene og erstatte dette med ett samlokalisert bofellesskap». Kostnadsreduksjonene var i 2012 beregnet til mellom 5 og 7 millioner kroner pr. år og

kommunenes plan er å i løpet av 2014/2015 å bygge et nytt bofellesskap og endre bruken, evt. selge små bofellesskap. Kommunen skriver videre i handlingsplanen (2015-2018) at man forventer en realisering av dette innen 2018. En av kommunens informanter opplyser om at det planlagte store bofellesskapet nå er i byggefasen (Inf.1,2). Bofellesskapet har 18 boenheter fordelt på 3 grupper med fellesareal og alt under samme tak. Det er lokalisert på Hov, et område som allerede huser flere bofellesskap, omsorgsboliger og institusjoner for eldre. I tillegg til det store bofellesskapet, prosjekteres et bofellesskap på 7 enheter på initiativ fra foreldrene til 7 barn som har kjent hverandre i en årrekke, og som sammen ønsker å følge opp sine ungdommer når de flytter ut fra barndomshjemmet.

Det pekes på fra kommunens side at det som legger føringene knyttet til bygg av bofellesskap, er Husbankens retningslinjer og regler. Et «go» eller «ikke go» fra Husbanken er alfa og omega. Husbanken sitter med finansieringen og legger premissene. Fra informanthold opplyses det at Husbanken gjerne finansierer større bofellesskap, men at banken allikevel i mange tilfeller fraråder det, på grunn av motstand fra pårørende og funksjonshemmedes organisasjoner (Inf.1).

Ringerike kommune var frem til 2016 en ROBEK kommune, og det har vært helt nødvendig å redusere kommunens utgifter drastisk. To av informantene påpeker at det er vanskelig å si akkurat hvor stor den økonomiske effektiviseringen har vært, da forutsetningene endres hele tiden. Flere brukere, andre brukere og andre endringer, gjør det til ett komplisert regnestykke. Informantene anslår imidlertid at man i Pleie- og omsorgstjenestene har spart rundt 50 millioner kroner på årsbasis (Inf.1,2)

Tjenester til utviklingshemmede er kostnadskreven og det påpekes at en rekke politikere stiller spørsmål med omfanget av kostnader og ansatte. Ansatte i tjenesten, kommunale byråkrater og spesielt interesserte politikere har brukt, og bruker mye tid på å forklare og snakke frem, behovet for ressurser i disse tjenestene (3 av informantene). Ringerike kommunes behov for økonomiske nedskjæringer var helt reelt da kommunen slet med et stort opparbeidet merforbruk.

I Ringerike kommune vurderer man at store bofellesskap gir kostnadseffektivitet i egen kommune, selv om forskning gir mer usikre konklusjoner på området. Kommunens administrasjon gjør utregningene ut fra egne forutsetninger. Dersom beregningene stemmer,

oppfyller vedtaket om større boenheter målsetningen om bedre kostnadseffektivitet som følge av behovet for kostnadsreduksjoner.

Fra kommunalt hold understrekes også at «dialog med NFU er en forutsetning», og at man i tillegg har en tett dialog i planfasen med pårørende og aktuell brukergruppe. Det kan synes som NFU i denne saken ikke har fått gjennomslag. I et leserinnlegg i Ringerikes blad (20.mars 2016), skriver lokallagene i Ringerike/Hole og i Buskerud at «Kommunen er på god vei til å etablere en ny institusjon for mennesker med utviklingshemming» (mars, 2016), hvor hensynet til ansatte, deres rutiner og profesjonsfellesskap er overordnet den enkelte beboers interesser og ønsker. De påpeker at det 18 enhets store bofellesskapet, i et geografisk segregert miljø, bryter med FN-konvensjonen for funksjonshemmede, samtidig som de mener at det ikke finnes holdepunkter for at større bofellesskap gir større økonomisk gevinst (Ringerikes blad, mars, 2016)

Brukerundersøkelsene fra bofellesskapene i Ringerike (Brukerundersøkelsene fra 2016) tyder på at en plass mellom 80 og 90% av beboerne trives der de bor, noe som innebærer at et stort flertall av beboerne har det greit også etter omrokkingen av beboere i 2009/2010.

Undersøkelsen sier ikke noe om hvor vidt størrelsen på bofellesskapene påvirker trivselen.

5.5.1.1 Devold – Mote eller rasjonalitet?

Interesseorganisasjonen NFU er ikke hørt når det gjelder det nye bofellesskapets størrelse eller plassering, og uttrykker sterk misnøye med det. NFUs misnøye og Ringerikes nedprioritering av dagens «høyverdige verdier» som menneskerettigheter for funksjonshemmede, kan indikere at kommunen, i denne sammenhengen, ikke fokuserer på omdømmehåndtering. Det kan også være en indikasjon på at NFU ikke anses som en aktør sterk nok til å lage så mye bråk, at det skader omdømmet.

Ringerike kommunes reduserte fokus både på NHFU (interessegruppe i de institusjonelle omgivelsene (Brunsson, 1989:8, Oliver, 1991:153)) og på menneskerettigheter for funksjonshemmede (høyverdige verdier (Kieser, 1997:58)), kan også forklares med en mer instrumentell/modernistisk tilnærming. Ringerikes historie som ROBEEK-kommune gjorde at de var totalt avhengige av fylkesmannen for opptak av lån frem til sommeren 2016.

Kommunen er også helt avhengig av Husbanken som finansieringskilde for HDU. Ifølge en av informantene (Informant 1) er Husbankens regelverk det som styrer investeringene i HDU. I tiden som ROBEEK-kommune har Ringerike vært nødt til å foreta store kostnadsreduksjoner

for å få juridisk rett til full kontroll over egen økonomi. Tjenester til utviklingshemmede utgjør en for kommunen, merkbar andel av kommunens helse- og sosialbudsjett, og er derfor et naturlig nedslagsfelt for kostnadskutt. Gjennom dialog med Husbanken vet man i Ringerike kommune, at Husbanken, så lenge kommunen kan argumentere for det, aksepterer finansiering av bofellesskap med flere enn 8 enheter, og at geografisk samling av boenhetene er greit. Gjennom god og relevant argumentasjon øver derfor Ringerike innflytelse på distribusjonen (Pfeffer & Salancik, 1978:113-114; Scott, 1987b:181-194; Thompson, 1967 – referert i Oliver, 1991:148) av finansieringsmidlene fra Husbanken. Samtidig bidrar kommunen gjennom sterk grad av samlokalisering, som kommunen ut fra egne beregninger vurderer som svært kostnadseffektivt, til å gjenvinne og opprettholde kontrollen over egen økonomi. Kommunen reduserer da sin avhengighet av eksterne aktører (Fylkesmannen og Husbanken).

5.5.2 STAVANGER OG PWCs RAPPORT

«Jeg er jo kjent med bruk av konsulentrappor. Det liksom ropes lett på det, spesielt fra politisk hold i enkelte situasjoner. Og når rapportene kommer, så kommer de med anbefalinger som man altså har prøvd tidligere. De kommer ikke med noe nytt. Det er min klare oppfatning at det å bruke konsulenter ukritisk, det er bare å bruke penger, uten at det kommer så veldig mye ut av det. Det er mye bedre å bruke penger på forskning » (Inf. 8). En annen av informantene stiller spørsmål ved om sammenligningene mellom kommunene er reelle, samtidig som vedkommende er åpen for at man har oversett noe i kommunen. «Er dette riktig, er det epler som er sammenligningen, eller er det epler og bananer? Det kan en alltid lure på, men de har altså noen oppsummeringer i rapporten som sier at de har gjort kvalitetssikringer, og mener at disse tallene er sammenlignbare, så da sier vi at vi bøyer oss for det, men det er klart en kan alltid lure dersom en går dypt inn i materialet, ville du ha funnet andre ting?»(Informant nr. 5).

Stavanger kommune har en egen Plan for helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming (2015-2018). I planen refereres til FN konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det påpekes at Norge ratifiserte konvensjonen i juni 2013, som for Stavanger kommune betyr at de praktiske konsekvensene av FN-konvensjonen «skal vurderes i utarbeidelse av aktuelle planer» (Helse- omsorgsplanen for utviklingshemmede, Stavanger:9). En av informantene i Stavanger gir uttrykk for et ekstra

tydelig engasjement på feltet og betegner det at man bryter menneskerettighetene til utviklingshemmede som «ganske alvorlig» (inf. Nr. 8).

I planen påpekes det også om bofellesskap følgende: «En sentral innvending mot større bofellesskap, er at den enkelte beboer kan få et for stort antall ansatte å forholde seg til. Dette kan gjøre tjenestetilbudet upersonlig og gi det et institusjonspreg som ikke fremmer den enkeltes selvstendighet. Dette er et viktig anliggende som Stavanger kommune vil ta hensyn til i planlegging av nye bofellesskap» (Helse- og omsorgsplanen for utviklingshemmede i Stavanger:21). En omrokking av beboere i bofellesskapene på samme måte som det ble gjort i Ringerike, betegnes av en informant i Stavanger som utenkelig. «Nei, ikke slik at vi begynner å kaste rundt på folk. Absolutt ikke. Dette er boligen, og de har leiekontrakt og de skal ha trygghet for å få lov til å være der. Hvis noen ønsker å flytte til en annen bolig, så er det noe annet»(Informant nr. 5).

Stavanger kommune gjennomførte i 2008, 2011 og 2015 en undersøkelse blant pårørende/verger til de av utviklingshemmede som bor i kommunale bofellesskap. Tilfredsheten med tjenestene har økt med hver undersøkelse, og rent konkret er skåren for beboernes trivsel økt fra 63 av 100 mulige poeng til 78 av 100 mulige poeng. Pache & Santos (2013) understreker hvordan organisasjoner kan profitere på velvilje og legitimitet noe som bekreftes av en informant på utsiden av kommunestrukturen. Vedkommende påpeker at brukerundersøkelsene viser stadig bedre tilfredshet, og at det ikke er nødvendig å ta tak i noe som blir stadig bedre (Inf. 7).

Fra informanthold (informant 5) vises det til at PwC-rapporten ble veldig mye diskutert innad i kommunen. Informasjonsrunder ble organisert i rådmannens lederteam og i diverse politiske utvalg og rapporten og funnene ble presentert. Opplysninger ble gitt om hva som gjøres, hvordan det jobbes med utfordringene og hva som er planene fremover. Rapporten var mye i fokus høsten 2015 i det politiske miljøet. «Det er noe det politiske miljøet er opptatt av, særlig i disse tidene hvor skatteinntektene stuper.....Mange er interessert i å kaste seg over en slik rapport, som viser at Stavanger bruker vesentlig mer enn andre store kommuner på noen av pleie- og omsorgstjenestene». I administrasjonen var man opptatt av å komme på offensiven, fortelle hva man var i gang med og hvordan man hadde tenkt å følge opp.

Politikerne har ulike innfallsvinkler i kjølvannet av en slik rapport. Noen fokuserer at «nå må vi kutte, Kristiansand greier jo dette mye billigere». Andre tenker litt annerledes.

Tilnærmingen kan være forskjellig, også innen samme partiet, og helsepolitikerne ser gjerne annerledes på dette enn hva f.eks samferdselspolitikerne gjør det. Foreløpig har Rådmannen i Stavanger ikke fått noen instruks om kutt (oktober 2016), men man har heller ikke fått en økning i budsjettet (Inf. 5) I 2015 hadde Stavanger et merforbruk i bofellesskap, noe som bidro til en omstillingsprosess for å redusere utgiftene. Først må man jobbe for å holde det budsjettet man faktisk har, men fra 2018 er det et vedtak på å redusere kostnadene på de eksisterende bofellesskapene med 7,5 millioner kroner (Inf. 6).

PwC foreslo for Stavanger, etter modell fra Kristiansand, å se på sambruk av ansatte mellom dagsenteret og bofellesskapene. I dag har Stavanger en egen virksomhet, med eget personell, som organiserer dagsenter for utviklingshemmede. Ansatte i bofellesskapet følger derfor ikke med beboeren til dagsenteret. Dette er en «kostnadskrevende modell». Kristiansand gjenbraker personell, men det er jo allikevel ikke sikkert at «dette er en knallgod løsning. Det kan jo hende at det er bra med forskjellig personell. Det er en anbefaling, slik at det er noe vi skal se litt nærmere på, i hvert fall i forbindelse med etablering av nye plasser og aktivitetstilbud» (Informantene 5 og 6).

Når det gjelder størrelsen på bofellesskap og hvordan de plasseres i kommunen, hvordan kommunen ser på samlokalisering i bofellesskap, så er det et resultat av hvordan ting er blitt gjort gjennom flere år. Fra informanthold er det ikke fokus på å gjøre ting annerledes som følge av PwCs rådgivning. I dag har Stavanger 22 bofellesskap med til sammen 151 beboere, noe som innebærer et gjennomsnitt på 7 beboere pr. bofellesskap. Foreliggende NOU, som utreder utviklingshemmedes livssituasjon har blant annet et forslag om 6 beboere pr. bofellesskap. I Stavanger er man fra administrativt hold åpen på at slike pålegg er kostnadskrevende, men ser at dette kan være et utslag av konvensjonen. Dersom slike pålegg kommer, vil ikke en kommune kunne komme unna med å nekte. Endringene som er planlagt for å redusere kostnadene i bofellesskapene gjelder tiltak som Stavanger selv har kommet frem til, uten å skjele til PwCs konsulentrapport. Tiltakene omfatter omorganisering av administreringen av bofellesskap fra hjemmetjenesten til egen virksomhet, at man over tid setter sammen beboere med noenlunde like behov og organisering av mer effektive turnuser. I tillegg er man nå i ferd med å gjennomføre en ny finansieringsmodell. Kommunen har siden starten på 2000-tallet benyttet seg av en bestiller/utfører modell hvor konsulent Rune Devold fra prosessen i Ringerike, var inne i Stavanger som rådgivende konsulent. Modellen ga et utgangspunkt for god dokumentasjon om tjenester og ressursbruk, men ble etter hvert vel

detaljert i praksis, og bidro til mindre effektiv bruk av de økonomiske ressursene. Kommunen er som følge av det, i ferd med å gå over til en enklere og mer tillitsbasert modell (Inf.5 og 6).

5.5.2.1 Stavanger – Mote eller rasjonalitet?

Stavanger kommune fremstår ikke, når det gjelder PwCs rådgivning knyttet til samlokalisering, som en moteslave av konsulentenes rådgivning. Flere informanter uttrykker skepsis til konsulenter generelt, men også konkret til PwCs vurderinger. Kanskje er skepsisen på sin plass, spesielt når det gjelder sammenligningene som gjøres av kostnadene i bofellesskap for utviklingshemmede. Det stilles spørsmål ved om man måler det samme i Kristiansand og Stavanger. Informantene uttrykker at det legges vekt på god kvalitet og gode tjenester, og nedfelte rettigheter i FN-konvensjonen for funksjonshemmede er i fokus. Jeg har i denne oppgaven tidligere utdypet synspunkt knyttet til validiteten av kostnadssammenligningene som gjøres, og påpekt at kvalitet ikke er vurdert. For Stavangers del, er det Kristiansand som fremheves som foregangskommune når det gjelder enhetskostnader for bofellesskap. Stavangers skepsis til om tallene for Stavanger og Kristiansand kan sammenlignes, om tjenestene faktisk har samme kvalitet, er forståelig. I en tilsynsrapport gjort av fylkesmannen i Agder, kommer det frem at Kristiansand kommune har store problemer med uro, utagering og fysiske angrep i samlokaliserte leiligheter (tilsyn i Kristiansand, regi av Helsetilsynet, 2016). Det kan tyde på at Kristiansand har en del utfordringer med tjenestekvaliteten, i hvert fall i noen av sine bofellesskap. Selv om tilsynet ikke er gjennomført for Stavanger, er dette nettopp noe av det som er fokusert i Stavangers Plan for helse- og omsorgstjenester for utviklingshemmede.

Stavanger påpeker at de i nåværende økonomiske situasjon, er nødt til å fokusere økonomi. Med utgangspunkt i denne målsettingen er de klar for å vurdere PwCs forslag om sambruk av ressurser på dagsenter og i bofellesskap. Allikevel, slik det kommer til uttrykk fra flere av informantene i Stavanger, så kaster man seg ikke hodestups inn i modeller som ene og alene fokuserer kostnadsreduksjon og effektivitet, men tar i vurderingene også hensyn til kvalitet, beboernes tilfredshet og høverdige verdier som menneskerettighetene for funksjonshemmede (Inf. 5, inf.6., inf.8). Dette korresponderer med Brunssons utsagn om kommuneorganisasjonen som forholder seg også til de av kommunens interessenter ikke bare er interessert i effektiv handling, men også hvilke handlinger som gjennomføres og resultatene av disse (Brunsson, 1989:2).

Stavanger kommunes mer rasjonelle orientering synliggjøres også, og da blant annet gjennom kommunens mer undersøkende tilnærming til PwCs rådgivning. Man er åpen for rådene, men er allikevel ikke klar for å ta i bruk forslagene uten kvalitetssikring og vurdering av alternativene.

5.6 Implementering

Dersom prosessene med tjenester og bofellesskap i Ringerike skal kunne defineres som rasjonelt orientert må forslagene gjennomføres i forhold til slik de er vedtatt og i henhold til opprinnelige målsetninger. Viser det seg imidlertid at vedtakene ikke følges opp i praksis, at de ikke implementeres i hele organisasjonen, men kanskje bare eksisterer på papiret, da vil de mer institusjonelt orienterte teoriene bidra med større forklaringskraft for de kommunale prosesser knyttet til tjenester og bosituasjonen for utviklingshemmede i Ringerike kommune.

Devolds råd om å samlokalisere personer med behov for natteturnus ble gjennomført.

Proessen i kommunen beskrives som grundig, for å finne frem til sammensetninger av personer som bidro både til god kostnadseffektivitet og trivsel. Som utgangspunkt ble det laget en mal med kriterier. Blant annet var et av kriteriene at den som skulle flyttes fikk ha med seg en ansatt som vedkommende hadde tillit til og kjente. Informantene mener at man fikk til en god prosess. «Ja helt utrolig hva vi greide å få til. Men vi brukte tide på det, for det var mye jobb»(Informant 3). Ringerike kommune vedtok altså ikke bare rådet fra Devold, det ble også gjennomført, og egentlig ganske kjapt etter at rapporten var levert. Proessen i Ringerike viser hvordan lokale aktører, i dette tilfellet fagfolkene i tjenesten, oversetter og transformerer idéene, og gjør dem til problemløsende verktøy i den lokale konteksten (Czarniawska & Sevon, 1996).

Devolds råd om større bofellesskap tok tid å effektivere. Imidlertid er bofellesskapet nå under bygging og regnes som innflyttingsklart i 2018, ti år etter konsulentrapporten. Målsettingen om et stort bofellesskap kommer ikke til uttrykk før i handlingsprogrammet for 2014-2017. Da er det gått 5 år siden Devolds siste rapport. Røvik (2011:641) snakker om inkubasjonstid, tiden det tar før smitten viser seg i symptomer. Ringerikes beslutning om et stort bofellesskap er rasjonell ut fra en økonomisk forutsetning, gitt at store bofellesskap faktisk gir en økonomisk gevinst. Imidlertid tar det flere år før noe skjer og enda flere år før bofellesskapet er en realitet. Jeg konkluderer med at Ringerike kommune har hatt en relativt lang inkubasjonstid knyttet til Devolds råd om store bofellesskap. Prinsippet om samlokalisering

var fokusert og vedtatt allerede etter siste Devold rapport, Brunssons løsning om forskjell på formelle og reelle strukturer og «snakke med to tunger» (1989:9) er også en måte å beskrive en periode på rundt 5 år hvor vedtak om større bofellesskap ble lagt på is.

Mens Devolds rapporter ble levert Ringerike kommune i 2007 og 2008, fikk Stavanger kommune rapporten fra PwC først i 2015. Ringerike har dermed hatt langt bedre tid til å implementere rådene i sitt kommunale virke.

Stavanger var allerede før PwC-rapporten, fokusert på behovet for å nedskalere kostnader i bofellesskap. Endringer i turnuser, bofellesskapene som samles i 2 bydekkende tjenester for å utnytte ressursene litt mer effektivt, og team med spisskompetanse som kan brukes når ting tårner seg opp er eksempler på tiltak som Stavanger i sine egne utviklingsprosesser har konkludert med. I perioder hvor noen av beboerne er inne i dårlige perioder kan disse team med spisskompetanse settes inn. På den måten kan ansatte brukes litt mer på tvers og man slipper en konstant bemanning ut fra «worst case». Over tid kan beboersammensetningen endres, uten drastiske omrokninger. På den måten kan budsjettene reduseres uten at det får dramatiske konsekvenser i bofellesskapene og for beboerne.

Stavanger er svært opptatt av forsvarligheten og fagligheten knyttet til tjenester for utviklingshemmede. Man er skeptisk til at personer som verken har samtykkekompetanse, eller kan forsvare seg skal være prisgitt en tjenesteutøver uten noen form for kontroll. Slik sett uttrykkes det også noe skepsis i Stavanger i forhold til for små husholdninger med få tjenesteutøvere som i hvert fall tidvis jobber alene. Slike vurderinger er uttrykk for sterkt fokus på fagligheten i Stavanger. Dette er også en verdi som trekkes frem av PwC som en kulturell styrke i Stavanger. PwCs rapport fra Stavanger, sammen med kunnskapen fra intervjuene med informantene avdekker fokus på mange forskjellige verdier også utenom det nødvendige fokuset på kostnader. Noen av disse er etikk, brukermedvirkning, faglig dyktighet, kvalitet i tjenestene, fokus på menneskerettigheter og fokus på lovverk (PwC-Storbyrapport, 2015:79, alle informantene, Plan for helse- og omsorgstjenester for utviklingshemmede).

PwC har fokusert verdien kostnadseffektivitet hvor løsningene som foreslås er ment som verktøy for en mer effektiv økonomi. Totalbildet fra Stavanger bærer preg av en kommune som så godt det lar seg gjøre, forsøker å balansere det konglemorat av verdier som ligger i lokaldemokratiets samfunnsoppdrag, som på grunn av en historie med god økonomi ennå har

tid til å balansere forskjellige interesser og forskjellige behov og som på grunn av dette slipper å gjøre de tøffeste valgene.

Ringerike, med sin ROBEK-historie kommuniserer også langt flere verdier enn kostnadseffektivitet, der blant annet faglighet og kvalitet også er i høysetet. Allikevel kan muligens tøffe år ha bidratt til at implementeringen av de rasjonelle og kostnadseffektive løsningene har gått noe på bekostning av omdømme i forhold til de mer ideelle verdiene som FN-konvensjonen for funksjonshemmede. I rasjonalitetens kjølvann har fokus på ressurser vært sentral, og man har lært seg å argumentere ovenfor Husbanken. Ringerike har derfor forhandlet frem en mulighet til større grad av samlokalisering av utviklingshemmede, i hvert fall i denne omgang. To av informantene er i tvil om man også ved en senere anledning greier å forhandle seg frem til det samme (Inf. 1,2).

5.7 Oppsummering kapittel 5

Legitimitet er en vesentlig grunn for bruk av konsulenter. Store og velrenommerte firma som f.eks PwC, kan bidra til å avlaste for ansvar, gi administrasjonen støtte og legitimitet ovenfor politikerne, samt gi politikerne en kontroll-mekanisme ovenfor administrasjonen.

Rådgivningsprosessen fremstår ikke som konsulentenes solo-spill, og moteteoretikernes tilnærming om at konsulentene arbeider i et vakum bekrefte ikke. Virusteoriens tilnærming om at analyser og løsninger i større grad utvikles i en interaksjon mellom organisasjonsaktører og konsulenter har en større forklaringskraft.

Politisk-administrative organisasjoner må i større grad enn andre forholde seg til motstridende institusjonelle omgivelser. Både Stavanger og Ringerike er preget av dette. Imidlertid kan det synes som at Ringerike i kraft av å ha vært en ROBEK-kommune i 7 år, i større grad har fokusert og jobbet gjennom løsninger basert på verdien kostnadseffektivitet enn Stavanger.

Det er ni år siden Ringerike kommune fikk overlevert sin siste konsulentrapport fra Rune Devold, mens det bare er to år siden PwC avsluttet sitt arbeid. Ringerike har dermed både utviklet oppskrifter for gjennomføring av Devolds forslag til løsning, samt at tiltakene så å si er slutført. Av to tiltak, ble ett effektivt og sendt gjennom lokaldemokratiet bare et år i etterkant mens bygging av bofellesskap har gjennomgått en inkubasjonstid på ca. 6-7 år.

6 AVSLUTNING

Masteravhandlingen min har fokusert konsulenter som gir råd til norske kommuner. Tema har vært hvilke råd gis, og hvordan håndteres disse av de enkelte kommunene. Jeg har vurdert rådgivningen til konsulentfirmaene Rune Devold og PwC, og da konsentrert meg om hvilke råd de gir om bo- og tjenestesituasjonen til utviklingshemmede i kommunen. Stavanger og Ringerike ble benyttet som Case for å vurdere hvordan kommunene responderte på konsulentenes råd.

Konsulentenes råd og kommunenes håndtering er speilet mot to teoretiske paradigmer, neo-institusjonalismen, og da særlig moteteorikernes ståsted er benyttet som teoretiske rammeverk sammen med flere mer rasjonelt og instrumentelt orienterte teorier.

Funnene

Flere interessante funn er gjort. Sett i et større perspektiv kan ingen av teoriene, slik jeg ser det, gi fullgode forklaringer på de aktuelle funnene. Allikevel mener jeg at moteteorien, i større grad forklarer konsulentenes gjøren og laden enn hva de mer rasjonelt-orienterte teoriene gjør.

For kommunene er oversiktsbildet noe annerledes. Kommunene preges i sin håndtering av konsulentenes råd, av sin rolle som både et politisk og et administrativt organ, men komplekse institusjonelle omgivelser. Ingen av kommunene fremstår som moteteorikernes beskrivelse av moteslavene, nikkedokkene som viljeløst tar til seg motehandlernes råd uten motforestillinger eller egne vurderinger. De fremstår mer som rasjonelle aktører som leter etter løsninger i situasjoner hvor organisasjonene er «out of fit», at resultatoppnåelsen ikke er optimal, eller at man har behov for større kontroll over ressursene.

Funn knyttet til konsulentenes rådgivning

Andre hovedtrekk som peker seg ut, gjelder mer spesifikke funn på noen konkrete områder. Konsulentene fokuserer ikke andre verdier enn kostnadseffektivitet. Andre verdier nevnes «en passant» i både Devolds og PwCs rapporter. De diskuteres allikevel ikke i kraft av å ha en egenverdi, men mer som et verktøy for økt kostnadseffektivitet. Et slikt fokus på én verdi er i pakt med moteteorikernes mer enkle og lite differensierte analyser.

Diagnosen «Mangler ved formell organisasjonsstruktur» og i forlengelsen av den «mangler ved fysisk struktur» benyttes av Devold i 6 av 6 tilfeller og av PwC i 4 av 6 tilfeller. Rent

konkret betyr det at Rune Devold og PwC mener at bofellesskapene er for små, og kostnadene til tjenester blir svært høye pr. plass på grunn av smådriftsulemper. Rune Devold gir tydelige signaler om at løsningen er «Minimal spesialisering, maksimal fleksibilitet», det vil si Samlokalisering av utviklingshemmede i store bofellesskap, og helst større enn hva forskriftene setter som begrensninger. PwC gir ikke like tydelige råd, men gjennom forsiktige signaler om større grad av samlokalisering, og «Riktig dimensjonering av bofellesskap innen UH-feltet» og anbefalingen synes å være sammenlignbar med Rune Devolds anbefaling. Sammenslåing av organisasjonsenheter er helt på topp blant offentlige organisasjoner (Røvik, 92), samtidig som fokuset på kostnadseffektivitet og økonomiske synergier korresponderer med trenden Radikal Økonomisme (Røvik, 2007). Selv om fokuset på kostnadseffektivitet i seg selv er rasjonelt orientert, er hangen til bruk av kun én løsning, uavhengig av hvilken organisasjon det dreier seg om, og uten diskusjoner, er konsulentene på dette området mer i pakt med motehandlere enn organisasjonsdaktorene.

PwC fokuserer i tillegg til samlokaliseringen av bofellesskap også løsninger basert på kulturendring. Å fokusere kulturendring som ledelsens verktøy er tuftet på en instrumentell tankegang. PwC foreslår imidlertid tiltak som kan kategoriseres både under entrepenør og forandringskulturen og under Mono-kulturen. Begge disse modellene defineres av Røvik som de mest foretrukne kulturene av konsulenter (Røvik, 1992). Verdien knyttet til de to kulturene er rotfestet i forskjellige «idéhistoriske tradisjoner» (Saxi, 1990 – referert i Røvik, 1992:147). Mens behovet for enhetlig saksbehandling og felles kultur er en del av en byråkratisk tilnærming er entrepenør og endringsvilje mer fokusert i anti-byråkratiske og NPM-inspirerte teorier. PwCs tilråding av løsninger basert på to så forskjellige tilnærminger problematiseres eller diskuteres ikke av PwC. Konsulentselskapet rådgivning har derfor også innslag av motehandlerens tilnærming, selv om utgangspunktet er rasjonelt.

Metodiske svakheter hefter med begge konsulentselskapene. For Devold gjelder særlig at hans mangler på fullgod gjennomgang og diskusjon av metoder, og manglende henvisninger til datakilder og forskning/kvalitetssikret erfaringskunnskap. I tillegg kan det stilles spørsmål om validitet og reliabilitet på hans økonomiske og fordelingsmessige vurderinger, uten at han diskuterer dette. PwC har gode metodiske gjennomganger, diskusjoner og vurderinger av kulturelle aspekter, men reliabilitet og validitet i utregningene for bofellesskap for utviklingshemmede kan være tvilsom uten at PwC tar dette opp til diskusjon. Selv om begge

konsulentselskapene på hver sine områder rent metodisk opptrer som organisasjonsdoktorer, er de begge også preget av motehandlernes mer lettvinde vurderinger.

Kommunenes håndtering:

Legitimitet fremstår som kommunenes sterkeste motivasjon for å benytte seg av konsulentenes rådgivning. Administratorene har behov for legitimitet når saker skal legges frem for politikerne, og politikerne ønsker ekstern og uavhengig bekreftelse på at jobben som gjøres av byråkratene er i pakt med den kvaliteten og det fokuset de ønsker. Det er en sterk bevissthet blant de aller fleste informantene om at disse ikke bidrar med noe nytt, og at kvaliteten er varierende. Fokuset på legitimitet matcher de neo-institusjonalistiske teoritilnærmingene på området.

Svakheter og styrker ved avhandlingen

Avhandlingen gir, ut fra et kvalitativt perspektiv et innblikk gangen i to konkrete beslutningsprosesser i kommunenorge, samtidig som den også gir eksempler på konsulents rådgivning. Det kan gi et bedre oversiktsbilde og mer kunnskap at jeg vurderer rådgivningen til to konsulenter og to kommuner. Samtidig kunne gjennomgangen av bare et konsulentselskap og en kommune gitt en dypere og mer grundig analyse av forholdene.

Dersom jeg hadde valgt andre Case-kommuner kunne det ha gitt andre resultater.

Kommunene som nå er valgt er like på den måten at de begge kategoriseres under store kommuner i Norge. En liten og en stor kunne muligens gitt kunnskap om forskjellig vurdering av konsulenter og konsulentråd. Det kan imidlertid samtidig være en styrke at de to kommunenes økonomiske situasjon i løpet av de siste 10 årene har vært vidt forskjellig, og noen av konklusjonene kan gi en indikasjon på at dette utgjør en forskjell.

Antallet informanter i hver kommune er lavt. Bare 4 personer fordelt på både administrasjons og politikersiden i kommunen gir en begrenset oversikt i store organisasjoner. Dersom jeg hadde valgt kun én kommune, kunne jeg ha konsentrert de 8 informantene på et sted, noen som sannsynligvis ville bidratt til mer dybdekunnskap. På den andre siden ser jeg det som en stor styrke at alle informantene var personer med omfattende oversikt og god kunnskap på området. Dette kan til en viss grad kompensere for lavt antall informanter.

Det kan være en svakhet at forfatteren av denne oppgaven har erfaring fra interesseorganisasjoner av funksjonshemmede med en bestemt interessepolitisk agenda. «Vår

forestillingsverden er farget av våre erfaringer» (Andersen, 1990:22), og bestemte holdninger til bo- og tjenestesituasjonen for utviklingshemmede kan lett farge analysen og vurderingene av konsulentenes rådgivning og kommunenes håndtering. På den annen side ser jeg også erfaringen som en styrke, da jeg mener at kjennskap til feltet har bidratt til bedre forutsetninger for å forstå bakgrunn for konsulentenes vurderinger, og aktuelle kommunale prosesser på området.

Jeg ser det også som en styrke i informasjonsinnhentingene at studiet av kommunene også innebærer dokumentanalyser for bedre kunne få en formell oversikt over prosessene knyttet til konsulentenes rådgivning. Det er imidlertid en svakhet at konsulentenes rådgivning bare formidles gjennom tolkningen av deres rapporter, og at jeg ikke foretar intervju med disse.

Intervju-guiden kan være en svakhet. Andre spørsmål kunne gitt andre, og kanskje mer opplysende informasjon om temaene. I etterkant ser jeg at det ville vært interessant å fått vite helt spesifikt, om informantene også ser rapportene som et viktig verktøy for å hente legitimitet for kostnadmessige nedskjæringer og større grad av samlokalisering hos beboere, pårørende og funksjonshemmedes organisasjoner.

Generaliserbarhet

I sum mener jeg at avhandlingen bidrar til informasjon om kommunale prosesser basert på konsulenters rådgivning som bidrar med innsikt om hva som skjer. I utgangspunktet er ikke Case-studier nødvendigvis generaliserbare, men jeg vil likevel argumentere for at noen av avhandlingens mer sentrale funn til en viss grad kan generaliseres gjennom en mer analytisk tilnærming.

Konsulentenes fokus på kostnadseffektivitet og den nesten totale neglisjeringen av andre av viktige verdier som det kommunale lokaldemokratiet er nødt til å forholde seg til, kan synes systematisk. Demokrati, brukermedvirkning, menneskerettigheter og tjenestekvalitet er fraværende som en verdi som utredes og analyseres i kraft av seg selv. I den grad de inkluderes/ nevnes, er det mer som et verktøy for kostnadseffektivitet og behov for legitimitet knyttet til større grad av samlokalisering av utviklingshemmede. Røvik avdekker i sin konsulentanalyse kostnadseffektivitet som konsulentenes mest populære begrunnelsestype, og sammenslåing av organisasjonsheter som en av de mest foreslåtte løsningene. Røvik (2009) argumenter også for Radikal økonomisme som en viktig samfunnstrend i det nye årtusen. Røviks tidligere undersøkelser kan tyde på at både verdifokuset og løsningsalternativet kan

være basert på mote, og forskning som viser at stadig flere boenheter samles (2012:48; Skog Hansen og Skevik Grødem; Fafo rapport 2012:48) kan være en indikasjon på økende legitimitet ikke bare blant kommuner, men også blant konsulenter til å fokusere dette perspektivet.

Et annet sentralt funn hvor jeg vil argumentere for analytisk generalisering, er informantenes fokus på at bruk av konsulentrapporter i stor grad også kan forklares med behovet for legitimitet. Kommunen som administrativ-politisk arena, lever i komplekse institusjonelle omgivelser, hvor de skal balansere motstridende krav (Brunsson, 1989). Politikere skal velges og har behov for korrekt og kvalitetssikret informasjon, og Webers problematisering av demokratiets utfordringer med å tøyde de kunnskapsrike byråkratene, er teoretisk støtte for politikeres bruk av ekstern og «nøytral» ekspertise. Samtidig kan nettopp disse forholdene gjøre at det kommunale byråkrati kan oppnå større grad av troverdighet hos eventuelt skeptiske politikere. Jeg ser det ikke som usannsynlig at man i flere kommuner benytter eksterne konsulenter for kontroll og økt legitimitet.

Interessante funn for videre forskning

Avhandlingen indikerer sterkt fokus på «Minimal spesialisering, maksimal fleksibilitet» hos Devod og PwC. Dette er også den rådende samfunnstrenden. Løsningen henger sammen med kostnadseffektivitet som har vært konsulentenes overordnede verdifokus. En mer kvantitativ analyse med alle store konsulenter som gir råd på området til norske kommuner, ville vært en interessant oppfølging. Kommunene lever i spennet mellom demokratisk organ, forvaltning og tjenesteleverandør. Denne case-studien fokuserte store kommuner. Dersom en kvantitativ analyse viser at de fleste konsulentene har felles vurdering av samlokalisering, og kostnadseffektivitet som eneste verdi, ville en nærmere case-studie av små kommuner som får samme råd, vært interessant.

7 REFERANSER

- Abrahamsson, E., 1991. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16 (3), 586-612
- Abrahamsson, E., 1996. Management fashion. *Academy of Management Review*, 21(1), 254-285.
- Abrahamsson, E. & Rosenkopf, L., 1993. Institutional and competitive bandwagons: Using mathematical-modeling as a tool to explore innovation diffusion. *Academy of Management Review*, 18(3), 487-517
- Andersen, S. 2013. Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring. *Fagbokforlaget. Bergen*
- Andersen, I., 1990. Valg av organisations-sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv. *Samfundslitteratur, København*
- Benders, et al., 2007. Using print media indicators in management fashion research. *Quantity and Quality*, 41, 815-829
- Birkinshaw, J., Hamel, G., Mol, M.J. 2008. Management Innovation. *The Academy of Management Review*, Vol. 33, No. 4, pp. 825-845
- Brunsson, N. 1989. The Organization of Hypocrisy; Talk, decisions and actions in organizations. John Wiley & Sons
- Brunsson, N. Og Olsen, J.P. 1990. Kan organisationsformer väljas? I Brunsson, N. Og Olsen, J.P. (red.): *Makten att reformera*. Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Bukh, P.N., 2006. De nye ABC-teknikker. En analyse af Time-Driven ABC. *Økonomistyring & Informatik*, vol.21 (4), 335-385.
- Burns, T. & Stalker, G.M., 1961. The Management of Innovation. London: Tavistoc Publications
- Carroll, A.B., 1999. Corporate Responsibility – Evolution of a Definitional Construct, *Business and Society Review*, 38, 268-295
- Clark, T. & Salaman, G., 1998. Telling tales: Management gurus' narratives and the construction of managerial identity. *Journal of Management Studies*, 35(2), 137-161
- Clark, T. & Greatbatch, D., 2004. Management fashion as image spectacle: the production of best-selling management books. *Management Communication Quarterly*, 17(3), 369-424
- Clark, T., 2003. The fashion of management fashion: A surge to far? *Organization*, 11 (2), 297-306.
- Clegg, S.T. 1990. Modern Organizations: *Organization Studies in Postmodern World*. London: Sage Publications
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P., 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *JStor – Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25
- Cooper, R. & Kaplan, R.S., 1991. The design of cost management systems: text, cases, and readings. *Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall*.
- Collins, J.C., 2001. Good to great: Why some companies make the leap – and others don't. *London: Random House Business Books*

- Czarniawska, B. 2008. How to misuse institutions and get away with it: Some reflections on institutional theory (ies). In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (eds.), *Organizational institutionalism* (pp. 769 – 782). London: SAGE
- Czarniawska, B. & Joerges, B., 1996. Travels of ideas. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.). *Translating organizational change* (pp. 13-48). Berlin: Walter de Gruyter.
- Czarniawska, B. & Sevón, G., 1996. Introduction. In B. Czarniawska & G. Sevón (Eds.). *Translating organizational change* (pp. 1-12). Berlin: Walter de Gruyter.
- David, R.J., & Strang, D., 2006. When fashion is fleeting: Transitory collective beliefs and the dynamics of TQM consulting, *Academy of Management Journal*, 49 (2), 215-233.
- Donaldson, L. 2001. The Contingency Theory of Organizations: Chapter 1 – Core Paradigm and Theoretical Integration. SAGE Publications, Inc. - ISBN: 9780761915744
- Eccles, R.G., Lanes, K.L. & Wilson, (1999). Are you paying too much for that acquisition? *Harvard Business Review* 77(4): 136-146.
- Edelman, L.B., 1992. Legal ambiguity an symbolic structures: Organizational mediation of civil right law. *American Journal of Sociology*, 97(6), 1531-1576
- Felce, D. & Emerson, E, 2005. Community Living: Costs, Outcomes, and Economies of Scale: Findings from UK Research, in R.J.Stancliffe & K.C.Lakin (Eds), Cost and Outcomes of Community Services for People with Intellectual Disabilities (pp 45 – 82), *Baltimore MD: Paul Brookes Publishing Co.*
- Fivelsdal, E. (1971) Max Weber – Makt og byråkrati. Sentrale verker av «byråkrati-teoriens far» og den betydeligste samfunnsforsker i nyere tid. Utvalg og innledning ved Egil Fivelsdal. Gyldendal Norsk Forlag – ISBN 82-05-00776-4
- Fleck, J., 1994. Learning by trying: The implementation of configurational technology. *Research Policy*, 23(6), 637-652
- Friedland, R. & Alford, R.r. 1987. Bringing society back in: Symbiosis, structures and institutional contradiction. Paper presented at Conference on Institutional Change, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford, CA, May, 15-16
- Grunewald, K., 1988: Psykisk utvecklingsstörning: praktiska erfarenheter och progressiva idéer. *Stockholm: Johansson & Skyttmo Förlag.*
- Heusinkveld, S., Benders, J. & Van den Berg, R.J., 2009.From market sensing to new concept development in consultancies; The role of information processing and organizational capabilities. *Technovation*, doi:10.1016/technovation.2009.02.003
- Howes, R. & Tah, J.H.M, 2003. Strategic management applied to international construction. London: Thomas Telford
- Jamil,I. Kulturteori – kan kultur velges?. In H.Baldersheim & L.E.Rose (Eds.), *Det kommunale laboratorium – Tekniske perspektiver på lokal politikk og organisering* (pp. 177 – 194). Bergen, Fagbokforlaget (3. Utgave).
- Jones, M. & Thwaites, R., 2000. Dedicated followers of fashion (BPR and the public sector). In D. Knights & H. Willmott (Eds.), *The reengineering revolution: Critical studies of corporate change* (pp. 50 – 62). London: SAGE.

- Jorgensen, J., 1989. Managing Three Levels of Culture in State-Controlled Enterprises, i Monir H. Tayeb, ed., *Strategic Issues in State-Controlled Enterprises*. Greenwich: JAI Press
- Kapferer, J.N., 2004. The new strategic brand management creating and sustaining brand equity long term. *London: Kogan Page*
- Keller, K.L., 1998. Strategic brand management: building, measuring, and managing brand equity. *Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall*.
- Kieser, A., 1997. Rhetoric and myth in management fashion. *Organization 4*(1): 49-74
- Kittelsaa, A. & Tøssebro, J. (2011). Store bofellesskap for personer med utviklingshemming. *Noen konsekvenser*. NTNU Samfunnsforskning AS. Rapport 2011
<http://samforsk.no/SiteAssets/Sider/publikasjoner/Store%20bofellesskap%20WEB.pdf>
- Kotler, P., 1984. Marketing management: analysis, planning and control. *London: Prentice-Hall*.
- Kvale, S. & Brinkmann, S., 2015. Det kvalitative forskningsintervju, 3. Utgave. *Oslo: Gyldendal Norsk Forlag*
- Kvåle, G., 2000. Ein organisering av Identitet – ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trykdeetaten. Doktoravhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Kvåle, G. & Wæraas, A., 2006. Organisasjon og identitet. *Oslo: Det Norske Samlaget*
- Latour, B., 1986. The powers of association. In J. Law (ed.), *Power, action and belief* (pp. 264 – 280). London: Routledge & Kegan Paul.
- Lawrence, P.R. & Lorsch, J.W., 1967. Organization and Environment; Managing Differentiation and Integration. Boston, MA: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University CY.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 80:340-363
- Meyer, J.W. & Scott, W.R. 1983. Centralization and the legitimacy problems of local government. In J.W.Meyer & W.R.Scott (Eds.), *Organizational environments: Ritual and rationality*: 199-215. Beverly Hills, CA: Sage
- Oliver, C. 1991. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16:145-179
- Pache, A. & Santos, F.: When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review* (serial online). July 2010;35(3):455-476. Available from: Business Source Complet, Ipswich, MA. Accessed November 6, 2015
- Pache, A. & Santos, F. Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy Of Management Journal* (serial online). August 2013;56(4): 972-1001. Available from: Business Source Complet, Ipswich, MA. Accessed November 6, 2015
- Pascale, R.T., 1990. Managing on the edge. How Japanese companies use conflict to stay ahead. *New York: Simon & Schuster*
- Pennings, J.M. 1992. Structural contingency theory-a reappraisal. *Research in organizational behavior*, 14:267-309. JAI PRESS INC

- Pervin, L.A., 1984. *Personality*. New York: Wiley
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. 1978. *The external control of organizations*: New York: Harper & Row.
- Pollitt, C. 2014. Towards a new world: some inconvenient truths for Anglosphere public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2015, Vol. 81 (I) 3-17. SAGE
- Powell, W.W., 1988. Institutional effect on organizational structure and performance. In L.G. Zucker (Ed.). *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*: 115-136. Cambridge, MA: Ballinger
- Rasiel, E.M., 2012. McKinseys hemmeligheter. *Lær metodene til verdens beste strategikonsulenter*. (Originaltittel – The McKinsey Way, original fra 1999) – Hegnar Media
- Rogers, E.M., 1962 og 1983. *Diffusion of innovation*. New York: Free Press
- Rogers, E. & Schoemaker, F.F., 1971. *Communication of innovations: A cross-cultural approach*. New York: Free Press.
- Røvik, K.A. 1992. Den «syke» stat – Myter og moter i omstillingsarbeidet. Universitetsforlaget ISBN 82-00-21441-9
- Røvik, K.A. 1998/1. Identitetsutvikling i moderne organisasjoner. <https://www.magma.no/identitetsutvikling-i-moderne-organisasjoner>
- Røvik, K.A. 1998/2. Moderne organisasjoner. *Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Kap. 2 – Verktøy og symboler, to analytiske tilnærminger til studiet av populære organisasjonsoppskrifter (31-44). FAGBOKFORLAGET
- Røvik, K.A. 2007. *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget 3. Opplag ISBN 978-82-15-01116-5
- Røvik, K.A. 2011. From Fashion to Virus: An Alternative Theory of Organizations' Handling of Management Ideas *Organization Studies* 32(5) 631-653 SAGE
- Saint Martin, D. 2005. Management consultancy. In: Ferlie, E, Lynn, L, Jnr and Pollitt, C. (eds). *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 671-694.
- Saxi, H.P., 1990. OU-konsulentene; moderne leninister? Manuskript, Nordland fylkeskommune. (Senere trykket som kronikk i *Kommunal Rapport*).
- Scarborough, H. & Swan, J., 2001. Explaining the diffusion of knowledge management: The role of fashion. *British Journal of Management*, 12 (1), 3-12.
- Scott, W.R. 1987b. *Organizations: Rational, natural, and open systems*. (2nd ed.) Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Skog Hansen, I.L. & Skevik Grødem, A (2012). Samlokaliserte boliger og store bofellesskap. *Perspektiver og erfaringer i kommunene*. Fafo-rapport 2012:48. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Rapporter/Fafo-rapport.pdf>
- Spell, C.S., 2001. Management fashions: Where do they come from, and are they old wine in new bottles? *Journal of Management Inquiry*, 10 (4), 358-373.
- Stancliffe, R.J. & Lakin, K.C., 2005. Costs and Outcomes of Community Services for People with Intellectual Disabilities. *Baltimore: Paul H. Brookes Publishing*.

- Stancliffe, R. J., Lakin, C., Taub, S., Chiri, G. & Byun, S. (2009). Satisfaction and Sense of Well Being Among Medicaid ICF/MR and HCBS Recipients in Six States. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 47(2), 63–83.
- Staw, B.M. & Epstein, L. (2000). What Bandwagons Bring: Effects of Popular Management Techniques on Corporate Performance, Reputation, and CEO pay. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 45, No.3 (Sep., 2000), pp 523-556
- Thompson, J.D. 1967. *Organization in action*. New York: McGraw-Hill
- Tøssebro, J., 1996a. *En bedre hverdag?* Oslo: Kommuneforlaget
- Weber, M., 1982. Makt og byråkrati. Sentrale verker av «byråkratiteoriens far» og den betydeligste samfunnsforsker i nyere tid. Utvalg og innledning ved Egil Fivelsdal. *Gyldendal Norsk Forlag, Oslo. 4. opplag*
- Westney, D.E., 1987. Imitation and innovation: The transfer of western organizational patterns to Meiji Japan. *Cambridge, MA: Harvard University Press*
- Woodward, J. 1965. *Industrial organization: theory and practice*. London: Oxford University Press
- Husbanken (2009). Rom for trygghet og omsorg. Veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem. HB 8.F.7.
- Ringerike kommune - Høringsdokument Årsbudsjett 2008 og Årsbudsjett 2008 og økonomiplan 2008-2011, Formannskapet 12.11.2007)
- Rundskriv HB 1212 (1990). *Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming*, Oslo: Husbanken
- Rundskriv HB 1255 (1993). *Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming*, Oslo: Husbanken
- Rundskriv HB 8.F.7 (2009). *Veileder for utforming av omsorgsboliger og sykehjem*
<https://nedlasting.husbanken.no/Files/8f7.pdf>
- St.meld. nr. 47 (1989-90): Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming <http://www.nfunorge.org/globalassets/dokumenter/st.meld.-47-89-90.pdf>
- NOU 2016:17 – På like linje: Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b0baf226586543ada7c530b4482678b8/nou201620160017000dddpdfs.pdf>
- Første CRPD-rapportering fra sivil samfunn i Norge, 2015. Alternativ rapport til FN-komiteen for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.
http://www.ffe.no/globalassets/altrapptilfn_web.pdf
- Rune Devold Drifts- og ressursanalyse for pleie- og omsorgssektorene 2008 for Alta kommune, av 03.12.2008.
<https://www.alta.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/9001776d1202546805dbdf2/drifts-og-ressursanalyse-for-pleie-og-omsorgssektoren-styringsdat-vrune-devold-as-03-12-2008.pdf>
- Rune Devold Drifts- og ressursanalyse for pleie- og omsorgssektorene 2008 for Bremanger kommune, av 24.04.2008.

Strategisk plan for pleie- og omsorgssektoren i Bremanger kommune m/ Handlingsprogram 2014-2018, Vedteken i kommunestyret 15. Desember 2009, sak 075/09 – med rullering i 2011, 2012, 2013 og 2014. <https://bremanger.kommune.no/handlers/fh.ashx?FillId=12398>

Bremanger kommune, Kuttar kraftig i Omsorgstenesta – Firdaposten
<https://www.firdaposten.no/lokalnytt/kuttar-kraftig-i-omsorgstenesta/s/1-53-4198960>

Rune Devold Drifts- og Ressursanalyse for pleie og omsorgssektoren 2016 for Birkenes kommune, av 09.03.2016, som vedlegg til Birkenes kommune sitt Prosjekt balanse – Delrapport Helse og velferd
<http://www.birkenes.kommune.no/Documents/Politikk/Møteprotokoller%202016/Kommunestyret%202016/Kommunestyret%2027.04.2016/Helse%20og%20omsorg%20-%20Delprosjektrapport%20med%20vedlegg.pdf>

Birkenes kommune – oversikt behandling Økonomiplan 2016-2019 og Årsbudsjett 2016
<http://www.birkenes.kommune.no/Global-Meny/Planer/Budsjett-og-okonomiplan/Okonomiplan-2016-2019-Arsbudsjett-2016/>

Birkenes kommune – Formannskapets vedtak 2.12.15 – Økonomiplan 2016-2016 og Årsbudsjett 2016.
<http://www.birkenes.kommune.no/Documents/Planer%20og%20prosjekter/Okonomiplan%20og%20Årsbudsjett/Sak%20053.%20Økonomiplan%202016-2019%20-%20-%20Årsbudsjett%202016-2019%20formannskapets%20vedtak.%20docx.pdf>

Birkenes kommune – Saksframlegg med utvalgsbehandling og framlegg for Økonomiplan 2016 – 2019 og Årsbudsjett 2016.
<http://www.birkenes.kommune.no/Documents/Planer%20og%20prosjekter/Okonomiplan%20og%20Årsbudsjett/Okonomiplan%202016-2019%20-%20Uvalgbehandling%20og%20vedtak.pdf>

Birkenes kommune – oversikt behandling Økonomiplan 2017-2020 og Årsbudsjett 2017.
<http://www.birkenes.kommune.no/Documents/Budsjett%202017/Budsjett%202017%20Økonomiplan%202017-2020.pdf>

Rune Devold Drifts- og ressursanalyse for pleie- og omsorgssektorene 2016 for Etne kommune, av 04.05.2016.
https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi6oJXN-ofTAhWIVywKHciGBusQFggaMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.etne.kommune.no%2Fgetfile.php%2F3509709.1510.escffwdtds%2FDrifts-%2Bog%2Bressursanalyse%2BEtne%2Bkommune.pdf&usq=AFQjCNHFvUrYB6yEDPIkuHD5y3e9DTW22g&sig2=WM7_2SP0R4jiPU8-iG2tNg&bvm=bv.151325232,d.bGg

Rune Devold Drifts- og ressursanalyse for pleie- og omsorgssektorene 2013 for Fauske kommune, av August 2013.

Rune Devold as – Kort presentasjon 2014

Rune Devold, oversikt resultat, roller antall ansatte etc. Proff Business Finder -
<https://www.proff.no/selskap/rune-devold-as/trondheim/organisasjonskonsulenter/Z0IUOHAO/>

Oversikt over befolkningens mengde i de 9 kommunene med konsulentveiledning fra Rune Devold benyttet i oppgaven – SSB tabell årene 2009 – 2016.
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectout/print.asp?FileformatId=2&Queryfile=20173291350492812675149BeregningFolkem&PLanguage=0&MainTable=BeregningFolkem&potsize=72>

Tabell folkemengde i Harstad 1.1.2015 og 2016 for hele landet:
<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001#tab-tabell>

SSB-rapport 2015/19. Langørgen, A., Løkken, S.A., Aaberge,R. Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013. https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225199?_ts=14ce4c230d0

Ringerike kommune Årsbudsjett for 2010.

<http://www.ringerike.kommune.no/Documents/budsjett%20og%20økonomi/Budsjettdokument%2010%20-%20KS%2017.12.09.pdf>

Ringerike kommune Handlingsplan 2014-2017, med årsbudsjett 2014.

<http://www.ringerike.kommune.no/Documents/budsjett%20og%20økonomi/Budsjett%202014/Vedtatt%20Handlingsprogram%202014-2017%20budsjett%202014.pdf>

NFU sin prinsipper, utdyping av prinsipp nummer 6 – om utviklingshemmedes rett til eget hjem

<http://www.nfunorge.org/Om-NFU/Styringsdokumenter/NFUs-prinsipper/Prinsipp-6/>

Norges Handikapforbunds høringsuttalelse av oktober 2015 til Helse- og Omsorgsdepartementet om nytt sentralt pasient- og brukerregister. <http://www.nhf.no/meny/om-oss/vi-mener/horingsuttalelser-og-politiske-innspill/nytt-kommunalt-pasient--og-brukerregister/2015/10/07/4e9b5b9d-4ada-45b6-b7dc-741d020f0b30>

TTU-undersøkelse, tall fra 2015 – En del av ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner): http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/utvikling/effektiviseringsnettverkene/asss-styringsgruppe-2015/15-8441-asss-ttu-for-sg-486139_1_0.pdf

Pårørendeundersøkelse for bofelleskap for utviklingshemmede Stavanger kommune - 2016.

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/AgendaItems/Details/205001>

Dagens Næringslivs NM-kåring 2015 av norske kommuner.

<http://www.dn.no/nyheter/okonomi/2015/08/03/1001/KommuneNM/kring-av-norges-beste-kommuner>

Ringerikes Blad, 20.mars 2016. Leserinnlegg fra NFU – Ringerike og Hole lokallag og Buskerud lokallag. <https://www.ringblad.no/meninger/nfu/ringerike-kommune/nfu-kommunen-er-pa-god-vei-til-a-etablere-en-ny-institusjon-for-mennesker-med-utviklingshemming/o/5-45-206383>

Rapport Ringerike kommune 2016, Brukertilfredshet blant personer med funksjonshemming som benytter seg av praktisk bistand og hjemmesykepleie i Ringerike kommune 2016

Rapport Ringerike Kommune 2016, Brukertilfredshet blant pårørende/verger til brukere av hjemmesykepleie og praktisk bistand i tjenester for funksjonshemmede i Ringerike

Stavanger kommunes Plan for helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming 2015-2018

<http://www.stavanger.kommune.no/Documents/Oppvekst%20og%20levkår/Levekår/Utviklingshemming/Rapport%20-%20Et%20aktivt%20og%20meningsfullt%20liv-3.pdf>

Helsetilsynets tilsyn med Kristiansand kommune i 2016, når det gjelder Helse- og omsorgstjenester til utviklingshemmede

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Vest-Agder/2016/Kristiansand-kommune-helse-og-omsorgstjenester-til-mennesker-med-utviklingshemming-2016/>

Helsetilsynets tilsyn med Ringerike kommune i 2016, når det gjelder Helse- og omsorgstjenester til utviklingshemmede.

<https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Buskerud/2016/Ringerike-kommune-helse-og-omsorgstjenester-til-mennesker-med-utviklingshemming-2016/>

Konsulentguiden, oversikt omsetning på rådgivende konsulenttjenester i Norge i 2015.

<http://www.konsulentguiden.no/index.cfm?tmpl=statistikk&sortorder=this.omsetning%20desc&vprod1=01&valgtaar=2015>

<https://www.proff.no/selskap/konsulentguiden-ans/oslo/aviser-fagblader-og-tidsskrifter/Z0I487IY/>

Konsulentguiden 2017, Management Consulting, Undersøkelse av markedet for kjøp av konsulenttjenester innenfor Management Consulting. Tall fra mars/april 2017

Bedriftsdatabasen, Oversikt over Rune Devold.

http://www.bdb.no/bedriftsinfo/Rune_Devold_AS/Roller

8 VEDLEGG

INTERVJUGUIDE – FOKUS Tjenesteprofil og bosituasjon utviklingshemmede

Rammeverk i forkant av konsulent-prosessen

- Hva var situasjonen i forhold til tjenesteprofil og bosituasjon for utviklingshemmede i kommunen i forkant av konsulentenes gjennomgang?
- I hvilken grad var det i forkant av konsulentgjennomgangen, enighet innad i kommunen mellom fag, politikk og bruker om foreliggende strategi(er) og rammer på området?
- I hvilken grad ga kommunen i forkant av prosessen, konsulentene generelle politiske, faglige og/eller kvalitetsmessige føringer i viktige verdispørsmål knyttet til utviklingshemmede?

Prosessen – kontakten med konsulentene

- I hvilken grad, og evt. på hvilken måte, var konsulenten(e) i prosessen opptatt av tjenesteprofilen og bosituasjonen for utviklingshemmede?
- I hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte var konsulentene i kontakt med informanter fra både administrasjon, politisk miljø og brukere for å få oversikt over tjenesteprofil og bosted/bolig for utviklingshemmede i kommunen?
- Hva kunne konsulentene si om erfaringer fra andre kommuner når det gjaldt tjenesteprofil og samlokalisering av boliger for utviklingshemmede i forhold til økonomi, fagmiljø og brukertilfredshet?
- Hva kunne konsulentene si om undersøkelser og forskning knyttet til tjenesteprofil og samlokalisering av boliger for utviklingshemmede i forhold til økonomi, fagmiljø og brukertilfredshet?

Kommunens håndtering i etterkant av prosessen

- I hvilken grad og i tilfelle om hva, opplevde du at man i kommunen fikk ny innsikt og gode råd om tjenesteprofil og evt. strukturendring/ samlokalisering av boliger for utviklingshemmede i kommunen?
- I hvilken grad og hvordan opplevde du at konsulentenes råd bidro/bidrar til endringer i kommunal strategi når det gjaldt tjenesteprofil/bosetting av utviklingshemmede i kommunen?
- Hvordan har konsulenten(e)s rapport og rådgivning bidratt til positive resultater for kommunen på områder som har vært viktige?