

Styresak om LVSH`s framtidige strategi

Forfatter: Stein Wilthil Øhrn<stein.ohrn@sondre-land.kommune.no>

Her følger en sak utarbeidet av generalsekretæren om LVSH`s framtid som organisasjon. Saken ble diskutert på styremøtet i februar og vil være utgangspunkt for den videre diskusjonen på landskonferansen i Brønnøysund

SAK 26 – 06/07

Notat om strategisk plan for LVSH.

Strategisk posisjon , strategiske utfordringer og utviklingsprosesser i:

Landssammenslutningen av vertskommuner for sentralinstitusjoner det tidligere HVPU – LVSH.

1. Bakgrunn for notatet:

Ansvarsreformen for mennesker med utviklingshemming er en "gammel" reform. Etter at reformen ble vedtatt i Stortinget i 1988 har det blitt vedtatt mange nye reformer som har hatt høyere prioritet, og kampen om oppmerksomhet har blitt stadig større. Det oppleves derfor som viktig å søke å sette nytt lys på denne reformen og om mulig øke bevisstheten rundt reformens intensjoner blant organisasjonens interessenter.

Generalsekretæren i LVSH er i dag i tillegg student ved MPA – studiet – ”**Master of public administration.**” Under dette studiet har det blitt iverksatt en prosess i meg om viktigheten av strategisk tenkning som jeg igjen har diskutert med min arbeidsgiver – styret i LVSH.

Proessen som er iverksatt er et arbeid som forhåpentlig vil ende opp med utarbeidelse av et plandokument om organisasjonens legitimitet og framtidshåpninger. Slik jeg ser det er dette første skritt på veien mot å utarbeide en strategisk plan for organisasjonen – en plan som vil måtte influere på hele organisasjonens drift og organisering.

Slik sett blir hovedformålet med dette notatet å starte en prosess i egen organisasjon som skal ende opp med en strategisk plan med klare prioriteringer av mål og metoder.

Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i LVSH forsøke og beskrive og beskrive og drøfte organisasjonens strategiske posisjon og utlede strategiske utfordringer.

Videre vil jeg beskrive hvilke strategiutviklingsprosesser vi går igjennom i egen organisasjon og konkludere med hva jeg mener blir avgjørende for våre strategiske valg.

Organisasjonen besto først av tretten kommuner som var vertskap for de største sentralinstitusjonene i landet. Senere har ytterligere sytten kommuner blitt medlemmer slik at organisasjonen på det meste omfattet tretti tidligere vertskommuner.

I dag har tre kommuner meddelt at de ikke lenger ser betydning av medlemskapet, og meldt seg ut. Organisasjonen teller i dag 27 kommuner.

LVSH deltar på høringer i ulike komiteer på Stortinget, har tett dialog med ulike departement og har vært – og er - oppnevnt og representert i ulike sentrale arbeids-, styrings-, og prosjektgrupper som har arbeidet med ulike sider og områder av reformen for mennesker med utviklingshemming.

Det hører med til sammenhengen at organisasjonen i sin tid startet som en forholdsvis løs tilknytning mellom kommuner – et interkommunalt samarbeid. Man var klare på at dette var et samarbeid som skulle ha som formål å tilrettelegge for en vellykket gjennomføring av reformen. De første årene hadde organisasjonen en form som kunne minne om et AD-Hoc samarbeid – hvor det eneste som var felles for kommunene var at de hadde vært vertskap for en institusjon i HVPU.

Først i 1990 ble det ansatt en administrativ medarbeider med et tidsperspektiv på ansettelsesforholdet på ett – tre år.

Denne litt løse tilknytningsformen har preget organisasjonens organisering helt fram til begynnelsen 2000-årene. Organisasjonen drev sin virksomhet kun tuftet på en formålsparagraf og hadde ingen skrevne målsettinger utenom dette. Man drev også helt uten vedtekter fram til

dette tidspunkt.

Det at kommunene har sett behovet for en slik organisering over et mye lenger tidsrom enn først antatt har aktualisert en annen form for organisert drift.

LVSH hadde stor grad av suksess i forhold til de krav som ble fremmet overfor staten. Det første tilbakeslaget kom i 2004 da stortinget vedtok endringer i overføringssystemene til landets vertskommuner. Dette har ytterligere aktualisert behovet for ny strategisk tenkning fra organisasjonens side.

1.1. LVSH's organisasjon, omgivelser og interesser:

LVSH er en interesseorganisasjon med følgende struktur.

Årsmøtet som det øverste organ

Styret som det utøvende organ mellom årsmøtene

Generalsekretær som administrativ leder

33 medlemskommuner og deres kommunestyre

ulike arbeidsgrupper

Styret velges av årsmøtet hvert år (de ulike representantene velges for to år av gangen slik at halvparten er på valg hvert år).

Styret har følgende sammensetning:

- Leder – ordfører i en medlemskommune
- Nestleder – ordfører i en medlemskommune
- Styremedlem - ordfører i en medlemskommune
- Styremedlem - rådmann i en medlemskommune
- Styremedlem – rådmann i en medlemskommune
- Varamedlem - ordfører i en medlemskommune
- Varamedlem - rådmann i en medlemskommune

- En fast ansatt generalsekretær er administrativ leder og fungerer som saksbehandler for styret og fører protokoll. Generalsekretæren rapporterer direkte til styrets leder og disse utgjør også styrets arbeidsutvalg

LVSH's viktigste interessenter/omgivelser er:

- Medlemskommunenes ansatte

- Medlemskommunenes brukere

- Medlemskommunenes innbyggere

- HOD – Helse- og omsorgsdepartementet

- KRD – Kommunal- og regionaldepartementet

- De politiske partier på Stortinget

- KS

- De kommuner som ikke er medlemmer i LVSH

- Ulike samarbeidsorganisasjoner

1.2. Viktige elementer for valg av målsettinger og strategier:

Ansvarsreformen, økonomiske overføringer og vertskommunetilskudd

Hovedmålene for reformen var at alle personer med utviklingshemming skulle motta velferdstjenester der resten av befolkningen mottar disse. Normaliseringsideologien var den framtrepende retningen i dette arbeidet. Hver kommune ble i perioden 1988 – 1990, pålagt å utarbeide individuelle tiltaksplaner for alle personer med utviklingshemming i Kongeriket – hva enten de hadde bodd på en HVPU – institusjon, eller alltid hadde bodd i kommunen. Disse tiltaksplanene skulle så summeres til å bli en kommunal virksomhetsplan som skulle ha i seg samtlige kommunale utgifter for å gi denne innbyggergruppen et så normalt liv som mulig.

Det spesielle med ansvarsreformen var at det fulgte penger med hver enkelt person som flyttet fra HVPU og tilbake til opprinnelig hjemstedskommune.

Voksne HVPU - beboere skulle over på full uførepensjon fra 1. januar 1991. St.prp.nr 1 (1990-91) viser videre til at rammetilskudd til kommunenes helse- og sosialtjeneste skulle fordeles slik at alle kommuner fikk overført kr. 435.000 og kr. 130.000 pr person som hadde henholdsvis døgntilbud eller dagtilbud pr 31. desember 1987. I tillegg ville 128 millioner kr. Av rammetilskuddet overføres til kommuner som mottok fylkeskommunale midler til samarbeids- eller avlastningstiltak i 1987 og til kommuner som fikk ansvar for å videreføre forpleiningskontrakter i 1991. Stortinget mente derfor under behandlingen av st.prp. nr. 1 (1990-91) at det var nødvendig å vurdere tildelingen til vertskommunene for store og mellomstore institusjoner spesielt, i den betydning at det kunne bli aktuelt å avvike fra den normale satstildeling, som er basert på gjennomsnittsbetraktninger. Proposisjonen gikk også inn for en ekstra kompensasjon til små kommuner og vertskommuner som totalt sett kommer dårligere ut på grunn av svært ressurskrevende personer og til kommuner som i en overgangsperiode ville få svært høye institusjonsutgifter.

1.3. Etablering av et særskilt vertskommunetilskudd:

I ansvarsreformens første år, i 1991, ble samtlige penger overført til kommunene som øremerkede midler utenfor inntektssystemet. Dette skyldes antagelig at staten ønsket å tilskynde prosessen med å etablere nye tiltak og tjenester for personer med utviklingshemming i kommunene. I 1992 besluttet man så å legge midlene fra det nedlagte HVPU, noe i overkant av tre milliarder kroner, inn i inntektssystemet som en del av kostnadsnøkkelen i innbyggertilskuddet.

Slik inntektssystemet er bygd opp så ble pengene som ble tilført innbyggertilskuddet gjenstand for en omfordeling gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. Siden personer med utviklingshemming ikke den gang var noe kriterium i innbyggertilskuddet, lå det ingen garantier for at pengene faktisk kom til de kommuner som mottok mange personer fra det tidligere HVPU, eller av andre grunner hadde en overtallighet av utviklingshemmede innbyggere i forhold til folketallet. Verken overtallighet eller undertallighet ble reflektert gjennom inntektssystemets kriterier. Konsekvensen ville fort kunne bli at de kommuner som hadde en overtallighet, gjennom overgangsordningen, ville miste rundt 435.000 kr per utviklingshemmede over en periode på fem år.

Kommuner som hadde vært vertskap for institusjonene problematiserte dette for Staten, og møtte forståelse for problematikken. I 1992 ble disse kommunene kompensert gjennom skjønnsmidler fra fylkesmannen.

Det ble i dette tidsrommet gjennomført flere møter mellom LVSH og det daværende Sosialdepartementet hvor egne overføringsystemer til tidligere vertskommuner ble diskutert. LVSH la fram et forslag på hvilke kommuner som burde bli tatt med i ordningen (i alt 70 kommuner)

I 1993 ble det så besluttet at de kommuner som hadde

overtatt ansvaret for til dels svært mange personer fra det tidligere HVU skulle få et eget vertskommunetilskudd utenfor inntektssystemet for å hindre utilsiktede virkninger av inntektssystemet. Det er i dag ikke mulig å finne hvilke eksakte kriterier som ble lagt til grunn for utvelgelsen av hvilke kommuner som skulle innlemmes i denne ordningen. Faktum er at 33 av de ca 150 tidligere institusjonskommunene ble innlemmet i ordningen med et særskilt vertskommunetilskudd utenfor inntektssystemet.

Kriteriene som ble anvendt for å bestemme hvilke kommuner som skulle nyte godt av den nye overføringsordningen var:

- Om det hadde vært en HVPU-institusjon i kommunen
- Om kommunen hadde overtatt ansvaret for mange/stor andel mennesker med utviklingshemming som opprinnelig hadde en annen hjemkommune.
- Om det blant disse er personer med store utgiftsbehov (som ikke reflekteres av inntektssystemet).
- Fordelingsvirkningene av overgangsordningen i inntektssystemet.
- Andelen mennesker med psykisk utviklingshemming av samlet folketall i kommunen.
- Strukturelle kjennetegn ved kommunen (Skårberg 2005, s 52)

Organisasjonen vedtok ved stiftelsen i 1986 en formålsparagraf som fremdeles er overordnet for arbeidet:

LVSH har som formål å:

- ivareta og fremme vertskommunenes interesser overfor sentrale myndigheter. Gjennom dette skal LVSH sikre gode rammevilkår for de personer med utviklingshemming kommunene har overtatt ansvaret for fra andre kommuner.
- Bistå medlemmene med omstillings- og utviklingsarbeid gjennom rådgivningsvirksomhet, informasjonsarbeid, erfaringsutveksling og utredningsarbeid

Det første kulepunktet er i dag organisasjonens målsetting. Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i, og drøfte hvordan LVSH skal oppnå å sikre vertskommunene de rammevilkår som anses nødvendig og hvordan organisasjonen skal opptre i forhold til sine omgivelser for å nå dette målet.

2. Teoretisk utgangspunkt:

Kjell Arne Røvik (1997:31-37) skiller i boka "Moderne organisasjoner" mellom verktøy og symbolperspektivet som analytiske tilnærminger til studier av populære organisasjonsoppskrifter. De felles underliggende og sammenknyttede ideer er blant annet at organisasjoner er redskaper for effektiv frambringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester. Organisasjonens legitimitet – og ikke minst deres muligheter for å overleve – er derfor uløselig knyttet til hvorvidt de evner å være effektive.

Dette vil være et sentralt punkt i min vurdering knyttet til organisasjonens strategiske valg senere i notatet.

Strategiarbeid vil alltid dreie seg om relasjoner mellom foretaket/organisasjonen og dens omgivelser og interesser.

I boka Endringsledelse i det offentlige av Busch, Johnsen og Vanebo (2003: s 52) sies det at: "Det dreier seg om hvordan et foretak med utgangspunkt i en foretningsidé eller et bevisstgjort eksistensgrunnlag (misjon) og en særpreget kompetanse skal nå sine langsiktige mål gjennom utvikling av de kontraktmessige relasjoner til foretakets nåværende og nye koalisjonspartnere."

Jeg vil senere ha som utgangspunkt at vår organisasjon vil ha behov for gjennomgående endringer i vårt strategiske planarbeid. Dette vil måtte involvere hele organisasjonen, ikke bare styret i organisasjonen. En forutsetning for å lykkes med dette er at det settes av ressurser og at det finnes motivasjon i organisasjonen til et slikt endringsarbeid.

Meningsskaping i ledelse innebærer utvikling av felles forståelsesrammer for mål og midler, og sammenhengen mellom mål og midler. Dette kan kun skje gjennom intensiv ledelseskommunikasjon mellom alle nivåer i organisasjonen. Utfordringen ligger i å utvikle ledelse på alle nivåer og få ledelse på ledelsesprosessen.

Ut fra dette er ledelse definert som (Johnsen (1975):

Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker.(ibid:73)

I samme bok sier Busch, Johnsen og Vanebo(s 173) om endringsledelse:

”Endringsledelse med vekt på politisk ledelse er å arbeide aktivt med etablering av maktbase blant nøkkelinteressenter, fremming og anvendelse av organisatorisk dynamikk og skape forpliktelse blant nøkkelinteressenter for å kunne gjennomføre organisasjonsendringer.”

3. Organisasjonens eksistensgrunnlag:

Hva er organisasjonens hovedutfordringer?

Landssammenslutningen har to hovedutfordringer for å opprettholde sin legitimitet som organisasjon.

For det første har medlemskommunene forventninger til at vi oppnår resultater i form av gode og tilstrekkelige rammevilkår for å utføre denne spesielle oppgaven.

For det andre er staten både avtalepartner og beslutter i forhold til hvilke økonomiske rammer og overføringsmekanismer som blir vedtatt.

For det tredje har staten forventninger til at organisasjonen skal bidra til at kommunene gjennomfører sine oppgaver etter de intensjonene som ble lagt i Stortinget da reformen ble vedtatt i 1991.

LVSH's "motpart" og viktigste interessent i økonomiske spørsmål er staten – representert ved Regjeringen og Stortinget.

Det er disse som til syvende og sist vedtar rammene for vertskommunenes drift.

Det er ikke alltid like forutsigbart å ha staten som premissleverandør og avtalepartner. Dette synliggjøres tydeligst ved endringer i stortingsflertallet etter valg. Da viser det seg gang etter gang at et vedtak som er fattet av ett storting, ikke har gyldighet lenger enn til det er fattet et nytt av et nytt storting.

Dette er et moment som skaper frustrasjon hos den andre avtalepartner – i denne situasjonen LVSH, og som bør få betydning for organisasjonens strategiske valg .

4. Kort om vertskommunetilskuddets historie som utgangspunkt for organisasjonens valg av strategi og organisasjonsutvikling:

I 1992 vedtok Stortinget å opprette et eget vertskommunetilskudd for 33 norske kommuner utenfor inntektssystemet. (st.prp.nr.1: 1991 - 1992)

Det ble vedtatt en egen nedtrappingsordning av denne ordningen. Nedtrappingen skulle skje hvert fjerde år med utgangspunkt i frafall av vertskommunebeboere. Nedtrappingen skulle foregå gjennom overgangsordningen i inntektssystemet for å gi kommunene tid til omstilling av virksomheten.

Denne ordningen ble endret første gang i 2002. Da ble det vedtatt at nedtrappingen av tilskuddet skulle skje hvert år, men de kommuner med lavest overføringer skulle bare trappes ned med 50% av vertskommunetilskuddet pr beboer. Endringen skulle tre i kraft fra 2005.

(St.prp.nr 1: 2001- 2002)

I mellomtiden ble det en endring av stortingsflertallet. Konsekvensen av dette ble at ordningen nok en gang ble endret – før den første endringen var iverksatt – og i en retning som møtte stor motstand fra vertskommunene. Endringen medførte at halvparten av tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet fra 2005. Nedtrappingsmodellen skulle kun omfatte de pengene som fremdeles ble beholdt som vertskommunetilskudd. Realiteten er at vertskommunene har fått en mye raskere nedtrapping av de økonomiske overføringene. (st.prp.nr.1 2004- 2005)

Det vil etter min oppfatning være av avgjørende betydning for organisasjonens videre eksistensberettigelse at vi klarer å få gjennomslag for vårt krav om tilbakeføring av den halvpart av vertskommunetilskuddet som ble lagt inn i inntektssystemet i 2005, eller andre tilsvarende gode ordninger.

5. Viktige spørsmål å besvare:

Hvilke strategiske valg må organisasjonen gjøre for å få dette til?

Hvilke kapabiliteter har organisasjonen å spille på for å nærme seg måloppnåelse.

Hva vil dette ha å si for organisasjonens valg av organisasjonsmodell og arbeidsmåter?

Hvilken strategiske posisjon må organisasjonen arbeide for å befinne seg i for å oppnå dette målet?

Lvsh's store forretningsidé er å sikre vertskommunene gode rammevilkår for å sette dem i stand til å utføre de oppgave de har påtatt seg. Dette er kanskje enda viktigere i dag enn da vertskommunetilskuddet ble etablert i 1993 ved at beboerne blir stadig eldre og at omsorgstyngden ser ut til å øke.

Det oppleves derfor som et paradoks at staten ønsker en raskere nedtrapping av midlene i en tid hvor dødsfallene blant beboergruppen er eskalerende og behovet for tid og ressurser til omstilling er økende.

Det kan virke som om interessen for rammevilkår til mennesker med utviklingshemming ikke er like "populært" i dag som det var da reformen var et prioritert område. I dag oppleves at kravene til oppfølging av denne reformen drukner i forhold til den oppmerksomhet som blir nye reformer til del. Dette aktualiserer større aktivitet og enda tydeligere budskap fra organisasjonen rettet mot staten.

På den annen side kan det også virke som om aktiviteten og entusiasmen innad i LVSH og i vertskommunene ikke er like høy som tidligere. Det er også tegn som tyder på at bevisstheten

rundt spørsmålene om hva som skal til av ressurser og kompetanse for å gi beboerne det gode liv, ikke lenger er like langt framme i bevisstheten som tidligere.

I denne sammenhengen blir det viktig at organisasjonen prioriterer arbeidet med å skape en konsensus på et høyere nivå i vertskommunene – at vi utvikler felles forståelse og felles språk gjennom en felles målformulering. Det vil være vesentlige at denne prosessen styres av ledelsen i organisasjonen.

Hvis vi lykkes i å revitalisere organisasjonen vil neste trinn i prosessen være å etablere en strategi for hvordan vi skal evne å nå våre langsiktige mål gjennom å utvikle nye kontraktmessige relasjoner til våre viktigste koalisjonspartnere – Stortinget og Departementene (regjeringen) og derigjennom styrke vår strategiske posisjon i forhold til beslutningstagerne.

Det er enighet i organisasjonen om de sentrale målsettingene:

- Å skaffe til veie rammevilkår som er i samsvar med de avtaler organisasjonen inngikk med staten ved opprettelsen av eget vertskommunetilskudd. Å være en pådriver for å gjennomføre reformen for mennesker med utviklingshemming etter de intensjoner som ble vedtatt i Stortinget.

Det er videre enighet om at Staten har sviktet som avtalepartner og gått bort i fra de løfter som er gitt under forhandlinger og avtaleinngåelser.

Det kan synes som om organisasjonen har vært drevet for toppunkt de siste årene – at for mye av aktiviteten har dreid seg om styret og beslutninger tatt der, og i for liten grad vært fokusert på at aktiviteten i medlemskommunene bør være på et høyere nivå.

Styret i LVSH bør derfor gjennomføre drøftinger om aktiviteten i organisasjonen bør vitaliseres,- om medlemskommunene bør ta mer aktiv del i det interessepolitiske arbeidet.

Det viktigste arbeidet framover:

Det synes som at organisasjonen er i et stort behov av å utarbeide en strategisk handlingsplan med den hensikt å få til større grad av måloppnåelse – og i større grad aktivisere medlemskommunene i forhold til å arbeide for de vedtatte mål.

Hovedsaken for meg er at LVSH må øke sin effektivitet i arbeidet – både i forhold til medlemsmassen og i forhold til bevilgende myndigheter.

Jeg mener fortsatt at organisasjonen skal arbeide med de samme spørsmål og forhold som i dag, men at arbeidet kanskje bør utføres på en annen måte.

Jeg vil i det følgende oppsummere hvordan arbeidet fram mot etablering av en strategisk plan bør forberedes og organiseres.

1. Det bør arbeides for å styrke bevisstheten om behovet for strategisk ledelse, og evne til å utøve strategisk ledelse i fellesskap.

2. Det synes avgjørende viktig å delegere oppgaver fra styret til medlemskommuner i større grad enn hva som er tilfelle i dag.

3. Det synes viktig at vi i større grad enn i dag evner å utnytte de ressurser som finnes i medlemskommunene. Jeg tenker her både på politiske, administrative og faglige ressurser.

4. Vi bør i større grad enn i dag inspirere kommunene til erfaringsutveksling i forhold til hvordan man takler ulike utfordringer. I denne sammenheng må det legges vekt på informasjonsarbeid fra styret til medlemmene.

5. Det bør arbeides målrettet for å styrke samspillet mellom organisasjonen og nøkkelinteressentene.

6. Man må være villige til å sette kritiske søkelys på virksomheten og på hvilken måte vi utfører

arbeidet vårt. I forhold til dette bør det utarbeides sentrale mål som det oppnås enighet om.

7. Det bør arbeides med å legge fram forslag til strategisk plan for årsmøtet med den hensikt å oppnå enighet i organisasjonens øverste organ.

Innstilling til vedtak:

Styret slutter seg til generalsekretærens forslag om tiltak til å utarbeide en strategisk plan for LVSH.