

## Forord

Rapporten om benchmarking, som begrep og metode i offentlig sektor, er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Rapporten inneholder en prinsipiell drøfting av hvordan benchmarkingsbegrepet brukes i teori og praksis. Hensikten med rapporten er først og fremst å fungere som et diskusjonsgrunnlag og en inspirasjonskilde for forvaltningen.

Vi vil benytte anledningen til å takke alle som har bidratt med synspunkter og verdifulle innspill i forbindelse med prosjektet.

Prosjektet er gjennomført i perioden august 1998 til mars 1999. Statskonsult er ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Ingunn Botheim, Tore Vegard Hansen og Oddbjørg Bakli. Ursula Winje har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, mars 1999

Jon Blaalid

# Innhold

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammendrag.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1 Innledning.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Bakgrunn for prosjektet .....  | 5         |
| 1.2 Mål.....   | 5         |
| 1.3 Sentrale problemstillinger .....   | 5         |
| 1.4 Tilnæringsmåte og metode.....  | 5         |
| 1.5 Struktur på rapporten .....  | 6         |
| <b>2 Presentasjon av benchmarkingsbegrepet .....</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1 Benchmarking som ”oppskrift” .....   | 7         |
| 2.2 Hva er benchmarking? .....   | 7         |
| 2.3 Statskonsults tilnærming til begrepet .....  | 8         |
| <b>3 Eksempler på ulike former for benchmarking.....</b>   | <b>11</b> |
| 3.1 Klassisk benchmarking .....  | 11        |
| 3.1.1 Accounts Commission for Scotland: Benchmarking av utvikling og innføring av nytt styringssystem med fokus på resultater..... | 13        |
| 3.1.2 Benchmarking av kostnader og nytte ved IT-bruk i fire departementer .....  | 14        |
| 3.1.3 Drøfting av eksemplene .....   | 14        |
| 3.2 Den europeiske kvalitetsmodellen.....  | 15        |
| 3.2.1 Benchmarkingsprosjektet i offentlig sektor i Storbritannia .....   | 17        |
| 3.2.2 Den danske kvalitetsprisen .....   | 18        |
| 3.2.3 Kvalitetsmodellen - et godt utgangspunkt for benchmarking?.....  | 19        |
| 3.3 Ulike former for sammenligning.....  | 20        |
| 3.3.1 Det danske strukturovervåkningssystemet.....   | 21        |
| 3.3.2 Benchmarking av renholdstjenester i Forvaltningstjenesten.....   | 22        |
| 3.3.3 KOSTRA– et grunnlag for benchmarking i kommunal sektor?....  | 23        |
| <b>4 Drøfting av sentrale problemstillinger.....</b>   | <b>24</b> |
| 4.1 Benchmarking i forhold til andre begreper .....  | 24        |
| 4.2 Resultat- versus prosessbenchmarking .....   | 25        |
| 4.3 Intern versus ekstern initiering av benchmarking .....   | 27        |
| 4.4 Forutsetninger for benchmarking i offentlig sektor .....   | 28        |
| <b>5 Statskonsults anbefalinger .....</b>  | <b>30</b> |

**Vedlegg:** Nærmere om kriteriene i EFQM-modellen

# Sammendrag

Målene med dette prosjektet har vært å utrede benchmarking som begrep og metode, og å bygge opp kompetanse i Statskonsult.

Prosjektet fokuserer på benchmarking i forhold til statlig forvaltning og virksomheter. Rapporten er skrevet på grunnlag av litteraturstudier, samtaler med ulike kompetansemiljøer, deltakelse på konferanser og temadager og en studietur til England.

*Sammenligning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon, læring og endring* er sentrale begreper innen litteraturen om benchmarking. Uavhengig av hvordan begrepet defineres, synes det klart at ulike verktøy eller metoder for mer eller mindre systematisk sammenligning har vært brukt i offentlig sektor også tidligere slik at benchmarking ikke kan ses som et helt nytt verktøy.

Rapporten presenterer og drøfter noen eksempler på ulike innfallsvinkler til benchmarking i forhold til følgende kjennetegn eller dimensjoner:

- Hvilken målestokk brukes i sammenligningen - beste praksis, standarder eller prestasjoner?
- Hva er fokus for benchmarkingen - resultater eller prosesser?
- Hvordan finner man fram til et interessant sammenligningsgrunnlag, eventuelt potensielle benchmarkingspartnere?
- Hvem initierer benchmarkingen?

På bakgrunn av begrepsdiskusjonen og eksemplene, drøfter vi noen sentrale problemstillinger:

## **Benchmarking i forhold til andre begreper**

Benchmarking må ses som ett av mange verktøy som kan tas i bruk for å øke effektiviteten og resultatoppnåelsen i offentlig sektor. Benchmarking vil i de fleste tilfeller kunne ses som en del av mål- og resultatstyring - både i forholdet mellom over- og underordnet virksomhet, etatsstyringen, og i den interne styringen. Likeledes vil benchmarking være et viktig kvalitetsverktøy.

Mange, særlig innenfor offentlig sektor, bruker i dag benchmarking synonymt med sammenligning, dvs. de fleste former for en mer eller mindre systematisk sammenstilling av tall, eventuelt prosesser. Andre oppfatter sammenlignende analyse, dvs. at det knyttes en årsaks-/prosessanalyse til den aktuelle sammenligningen, og benchmarking som synonyme begreper. En tredje gruppe mener at benchmarking er én spesiell form for sammenlignende analyse - kjennetegnet av identifisering av målestokker, systematikk, forbedrings-perspektiv m.m.

## **Resultat- versus prosessbenchmarking**

Forbedringseffekten av sammenligninger av resultater, ofte i form av nøkkel-tall, avhenger bl.a. av om og hvordan de "ansvarlige" reagerer. Erfaringer fra Storbritannia tyder på at benchmarkingsstrategier av typen "la tallene tale for seg" i hovedsak medfører endringer for virksomheter som ligger under gjennomsnittet.

Sammenligning av nøkkeltall, kritiske faktorer o.l. kan danne utgangspunkt for overordnet styring. Sammenligningene vil fungere som en form for resultat-rapportering og -kontroll og kan danne grunnlag for styringsmessige grep. Sammenligning av nøkkeltall kan også fungere som et alternativ eller et supplement til konkurranseeksponering.

Det kan stilles spørsmål ved om sammenligning av nøkkeltall kan karakteriseres som benchmarking. Det kan være nødvendig å se på hvilke *prosesser* som ligger bak resultatene. I praksis gjennomføres en benchmarkingsprosess ofte i flere faser og er en blanding av resultat- og prosessbenchmarking. Sammenligning av nøkkeltall danner utgangspunkt for å identifisere prestasjonsgap og forbedringsområder, som igjen kan gi grunnlag for en mer dyptpløyende sammenligning av egne prosesser opp mot andres.

## **Intern versus ekstern initiering av benchmarking**

Eksternt initierte benchmarkingsprosjekter sikrer vanligvis deltagelse fra flere virksomheter. Eksternt initierte prosjekter gir også lettere oversikt over årsak-virkning-forhold og bidrar til en standardisering av metodeverktøy. Internt initierte prosjekter, på sin side, medfører et annet eierforhold og normalt en bedre læringseffekt i forhold til virksomheten selv.

Det kan være hensiktsmessig å sammenligne myndighets- og tjenesteytings-oppgaver i offentlig regi i Norge med tilsvarende oppgaver i andre land. Dette er ikke noe nytt. Det nye knyttet til internasjonal sammenligning er eventuelt at man tar i bruk mer systematiske metoder for denne type sammenlignings- og læringsprosesser.

#### **Forutsetninger for benchmarking i offentlig sektor**

For å lykkes med benchmarking kreves det ofte at en virksomhet tilfredsstillende visse strukturelle forutsetninger, f.eks. knyttet til ressurs- og kompetanse-situasjon, og visse kulturelle forutsetninger, f.eks. intern vilje til endring, ledelsesengasjement m.m.

Offentlig sektor har gode forutsetninger for benchmarking gjennom sin tradisjon og kultur for åpenhet og informasjonsdeling. Store deler av offentlig sektor er også unntatt konkurranse og har følgelig ikke behov for å unndra informasjon ut fra konkurransemessige hensyn.

På den andre siden står offentlig sektor ofte overfor en kompleks og sammen-satt målstruktur og uklare incitamentener som kan gjøre sammenligning vanskelig. Fordi incitamentene til effektivisering eller forbedring kan mangle eller være uklare, er det spesielt viktig å vurdere hensikten med, og nytten av, benchmarking i offentlig sektor opp mot kostnadene.

Både offentlig og privat sektor står for øvrig overfor en utfordring i forhold til å finne fram til relevante sammenligninger, bl.a. gjennom å korrigere for ikke-sammenlignbare faktorer.

#### **Statskonsults anbefalinger i forhold til benchmarking som begrep og metode:**

- Benchmarkingsbegrepet bør avgrenses mot andre former for sammenligninger. Sammenligningsmetoden benchmarking defineres som *et læringsverktøy for analyse av sammenlignbare data<sup>1</sup> med sikte på forbedring gjennom endrede prosesser.*
- Benchmarkingsteknikker og -metoder i offentlig sektor bør videreutvikles i forhold til resultat- og prosessbenchmarking.
- Nytteten av benchmarking må vurderes opp mot kostnadene - incitamentstruktur og forbedringspotensiale må ses i sammenheng.
- Bruk av Business Excellence Model (EFQM-modellen) bør vurderes som utgangspunkt for forbedringsarbeid i offentlig sektor.

---

<sup>1</sup> Data i denne sammenheng omfatter både resultater og dokumentasjon av prosesser, organisasjonsløsninger m.m.

## Innledning

### Bakgrunn for prosjektet

I tildelingsbrevet fra AAD bes Statskonsult om å «*avklare benchmarking (målestokkanalyse/sammenlignende analyser) som begrep og metode for praktisk læring*». Statskonsult bes videre om å «*utarbeide en rapport/veiledning*» slik at «*offentlige instanser som vil benytte denne metoden gis et tilstrekkelig hjelpemiddel til å komme i gang*»<sup>2</sup>.

På bakgrunn av dette og fordi benchmarking er et begrep som dukker opp i mange sammenhenger også innenfor offentlig sektor, har Statskonsult initiert et prosjekt om benchmarking i offentlig sektor.

### Mål

Mål for prosjektet er å

- søke å avklare benchmarking som begrep og metode
- bygge opp kompetanse i Statskonsult slik at vi kan bistå statsforvaltningen med å ta i bruk benchmarking som verktøy for læring og kvalitetssikring og i forhold til intern styring og styring av underliggende virksomheter.

Det første punktet ivaretar oppdraget i tildelingsbrevet fra AAD. Det andre punktet fokuserer på benchmarking ut fra virksomhetenes egne ønsker og behov for effektivisering gjennom læring og på mulighetene for å bruke ulike former for benchmarking i styringsøyemed.

Hensikten med rapporten er primært å spenne ut lerretet i forhold til benchmarking som begrep og metode. Rapporten er ikke tenkt å være en praktisk veileder. Den skal fungere som et innspill i det videre arbeidet med benchmarking i offentlig forvaltning.

### Sentrale problemstillinger

For å kunne si noe om hva benchmarking *er*, eventuelt *ikke er*, er det viktig å danne seg et bilde av hvordan benchmarking oppfattes og er tatt i bruk i ulike sektorer (statlig, kommunal, privat). Det er viktig å være klar over at benchmarking som begrep og metode ikke er noe nytt verken i forsknings-, utrednings- eller styringssammenheng. I noen sammenhenger «oversettes» benchmarking med sammenlignende analyse. Dette har vært en mye brukt metode innenfor samfunnsvitenskaplige og andre fag i mange år. Blant annet benyttes denne metoden i ulike former for evalueringer.

Vi forsøker bl.a. å belyse følgende problemstillinger:

- Forholdet til andre beslektede «verktøy» som mål- og resultatstyring, kvalitetssikring, standardisering, sammenlignende analyser, konkurranse-eksponering m.m.
- Hvilke styrker og svakheter har henholdsvis resultatbenchmarking og prosessbenchmarking?
- Fordeler og ulemper ved eksternt og intern initiert benchmarking? Når kan det være aktuelt med internasjonal benchmarking?
- Hvilke forutsetninger bør være til stede for at en kan bruke ulike typer benchmarking?

Prosjektet har fokus på benchmarking i forhold til staten, herunder statens styring av kommunesektoren på de områdene hvor staten har styringsinteresser å ivareta, dvs *hva* staten skal be om rapportering på fra kommunene og *hvordan* eksisterende rapportering kan utnyttes i styrings- og/eller læringsøyemed.

### Tilnæringsmåte og metode

Rapporten er skrevet på grunnlag av litteraturstudier, samtaler med ulike kompetanse- og forvaltningsmiljøer, deltakelse på konferanser/temadager om benchmarking og/eller beslektede temaer samt en studietur til England.

I tillegg til problemstillingene under 1.3 tok vi opprinnelig sikte på å si noe om benchmarking er mer hensiktsmessig for noen typer offentlig virksomhet enn for andre. Dette har ikke vært mulig, dels fordi

---

<sup>2</sup> Jamfør AADs tildelingsbrev til Statskonsult av 19.01.98

benchmarking er et mangetydig begrep i offentlig sammenheng, dels fordi de dataene vi har, ikke gir grunnlag for å trekke noen entydige konklusjoner.

Vi har heller ikke grunnlag for å gi noen fullstendig oversikt over på hvilken måte og i hvilket omfang benchmarking brukes innenfor norsk offentlig sektor. Vi har funnet noen eksempler som viser bredden, men vi kan ikke si noe om hvor representative eksemplene er. Denne rapporten må ses på som første del av et utviklingsprosjekt som Statskonsult tar sikte på å følge opp ved å gjennomføre 1-2 konkrete benchmarkingsanalyser.

## **Struktur på rapporten**

I kapittel 2 presenterer vi benchmarkingsbegrepet og sier noe om ulike innfallsvinkler og innholdsforståelse avhengig av ståsted, tradisjon og lignende. I kapittel 3 presenterer vi det vi kaller for en klassisk benchmarkingsmodell, en kvalitetsmodell som kan danne utgangspunkt for benchmarking samt noen eksempler på sammenlignende analyser fra forvaltningen. De to modellene og sammenligningseksemplene vurderes i forhold til ulike begrepsforståelser, jamfør 2.3.

På bakgrunn av kapittel 2 og 3 drøftes så sentrale problemstillinger (jamfør 1.3) knyttet til benchmarking som verktøy i offentlig sektor i kapittel 4.

Statskonsults anbefalinger i forhold til benchmarking som verktøy eller metode i offentlig sektor, følger i kapittel 5.

## Presentasjon av benchmarkingsbegrepet

I dette kapitlet vil vi å spenne ut lerretet i forhold til selve begrepet *benchmarking* – hva er benchmarking. I stedet for å gi en presis og ”riktig” definisjon av hva benchmarking er, vil vi forsøke å synliggjøre at benchmarking forstås, fortolkes og oppfattes forskjellig avhengig av ståsted, interesser og strategiske vurderinger.

I den videre framstillingen brukes begrepene *sammenligning* og *benchmarking* om hverandre. Dette skyldes først og fremst at benchmarking og sammenligning i praksis ofte brukes synonymt.

### Benchmarking som ”oppskrift”

Forekomsten av begrepet benchmarking i den internasjonale forsknings-litteraturen øker betydelig på 90-tallet, jf. en siteringsindeks for samfunns-vitenskap<sup>3</sup>. Bruken av begrepet har økt dramatisk de siste sju årene. Artiklene tar ofte opp forskjellige anbefalinger for individuell anvendelse. Dette henger sannsynligvis sammen med at benchmarking som begrep kan ses som et ”halvfabrikat” med behov for lokal oversettelse og meningsdannelse<sup>4</sup>. Denne type organisasjonsoppskrift har i utgangspunktet en stor overlevelsessevne og gjennomslagskraft, noe som kan være en fordel ved en eventuell innføring av begrepet i offentlig sektor.

Inntil nylig har benchmarkingsbegrepet i hovedsak vært knyttet til det private næringsliv. Innholdet i begrepet har imidlertid endret seg over tid – fra å omfatte i hovedsak finansielle analyser i 60-årene til å omfatte alt fra finansielle analyser til *benchlearning* og *Business Process Reengineering* (BPR)<sup>5</sup> i 90-årene. Benchmarking som et moderne redskap for produktivitetsforbedring, ble først og fremst kjent gjennom et pionerarbeid av Robert C. Camp og hans medarbeidere i Xerox i begynnelsen av 1980-årene.

De siste årene har benchmarkingsbegrepet blitt tatt mer i bruk i forhold til offentlig sektor. OECD-PUMA<sup>6</sup> har de siste årene diskutert og vært pådriver for økt bruk av benchmarking både i forhold til det enkelte lands offentlige sektor og i forhold til internasjonal benchmarking.

### Hva er benchmarking?

Det finnes ulike definisjoner på hva benchmarking er. Det er også ulike opp-fatninger om opprinnelsen til begrepet. Mange tar utgangspunkt i landmåling hvor ordet *benchmark* betyr et referansepunkt, noe å måle opp imot.

I Norge oversettes benchmarking ofte med *målestokk-konkurranse*. I denne rapporten har vi valgt å bruke det engelske begrepet *benchmarking*, bl.a. fordi det er uklart om målestokk-konkurranse er en dekkende oversettelse i forhold til hvordan benchmarkingsbegrepet anvendes. Benchmarking brukes bl.a. i sammenhenger hvor det hverken er noen målestokk (beste praksis/standard) eller noen konkurranse.

*Sammenlikning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon og læring* er sentrale begreper innenfor litteraturen om benchmarking. Ifølge litteraturen kan benchmarking bl.a. bidra til:

- en mer objektiv vurdering av resultater
- økt fokus på årsak-virkning-forhold
- et kontinuerlig press i retning forbedring
- synliggjøring av utfordringer/forbedringspotensialer
- identifisering av bedre (de beste?) arbeidsprosesser
- iverksetting av forbedringstiltak.

*De fleste definisjonene vektlegger også lærings- og endringsaspektet. Noen definisjoner setter strenge krav til hvilke data som kan og bør sammenlignes, andre er mer upresise. Noen*

<sup>3</sup> Social Science Citation Index

<sup>4</sup> Se Kjell Arne Røvik (1998): *Moderne organisasjoner*

<sup>5</sup> BPR kan defineres som en kritisk analyse og radikal omstrukturering av eksisterende (forretnings-)prosesser i den hensikt å oppnå store resultatforbedringer (Teng et al., 1994)

<sup>6</sup> OECD – Public Management Committee og Public Management Service

*definisjoner er korte og knappe; ”Benchmarking is to identify and implement best practise”<sup>7</sup>. Andre er mer presise og omfattende:*

”Benchmarking er prosessen med kontinuerlig å måle og sammenligne sine forretningsprosesser (serier av aktiviteter som utnytter materialer, utstyr og personer til å framskaffe et produkt eller en service) mot tilsvarende prosesser i ledende organisasjoner for å få informasjon som kan hjelpe organisasjonen å finne og gjennomføre forbedringstiltak”<sup>8</sup>

Blant dem som legger vekt på å konkurrere i verdensklassen, hevdes det at benchmarking må støttes av et dedikert program i total kvalitet for å være nyttig. Benchmarking blir da en viktig hjørnestein i forhold til å sammenligne prosesser med dem som klarer å utnytte ressursene best mulig, gitt teknologiske begrensninger. Denne tilnærmingen til benchmarking er ofte svært ambisiøs og kostnadskreven.

Mye av benchmarkingslitteraturen forutsetter at benchmarking som begrep har konkurranse som grunnleggende element. Samarbeidsdimensjonen synes å være noe oversett som basis for kontinuerlig forbedring. Konsekvensen av dette er at vektlegging av samarbeid og organisasjonslæring i forbindelse med benchmarking ikke er særlig overbevisende<sup>9</sup>. En troverdig definisjon av benchmarkingsbegrepet bør inneholde både konkurranse og samarbeid. Cox<sup>7</sup> har utledet at sannsynligheten for benchmarking preget av samarbeid øker over tid, med antall partnere, dersom initiativet tas av en respektert tredjepart eller en paraplyorganisasjon og når hovedmotivasjonen er læring. Cox sier også at strategisk benchmarking, dvs. benchmarking brukt som en del av mer omfattende veivalg- og fornyelsesprosesser, sannsynligvis vil være preget av konkurranse. I litteraturen defineres benchmarking ofte som et *kontinuerlig forbedrings-verktøy*, dvs. at benchmarking skal være en løpende og gjentakende aktivitet over tid. I praksis brukes benchmarking imidlertid ofte som et prosjektverktøy, dvs. at det er avgrenset i tid og omfang og brukes på områder hvor f.eks. løpende rapportering gir grunnlag for å vurdere større, mer gjennomgripende, endringstiltak.

## Statskonsults tilnærming til begrepet

Uavhengig av hvordan begrepet defineres, synes det klart at ulike metoder/ verktøy for mer eller mindre systematisk sammenligning har vært brukt i offentlig sektor også tidligere. Benchmarking fungerer, slik OECD og andre lands myndigheter definerer begrepet, som et ”paraplybegrep” for en rekke metoder/verktøy som brukes innenfor evaluering, styring, kvalitets- og effektiviseringsarbeid samt oppfølging og kontroll innenfor offentlig sektor.

Innholdet i benchmarkingsbegrepet avhenger bl.a. av:

- **Hvilken målestokk legges til grunn for sammenligningen – beste praksis, standarder eller prestasjoner?**

Innenfor den tradisjonelle benchmarkingslitteraturen inneholder de fleste definisjoner et krav om å bestemme *beste praksis*, eventuelt en *standard* som fungerer som en målestokk i forhold til egne prosesser og resultater. Med beste praksis menes de ”suverente” beste prosessene eller metodene som bidrar til bedre resultater. Beste praksis er empirisk fundert. Hvor allmenngyldig beste praksis er, avhenger av ambisjonsnivå (verdensnivå, nasjonalt nivå eller et annet nivå). Med standarder menes gitte krav til resultater, f.eks. minimums-standarder, eventuelt prosesser (ofte nedfelt i et regelverk). Standarder behøver ikke være empirisk fundert, men kan baseres på teoretiske beregninger, statistiske forventningsverdier o.l.

Etter hvert har det også blitt mer vanlig å omtale ordinære sammenstillinger av nøkkeltall/oppnådde resultater (statistikk) som benchmarking, bl.a. i offentlig sektor.

I praksis varierer det hvorvidt beste praksis eller standarder, f.eks. på bakgrunn av kvalitetsmodeller, databaser med empiriske data el., faktisk defineres i forkant. Noen kontakter f.eks. benchmarkingspartnere som antas å

<sup>7</sup> Fra *International Benchmarking Experiences from OECD Countries*, presentert på konferanse om international benchmarking i København, 20-21.02.98

<sup>8</sup> Fra ”*Benchmarking. En praktisk håndbok*” av Bjørn Andersen og Per-Gaute Pettersen

<sup>9</sup> Cox, 1997



representere beste praksis, eventuelt "noe å strekke seg etter", direkte. Dette er bl.a. bak-grunn for ulike studieturer som forvaltningen gjennomfører.

- **Hva er fokus for benchmarkingen - resultater eller prosesser?**

I litteraturen om benchmarking skiller det vanligvis mellom resultat- eller prestasjonsbenchmarking og prosessbenchmarking. Det er viktig å sammen-ligne resultater, bl.a. som grunnlag for å identifisere forbedringsområder, men det understrekes at det er prosessene som er det sentrale i forhold til å bruke benchmarking som et forbedringsverktøy. "Blåkopier" av andres prosesser frarådes.

Svært mange er av den oppfatning at benchmarking primært er et kvalitets-forbedringsverktøy. Ifølge denne begrepsforståelsen er det prosessene som er det sentrale i forhold til å forstå og forklare prestasjonsforskjeller. Selve benchmarkingen består i å studere og analysere andres arbeidsprosesser i den hensikt å identifisere egne forbedringspunkter og finne fram til andre måter å gjøre ting på.

*Denne fortolkningen av benchmarkingsbegrepet står i en viss motsetning til benchmarking slik det defineres og brukes bl.a. i OECD-PUMA-sammenheng. Her skiller det, i hvert fall i visse miljøer, mellom en makroorientert og en mikroorientert tilnærming. Det hevdes at makroorientert benchmarking i hovedsak fokuserer på resultater eller prestasjoner mens den mer mikroorienterte "tradisjonelle" benchmarkingen, fokuserer på prosesser.*

- **Hvordan finne fram til et interessant og relevant sammenlignings-grunnlag?**

Det er mange faktorer som er med på å bestemme valg av sammenlignings-grunnlag/benchmarkingspartnere. Benchmarking innebærer å sammenligne enheter eller prosesser som har visse fellestrekk. Hva disse fellestrekene består i, varierer imidlertid med fokus, innretning på og avgrensning av den aktuelle benchmarkingsprosessen.

I næringslivet er benchmarking tradisjonelt oppfattet som en prosess hvor en virksomhet inngår en forpliktende avtale med én eller noen få benchmarkings-partnere og gjensidig samarbeid, eventuelt innsyn i benchmarkingspartnernes arbeidsprosesser mot en økonomisk kompensasjon.

I en søkefase må det vurderes *hvem* det er ønskelig å sammenligne seg med – interne enheter, konkurrenter, andre innen samme sektor eller på tvers av sektor, land m.m. Noen kombinasjoner framstår som mer realistiske enn andre, for offentlig sektor er bl.a. kombinasjonen prosessbenchmarking og funksjonell benchmarking aktuell, dvs. benchmarkingen konsentreres om en spesiell funksjon sammenligningen skjer i forhold til noen som er gode på sentrale prosesser innenfor dette funksjonsområdet. Det er denne kombinasjonen som gjør det interessant for et svensk gruveselskap å "benchmarker" seg med Disney World i Florida – begge driver virksomheter hvor hydrauliske systemer er en kritisk faktor.

- **Hvem initierer og gjennomfører benchmarkingen?**

Noen assosierer internt initierte benchmarkingsprosjekter med *læring* og eksternt initierte prosjekter med *styring*, eventuelt kontroll. Det er kanskje riktigere å si at egeninitierte og eksternt initierte benchmarkingsprosjekter representerer to ulike lærings- og styringsambisjoner. I offentlig så vel som privat sektor vil styring og styringsinstrumenter alltid stå sentralt. I tilknytning til benchmarking kan det synes formålstjenlig å innføre det todelte lærings-begrepet - deduktiv og induktiv læring - hvor deduktiv læring har mye til felles med det mange oppfatter som ren styring og induktiv læring likner mer på det mange oppfatter som tradisjonell læring. Dette tar inn over seg at styring ikke utelukker læring, tvert i mot er læring en del av styringen.

Eksternt initierte prosjekter vil ofte ha en lærende effekt for overordnet nivå i den forstand at grunnlaget for beslutninger og styring bedres. Eksternt initierte prosjekter kan også ha en lærende effekt i forhold til de berørte virksomhetene, men siden eierskap regnes som en sentral forutsetning for å få til god læringseffekt, bør ambisjonsnivå i forhold til læring normalt justeres ut fra grad av eierskap.

Dette er en problemstilling som er mer sentral for offentlig sektor enn for privat sektor. I offentlig sektor skiller det ofte mellom *ekstern* og *intern* styring. Med ekstern styring menes styring fra overordnet, eventuelt politisk nivå. Departe-mentenes etatsstyring er et typisk eksempel.

Med intern styring eller virksomhetsstyring menes den styringen som foregår i en avgrenset virksomhet, eventuelt mellom de ulike nivåene i denne virksomheten. Trygdeetaten, inklusive Rikstrygdeverket og den ytre etaten, driver intern styring på og mellom ulike nivåer.

## Eksempler på ulike former for benchmarking

I dette kapitlet presenteres ulike innfallsvinkler til benchmarking. Innfalls-vinklene er eksemplifiserte og blir drøftet i forhold til dimensjonene som er trukket opp i 2.3 *Statskonsults tilnærming til begrepet*, dvs.:

- Hvilken målestokk legges til grunn for sammenligningen – beste praksis, standarder eller prestasjoner?
- Hva er fokus for benchmarkingen – resultater eller prosesser?
- Hvordan finne fram til et interessant og relevant sammenligningsgrunnlag?
- Hvem initierer og gjennomfører benchmarkingen?

Eksempelene er i hovedsak valgt ut for å illustrere bredden i anvendelsen av begrepet. Det er bare to eksempler fra norsk offentlig sektor. Dette skyldes dels at det ikke har vært gjennomført mange større analyser i norsk offentlig forvaltning som er kalt benchmarking, dels at vi, som nevnt innledningsvis, ikke har full oversikt over faktiske benchmarkinger eller benchmarkings-lignende studier som har vært gjennomført i Norge de siste årene.

England, og i noen grad også Danmark, har flere erfaringer med benchmarking i offentlig sektor, og vi har derfor hentet flere av eksemplene derfra.

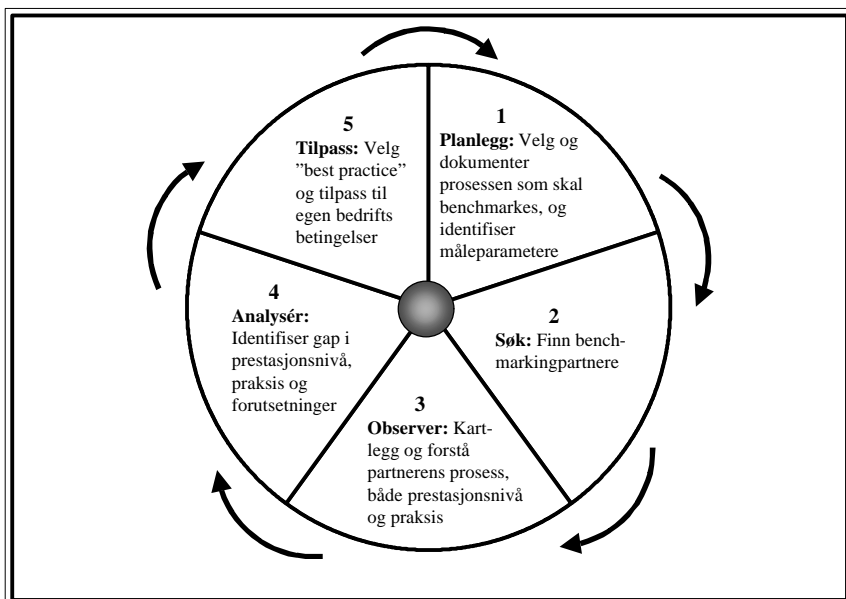
### Klassisk benchmarking

Det finnes ulike innfallsvinkler og metoder også innenfor det vi har valgt å kalle klassisk benchmarking. Med klassisk benchmarking mener vi den formen for benchmarking som har sin opprinnelse i næringslivet og som er fremstilt i en rekke lærebøker. Vi har i all hovedsak tatt utgangspunkt i en lærebok om benchmarking skrevet av Bjørn Andersen og Per-Gaute Pettersen<sup>10</sup>. Vi har tatt med to eksempler, ett fra britisk forvaltning, benchmarking av *human resource management* og ett fra norsk forvaltning, benchmarking av IT-bruk i fire departementer.

I boka er benchmarkingsprosessen delt inn i en planleggingsfase, en søkefase, en observasjonsfase, en analysefase og en tilpasningsfase, jamfør figur 1. Andre bøker og andre benchmarkingsmiljøer kan ha flere eller færre faser, eventuelt kalle fasene noe annet. Selve benchmarkingsmodellen og gangen i prosessen vil stort være sett den samme, selv om det varierer noe hvorvidt implementering og oppfølging av endringstiltak regnes som en del av selve benchmarkingen eller ikke.

---

<sup>10</sup> Denne boka, "Benchmarking En praktisk lærebok", gir en grei innføring i det vi karakteriserer som klassisk eller tradisjonell benchmarking.



### Planleggingsfasen

Innledningsvis i en planleggingsfase identifiseres og prioriteres hvilke prosesser det er aktuelt å benchmarke ut fra en vurdering av virksomhetens kritiske suksessfaktorer. Med dette menes faktorer som i stor grad påvirker virksomhetens konkurransemessige prestasjoner. I planleggingsfasen skal det dokumenteres hvordan prosessene påvirker hovedfunksjonene i virksomheten, og hvilke prosesser som utgjør eller påvirker virksomhetens klare problemområder.

Det etableres normalt et benchmarkingsteam med 4-6 medlemmer som ivaretar ulike roller, kunnskap og kompetanse. Generelt bør f.eks. ledelsen i virksomheten, "prosessere" og en representant for interne/eksterne kunder/brukere være representert. Det kan også være hensiktsmessig å trekke inn en nøytral prosesspådriver. For at et benchmarkingsteam skal fungere etter hensikten er det viktig at deltakerne er motiverte og setter av tid og ressurser til å delta i gruppen. Det er også viktig at et benchmarkingsteam har legitimitet innad i virksomheten.

Til planleggingsfasen hører en gjennomgang og dokumentasjon av prosessene som det er aktuelt å benchmarke. Ofte kan en slik gjennomgang synliggjøre åpenbare forbedringsområder slik at tiltak kan iverksettes umiddelbart. I forlengelsen av, eller som en del av, en slik gjennomgang er det viktig å etablere måleparametre for prosessene som skal benchmarkes.

### Søkefasen

*I søkefasen er det primære å identifisere aktuelle benchmarkingspartnere. En benchmarkingspartner er enhver person, organisasjon eller virksomhet som leverer data eller informasjon til en benchmarkingsstudie. I mange sammenhenger kan benchmarking være å etablere et miljø eller et nettverk av virksomheter hvor det er akseptert og legitimt å sammenligne seg med hverandre. Dette sparer tid og ressurser i forhold til leting etter partnere og man er sikret partnere som kjenner teknikken og vet hva benchmarking går ut på. Faren er at et slikt miljø kan bli for snevert og innadvendt over tid.*

### Observasjonsfasen

Hensikten med observasjonsfasen er å studere de(n) valgte benchmarkingspartner(e) for å forstå partnerens prosess. Det søkes informasjon på tre nivåer:

- prestasjonsnivå - kvalitet, tidsbruk/saksbehandlingstid, leveringspresisjon, kostnad og lignende
- metode/praksis for å finne fram til hva som gjør det mulig å oppnå prestasjonsnivået

- forutsetninger for å finne fram til hva som må til for å kunne utføre prosessen(e) på denne måten.

Prestasjonsnivå danner et utgangspunkt for *hvordan* (metode/praksis) og *hvorfor* (forutsetninger). I praksis kan det være vanskelig å skille mellom metode/praksis og forutsetninger. Det finnes imidlertid en rekke metoder og teknikker for denne type informasjonsinnhenting, jamfør ulike lærebøker i benchmarking.

### **Analysefasen**

Analysefasen skal avdekke eventuelle ulikheter eller gap mellom egne og partner(e)s prosesser og de grunnleggende årsakene til at ulikhetene har oppstått. Hva er det som gjør partnerens høyere prestasjonsnivå mulig? Hvilke faktorer er det som bidrar spesielt til forskjellene? Ved siden av planleggingsfasen er dette ofte den vanskeligste fasen. Det kan være vanskelig å få til en systematisk og metodisk analyse ut fra det innsamlede datamaterialet. Det hender at den kvantitative delen av en analyse faller bort fordi det ikke er mulig å finne talldata hos partneren. Da må analysen se direkte på metoder, praksis og forutsetninger, og analysen må baseres på mer kvalitative observasjoner.

### **Tilpasningsfasen (implementeringsfasen)**

Hovedformålet med en benchmarkingsstudie vil normalt være å skape forbedring. Det er derfor viktig at funnene i analysefasen tilpasses egne forhold og at tiltak for å få til forbedring før de eventuelt implementeres i egen virksomhet. Her er det viktig å tenke tilpasning og *ikke* kopiering.

## **Accounts Commission for Scotland: Benchmarking av utvikling og innføring av nytt styringssystem med fokus på resultater.**

Dette eksempelet er hentet fra et prosjekt i britisk forvaltning i 1996, hvor benchmarking ble prøvd ut i forhold til å forbedre prosesser og praksis på personalledelsesområdet (Human Resource/HR Activities). Prosjektet fulgte blant annet av den britiske regjeringens *White Papers* fra 1994 og 1996 hvor det het at departementer og etater burde benchmarke sine prestasjoner i forhold til læring og utvikling mot andre virksomheter innenfor og utenfor forvaltningen. Hovedhensikten med prosjektet var å finne ut når og hvordan benchmarking kunne være et effektivt forbedringsverktøy i britisk forvaltning. Prosjektet skulle bl.a. identifisere kritiske suksessfaktorer for benchmarkingsprosjekter og se på i hvilken grad offentlige virksomheter kunne ha nytte av benchmarking.

Hovedprosjektet besto av ti enkelt- eller delprosjekter med felles metode-verktøy og framdriftsplan som ble tilpasset den enkelte virksomhet. Denne tilnærmingen ble valgt for å samle de deltakende virksomheters ressurser og dermed øke læringsprosessen. Et konsulentfirma deltok i prosessen. *Accounts Commission for Scotland* sto for én av benchmarkingsstudiene som inngikk i hovedprosjektet.

Accounts Commission er en lovfestet uavhengig revisjonsvirksomhet som har som formål å revidere og veilede helsetjenesten og offentlig forvaltning på lokalt nivå i forhold til økonomistyring, kostnads- og formålseffektivitet. Virksomheten har ca. 130 medarbeidere fordelt på fem avdelingskontorer og ett hovedkontor.

Accounts Commission gjennomførte en benchmarkingstudie i forbindelse med utvikling og innføring av et nytt resultatstyringssystem. Accounts Commissions mål med benchmarkingsprosjektet var, i tillegg til å få innspill i forhold til innføring og organisering av styringssystem, å bygge opp kompetanse i forhold til benchmarking som ledelsesverktøy.

Prosjektet var godt forankret i ledelsen. Virksomhetens øverste leder, *the Controller of Audit*, støttet og sto bak prosjektet. Prosjektteamet besto av personalsjefen (leder), lederne for de fem avdelingskontorene og to andre ledere fra hovedkontoret. Teamet kartla først eksisterende styringssystemer og styringspraksis, bl.a. gjennom å intervju et tverrsnitt av de ansatte. På et strategisk nivå ble det lagt vekt på å kartlegge hva virksomheten ønsket å oppnå gjennom et nytt resultatstyringssystem og hvordan dette kunne innvirke på virksomhetskulturen.

Teamet undersøkte også hvordan andre organisasjoner hadde lagt opp sine resultatstyringssystemer og tre av en rekke potensielle benchmarkingspartnere ble plukket ut for besøk. Ved utvelgelsen ble det bl.a. lagt vekt på at aktuelle virksomheter skulle være lov- og regelstyrt, ha en geografisk spredt organisasjon, ha høyt kvalifisert ansatte som arbeidet alene eller i små grupper og ha en høy offentlig profil. Man forsøkte også å sikre seg, gjennom direkte kontakt med de potensielle benchmarkingspartnerne, at virksomhetene oppfylte visse kriterier

som Accounts Commission i forkant hadde identifisert som viktige i forhold til et nytt resultatstyringssystem. For eksempel ble det lagt vekt på at virksomhetene skulle ha ett felles styringssystem som omfattet hele virksomheten og alle ansatte. Det ble også lagt vekt på at styringssystemet skulle være koplet opp mot virksomhetens overordnede mål eller forretningsidé og at systemet skulle være enkelt å bruke.

Benchmarkingsteamet besøkte tre virksomheter etter å ha utarbeidet intervju-guider – én i forhold til de som hadde utviklet styringssystemet og én i forhold til brukere av systemet (linjeledere og øvrige ansatte). Ifølge Accounts Commission var benchmarkingspartnerne hjelpsomme og generøse med tid og informasjon. Den viktigste lærdommen etter besøkene var ifølge Accounts Commission at selv om man arbeidet på ulike områder med ulike mål og prioriteringer, så hadde virksomhetene stort sett like erfaringer i forhold til innføring av nye styringssystemer og reaksjoner fra ansatte og ledere på dette.

Besøkene resulterte i en rekke erfaringspunkter som ble lagt til grunn ved utvikling og innføring av nytt styringssystem i Accounts Commission. Benchmarkingsstudien gjorde bl.a. at man vekta behovet for å tydeliggjøre hvilke krav til aktiviteter og resultater de overordnede målene medfører for den enkelte avdeling og person. Videre ble det lagt vekt på rapporteringsrutiner, linjeansvar, kommunikasjonslinjer og –rutiner med mer.

I etterkant trekkes lederengasjement og stramme tidsfrister for innføring av nytt styringssystem fram som viktige faktorer for at benchmarkingsprosjektet i Accounts Commission ble vellykket.

## **Benchmarking av kostnader og nytte ved IT-bruk i fire departementer**

I 1996 gjennomførte fire departementer for første gang en sammenlignende undersøkelse av sine IT-kostnader og IT-nytte<sup>11</sup>. De fire departementene var Finans-, Justis-, Landbruks- og Miljøverndepartementet. Hensikten med undersøkelsen var å se om det var signifikante forskjeller mellom departementene, og i tilfelle hvilke. Den overordnede målsettingen var å få et bedre grep på kostnadsbildet og lære av hverandre for å bedre departementenes innsats og situasjon.

Prosjektet var relativt omfattende og det ble samlet inn data om ulike kostnader og hvilken nytte brukerne hadde av IT. På bakgrunn av det innsamlede data-materialet ble det konkludert med at:

- Justis- og Landbruksdepartementet hadde de laveste kostnadene pr. bruker-årsverk, mens Miljøverndepartementet lå høyest.
- Det var markant forskjell mellom høyest og lavest.
- Miljøverndepartementet hadde de mest fornøyde brukerne, Finans- og Landbruksdepartementet var gode nummer to, mens Justisdepartementet havnet klart sist.
- En kost/nytte-indeks viste at Landbruksdepartementet fikk mest ut av IT-kronene 1996, Finansdepartementet ble nummer to, Justisdepartementet nummer tre og Miljøverndepartementet havnet sist.

Tanken var at departementene fortsatt skulle holde kontakt og utveksle resultater med hverandre. Oppmerksomheten skulle rettes mot beste praksis på de ulike områdene.

Utfordringene ble oppsummert slik:

- For Miljøverndepartementet var utfordringen å redusere IT-kostnadene pr. ansatt uten at brukertilfredsheten synker.
- For Justisdepartementet var utfordringen å øke brukertilfredsheten radikalt.
- For Finans- og Landbruksdepartementet var utfordringen å komme på Miljøverndepartementets tilfredshetsnivå uten å øke kostnadene.

To år etter gjennomgangen har det vist seg at intensjonen om å opprettholde kontakten i samarbeidsgruppen ikke har blitt fulgt. Et av de berørte departementene mente at det må være mer påtrykk fra sentrale departementer som Finansdepartementet eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet for at man skal kunne gjennomføre halvårlige gjennomganger og opprettholde kontakten.

## **Drøfting av eksemplene**

### **Beste praksis, standarder eller faktiske observasjoner?**

---

<sup>11</sup> Statskonsults rapport 1996:18.

I prinsippet er den klassiske modellen basert på beste praksis sammenligninger. Det varierer imidlertid hva man legger i begrepet *beste praksis*. Noen mener verdens beste, andre landets beste, bransjens beste, utvalgets beste osv.

Uten at det sies eksplisitt må en gå ut fra at virksomhetene i resultatstyrings-eksemplet i utgangspunktet ble valgt ut fordi de representerte en god, om enn ikke beste praksis, ut fra Accounts Commissions vurdering. Samtidig ble det stilt visse krav til hvilke virksomheter det var aktuelt å sammenligne seg med. Disse kravene kan muligens karakteriseres som en form for standarder.

I IT-eksemplet fortolkes beste praksis som den beste av de fire departementene. Etter innsamlingen av datamaterialet ble det gjort sammenligninger i forhold til de faktiske observasjonene, dvs. hvordan var resultatene for de ulike departementene i forhold til kost/nytte-vurderingen. Deretter ble det gjort en ny vurdering i forhold til beste praksis på de ulike områdene. Det arbeidet som ble gjort i dette prosjektet kan også danne sammenligningsgrunnlag for andre departementer som ønsker å foreta en benchmarking av IT-bruken.

### **Fokus for benchmarkingen – resultater eller prosesser?**

Klassisk benchmarking fokuserer generelt på prosesser. Når resultater eller prestasjoner sammenlignes, gjøres dette primært som grunnlag for en mer dyptgående vurdering og sammenligning av prosessene som ligger bak resultatene.

I resultatstyringseksemplet var fokus nettopp på prosesser – prosesser knyttet til utvikling og implementering av et nytt resultatstyringssystem.

Fokus i IT-benchmarkingen var først og fremst resultater. Samtidig ble det lagt opp til en videre prosessbenchmarking mellom de ulike prosjektdeltakerne for å lære av hverandre.

### **Hvordan finne et interessant og relevant sammenligningsgrunnlag?**

Lærebøker i benchmarking gir mange tips i forhold til hvordan potensielle benchmarkingspartnere kan velges ut. Som i resultatstyringseksemplet anbefaler lærebøker ofte å sette opp kriterier for hva som kreves av potensielle benchmarkingspartnere. For å finne fram til partnere som oppfyller disse kriteriene, finnes en rekke kilder, f.eks virksomhetens egne nettverk, fag- og utredningsmiljøer, bransjeorganisasjoner, publikasjoner, offentlig statistikk m.m.

Sammenligningsgrunnlaget i IT-eksemplet var fire relativt like virksomheter. Det ble lagt til grunn at de fire departementene hadde omtrent samme IT-kompleksitet, baserte seg på omtrent samme teknologi og at brukernes behov for støtte var omtrent likt. For at tallene skulle la seg sammenligne best mulig, startet prosjektet med en definisjonsfase der departementene ble enige om nøyaktig hva de skulle måle og hvordan det skulle skje.

### **Hvem initierer benchmarkingen?**

I lærebøkene forutsettes det vanligvis at klassiske benchmarkingsprosjekter initieres av virksomheten selv. Dette er mest i samsvar med krav om lederengasjement og eierforhold til prosjektet.

Resultatstyringsprosjektet må sies å være egeninitiert selv om dette inngikk i et større prosjekt initiert av den britiske regjering. Initiativet til IT-benchmarkingen kom fra departementene selv og må derfor også kunne karakteriseres som egeninitiert. Samtidig viser erfaringene fra dette prosjektet at det kan være ønskelig med eksternt initiering av denne typen prosjekter for å få tilstrekkelig oppslutning om benchmarkingen.

## **Den europeiske kvalitetsmodellen**

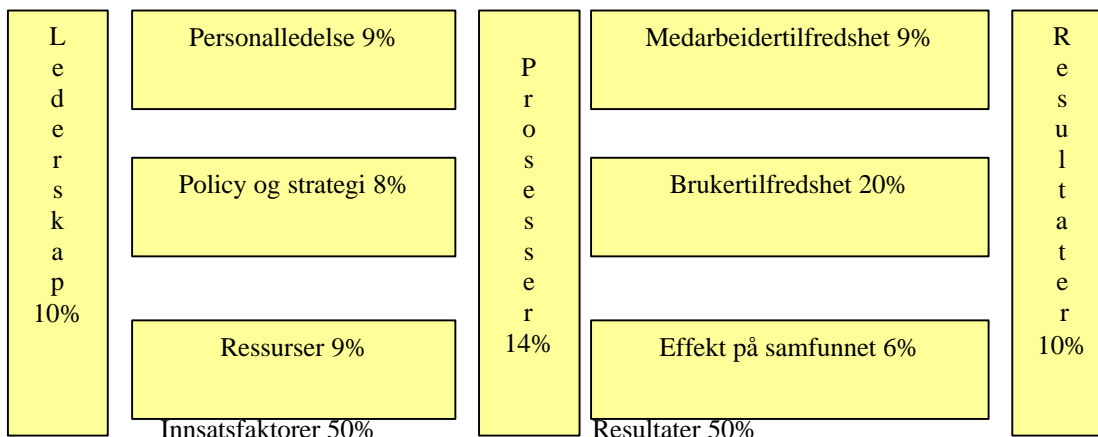
Kvalitet er et nøkkelbegrep i mye av litteraturen om benchmarking. Med kvalitet menes i denne sammenheng de arbeidsrutiner, prosedyrer og metoder som kan sikre en bedre kvalitet i ytelsene. Svært mye av den prosessbenchmarkingen som foretas har kvalitetsforbedringer som mål. Likeledes kan resultatbenchmarking benyttes for å vurdere egen virksomhets kvalitet sammenlignet med andre.

Vi vil i denne delen gi en beskrivelse av den europeiske kvalitetsmodellen som ligger til grunn for en del av kvalitetstenkningen både i privat og offentlig sektor i Europa. Vi vil deretter vise hvordan modellen har blitt benyttet som utgangspunkt for et benchmarkingsprosjekt i offentlig sektor i Storbritannia og for den danske kvalitetsprisen for offentlig sektor.

Den europeiske kvalitetsmodellen, eller Business Excellence Model (BEM) som den også kalles, ble utviklet av European Foundation for Quality Management (EFQM) og 200 private virksomheter fra ulike land i Europa.

Modellen, som bygger på andre kvalitetsmodeller utviklet i Japan og USA, måler organisasjoner opp mot ni kriterier, som igjen er vektet med tanke på den relative betydningen de ulike kriteriene har i en "kvalitetsvirksomhet".

Figur 1: EFQM-modellen (slik den er framstilt i Den danske kvalitetsprisen for offentlig sektor)



De ni kriteriene i modellen fungerer som målepunkter for institusjonen. Høy kvalitet er i følge denne modellen å ha gode metoder, bred forankring og gode resultater innenfor de ni kriteriene. Det er mulig å oppnå totalt 1000 poeng. Standarden som er satt for å oppnå den europeiske kvalitetsprisen er satt til 805 poeng. Standarden som er satt for å oppnå det som kalles UK Quality Award er 688 poeng. I Norge benyttes modellen som utgangspunkt for Den norske kvalitetsprisen. Både private og offentlige virksomheter kan søke om prisen. Det er ingen egen pris for offentlig sektor i dag, men Norsk forening for kvalitet og lederskap (NFKL) som står for utdelingen av prisen, utelukker ikke at det kan være aktuelt på et senere tidspunkt.

Modellen er vedtatt endret, slik at det i framtiden vil være totalt elleve kriterier virksomheten skal måles mot. Man ønsker bl a å fokusere enda sterkere på kunde- eller brukerperspektivet samtidig med at prosessbegrepet nyanseres og deles opp. Nærmere beskrivelse av kriteriene i dagens modell følger som vedlegg 1.

Hensikten med kvalitetsmodellen er å fremstille et grunnlag for en systematisk beskrivelse av de elementer som er avgjørende for en virksomhets kvalitet. Ved hjelp av modellen kan virksomheten selv beskrive sine sterke sider, analysere problemstillinger i virksomheten og identifisere forbedringsmuligheter. Det finnes ulike måter å bruke og implementere modellen på, fra et hefte med 99 spørsmål til relativt avanserte PC-versjoner. Engasjement og eierforhold fra virksomheten selv, understrekes som viktig. Mange bruker imidlertid eksterne konsulenter som rådgivere og prosessdrivere.

EFQM-modellen benyttes i både privat og offentlig sektor i Europa. I Norge er det, etter det vi har erfart, en stigende interesse for bruk av modellen. Norsk forening for kvalitet og lederskap, som arrangerer kurs i bruk av modellen, anslår at omkring 200-300 virksomheter benytter modellen og merker også en økende interesse for EFQM-modellen fra offentlig sektor, i første rekke kommuner og sykehus.



## Benchmarkingsprosjektet i offentlig sektor i Storbritannia

Storbritannia er antagelig det landet i verden som har arbeidet mest med benchmarking i offentlig sektor. Ett av de største benchmarkingsprosjektene er en del av Next Steps-reformen<sup>12</sup> og har vakt betydelig interesse i flere andre land.

Siden 1996 har Efficiency & Effectiveness Group i Cabinet Office drevet prosjektet UK Public Sector Benchmarking. Prosjektet er satt i gang for å hjelpe offentlig sektor (først og fremst de relativt nyopprettede Next Steps-virksomhetene) med å forbedre sin virksomhet gjennom å foreta egenvurderinger i forhold til den europeiske kvalitetsmodellen. Denne modellen ble som tidligere nevnt opprinnelig utviklet for bruk i privat sektor, og benyttes av virksomheter i hele Europa. I følge de prosjektansvarlige i England har benchmarkingsprosjektet vist at modellen er godt egnet også for offentlig sektor.

Prosjektet startet i april 1996 som et pilotprosjekt med deltakelse fra 30 virksomheter. I fase én i prosjektet ble British Quality Foundation (BQF) valgt til å foreta en benchmarkingundersøkelse basert på den europeiske kvalitetsmodellen. Det ble vurdert slik at dette ville være mindre kostnadskrevenne enn å utarbeide en egen modell for offentlig sektor. I fase to i prosjektet, fra april 1997 til januar 1998, ble bruken av modellen utvidet. Hittil har over 100 virksomheter deltatt i prosjektet.

Prosjektet er nå inne i en fase 3 (april 1998 til april 2001), hvor en bygger på de tidligere erfaringene som viser at det er vanskelig for en organisasjon å få fullt utbytte av bruk av modellen hvis de ikke har hatt bistand fra eksterne veiledere. Prosjektet (Cabinet Office) har derfor forhandlet frem avtaler med fire ledende firmaer som skal yte ulike tjenester i forbindelse med virksomhetenes egen-vurdering. Bistand gis i form av kurs, skriftlig materiell og individuell veiledning for virksomhetens ledelse, til faste priser.

### Sentrale myndigheters rolle i prosjektet

Cabinet Office har hatt et viktig ansvar for å initiere og oppmuntre til bruk av modellen. All deltakelse fra virksomhetene har vært frivillig, og det er fremhevet at dette først og fremst skal være et verktøy for virksomhetene selv.

De sentrale myndigheter har valgt EFQM-modellen, og har også valgt hvilke typer vurderingsverktøy som skal benyttes. Cabinet Office har ikke selv foretatt noen form for opplæring, men har inngått avtaler med to konsulentfirmaer om ulike opplegg for virksomhetene. Inngåelsen av rammeavtaler med konsulent-firmaene har medført lavere pris for de deltakende virksomheter. De deltakende virksomhetene forholder seg direkte til disse selskapene i valg av opplegg.

Cabinet Office har også et ansvar for å dele ut ulike typer priser som er rettet mot offentlig sektor, og de arrangerer videre en årlig benchmarkingskonferanse for statlig sektor.

Civil Service College, som er en etat underlagt Cabinet Office, har opprettet en database med resultatene fra virksomhetene som ønsker å sende inn sine poeng. Denne databasen skal brukes som sammenligningsgrunnlag for de ulike virksomhetene og benyttes som veiledning i beste praksis. Virksomhetene skal være sikret anonymitet, men Civil Service College kan bringe sammen virksomheter etter "blind dating". Ingen virksomheters resultater vil bli gitt videre til andre uten samtykke. I praksis viser det seg at enkelte virksomheter er skeptiske til hvor godt de er sikret anonymitet. Dersom det blir satt på spissen er de usikre på om Civil Service College som et forvaltningsorgan kan unnlate å opplyse regjeringen eller parlamentet om virksomhetenes resultater.

### Erfaringene med benchmarkingsprosjektet

Evalueringen som er foretatt av prosjektet viser at det er oppnådd mye i form av hjelp for ledelsen i virksomhetene til å vurdere sterke og svake sider ved organisasjonen. Prosjektet har også gjort det mulig for deltakerne å sammenligne sin virksomhet med andre deltakeres virksomhet, private bedrifter og etter hvert også offentlige virksomheter i andre land. Virksomhetene ble bl.a sammenlignet med et gjennomsnitt av 400 private britiske virksomheter, og med en standard som er satt av UK Quality Award vinnerne.

---

<sup>12</sup> Next Steps er et reformprogram for statsforvaltningen i England som ble lansert i 1988.

Det mest sentrale trekket ved Next Steps-reformen er de organisasjonsmessige/strukturelle endringer som er gjort i forvaltningen. Hensikten har vært å opprette såkalte *executive agencies* (virksomheter) av de mer operasjonelle delene av sentralforvaltningen.

De britiske erfaringene peker på at en vurdering opp mot den europeiske kvalitetsmodellen må ses som et diagnoseverktøy som gjør det mulig for organisasjoner å måle sine egne resultater, identifisere sterke og svake sider, prioritere forbedringstiltak og måle hvor effektive de er. En slik selvverurdering er ikke et forbedringsverktøy i seg selv, men bruk av modellen sikrer at alle deler av virksomheten blir vurdert. Dette bedrer muligheten for en mer objektiv vurdering av hvor en forbedring vil gi størst ”avkastning”.

#### **Bruk av EFQM-modellen – erfaringer fra en virksomhet**

National Health Service Pensions Agency (NHS Pensions Agency) som deltar Next Steps-reformen er en pensjonskasse for de ansatte i det offentlige helsevesen. Virksomheten har benyttet EFQM-modellen som utgangspunkt for en selvverurdering to år på rad, og var i 1998 i ferd med å starte vurderings-prosesen for tredje gang.

Virksomheten har benyttet modellen for å prioritere sin innsats videre. Resultatene av vurderingen har de brukt som grunnlag for den årlige strategi og planleggingsprosessen. Modellen har etter deres vurdering også dannet en felles referanseramme i kommunikasjonen internt og i dialogen med overordnet departement.

De har også sett det som viktig å identifisere svakheter som kommer fram pga. utilstrekkelig datamateriale. NHS Pensions Agency har i vurderingen lagt vekt på at synspunkter fra ulike deler av virksomheten skal komme frem. Ikke minst har de sett at dette er viktig fordi en ser en tendens til at ledelsen i en virksomhet gir høyere poengsummer enn de som er plassert lavere i organisasjonen. Denne tendensen bekreftes for øvrig av de prosjektansvarlige i Cabinet Office.

NHS Pensions Agency mener selv at modellen gir god mulighet for:

- en gjennomgang av *hele* organisasjonen
- å utvide perspektiver på egen virksomhet
- en strukturert innfallsvinkel til virksomhetsplanlegging
- et eksternt blikk på organisasjonen (spesielt hvis en også benytter en ekstern assessor)
- sammenligning med konkurrenter
- funksjonell benchmarking
- økt nivå på diskusjoner og forståelse i organisasjonen
- team-bygging i virksomheten

Selv om NHS Pensions Agency mener at det er hensiktsmessig og viktig å foreta selvevalueringer etter EFQM-modellen, så peker de på enkelte ulemper ved bruk av modellen. Den største ulempen er at det er relativt ressurskrevende å sette seg inn i modellen, frigjøre tid til å samle dokumentasjon og foreta poengberegningene.

I tillegg til at bruken av modellen er ressursintensiv, mener NHS Pensions Agency modellen har følgende ulemper:

- det er begrensinger i den software som benyttes for å foreta poengberegninger (verktøyet)
- det er en tendens til at en legger for mye vekt på ikke-kjerne-områder
- det kan være vanskelig identifisere dokumentasjonen (”bevisene”)
- det kan være problemer med å identifisere hva som skal omfattes av gjennomgangen, dvs. finne organisasjonens ”grenser”. Dette kan være spesielt vanskelig i offentlig sektor.

#### **Den danske kvalitetsprisen**

Også i Danmark har en benyttet den europeiske kvalitetsmodellen som utgangspunkt for forbedringsarbeid i offentlig sektor. Den danske kvalitetsprisen for offentlig sektor ble lansert i 1997. Ideen bak kvalitetsprisen er å stimulere den løpende kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter.

Den form for kvalitet som premieres i den danske kvalitetsprisen dreier seg om de arbeidsrutiner, prosedyrer og metoder som kan sikre en bedre kvalitet i ytelsene. Fokus er på hvordan ledelse og medarbeidere i fellesskap

løpende utvikler metoder og arbeidsrutiner for å sikre bruker- og medarbeidertilfredshet og å sikre gode resultater. Den danske kvalitetsprisen fokuserer altså på kvaliteten i *prosessene* og ikke på kvaliteten av *produktene*. Bakgrunnen for dette er at offentlige virksomheter har forskjellige økonomiske og politiske rammer å arbeide innenfor. Det er derfor lagt vekt på å se på kvalitet som noe relativt – nemlig best mulig kvalitet innenfor de gitte økonomiske og politiske rammer.

### **Hvem kan få prisen?**

Kvalitetsprisen for offentlig sektor er en anerkjennelse og synliggjøring av de offentlige virksomheter som arbeider systematisk med kvalitetsutvikling på et høyt nivå. Virksomheter må dokumentere sitt kvalitetsarbeid i søknaden sin. Prisen gjelder for 3 år. Etter 3 år må en virksomhet eventuelt søke på nytt. Prisen gis ikke kun til én virksomhet fordi prisen skal være en anerkjennelse av forskjellige typer offentlig virksomhet.

Når en virksomhet har mottatt kvalitetsprisen er det mulig å gå videre og konkurrere med de beste private virksomhetene i Danmark og Europa i regi av hhv. Den Danske Kvalitets Pris og Den Europeiske Kvalitetspris.

Det utdeles også en pris ved navn "På vei mot kvalitetsprisen". Denne gis til virksomheter som på kort tid har oppnådd svært gode resultater, som fungerer som pionerer på eget område, men som ennå ikke når opp til kravene som er knyttet til kvalitetsprisen. "På vei mot kvalitetsprisen" gis for ett år av gangen.

Den danske kvalitetsprisen er først og fremst rettet inn på virksomhetsnivå i brukerorienterte institusjoner. Det er et krav at virksomheten har et selvstendig personal-, budsjett- og resultatansvar og eksterne brukere. For kommuner blir modellen benyttet i forhold til enkeltvirksomheter, da den antas best egnet på virksomhetsnivå. Det er derfor ikke mulig for en kommune å søke denne prisen for *hele* den kommunale virksomheten.

### **Hvordan tildeles prisen?**

Arbeidet med Kvalitetsprisen er organisert på følgende måte:

- En priskomiteé ledet av statsministeren fatter vedtak og utdeler prisen til vinnerne.
- Et bedømmelsesutvalg vurderer hvilke søkere som er kvalifisert til en anerkjennelse og innstiller forslag til prismottakere til priskomiteen.
- Kvalitetsprisens sekretariat tar seg av henvendelser i søkeperioden og innsamlingen av søknader. Sekretariatet er plassert i Finansministeriet.
- Et koordinatorutvalg tilknyttet sekretariatet er ansvarlig for selve bedømmelsesprosessen og kontakten med det som kalles assessorene (de som foretar den eksterne vurderingen). Utvalget koordinerer assessorkorpset som vurderer og gir poeng til søknadene. Koordinatorutvalg og assessorkorps besettes etter offentlig utlysning (anbud).

Den europeiske kvalitetsmodellen benyttes som utgangspunkt for vurderingen av virksomhetenes kvalitet. Vurderingen foretas både gjennom en selv-evaluering i forhold til de ni kriteriene i kvalitetsmodellen og gjennom en vurdering fra utenforstående i det såkalte assessorkorpset.

### **Kvalitetsmodellen - et godt utgangspunkt for benchmarking?**

Hensikten med både det britiske benchmarkingsprosjektet og den danske kvalitetsprisen for offentlig sektor er å bidra til å forbedre kvaliteten i offentlig sektor. Den europeiske kvalitetsmodellen er brukt som et utgangspunkt i begge disse tiltakene. Forskjellen er at det legges sterkere vekt på en ekstern vurdering i forbindelse med den danske kvalitetsprisen, samtidig som det britiske benchmarkingsprosjektet er gjennomført i større bredde og med klarere fokus på sammenligning med andre virksomheter.

Erfaringene fra England, og også til en viss grad fra Danmark, er at kvalitets-modellen kan brukes som et utgangspunkt for kvalitetsforbedringer på ulike måter:

- selvevalueringen i forhold til modellen gir en "diagnose" for virksomheten og mulighet for sammenligning med andre
- modellen kan fungere som et verktøy for å prioritere forbedringsområder

- utstrakt bruk av modellen og opprettelse av databaser gir mulighet for sammenligninger med andre offentlige virksomheter, med private virksomheter og med offentlige virksomheter i andre land (evt. også finne en konkret benchmarkingspartner)
- det kan oppnås en generell forbedring ved å dele erfaringer, få nye ideer og tilpasse seg en beste praksis
- selvevalueringen kan danne utgangspunkt for benchmarking mellom enheter internt i virksomheten

### **Beste praksis, standarder eller faktiske observasjoner?**

Kvalitetsmodellen gir et grunnlag for å vurdere kvaliteten i egen organisasjon. Bruken av modellen kan danne et godt utgangspunkt for benchmarking i forhold til en partner, og ved å gjennomføre en selvevaluering vil organisasjonen bli målt i forhold til kjente verdier som for eksempel poengsummene til vinnere av ulike kvalitetspriser. I benchmarkingsprosjektet i Storbritannia benyttes gjennomsnittsverdiene til en rekke virksomheter som sammenligningsgrunnlag. En kan dermed si at sammenligningen gjøres både i forhold til en form for beste praksis og i forhold til faktiske observasjoner.

I den danske kvalitetsprisen sammenlignes virksomheten med de andre søkerne til prisen. I motsetning til f.eks den europeiske kvalitetsmodellen, er det ikke satt en standard for hvilken poengsum virksomheten må oppnå for å kunne få prisen.

### **Fokus for benchmarkingen – resultater eller prosesser?**

Bruk av den europeiske kvalitetsmodellen kan, etter vår vurdering, ikke karakteriseres som benchmarking i seg selv. Sammenligningen av resultatene/ poengoppnåelsen mellom egen virksomhet og gjennomsnittet for offentlig sektor, de beste virksomhetene eller private virksomheter kan derimot karakteriseres som resultatbenchmarking. Dersom virksomheten i forbindelse med det videre forbedringsarbeidet knytter kontakt med en annen virksomhet for å lære av den, vil det være prosessbenchmarking. Det samme er tilfelle hvis virksomheten har tilgang på informasjon om hvordan de beste organisasjonene faktisk har innrettet sin virksomhet, dvs hva som ligger til grunn for poengsummene.

### **Hvordan finne et interessant og relevant sammenligningsgrunnlag?**

Ved å benytte den europeiske kvalitetsmodellen som utgangspunkt, gir både det britiske benchmarkingsprosjektet og den danske kvalitetsprisen muligheter til å foreta sammenligninger mellom egen virksomhet og private virksomheter og andre offentlige virksomheter i både inn- og utland. I Danmark legges det ikke systematisk opp til å knytte sammen benchmarkingspartnere etter at selvvrderingene og sammenligningene er foretatt. I England derimot har en gjennom databasen i Civil Service College lagt opp til "blind dating" mellom ulike virksomheter.

### **Hvem initierer benchmarkingen?**

Hverken det britiske eller det danske tiltaket har fokus på etatsstyringsperspektivet i kvalitetsarbeidet. Deltakelse er frivillig, og det er virksomhetene selv som skal ta eventuelle initiativ til forbedringer. Slik sett er bruk av modellen og en ev. benchmarking et verktøy i den interne styringen i virksomheten. En kan riktignok tenke seg at kvalitetsmodellen kan benyttes i etatsstyringssammenheng ved at overordnet myndighet for eksempel setter mål for hvilket nivå (antall poeng) virksomheten skal arbeide mot, eller at overordnet myndighet legger føringer i forhold til hvilke områder som skal forbedres. Dette ble imidlertid ikke anbefalt hverken av Cabinet Office eller de deltagende virksomhetene i prosjektet i Storbritannia. Ved å benytte kvalitetsmodellen som et internt forbedringsverktøy unngår man strategiske tilpasninger ved å "manipulere" for å oppnå høyest mulig poengsum.

### **Ulike former for sammenligning**

Som vi har presisert i kapittel 2 er det mange ulike innfallsvinkler til benchmarking og begrepet brukes svært forskjellig. Under dette avsnittet vil vi beskrive noen eksempler på benchmarking i offentlig sektor. Disse benchmarkingsstudiene er til dels svært forskjellige fra den klassiske benchmarking som er presentert i kap 3.1.

## Det danske strukturovervåkningssystemet

I forbindelse med sitt *strukturovervåkningssystem* presiserer det danske Finansministeriet at benchmarking er og bør være et vidt begrep. For dem er måling og sammenligning av resultater sentralt. De ser benchmarking primært som et rekognoseringsverktøy, dvs. som et instrument for å identifisere mulige problemområder og legitimere endringskrav.

Strukturovervåkningssystemet bygger ikke på noe eksplisitt formulert teoretisk fundament eller modell. Det ligger heller ikke noen systematisk analyse- eller implementeringsdel inne i denne metoden. En samler data, normaliserer dem så langt det lar seg gjøre og presenterer dem sammen med noen kommentarer<sup>13</sup>. Innledningsvis i presentasjonen av resultatene presiseres følgende:

*”Formålet med strukturovervåkningssystemet er først og fremmest at undersøke Danmarks internationale plassering på en række områder, der er centrale for velfærds- og velstandsudviklingen – og dermed virke som en inspirationskilde med hensyn til hvilke lande, Danmark kan lære noget af.”*

I strukturovervåkningssystemet er det valgt ut seks land for sammenligning med Danmark. Det er valgt ut 13 delområder som vurderes å være bestemmende for henholdsvis velstand (9 delområder) og velferd (6 delområder). Innenfor hvert av de 13 delområdene er det forsøkt å finne fram til 10-15 relevante indikatorer som danner utgangspunkt for sammenligning mellom de sju landene. For eksempel; antall undervisningstimer pr.elev og leseferdigheter er valgt ut som indikatorer på delområdet *Utdannelse*, offentlig budsjettunderskudd i prosent av BNP en indikator på delområdet *Makroøkonomiske rammebetingelser* og nettokompensasjonsgrad ved tap av arbeidsevne en indikator på delområdet *Sosial trygghet og omfordeling*.

En plassering blant de to beste eller de to dårligste landene i forhold til den enkelte indikator, bedømmes til henholdsvis ”over” og ”under middels”. Under hvert delområde sammenstilles Danmarks plassering på de fleste indikatorene under delområdet for å gi et mer helhetlig bilde, jamfør tabell 1.

Tabell 3.1: Danmarks plassering på delområdet *Forskning*

|               |   |
|---------------|---|
| Over middels  | Utenlandsk finansiering av offentlig forskning<br>Vitenskapelige publikasjoner                            |
| Middels       | Offentlige forsknings- og utviklingsutgifter<br>Andel av privat forskning finansiert utenfor virksomheter |
| Under middels | Private forsknings- og utviklingsutgifter<br>Antall patenter pr innbygger                                 |

Anm. Følgende indikatorer inngår ikke i bedømmelsen: sivil andel av forskningsutgiftene og fordeling av forskningsutgiftene på sektorer.

### Beste praksis, standarder eller faktiske observasjoner?

Strukturovervåkningssystemet er en sammenligning av faktiske observasjoner som er registrert og samlet inn på forskjellige måter. Så langt vi kan se vises det verken til beste praksis eller standarder. Dette er et eksempel på en benchmarkingsstudie hvor en lar ”tallene tale for seg selv”.

### Fokus for benchmarkingen – resultater eller prosesser?

Strukturovervåkningssystemet har et klart og uttalt fokus på resultater. I den grad det sies noe om bakenforliggende prosesser i kommentarene, er dette for å belyse og forklare eventuelle måleproblemer og problemer med å gjøre tallene fra de enkelte land sammenlignbare.

### Hvordan finne et interessant og relevant sammenligningsgrunnlag?

Det ble lagt vekt på både likheter og forskjeller da en valgte ut hvilke land Danmark ønsket å sammenligne seg med. Sammenligningslandene er svært forskjellige. Noen ligner på Danmark (f.eks. Holland) mens andre er helt forskjellige (f.eks. Japan).

<sup>13</sup> Presenteres i en bok utgitt av Finansministeriet i Danmark *Strukturovervåkningssystem for Danmark*, ISBN 87-7856-105-1

Ifølge det danske Finansministeriet byr sammenligning av offentlige sektorer i ulike land på spesielle utfordringer, bl.a. pga. mer kompliserte og mangfoldige resultatmål, hensyn til at inntekt til enhver tid må måles opp mot velferd og livskvalitet, data- og måleproblemer med mer. På den andre siden mener danskene det er ekstra viktig å sammenligne/benchmarke på tvers av lande-grensene, bl.a. fordi det blir stadig vanskeligere å drive nasjonal konjunktur-politikk uavhengig av overnasjonal strukturpolitikk.

### **Hvem initierer benchmarkingen?**

Det er den danske regjeringen ved Finansministeriet som har initiert og gjennomført benchmarkingen.

## **Benchmarking av renholdstjenester i Forvaltningstjenesten**

AAD ga i tildelingsbrevet for 1992 Forvaltningstjenesten i oppdrag å sammenligne bruk av egne tilsatte med bruk av eksterne renholdsfirmar til renhold i regjeringskvartalet. Det ble satt i gang et Renhold og miljøprosjekt, REM-prosjektet, som så på ulike måter å organisere renholdet på. En sammenligning av kostnads- og kvalitetsnivå med private renholdsbyråer inngikk som en viktig del av prosjektet. Sammenligningen viste at renhold i egen regi ikke kunne konkurrere prismessig med eksterne renholdsfirmar, men at kvaliteten på renhold i egen regi var bedre enn private firmar. I fase 2 av prosjektet utredet Forvaltningstjenesten en effektivisering av renholdet.

I forlengelsen av prosjektet ble renholdstjenesten omorganisert til mindre enheter med mer ansvar, jobbrotasjon og rulling av ansvarsområder. I etterkant av denne omorganiseringen har Forvaltningstjenesten gjennomført målinger og vurderinger av effektiviteten i renholdet i egenregi i forhold til oppsatte mål, i forhold til tidsseriedata og i forhold til 3-4 andre virksomheter.

I 2. tertial 1996 konkluderte en med at Forvaltningstjenestens utgifter knyttet til renhold i egen regi lå innenfor markedets priser på tilsvarende tjenester.

Forvaltningstjenesten ønsker å videreføre denne formen for sammenligning, gjerne med et større antall eksterne virksomheter. For å oppnå større grad av troverdighet vurderer de også å engasjere et eksternt firma til å stå for sammenligningsstudien. I dag gjør de dette selv. De vurderer også å øke kvaliteten på sammenligningsstudien, bl.a. gjennom en mer inngående vurdering av overheadkostnadene og større fokus på sammenlignbare kvalitetskriterier.

### **Beste praksis, standarder eller faktiske observasjoner?**

Også denne studien tar utgangspunkt i faktiske observasjoner. På kostnadssiden innhenter Forvaltningstjenesten selv data fra de virksomhetene de ønsker å sammenligne seg med. På kvalitetssiden har de engasjert eksterne til å kontrollere.

### **Fokus for benchmarkingen – resultater eller prosesser?**

Igjen er det resultatene - utgifter og kvalitet - som er i fokus for den opprinne-lige benchmarkingsstudien.

### **Hvordan finne et interessant og relevant sammenligningsgrunnlag?**

Forvaltningstjenesten sammenlignet både internt (egne lokaler med forskjellige renholdsfirmar) og eksternt (renhold i private firmar).

Da den første sammenligningen viste at Forvaltningstjenesten ikke kunne konkurrere på pris, bestemte Forvaltningstjenesten seg for å se på organisering, arbeidsprosesser m.m. for å få til effektivisering. De var bl.a. på studietur til en svensk kommune og så på en alternativ måte å organisere arbeidet på. På mange måter fungerte dette altså som en klassisk benchmarkingsprosess, selv om de ikke formelt innledet et partnerskap med denne virksomheten.

### **Hvem initierer benchmarkingen?**

Selve benchmarkingsstudien, dvs. sammenligningen mellom egne renholds-tjenester og renholdstjenester som utføres av eksterne, private renholdsfirmar, ble initiert av Forvaltningstjenestens overordnet departement, AAD. I forbindelse med denne sammenligningen tok så Forvaltningstjenesten selv initiativ til en gjennomgang av organisering og prosesser med sikte på å gjøre egne renholdstjenester konkurransedyktige i forhold til eksterne renholdsfirmar.

## **KOSTRA– et grunnlag for benchmarking i kommunal sektor?**

KOSTRA (Kommune-stat-rapportering) blir av flere nevnt som et mulig grunnlag for benchmarking i offentlig sektor.

KOSTRA er et nytt rapporteringssystem som skal gi grunnlag for utviklings-, omstillings- og produktivitetsarbeid i den enkelte kommune, og for dialog om mål og resultater mellom kommunene og staten.

Rapporteringen skal omfatte relevant informasjon om økonomiske forhold, produksjon av velferdstjenester og produktivitet i det kommunale tjeneste-tilbudet. Rapporteringen skal på denne måten koble regnskapsopplysninger mot data om tjenesteproduksjon, brukere og målgrupper. Informasjonen skal være til nytte for kommunene, og skal tilbakeføres til kommunene på en god måte. Det er en målsetting å få til en samordning og forenkling av informasjonsutvekslingen mellom kommunene og staten, samt å få bedre og mer sammenlignbare data om kommunale forhold.

Fra og med år 2001 skal alle landets kommuner ha lagt om sine rapporterings-systemer etter KOSTRA-prinsippene.

En av mulighetene KOSTRA gir er et grunnlag for den enkelte kommune til å sammenligne seg med andre kommuner og med private aktører.

### **Beste praksis, standarder eller faktiske observasjoner?**

KOSTRA åpner muligheter for sammenligninger med andre kommuner basert på faktiske observasjoner, dvs. det datamaterialet som er tilgjengelig. I den forbindelse kan den enkelte kommune også sammenligne seg med de kommunene som er "best" på ulike områder, altså en beste praksis sammenligning.

### **Fokus for benchmarkingen – resultater eller prosesser?**

I forhold til KOSTRA vil fokus for benchmarkingen i hovedsak være resultater. Det vil være tilfelle enten det er den enkelte kommune som sammenligner sin tjenesteproduksjon med andre kommuners, eller det er statlige myndigheter som sammenligner kommunene med hverandre, eller media/andre som ønsker å utnytte tallmaterialet til ulike former for sammenligning.

For den enkelte kommune kan det være vel så interessant å foreta sammenligninger av prosesser med tanke på å lære av de kommunene som er "best i klassen" på ulike områder. Dersom KOSTRA kan åpne for inngåelse av partnerskap mellom ulike kommuner for å lære av hverandre, så vil dette være en form for benchmarking mer i tråd med læreboken.

Sett fra statlige myndigheters side kan resultatene fra KOSTRA eventuelt benyttes for å sette minimumsstandarder i forhold til kommunenes tjenesteyting. Dette vil kunne inngå i statens dialog med kommunene.

### **Hvordan finne et interessant og relevant sammenligningsgrunnlag?**

Sammenligningsgrunnlaget i denne sammenhengen er samtlige norske kommuner. KOSTRA vil i utgangspunktet åpne muligheter for resultatbenchmarking i forhold til enkeltkommuner eller i forhold til for eksempel et gjennomsnitt.

### **Hvem initierer benchmarkingen?**

I den grad en ren sammenligning av tilgjengelig datamateriale omtales som benchmarking, så vil denne kunne initieres både fra statlig nivå og fra den enkelte kommune.

Den mer klassiske typen benchmarking, hvor man inngår partnerskap med en annen virksomhet for gjensidig læring, vil i hovedsak måtte initieres fra den enkelte kommune. Derimot kan det tenkes at det fra sentralt hold oppfordres til benchmarking i forhold til beste praksis.

## Drøfting av sentrale problemstillinger

På bakgrunn av begrepsutdypningen i kapittel 2 og eksemplene i kapittel 3, vil vi i dette kapittelet drøfte sentrale problemstillinger knyttet til benchmarking som verktøy i offentlig sektor, jmfør 1.3.

### Benchmarking i forhold til andre begreper

Det er vanskelig, om i det hele tatt mulig, å gi noen presis definisjon av hva benchmarking er til forskjell fra andre verktøy eller virkemidler. Styringsformer og styringsvirkemidler brukes på ulike nivå og i ulikt omfang. Noen virke-midler er overordnet andre, normalt inngår f.eks. verktøy som kvalitetsutvikling og serviceerklæringer i mål- og resultatstyring og i regel- og prosedyrestyring. Benchmarking må ses som en av mange mulige tilnærminger som kan tas i bruk for å øke effektiviteten og resultatoppnåelsen i offentlig sektor.

#### Mål- og resultatstyring og benchmarking

Mål- og resultatstyring er i dag den dominerende styringsfilosofien i offentlig forvaltning. Mål- og resultatstyring er pr. definisjon styrings- og resultat-orientert, og er normalt ledelsesinitiert. I etatsstyringen styrer i prinsippet overordnet virksomhet direkte i forhold til underordnet virksomhets hoved-prioriteringer og oppgaver. I praksis er styringen vanligvis et resultat av en dialog mellom over- og underordnet virksomhet. Benchmarking etter lærebok-modellen er sannsynligvis ikke særlig relevant i etatsstyringssammenheng.

I forhold til intern styring har ledelsen et helhetlig ansvar for å se sammen-henger mellom resultatene og prosessene som ligger til grunn for disse. Det kan derfor være grunn til å til tro at det vi kaller klassisk benchmarking er mer aktuell i den interne styringen enn i den mer overordnede etatsstyringen.

Dersom benchmarking vurderes vidt (dvs. synonymt med sammenligning) vil benchmarking være en viktig og nødvendig del av mål- og resultatstyring – både i forholdet mellom overordnet og underordnet virksomhet (etatsstyringen) og i den interne styringen. Rapportering av ”like” nøkkeltall/resultater gir grunnlag for å sammenligne og vurdere bl.a. effektivitet og produktivitet på sammenlignbare områder og i forhold til sammenlignbare enheter. Slike sammenligninger kan danne grunnlag for fastsetting av mål og styring i forhold til disse. En annen form for styring kan bl.a. være å instruere underliggende virksomheter eller nivåer om å benchmarke seg mot tilsvarende virksomheter for å lære av deres prosesser, rutiner og organisering.

#### Kvalitetsarbeid og benchmarking

Svært mange regner benchmarking som et kvalitetssikringsverktøy, dvs. at benchmarking primært brukes for å sikre og forbedre kvaliteten på en virksomhets prosesser og resultater. Denne fortolkningen av benchmarking er i tråd med det vi kaller klassisk benchmarking.

I tilknytning til kvalitetsarbeid og kvalitetsledelse er det utviklet en rekke verktøy som skal bidra til å sikre og forbedre kvaliteten på en virksomhets produkter og prosesser. Innføring av standarder og sertifisering er eksempler på denne type verktøy. Benchmarking er et annet verktøy som kan brukes sammen med eller uavhengig av sertifisering. En sertifisering inneholder gjerne standar-der både i forhold til resultater og prosesser som vil kunne fungere som målestokker i en benchmarkingsprosess.

Ulike kvalitetsmodeller er en annen type verktøy som kan brukes i bench-markingsøyemed, jmfør EFQM-modellen i 3.2 og vedlegg 1. Fordelen med standardiserte kvalitetsmodeller à la EFQM-modellen er bl.a. at det kan åpne for benchmarking på tvers av sektorer og landegrenser.

#### Sammenlignende analyser og benchmarking

I vide kretser brukes benchmarking i dag synonymt med og erstatter begrepet *sammenligning*, dvs. at mange former for systematisk sammenstilling av sammenlignbare tall karakteriseres som benchmarking. Ut fra en slik forståelse av begrepet, er benchmarking ikke noe nytt verktøy eller metode i offentlig sektor. En har drevet med sammenligning av nøkkeltall og resultater både mellom ulike virksomheter og mellom enheter innenfor den enkelte virksomhet i mange år. Sammenligning av nøkkeltall på tvers av sektorer, herunder sammenligning mellom offentlige og private virksomheter, er heller ikke noe nytt.

Virksomheter som trykdeetaten, skatteetaten, Statens vegvesen m.fl. ber om rapportering fra sine underordnede enheter på regionalt/lokalt nivå. Tilsvarende gjør for eksempel Justisdepartementet i forhold til landets 54 politidistrikter, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet i forhold til høyskoler og universiteter og Sosial-



og helsedepartementet i forhold til landets regionale og lokale sykehus. Ulike data kan sammenstilles i tabeller og/eller figurer i forbindelse med virksomhetens årsrapport, rapportdelen av St meld nr 1, KOSTRA, Samdata og lignende.

Sammenligninger inngår i varierende grad i departementenes styring av under-liggende virksomheter, i statens samhandling med kommunesektoren og i enkeltvirksomheters interne styring. Store deler av offentlige statistikk er en sammenstilling av observerte data og inngår derfor, ut fra en vid fortolkning, i benchmarkingsbegrepet.

*Sammenlignende analyser* er pr definisjon noe annet enn rene sammenligninger. Det forutsettes at det knyttes en form for analyse til sammenligningen. Dette er i overensstemmelse med den klassiske benchmarkingsdefinisjonen hvor analysefasen er en sentral del av en benchmarkingsprosess. Mange oppfatter sammenlignende analyser og benchmarking som synonyme begreper. Innenfor disse begrepene kan man igjen skille mellom forskjellige metoder. Andre oppfatter benchmarking som en form for sammenlignende metode kjennetegnet av systematikk, målestokktenkning, forbedringsperspektiv m.m. – til forskjell fra andre sammenlignende metoder.

### **Konkurransesponering og benchmarking**

Benchmarking kan i enkelte tilfeller ses som en form for konkurranse-eksponering. Ulike former for sammenligning av resultater, eventuelt også prosesser, kan gi grunnlag for å vurdere forbedringstiltak. I noen tilfeller vil benchmarking være nyttig i forkant av en eventuell konkurranseutsetting.

I flere offentlige sektorer har offentlige virksomheter mer eller mindre enerett på ulike former for tjenesteyting. Oppgavene utføres av likeartede, men uavhengige enheter. Dette gjelder bl.a. store deler av helse- og skolesektoren. Inntil nylig har det også vært tilfellet for samferdselssektoren. På områder der likeartet virksomhet har lik kostnadsstruktur, kan reguleringsmyndighetene legge til rette for konkurrerende virksomhet. Gitt at de aktuelle virksomhetene ikke samarbeider om f.eks. kostnadsreducerende innsats, er det tilstrekkelig for myndighetene å vite at selskapene opererer under tilnærmet like forhold.

En viktig forutsetning for å se benchmarking som konkurranseeksponering er imidlertid at sammenligningen ses i sammenheng med incitament for å få til forbedring. Dette gjelder både intern og ekstern benchmarking. Det gjelder også uavhengig av hvem som initierer benchmarkingen. Eksempler på incitament i offentlig sektor kan f.eks. være muligheter for overføring av innsparte midler, ulike belønningssystemer, økt anledning til egenutvikling m.m.

Dersom en klassisk fortolkning av benchmarking med vekt på læring, samar-beid, informasjonsutveksling, forbedring med mer, legges til grunn, faller benchmarking sannsynligvis utenfor konkurranseeksponeringsbegrepet.

## **Resultat- versus prosessbenchmarking**

*Det varierer hvorvidt konkrete benchmarkingsprosjekter kan karakteriseres som resultat- eller prosessbenchmarking, jamfør eksemplene i kapittel 3, Bruk av benchmarking. Ofte omfatter studiene sammenligninger av både resultater og prosesser.*

Om et benchmarkingsprosjekt vurderes å være resultat- eller prosessorientert avhenger bl a også av ambisjonsnivå i forhold til hvor omfattende prosjekt det legges opp til. Dersom det i tillegg til en sammenligning av resultater omfatter en analyse av mulige årsaker til resultatforskjeller, vil i hvert fall deler av prosjektet være prosessorientert. Forvaltningstjenestens sammenligning av pris og kvalitet på egne renholdstjenester i forhold til tilsvarende tjenester utført av private firmaer etterfulgt av en analyse av hvordan en organiserte renholdet andre steder, er et eksempel på dette, jamfør pkt 3.3.

### **Sammenligning av resultater**

Forbedringseffekten av rene sammenligninger av nøkkeltall eller resultater avhenger av i hvor stor grad de som i en eller annen forstand er ansvarlige, reagerer. Med noen unntak, er det lite realistisk å tro at en sammenligning av resultater *i seg selv* medfører at de som ligger dårligst an vil ta sikte på beste praksis, eventuelt resultatnivået til den eller de som oppnår flest poeng i sammenligningen. Erfaringer bl.a. fra Storbritannia tyder på at benchmarkings-strategier av typen "la tallene tale for seg selv", i hovedsak medfører endringer for de av virksomhetene som scorer under gjennomsnittet. Virksomheter som ligger på eller over gjennomsnittet endrer seg lite.

Sammenligning av nøkkeltall, resultater, kritiske faktorer o.l. kan danne utgangspunkt for overordnet styring. For overordnet nivå vil sammenligninger fungere som en form for resultatrapportering og -kontroll som igjen gir grunnlag for å vurdere styringsmessige grep. Dersom overordnet virksomhet har satt opp et felles mål- og resultatkrav for underordnede enheter, f.eks. i forhold til produktivitet, kan sammenligningen synliggjøre om enhetene plasserer seg over eller under sentrale resultatkrav.

Sammenligning av prestasjoner kan også fungere som et alternativ eller supplement til mer direkte konkurranseeksponering. Dette er f.eks. tilfellet når Statens vegvesen måler vegvesenets produksjonskostnader opp mot tilsvarende produksjonskostnader i privat sektor bl.a. for å kunne dokumentere overfor Stortinget at den egeninitierte produksjonsvirksomheten i Vegvesenet er konkurranseedyktig. Her brukes sammenligning for å dokumentere og legitimere en virksomhets konkurransevne etter pålegg fra overordnet myndighet. Benchmarkingen fungerer her både som et styringsverktøy og et internt forbedringsverktøy.

Det danske Finansministeriet har valgt en vid definisjon av benchmarkings-begrepet. De skiller mellom en makroorientert, internasjonalt rettet benchmarking med fokus på resultater og evaluering og en mer mikroorientert, nasjonalt rettet benchmarking med fokus på prosesser og kontinuerlig forbedring. Med en slik vid forståelse av begrepet vil bl.a. mye av OECDs statistikk hvor de sammenligner data for medlemslandene, kunne karakteriseres som en form for benchmarking.

### ***Sammenligning av prosesser***

Noen stiller derimot spørsmål ved om sammenligning av nøkkeltall er benchmarking i ordets rette forstand. Sammenligning og karakterisering av resultater ses av mange som *innledningen* på en forbedringsprosess, men for å få til endring og forbedring er det nødvendig å se på hvilke prosesser som fører til de gitte resultatene. I forhold til det danske strukturovervåkningssystemet (jamfør 3.3) kan det f.eks. diskuteres om det er selve sammenligningen av kvantitative data eller de politiske/forvaltningsmessige prosessene som denne sammenligningen setter i gang som er den egentlige benchmarkingen. Erfaringene fra strukturovervåkningssystemet er bl.a. at det politiske nivå vurderer politiske rammebetingelser, organisering, styringssystemer, virkemiddelbruk m.m. i kjølvannet av de internasjonale sammenligningene. Dette medfører, ifølge Finansministeriet, en rekke ulike aktiviteter og prosesser, evalueringer, nasjonale, mer mikroorienterte benchmarkinger, reformer o.l.

Praksis viser at en vidt definert benchmarkingsprosess ofte kan deles inn i benchmarking på flere nivåer - med ulikt fokus og forskjellige partnere eller sammenligningsenheter. Offentlig statistikk og databaser kan danne grunnlag for kontroll/styring fra overordnet nivå samtidig som den samme statistikken er et utgangspunkt for interne forbedringsprosesser. Sammenligning av resultater i form av nøkkeltall danner utgangspunkt for å identifisere prestasjonsgap som så gir grunnlag for en analyse av hvor forbedring er mulig. Dersom analysen fører til at virksomheten bestemmer seg for å sammenligne én eller flere prosesser mot andre virksomheter, er dette en annen og langt mer forpliktende og ressurskrevende form for benchmarking enn sammenligning av utvalgte nøkkeltall normalt vil være.

### **Når er henholdsvis resultat- og prosessbenchmarking mest hensiktsmessig?**

Sammenligning av nøkkeltall kan være velegnet i tilfeller hvor det er relativt uproblematisk å sammenligne like enheter som f.eks. trygdekontor, vegstasjoner e.l. Det kan også være velegnet i forhold til like funksjoner i ellers heterogene virksomheter, f.eks. logistikkfunksjoner, personalforvaltning, innkjøp osv. Teknologisk utvikling og nye styringsformer (mål- og resultatstyring) gjør disse formene for sammenligning enklere i dag enn tidligere.

Dersom det fokuseres på resultater, er det mest interessant å sammenligne seg med private eller offentlige virksomheter/ordninger (systemer) som er ansvarlig for tilsvarende resultater. Dersom det fokuseres på prosesser, er det interessant å sammenligne seg med virksomheter med tilsvarende eller sammenlignbare prosesser. Her er variasjonsbredden stor. Manglende kreativitet og begrenset ressurstillgang kan gjøre at virksomheter ofte tenker tradisjonelt i forhold til å finne fram til potensielle benchmarkingspartnere.

## Intern versus ekstern initiering av benchmarking

Vi har valgt å skille mellom ekstern og intern *initiering* av prosjekter. Dette er ikke nødvendigvis det samme som å skille mellom eksterne og interne prosjekter, dvs. benchmarking på tvers av virksomheter versus benchmarking internt i en virksomhet, men vi tror drøftingen fanger opp det vesentligste, også i forhold til dette skillet.

Benchmarking i næringslivet har som en hovedregel vært internt initiert, mens større benchmarkingsprosjekter i offentlig regi ofte har vært eksternt initiert, jmfør 3.1-3.3. Dette skillet har nok noe å gjøre med forskjellen i mål- og incitamentstrukturen som privat og offentlig sektor står overfor. På tross av dette generelle skillet finner en eksempler på egeninitierte eller interne benchmarkingsprosjekter også i offentlig sektor. Dette er imidlertid ofte mindre prosjekter i forhold til klart avgrensede prosesser knyttet til f.eks. drift av økonomisystemer, kompetanserekuttering og lignende.

### Fordeler med internt initiert benchmarking

Internt initierte eller egeninitierte prosjekter medfører, som tidligere nevnt, et annet eierforhold og følgelig en annen læringseffekt enn eksternt initierte prosjekter. I motsetning til eksterne prosjekter, har egeninitierte prosjekter større mulighet til å gå ”i dybden”, noe som sannsynligvis forsterker lærings-effekten. Egeninitiering er i tillegg ofte et tegn på genuin forbedringsinteresse slik at sjansene for at et prosjektet medfører faktisk endring normalt vil være større. Dette er ekstra viktig i forhold til offentlig sektor som ofte står overfor en uklar incitamentstruktur, jmfør 4.4.

I en benchmarkingsprosess skal virksomheten ideelt sett bruke mye tid og ressurser på å dokumentere egne resultater og prosesser. Ofte fungerer denne dokumentasjonsprosessen som en form for intern benchmarking, enten fordi en har noen maler eller standarder en vurderer opp mot, eller fordi en slik dokumentasjonsprosess lett synliggjør forskjeller og forbedringspotensialer i egen virksomhet. Erfaringsmessig er det mange som gjennom en slik prosess finner så innlysende forbedringspunkter at de stopper opp før det blir aktuelt å finne fram til aktuelle benchmarkingspartnere.

### Fordeler med eksternt initiert benchmarking

Eksternt initierte prosjekter sikrer vanligvis deltagelse og informasjonsdeling fra mange (relativt like) virksomheter. Når det er mange virksomheter er det ofte lettere å få oversikt over årsak-virkning-forhold samt eksterne, ikke-sammenlignbare faktorer innvirkning på resultatene. Eksternt initierte benchmarkingsprosjekter kan i tillegg bidra til en standardisering av metode-verktøy, jmfør Cabinet Office's rolle i det britiske opplegget for bruk av benchmarking i offentlig sektor. I den senere tid pekes det også på nytten av denne type verktøy i styringsøyemed, jmfør 2.3.

### Internasjonal benchmarking

Offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteyting utøves av offentlige virksomheter fordi det er vanskelig eller lite ønskelig å privatisere dette. Dette innebærer at det i mange sammenhenger ikke finnes noe relevant sammenligningsgrunnlag for offentlig sektor innenfor landets grenser. Ofte ivaretas de samme oppgavene i offentlig regi også i andre land, og det er derfor naturlig å se på hvordan andre land har valgt å organisere og løse disse oppgavene. Dette er selvsagt ikke noe nytt. Det nye er eventuelt at en tar i bruk mer systematiske metoder for denne sammenlignings- eller læringsprosessen. Et interessant aspekt som bl.a. Danmark har tatt hensyn til i utvelgelsen av sammenlignings-land i strukturovervåkningsprogrammet, er å se på land som har valgt å løse tradisjonelt offentlige oppgaver på alternative måter, f.eks. gjennom bruk av private markedsløsninger.

I strukturovervåkningsprogrammet sammenlignes en rekke resultat- eller tilstandsindikatorer på tvers av landegrenser. Sammenligning av forskjellige lands resultatoppnåelse er ikke prinsipielt forskjellig fra f.eks. sammenligning av de 19 vegkontorene, men internasjonal sammenligning byr normalt på større metodiske utfordringer i forhold til måling, vurdering av sammenlignbarhet m.m. For eksempel kunne man tenke seg at det offentlige skolevesen i Norge kunne benchmarkes seg mot det private skolesystemet i Japan på noen områder, jmfør det danske strukturovervåkningsprosjektet.

Bruk av standardiserte kvalitetsmodeller øker mulighetene for interessante sammenligninger på tvers av tradisjonelle sektorgrenser. Utvikling av og samarbeid om felles metodeverktøy som f.eks. Business Excellence Model kan bidra til å gjøre dette lettere, jmfør 3.2.

## Forutsetninger for benchmarking i offentlig sektor

### Strukturelle og kulturelle forutsetninger

Innenfor benchmarkingslitteraturen beskrives ofte hvilke *strukturelle* og *kulturelle* forutsetninger som er nødvendige for at en virksomhet skal kunne lykkes med benchmarking. Under strukturelle forutsetninger nevnes bl.a. økonomiske og kompetansemessige ressurser, tid, konkurranseevne og evne til å prioritere samt forståelse for og vilje til å beskrive og dokumentere sentrale prosesser i virksomheten.

Under kulturelle forutsetninger trekkes ”ønske om å bli best”, endringsvilje, vilje til informasjonsdeling, ledelsesengasjement og ansattes medvirkning fram. Manglende deltakelse i innsamlings- og analyseprosessen kan føre til ”*distrust, denial and despair*” – eierskap gjennom deltakelse regnes som viktig for å få til god og effektiv benchmarking.

### Benchmarking er avhengig av informasjonsdeling og -utveksling

Forutsetningene for å drive benchmarking i offentlig sektor er sannsynligvis ikke vesentlig annerledes enn forutsetningene for å drive benchmarking i privat sektor. På noen områder kan forutsetningene for benchmarking kanskje sies å være *bedre* enn i privat sektor. Offentlig sektor har tradisjon og kultur for åpenhet i forhold til interne prosesser og rutiner. Store deler av offentlig sektor er unntatt konkurranse på en rekke områder og har følgelig ikke behov for å unndra informasjon ut fra konkurransehensyn. Her har sannsynligvis offentlig sektor en fordel i forhold til privat sektor som normalt opererer i et marked og ikke har den samme interessen av eller den samme kulturen i forhold til informasjonsdeling.

Etikk har så langt vært lite omtalt i forhold benchmarking i offentlig sektor. I privat sektor ses behovet for å etablere og overholde etiske retningslinjer i forbindelse med benchmarkingsprosjekter og –avtaler som svært viktig. Ulike benchmarkingsnettverk og –organisasjoner har utarbeidet standardiserte regler for informasjonsutveksling og -behandling<sup>14</sup>. Hvorfor etikk og etiske retningslinjer ikke har vært så sentralt i forhold til offentlig sektor skyldes nok dels ulik tradisjon, kultur og konkurransesituasjon, dels at benchmarking i offentlig sektor så langt har hatt en annen form og et annet innhold. Det er f.eks. svært få offentlige virksomheter som har inngått konkrete benchmarkingsavtaler med andre virksomheter. I offentlig sektor i Storbritannia diskuteres de etiske sidene ved benchmarking noe mer, bl.a. i forbindelse med databasen i Civil Service College. Det er fastsatt regler for hvem som kan få tilgang på informasjon fra databasen og hvilke rutiner som skal følges før informasjon eventuelt gis ut.

I litteraturen om benchmarking fremheves det at alle virksomheter har noe de er gode på, slik at alle kan bidra med nyttig informasjon. Uansett er det viktig at den virksomheten som ønsker å lære av en annen virksomhet i forkant tenker gjennom hva man selv kan bidra med. For offentlig sektor vil det først og fremst kunne dreie seg om god eller beste praksis på et område som kan være relevant for andre, mens det i privat virksomhet i enkelte tilfeller også kan dreie seg om ulike former for økonomisk kompensasjon.

### Offentlig sektor har ofte en kompleks og sammensatt målstruktur og står overfor uklare incitamenter

I privat sektor er det overordnede målet, gitt de rammebetingelser som lov- og regelverket setter, normalt overskuddsmaksimering. Utfordringene for privat sektor er primært knyttet til å finne fram til forbedringstiltak som medfører økte inntekter gjennom reduserte kostnader (mer effektive/bedre prosesser) eller økt omsetning.

For offentlig sektor kan det på makronivå være vanskelig å identifisere klare forbedringsområder bl.a. fordi det er mange mål og hensyn å ivareta. Forholdet mellom effektivitet på avgrensede områder og overordnede mål med hensyn på f.eks. bosetting, sysselsetting eller integrering, er eksempler på dette. Forholdet mellom produktivitet og kvalitet kan være et annet eksempel. For privat sektor vil redusert kvalitet over tid normalt resultere i redusert omsetning og over-skudd. Dette er ikke nødvendigvis tilfellet for offentlig sektor på områder som er unntatt konkurranse.

Offentlig sektor har, i motsetning til privat sektor, ikke entydige incitamenter knyttet til forbedringstiltak. Ofte tilfaller ikke gevinstene av effektiviseringstiltak egen virksomhet, selv om statlige virksomheter har fått større handlingsrom de siste årene. Initiativ til benchmarking som forbedringsverktøy i offentlig sektor avhenger i større grad enn i privat sektor av enkeltvirksomheters eller enkelt-individens motivasjon og ”konkurranseånd”, eventuelt andre typer belønningssystemer (kvalitetspriser, bonusordninger o.l.). Større kutt i budsjettene kan også fungere som incitament til å foreta effektivisering ved å lære av andre.

---

<sup>14</sup> Bl a *Code of Conduct*, som er utarbeidet av International Benchmarking Clearing House

På mikronivå kan det derimot være tydeligere incitamentet også i offentlig sektor. Eksempelvis kan kritikk og klager fra øvrige deler av virksomheten være et incitament for benchmarking. Det kan også være stor grad av enighet om at enkelte funksjoner kan forbedres. Internt i virksomheten kan det altså til en viss grad legges opp til incitamentet til forbedring og effektivisering.

### **Sammenligninger må være relevante**

Det meste kan være gjenstand for sammenligning – prestasjoner, prosesser, strategier, organisering mm. En grunnleggende forutsetning for all sammenligning, og en spesiell utfordring i benchmarkingssammenheng, er at sammenligningen må være relevant, dvs at en ikke sammenligner ”epler og bananer” uten å korrigere for *ikke-sammenlignbare faktorer*. Et eksempel på en ikke-sammenlignbar faktor kan for eksempel være utøvelse av skjønn i forbindelse med søknadsbehandling. Dersom en sammenligner en enhet som behandler søknader uten skjønnsutøvelse med en enhet hvor skjønnsutøvelse utgjør en vesentlig del av søknadsbehandlingen, bør det korrigeres for denne ulikheten før produktivitet beregnes og sammenlignes. Grunnlaget/forutsetningene for det som sammenlignes, bør alltid gå klart fram av et benchmarkingsopplegg.

I den grad det er mulig og hensiktsmessig, bør tall normaliseres/relativiseres (prosent, pr. år, pr. ansatt, pr. bruker o.l.). Samtidig er det viktig å passe på at mulige årsaker til ulike resultater, ikke normaliseres bort. Det kan f.eks. tenkes at størrelse på en virksomhet er med på å forklare resultatene (store enheter kan bl.a. ha visse stordriftsfordeler og/eller omfatte flere funksjoner) slik at det blir galt å sammenligne produktivitet i store og små virksomheter uten å korrigere for slike forskjellene. Dersom det av ulike årsaker ikke er mulig eller hensiktsmessig å vurdere og eventuelt endre størrelsen på de ulike enhetene, vil korrigering for størrelse være nødvendig.

### **Nytten av benchmarking må veies opp mot kostnadene**

Før en virksomhet setter i gang et større arbeid som helt eller delvis omfatter en form for benchmarking, bør den ha klart for seg hva en ønsker å oppnå med benchmarkingen. Er hensikten å dokumentere resultater? Er hensikten å legitimere ressursforbruk? Er hensikten kontroll? Er hensikten å få til intern læring og forbedring? Dette er spørsmål som bør være avklart før nivå, omfang og innretning på en eventuell benchmarking velges.

Omfattende benchmarkingsprosjekter er ofte svært ressurs- og kostnads-krevende. Dette gjelder særlig det vi tidligere har kalt klassisk benchmarking, som forutsetter en grundig dokumentasjon av egne prosesser før aktuelle benchmarkingspartnere velges med sikte på læring og å få innspill til hvordan prosessene kan forbedres. I forbindelse med gjennomføring av prosjekter bør utnytting av eksisterende datamateriale, kompetanse og lignende, vurderes.

Det er ikke nødvendig ”å finne opp hjulet” hver gang.

Balanse mellom ambisjonsnivå og ressursforbruk er kanskje enda viktigere i offentlig sektor enn i privat sektor bl.a. fordi incitamentene knyttet til effekti-visering/forbedring vanligvis ikke er like klart definert i offentlig sektor. Lærebøker i benchmarking har ofte en oppskrift på hva benchmarking *ikke* er. Benchmarking er bl.a. ikke et skippertak som gir resultater over natten, en ”kopimaskin” i forhold til andres løsninger, bedriftsbesøk for turens skyld eller en lek med tall<sup>15</sup>. Dette gjelder også for offentlig sektor.

---

<sup>15</sup> Fra ”Benchmarking. En praktisk håndbok” av Bjørn Andersen og Per-Gaute Pettersen

## Statskonsults anbefalinger

I dag brukes benchmarkingsbegrepet om svært mye – fra sammenligning av nøkkeltall til omfattende prosesser som er svært tids- og ressurskrevende. Det brukes synonymt med og i tillegg til en rekke begreper som er sentrale i offentlig forvaltning, jmfør 4.4. Dette kapitlet inneholder noen anbefalinger knyttet til bruken av begrepet, og hvordan benchmarking som metode kan benyttes i offentlig sektor.

- **Behov for å avgrense begrepet**

Statskonsult anbefaler å avgrense benchmarkingsbegrepet i metodesammenheng slik at det ikke framstår som synonymt med sammenligning. Vi anbefaler å skille mellom alle mulige former for sammenligninger og *sammenlignings-metoden* benchmarking. Sammenlignende analyser bør etter Statskonsults oppfatning ikke automatisk karakteriseres som benchmarking. Statskonsult vil anbefale at benchmarking som *metode* i offentlig sektor defineres som *et læringsverktøy for analyse av sammenlignbare data*<sup>16</sup> med sikte på forbedring gjennom endrede prosesser.

Samtidig vil Statskonsult understreke behovet for, og oppmuntre til, videre-utvikling av sammenligninger som verktøy i styringssammenheng. Rapportering og sammenligning av resultater er etter vår oppfatning en svært viktig del av mål- og resultatstyringskonseptet. Denne type data kan brukes for å dokumentere konkurransevne, eventuelt synliggjøre effektiviseringspotensialer. Vi vil imidlertid understreke at styring av underliggende virksomheter/ enheter ut fra sammenlignende analyser ikke er en benchmarkingsmetode men mål- og resultatstyring. Denne typen analyser vil derimot kunne være viktig som utgangspunkt for ”den egentlige benchmarkingen”.

- **Muligheter for økt bruk av både resultat- og prosessbenchmarking i offentlig sektor**

Statskonsult anbefaler at det legges til rette for og oppmuntres til mer systematisk bruk av benchmarking som metode i offentlig sektor. Sammenligning av *prestasjoner* eller *resultater* er, og vil etter all sannsynlighet også i fremtiden være, det mest vanlige i forhold til offentlig sektor. Dette følger bl.a. av at både styrings- og rapporteringssystemer fokuserer på resultater. Statskonsult vil anbefale at benchmarkingsteknikker og –metoder videreutvikles i forhold til resultatbenchmarking.

Erfaring viser at det kan være vanskelig å finne fram til gode resultatindikatorer innenfor deler av offentlig sektor bl a i forhold til miljøarbeid, bistandsarbeid, forebyggende helsearbeid osv. Vi tror systematisk sammenligning av resultat-indikatorer, prosesser, organisering med mer på tvers av sektorer og landegrenser vil medføre endringer som igjen på sikt kan føre til bedre resultater og mer effektiv forvaltning. Igjen må det understrekes at dette ikke er noe nytt. Også tidligere har man evaluert og sammenlignet på tvers. Statskonsult vil imidlertid anbefale at denne type sammenligninger systematiseres og videreutvikles som metode.

Det er fordeler knyttet til eksternt initierte så vel som internt initierte benchmarkingsprosjekter, jmfør punkt 4.3. Etter vår oppfatning henger eksternt initierte benchmarkingsstudier nært sammen med mål- og resultatstyring, rapportering, evaluering o.l. til at dette kan karakteriseres som et verktøy med sikte på kontinuerlig forbedring.

Slik Statskonsult forstår og fortolker benchmarkingsbegrepet, er benchmarking primært et *læringsverktøy*, eventuelt et styringsverktøy i forhold til interne prosesser. Ut fra en slik forståelse tror vi forbedringspotensialet er størst i forhold til, egeninitierte benchmarkingsprosesser. Statskonsult vil anbefale at benchmarkingsteknikker og –metoder videreutvikles også i forhold til prosessbenchmarking.

- **Benchmarking må ses i sammenheng med incitamentstrukturen**

---

<sup>16</sup> Data i denne sammenheng omfatter både resultater og dokumentasjon av prosesser, organisasjonsløsninger m.m.

I kapittel 4 drøfter vi ulike forutsetninger som gjelder for benchmarking i offentlig sektor. Slik Statskonsult ser det har offentlig sektor gjennom sine rammebetingelser og tradisjoner for åpenhet, innsyn og informasjonsutveksling et fortrinn i forhold til privat sektor. Mange virksomheter har også gjort en del i forhold til å dokumentere prosesser og rutiner.

Incitamentstrukturen i offentlig sektor kan være uklar og mangelfull. Dette gjelder særlig i forhold til den sentrale statsforvaltningen. Statskonsult vil advare mot å oppfordre til benchmarking uten at dette ses i sammenheng med mulig forbedringspotensiale og hvilke incitamenter som gjelder for virksomheten. En satsning på benchmarking uten å se dette i sammenheng med øvrige styringssystemer og incitamentstruktur, kan i verste fall medføre at ”halve” forvaltningen til enhver tid er på bedriftsbesøk hos potensielle benchmarkingspartnere. Nyttien må alltid vurderes i forhold til kostnadene.

- ***Bruk av EFQM-modellen som utgangspunkt for forbedringsarbeid i offentlig sektor***

Som nevnt i kapittel 3 er benyttet den såkalte EFQM-modellen som utgangspunkt for kvalitetsforbedringer og benchmarking i offentlig sektor i bl.a. Storbritannia og Danmark.

Statskonsult anbefaler at denne modellen presenteres for forvaltningen og også prøves ut i offentlig sektor, med tanke på kvalitets- og effektivitetsforbedringer. Ved å benytte denne modellen som utgangspunkt vil det være mulig å sammenligne seg med andre offentlige og private virksomheter i Norge og med tilsvarende virksomheter i andre land.

I forlengelsen av dette anbefaler Statskonsult at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurderer hvilken rolle de kan og bør ha i forhold til innføring av en felles kvalitetsmodell i forvaltningen. I den forbindelse kan det være nyttig å trekke på erfaringer fra andre land som Storbritannia og Danmark.

## Vedlegg

### Nærmere om kriteriene i EFQM-modellen

#### *Lederskap*

På dette området vurderes ledelsesinnsatsen for å forbedre kvaliteten i virksomheten slik at brukerne opplever løpende forbedring i ytelser.

#### *Policy og strategi*

På dette området vurderes virksomhetens evne til å omsette overordnede politiske målsetninger for virksomheten til policy og strategi for virksomheten.

#### *Personalledelse*

På dette området gis en vurdering av institusjonens innsats for å motivere og utvikle medarbeidere og å involvere alle i løpende forbedringer.

#### *Ressurser*

På dette området vurderes virksomhetens evne til å utnytte de ikke-menneskelige ressurser på en effektiv måte, slik at virksomhetens strategi og mål understøttes.

#### *Prosesser*

På dette området vurderes hvorvidt virksomheten håndterer sine arbeids- og forretningsprosesser på en måte som sikrer størst mulig kvalitet i ytelsene, sett ut fra alle interessenters synspunkt.

#### *Brukertilfredshet*

På dette området vurderes virksomhetens arbeid med å kartlegge brukernes oppfatninger av hvordan, og i hvilket omfang deres forventninger og krav oppfylles og hvordan denne oppfatningen har utviklet seg. Likeledes vurderes virksomhetens arbeid med å nyttiggjøre seg disse resultatene i forbedringsarbeidet.

#### *Medarbeidertilfredshet*

På dette området vurderes virksomhetens arbeid med å kartlegge medarbeidernes oppfatninger av hvordan, og i hvilket omfang deres forventninger til arbeidsplassen oppfylles, og hvordan denne oppfatningen har utviklet seg. Likeledes vurderes også på dette punktet hvordan virksomheten arbeider med å nyttiggjøre seg resultatene i forbedringsarbeidet.

#### *Effekt på samfunnet*

På dette området vurderes hvordan virksomheten generelt oppfattes i samfunnet, dvs utenfor brukergruppen. Det kan f.eks være engasjement i lokalsamfunnet eller miljøhensyn.

#### *Virksomhetens resultater*

På dette området vurderes det hva som er oppnådd i forhold til de politiske mål som er satt for virksomheten, herunder hvordan virksomheten har sikret at den lever opp til forventninger fra interessenter og det politiske miljø.



## Litteraturliste

- Andersen, Bjørn og Per Gaute Pettersen, 1995. *Benchmarking. En praktisk håndbok*. TANO A.S.
- Cabinet Office september 1998. *Next Steps Briefing Note*
- Cabinet Office, oktober 1998. *Public Sector Benchmarking Project – phase three*. Brochure of services available.
- Cabinet Office, 1997. *Benchmarking Human Resource Activities*
- Camp, Robert C. og Bjørn Andersen, 1995. *The state of benchmarking*. Continuous Journey, 4(3): 1-5.
- Camp, Robert C., 1993 (1989). *Lær av de beste: Bechmarking i ti steg*. Svensk utgave, ASQC Quality Press och Quality Resources.
- Codling, Sylvia, 1992. *Best Practice Benchmarking. The Management Guide to successful implementation*. Industrial Newsletters Ltd
- Cowper, Jeremy and Martin Samuels, 1997. OECD-paper: *Performance Benchmarking in the Public Sector: the UK Experience*
- Cox, Julie R. Wolfram, Leon Mann og Danny Samson, 1997. *Benchmarking as a mixed metaphor: Disentangling assumptions of competition and collaboration*. Journal of Management Studies 34 (2): 285-314.
- Den danske regjeringen, april 1997. *Strukturovervågingssystem for Danmark*.
- Dahlberg, Lars og Krister Isaksson, OECD-paper: *The implementation of benchmarking from a Swedish perspective*, Statskontoret Sverige
- Derek L. Ransley, 1994. *Do's and Dont's of R&D Benchmarking*. Research Technology Management 9/10: 50-56.
- Finansministeriet Danmark, *Kvalitetsprisen i den offentlige sektor – vejledning*.
- Finansministeriet, Økonomistyrelsen oktober 1997. *Controlling i staten*.
- Jackson, Andrew E., Robert R. Safford og William W. Swart, 1994. *Roadmap to Current Benchmarking Literature*. Journal of Management in Engineering 10(6): 60-67.
- Johnsen, Åge, 1996. *Resultatmåling og resultatvurdering i en politisk kontekst*. Praktisk økonomi & ledelse 12(2): 5-15.
- Kakabadse og Myers, 1996. *Leadership and the public sector: an internationally comparative benchmarking analysis*. Public Administration and Development 16: 377-396.
- Karløf, Bengt og Svante Østblom, 1993. *Benchmarking. Veiviser til forbedret produktivitet og kvalitet*. Ad Notam Gyldendal.
- Kiernan, John, 1997. *Benchmarking from a beginner's perspektive*. Total Quality Management 8(2): 202-204
- Klages, Helmut, OECD-paper: *Commentary*
- Riksrevisionsverket 1996. *Benchmarking – att effektivisera genom jämförelser*.
- Røvik, Kjell Arne, 1998. *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget
- Statens forvaltningstjeneste, 1993. *Rapport Seksjon renhold og miljø*

Statskonsult Rapport 1996:18. *IT i departementer 1996*. En sammenlignende undersøkelse (benchmark) av kostnader og nytte ved IT-bruk i fire departementer

Zairi, Mohamed and Paul Leonard, 1994. *Practical Benchmarking: The Complete Guide*. Chapman & Hall

Zairi, Mohamed, 1997. *Benchmarking: Towards being an accepted management tool or is it on its way out?* Total Quality Management 8(2): 337-338.

## **Aktuelle web-sider**

Beste praksis av performance management: <http://www.npr.gov/library/papers/benchmrk/nprbook.html>

Cabinet Office i Storbritannia: <http://www.cabinet-office.gov.uk/>

Den danske kvalitetsprisen: <http://www.offkvalpris.dk/>

European Foundation for Quality Management: <http://www.efqm.org/>

Norsk forening for kvalitet og lederskap: <http://www.nfkl.no/>

OECD Public Management: <http://www.oecd.org/puma/>

SSB-informasjon om KOSTRA: <http://www.ssb.no/www-open/kostra/>

The benchmarking exchange and best practices homepage: <http://benchnet.com/>

# REFERANSER

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Tittel:</b>                      | Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor   |
| <b>Forfatter(e):</b>                | Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim og Tore Vegard Hansen   |
| <b>Statskonsults rapportnummer:</b> | 1999:5   |
| <b>Prosjektnummer:</b>              | 22 345 00  |
| <b>Prosjektnavn:</b>                | Benchmarking   |
| <b>Prosjektleder:</b>               | Oddbjørg Bakli   |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b>            | Arbeids- og administrasjonsdepartementet / Statskonsult  |
| <b>Resymé:</b>                      | <p><i>Sammenlikning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon og læring er sentrale begreper i forbindelse med benchmarking. Statskonsult anbefaler å definere benchmarking som et læringsverktøy for analyse av sammenlignbare data med sikte på forbedring gjennom endrede prosesser. Benchmarkingsmetoder i forhold til resultat- og prosessbenchmarking bør videreutvikles. Bruk av Business Excellence Model som utgangspunkt for forbedringsarbeid i offentlig sektor bør vurderes.</i></p> |
| <b>Arbeidsområde:</b>               | <input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering<br><input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer<br><input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi<br><input type="checkbox"/> Internasjonalisering<br><input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling   |
| <b>Emneord:</b>                     | Benchmarking, målestokkanalyse, sammenlignende analyse, forbedringsarbeid, Business Excellence Model   |
| <b>Dato:</b>                        | mars 1999  |
| <b>Sider:</b>                       | 45   |
| <b>Pris:</b>                        | kr 100,-   |
| <b>Utgiver:</b>                     | Statskonsult<br>Direktoratet for forvaltningsutvikling<br>Postboks 8115 Dep<br>0032 OSLO   |