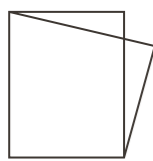


# Omkostningsbevidsthed i socialt arbejde:

## fra spændingsfelt til professionalisme



Per Nikolaj Bukh, professor, ph.d., Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet; Karina Skovvang Christensen, lektor, ph.d., Institut for Økonomi, Aarhus Universitet & Anne Kirstine Svanholt, ph.d.-studerende, Institut for Økonomi og Ledelse, Aalborg Universitet

Denne artikel undersøger, hvordan ledere i en kommunal socialforvaltning anvender og fortolker omkostningsinformation. Specifikt fokuseres der på, hvordan ændringer i det sociale arbejde initieres, når nye metoder til omkostningsstyring – og som konsekvens heraf en mere omkostningsbevidst adfærd – introduceres. Tidligere forskning har vist blandede resultater, hvad angår fagprofessionelles accept af økonomisk styring. Baseret på et casestudie, hvor topledelse, mellemledere og stabsmedarbejdere interviewes, vises det, hvordan omkostningsinformation kan knytte omkostningsbevidsthed sammen med social arbejdspraksis. Studiet viser, hvordan omkostningsbevidsthed kan integreres i socialt arbejde, så omkostninger reduceres, og kvalitet styrkes.

Desuden vises det, hvordan ledere opfatter omkostningsinformation som en professionalisering af det sociale arbejde, samt at lederes meningsskabelse og meningsgivelse er vigtige for at mindske modstand mod forandringer, når ny omkostningsinformation introduceres.

### Indledning

Der opleves ofte styringsudfordringer på socialområdet, og budgetoverskridelser er både hyppige og markante. I forlængelse af opbremsningen i den kommunale udgiftsvækst fra 2010 er økonomistyring og omkostningsbevidsthed derfor kommet i fokus. Fagprofessionelle kan dog reagere med modstand, når omfanget af økonomisk styring forøges, og når nye økonomistyringsteknikker

Omkostningsbevidsthed kan integreres i socialt arbejde, så omkostninger reduceres, og kvalitet styrkes.



introduceres, da det opfattes som en reduktion af deres faglige autonomi (Purcell & Chow 2011). Der er imidlertid også mange studier, der viser, hvordan professionelt arbejde kan forenes med økonomisk styring (Kurunmäki et al. 2003; Kastberg & Lagström 2019; Croft et al. 2015), ligesom Kurunmäki (1999, p. 121) fremhæver, at ændringer i økonomistyring både kan skabe omkostningsbevidsthed og ændre fagprofessionelles beslutningsprocesser.

I denne artikel analyserer vi resultaterne fra et studie af, hvordan omkostningsinformation påvirker, hvordan ledere og fagprofessionelle skaber mening ud af ændringer i socialt arbejde, samt hvordan omkostningsinformation påvirker sammenkædningen af nye og bestående

praksisser. Analysen er baseret på et sensemaking-perspektiv (Weick 1995), hvor der lægges vægt på, hvordan sociale praksisser internaliseres og reproduceres.

I forhold til andre typer tal tilføjer økonomistyring en opfattet præcision, stringens og objektivitet. Derfor har omkostningsinformation i et sensemaking-perspektiv potentielt en væsentlig rolle, da den kan reducere flertydighed og skabe struktur, og som Swieringa & Weick (1987) har vist, kan omkostningsinformation påvirke både motivation og aktørers handlingsvillighed. Sensemaking-litteraturen adresserer ikke de specifikke professionskarakteristika, idet disse opfattes som mentale modeller, som fagprofessionelle opbygger ved

deres arbejde, uddannelse og livserfaringer (Avby 2015). Hvis sådanne mentale modeller konfronteres med konfliktende informationer, eller hvis forventede sammenhænge destabiliseres, kan det føre til nye meningsskabelser.

Den empiriske del af artiklen er baseret på et kvalitativt studie i en kommune, benævnt Alfa, hvor nye økonomistyringsteknikker introduceres for at skabe større omkostningsbevidsthed. Vi adresserer følgende forskningsspørgsmål: Hvordan anvender mellemledere sensegiving og sensemaking til at skabe rammer for fagprofessionelles forståelse af omkostningsbevidsthed?

I årene efter vi foretog studiet i Alfa, er økonomistyringsprincipperne tilsvarende dem, Alfa udviklede, blevet mere udbredte på de specialiserede socialområder, ligesom sagsbehandlere i langt højere grad "har udviklet kompetencer og praksisformer, der gør det muligt at forbinde økonomiske og faglige hensyn" (Schrøder 2019, p. 14). Udviklingen af en mere velegnet styring på de specialiserede områder er dog et tilbagevendende tema, og efter flere år med markante besparelser på området og stigende behov er både budgetterne og den økonomiske styringspraksis pressede i de fleste kommuner.

#### Økonomisk styring på socialområdet

Der bliver ofte sat fokus på, hvordan New Public Management har introduceret styringsprincipper fra private virksomheder til den offentlige sektor og dermed påvirket reformer og ændringer. Power & Laughlin (1992) har anvendt begrebet "accountingization" til at beskrive, hvordan regnskabsinformation skaber et økonomisk sprog, der koloniserer fagprofessionelle kulturer og truer den faglige praksis. Det er også tilfældet på socialområdet, hvor relationsarbejde siden 1970'erne har haft en afgørende betydning (Parton 2008). Med en øget anvendelse af beregningsteknikker, udredninger og standardiseringer (Miller & Rose 1990, p. 8) kan den faglige praksis dog blive udfordret, og nogle (f.eks. Rogowski 2010) anfører, at omkostningsinformation grundlæggende ikke kan rumme den uformelle og relationsbaserede praksis på socialområdet.

Fagprofessioner, som f.eks. jurister og læger, har traditionelt været accepteret som kollegiale, selvregulerende ekspertområder, hvor professionel autonomi

legitimeres af ekspertise, som kun fagprofessionelle kan regulere (Abbott 1988). Den jobbaserede professionalisme, som udøves af fagprofessionerne, har under indflydelse af New Public Management været under forandring, fordi fagprofessionelle i stigende grad indgår i store organisationer (Evetts 2009, 2011). Schott et al. (2016) fremhæver således, at opfattelsen af professionalisme nu i højere grad er indlejret i en bredere organisatorisk og samfundsmæssig sammenhæng, Evetts (2009) taler om organisatorisk professionalisme, og Freidson (2001) argumenterer for, at professionsforståelse skal genfortolkes, således at den jobbaserede professionalisme får større vægt.

Herudover har Noordegraaf (2007, p. 765) påpeget, at professionalisme "is perceived to be about applying general, scientific knowledge to specific cases in rigorous and therefore routinized or institutionalized ways". I relation til socialt arbejde fremhæver Llewellyn (1998) usikkerheden som følge af manglende viden om, hvad der virker. Derfor er det vanskeligt at institutionalisere styring, og som Wällstedt (2017) fremhæver, svækker det professionaliseringen af det sociale arbejde, at der ikke er en tilstrækkelig sikker og abstrakt faglig viden. I den for socialområdet har flere forfattere (Kurunmäki et al. 2003; Llewellyn 1998) vist, at økonomisk styring godt kan forenes med den socialfaglige praksis, men der er også litteratur, der anlægger et mindre optimistisk syn og fremhæver, hvordan økonomisk styring udfordrer værdier og faglige identiteter (Chow et al. 2019; Miller & Rose 1990). Ligeledes er der også eksempler på, hvordan fagprofessionelle reagerer med modstand mod introduktionen af økonomistyring

(Abernethy & Stoelwinder 1995; Purcell & Chow 2012).

Hvad angår professionernes fremtid, udtrykte Abbott (1988) bekymring for, om det forøgede fokus på økonomistyring ville føre til afprofessionalisering, og det har været fremhævet, at fagligheden kan blive fortrængt af økonomiske hensyn og øget administration (f.eks. Adcroft & Willis 2005). Wällstedt (2017, p. 24) påpeger, at det imidlertid også er muligt, at øget brug af økonomistyring både kan bevare og styrke fagligheden samt føre til udviklingen af nye former for professionalisme ved at reprofessionalisere processer og styrke den faglige kommunikation og refleksion.

#### Sensemaking-perspektivet

I artiklen anvendes et sensemaking-perspektiv (Weick 1995), der især fokuserer på, hvordan aktørerne aktivt skaber mening ved deres handlinger – og dermed konstruerer forståelsen for deres omgivelser – fremfor blot passivt at reagere på dem. En omfattende litteratur har udviklet begrebsapparatet til ikke blot at være en teori men også en analysemetode. Vi følger i denne artikel litteraturen, der viser, hvordan aktører skaber mening (Maitlis 2005; Weick et al. 2005; Avby 2015), og hvordan ledere ved såkaldte sensegiving-processer (Gioia & Chittipeddi 1991) forsøger at påvirke meningsskabelse hos medarbejdere i retning af en ønsket opfattelse af virkeligheden.

Vi fokuserer desuden på, hvordan sensebreaking, dvs. fjernelse eller destruktion af mening, og brugen af metaforer knytter nye praksisser til velkendte praksisser (Cornelissen et al. 2008). Derved giver sensemaking-

## I forhold til andre typer tal tilføjer økonomistyring en opfattet præcision, stringens og objektivitet.



perspektivet forklaringskraft til analysen ved at fokusere på, hvordan aktørerne adresserer flertydighed og usikkerhed i forandringsprocesser, når der tilstræbes en forståelse af, hvad der foregår, og at genskabe orden.

I analysen ser vi på sensemaking-processerne som tre rekursive faser. I den første fase samler aktørerne ledetråde (clues) fra omgivelserne, hvorved specifikke ting kan observeres (noticing) og gives opmærksomhed, så de kan analyseres nærmere (bracketing). Derved opstår en flertydighed i de bestående forståelser, der derfor brydes op, og en ny initial mening etableres. I den efterfølgende fortolkningsproces udtrækkes yderligere ledetråde, og der etableres en mere fuldstændig og narrativt organiseret meningsskabelse. Endelig skabes der i den tredje fase mening i handlingerne (enactment), idet der handles i overensstemmelse med forståelsen af omgivelserne.

Professionalisme kan i et sensemaking-perspektiv opfattes som en mental model i form af en forståelsesramme, der etableres gennem arbejdssituationer, uddannelse og livserfaringer. Sådanne mentale modeller guider fagprofessionelle i deres opfattelse af situationer og i den daglige professionspraksis (Weick 1993). De mentale modeller kan blive forstyrrede, hvis forventninger ikke opfyldes, identiteter trues eller mål ikke opnås. I sådanne situationer kan nye meningsskabende processer blive initieret, men forstyrrelserne kan også blive opfattet som en invasion af den personlige autonomi (Kurunmäki et al. 2003).

Litteraturen (Weick & Sutcliffe 2003) viser, at organisatoriske og styringsmæssige ændringer ikke nødvendigvis indebærer ændringer i meningsskabelser, hvis gruppenormer og kultur forhindrer det, ligesom medarbejdere aktivt kan modstå ændringer med udgangspunkt i deres egne fortolkninger (Sonenshein 2010). Ledelsens initiering og engage-

ment i sensegiving-processer er derfor afgørende, hvis der skal skabes nye forståelsesrammer og sættes andre mål for det socialfaglige arbejde.

#### Metodologi

Alfa er en mellemstor sjællandsk kommune med omkring 70.000 indbyggere og 7.000 ansatte. Vi fokuserer på Psykiatri- og Handicapafdelingen, der er ansvarlig for kommunens opgaver i forhold til voksne borgere med psykiske lidelser og fysiske handicap, misbrugsbehandling, boligsocial indsats, økonomiske enkeltydelser og frivilligt socialt arbejde. Som en del af området har kommunen omkring 300 botilbudspladser på det takstfinansierede område, hvoraf hovedparten anvendes af andre kommuner.

Afdelingen er organiseret med stabsfunktioner, herunder et kvalitets- og udviklingsteam ledet af souschefen samt et visitationsteam ledet af en myndighedsleder. Herudover omfatter området decentrale udførerenheder i form af

# Ledelsens initiering og engagement i sensegiving-processer er derfor afgørende, hvis **der skal skabes nye forståelsesrammer**



botilbud, bostøtteafdeling, beskyttede værksteder mv.

Vi valgte at studere denne kommune, fordi den ofte blev fremhævet både for succesfuldt at have balanceret hensyn til budgetoverholdelse med godt socialt arbejde og for at have været blandt de første til at udvikle nye økonomistyringsformer. Efter mere strikse statslige krav til kommunernes budgetoverholdelse blev kommunen imidlertid økonomisk presset, ligesom behovet for sociale ydelser var markant stigende. I konsekvens heraf udviklede man nye økonomistyringsprincipper for at skabe større omkostningsbevidsthed i det sociale arbejde.

Artiklens empiriske grundlag, der udgøres af dokumenter og 13 semistrukturerede interviews, blev indsamlet i maj 2012. I forvaltningen interviewede vi social- og sundhedsdirektøren samt vicedirektøren, social- og psykiatrichefen, souschefen samt lederen af myndighedsafdelingen. Herudover interviewede vi fire forstandere (tilbuds-

ledere) samt to udviklingskonsulenter i social- og psykiatridelingen. Endelig interviewede vi også kommunens budgetchef samt en økonomikonsulent, der primært beskæftigede sig med social- og psykiatrimrådet. Alle fire tilbudsledere var socialfagligt uddannede, ligesom nogle af dem havde mastergrader i blandet andet psykologi og læring. De to udviklingskonsulenter, der ligeledes var socialfagligt uddannede, havde mange års praktisk erfaring inden for området og arbejdede blandt andet med udvikling af kvalitetsstandarder og faglige arbejdsprocesser.

Vi indsamlede budgetter, årsrapporter, strategidokumenter, politikker, kvalitetsstandarder mv. i forbindelse med interviewene, mens andre dokumenter blev fundet på kommunens hjemmeside. Der blev ved interviewene anvendt en semistruktureret interviewguide, hvor de specifikke spørgsmål var tilstrækkeligt åbne til, at lederne kunne forklare, hvad der optog dem i relation til ændringerne i den økonomiske styring og i det sociale arbejde. Ligeledes var det muligt

at undersøge lederens fortolkning af ændringerne, samt hvordan de involverede sig for at påvirke medarbejderne og forme forandringerne.

Alle interviews blev optaget, transkriberet og analyseret ved anvendelse af NVIVO, hvilket muliggjorde en systematisk datareduktion, klassifikation og fortolkning med henblik på at styrke studiets pålidelighed og validitet. Der blev anvendt en narrativ analysemetode, hvor der blev lagt vægt på analysen af "organizational processes because people do not simply tell stories – they enact them" (Pentland 1999, p. 711). På dette grundlag blev der konstrueret sammensatte narrativer (Sonenshein 2010), hvor forløbet blev konstrueret på baggrund af individuelle narrativer. I analysen fokuserede vi især på, hvordan aktørerne udtrak ledetråde fra omgivelserne for at fortolke den nye omkostningsinformation, hvordan de afgrænsede situationen, og hvordan de fortolkede hændelserne.

## Resultater og analyse

### Økonomistyringen intensiveres

Alfa havde i midten af 00'erne introduceret mål- og rammestyrt samt intensiveret budgetopfølgningerne for at fremme budgetoverholdelse i alle afdelinger. Ikke desto mindre overskred Psykiatri- og Handicapforvaltningen gentagne gange budgettet. Som afdelingschefen udtrykte det, "var der ikke nogen, der i realiteten vidste, hvordan Alfa brugte pengene på psykiatri- og handicapområdet". I takt med at økonomien i Alfa blev mere presset, erkendte man efter nogle år, at der var behov for væsentlige ændringer. Derfor satte man fokus på at udvikle en mere detaljeret styringsinformation, og der blev foretaget økonomiopfølgning på enkeltsgnsniveau. Det indebar ændringer i den sædvanlige arbejdsmåde, og nye informationer ændrede, hvordan sager blev opfattet, så nye meninger måtte etableres.

Den nye omkostningsinformation fra budgetopfølgningerne skabte ledetråde for lederne og indikerede, at noget burde gøres, samt at udgifterne ville fortsætte med at stige, hvis ikke budget- og planlægningssystemerne blev ændret:

"... vi kunne bare se, at vi brugte alt for mange penge i forhold til de penge, der var afsat ... Der blev ved med at komme nye borgere ind, så vi ville aldrig nogen sinde have penge til at dække det område." (Afdelingschef).

Ledergruppen erkendte, at de ikke var i stand til at forklare, hvorfor udgifterne steg; om dette skyldtes et stigende antal klienter, eller om tyngden i de enkelte sager steg. Undervejs erkendte ledelsen derfor, at der var behov for et særskilt

købsbudget, som samlede al relevant information om de enkelte borgere. Dette blev hurtigt en integreret del af det daglige opfølgingsarbejde, samtidig med at ledelsen kunne monitorere udgiftsudviklingen og analysere afvigelser mellem forbrug og budget. Dette kunne gøres på enkeltsgnsniveau såvel som aggregeret, samtidig med at data kunne anvendes til at prognosticere og analysere udviklingen.

### Den trængte økonomi presser fagligheden

Da ændringer i økonomiaftalerne mellem KL og Regeringen i 2010 indebar sanktionering i form af reduceret bloktilskud, hvis kommunerne under ét ikke holdt serviceudgifterne under det aftalte niveau, blev det afgørende at overholde budgetterne, og da udgiftspreset i Alfa samtidig var stigende, var det nødvendigt at reducere udgifterne på alle områder. Det betød en indsnævring af det ledelsesmæssige fokus og tilføjede en ny forståelse for vanskelighederne: "der er ingen tvivl, om at økonomien er enormt meget under pres, fordi kommunernes økonomi generelt er under pres", som souschefen udtrykte det.

Selvom den indlysende fortolkning af et øget budgetoverholdelseskrav ville have været, at udgifterne skulle reduceres endnu mere, så førte fortolkningen af de eksterne ændringer til, at souschefen konstaterede, at det ikke var muligt at skabe balance gennem udgiftsreduktioner, da de faglige hensyn til borgernes behov blev mobiliseret som værende mindst lige så vigtige som at overholde budgettet:

"... samtidig er der her et område, som der bare er et pres på, og mange af de

borgere, der kommer ind, de skal jo have et eller andet tilbud, og mange af dem er dyre! Altså vi kan ikke bare sige nej, og det ønsker vi jo heller ikke ..." (Souschef).

Retrospektivt blev finanskrisen og regeringens sparekrav de afgørende ledetråde, der betød, at de finansielle vanskeligheder i afdelingen plausibelt kunne fortolkes som en mulighed for at styrke det faglige arbejde. Ledelsen besluttede, at der var behov for øget omkostningsbevidsthed. Dette blev imidlertid ikke opfattet som et spørgsmål om omkostningsreduktion men snarere som et pejlemærke, der lå i forlængelse af den faglige opfølgning på borgernes progression. Med disse fornyede ledetråde blev håndteringen af udgiftsvæksten af ledelsen set som et spørgsmål om socialfaglig udredning og behovsafklaring. Borgernes behov og kravet om besparelser havde tidligere i højere grad været set som modstridende hensyn, hvor de fagprofessionelle skøn havde betydet, at budgettet var blevet overskredet. Ved at orientere professionalisme mod de organisatoriske behov blev professionalismismen dermed af ledelsen forstået som en styrkelse af det socialfaglige arbejde, så budgetoverholdelsen kunne genetableres.

Bestående rutiner og praksisser ændrede sig dog ikke af sig selv, og der blev udviklet to omfattende og detaljerede handlingsplaner for henholdsvis psykiatrimrådet og handicapområdet. Disse skulle i særdeleshed sætte fokus på de enkelte borgers behov samt systematisk baseres på rehabilitering:

"Det vil sige, at vi skal hele tiden sige, hvornår kan borgeren blive bedre til at klare sig selv. Hvad skal der til, for at

de bliver bedre, så de ikke skal have en vedvarende ydelse, men en træning i en kortere periode for på den måde at kunne klare sig selv på et højere niveau. Og det skal gerne have en afsmittende virkning, ved at vi kan have flere borgere i vores tilbud og træningstilbud". (Direktør).

Selvom ressourceudnyttelse og økonomisk styring er implicit i direktørens opfattelse af handlingsplanerne, så var ledelsens primære fokus rehabilitering. På trods af at planerne ikke indeholdt finansielle målsætninger, var deres formål at adressere de udfordringer, der initialt havde været fortolket som finansielle. Blot var der konstrueret en anden forståelse, der handlede om faglige målsætninger: "Målet med rehabilitering er at gøre borgerne mere selvhjulpne. Det frigiver ressourcer til borgere med øget støttebehov" (2020-plan, Handicapområdet).

Undervejs i handlingsplanernes udvikling tillagde ledelsen både socialfaglighed og økonomiske hensyn nye meninger, så de kunne forenes i en mere organisatorisk orienteret professionalismisme, hvor omkostningsbevidsthed hang sammen med professionskompetence. På trods af at de faglige ændringer var initieret af et besparelseskra, havde ledelsen fokus på, at omkostningshensyn ikke måtte få forrang i forhold til den professionelle behovsvurdering eller i visitationsprocessen. Da omkostningsbevidsthed ikke initialt blev fast defineret, var begrebet åbent for fortolkninger, afgrænsninger og fokuseringer. Ved at forstå det i sammenhæng med rehabiliteringsstrategien fik det betydning som et spørgsmål om at inkludere hensyn til omkostningseffektivitet i visitationen,

f.eks. ved at vurdere mulige, alternative, men tilstrækkelige, løsninger med et lavere udgiftsniveau. Ligeledes blev omkostningsbevidsthed tæt knyttet til den løbende opfølgning på de enkelte sager med henblik på at sikre tilbud, der så præcist som muligt matcher borgernes behov. Endelig er det også værd at bemærke, at flere ledere fremhævede, at en utilstrækkelig indsats på langt sigt vil forøge omkostningerne:

"... man skal ikke vælge [et billigt tilbud], hvis det efterfølgende ikke er godt nok. Så man så skal have et nyt tilbud ... det er jo igen der, hvor fagligheden kommer ind. Man må aldrig begynde at træffe beslutninger på baggrund af økonomi alene ... Det skal altså være fagligt funderet." (Souschef).

#### Fra omkostningsinformation til omkostningsbevidsthed

Fordi fagprofessionaliteten fik en fremtrædende rolle, ændredes opfattelsen af de finansielle udfordringer, og der blev etableret en fælles forståelse af, at de daglige arbejdsprocesser skulle styrkes. Nye ledetråde blev bemærket – ikke blot detaljer i arbejdet men også i relation til en hidtil manglende forståelse for sammenhænge mellem omkostninger og indsatser, som tilsyneladende blot skyldtes, at man ikke havde haft fokus på det. I sin forklaring af dette lagde en af udviklingskonsulenterne vægt på plausibiliteten ved at forklare, at det hang sammen med den uddannelsesmæssige baggrund, som hun selv ligesom mange medarbejdere havde: "Det er jo også fy på studiet at skulle snakke økonomi. Det må man ikke!" (Udviklingskonsulent 1).

For nogle socialarbejdere var omkostningerne blevet negligeret, fordi der

ikke var forståelse for betydningen af omkostningsstyring, når ressourcerne er begrænsede. Men der var også nogle, som tidligere i højere grad havde afvist at anvende økonomiske ræsonnementer ud fra en forståelse af, at omkostningsbetragtninger indebar en lavere kvalitet i tilbuddene. Myndighedschefen forklarede: "... det der med, at hvis man sagde, at de fik for meget, så skærer vi på de handicappede. Det er ikke ordentlige vilkår. Altså, den der med, at det kan man da ikke".

Ved at reducere problemstillingen og indsnævre den til faglighed bemærkede lederne, at den del af de udfordringer, der initialt var karakteriseret som udefrakommende, reelt udsprang af, at de fagprofessionelle metoder ikke var baseret på omkostningsinformation, og at hverken sagsbehandlere eller medarbejdere på tilbuddene inddrog omkostninger i tilstrækkelig grad, når de traf beslutninger. Derfor var det reelt set også vanskeligt at have et fælles ansvar, når man ikke vidste, hvilke konsekvenser ens beslutninger havde. Denne fortolkning var vigtig, da den indikerede, at beslutningsgrundlaget for at handle omkostningsbevidst ofte ikke var til stede. Dermed var det heller ikke blot et spørgsmål om at tale om budgetoverholdelse, men snarere et spørgsmål om at fremskaffe den nødvendige information – og dermed var ansvaret også på ledelsens skuldre.

#### Meningsnedbrydning og meningsgivelse

I erkendelsen af at der både var brug for et andet informationsgrundlag og for en forståelsesramme, der ikke forhindrede, at medarbejderne så nye muligheder for at løse opgaverne, var det nødvendigt også at nå til en erkendelse af svag-

# Et område, som der bare er et pres på, og mange af de borgere, der kommer ind, de skal jo have et eller andet tilbud.



hederne ved den hidtidige forståelse, så nye forståelser kunne etableres. Destabiliseringen af den bestående orden igangsatte og påvirkede ifølge ledelsen meningsdannende processer blandt medarbejderne, og lederne gav under interviewene flere eksempler på, hvordan omkostningsinformation indgik i symbolske beskrivelser, der tydeliggjorde konsekvenserne af de bestående arbejdsmetoder.

Det blev fundet specielt effektivt at tydeliggøre konsekvenserne af status quo, og dermed også hvis omkostninger ikke blev inddraget i beslutningsgrundlaget. Afdelingschefen forklarede eksempelvis, hvordan hun introducerede behovet for øget omkostningsbevidsthed:

På et tidspunkt snakkede jeg med dem om, når de laver visitationer til vores støttekorps: Hvis hver borger får et kvarter mindre tid, så betyder det 3 medarbejdere. "Er det virkelig så mange penge, spurgte de ..." (Afdelingschef).

Hvorvidt et kvarter var en præcis repræsentation af ændringsbehovet, var ikke afgørende. Det blev valgt med udgangspunkt i, at de fleste sagsbehandlere formodentlig ville erkende, at et kvarter i den store sammenhæng ikke havde afgørende betydning. Beslutningsgrundlaget blev heller ikke anfægtet, og aggregeringen af den forholdsvis lille ændring blev, som afdelingschefen beskrev det, mødt med overraskelse:

"Set fra en sagsbehandler, der sidder med en lille sagsstamme, så kan jeg godt forstå, at man sådan tænker, at jamen, det gør jo ikke en vild stor forskel, om jeg træffer den beslutning eller den beslutning, men hvis man sådan aggregerer det op: Så det er vigtigt at få dem til at se sammenhængen". (Souschef).

På denne måde italesatte ledelsen nødvendigheden af at have nok ressourcer til rådighed, så de næste borgere også kunne hjælpes, da dette i særdeleshed blev forstået som symbolet på god faglighed:

"Og så siger jeg: Vi skal ikke spare. Vi skal bare have råd til de borgere, der kommer ind ad vores dør, som vi gerne vil give støtte, fordi vi kan se, at de mangler det. Det har vi penge til. Og vi vil ikke give 8 timer til en, som kun har brug for 1 time, hvis vi har en, der har brug for de 7 timer, men ikke kan få det, fordi vi ikke har pengene." (Myndighedschef).

Ved at skabe sådanne plausible billeder på en mere organisatorisk orienteret fagprofessionalisme fik fortællingerne større styrke og kunne medvirke til at bryde handlingsmønstre ved at destabilisere den bestående forståelse.

#### Fra omkostninger til nye socialfaglige praksisser

Vi interviewede ikke socialfaglige medarbejdere fra de enkelte tilbud, men da vi spurgte lederne til eksempler på, hvordan ændringerne i den faglige praksis havde manifesteret sig, blev der lagt vægt på, at omkostningshensyn var blevet en fast integreret del af den socialfaglige praksis.

Eksempelvis forklarede myndighedschefen:

*"Jeg oplever, at fra aldrig nogensinde at kigge på økonomi så kigger de på det altid. Det hedder billigst-bedst-egnet. Der går vi simpelthen ind og kigger på, altså hvad er det, de skal have, hvad siger fagligheden, og hvad kan de nøjes med?"* (Myndighedschef).

Det blev også fremhævet, at medarbejderne ikke tog omkostningshensyn, fordi det blev krævet af dem, men fordi de opfattede det forøgede omkostningsfokus som en nødvendig ændring af det traditionelle sociale arbejde, hvis indsatserne skulle have bedre effekt. Myndighedschefen gav ligeledes et eksempel på, hvordan medarbejdere selv fulgte op og tog initiativer:

*"Hvis de opdager, at Center for Autisme i en sag, hvor en person har fået støtte, pludselig ringer borgerne op, og han siger: 'Min støtteperson er ikke kommet de sidste 3 mdr.' – folk er længe om at reagere – så ringer de og siger: 'Vi vil gerne have en kreditnota.' Det gjorde de aldrig før i tiden, og altså, det gør de selv ... På den måde har de fået en erkendelse eller et commitment til gerne at ville være med til at prioritere, hvad de her penge skal bruges til".* (Myndighedschef).

Ligeledes fremhævede en af udviklingskonsulenterne, at omkostningsinformation havde styrket de socialfaglige kompetencer i organisationen, og det var hendes overbevisning, at holdningen til økonomistyring havde ændret sig:

*"... sagsbehandlerne har økonomiske overvejelser, når de indstiller. Det er helt ned på de faglige vurderinger, at der*

*også er et økonomisk perspektiv ... og der er endnu mere fokus på at lave de der analyser og sige: Er der noget i de tilbud, vi har nu, som vi kan skrue på?"* (Udviklingskonsulent 1).

#### Diskussion og konklusion

Som følge af et forøget udgiftspress blev det nødvendigt for Alfa at reducere omkostningsniveauet og styrke omkostningsbevidstheden. I forandringsprocessen blev der introduceret ny omkostningsinformation, som blev integreret i arbejdsprocesserne. Studiet viste, at lederes sensemaking-processer har betydning for, hvordan omkostningsinformation accepteres samt for, hvordan forandringerne forløber. I forandringsprocessen blev der skabt nye meninger og forståelser ved lederens sensemaking-processer, idet der blev trukket ledetråde ud af den økonomiske information.

Ved at isolere fokuseringen på disse ledetråde og fortolke ændringerne blev lederne involveret i udviklingen af nye økonomistyringsmodeller og -principper; blandt andet for at opnå endnu mere sikker viden.

Studiet indikerer, at ledere ved at involvere sig i meningsafbrydende aktiviteter kan ændre egne forståelser og bestående praksisser i organisationen. Det skete eksempelvis ved at frembringe modstridende information repræsenteret ved tal og symboler, der afbrød bestående fortolkninger, skabte flertydighed samt nye dynamikker. Hvorvidt kalkulationerne var eksakte, blev ikke problematiseret, men resultaterne skabte nye symboler, der indgik i nye menings-skabelser. Fremfor at repræsentere en absolut sandhed handler det (jf. Weick et al. 2005, p. 415) om at reducere usikkerhed og skabe plausible referencerammer,

der stimulerer handling (Swieringa & Weick 1987).

Analysen indikerer, at lederne var i stand til at skabe sammenhæng mellem ændringerne og de bestående faglige arbejdsprocesser, så ændringsstrategien blev et spørgsmål om at forbedre kvaliteten. Denne fortolkning blev understøttet af ledetråde udtrykt af den nye omkostningsinformation, og lederne opfattede muligheden for at øge kvalitetsniveauet uden at overskride budgettet. I denne proces var det afgørende, at lederens egne forståelser gennem deres handlinger skabte en forståelse af at have indflydelse og påvirkningskraft, fremfor at ændringsbehovet og de stramme økonomiske rammer blev opfattet som en begrænsende spændetrøje.

Tidligere litteratur har vist, at økonomisk styring i nogle tilfælde opfattes som begrænsende for autonomi og faglighed, mens den i andre tilfælde kan forenes med den faglige praksis. Dette studie indikerer, at omkostningsbevidsthed ikke blot er foreneligt med socialt arbejde men også kan optages i arbejdsprocesser. På trods af at ændringsbehovet udsprang af eksterne ændringer og beslutninger taget uden for forvaltningen, blev ændringerne i lige så høj grad resultatet af fortolkninger og beslutninger taget af ledere centralt og decentralt i forvaltningen. Lederens sensemaking med udgangspunkt i omkostningsinformation og deres enactment af fagprofessionalitet indebar i Alfa, at der blev skabt en ny forståelse for omkostningsbevidsthed, der muliggjorde budgetoverholdelse.

## Hverken sagsbehandlere eller medarbejdere på tilbuddene inddrog omkostninger i tilstrækkelig grad, når de traf beslutninger.



Omkostningsinformationen blev introduceret på mellemlidernes foranledning, fordi der skulle fokus på omkostningsbevidsthed. Da vi ikke interviewede medarbejdere på de enkelte tilbud, kan vi ikke vide, hvordan de oplevede ændringerne, men lederens udsagn indikerer, at informationen ikke blev mødt med modstand som i andre studier (f.eks. Liljegren 2012; Schott et al. 2016). Selvom Chow et al. (2019) så det som en mulighed, at fagprofessionelle socialarbejdere kunne genvinde deres professionalismisme på

baggrund af omkostningsinformation, opfatter disse forfattere det som en fjern mulighed, fordi *"managerialism retains it's stranglehold on social work"*. Ændringerne i Alfa betød mere styring, og at ledelsen var mere involveret i at sætte en retning for det socialfaglige arbejde, så der er ikke tale om at genvinde en jobbaseret professionalismisme (Evetts 2011) men snarere om en ændring af professionaliseringen, således at organisatorisk professionalismisme får større betydning for det socialfaglige

arbejde. Ud fra dette perspektiv indikerer studiet af Alfa, at socialt arbejde ikke nødvendigvis behøver at være en kamp mellem "costing" og "caring" (jf. Llewellyn 1998).

#### Acknowledgement

Vi vil gerne takke deltagerne fra kommunen for deres medvirken. Desuden tak til redaktøren samt en anonym reviewer for konstruktive kommentarer til en tidligere version af artiklen.

## REFERENCER

Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.

Abernethy, M.A. & Stoelwinder, J.U. (1995). The role of professional control in the management of complex organization, *Accounting, Organizations & Society*, 20(1), 1-17.

Adcroft, A. & R. Willis (2005). The (un)intended outcome of public sector performance measurement, *International Journal of Public Sector Management*, 18(5), 386-400.

Avby, G. (2015). Professional Practice as Processes of Muddling Through: a Study of Learning and Sense Making in Social Work, *Vocations and Learning*, 8(1), 95-113.

Bukh, P.N. & Svanholt, A.K. (2020). Empowering middle managers in social services using management control systems. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 267-289.

Chow, D.S.L., Greatbatch, D. & Bracci, E. (2019). Financial responsabilisation and the role of accounting in social work: challenges and possibilities, *British Journal of Social Work*, 49, 1582-1600.

Cornelissen, J., Oswick, P., Christensen, L.T. & Phillips, N. (2008). Metaphor in Organizational Research: Context, Modalities and Implications for Research – Introduction. *Organization Studies*, 29(1), 7-22.

Croft, C., Currie G. & Lockett, A. (2015). Broken 'two-way windows'? An exploration of professional hybrids, *Public Administration*, 93(2), 380-394.

Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: changes, continuities and consequences, *Comparative Sociology*, 8(2), 247-266.

Evetts, J. (2011). A New Professionalism? Challenges and Opportunities, *Current Sociology*, 59(4), 406-422.

Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Polity Press, Cambridge.

Gioia, D.A. & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sense-giving in strategic change initiation, *Strategic Management Journal*, 12(6), 433-448.

Kastberg, G. & Lagström, C. (2019). Processes of hybridization and de-hybridization: organizing and the task at hand, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(3), 710-726.

Kurunmäki, L. (1999). Professional vs financial capital in the field of health care: struggles for the redistribution of power and control, *Accounting, Organizations & Society*, 24(2), 95-124.

Kurunmäki, L. (2004). A hybrid profession – the acquisition of management accounting expertise by medical professionals, *Accounting, Organizations & Society*, 29(3-4), 327-347.

Kurunmäki, L., Lapsley, I. & Melia, K. (2003). Accountingization v. legitimation: a comparative study of the use of accounting information in intensive care, *Management Accounting Research*, 14(2), 112-139.

Liljegren, A. (2012). Pragmatic professionalism: micro-level discourse in social work, *European Journal of Social Work*, 15(3), 295-312.

Llewellyn, S. (1998). Boundary work: costing and caring in the social services, *Accounting, Organizations and Society*, 23(1), 23-47.

Maitlis, S. (2005). The social processes of organizational sense-making, *Academy of Management Journal*, 48(1), 21-49.

Miller, P. & Rose, N. (1990). Governing economic life, *Economy and Society*, 19(1), 1-31.

Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism: present-day professionalism in ambiguous public domains, *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Parton, N. (2008). Changes in the form of knowledge in social work: From the 'social' to the 'informational', *British Journal of Social Work*, 38(2), pp. 253-269.

Pentland, B.T. (1999). Building process theory with narrative: From description to explanation, *Academy of Management Review*, 24(4), 711-724.

Power, M. & Laughlin, R. (1992) Critical theory and accounting, i Alveson, M. & Willmott, H. (eds), *Critical Theory and Accounting* (pp. 113-135). London: Sage Publications.

Purcell, C. & Chow, D.S.L. (2012). The reorganization of children's social services in England, *Public Money and Management*, 31(6), 403-410.

Rogowski, S. (2010). *Social Work: The Rise and Fall of a Profession?* Bristol: Policy Press.

Schott, C., van Kleff, D. & Noordegraaf, M. (2016). Confused professionals? Capacities to cope with pressures on professional work, *Public Management Review*, 18(4), 583-610.

Schrøder, I.-M. (2019). Når budgettet skrider: En sporing af økonomiske hensyn i myndighedssagsbehandlerens beslutningsprocesser, *Uden for Nummer*, 38, 4-15.

Sonenshein, S. (2010). We're changing – or are we? Untangling the role of progressive, regressive, and stability narratives during strategic change implementation, *Academy of Management Journal*, 53(3), 477-512.

Swieringa, R.J. & K.E. Weick. (1987). "Management accounting and action", *Accounting, Organizations & Society*, 12(3), 293-308.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Weick, K.E. & Sutcliffe, K.M. (2003). Hospitals as cultures of entrapment: a re-analysis of the Bristol Royal Infirmary, *California Management Review*, 45(2), 73-84.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking, *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Wällstedt, N. (2017). Client focus, cooperation, and coherence: (re)professionalizing Processes for Elderly Care, *Financial Accountability & Management*, 33(1), 3-26.

## NOTER

<sup>1</sup> Begrebet sensemaking, der kan oversættes til meningsskabelse, samt de begreber, der indgår i teorien, er vanskelige at oversætte præcist til dansk. Derfor anvender vi i et vist omfang begreber som f.eks. enactment uden at oversætte dem, mens vi andre steder har anvendt danske ord som "ledetråde" i stedet for de engelske ord. Ligeledes anvender vi ordet "forståelse" for at markere den "sense", som sensemaking-processerne fører til.