

Styrk fagligheden, når omkostningsbevidsthed er et grundvilkår

Af Per Nikolaj Bukh, professor, Aalborg Universitet, Karina Skovvang Christensen, lektor, Aarhus Universitet, Anne Kirstine Svanholt, enhedsleder, Københavns Kommune

Om Per Nikolaj Bukh (www.pnbukh.com)

Er cand.oecon. og ph.d. samt professor i økonomistyring ved Aalborg Universitet. Han har en omfattende erfaring med strategi og styring og har medvirket ved implementeringen af effektbaseret økonomistyring i en række offentlige virksomheder. Herudover har han udgivet mere end 20 bøger og en mængde artikler.

Om Karina Skovvang Christensen

Er cand.oecon. og ph.d. samt lektor ved Institut for Økonomi, Aarhus Universitet, hvor hun blandt andet beskæftiger sig med budgetlægning og økonomiske incitamenter i offentlige virksomheder. Hun har tidligere udgivet bogen Strategi og styring med effekt (Djof Forlag, 2018) samt en række andre bøger og artikler om ledelse, styring og strategi.

Om Anne Kirstine Svanholt

Er cand.scient.soc. i udviklingsstudier og enhedsleder i socialforvaltningen i Københavns Kommune. Hun har tidligere været ansat på Aalborg Universitet, hvor hun forskede i økonomistyring på det specialiserede socialområde i forbindelse med et projekt etableret af Randers Kommune, Økonomidirektørforeningen, COK og KMD.



Ved at styrke omkostningsbevidstheden kan ledelsesrummet øges. Det kræver både, at der er relevant omkostningsinformation til rådighed, når medarbejderne træffer beslutninger, og at omkostningsinformationen integreres med det socialfaglige arbejde ved hjælp af meningsskabende processer. Artiklen viser, hvordan det kan lykkes, og den konkluderer, at omkostningsbevidsthed kan styrke fagligheden.

Ledelse i et spændingsfelt

Omkostningsbevidsthed er et uklart begreb, men indebærer typisk et implicit fokus på omkostningsreduktion, budgetoverholdelse samt øget anvendelse af omkostningsinformation. Det fremhæves ofte i litteraturen om offentlig ledelse, at fagprofessionelle kan reagere med modstand, når omfanget af økonomisk styring forøges, og når nye økonomistyringsteknikker introduceres. Der er imidlertid også mange studier, der viser, hvordan professionelt arbejde kan forenes med økonomisk styring, og at ændringer i økonomistyringen både kan skabe omkostningsbevidsthed og ændre fagprofessionelles beslutningsprocesser. Som leder skal man kunne agere i spændingsfeltet mellem de mange interesser og modsatrettede hensyn.

Mange kommuner har sat fokus på at øge omkostningsbevidstheden. Men hvad skal der til for at få en sådan "bevidsthed", hvorfor får man bedre faglige resultater og lavere omkostninger, når man er omkostningsbevidst, og hvilken forskel gør ledelse i denne proces? Det er nogle af de spørgsmål, vi adresserer i denne artikel. Herudover vil vi fokusere på, hvordan omkostningsbevidsthed påvirker det socialfaglige arbejde, samt hvordan der faktisk kan ske en forbedring af professionaliseringen, når omkostningsbevidstheden styrkes i det yderste led.

Fokus på sensemaking

Mange ledere er på forskellige uddannelser og kurser blevet introduceret til Karl E. Weicks sensemaking-begrebsapparat, hvor der fokuseres på de processer, hvorigennem vi skaber mening. Der er ikke blot tale om en teori, der er velegnet til at analysere organisatoriske forandringsprocesser, når man er forsker, men også en måde, hvor man som praktiker kan reflektere over hvordan, der skabes mening og forståelser i organisationer.

Sensemaking er ikke en normativ teori om, hvordan der kan skabes forandringer – og bestemt heller ikke en 7-punkts plan for implementering

af ændringer. Men sensemaking kan alligevel anvendes som en forståelsesmetode, som giver indsigt i, hvordan ændringer udvikler sig, og hvorfor de forløber, som de gør. Dermed kan man også uddrage læring af erfaringer og blive en mere effektiv leder.

I artiklen viser vi, hvordan behovet for omkostningsbevidsthed blev opfattet, og hvordan introduktionen af omkostningsinformation forløb i Psykiatri- og Handicapafdelingen i en mellemstor kommune, samt hvordan omkostningsinformation påvirker den måde, der skabes mening ud af ændringer i socialt arbejde. Desuden hvordan dette påvirker sammenkædningen af nye og bestående praksisser. Dermed giver vi ikke blot indsigt i de konkrete erfaringer fra kommunen, men viser også et eksempel på, hvordan erfaringerne kan forstås med afsæt i et sensemaking-perspektiv.

Økonomistyring er et mindset

Økonomistyring er ikke blot et spørgsmål om teknikker og it-systemer, men indebærer også et mindset, hvor bestemte rationaler og målsætninger får forrang frem for andre. Dermed kan økonomistyring ændre bestående handlemønstre og forståelser. Når økonomisk styring er effektiv, er årsagen ikke kun, at den er besluttet og fungerer som ledelsens referenceramme. Det er også, fordi økonomi tilføjer en opfattet præcision, stringens og objektivitet sammenlignet med andre typer tal.

Derfor spiller omkostningsinformation potentielt en væsentlig rolle, da den kan reducere flertydighed og skabe strukturer, der påvirker både motivation og aktørers handlevillighed. De økonomiske rationaler, som økonomistyringen etablerer, indgår i samspil og konkurrence med andre forståelser, som fagprofessionelle har opbygget ved deres arbejde, uddannelse og livserfaringer. Hvis sådanne mentale modeller konfronteres med konfliktende informationer, eller hvis forventede sammenhænge

destabiliseres, kan det medføre modstand. Men det kan også føre til nye meningsskabelser og forandringer.

Der bliver ofte sat fokus på, hvordan reformer og ændringer – påvirket af New Public Management – skaber et økonomisk sprog, der koloniserer fagprofessionelle kulturer og truer den faglige praksis. Med forøget anvendelse af beregnings-teknikker, udredninger og standardiseringer kan den faglige praksis blive udfordret, og man møder nogle gange synspunktet, at omkostnings-information grundlæggende ikke kan rumme den uformelle og relationsbaserede praksis, der er afgørende på socialområdet.

Når fagprofessionelle møder økonomiske rationaler

Klassiske fagprofessioner som f.eks. læger har traditionelt været accepteret som kollegiale, selv-regulerende ekspertområder, hvor professionel autonomi legitimeres af en ekspertise, som kun fagprofessionelle kan regulere. Herudover har ikke mindst det medicinske område været præget af et evidensideal, hvor professionalisme er et spørgsmål om at anvende videnskabelig viden i forhold til den enkelte patient ved at følge institutionaliserede kvalitetsstandarder og arbejdsprocesser.

Socialt arbejde har derimod i højere grad taget udgangspunkt i individet, relationen og det unikke i situationen, ligesom de sociale problemstillinger ofte bliver opfattet som uklart



definerede, komplekse og flertydige samt afhængige af politiske vurderinger frem for videnskabelig sikkerhed. Herudover kompliceres situationen af, at der ofte ikke er enighed interesserne imellem om, hvad der er baggrunden for problemerne, eller hvad der er løsningerne. Derfor er det vanskeligt at institutionalisere styring, og det kan svække professionaliseringen af det sociale arbejde, at der ikke er en tilstrækkelig sikker faglig viden.

De fleste studier af mødet mellem økonomistyring og fagprofessionelle forståelsesrammer har været inden for hospitalssektoren, hvor konklusionerne, hvad angår konsekvenserne af øget økonomisk styring, har været blandede. Inden for socialområdet har flere forfattere i internationale studier vist, at økonomisk styring 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, og som viser eksempler på, hvordan fagprofessionelle reagerer med modstand mod introduktionen af økonomistyring.

Økonomital er flertydige

Omkostningsbevidsthed opstår ikke ved, at man beslutter det, og det hjælper heller ikke, at man skriver det ind i værdigrundlag og politikker, hvis ikke det følges op af reelle ændringer i beslutninger og handlingspraksis. Hvis omkostningsbevidsthed, ligesom gevinstrealiseringer og effektiviseringer, bliver opfattet som et andet ord for nedskæringer, viser erfaringer både fra mange kommuner og fra en række forskningsbaserede studier, at de gode intentioner vil blive mødt med modstand – og resultatet kan blive, at afsøgningen af nye muligheder fortrænges af besparelsesdiskussionen.

Man kan mobilisere nok så mange benchmarks af omkostninger pr. borger eller det gennemsnitlige antal foranstaltninger pr. paragraf i andre kommuner, og man kan lave rapporter

med grafer, der viser stigninger og fald. Men man kan ikke læse ud af dem, hvad de nødvendige udgifter i den konkrete kommune er. De giver heller ikke svar på, hvad der er rimeligt ud fra konkrete politiske prioriteringer i den enkelte kommune. For slet ikke at tale om, hvad interessegrupper, pårørende, politikere eller medarbejdere opfatter som det rigtige eller nødvendige.

Uanset hvor meget man forfiner kontoplanen og ensretter konteringspraksissen, er økonomital åbne for fortolkninger og alternative forståelser. Er det godt, at mange borgere er indskrevet på botilbud sammenlignet med andre kommuner? Eller betyder det, at man har været dårlig til forebyggende og rehabiliterende arbejde? Er det et problem, at udgifterne til bostøtte stiger, eller er det udtryk for, at man er godt i gang med at skabe værdige rammer for borgernes liv i eget hjem? Talkrigen kan fortsætte, og der kan etableres politiske våbenhviler gennem budgetforlig, men vi er ikke kommet tættere på de individuelle borgeres behov og de konkrete løsninger, der bliver valgt. Forhandlede enighe-der om tal giver ikke nødvendigvis mening i den socialfaglige praksis.

Erfaringerne fra Alfa

For at vise hvordan omkostningsbevidsthed kan introduceres, vil vi præsentere uddrag fra et større studie af økonomistyring i fem kommuner. I artiklen trækker vi alene på resultaterne fra Psykiatri- og Handicapforvaltningen i en mellemstor kommune, som vi har anonymiseret med betegnelsen Alfa. Da Alfa oplevede et forøget udgiftspres på psykiatri- og handicapområdet, var det ikke muligt at lukke hullet i budgettet ved at tilføre flere ressourcer, og den eneste løsning var at reducere udgifterne.

Da en række af udgifterne på området ikke blot afspejler igangværende foranstaltninger, men også reelle behov, var det en vanskelig opgave at reducere omkostningerne ved alene at beslutte en nedsættelse af serviceniveauet.

Samtidig ville en forventet forøgelse i antallet af borgere, der havde behov for indsatser, betyde, at det ville blive endnu vanskeligere at overholde budgettet.

Budgetopfølgning og indkøbsbudget

Alfa havde i midten af 00'erne intensiveret budgetopfølgningerne. Ikke desto mindre blev Psykiatri- og Handicapforvaltningens budget gentagne gange overskredet. Som afdelingschefen udtrykte det, så "var der ikke nogen, der i realiteten vidste, hvordan Alfa brugte pengene". I takt med at økonomien i Alfa blev mere presset, blev der sat fokus på at udvikle styringsredskaber, der muliggjorde, at afdelingen fik mere omfattende økonomisk information samtidig med, at der blev foretaget økonomiopfølgning på enkeltsagsniveau.

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

Der blev ved med at komme nye borgere ind, så vi ville aldrig nogensinde have penge til at dække det område.

Ledergruppen erkendte, at de ikke var i stand til at forklare, hvorfor udgifterne steg. Skyldtes det et stigende antal klienter, eller at tyngden i de enkelte sager steg? Undervejs i forsøget på at fortolke data blev det derfor erkendt, at der var behov for et særskilt købsbudget, som indeholdt yderligere og mere detaljeret information:

Vi har jo arbejdet rigtig meget med købsbudgettet, og vi har lavet sådan en regnearksstyring, hvor vi har angivet, hvad det er for tilbud borgeren får, og hvor nye bevillinger bliver registeret, forklarer souschefen.

Købsbudgettet, der integrerede al relevant information om de enkelte borgere, tjente et dobbelt formål: På den ene side var det et opfølgningssværktøj, der sammenholdt månedsbudgetter med faktiske udgifter samt prognostiserede regnskabsresultaterne, og på den anden side var det et redskab, der kunne anvendes til at sikre det rigtige støtteniveau i enkeltsagerne.

Der holdes fast i fagligheden

Selvom den indlysende fortolkning af et øget budgetoverholdelseskrav kunne have været, at udgifterne skulle reduceres, så førte fortolkningen af de eksterne krav til, at de faglige hensyn til borgernes behov blev mobiliseret som værende mindst lige så vigtige som budgetoverholdelse:

Vi kan ikke bare sige nej, og det ønsker vi jo heller ikke nødvendigvis, men den udfordring er enorm stor, mener souschefen.

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. Teknisk set havde konsekvenserne af finanskrisen nok ikke fuldt ud forplantet sig til den kommunale økonomi, og udgiftsvæksten var givetvis ikke relateret hertil, men dette indgik ikke i den forståelse for situationen, der blev etableret, og det indsnævrede fokus rakte frem mod handlinger.

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 var det også meningssskabende at se udgiftsvæksten som et spørgsmål om socialfaglig udredning og behovsafklaring. Der blev i forlængelse heraf udarbejdet omfattende handlingsplaner, der

skulle øge fokus på de enkelte borgeres behov samt styrke rehabiliteringen:

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, forklarer direktøren.

Selvom ressourceudnyttelse og økonomisk styring lå implicit i direktørens opfattelse af handlingsplanerne, så var deres primære fokus på rehabilitering. På trods af, at planerne ikke indeholdt finansielle målsætninger, var deres formål at adressere de udfordringer, der initialt havde været fortolket som finansielle, men der var blot 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).

Forståelsen af faglighed udvikler sig

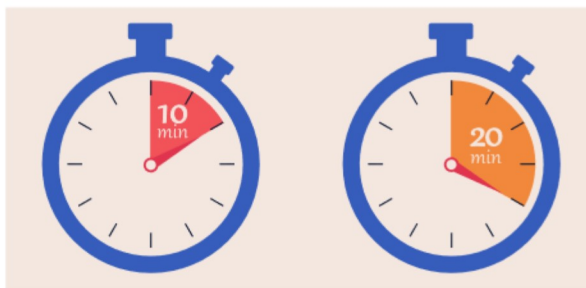
På trods af, at de faglige ændringer var initieret af et besparelseskrav, blev der sat fokus på, at omkostningshensyn ikke måtte få forrang i forhold til den professionelle behovsvurdering eller i visitationsprocessen. Da omkostningsbevidsthed ikke initialt blev fast defineret, var begrebet åbent for fortolkninger, afgrænsninger og fokuseringer. Det betød eksempelvis, at omkostningsbevidsthed blev knyttet til den løbende opfølgning på de enkelte sager med henblik på at sikre tilbud, der så præcist som muligt matchede borgerens behov, men ikke var kortsigtede lappeløsninger:

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, siger souschefen.

Da fagprofessionaliteten var blevet givet en fremtrædende rolle, ændredes opfattelsen af de finansielle udfordringer sig, 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 en hidtil manglende forståelse for sammenhænge mellem omkostninger og indsatser, som tilsyneladende blot skyldtes, at man ikke havde haft fokus på det. Der var endda nogle, som tidligere havde afvist at anvende økonomiske ræsonnementer ud fra en opfattelse af, at omkostningsbetragtninger indebar en lavere kvalitet i tilbuddene.

Ved at reducere problemstillingen og indsnævre den til faglighed bemærkede lederne, at den del af de udfordringer, der tidligere 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. 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 mere uddannelse i betydningen af budgetter og omkostninger, men snarere et spørgsmål om at fremskaffe den nødvendige information – og dermed var ansvaret også på ledelsens skuldre.



Omkostningsinformation kobles til praksis

For at tydeliggøre konsekvenserne af status quo og dermed også konsekvenserne, hvis man ikke inddrog omkostninger i beslutningsgrundlaget, blev der anvendt konkrete eksempler. Således forklarede afdelingschefen, hvordan hun introducerede behovet for øget omkostningsbevidsthed:

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

Hvorvidt et kvarter var en præcis repræsentation af ændringsbehovet var ikke afgørende, og tallene blev heller ikke anfægtet, men betydningen af den forholdsvis lille ændring blev 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 vildt 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, forklarer souschefen.

En af forstanderne på et tilbud gav et tilsvarende eksempel, idet han havde bemærket, at medarbejderne i stigende grad spiste frokost sammen med beboerne på et botilbud. Der var imidlertid ingen, der havde tænkt over, hvordan måltidsomkostningerne påvirkede udgiftsniveauet og dermed budgetoverholdelsen, og der var heller ikke noget information om det. Forstanderen lavede derfor en simpel beregning af de økonomiske konsekvenser, så medarbejderne kunne drøfte det på næste personalemøde:

Vi satte det simpelthen op i sådan et regneark, og så sagde vi 'prøv at se, det er så det, I bruger nu, og det er faktisk de

penge, I har til kost'.... De så sådan helt paffe ud [og sagde] 'nej, det er da ikke rigtigt'.

Hvad kan vi lære af erfaringerne?

Det centrale i Alfas forandringsproces var ikke, at der blev introduceret ny omkostningsinformation, som var korrekt og meget præcis. Faktisk tog meningsskabelsen ofte blot afsæt i nogenlunde præcise forståelser, eksempler eller narrativer. Fremfor at diskutere om 15 minutter var et korrekt estimat, blev tallene et afsæt for nye forståelser af situationen. I stedet for at man så budgetudfordringen alene som et sparekrav og opbyggede faglige bolværker mod forringelser, skete der en sammenkobling af udredninger, visitationsbeslutninger og de daglige arbejdsprocesser med muligheden for at skabe råderum til at imødekomme nye borgeres behov. Dermed blev økonomistyring et spørgsmål om faglighed og et anliggende for de enkelte medarbejdere.

Det er bestemt ikke sikkert, at der i enhver kommune kan skabes omkostningsbevidsthed og opnås budgetoverholdelse blot ved at fremtrylle omkostningstal. Studiet af Alfa viste, at ledernes sensemaking-processer har betydning for, hvordan omkostningsinformation forstås og accepteres samt for, hvordan forandringerne forløber. Der blev skabt nye meninger og forståelser, når der blev udtrykt ledetråde 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 bedre forandringsgenererende information.

Studiet viste, at ved at involvere sig i meningsafbrydende aktivitet kan ledere faktisk ændre bestående praksisser. Det skete eksempelvis ved at frembringe modstridende information repræsenteret ved tal og symboler, der afbrød og forstyrrede bestående fortolkninger, skabte flertydighed samt nye dynamikker. Hvorvidt

kalkulationerne var eksakte blev ikke problematiseret, men resultaterne skabte nye symboler, der indgik i nye meningsskabelser.

Selvom resultaterne naturligvis ikke kan generaliseres til enhver ændringsproces, så demonstrerer studiet, at ledernes sensemaking med udgangspunkt i økonomistyring og deres enactment af fagprofessionalisme har betydning for ændringer i socialfaglige arbejdsprocesser. Studiet viser også, at omkostningsbevidsthed ikke blot er foreneligt med socialt arbejde, men også kan integreres i arbejdsprocesser, så professionaliseringen øges.

I mødet med økonomiske styringsrationaler har der både i den offentlige debat og i faglitteraturen været udtrykt bekymring for professionernes fremtid, idet det forøgede fokus på økonomistyring kunne føre til afprofessionalisering. Ligeledes findes der mange eksempler på, at fagligheden opfattes som fortrængt af økonomiske hensyn og øget administration. Studiet af Alfa viser, at øget brug af økonomistyring ikke blot kan bevare og styrke fagligheden, men også føre til udviklingen af nye former for professionalisme ved at reprofessionalisere processer og styrke den faglige kommunikation og refleksion.

Forskningsprojektet

Artiklen sammenfatter nogle af resultaterne fra et studie af den økonomiske styring på voksensocialområdet i 5 kommuner. Projektet har været organiseret som et erhvervsph.d.-projekt finansieret af Randers Kommune, Økonomidirektørforeningen, COK og KMD, og vi har interviewet over 40 ledere og specialister samt foretaget omfattende dokumentanalyser. Resultaterne vil inden for de næste 1-2 år blive offentliggjort i forskningsbaserede tidsskrifter, hvor der også vil være en mere omfattende præsentation af teorier og metoder, ligesom resultaterne vil blive udfoldet i detaljer.