

Føreord

Rapporten om benchmarking, som omgrep og metode i offentleg sektor, er skriven på oppdrag frå Arbeids og administrasjonsdepartementet. Rapporten inneheld ei prinsipiell drøfting av korleis benchmarkingsomgrepet blir brukt i teori og praksis. Siktemålet med rapporten er framfor alt å fungerasom eit diskusjonsgrunnlag og ei inspirasjonskjelde for forvaltninga.

Vi vil nytta høvet til å takka alle som har kome med synspunkt og verdifulle innspel i samband med prosjektet.

Prosjektet er gjennomført i perioden august 1998 til mars 1999. Statskonsult er ansvarleg for innhaldet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vore prosjektansvarleg. Rapporten er utarbeidd av Ingunn Botheim, Tore Vegard Hansen og Oddbjørg Bakli. Ursula Winje har delteke i slutføringa av rapporten.

Oslo, mars 1999

Jon Blaalid

Innhold

Samandrag	3
1 Innleiing	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	6
1.2 Mål.....	6
1.3 Sentrale problemstillingar	6
1.4 Tilnæringsmåte og metode.....	7
1.5 Struktur på rapporten.....	7
2 Presentasjon av benchmarkingsomgrepet	8
2.1 Benchmarking som ”oppskrift”	8
2.2 Kva er benchmarking?	8
2.3 Statskonsults tilnærming til omgrepet.....	10
3 Døme på ulike former for benchmarking	13
3.1 Klassisk benchmarking	13
3.1.1 Accounts Commission for Scotland: Benchmarking av utvikling og innføring av nytt styringssystem med vekt på resultat.....	15
3.1.2 Benchmarking av kostnader og nytte ved IT-bruk i fire departement	17
3.1.3 Drøfting av døma.....	18
3.2 Den europeiske kvalitetsmodellen	19
3.2.1 Benchmarkingsprosjektet i offentlig sektor i Storbritannia	21
3.2.2 Den danske kvalitetsprisen	23
3.2.3 Kvalitetsmodellen - eit godt utgangspunkt for benchmarking? ...	24
3.3 Ulike former for samanlikning	26
3.3.1 Det danske strukturovervakingssystemet.....	26
3.3.2 Benchmarking av reinholdstenester i Forvaltningstenesta.....	28
3.3.3 KOSTRA– eit grunnlag for benchmarking i kommunal sektor? ..	29
4 Drøfting av sentrale problemstillingar	31
4.1 Benchmarking i høve til andre omgrep.....	31
4.2 Resultat- versus prosessbenchmarking	33
4.3 Intern versus ekstern initierting av benchmarking.....	35
4.4 Føresetnader for benchmarking i offentlig sektor.....	36
5 Tilrådingar frå Statskonsult	40

Vedlegg: Nærmare om kriteri i EFQM-modellen

Samandrag

Måla med dette prosjektet har vore å greia ut benchmarking som omgrep og metode, og å byggja opp kompetanse i Statskonsult.

Prosjektet legg vekt på benchmarking i høve til statleg forvaltning og verksemd. Rapporten er skriven på grunnlag av litteraturstudium, samtalar med ulike kompetansmiljø, deltaking på konferansar og temadagar og ein studietur til England.

Samanlikning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon, læring og endring er sentrale omgrep i litteraturen om benchmarking. Utan omsyn til korleis omgrepet blir definert, verkar det klårt at ulike verktøy eller metodar for meir eller mindre systematisk samanlikning har vore brukt i offentleg sektor tidlegare, slik at benchmarking ikkje kan reknast for å vera eit heilt nytt verktøy.

Rapporten presenterer og drøftar nokre døme på like innfallsvinklar til benchmarking i høve til desse kjenneteikna eller dimensjonane:

- Kva slags målestokk blir brukt i samanlikninga - beste praksis, standardar eller prestasjonar?
- Kva er viktigast for benchmarkinga - resultat eller prosessar?
- Korleis finn ein fram til eit interessant samanlikningsgrunnlag, eventuelt potensielle benchmarkingspartnarar?
- Kven initierer benchmarkinga?

På grunnlag av omgrepdiskusjonen og døma, drøftar vi nokre sentrale problemstillingar:

Benchmarking i høve til andre omgrep

Benchmarking må sjåast på som eitt av mange verktøy som kan takast i bruk for å auka effektiviteten og resultatata i offentleg sektor. Benchmarking vil i dei fleste tilfelle kunna sjåast på som ein del av mål og resultatstyringa - både i forholdet mellom over- og underordna verksemd, dvs. etatsstyringa, og i den interne styringa. Like eins vil benchmarking vera eit viktig kvalitetsverktøy.

Mange, særleg i offentleg sektor, bruker i dag benchmarking i same tyding som samanlikning, dvs. dei fleste former for ei meir eller mindre systematisk jamføring av tal, eventuelt prosessar. Andre oppfattar samanliknande analyse, dvs. at det er knytt ein årsaks/prosessanalyse til den aktuelle samanlikninga, og benchmarking som synonyme omgrep. Ei tredje gruppe meiner at benchmarking er ei spesiell form for samanliknande analyse, med identifisering av målestokkar, systematikk, forbetningsperspektiv m.m. som kjenneteikn.

Resultat- versus prosessbenchmarking

Forbetringseffekten av å samanlikna resultat, ofte i form av nøkkeltal, er m.a. avhengig av om og korleis dei "ansvarlege" reagerer. Røynsler frå Storbritannia tyder på at benchmarkingsstrategiar av typen "la tala tale for seg" stort sett fører med seg endringar for verksemdar som ligg under gjennomsnittet.

Å samanlikna nøkkeltal, kritiske faktorar o.l. kan vera eit utgangspunkt for ei overordna styring. Samanlikningane vil fungera som ei slags resultatrapportering og -kontroll og kan vera grunnlag for styringsgrep. Å samanlikna nøkkeltal kan også fungera som eit alternativ eller eit tillegg til konkurranseeksponering.

Det kan stillast spørsmål ved om samanlikning av nøkkeltal kan karakteriserast som benchmarking. Det kan vera naudsynt å sjå på *prosessane* som ligg bak resultatane. I praksis blir ein benchmarkingsprosess ofte gjennomført i fleire fasar og er ei blanding av resultat- og prosess-benchmarking. Å samanlikna nøkkeltal dannar utgangspunkt for å identifisera prestasjonsgap og forbetningsområde, som igjen kan vera grunnlag for ei grundigare samanlikning av prosessar ein sjølv har, opp mot dei prosessane andre har.

Intern versus ekstern initiering av benchmarking

Eksternt initierte benchmarkingsprosjekt sikrar vanlegvis at fleire verksemdar deltek. Eksternt initierte prosjekt gjev òg lettare oversyn over årsak-verknads-tilhøve, og medverkar til å standardisera metodeverktøya. Internt initierte prosjekt har eit anna eigartilhøve og normalt ein betre læringseffekt i høve til verksemda sjølv.

Det kan vera tenleg å samanlikna avgjerds- og tenesteytingsoppgåver i offentleg regi i Noreg med tilsvarende oppgåver i andre land. Det er ikkje noko nytt. Det nye knytt til internasjonal samanlikning er eventuelt at ein tek i bruk meir systematiske metodar for denne samanliknings- og læringsprosessstypen.

Føresetnader for benchmarking i offentleg sektor

For å lukkast med benchmarking krevst det ofte at ei verksemd innfrir visse strukturelle føresetnader, t.d. det som er knytt til ressurs- og kompetansesituasjonen, og visse kulturelle føresetnader, t.d. intern vilje til endring, styringsengasjement m.m.

Offentleg sektor har gode føresetnader for benchmarking gjennom tradisjon og kultur for å vera open og informasjonsdelande. Store delar av offentleg sektor er også friteken frå konkurranse, og treng difor ikkje halda unna informasjon på grunn av konkurranseomsyn.

På den andre sida står offentleg sektor ofte framfor ein kompleks og samansett målstruktur og uklare incitament som kan gjera samanlikninga vanskeleg. Fordi incitamenta til effektivisering eller forbetring kan mangla eller vera uklare, er det spesielt viktig å vurdera føremålet med og nytten av benchmarking i offentleg sektor opp mot kostnadene.

Både offentleg og privat sektor står elles framfor ei utfordring i høve til å finna fram til relevante samanlikningar, m.a. ved å korrigera for faktorar som ikkje let seg samanlikna.

Statskonsults tilrådingar i høve til benchmarking som omgrep og metode:

- Benchmarkingsomgrepet bør avgrensast mot andre former for samanlikningar. Samanlikningsmetoden benchmarking blir definert som *eit læringsverktøy for å analysere data som kan samanliknast, med sikte på ei forbetring ved å endra prosessar.*
- Benchmarkingsteknikkar og -metodar i offentleg sektor bør utviklast vidare i høve til resultat- og prosessbenchmarking.
- Nyttan av benchmarking må vurderast opp mot kostnadene-
incitamentstruktur og forbetningspotensialet må sjåast i samanheng.
- Bruken av Business Excellence Model (EFQM-modellen) bør vurderast som utgangspunkt for forbetningsarbeid i offentleg sektor.

¹ Data i denne samanhengen omfattar både resultat og dokumentasjon av prosessar, organisasjonsløyningar m.m.

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I tildelingsbrevet frå AAD blir Statskonsult beden om å «avklåra benchmarking (målestokksanalyse/samanliknande analysar) som omgrep og metode for praktisk læring». Statskonsult blir dessutan beden om å «utarbeida ein rapport/rettleiing» slik at «offentlege instansar som vil nytta denne metoden får eit fullgodt hjelpemiddel til å koma i gang»².

På grunnlag av dette og fordi benchmarking er eit omgrep som dukkar opp i mange samanhengar også i offentleg sektor, har Statskonsult initierteit prosjekt om benchmarking i offentleg sektor.

1.2 Mål

Mål for prosjektet er å

- freista å avklåra benchmarking som omgrep og metode
- byggja opp kompetanse i Statskonsult, slik at vi kan hjelpa statsforvaltninga med å ta i bruk benchmarking som verktøy for læring og kvalitetssikring og i høve til intern styring og styring av underliggjande verksemdar.

Det første punktet er retta mot oppdraget i tildelingsbrevet frå AAD. Det andre punktet legg vekt på benchmarking ut frå egne ynske og dei behova verksemdene har for å effektivisera gjennom læring og på utsiktene til å bruka ulike former for benchmarking i samband med styringa.

Føremålet med rapporten er framfor alt å strekkja ut lerretet i høve til benchmarking som omgrep og metode. Rapporten er ikkje tenkt å vera ein praktisk rettlear. Han skal fungera som eit innspel i arbeidet framover med benchmarking i offentleg forvaltning.

1.3 Sentrale problemstillingar

For å kunna seia noko om kva benchmarking *er*, eventuelt *ikkje er*, er det viktig å danna seg eit bilete av korleis benchmarking blir oppfatta og er teken i bruk i ulike sektorar (statleg, kommunal, privat). Det er viktig å vera klår over at benchmarking som omgrep og metode ikkje er noko nytt korkje i forskings-, utgreiings- eller styringssamanheng. Ved somme høve «omset ein» benchmarking med samanliknande analyse. Det har vore ein mykje brukt metode i samfunnsvitskaplege og andre fag i mange år. Mellom anna blir denne metoden nytta ved ulike evalueringsformer.

Vi freistar m.a. å kasta lys over desse problemstillingane:

- Tilhøvet til andre liknande «verktøy», som mål og resultatstyring, kvalitetssikring, standardisering, samanliknande analysar, konkurranseeksponering m.m.
- Kva slags sterke og svake sider har resultatbenchmarking og prosessbenchmarking?

² Jamfør AADs tildelingsbrev til Statskonsult av 19.01.98

-
- Føremonar og ulemper ved ekstern og intern initiert benchmarking? Når kan det vera aktuelt med internasjonal benchmarking?
 - Kva slags føresetnader bør vera til stades for at ein kan bruka ulike typar benchmarking?

Prosjektet legg vekt på benchmarking i høve til staten, her meiner vi og den statlege styringa av kommunesektoren. Dette gjelder på dei områda der staten har styringsinteresser å ta seg av, dvs *kva* staten skal be om rapportering på frå kommunane, og korleis eksisterande rapportering kan utnyttast i samband med styring og/eller læring.

1.4 Tiltæringsmåte og metode

Rapporten er skriven på grunnlag av litteraturstudium, samtalar med ulike kompetanse- og forvaltningsmiljø, deltaking på konferansar/temadagar om benchmarking og/eller likande emne, dessutan ein studietur til England.

I tillegg til problemstillingane under 1.3 tok vi opphavleg sikte på å seia noko om benchmarking høver betre for nokre typar offentleg verksemd enn for andre. Det har ikkje vore mogeleg, dels fordi benchmarking er eit mangetydig omgrep i offentleg samanheng, dels fordi dei data vi har, ikkje gjev grunnlag for å trekkja eintydige konklusjonar.

Vi har heller ikkje grunnlag for å visa eit fullstendig oversyn over på kva måte og i kva for eit omfang benchmarking blir nytta i norsk offentleg sektor. Vi har funne nokre døme som syner breidda, men vi kan ikkje seia noko om kor representative døma er. Denne rapporten må sjåast på som første del av eit utviklingsprosjekt som Statskonsult tek sikte på å følgja opp ved å gjennomføra 1-2 konkrete benchmarkingsanalysar.

1.5 Struktur på rapporten

I kapittel 2 presenterer vi benchmarkingsomgrepet og seier noko om ulike innfallsvinklar og innhaldsforståing med tanke på ståstad, tradisjon og liknande. I kapittel 3 presenterer vi det vi kallar for ein klassisk benchmarkingsmodell, ein kvalitetsmodell som kan danna utgangspunkt for benchmarking, og nokre døme på samanliknande analysar frå forvaltninga. Dei to modellane og samanlikningsdøma blir vurderte i høve til ulike omgrepsforståingar, jamfør 2.3.

På grunnlag av kapittel 2 og 3 drøftar vi sentrale problemstillingar (jamfør 1.3) som er knytte til benchmarking som verktøy i offentleg sektor i kapittel 4.

I kapittel 5 er det tilrådingar frå Statskonsult om benchmarking som verktøy eller metode i offentleg sektor.

2 Presentasjon av benchmarkingsomgrepet

I dette kapitlet legg vi vekt på sjølve omgrepet *benchmarking* – kva *benchmarking* er. I staden for å gje ein presis og ”rett” definisjon av kva *benchmarking* er, vil vi freista å få fram at *benchmarking* blir forstått, tolka og oppfatta ulikt ut frå ståstad, interesser og strategiske vurderingar.

I omtalen frå no av blir omgrepa *samanlikning* og *benchmarking* nytta om kvarandre. Det botnar framfor alt i at *benchmarking* og *samanlikning* i praksis ofte blir brukt synonymt.

2.1 Benchmarking som ”oppskrift”

Førekosten av omgrepet *benchmarking* i den internasjonale forskingslitteraturen aukar monaleg på 90-talet, jf. ein siteringsindeks for samfunnsvitskap³. Bruken av omgrepet har auka dramatisk dei siste sju åra. Artiklane tek ofte opp ulike tilrådingar for individuell bruk. Det heng truleg saman med at *benchmarking* som omgrep kan reknast som eit ”halvfabrikat” som trenger lokal omsetjing og meiningsdanning⁴. Denne typen organisasjonsoppskrift har i utgangspunktet ei stor overlevingsevne og gjennomslagskraft, noko som kan vera ein føremon ved ei eventuell innføring av omgrepet i offentleg sektor.

Heilt til no har *benchmarkingsomgrepet* stort sett vore knytt til det private næringslivet. Innhaldet i omgrepet harlikevel endra seg over tid – frå å omfatta stort sett finansielle analysar i 60-åra til å omfatta alt frå finansielle analysar til *benchlearning* og *Business Process Reengineering (BPR)*⁵ i 90-åra. *Benchmarking* som ein moderne reiskap for produktivitetsforbetring blei framfor alt kjend gjennom eit pionerarbeid av Robert C. Camp og medarbeidarane hans i Xerox i byrjinga av 1980-åra.

Dei siste åra er *benchmarkingsomgrepet* blitt teke meir i bruk i høve til offentleg sektor. OECD-PUMA⁶ har dei siste åra diskutert og vore pådrivar for aukande bruk av *benchmarking* både i høve til offentleg sektor i ulike land og i høve til internasjonal *benchmarking*.

2.2 Kva er benchmarking?

Det finst ulike definisjonar av kva *benchmarking* er. Det er også ulike oppfatningar av opphavet til omgrepet. Mange tek utgangspunkt i landmåling der ordet *benchmark* tyder eit referansepunkt, noko å måla opp imot.

I Noreg blir *benchmarking* ofte omsett med *målestokkskonkurransen*. I denne rapporten har vi valt å bruka det engelske omgrepet *benchmarking*, m.a. fordi det er uklårt om målestokkskonkurransen er ei dekkjande omsetjing med tanke

³ Social Science Citation Index

⁴ Sjø Kjell Arne Røvik (1998): *Moderne organisasjoner*

⁵ BPR kan definerast som ein kritisk analyse og radikal omstrukturering av eksisterande (forretnings-)prosessar med siktemålet å oppnå store resultatforbetringar (Teng et al., 1994)

⁶ OECD – Public Management Committee og Public Management Service

på korleis benchmarkingsomgrepet blir nytta. Benchmarking blir mellom anna brukt i samanhengar der det verken er målestokk (beste praksis/standard) eller konkurranse.

Samanlikning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon og læring sentrale omgrep i litteraturen om benchmarking. Etter litteraturen kan benchmarking m.a. medverka til

- ei meir objektiv vurdering av resultat
- auka merksemd på årsakverknad-tilhøve
- eit vedvarande press i retning av ei forbetring
- å synleggjera utfordringar/forbetringspotensial
- å identifisera betre (dei beste?) arbeidsprosessane
- å gjennomføra forbetringstiltak.

Dei fleste definisjonane legg òg vekt på *lærings- og endringsaspektet*. Nokre definisjonar set strenge krav til kva data som kan og bør samanliknast, andre er meir upresise. Nokre definisjonar er korte og knappe; *"Benchmarking is to identify and implement best practise"*⁷. Andre er meir presise og omfattande:

*"Benchmarking er prosessen med kontinuerleg å måla og samanlikna forretningsprosessane sine (seriar av aktivitetar som utnyttar materiale, utstyr og personar til å få fram eit produkt eller ein service) mot tilsvarende prosessar i leiande organisasjonar for å få informasjon som kan hjelpe organisasjonen til å finna og gjennomføra forbetringstiltak"*⁸

Mellom dei som legg vekt på å konkurrera i verdsklassen, blir det hevda at benchmarking må støttast av eit dedikert (tilpassa) program i total kvalitet for å vera nyttig. Benchmarking blir då ein viktig hjørnestein i høve til å samanlikna prosessar med dei som klarer å utnytta ressursane best mogeleg, med dei teknologiske avgrensingane ein har til rådvelde. Denne tilnærminga til benchmarking er ofte svært ambisiøs og kostnadskrevjande.

Mykje av benchmarkingslitteraturen krev at benchmarking som omgrep har konkurranse som grunnleggjande element. Samarbeidsdimensjonen ser ut til å vera noko oversett som basis for vedvarande forbetring. Konsekvensen av dette er at vektlegginga av samarbeid og organisasjonslæring i tilknytning til benchmarking ikkje er særleg overtydande⁹. Ein truverdig definisjon av benchmarkingsomgrepet bør innehalda både konkurranse og samarbeid. Cox⁷ har konkludert med at benchmarking prega av samarbeid aukar over tid, med talet på partnarar, dersom initiativet blir teke av ein respektert tredjepart eller ein paraplyorganisasjon, og når hovudmotivasjonen er læring. Cox seier òg at strategisk benchmarking, dvs. benchmarking brukt som ein del av heller omfattande vegval- og fornyingsprosessar, truleg vil vera prega av konkurranse.

⁷ Frå *International Benchmarking Experiences from OECD Countries*, presentert på konferanse om international benchmarking i København, 20-21.02.98

⁸ Frå *"Benchmarking. En praktisk håndbok"* av Bjørn Andersen og Per-Gaute Pettersen

⁹ Cox, 1997

I litteraturen blir benchmarking ofte definert som eit *kontinuerleg forbetningsverktøy*, dvs. at benchmarking skal vera ein stadig og oppattakande aktivitet over tid. I praksis blir benchmarking like ofte brukt som eit prosjektverktøy, dvs. at det er avgrensa i tid og omfang og blir brukt på område der til dømes stadig rapportering gjev grunnlag for å vurdere større og meir gjennomgripande endringstiltak.

2.3 Statskonsults tilnærming til omgrepet

Utan omsyn til korleis omgrepet blir definert, verkar det klårt at ulike metodar/verktøy for meir eller mindre systematisk samanlikning også har vore brukt i offentleg sektor tidlegare. Benchmarking fungerer, slik OECD og styresmaktene i andre land definerer omgrepet, som eit ”paraplyomgrep” for fleire metodar/verktøy som blir brukt i evaluering, styring, kvalitets- og effektiviseringsarbeid og til oppfølging og kontroll i offentleg sektor.

Innhaldet i benchmarkingsomgrepet er mellom anna avhengig av:

- **Kva slags målestokk ein legg til grunn for samanlikninga– beste praksis, standardar eller prestasjonar?**

I den tradisjonelle benchmarkingslitteraturen inneheld dei fleste definisjonane eit krav om å fastleggja *beste praksis*, eventuelt ein *standard* som fungerer som ein målestokk i høve til eigne prosessar og resultat. Med beste praksis meiner ein dei ”suverent” beste prosessane eller metodane som medverkar til betre resultat. Beste praksis er empirisk fundert. Kor ålmenngjeldande beste praksis er, er avhengig av ambisjonsnivået (verdsnivå, nasjonalt nivå eller eit anna nivå). Med standardar meiner ein krav til resultat, t.d. minimums-standardar, eventuelt prosessar (ofte nedfelt i eit regelverk). Standardar treng ikkje vera tufta på empiri, men kan tuftast på teoretiske utrekningar, statistiske forventningsverdiar o.l.

Etter kvart er det òg blitt meir vanleg å omtala ordinære jamføringar av nøkkeltal/oppnådde resultat (statistikk) som benchmarking, m.a. i offentleg sektor.

I praksis varierer det om beste praksis eller standardar, t.d. på grunnlag av kvalitetsmodellar, databasar med empiriske data e.l., faktisk blir definert i forkant. Somme kontaktar til dømes benchmarkingspartnarar som blir rekna for å representere beste praksis, eventuelt ”noko å strekkja seg etter”, direkte. Det er m.a. bakgrunnen for ymse studieturar som forvaltninga gjennomfører.

- **Kva er det sentrale ved benchmarkinga - resultat eller prosessar?**

I litteraturen om benchmarking skil ein vanlegvis mellom resultat- eller prestasjonsbenchmarking og prosessbenchmarking. Det er viktig å samanlikna resultat, m.a. som grunnlag for å identifisere forbetningsområde, men det er understreka at det er prosessane som er det sentrale i høve til å bruka benchmarking som eit forbetningsverktøy. ”Blåkopiar” av prosessane til andre blir frårådd.

Svært mange er av den oppfatninga at benchmarking primært er eit kvalitets forbettringsverktøy. Etter denne omgrepsforståinga er det prosessane som er det sentrale i høve til å forstå og forklåra prestasjonsskilnaden. Sjølve benchmarkinga er samansett av å studera og analysera arbeidsprosessane til andre for å identifisera eigne forbettringspunkt og finna fram til andre måtar å gjera ting på.

Denne tolkinga av benchmarkingsomgrepet står i ein viss motsetnad til benchmarking slik det blir definert og brukt m.a. i OECD-PUMA-samanheng. Her blir det skild, i alle fall i visse miljø, mellom ei makroorientert og ei mikroorientert tilnærming. Det blir hevda at makroorientert benchmarking for det meste fokuserer på resultat eller prestasjonar, medan den meir mikroorienterte ”tradisjonelle” benchmarkinga fokuserer på prosessar.

- **Korleis finna fram til eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?**

Det er mange faktorar som er med på å avgjera valet av samanliknings grunnlag/benchmarkingspartnarar. Benchmarking går ut på å samanlikna einingar eller prosessar som har visse fellestrekk. Kva desse fellestrekk femner om, varierer likevel med vektlegginga, innretninga på og avgrensinga av den aktuelle benchmarkingsprosessen.

I næringslivet er benchmarking tradisjonelt oppfatta som ein prosess der ei verksemd underteiknar ein forpliktande avtale med ein eller nokre få benchmarkings-partnarar om innbyrdes samarbeid, eventuelt innsyn i arbeidsprosessane til benchmarkingspartnarane mot ein økonomisk kompensasjon.

I ein søkjefase må det vurderast *kven* ein ynskjer å samanlikna seg med – interne einingar, konkurrentar, andre i same sektor eller på tvers av sektor, land m.m. Visse kombinasjonar som står fram som meir realistiske enn andre. For offentleg sektor er m.a. kombinasjonen prosessbenchmarking og funksjonell benchmarking aktuell, dvs. benchmarkinga blir konsentrert om ein spesiell funksjon, samanlikninga skjer i høve til nokon som er gode på sentrale prosessar innanfor dette funksjonsområdet. Det er denne kombinasjonen som gjer det interessant for eit svensk gruveselskap å ”benchmarka” seg med Disney World i Florida – begge driv verksemder der hydrauliske system er ein kritisk faktor.

- **Kven initierer og gjennomfører benchmarkinga?**

Somme assosierer internt initierte benchmarkingsprosjekt med *læring* og eksternt initierte prosjekt med *styring*, eventuelt kontroll. Det er kanskje rettare å seia at sjølvinitierte og eksternt initierte benchmarkingsprosjekt representerer to ulike lærings- og styringsambisjonar. I offentleg så vel som i privat sektor vil styring og styringsinstrument alltid stå sentralt. I tilknytning til benchmarking kan det verka føremålstenleg å innføra det todelte læringsomgrepet deduktiv og induktiv læring- der deduktiv læring har mykje til felles med det mange oppfattar som rein styring, og induktiv læring liknar meir på det mange oppfattar som tradisjonell læring. Det vil seia at styring ikkje ser bort frå læring, men tvert imot er læring ein del av styringa.

Eksternt initierte prosjekt vil ofte ha ein lærande effekt for overordna nivå på ein slik måte at grunnlaget for avgjerder og styring blir betre. Eksternt initierte prosjekt kan òg ha ein lærande effekt i høve til dei verksemdene det gjeld, men sidan eigarskap blir rekna som eit sentral vilkår for å få til god læringseffekt, bør ambisjonsnivået i høve til læring normalt justerast etter kor stort engasjementet i verksemda er.

Det er ei problemstilling som er meir sentral for offentleg sektor enn for privat sektor. I offentleg sektor blir det ofte skild mellom *ekstern* og *intern* styring. Med ekstern styring meiner ein styring frå overordna, eventuelt på politisk nivå. Etatsstyringa departementa driver med er eit typisk døme på dette.

Med intern styring eller verksemdsstyring meiner ein den styringa som går føre seg i ei avgrensa verksemd, eventuelt mellom dei ulike nivåa i denne verksemda. Trygdeetaten, medrekna Rikstrygdeverket og den ytre etaten, driv intern styring på og mellom ulike nivå.

3 Døme på ulike former for benchmarking

I dette kapitlet blir ulike innfallsvinklar til benchmarking presenterte. Innfallsvinklane er eksemplifiserte, og blir drøfta i høve til dimensjonane som er trekte opp i 2.3 *Statskonsults tilnærming til omgrepet*, dvs.:

- Kva målestokk blir lagd til grunn for samanlikninga – beste praksis, standardar eller prestasjonar?
- Kva er i fokus for benchmarkinga – resultat eller prosessar?
- Korleis kan ein finna fram til eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?
- Kven initierer og gjennomfører benchmarkinga?

Døma er særleg valde ut for å illustrera breidda i bruken av omgrepet. Det er berre to døme frå offentleg sektor i Noreg. Det botnar dels i at det ikkje har vore gjennomført mange store analysar i offentleg forvaltning i Noreg som er kalla benchmarking, dels at vi, som nemnd innleiingsvis, ikkje har fullt oversyn over faktiske benchmarkingar eller benchmarkingsliknande studium som har vore gjennomførde i Noreg i dei siste åra.

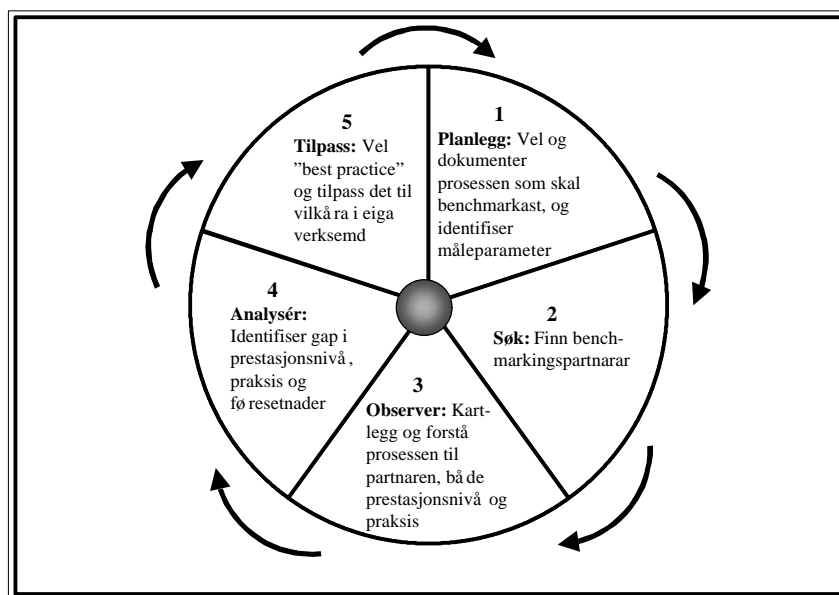
England og til ein viss grad også Danmark har fleire røynsler med benchmarking i offentleg sektor, og vi har difor henta fleire av døma derifrå.

3.1 Klassisk benchmarking

Det finst ulike innfallsvinklar og metodar innanfor det vi har valt å kalla klassisk benchmarking. Med klassisk benchmarking meiner vi den forma for benchmarking som har opphav i næringslivet, og som er formidla i fleire lærebøker. Vi har stort sett teke utgangspunkt i ei lærebok om benchmarking skriven av Bjørn Andersen og Per-Gaute Pettersen¹⁰. Vi har teke med to døme, eitt frå britisk forvaltning, benchmarking av *human resource management* og eitt frå norsk forvaltning, benchmarking av IT-bruk i fire departement.

I boka er benchmarkingsprosessen delt inn i ein planleggingsfase, ein søkjefase, ein observasjonsfase, ein analysefase og ein tilpassingsfase, jamfør figur 1. Andre bøker og andre benchmarkingsmiljø kan ha fleire eller færre fasar, eventuelt kalla fasane noko anna. Sjølve benchmarkingsmodellen og gangen i prosessen vil stort sett vera den same, endå om det varierer noko om implementering og oppfølging av endringstiltak blir rekna som ein del av sjølve benchmarkinga eller ikkje.

¹⁰ Denne boka, ”*Benchmarking En praktisk lærebok*”, gjev ei grei innføring i det vi karakteriserer som klassisk eller tradisjonell benchmarking.



Planleggingsfasen

Innleiingsvis i ein planleggingsfase identifiserer og prioriterer ein kva prosessar det er aktuelt å benchmarka ut frå eivurdering av dei kritiske suksessfaktorane som verksemda har. Med dette meiner ein faktorar som i stor grad påverkar konkurranseprestasjonane i verksemda. I planleggingsfasen skal det dokumenterast korleis prosessane påverkar hovudfunksjonane i verksemda, og kva prosessar som utgjer eller påverkar klåre problemområde i verksemda.

Det blir normalt etablert eit benchmarkingsteam med 4-6 medlemmer som fyller ulike roller, kunnskap og kompetanse. Generelt bør t.d. leiinga i verksemda, "prosess eigaren" og ein representant for interne/eksterne kundar/brukarar vera representerte. Det kan òg vera tenleg å trekkja inn ein nøytral prosessspådrivar. For at eit benchmarkingsteam skal fungera etter føremålet, er det viktig at deltakarane er motiverte og set av tid og ressursar til å vera med i gruppa. Det er òg viktig at eit benchmarkingsteam har legitimitet inne i verksemda.

Til planleggingsfasen høyrer det med ein gjennomgang og dokumentasjon av prosessane som det er aktuelt å benchmarka. Ofte kan ein slik gjennomgang avdekkja openberre forbetningsområde, slik at tiltak kan setjast i verk med ein gong. I vidareføringa av, eller som ein del av ein slik gjennomgang, er det viktig å etablere måleparameter for prosessane som skal benchmarkast.

Søkjefasen

I søkjefasen gjeld det å identifisera aktuelle benchmarkingspartnerar. Ein benchmarkingspartner er alle personar, organisasjonar eller verksemder som leverer data eller informasjon til eit benchmarkingsstudium. I mange samanhengar kan benchmarking vera å etablere eit miljø eller eit nettverk av verksemder der det er akseptert og legitimt å samanlikna seg med kvarandre. Det sparar tid og ressursar i høve til å leita etter partnerar, og ein er sikra

partnaran som kjenner teknikken og veit kva benchmarking går ut på. Læren er at eit slikt miljø kan bli for snevert og innertervend over tid.

Observasjonsfasen

Føremålet med observasjonsfasen er å studera dei/den benchmarkingspartnarane/-partnaren som blir vald(e) for å forstå prosessen til partnaren. Det blir søkt etter informasjon på tre nivå:

- prestasjonsnivå - kvalitet, tidsbruk/saksførebuingstid, leveringspresisjon, kostnad og liknande
- metode/praksis for å finna fram til kva som gjer det mogeleg å oppnå prestasjonsnivået
- føresetnader for å finna fram til kva som måil for å kunna utføra prosessen/-ane på denne måten

Prestasjonsnivå dannar eit utgangspunkt for *korleis* (metode/praksis) og *kvifor* (føresetnader). I praksis kan det vera vanskeleg å skilja mellom metode/praksis og føresetnader. Det finst likevel fleire metodar og teknikkar for slik informasjonsinnhenting, jamfør ulike lærebøker i benchmarking.

Analysefasen

I analysefasen skal ein finna fram til eventuelle skilnader eller gap mellom dei prosessane ein sjølv har og dei som partnaren(ane) har, og finna dei grunnleggjande årsakene til at skilnadene har oppstått. Kva er det som gjer det mogeleg at partnaren har høgare prestasjonsnivå? Kva faktorar er det som særleg medverkar til skilnadene? Utanom planleggingsfasen er dette ofte den vanskelegaste fasen. Det kan vera vanskeleg å få til ein systematisk og metodisk analyse ut frå datamaterialet som er samla inn. Det hender at den kvantitative delen av ein analyse fell bort fordi det ikkje er mogeleg å finna taldata hjå partnaren. Då må ein i analysen sjå direkte på metodar, praksis og føresetnader, og analysen må tuftast på meir kvalitative observasjonar.

Tilpassingsfasen (implementeringsfasen)

Hovudføremålet med ein benchmarkingsstudie vil normalt vera å skapa forbetring. Det er difor viktig at funna i analysefasen blir tilpassa egne tilhøve og at tiltak til forbetring blir gjort før dei eventuelt blir implementerte i eiga verksemd. Her er det viktig å tenkja på tilpassing *og ikkje* kopiering.

3.1.1 Accounts Commission for Scotland: Benchmarking av utvikling og innføring av nytt styringssystem med vekt på resultat.

Dette dømet er henta frå eit prosjekt i britisk forvaltning i 1996, der benchmarking blei prøvd ut i høve til å betra prosessar og praksis på personalleiingsområdet (Human Resource/HR Activities). Prosjektet kom til mellom anna etter *White Papers* frå den engelske regjeringa i 1994 og 1996, der det heitte seg at departement og etatar burde benchmarka prestasjonane sine i høve til læring og utvikling mot andre verksemdar i og utanfor forvaltninga. Hovudsiktemålet med prosjektet var å finna ut når og korleis benchmarking kunna vera eit effektivt forbetningsverktøy i britisk forvaltning. Prosjektet skulle m.a. identifisera kritiske suksessfaktorar for benchmarkingsprosjekt

og sjå på korleis offentlege verksemdar kunna ha nytte av benchmarking.

Hovudprosjektet var samansett av ti einskild- eller delprosjekt med felles metodeverktøy og framdriftsplan som blei tilpassa kvar verksemd. Denne tilnærminga blei vald for å samla ressursane til verksemdene som deltok og dermed auka læringsprosessen. Eit konsulentfirma tok del i prosessen. *Accounts Commission for Scotland* stod for eit av benchmarkingsstudiuma som gjekk inn i hovudprosjektet.

Accounts Commission er ei lovfesta uavhengig revisjonsverksemd som har til føremål å revidera og rettleia helsetenesta og offentlig forvaltning på lokalplan i høve til økonomistyring, kostnads og føremåls effektivitet. Verksemda har om lag 130 medarbeidarar fordelte på fem avdelingskontor og eitt hovudkontor.

Accounts Commission gjennomførde ein benchmarkingstudie i samband med utvikling og innføring av eit nytt resultatstyringssystem. Accounts Commissions mål med benchmarkingsprosjektet var, i tillegg til å få innspel i samband med innføring og organisering av styringssystem, å byggja opp kompetanse i høve til benchmarking som styringsverktøy.

Prosjektet var godt forankra i leiinga. Øvste leiar i verksemda, *the Controller of Audit*, stødde og stod attom prosjektet. Prosjektgruppa omfatta personalsjefen (leiar), leiarane for dei fem avdelingskontora og to andre leiarar frå hovudkontoret. Gruppa kartla først eksisterande styringssystem og styringspraksis, m.a. ved å intervjuar eit tverrsnitt av dei tilsette. På eit strategisk nivå blei det lagt vekt på å kartleggja kva verksemda vart å oppnå gjennom eit nytt resultatstyringssystem, og korleis dette kunne verka inn på verksemdskulturen.

Teamet undersøkte òg korleis andre organisasjonar hadde lagt opp sine resultatstyringssystem, og tre av fleire potensielle benchmarkingspartnarar blei plukka ut for å bli vitja. Ved utveljinga blei det m.a. lagt vekt på at aktuelle verksemdar skulle vera lov- og regelstyrde, ha ein spreidd geografisk organisasjon, ha høgt kvalifiserte tilsette som arbeidde åleine eller i små grupper og ha ein høg offentlig profil. Ein freista også å sikra seg, gjennom direkte kontakt med dei potensielle benchmarkingspartnarane, at verksemdene oppfylte visse kriterium som Accounts Commission på førehand hadde identifisert som viktige i høve til eit nytt resultatstyringssystem. Til dømes blei det lagt vekt på at verksemdene skulle ha eitt felles styringssystem som omfatta heile verksemda og alle tilsette. Det blei òg lagt vekt på at styringssystemet skulle vera kopla opp mot det overordna målet til verksemda eller forretningsideen, og at systemet skulle vera enkelt å bruka.

Benchmarkingsgruppa gjesta tre verksemdar etter å ha utarbeidd intervjuguidar – éin i høve til dei som hadde utvikla styringssystemet og éin i høve til brukarar av systemet (lineleiarar og andre tilsette). Etter Accounts Commission si meining var benchmarkingspartnarane hjelpsame og romslege med tid og informasjon. Den viktigaste lærdomen etter vitjingane var, etter Accounts Commission si vurdering, at endå om ein arbeidde på ulike område med ulike

målog prioriteringar, så hadde verksemdene stort sett like røymsler i høve til innføring av nye styringssystem og reaksjonar frå tilsette og leiarar på dette.

Vitjingane resulterte i mange erfaringar som blei lagde til grunn ved utviklinga og innføringa av eit nytt styringssystem i Accounts Commission.

Benchmarkingsstudien førde m.a. til at ein la vekt på behovet for å klårgjera kva for krav til aktivitetar og resultat dei overordna måla førde med seg for kvar avdeling og person. Vidare blei det lagt vekt på rapporteringsrutinar, lineansvar, kommunikasjonslinjer og –rutinar med meir.

I etterkant blir leiarengasjement og korte tidsfristar for å innføra eit nytt styringssystem trekte fram som viktige faktorar for at benchmarkingsprosjektet i Accounts Commission blei vellukka.

3.1.2 Benchmarking av kostnader og nytte ved IT-bruk i fire departement

I 1996 gjennomførde fire departement for første gong ei samanliknande undersøking av IT-kostnader og IT-nytte¹¹. Dei fire departementa var Finans-, Justis-, Landbruks- og Miljøverndepartementet. Føremålet med undersøkinga var å sjå om det var viktige skilnader mellom departementa, og i tilfelle kva slags skilnader. Den overordna målsetjinga var å få eit betre grep på kostnadsbiletet og læra av kvarandre for å betra innsatsen og situasjonen for departementa.

Prosjektet var relativt omfattande, og det blei samla inn data om ulike kostnader og om kva nytte brukarane hadde av IT. På grunnlag av det innsamla data-materialet blei det konkludert med at:

- Justis- og Landbruksdepartementet hadde dei lågaste kostnadene per brukarårsverk, medan Miljøverndepartementet låg høgast.
- Det var markant skilnad mellom høgast og lågast.
- Miljøverndepartementet hadde dei brukarane som var mest nøgde. Finans og Landbruksdepartementet var ein god nummer to, medan Justisdepartementet hamna klårt sist.
- Ein kost/nytte-indeks synte at Landbruksdepartementet fekk mest ut av IT-kronene 1996, Finansdepartementet blei nummer to, Justisdepartementet nummer tre og Miljøverndepartementet hamna sist.

Tanken var at departementa framleis skulle halda kontakt og utveksla resultat med kvarandre. Merksemda skulle rettast mot beste praksis på dei ulike områda.

Utfordringane blei oppsummerte slik:

- For Miljøverndepartementet var utfordringa å redusera ITkostnadene per tilsett utan at trivnaden for brukarane vart mindre.
- For Justisdepartementet var utfordringa å auka trivnaden for brukarane radikalt.

¹¹ Statskonsults rapport 1996:18.

-
- For Finans- og Landbruksdepartementet var utfordringa å koma opp på trivnadsnivå med Miljøverndepartementet utan å aukåkostnadene.

To år etter gjennomgangen har det vist seg at intensjonen om å halda oppe kontakten i samarbeidsgruppa ikkje er blitt følgd. Eitt av dei tilknytte departementa meinte at det må vera meir påtrykk frå sentrale departement som Finansdepartementet eller Arbeids- og administrasjonsdepartementet for at ein skal kunna gjennomføra halvårlege gjennomgangar og halda oppe kontakten.

3.1.3 Drøfting av døma

Beste praksis, standardar eller faktiske observasjonar?

I prinsippet er den klassiske modellen basert på beste praksis samanlikningar. Men det varierer kva ein legg i omgrepet *beste praksis*. Somme meiner den beste i verda, andre det beste i landet, den beste i bransjen, den beste i utvalet osv.

Utan at det blir sagt eksplisitt må ein gå ut frå at verkemdene i resultatstyringsdømet i utgangspunktet blei valde fordi dei representerte ein god om likevel ikkje beste praksis etter Accounts Commissions vurdering. Samstundes blei det sett visse krav til kva verksemdar det var aktuelt å samanlikna seg med. Desse krava kan kanskje karakteriserast som ei form for standardar.

I IT-dømet blir beste praksis tolka som den beste av dei fire departementa. Etter innsamlinga av datamaterialet blei det gjort samanlikningar i høve til dei faktiske observasjonane, dvs. korleis var resultatene for dei ulike departementa i høve til kostnader/nytte-vurderinga. Deretter blei det gjort ei ny vurdering i høve til beste praksis på dei ulike områda. Det arbeidet som blei gjort i dette prosjektet kan òg danna samanlikningsgrunnlag for andre departement som ynskjer å gjera ei benchmarking av IT-bruken.

Det sentrale ved benchmarkinga – resultat eller prosessar?

Klassisk benchmarking fokuserer generelt på prosessar. Når resultat eller prestasjonar blir samanlikna, blir dette primært gjort som grunnlag for ei grundigare vurdering og samanlikning av prosessane som ligg attom resultatene.

I resultatstyringsdømet var vektlegginga retta mot prosessar – prosessar knytte til utvikling og implementering av eit nytt resultatstyringssystem.

Det sentrale ved IT-benchmarkinga var framfor alt resultat. Samstundes blei det lagt opp til ei vidare prosessbenchmarking mellom dei ulike prosjektdeltakarane for at dei skulle læra av kvarandre.

Korleis finna eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?

Lærebøker i benchmarking gjev mange råd i høve til korleis potensielle benchmarkingspartnarar kan veljast ut. Som i resultatstyringsdømet rår lærebøkene ofte til å setja opp vilkår for det som krevst av tenkjelege benchmarkingspartnarar. For å finna fram til partnarar som oppfyller desse vilkåra, finst det fleire kjelder, t.d. nettverk i verksemdene, fag- og utgreiingsmiljø, bransjeorganisasjonar, publikasjonar, offentleg statistikk m.m.

Samanlikningsgrunnlaget i IT-dømet var fire relativt like verksemdar. Det blei lagd til grunn at dei fire departementa hadde om lag same IT-kompleksitet, baserte seg på om lag same teknologi og at trongen for støtte var om lag lik for brukarane. For at tala skulle la seg samanlikna best mogeleg, starta prosjektet med ein definisjonsfase der departementa blei samde om akkurat det dei skulle måla, og korleis det skulle skje.

Kven initierer benchmarkinga?

I lærebøkene går ein vanlegvis ut frå at klassiske benchmarkingsprosjekt blir initierte av verksemda sjølv. Det er mest i samsvar med krav om leiarengasjement og eigartilhøve for prosjektet.

Resultatstyringsprosjektet må seiast å vera sjølvinitiert, endå om dette gjekk inn i eit større prosjekt initiert av den britiske regjeringa. Initiativet til IT-benchmarkinga kom frå departementa sjølve, og må difor òg kunna karakteriserast som sjølvinitiert. Samstundes viser røynslene frå dette prosjektet at det kan vera ynskjeleg med ekstern initiering av denne typen prosjekt for å få god nok oppslutnad om benchmarkinga

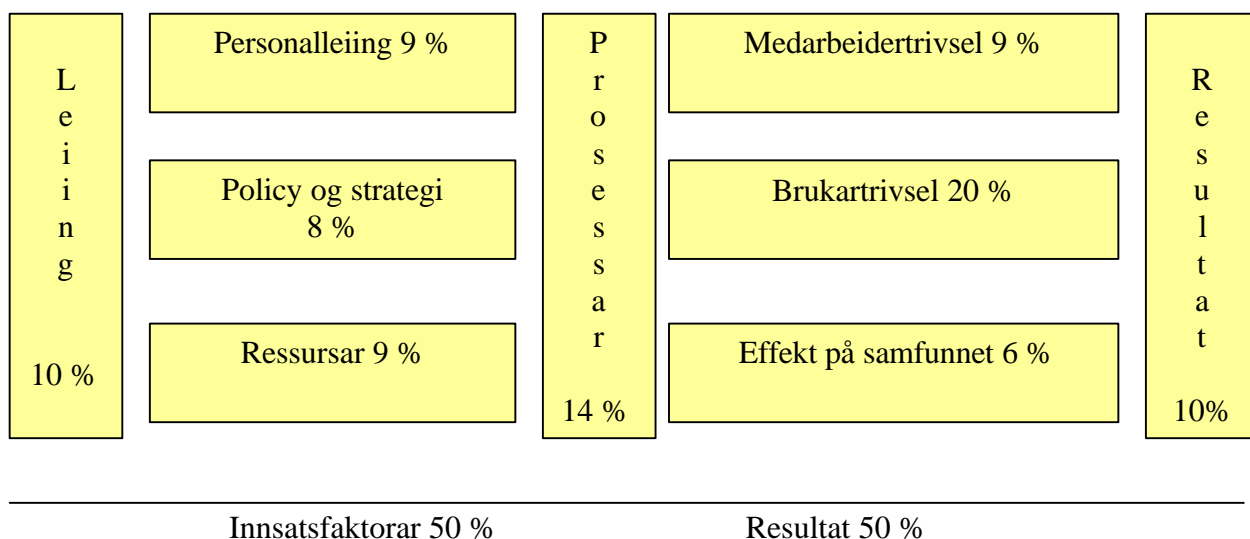
3.2 Den europeiske kvalitetsmodellen

Kvalitet er eit nøkkelomgrep i mykje av litteraturen om benchmarking. Med kvalitet meiner ein i denne samanhengen dei arbeidsrutinane, prosedyrane og metodane som kan tryggja ein betre kvalitet i ytingane. Svært mykje av den prosessbenchmarkinga som blir utført, har kvalitetsforbetringar som mål. Likeeins kan resultatbenchmarking nyttast for å vurdere kvaliteten i eiga verksemd samanlikna med andre.

Vi vil i denne delen omtala den europeiske kvalitetsmodellen som ligg til grunn for ein del av kvalitetstenkinga både i privat og offentleg sektor i Europa. Vi vil deretter visa korleis modellen er blitt nytta som utgangspunkt for eit benchmarkingsprosjekt i offentleg sektor i Storbritannia og for den danske kvalitetsprisen i offentleg sektor.

Den europeiske kvalitetsmodellen, eller Business Excellence Model (BEM) som det òg blir kalla, blei utvikla av European Foundation for Quality Management (EFQM) og 200 private verksemdar frå ulike land i Europa. Modellen som byggjer på andre kvalitetsmodellar utvikla i Japan og USA, måler organisasjonar opp mot ni kriterium, som igjen er utvikla med tanke på den relative verdien dei ulike kriteriana har i ei "kvalitetsverksemd".

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



Dei ni kriteria i modellen fungerer som målepunkt for institusjonen. Høg kvalitet er etter denne modellen å ha gode metodar, brei forankring og gode resultat innanfor dei ni kriteria. Det er mogeleg å oppnå totalt 1000 poeng. Standarden som er sett for å oppnå den europeiske kvalitetsprisen, er sett til 805 poeng. Standarden som er sett for å oppnå det som blir kalla UK Quality Award, er 688 poeng. I Noreg blir modellen nytta som utgangspunkt for Den norske kvalitetsprisen. Både private og offentlege verksemder kan søkja om prisen. Det er ingen eigen pris for offentlig sektor i dag, men Norsk forening for kvalitet og lederskap (NFKL) som står for utdelinga av prisen, serikkje bort frå at det kan vera aktuelt på eit seinare tidspunkt.

Det er vedteke å endra modellen, slik at det i framtida vil vera totalt elleve kriterium som verksemnda skal målast mot. Ein ynskjer m.a. å fokusera endå sterkare på kunde- eller brukarperspektivet samstundes med at prosessomgrepet blir nyansert og delt opp. Meir omtale av kriteria finn ein i vedlegg 1.

Føremålet med kvalitetsmodellen er å laga eit grunnlag for ein systematisk omtale av dei elementa som er avgjerande for kvaliteten i ei verksemd. Ved hjelp av modellen kan verksemnda sjølv omtala dei sterke sidene sine, analysa problemstillingar i verksemnda og identifisera forbettringsalternativ. Det finst ulike måtar å bruka og implementera modellen på, frå eit hefte med 99 spørsmål til etter måten avanserte PC-versjonar. Engasjement og eigartilhøvet til verksemnda sjølv blir understreka som viktig. Mange bruker likevel eksterne konsulentar som rådgjevarar og prosessdrivarar.

EFQM-modellen blir nytta både i privat og offentlig sektor i Europa I Noreg er det, etter det vi har røynt, ei stigande interessa for å bruka modellen. Norsk forening for kvalitet og lederskap, som arrangerer kurs i å bruka modellen, kalkulerer med at omkring 200-300 verksemder nyttar modellen og merkar også

ei aukande interesse for EFQM-modellen i offentleg sektor, mest i kommunar og på sjukehus.

3.2.1 Benchmarkingsprosjektet i offentleg sektor i Storbritannia

Storbritannia er truleg det landet i verda som har arbeidd mest med benchmarking i offentleg sektor. Eitt av dei største benchmarkingsprosjekta er ein del av Next Steps-reforma¹², som har vekt sterk interesse i fleire andre land.

Etter 1996 har Efficiency & Effectiveness Group i Cabinet Office drive prosjektet UK Public Sector Benchmarking. Prosjektet er sett i gang for å hjelpa offentleg sektor (særleg dei nokså nyskipa Next Stepsverksemdene) med å utbetra verksemda si ved å utføra vurderingar sjølve i høve til den europeiske kvalitetsmodellen. Denne modellen blei som tidlegare nemnd opphavleg utvikla til bruk i privat sektor, og blir nytta av verksemdar i heile Europa. Etter det dei prosjektansvarlege i England seier, har benchmarkings-prosjektet vist at modellen høver godt også i offentleg sektor.

Prosjektet starta i april 1996 som eit pilotprosjekt med deltaking frå 30 verksemdar. I fase éin i prosjektet blei British Quality Foundation (BQF) vald til å utføra ei benchmarkingundersøking basert på den europeiske kvalitetsmodellen. Det blei vurdert slik at dette ville vera mindre kostnadskrevjande enn å arbeida ut eineigen modell for offentleg sektor. I fase to i prosjektet, frå april 1997 til januar 1998, blei bruken av modellen utvida. Hittil har over 100 verksemdar delteke i prosjektet.

Prosjektet er no inne i fase 3 (april 1998 til april 2001), der ein byggjer på tidlegare røynsler som syner at det er vanskeleg for ein organisasjon å få fullt utbytte av å bruka modellen dersom dei ikkje har hatt hjelp frå eksterne rettleiarar. Prosjektet (Cabinet Office) har difor tinga fram avtalar med fire leiande firma som skal yta ulike tenester i samband med sjølvvurderinga til verksemdene. Hjelpa blir gjeven i form av kurs, skriftleg materiell og individuell rettleiing til leiinga i verksemda, til faste prisar.

Rolla sentrale styresmakter har i prosjektet

Cabinet Office har hatt eit viktig ansvar for å initiera og oppmoda om å ta modellen i bruk. All deltaking frå verksemdene har vore frivillig, og det er understreka at modellen framfor alt skal vera eit verktøy for verksemdene sjølve.

Dei sentrale styresmaktene har valt EFQM-modellen, og har òg valt kva slags vurderingsverktøy som skal nyttast. Cabinet Office har ikkje sjølv utført noka form for oppløring, men har gjort avtalar med to konsulentfirma om ulike opplegg for verksemdene. Underteikninga av rammeavtalar med konsulentfirma har ført til lågare pris for dei verksemdene som er med. Dei verksemdene som er med, held seg direkte til desse selskapa når dei vel opplegg.

¹² Next Steps er eit reformprogram for statsforvaltninga i England som ble lansert i 1988. Det mest sentrale trekket ved Next Steps-reforma er dei organisasjonsmessige/strukturelle endringane som er gjort i forvaltninga. Føremålet har vore å oppretta såkalla *executive agencies* (verksemdar) av dei meir operasjonelle delane av sentralforvaltninga.

Cabinet Office har òg eit ansvar for å dela ut ulike typar prisar som er retta mot offentleg sektor, og dei arrangerer dessutan ein årleg benchmarkingkonferanse for statleg sektor.

Civil Service College, som er ein etat som er underlagd Cabinet Office, har laga til ein database med resultatata frå verksemdene som ynskjer å senda inn poenga sine. Denne databasen skal brukast som samanlikningsgrunnlag for dei ulike verksemdene og nyttast som rettleiing i beste praksis. Verksemdene skal vera sikra anonymitet, men Civil Service College kan føra saman verksemder etter "blind dating". Ingen resultat frå verksemdene blir gjevne vidare til andre utan samtykke. I praksis viser det seg at nokre verksemder er skeptiske til kor godt dei er sikra anonymitet. Dersom det blir sett på spissen, er dei usikre på om Civil Service College som eit forvaltningsorgan kan lata vera å opplysa regjeringa eller parlamentet om resultatata i verksemda.

Røynslene med benchmarkingprosjektet

Evalueringa som er utført av prosjektet, viser at det er oppnådd mykje i form av hjelp for leiinga i verksemdene til å vurdera sterke og veike sider ved organisasjonen. Prosjektet har også gjort det mogeleg for deltakarane å samanlikna verksemda med verksemda til andre deltakarar, private bedrifter og etter kvart også offentlege verksemder i andre land. Verksemdene blei m.a. samanlikna med eit gjennomsnitt av 400 private britiske verksemder, og med ein standard som er sett av UK Quality Award vinnarane.

Dei britiske røynslene peikar på at ei vurdering opp mot den europeiske kvalitetsmodellen må sjåast på som eit diagnoseverktøy som gjer det mogeleg for organisasjonar å måla resultatata sine, identifisera sterke og svake sider, prioritera forbetringstiltak og måla kor effektive dei er. Ei slik sjølvvurdering er ikkje eit forbettingsverktøy i seg sjølv, men ein bruk av modellen sikrar at alle delar av verksemda blir vurdert. Det betrar utsiktene for ei meir objektiv vurdering av kvar ei forbetring vil gje størst "avkastning".

Bruk av EFQM-modellen – røynslar frå ei verksemd

National Health Service Pensions Agency (NHS Pensions Agency) som deltek i Next Steps-reforma er ein pensjonskasse for dei tilsette i det offentlege helsestellet. Verksemda har nytta EFQM-modellen som utgangspunkt for ei sjølvvurdering to år på rad, og var i 1998 i ferd med å starta vurderingsprosessen for tredje gong.

Verksemda har nytta modellen for å prioritera innsatsen sin vidare framover. Resultata av vurderinga har dei brukt som grunnlag for den årlege strategien og planleggingsprosessen. Modellen har etter deira vurdering også danna ei felles referanseramme i kommunikasjonen internt og i dialogen med overordna departement.

Dei har også sett det som viktig å identifisera veikskapar som kjem fram pga. manglande datamateriale. NHS Pensions Agency har i vurderinga lagt vekt på at synspunkt frå ulike delar av verksemda skal koma fram. Ikkje minst har dei sett at dette er viktig fordi ein ser ein tendens til at leiinga i ei verksemd gjev høgare poengsummar enn dei som er plasserte lågare i organisa

sjonen. Denne tendensen blir elles stadfesta av dei prosjektansvarlege i Cabinet Office.

NHS Pensions Agency meiner sjølv at modellen gjev rom for:

- ein gjennomgang av *heile* organisasjonen
- å utvida perspektiv på eiga verksemd
- ein strukturert innfallsvinkel til verksemdsplanlegging
- eit eksternt blikk på organisasjonen (spesielt om ein også nyttarein ekstern assessor)
- samanlikning med konkurrentar
- funksjonell benchmarking
- å auka nivået på diskusjonar og forståing i organisasjonen
- team-bygging i verksemda

Sjølv om NHS Pensions Agency meiner at det er føremålstenleg og viktig å utføra sjølvevalueringar etter EFQM-modellen, så peikar dei på visse ulemper ved å bruka modellen. Den største ulempa er at det er relativt ressurskrevjande å setja seg inn i modellen, frigjera tid til å samla dokumentasjon og utføra poengutrekningane.

I tillegg til at bruken av modellen er ressursintensiv, meiner NHS Pensions Agency at modellen har desse ulempene:

- den programvara som blir nytta for å utføra poengutrekningar (verktøyet) er ikkje alltid god nok
- det er ein tendens til at ein legg for mykje vekt på ikkje-kjerne-område
- det kan vera vanskeleg å identifisera dokumentasjonen ("prova")
- det kan vera problem med å identifisera kva som skal omfattast av gjennomgangen, dvs. finna "grensene" i organisasjonen. Det kan vera spesielt vanskeleg i offentleg sektor.

3.2.2 Den danske kvalitetsprisen

Også i Danmark har ein nytta den europeiske kvalitetsmodellen som utgangspunkt for forbetningsarbeid i offentleg sektor. Den danske kvalitetsprisen for offentleg sektor blei lansert i 1997. Ideen bak kvalitetsprisen er å stimulera kvalitetsutviklinga over tid i offentlege verksemdar.

Den kvalitetsforma som blir premiert i den danske kvalitetsprisen, dreier seg om dei arbeidsrutinane, prosedyrane og metodane som kan tryggja ein betre kvalitet i ytingane. Det viktigaste her er korleis leiinga og medarbeidarane i fellesskap utviklar metodar og arbeidsrutinar for å sikra brukar- og medarbeidartrivsel og å sikra gode resultat. Den danske kvalitetsprisen fokuserer altså på kvaliteten *iprosessane* og ikkje på kvaliteten av *produkta*. Bakgrunnen for dette er at offentlege verksemdar har ulike økonomiske og politiske rammor å arbeida innanfor. Det er difor lagt vekt på å sjå på kvalitet som noko relativt- nemleg best mogeleg kvalitet innanfor dei økonomiske og politiske rammene dei har.

Kven kan få prisen?

Kvalitetsprisen for offentleg sektor er ei påskjøning og synleggjering av dei offentlege verksemdene som arbeider systematisk med kvalitetsutvikling på eit

høgt nivå. Verksemdene må dokumentera kvalitetsarbeidet i søknaden sin. Prisen gjeld for 3 år. Etter 3 år må ei verksemd eventuelt søkja på nytt. Prisen blir ikkje gjeven berre til éi verksemd, fordi prisen skal vera ei påskjøning av ulike typar offentleg verksemd.

Når ei verksemd har motteke kvalitetsprisen, er det mogeleg å gå vidare og konkurrera med dei beste private verksemdene i Danmark og Europa i regi av Den Danske Kvalitets Pris og Den Europeiske Kvalitetspris.

Det blir også delt ut ein pris med namnet "På veg mot kvalitetsprisen". Denne blir gjeven til verksemdar som på kort tid har oppnådd svært gode resultat, som fungerer som pionerar på eige område, men som enno ikkje når opp til krava som er knytt til kvalitetsprisen. "På veg mot kvalitetsprisen" blir gjeven for eitt år om gongen.

Den danske kvalitetsprisen er framfor alt retta inn på verksemdsnivået i brukarorienterte institusjonar. Det er eit krav at verksemda har eit sjølvstendig personal-, budsjett- og resultatansvar og eksterne brukarar. For kommunar blir modellen nytta i høve til einskildverksemdar, fordi ein trur at han høverbest på verksemdsnivå. Det er difor ikkje mogeleg for ein kommune å søkja denne prisen for *heile* den kommunale verksemda.

Korleis blir prisen tildelt ?

Arbeidet med Kvalitetsprisen er organisert på denne måten:

- Ein priskomiteé leia av statsministeren gjer vedtak og deler ut prisen til vinnarane.
- Eit domsutval vurderer kva for søkjarar som er kvalifiserte til ei påskjøning, og kjem med framlegg til prismottakarar til priskomiteen.
- Sekretariatet for Kvalitetsprisen tek seg av førespurnader i søkjeperioden og innsamlinga av søknader. Sekretariatet er plassert i Finansministeriet.
- Eit koordinatorutval knytt til sekretariatet er ansvarleg for sjølve utvalsprosessen og kontakten med det som blir kalla assessorane (dei som utfører den eksterne vurderinga). Utvalet samordnar assessorcorpset som vurderer og gjev poeng til søknadene. Koordinatorutval og assessorcorpset blir sette inn etter offentleg utlysing (anbod).

Den europeiske kvalitetsmodellen blir nytta som utgangspunkt for å vurdere kvaliteten i verksemdene. Vurderinga blir utført både ved ei sjølvevaluering i høve til dei ni kriteria i kvalitetsmodellen og ved ei vurdering frå andre utanom det såkalla assessorcorpset.

3.2.3 Kvalitetsmodellen - eit godt utgangspunkt for benchmarking?

Føremålet både med det britiske benchmarkingsprosjektet og den danske kvalitetsprisen for offentleg sektor er å hjelpe til med å forbetra kvaliteten i offentleg sektor. Den europeiske kvalitetsmodellen er brukt som eit utgangspunkt i begge desse tiltaka. Skilnaden er at det blir lagd sterkare vekt på ei ekstern vurdering i samband med den danske kvalitetsprisen, samstundes

som det britiske benchmarkingsprosjektet er gjennomført i større breidd og med klårare fokus på samanlikning med andre verksemder.

Røynslene frå England, og også tibein viss grad frå Danmark, er at kvalitetsmodellen kan brukast som eit utgangspunkt for kvalitetsforbetringar på ulike måtar:

- Sjølvevalueringa i forhold til modellen gjev ein ”diagnose” for verksemda og høve for å samanlikna seg med andre
- Modellen kan fungera som eit verktøy for å prioritera forbettringsområde
- Omfattande bruk av modellen og oppretting av databasar gjer at ein kan samanlikna seg med andre offentlege verksemder, med private verksemder og med offentlege verksemder i andre land (evt. også finna ein konkret benchmarkingspartner)
- Ein kan oppnå ei generell forbetring ved å dela røynsler, få nye idear og tilpassa seg ein beste praksis
- Sjølvevalueringa kan danne utgangspunkt for benchmarking mellom einingar internt i verksemda

Beste praksis, standardar eller faktiske observasjonar?

Kvalitetsmodellen kan vera grunnlag for å vurdere kvaliteten i eigen organisasjon. Bruk av modellen kan danne eit godt utgangspunkt for benchmarking i høve til ein partner, og ved å gjennomføre ei sjølvevaluering vil organisasjonen bli målt i høve til kjende verdiar, som t.d poengsummane til vinnarane av ulike kvalitetsprisar. I benchmarkingsprosjektet i Storbritannia nyttar ein gjennomsnittsverdiene i fleire verksemder som samanlikningsgrunnlag. Ein kan dermed seia at samanlikninga blir gjort både i høve til ei form for beste praksis og i høve til faktiske observasjonar. I den danske kvalitetsprisen blir verksemda samanlikna med dei andre søkjarane til prisen. I motsetnad t.d. til den europeiske kvalitetsmodellen er det ikkje sett ein standard for poengsummen verksemda må oppnå for å kunna få prisen.

Fokus for benchmarkinga – resultat eller prosessar?

Å bruka den europeiske kvalitetsmodellen kan, etter vår vurdering, ikkje karakteriserast som benchmarking i seg sjølv. Samanlikninga av resultat/ poengoppnåing mellom eiga verksemd og gjennomsnittet for offentlig sektor, dei beste verksemdene eller private verksemder kan derimot karakteriserast som resultatbenchmarking. Dersom verksemda i samband med forbettingsarbeidet i lengda knyter kontakt med ei anna verksemd for å lære frå denne, vil det vera prosessbenchmarking. Det same er tilfelle om verksemda har tilgang på informasjon om korleis dei beste organisasjonane faktisk har retta inn verksemda si, dvs. kva som ligg til grunn for poengsummane.

Korleis finna eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?

Ved å nytta den europeiske kvalitetsmodellen som utgangspunkt, gjev både det britiske benchmarkingsprosjektet og den danske kvalitetsprisen høve til å gjera samanlikningar mellom eiga verksemd og private verksemder og andre offentlege verksemder både i inn- og utland. I Danmark blir det ikkje lagt systematisk opp til å knyta saman benchmarkingspartnerane etter at

sjølvvurderingane og samanlikningane er utførde. I England derimot har ein gjennom databasen i Civil Service College lagt opp til ”blind dating” mellom ulike verksemdar.

Kven initierer benchmarkinga?

Korkje det britiske eller det danske tiltaket har lagt vekt på etatsstyringsperspektivet i kvalitetsarbeidet. Deltakinga er frivillig, og det er verksemdene sjølve som skal ta eventuelle initiativ til forbetringar. Slik sett er bruken av modellen og ei evt. benchmarking eit verktøy i den interne styringa i verksemda. Ein kan rett nok tenkja seg at kvalitetsmodellen kan nyttast i etatsstyringssamanheng ved at den overordna styresmakta til dømes set mål for det nivået (poengtal) verksemda skal arbeida mot, eller at overordna styresmakt legg føringar i høve til dei områda som skal forbetrast. Det blei likevel ikkje tilrådd korkje av Cabinet Office eller dei deltakande verksemdene i prosjektet i Storbritannia. Ved å nytta kvalitetsmodellen som eit internt forbettingsverktøy slepp ein unna strategiske tilpassingar som t.d. å ”manipulera” for å oppnå høgast mogeleg poengsum.

3.3 Ulike former for samanlikning

Som vi har presisert i kapittel 2 er det mange ulike innfallsvinklar til benchmarking, og omgrepet blir brukt svært ulikt. Under dette avsnittet vil vi omtala nokre døme på benchmarking i offentleg sektor. Desse benchmarkingsstudiane er til dels svært ulike frå den klassiske benchmarkinga som er presentert i kap 3.1.

3.3.1 Det danske strukturovervakingssystemet

I samband med *strukturovervakingssystemet* sitt presiserer det danske Finansministeriet at benchmarking er og bør vera eit vidt omgrep. For dei er måling og samanlikning av resultat sentralt. Dei ser benchmarking primært som eit rekognoseringsverktøy, dvs. som eit instrument for å identifisera mogelege problemområde og legitimera endringskrav.

Strukturovervakingssystemet byggjer ikkje på noko eksplisitt formulert teoretisk fundament eller modell. Det ligg heller ikkje nokon systematisk analyse- eller implementeringsdel inne i denne metoden. Ein samlar data, normaliserer dei så langt det let seg gjera og presenterer dei saman med nokre kommentarar¹³. Innleiingsvis i presentasjonen av resultatata er det presisert:

”Formålet med strukturovervågningsystemet er først og fremmest at undersøke Danmarks internationale placering 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 strukturovervakingssystemet er det vald ut seks land for samanlikning med Danmark. Det er vald ut 13 delområde som blir vurderte å vera avgjerande for høvesvis velstand (9 delområde) og velferd (6 delområde). Innanfor kvart av dei

¹³ Presentert i ei bok utgjeve av Finansministeriet i Danmark *Strukturovervågningsystem for Danmark*, ISBN 87-7856-105-1

13 delområda er det freista å finna fram til 1015 relevante indikatorar som dannar utgangspunkt for ei samanlikning mellom dei sju landa. Til dømes; talet på undervisningstimar per elev og leseevner er valde ut som indikatorar på delområdet *Utdanning*, offentleg budsjettunderskot i prosent av BNP som ein indikator på delområdet *Makroøkonomiske rammevilkår* og nettokompensasjonsgrad ved tap av arbeidsevne ein indikator på delområdet *Sosial tryggleik og omfordeling*.

Ei plassering mellom dei to beste eller dei to dårlegaste landa i høve til den enskilde indikatoren, blir vurdert til høvesvis ”over” og ”under middels”. Under kvart delområde jamfører ein den plasseringa Danmark har på dei fleste indikatorane under delområdet, for å gje eit meir heilskapleg bilete, jamfør tabell 1.

Tabell 3.1: Danmarks plassering på delområdet Forsking

Over middels	Utanlandsk finansiering av offentleg forskning Vitskaplege publikasjonar
Middels	Offentlege forskings- og utviklingsutgifter Del av privat forskning finansiert utanfor verksemdar
Under middels	Private forskings- og utviklingsutgifter Talet på patent per innbyggjar

Desse indikatorane går ikkje inn i vurderinga: sivil del av forskingsutgiftene og fordeling av forskingsutgiftene på sektorar.

Beste praksis, standardar eller faktiske observasjonar?

Strukturovervakingsystemet er ei samanlikning av faktiske observasjonar som er registrerte og samla inn på ymse måtar. Så langt vi kan sjå blir det verken vist til beste praksis eller til standardar. Dette er eit døme på ein benchmarkingsstudie der ein let ”tala tala for seg sjølve”.

Fokus for benchmarkinga – resultat eller prosessar?

Strukturovervakingsystemet har eit klårt og utvetydig fokus på resultat. I den grad det kan seiast noko om attomliggjande prosessar i kommentarane, er det for å kasta lys over og forklåra eventuelle måleproblem og problem med å gjera tala frå dei enskilde landa mogelege å samanlikna.

Korleis finna eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?

Det blei lagt vekt både på likskapar og skilnader då ein valde ut dei landa Danmark ynskte å samanlikna seg med. Samanlikningslanda er svært ulike. Nokre liknar på Danmark (t.d. Holland), medan andre er heilt annleis (t.d. Japan).

Etter det danske Finansministeriet si vurdering medfører samanlikningane av offentlege sektorar i ulike land heilt spesielle utfordringar, mellom anna på grunn av meir kompliserte og mangfaldige resultatmål, omsyn til atinntekta heile tida må målast opp mot velferd og livskvalitet, data og måleproblem med

meir. På den andre sida meiner danskane det er ekstra viktig å samanlikna/benchmarka på tvers av landegrensene, m.a. fordi det stadig blir vanskelegare å driva nasjonal konjunkturpolitikk utan omsyn til overnasjonal strukturpolitikk.

Kven initierer benchmarkinga?

Det er den danske regjeringa ved Finansministeriet som har initiert og gjennomført benchmarkinga.

3.3.2 Benchmarking av reinholdstenester i Forvaltningstenesta

AAD gav i tildelingsbrevet for 1992 Forvaltningstenesta i oppdrag å samanlikna bruk av egne tilsette med bruk av eksterne reinholdsfirma til reinhold i regjeringskvartalet. Det blei sett i gang eit Reinhold og miljøprosjekt, REM-prosjektet, som såg på ulike måtar å organisera reinholdet på. Ei samanlikning av kostnads- og kvalitetsnivå med private reinholdsbyrå gjekk inn som ein viktig del av prosjektet. Samanlikninga viste at reinhold i eigen regi ikkje kunna konkurrera på pris med eksterne reinholdsfirma, men at kvaliteten på reinhold i eigen regi var betre enn private firma. I fase 2 av prosjektet greidde Forvaltningstenesta ut ei effektivisering av reinholdet.

Vidare i prosjektet blei reinholdstenesta omorganisert til mindre einingar med meir ansvar, jobbrotasjon og rullering av ansvarsområde. I etterkant av denne omorganiseringa har Forvaltningstenesta gjennomført målingar og vurderingar av effektiviteten i reinholdet i eigenregi i høve til fastsette mål, i høve til tidsseriedata og i høve til 3-4 andre verksemdar. I 2. tertial 1996 konkluderte dei med at utgiftene til Forvaltningstenesta knytt til reinhold i eigen regi, låg innanfor prisane på marknaden på tilsvarende tenester.

Forvaltningstenesta ynskjer å vidareføra denne forma for samanlikning, gjerne med fleire eksterne verksemdar. For å oppnå større grad av truverde vurderer dei også å engasjera eit eksternt firma til å stå for samanlikningsstudien. I dag gjer dei dette sjølv. Dei vurderer også å auka kvaliteten på samanlikningsstudien, m.a. ved ei meir inngående vurdering av overheadkostnadene og større fokus på kvalitetskriterium som let seg samanliknast.

Beste praksis, standardar eller faktiske observasjonar?

Også denne studien tek utgangspunkt i faktiske observasjonar. På kostnadssida hentar Forvaltningstenesta sjølv inn data frå dei verksemdene dei ynskjer å samanlikna seg med. På kvalitetssida har dei engasjert eksterne til å kontrollera.

Fokus for benchmarkinga – resultat eller prosessar?

Igjen er det resultat - utgifter og kvalitet - som er i fokus for den opphavlege benchmarkingsstudien.

Korleis finna eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?

Forvaltningstenesta samanlikna både internt (egne lokale med ymse reinholdsfirma) og eksternt (reinhold i private firma).

Då den førstesamanlikninga viste at Forvaltningstenesta ikkje kunne konkurrera på pris, sette Forvaltningstenesta seg føre å sjå på organisering,

arbeidsprosessar m.m. for å få til effektivisering. Dei var m.a. på studietur til ein svensk kommune og såg på ein alternativ måte å organisera arbeidet på. På mange måtar fungerte dette altså som ein klassisk benchmarkingsprosess, sjølv om dei formelt ikkje innleidde eit partnerskap med denne verksemda.

Kven initierer benchmarkinga?

Sjølv benchmarkingsstudien, dvs. samanlikninga mellom egne reinhaldstenester og reinhaldstenester som blir utførde av eksterne, private reinhaldsfirma, blei initierte av overordna departement for Forvaltningstenesta, AAD. I samband med denne samanlikninga tok så Forvaltningstenesta sjølv initiativ til ein gjennomgang av organisering og prosessar med sikte på å gjera egne reinhaldstenester konkurransedyktige i høve til eksterne reinhaldsfirma.

3.3.3 KOSTRA– eit grunnlag for benchmarking i kommunal sektor?

KOSTRA (Kommune-stat-rapportering) blir av fleire nemnd som eit mogeleg grunnlag for benchmarking i offentleg sektor.

KOSTRA er eit nytt rapporteringssystem som skal gje grunnlag for utviklings-, omstillings- og produktivitetsarbeid i kvar kommune, og for dialog om mål og resultat mellom kommunane og staten.

Rapporteringa skal omfatta relevant informasjon om økonomiske tilhøve, produksjon av velferdstenester og produktivitet i det kommunale tenestetilbodet. Rapporteringa skal på denne måten kopla rekneskapsopplysningar mot data om tenesteproduksjon, brukarar og målgrupper. Informasjonen skal vera til nytte for kommunane, og skal tilbakeførast til kommunane på ein god måte. Ei målsetjing er å få til ei samordning og forenkling av informasjonsutvekslinga mellom kommunane og staten, dessutan å få betø og meir samanliknande data om kommunale tilhøve.

Frå og med år 2001 skal alle kommunane i landet ha lagt om rapporterings systema sine etter KOSTRA-prinsippa. Alle kommunar får gjennom KOSTRA eit grunnlag til å samanlikna seg med andre kommunar og med private aktørar.

Beste praksis, standardar eller faktiske observasjonar?

KOSTRA gjev opningar for samanlikningar med andre kommunar basert på faktiske observasjonar, dvs. det datamaterialet som er tilgjengeleg. I den samanhengen kan den einskilde kommunen også samanlikna seg med dei kommunane som er "best" på ulike område, altså ei beste praksis samanlikning.

Fokus for benchmarkinga – resultat eller prosessar?

I høve til KOSTRA vil fokus for benchmarkinga for det meste vera resultat. Det vil vera tilfelle anten det er den einskilde kommunen som samanliknar tenesteproduksjonen sin med andre kommunar, eller det er statlege styresmakter som samanliknar kommunane med kvarandre, eller media/andre som ynskjer å utnytta talmaterialet til ulike former for samanlikning.

For den einskilde kommune kan det vera vel så interessant å utføra samanlikningar av prosessar med tanke på å læra av dei kommunane som er "best" i

klassen” på ulike område. Dersom KOSTRA kan opna for avtalar om partnerskap mellom ulike kommunar for å læra av kvarandre, så vil dette vera ei form for benchmarking som er meir i tråd med læreboka.

Sett frå statlege styresmakter si side kan resultatata frå KOSTRA eventuelt nyttast til å setja minimumsstandardar i høve til tenesteytinga i kommunane. Det vil kunna gå inn i dialogen som staten har med kommunane.

Korleis finna eit interessant og relevant samanlikningsgrunnlag?

Samanlikningsgrunnlaget i denne samanhengen er alle norske kommunar. KOSTRA vil i utgangspunktet opna for resultatbenchmarking i høve til einskildkommunar eller i høve til til dømes eit gjennomsnitt.

Kven initierer benchmarkinga?

I den grad ei rein samanlikning av tilgjengeleg datatilfang blir omtala som benchmarking, så vil benchmarkinga kunna initierast både frå statleg nivå og frå den einskilde kommunen.

Den meir klassiske typen benchmarking, der ein går i partnerskap med ei anna verksemd for innbyrdes læring, vil stort sett måtta initierast frå kvar kommune. Derimot kan det tenkjast at det frå sentralt hald blir oppmoda om benchmarking i høve til beste praksis.

4 Drøfting av sentrale problemstillingar

På grunnlag av utdjupinga av omgrepet i kapittel 2 og døma i kapittel 3 vil vi i dette kapittelet drøfta sentrale problemstillingar knytte til benchmarking som verktøy i offentleg sektor, jamfør 1.3.

4.1 Benchmarking i høve til andre omgrep

Det er vanskeleg, om det i det heile er mogeleg, å gje nokon presis definisjon av kva benchmarking er til skilnad frå andre verktøy eller verkemiddel.

Styringsformer og styringsverkemiddel blir brukt på ulike nivå og i ulikt omfang. Nokre verkemiddel er overordna andre, normalt går t.d. verktøy som kvalitetsutvikling og ”serviceerklæringer” inn i mål og resultatstyring og i regel- og prosedyrestyring. Benchmarking må sjåast på som ei av mange mogelege tilnærmingar som kan takast i bruk for å auka effektiviteten og resultatopnåinga i offentleg sektor.

Mål og resultatstyring og benchmarking

Mål- og resultatstyring er i dag den dominerande styringsfilosofien i offentleg forvaltning. Mål- og resultatstyring er per definisjon styrings- og resultatorientert, og er normalt leiingsinitiert. I etatsstyringa styrer i prinsippet overordna verksemd direkte i høve til hovudprioriteringar og oppgåver til underordna verksemd. I praksis er styringa vanlegvis eit resultat av ein dialog mellom over- og underordna verksemd. Benchmarking etter lærebokmodellen er sannsynlegvis ikkje særleg relevant i etatsstyringssamanheng.

I høve til intern styring har leiinga eit heilskapleg ansvar for å sjå samanhengar mellom resultata og prosessane som ligg til grunn for dei. Det kan difor vera grunn til å tru at det vi kallar klassisk benchmarking er meir aktuell i den interne styringa enn i den meir overordna etatsstyringa.

Dersom benchmarking blir vurdert vidt (dvs. synonymt med samanlikning) vil benchmarking vera ein viktig og naudsynt del av mål- og resultatstyringa – både i tilhøvet mellom overordna og underordna verksemd (etatsstyringa) og i den interne styringa. Rapportering av ”like” nøkkeltal/resultat gjev grunnlag for å samanlikna og vurdera m.a. effektivitet og produktivitet på område som let seg samanlikna i høve til einingar som let seg samanliknast. Slike samanlikningar kan danna grunnlag for å fastsetja mål og styring i høve til desse. Ei anna form for styring kan m.a. vera å instruera underliggjande verksemder eller nivå om å benchmarka seg mot tilsvarende verksemd for å læra av deira prosessar, rutinar og organisering.

Kvalitetsarbeid og benchmarking

Svært mange reknar benchmarking som eit kvalitetssikringsverktøy, dvs. at benchmarking primært blir brukt for å tryggja og forbetra kvaliteten på prosessane og resultata til ei verksemd. Denne tolkinga av benchmarking er i tråd med det vi kallar klassisk benchmarking.

I tilknytning til kvalitetsarbeid og kvalitetsleiing er det utvikla fleire verktøy som skal medverka til å sikra og forbetra kvaliteten på produkt og prosessar i ei verksemd. Innføring av standardar og sertifisering er døme på slike verktøy. Benchmarking er eit anna verktøy som kan brukast saman med eller utan omsyn til sertifisering. Ei sertifisering inneheld gjerne standardar både i høve til resultat og prosessar som vil kunna fungera som målestokkar i ein benchmarkingsprosess.

Ulike kvalitetsmodellar er ein annan type verktøy som kan brukast i samband med benchmarking, jamfør EFQM-modellen i 3.2 og vedlegg 1. Føremonen med standardiserte kvalitetsmodellar som t.d. EFQM-modellen er m.a. at det kan opna for benchmarking på tvers av sektorar og landegrenser.

Samanliknande analysar og benchmarking

Benchmarking blir i dag ofte brukt synonymt med og i staden for omgrepet *samanlikning*, dvs. at mange former for systematisk samanlikning av tal som let seg samanliknast, blir karakteriserte som benchmarking. Ut frå ei slik forståing av omgrepet er benchmarking ikkje noko nytt verktøy eller metode i offentleg sektor. Ein har drive med samanlikning av nøkkeltal og resultat både mellom ulike verksemdar og mellom einingar i den einskilde verksemda i mange år. Samanlikning av nøkkeltal på tvers av sektorar, til dømes samanlikning mellom offentlege og private verksemdar, er heller ikkje noko nytt.

Verksemdar som trygdeetaten, skatteetaten, Statens vegvesen m.fl. bed om rapportering frå underordna einingar på regionalt/lokalt nivå. Tilsvarande gjer til dømes Justisdepartementet i høve til dei 54 politidistrikta i landet, Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet i høve til høgskular og universitet og Sosial- og helsedepartementet i høve til regionale og lokale sjukehus i Noreg. Ulike data kan jamførast i tabellar og/eller figurar i tilknytning til årsrapporten til verksemda, rapportdelen av St meld nr 1, KOSTRA, Samdata og liknande.

Samanlikningar inngår i varierende grad i styringa departementa har med underliggjande verksemdar, i den statlege samhandlinga med kommunesektoren og i den interne styringa i kvar verksemd. Store delar av offentleg statistikk er ei jamføring av observerte data og går difor inn, etter ei vid tolking, i benchmarkingsomgrepet.

Samanliknande analysar er per definisjon noko anna enn reine samanlikningar. Ein føreset at det blir knytt ei form for analyse til samanlikninga. Dette er i samsvar med den klassiske benchmarkingsdefinisjonen der analysefasen er ein sentral del av ein benchmarkingsprosess. Mange oppfattar samanliknande analysar og benchmarking som synonyme omgrep. Innanfor desse omgrepa kan ein skilja mellom ulike metodar. Andre oppfattar benchmarking som ei form for samanliknande metode som er kjenneteikna av systematikk, målestokktenking, forbetningsperspektiv m.m. – til skilnad frå andre samanliknande metodar.

Konkurransesponering og benchmarking

Benchmarking kan i einskilde tilfelle granskast som ei form for konkurranseeksponering. Ulike former for samanlikning av resultat, eventuelt prosessar, kan

gje grunnlag for å vurdere forbetringstiltak. I nokre tilfelle vil benchmarking vera nyttig i framkant av ei eventuell konkurranseutsetjing.

I fleire offentlege sektorar har offentlege verksemder meir eller mindre einerett på ulike former for tenesteyting. Oppgåvene blir utførde av nærskylde, men sjølvstendige einingar. Det gjeld m.a. store delar av helse- og skulesektoren. Heilt til no har det også vore tilfellet for samferdslesektoren. På område der nærskylde verksemder har lik kostnadsstruktur, kan reguleringsleiinga leggja til rette for konkurrerande verksemd. Når dei aktuelle verksemdene ikkje samarbeider t.d. om kostnadsreducerande innsats, er det godt nok for styresmaktene å vita at selskapa opererer under tilnærma like tilhøve.

Ein viktig føresetnad for å sjå på benchmarking som konkurranseeksponering er like fullt at samanlikninga blir sett i samanheng med incitament for å få til forbetring. Dette gjeld både intern og ekstern benchmarking. Det gjeld òg utan omsyn til kven som initierer benchmarkinga. Døme på incitament i offentleg sektor kan t.d. vera vilkår for å overføre innsparde midlar, ulike premieringssystem, betre høve til eigenutvikling m.m.

Dersom ei klassisk tolking av benchmarking med vekt på læring, samarbeid, informasjonsutveksling, forbetring med meir blir lagt til grunn, fell benchmarking sannsynlegvis utanfor konkurranseeksponeringsomgrepet.

4.2 Resultat- versus prosessbenchmarking

Det varierer om handfaste benchmarkingsprosjekt kan karakteriserast som resultat- eller prosessbenchmarking, jamfør døma i kapittel 3 *Bruk av benchmarking*. Ofte omfattar studiane samanlikningar både av resultat og prosessar.

Om eit benchmarkingsprosjekt blir vurdert til å vera resultat- eller prosessorientert, er mellom anna også avhengig av ambisjonsnivået i høve til kor omfattande prosjektet er. Dersom det i tillegg til å samanlikna resultat også omfattar ein analyse av moglege årsaker til skilnader i resultat, vil i alle fall delar av prosjektet vera prosessorientert. Samanlikninga Forvaltningstenesta har av pris og kvalitet på eigre reinhaldstenester i høve til tilsvarande tenester utførde av private firma og med ein analyse av korleis ein organiserte reinhaldet andre stader, er eit døme på dette, jamfør pkt 3.3.

Samanlikning av resultat

Forbetringseffekten av reine samanlikningar av nøkkeltal eller resultat står på i kor stor grad dei som på ein eller annan måte er ansvarlege, reagerer. Med nokre unnatak, er det lite realistisk å tru at ei samanlikning av resultat *i seg sjølv* fører med seg at dei som ligg dårlegast an vil ta sikte på beste praksis, eventuelt resultatnivået til den eller dei som oppnår flest poeng i samanlikninga. Røynsler m.a. frå Storbritannia tyder på at benchmarkingsstrategiar av typen "la tala tale for seg sjølv", stort sett fører med seg endringar for dei av verksemdene som haustar poeng under gjennomsnittet. Verksemder som ligg på eller over gjennomsnittet endrar seg lite.

Samanlikning av nøkkeltal, resultat, kritiske faktorar o.l. kan vera eit utgangspunkt for overordna styring. For overordna nivå vil samanlikningar fungera som ei form for resultatrapportering og -kontroll som igjen gjev grunnlag for å vurdera styringsgrep. Dersom overordna verksemd har sett opp eit felles mål og resultatkrav for underordna einingar, t.d. i høve til produktivitet, kan samanlikninga synleggjera om einingane plasserer seg over eller under sentrale resultatkrav.

Samanlikning av prestasjonar kan òg fungera som eit alternativ eller tillegg til meir direkte konkurranseeksponering. Det er t.d. tilfellet når Statens vegvesen måler produksjonskostnader i Vegvesenet opp mot tilsvarende produksjonskostnader i privat sektor, m.a. for å kunna dokumentera overfor Stortinget at den sjølvinitierte produksjonsverksemda i Vegvesenet er konkurransedyktig. Her blir samanlikning brukt for å dokumentera og legitimera konkurranseevne i verksemda etter pålegg frå overordna styringsorgan. Benchmarkinga fungerer her både som eit styringsverktøy og eit internt forbetningsverktøy.

Det danske Finansministeriet har vald ein vid definisjon av benchmarkingsomgrepet. Dei skil mellom ein makroorientert, internasjonalt retta benchmarking med vekt på resultat og evaluering og ei meir mikroorientert, nasjonalt retta benchmarking med vekt på prosessar og kontinuerleg forbetring. Med ei slik vid forståing av omgrepet vil m.a. mykje av OECDs statistikk der dei samanliknar data for medlemslanda, kunna karakteriserast som ei form for benchmarking.

Samanlikning av prosessar

Nokre stiller derimot spørsmål ved om samanlikning av nøkkeltal faktisk er benchmarking. Samanlikning og karakterisering av resultat blir av mange sett på som *innleiinga* til ein forbetningsprosess, men for å få til endring og forbetring er det naudsynt å sjå på kva prosessar som fører til dei ynskjelege resultatane. I høve til det danske strukturovervakingssystemet (jamfør 3.3) kan det t.d. diskutast om det er sjølve samanlikninga av kvantitative data eller prosessane i politikken og forvaltninga som denne samanlikninga set i gang, som er den eigentlege benchmarkinga. Røynslene frå strukturovervakingssystemet er m.a. at det politiske nivået vurderer politiske rammevilkår, organisering, styringssystem, bruk av verkemiddel m.m. i kjølvatnet av dei internasjonale samanlikningane. Det fører med seg, etter Finansministeriet si vurdering, fleire ulike aktivitetar og prosessar, evalueringar, nasjonale, meir mikroorienterte benchmarkingar, reformer o.l.

Praksis viser at ein vidt definert benchmarkingsprosess ofte kan delast inn i benchmarking på fleire nivå- med ulikt fokus og ulike partnerar eller samanlikningseiningar. Offentleg statistikk og databasar kan danna grunnlag for kontroll/styring frå overordna nivå samstundes som den same statistikken er eit utgangspunkt for interne forbetningsprosessar. Samanlikning av resultat i form av nøkkeltal gjev eit utgangspunkt for å identifisera prestasjonsgap, som så gjev grunnlag for ein analyse av kvar ei forbetring er mogeleg. Dersom analysen fører til at verksemda vedtek å samanlikna éin eller fleire prosessar mot andre verksemdar, er dette ei anna og langt meir forpliktande og ressurskrevjande

form for benchmarking enn det samanlikning av utvalde nøkkeltal normalt vil vera.

Når er resultat og prosessbenchmarking mest føremålstenleg?

Samanlikning av nøkkeltal kan vera veileigna i tilfelle der det etter måten er uproblematisk å samanlikna like einingar som t.d. trygdekontor, vegstasjonar e.l. Det kan også vera veileigna i høve til like funksjonar i verksemdar som elles er heterogene, t.d. logistikkfunksjonar, personalforvaltning, innkjøp osv. Teknologisk utvikling og nye styringsformer (mål og resultatstyring) gjer desse formene for samanlikning lettare i dag enn tidlegare.

Dersom det blir fokusert på resultat, er det mest interessant å samanlikna seg med private eller offentlege verksemdar/ordningar (system) som er ansvarlege for tilsvarande resultat. Dersom det blir fokusert på prosessar, er det interessant å samanlikna seg med verksemdar med tilsvarande eller samanliknande prosessar. Her er variasjonsbreidda stor. Manglande kreativitet og avgrensa ressurstilgang kan gjera at verksemdar ofte tenkjer tradisjonelt i høve til å finna fram til potensielle benchmarkingspartnarar.

4.3 Intern versus ekstern initiering av benchmarking

Vi har vald å skilja mellom ekstern og intern *initiering* av prosjekt. Det treng ikkje vera det same som å skilja mellom eksterne og interne prosjekt, dvs. benchmarking på tvers av verksemdar versus benchmarking internt i ei verksemd, men vi trur drøftinga fangar opp det viktigaste, også i høve til dette skiljet.

Benchmarking i næringslivet har som ein grunnregel vore internt initiert, medan større benchmarkingsprosjekt i offentleg regi ofte har vore eksternt initierte, jamfør 3.1-3.3. Dette skiljet har nok noko å gjera med skilnaden i mål og incitamentstrukturen som privat og offentleg sektor står overfor. Trass i dette generelle skiljet finn ein døme på sjølvinitierte eller interne benchmarkingsprosjekt også i offentleg sektor. Det er likevel ofte mindre prosjekt i høve til klårt avgrensa prosessar knytte til t.d. drift av økonomisystem, kompetanserekruttering og liknande.

Føremonar med internt initiert benchmarking

Internt initierte eller sjølvinitierte prosjekt fører, som tidlegare nemnd, til eit anna eigartilhøve og dermed ein annan læringseffekt enn eksternt initierte prosjekt. I motsetnad til i eksterne prosjekt, har ein i sjølvinitierte prosjekt høve til å gå djupare inn i problemstillingane, noko som sannsynlegvis styrkjer læringseffekten. Sjølvinitiering er i tillegg ofte eit teikn på genuin forbettringsinteresse, slik at sjansane for at prosjektet fører til faktisk endring normalt vil vera større. Dette er ekstra viktig i høve til offentleg sektor som ofte står overfor ein uklår incitamentstruktur, jamfør 4.4.

I ein benchmarkingsprosess skal verksemda ideelt sett bruka mykje tid og ressursar på å dokumentera eigne resultat og prosessar. Ofte fungerer denne dokumentasjonsprosessen som ei form for intern benchmarking, anten fordi ein har malar eller standardar som ein vurderer opp mot, eller fordi ein slik dokumentasjonsprosess lett gjer skilnader og forbettringspotensial i eiga

verksemd synlege. Røynslene er at det er mange som gjennom ein slik prosess finn så innlysande forbetringsspunkt at dei stopper opp før det blir aktuelt å finna fram til aktuelle benchmarkingspartnarar.

Føremonar med eksternt initiert benchmarking

Eksternt initierte prosjekt sikrar vanlegvis deltaking og informasjonsdeling frå mange (relativt like) verksemdar. Når det er mange verksemdar, er det ofte lettare å få oversyn over årsakverknad-tilhøve, dessutan korleis eksterne ikkje-samanliknande faktorar verkar inn på resultatata. Eksternt initierte benchmarkingsprosjekt kan i tillegg hjelpe til med ei standardisering av metodeverktøy, jamfør rolla Cabinet Office har i det britiske opplegget for bruk av benchmarking i offentleg sektor. I den seinare tida er det også peika på nytten av slike verktøy i styringssamanheng, jamfør 2.3.

Internasjonal benchmarking

Offentleg styring og tenesteyting blir utført av offentlege verksemdar, fordi det er vanskeleg eller lite ynskjeleg å privatisera dette. Det fører til at det i mange samanhengar ikkje finst noko relevant samanlikningsgrunnlag for offentleg sektor innanfor landegrensene. Ofte blir dei same oppgåvene tekne vare på i offentleg regi i andre land òg, og det er difor naturleg å sjå på korleis andre land har vald å organisera og løysa desse oppgåvene. Dette er sjølvstøtt ikkje noko nytt. Det nye er eventuelt at ein tek i bruk meir systematiske metodar for denne samanliknings- eller læringsprosessen. Eit interessant aspekt som m.a. Danmark har teke omsyn til i utveljinga av samanlikningsland i strukturovervakingsprogrammet, er å sjå på land som har vald å løysa tradisjonelle offentlege oppgåver på alternative måtar, t.d. ved å bruka private marknadsløysingar.

I strukturovervakingsprogrammet blir fleire resultat- eller tilstandsindikatorar samanlikna på tvers av landegrensene. Samanlikningar av resultatoppnåinga i ymse land er ikkje prinsipielt annleis enn t.d. å samanlikna dei 19 vegkontora, men internasjonal samanlikning fører normalt til større metodiske utfordringar i høve til måling, vurdering av jamføringsgrad m.m. Til dømes kunne ein tenkja seg at det offentlege skulestellet i Noreg kunne benchmarka seg mot det private skulesystemet i Japan på nokre område, jamfør dei danske strukturovervakingsprosjektet.

Ved å bruka standardiserte kvalitetsmodellar aukar handlefridomen for interessante samanlikningar på tvers av tradisjonelle sektorgrenser. Utvikling av og samarbeid om felles metodeverktøy som t.d. Business Excellence Model kan hjelpe til å gjera dette lettare, jamfør 3.2.

4.4 Føresetnader for benchmarking i offentleg sektor

Strukturelle og kulturelle føresetnader

Innanfor benchmarkingslitteraturen blir det ofte omtala kva *strukturelle* og *kulturelle* føresetnader som er naudsynte for at ei verksemd skal kunna lukkast med benchmarking. Under strukturelle føresetnader blir det m.a. nemnt ressursar innanfor økonomi og kompetanse, tid, konkurransevne og evne til å prioritera, dessutan forståing for og vilje til å visa og dokumentera sentrale prosessar i verksemda.

Under kulturelle føresetnader blir ”ynske om å bli best”, endringsvilje, vilje til informasjonsdeling, leiingsengasjement og medverknad frå dei tilsette trekt fram. Manglande deltaking i innsamlings- og analyseprosessen kan føra til ”*distrust, denial and despair*”. Eigarskap gjennom deltaking blir rekna som viktig for å få til god og effektiv benchmarking.

Benchmarking er avhengig av informasjonsdeling og -utveksling

Føresetnadene for å driva benchmarking i offentleg sektor er sannsynlegvis ikkje stort annleis enn føresetnadene for å driva benchmarking i privat sektor. På somme område kan føresetnadene for benchmarking kanskje seiast å vera *betre* enn i privat sektor. Offentleg sektor har tradisjon og kultur for open framferd i høve til interne prosessar og rutinar. Store delar av offentleg sektor er teken ut av konkurranse på fleire område, og treng såleis ikkje halda unna informasjon ut frå konkurranseomsyn. Her har truleg offentleg sektor ein føremon i høve til privat sektor, som normalt opererer i ein marknad og ikkje har den same interessa av eller den same kulturen i høve til informasjonsdeling.

Etikk har så langt vore lite omtala i høve til benchmarking i offentleg sektor. I privat sektor ser ein behovet for å etablera og halda seg til etiske retningslinjer i samband med benchmarkingsprosjekt og -avtalar som svært viktige. Ulike benchmarkingsnettverk og -organisasjonar har utarbeidd standardiserte reglar for informasjonsutveksling og -føreaving¹⁴. Grunnen til at etikk og etiske retningslinjer ikkje har vore så sentralt i høve til offentleg sektor, botnar nok dels i ulik tradisjon, kultur og konkurransesituasjon, dels at benchmarking i offentleg sektor så langt har hatt ei anna form og eit anna innhald. Det er t.d svært få offentlege verksemdar som har gjort konkrete benchmarkingsavtalar med andre verksemdar. I offentleg sektor i Storbritannia blir dei etiske sidene ved benchmarking diskuterte noko meir, m.a. i samband med databasen i Civil Service College. Det er fastsett reglar for kven som kan få tilgang til informasjon frå databasen og kva rutinar som skal følgjast før informasjonen eventuelt blir gjeven ut.

I litteraturen om benchmarking blir det lagt vekt på at alle verksemdar har noko dei er gode på, slik at alle kan hjelpa til med nyttig informasjon. Uansett er det viktig at den verksemda som ynskjer å læra av ei anna verksemd, i forkant tenkjer gjennom kva dei sjølve kan bidra med. For offentleg sektor vil det framfor alt kunna dreia seg om god eller beste praksis på eit område som kan vera relevant for andre, medan det i privat verksemd i visse tilfelle også kan dreia seg om ulike former for økonomisk vederlag.

Offentleg sektor har ofte ein kompleks og samansett målstruktur og står overfor uklære incitamønt

I privat sektor er det overordna målet, etter dei rammevilkåra som lov og regelverket set, normalt overskotsmaksimering. utfordringane for privat sektor er primært knytte til å finna fram til forbetringstiltak som fører til auka inntekter gjennom reduserte kostnader (meir effektive/betre prosessar) eller auka omsetnad.

¹⁴ Bl a *Code of Conduct*, som er utarbeidd av International Benchmarking Clearing House

For offentlig sektor kan det på makronivå vera vanskeleg å identifisera klåre forbettingsområde, m.a. fordi det er mange mål og omsyn å ta vare på. Tilhøvet mellom effektivitet på avgrensa område og overordna mål med omsyn til t.d. busetnad, sysselsetjing eller integrering er døme på dette. Tilhøvet mellom produktivitet og kvalitet kan vera eit anna døme. For privat sektor vil redusert kvalitet i lengda normalt resultera i redusert omsetnad og overskot. Det treng ikkje vera tilfelle for offentlig sektor på område som ikkje har konkurranse.

Offentleg sektor har, i motsetnad til privat sektor, ikkje eintydige incitament knytt til forbetringstiltak. Ofte fell ikkje vinstane av effektiviseringstiltak på eiga verksemd, jamvel om statlege verksemder har fått større handlingsrom dei siste åra. Initiativ til benchmarking som forbettingsverktøy i offentlig sektor kjem i større grad enn i privat sektor an på motivasjon og ”konkurranseanda” til kvar einskild verksemd og individ, eventuelt andre typar premieringssystem (kvalitetsprisar, bonusordningar o.l.). Større kutt i budsjetta kan òg fungera som incitament til å utføra effektivisering ved å læra av andre.

På mikronivå kan det derimot vera tydelgare incitament også i offentlig sektor. Til dømes kan kritikk og klagar frå andre delar av verksemda vera eit incitament for benchmarking. Det kan også vera stor semja om at einskilde funksjonar kan forbeholdast. Internt i verksemda kan det altså til ein viss grad leggast opp til incitament til forbetring og effektivisering.

Samanlikningar må vera relevante

Det meste kan vera objekt for samanlikning – prestasjonar, prosessar, strategiar, organisering m.m. Ein grunnleggjande føresetnad for all samanlikning, og ei spesiell utfordring i benchmarkingssamanheng, er at samanlikninga må vera relevant, dvs at ein ikkje samanliknar ”eple og bananar” utan å korrigerer for *ikkje-samanliknande faktorar*. Eit døme på ein ikkjesamanliknande faktor kan til dømes vera å bruka skjøn i samband med sakshandsaming. Dersom ein samanliknar ei eining som handsamar søknader utan å bruka skjøn, med ei eining der skjønnet utgjer ein viktig del av søknadshandsaminga, bør det korrigerast for denne ulikskapen før produktiviteten blir vurdert og samanlikna. Grunnlaget/føretsetnadene for det som blir samanlikna, bør alltid gå klart fram av eit benchmarkingsopplegg.

Om det er mogeleg og føremålstenleg, bør tal normaliserast/relativiserast (prosent, per år, per tilsett, per brukar o.l.). Samstundes er det viktig å passa på at mogelege årsaker til ulike resultat, ikkje blir normaliserte bort. Det kan t.d. tenkjast at storleiken på ei verksemd er med på å forklåra resultatata (store einingar kan m.a. ha visse føremonar med stordrift og/eller omfatta fleire funksjonar) slik at det blir feil å samanlikna produktivitet i store og små verksemder utan å korrigerer for slike skilnader. Dersom det av ulike årsaker ikkje er mogeleg eller føremålstenleg å vurdere og eventuelt endra storleiken på dei ulike einingane, må det korrigerast for storleik.

Nytten av benchmarking må vegast opp mot kostnadene

Før ei verksemd set i gang eit større arbeid som heilt eller delvis omfattar ei form for benchmarking, bør det vera klart kva ein ynskjer å oppnå med benchmarkinga. Er føremålet å dokumentera resultat? Er føremålet å legitimera

ressursbruken? Er føremålet kontroll? Er føremålet å få til intern læring og forbedring? Det er spørsmål som bør vera avklart før nivå, omfang og innretning på ei eventuell benchmarking blir vald.

Omfattande benchmarkingsprosjekt er ofte svært ressurs- og kostnads-krevjande. Dette gjeld særleg det vi tidlegare har kalla klassisk benchmarking, som føreset ein grundig dokumentasjon av eigne prosessar før aktuelle benchmarkingspartnarar blir valde med sikte på læring og for å få innspel til korleis prosessane kan forbedrast. I samband med gjennomføringa av prosjekt bør ein vurdera utnytting av eksisterande datamateriale, kompetanse og liknande. Det er ikkje naudsynt "å finna opp hjulet" kvar gong.

Balanse mellom ambisjonsnivå og ressursbruk er kanskje endå viktigare i offentleg sektor enn i privat sektor m.a. fordi incitamenta knytte til effektivisering/forbedring vanlegvis ikkje er like klårt definerte i offentleg sektor. Lærebøker i benchmarking har ofte ei oppskrift på kva benchmarking *ikkje* er. Benchmarking er m.a. ikkje eit skippertak som gjev resultat over natta, ei "kopimaskin" i høve til løysingar i andre bedrifter, bedriftsvitjingar for å få ein fin tur eller ein leik med tal¹⁵. Det gjeld også for offentleg sektor.

¹⁵ Frå "Benchmarking. En praktisk håndbok" av Bjørn Andersen og Per-Gaute Pettersen

5 Tilrådingar frå Statskonsult

I dag blir benchmarkingsomgrepet brukt om svært mykje– frå samanlikning av nøkkeltal til omfattande prosessar som er svært tids og ressurskrevjande. Det blir brukt synonymt med og i tillegg til fleire omgrep som er sentrale i offentleg forvaltning, jamfør 4.4. Dette kapitlet inneheld nokre tilrådingar knytt til bruken av omgrepet, og korleis benchmarking som metode kan nyttast i offentleg sektor.

- **Behov for å avgrensa omgrepet**

Statskonsult tilrår å avgrensa benchmarkingsomgrepet i metodesamanheng, slik at det ikkje står fram som synonymt med samanlikning. Vi rår til å skilja mellom alle moglege former for samanlikningar og *samanlikningsmetoden* benchmarking. Samanliknande analysar bør etter Statskonsults oppfatning ikkje automatisk karakteriserast som benchmarking. Statskonsult vil rår til at benchmarking som *metode* i offentleg sektor blir definert som *eit læringsverktøy for analyse av samanliknande data¹⁶ med sikte på forbetring gjennom endra prosessar*.

Samstundes vil Statskonsult understreka behovet for og oppmoda til å vidareutvikla samanlikningar som verktøy i styringssamanheng. Rapportering og samanlikning av resultat er etter vår oppfatning ein svært viktig del av mål- og resultatstyringskonseptet. Slike data kan brukast til å dokumentera konkurransevne, eventuelt synleggjera effektiviseringspotensial. Vi vil likevel understreka at styring av underliggjande verksemder/einingar etter samanliknande analysar ikkje er ein benchmarkingsmetode, men mål- og resultatstyring. Slike analysar vil derimot kunna vera viktige som utgangspunkt for ”den eigentlege benchmarkinga”.

- **Auka bruk av resultat- og prosessbenchmarking i offentleg sektor**

Statskonsult rår til at det blir lagt til rette for og oppmoda til ein meir systematisk bruk av benchmarking som metode i offentleg sektor. Samanlikning av *prestasjonar* eller *resultat* er, og vil etter alt å døma også vera det i framtida, det mest vanlege i høve til offentleg sektor. Det kjem m.a. av at både styrings- og rapporteringssystem fokuserer på resultat. Statskonsult vil rår til at benchmarkingsteknikkar og –metodar blir utvikla vidare i høve til resultatbenchmarking.

Røynslene syner at det kan vera vanskeleg å finna fram til gode resultatindikatorar innanfor delar av offentleg sektor m.a. i høve til miljøarbeid, hjelpearbeid, førebyggjande helsearbeid osv. Vi trur systematisk samanlikning av resultatindikatorar, prosessar, organisering m.m. på tvers av sektorar og landegrensar, vil føra med seg endringar som i lengda kan føra til betre resultat og meir effektiv forvaltning. Endå ein gong må det understrekast at dette ikkje er noko nytt. Tidlegare har ein òg evaluert og samanlikna på tvers. Statskonsult

¹⁶ Data i denne sammenhengen omfattar både resultat og dokumentasjon av prosessar, organisasjonsløyisingar m.m.

vil likevel rå til at slike samanlikningar blir systematiserte og vidareutvikla som metode.

Det er fordelar knytt til eksternt initierte så vel som internt initierte benchmarkingsprosjekt, jamfør punkt 4.3. Etter vår oppfatning heng eksternt initierte benchmarkingsstudiar nært nok saman med mål og resultatstyring, rapportering, evaluering o.l. til at det kan karakteriserast som eit verktøy med sikte på kontinuerleg forbetring.

Slik Statskonsult forstår og tolkar benchmarkingsomgrepet, er benchmarking primært eit *læringsverktøy* eventuelt eit styringsverktøy i høve til interne prosessar. Ut frå ei slik forståing trur vi forbetripotensialet er størst i høve til eigeninitierte benchmarkingsprosessar. Statskonsult vil rå til at benchmarkingsteknikkar og –metodar blir vidareutvikla også i høve til prosessbenchmarking.

- **Benchmarking må sjåast i samanheng med incitamentstrukturen**

I kapittel 4 drøftar vi ulike føresetnader som gjeld for benchmarking i offentleg sektor. Slik Statskonsult ser det, har offentleg sektor gjennom rammevilkåra og tradisjonar for open framferd, innsyn og informasjonsutveksling ein føremon i høve til privat sektor. Mange verksemdar har òg gjort ein del i høve til å dokumentera prosessar og rutinar.

Incitamentstrukturen i offentleg sektor kan vera uklår og mangelfull. Det gjeld særleg i høve til den sentrale statsforvaltninga. Statskonsult vil átvara mot å oppmoda til benchmarking utan at dette blir sett i samanheng med mogelege forbetripotensial og kva incitament som gjeld for verksemda. Ei satsing på benchmarking utan å sjå dette isamanheng med andre styringssystem og incitamentstruktur kan i verste fall føra til at ”halve” forvaltninga til alle tider er på bedriftsvitjingar hos potensielle benchmarkingspartnarar. Nyttan må alltid vurderast i høve til kostnadene.

- **EFQM-modellen som utgangspunkt for forbetripensarbeid i offentleg sektor**

Som nemnd i kapittel 3 blir den såkalla EFQM-modellen nytta som utgangspunkt for kvalitetsforbetringar og benchmarking i offentleg sektor i m.a. Storbritannia og Danmark.

Statskonsult rår til at denne modellen blir presentert for forvaltninga og prøvd ut i offentleg sektor, med tanke på kvalitets- og effektivitetsforbetringar. Ved å nytta denne modellen som utgangspunkt vil det vera mogeleg å samanlikna seg med andre offentlege og private verksemdar i Noreg og med tilsvarande verksemdar i andre land.

I forlenginga av dette rår Statskonsult til at Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurderer kva rolle dei kan og bør ha i høve til å innføra ein felles kvalitetsmodell i forvaltninga. I samband med det kan det vera nyttig å trekkja vekslar på røynsler frå andre land som Storbritannia og Danmark.

Vedlegg

Nærmare om kriteria i EFQMmodellen

Leiarskap

På dette området blir leiingsinnsatsen vurdert for å forbetra kvaliteten i verksemda, slik at brukarane heile tida opplever forbetring i ytingar.

Policy

På dette området blir verksemda vurdert etterevne til å omsetja overordna politiske målsetjingar for verksemda til policy og strategi for verksemda.

Personalleiing

På dette området gjev ein ei vurdering av innsatsen i institusjonen til å motivera og utvikla medarbeidarane og å involvera alle i forbetringane som finn stad heile tida.

Ressursar

På dette området blir verksemda vurdert etter evna til å utnytta dei ikkje menneskelege ressursane på ein effektiv måte, slik at dei støttar strategien og måla i verksemda.

Prosessar

På dette området blir det vurdert om verksemda handterer arbeids- og forretningsprosessane sine på ein måte som sikrar størst mogeleg kvalitet i ytingane, sett frå alle interessentar sine synspunkt.

Brukartrivsel

På dette området vurderer ein arbeidet verksemda har med å kartleggje oppfatningane til brukarane av korleis og i kva omfang forventningane og krava deira blir oppfylte, og korleis denne oppfatninga har utvikla seg. Likeins blir det vurdert korleis verksemda arbeider med å gjera seg nytte av resultata i forbetningsarbeidet.

Medarbeidartrivsel

På dette området vurderer ein det arbeidet verksemda gjer med å kartleggja oppfatningane til medarbeidarane av korleis og i kva omfang forventningane deira til arbeidsplassen blir oppfylt, og korleis denne oppfatninga har utvikla seg. Like eins blir det også på dette punktet vurdert korleis verksemda arbeider med å gjera seg nytte av resultata i forbetningsarbeidet.

Effekt på samfunnet

På dette området blir det vurdert korleis verksemda generelt blir oppfatta i samfunnet, dvs. utanfor brukargruppa. Det kan t.d. vera engasjement i lokalsamfunnet eller miljøomsyn.

Resultata for verksemda

På dette området blir det vurdert kva som er oppnådd i høve til dei politiske måla som er sette for verksemda, til dømes korleis verksemda har sikra atho

lever opp til forventningar frå interessentar og det politiske miljøet.

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. *Strukturovervågningsystem 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 perspective*. 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/>

REFERANSAR

Tittel:	Benchmarking som omgrep og metode i offentlig sektor
Forfattar(ar):	Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim og Tore Vegard Hansen
Statskonsults rapportnummer:	1999:5
Prosjektnummer:	22 345 00
Prosjektnamn:	Benchmarking
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Oppdragsgjevar(ar):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet / Statskonsult
Resymé:	<p><i>Samanlikning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon og læring</i> sentrale omgrep i samband med benchmarking. Statskonsult tilrår å definera benchmarking som <i>eit læringsverktøy for å analysera data som kan samanliknast, med sikte på forbetring ved å endra prosessar.</i> Benchmarkingsmetodar i forhold til resultat- og prosessbenchmarking bør vidareutviklast. Business Excellence Model bør vurderast som utgangspunkt for forbetningsarbeid i offentlig sektor.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Leiarutvikling
Emneord:	Benchmarking, målestokkanalyse, analyse som kan samanliknast, forbetningsarbeid, Business Excellence Model
Dato:	mars 1999

Sider: 45

Pris: kr 100,-

Utgjevar: Statskonsult
Direktoratet for forvaltningsutvikling
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO