

Modernisering gennem benchmarking: En analyse af tre forsyningsvirksomheder*

Af Isa Jensen Kjærgaard & Per Nikolaj Bukh

Resumé

Benchmarking er blevet udbredt som måde at evaluere de offentlige organisationers effektivitet og på sektorniveau sikre at de politisk vedtagne målsætninger forfølges. Denne artikel belyser, hvorledes tre offentlige virksomheder i forsyningssektoren opfatter indførelsen af resultatbenchmarking, hvorledes der ledelsesmæssigt reageres på det, hvilke handlinger det giver anledning til og hvilke dilemmaer det fører

med sig. Der lægges særlig vægt på at vurdere, om indførelsen af benchmarking resulterer i reelle ændringer i virksomhederne, og hvordan der reageres på et styringspres, der medfører rationaliseringer, der udfordrer den eksisterende faglige forståelse. Metodologisk tages der udgangspunkt i etnometodologi med anvendelse af accountbegrebet, hvor den primære dataindsamling har fundet sted gennem interview med praktikerne.

Indledning

Den offentlige sektor har gennem en lang årrække været udsat for intens kritik og har gennemgået omfattende forandringer, hvor hidtidig styringspraksis er taget op til revision (Lapsley & Pallot, 2000). Denne reformation af den offentlige sektor, der i litteraturen ofte behandles under betegnelsen New Public Management¹ (NPM) har som det fremhæves af Stewart & Kimber (1996) betydet, at virksomheder inden for den offentlige sektor er nødt til at udvide eller omlægge deres indsats i relation til nye behov og muligheder eller at genoverveje deres arbejdsmetoder, f.eks. ved at introducere nye systemer, reorganisere eller tilpasse sig til nye arbejdsmetoder.

Også forsyningssektoren med dens monopolstruktur er blevet kritiseret for ineffektivitet. Det har helt i overensstemmelse med NPM-anbefalingerne, blandt andet resulteret i en række markeds-mæssige, organisatoriske og styringsmæssige ændringer. Som en konsekvens heraf må forsyningsvirksomhederne forholde sig til emner som markedsprofil, kompetencer og effektivitet. Det bliver i særdeleshed nød-

vendigt at virksomhederne forholder sig til måling af produktivitet (jf. Berman 1998), da produktivitet hjælper med at bevare det offentliges troværdighed ved at knytte organisationens mål sammen med interessenternes.

Forsyningsvirksomheder står, ligesom så mange andre offentlige virksomheder, desuden overfor det dilemma, at de på den ene side stadig er underlagt en politisk ledelse og har et på forhånd defineret formål, men på den anden side bliver bedt om at 'modernisere sig', så offentlige virksomheder kan sammenlignes med private, og så deres effektivitet og omkostninger kan sammenlignes indbyrdes, og der kan skabes konkurrence.

NPM-litteraturen (f.eks. Hood, 1991, 1995; Osborne & Gaebler, 1992) skitserer en række værktøjer, der anvendes i moderniseringen af den offentlige sektor, og som Lapsley & Pallot fremhæver, placerer NPM-litteraturen 'rationality at its core' (2000, s. 216). Dette rationelle syn på ledelse bevirker, at beslutninger flyder direkte fra en objektiv analyse af alternativer og over i handlinger (ibid.).

Men samtidig peger f.eks. Olson et al. (1998) på, at implementeringen af de nye styrings- og ledelsesteknikker ikke er så ligetil, som man umiddelbart kunne antage, og at der bør rettes opmærksomhed mod, at den offentlige sektor grundlæggende fungerer på andre præmisser end den private sektor.

Som væsentlige forklaringer på reaktioner og modreaktioner i den enkelte organisation, fokuserer den ny-institutionelle teori (Powell & DiMaggio, 1991) på organisationshistorie samt omgivelserne og det pres, de kan øve mod en organisation. Derfor opfattes ny-institutionel teori ofte som værende oplagt til netop at analysere styringspres i den offentlige sektor, hvor der ofte kan peges på konkrete initiativer fra de politisk-institutionelle omgivelser. Den ny-institutionelle teori er imidlertid også blevet kritiseret for at være utilstrækkelig til at forklare forandring (Czarniawska & Sevón, 1996) og for at have et utilstrækkeligt aktørbegreb (Antonsen, 2003). I Skandinavien er teorien videreudviklet, for at imødekomme nogle af disse begrænsninger.

Med udgangspunkt i en skandinavisk inspireret ny-institutionel teori (Czarniawska & Sevón, 1996; Røvik, 1998) vil vi i denne artikel analysere indførelsen af et konkret ledelses- og styringsværktøjer, nemlig Benchmarking, med henblik på at vurdere, om anvendelsen resulterer i reelle ændringer i virksomhederne, og hvordan der reageres på et styringspres, der medfører rationaliseringer, der udfordrer den eksisterende faglige forståelse. Det er dermed artiklens hensigt, dels at bidrage til forståelsen af de offentlige virksomheders strategiske og driftsmæssige vilkår og dels at analysere, hvilke konsekvenser det konkrete styrings-tiltag, benchmarkingen har på den daglige praksis.

Det empiriske udgangspunkt for denne artikel er tre kommunale forsyningsvirksomheder; Forsyningsvirksomhederne Aalborg, Roskilde Forsyning og Frederiksberg Forsyning; der hver især varetager forsyningen af vand, fjernvarme og elektricitet samt relaterede opgaver som kloakering og

renovation. Analyse af udviklingen foretages ud fra et fortolkningsvidenskabeligt paradigme (jf. Burrell & Morgan, 1979), hvor der tages udgangspunkt i etnometodologi med anvendelse af 'accountbegrebet' (jf. Garfinkel, 1967; Scott & Lyman, 1968).

De såkaldte accounts anvendes, som Scott & Lyman (1968, s. 47) fremhæver, ikke når mennesker 'engage in routine, common-sense behavior', men derimod i situationer, hvor handlinger ikke kan tages for givet, og hvor aktørerne ikke er sikre på den rolle, de selv eller andre aktører skal spille. Forsyningsvirksomhederne kan siges at være i en sådan situation; de er på vej fra at være offentlige monopolvirksomheder og til en ny, ukendt situation. Virksomhederne er i en overgangsfase, og ingen ved endnu, hvordan den markedsstruktur, der er under etablering, kommer til at se ud. Får de tre virksomheder lov til at eksistere i deres nuværende form, eller bliver de måske spillet op og solgt? Praktikerne i virksomhederne er derfor i en situation, hvor virksomhedernes rolle er under rekonstruktion. For hvad er det at være en forsyningsvirksomhed nu? Og hvilken rolle spiller benchmarkingen heri?

Den primære dataindsamling har fundet sted gennem interview med praktikerne, som ud fra deres anskuelse af situationen redegør for de handlinger og valg, der er truffet. På baggrund af praktikernes forklaringer, dvs. accounts, kan der findes mønstre, der gør det muligt at sige noget om hvorledes styringspresset fra benchmarking materialiseres i virksomhederne.

Den resterende del af artiklen er struktureret således, at vi først beskriver liberaliseringen af elsektoren og herefter diskuterer, hvilke konsekvenser omstillingen fra monopol til konkurrence har haft for virksomhederne og de styringsredskaber, i særdeleshed benchmarking, som de forventes at bruge. Dernæst beskrives artiklens empiriske grundlag i form af de tre forsyningsvirksomheder, ligesom vi redegør for den form for etnometodologi, som artiklen metodisk bygger på. I det efterfølgende

afsnit præsenteres og analyseres de empiriske resultater, hvorefter artiklen afsluttes med en diskussion af artiklens resultater og deres implikationer i relation til den institutionelle teori.

Forsyningssektoren – fra monopol til marked

Forsyningssektoren sikrer os en lang række af dagligdagens nødvendigheder i form af elektricitet, vand og varme. De første forsyningssystemer i Danmark var private og uregulerede, men fra slutningen af forrige århundrede begyndte den tradition, som i dag præger forsyningssektoren, nemlig at de fleste selskaber er kommunale forsyningsvirksomheder eller forbrugerejede andelsselskaber, der fungerer som regionale monopoler. Da virksomhederne her skulle fungere efter 'hvile i sig selv' princippet, dvs. indtægter og udgifter skulle balancere, afspejlede elpriserne i en vis forstand udgiftsniveauet og dermed forsyningsvirksomhedernes effektivitet. Men en lang række lokale forhold, f.eks. om selskaberne primært opererer i land- eller byområder, om selskaberne transporterede store mængder energi til få kunder var forskellige, hvilke typer kabler der er anvendt etc. gjorde selskabernes elpriser og regnskaber usammenlignelige. Herudover blev der heller ikke foretaget nogen systematisk sammenligning mellem virksomhederne, og der var der givetvis ikke et væsentligt markedsmæssigt pres i retning af øget effektivisering i sektoren.

Den igangværende europæiske liberaliseringsproces, bl.a. foranlediget af EU-direktiver, har imidlertid ført til, at denne struktur er under forandring (Konkurrencestyrelsen, 1998). De sektorer, der i Danmark er påvirket af denne internationalt drevne liberalisering, er især telekommunikation, naturgas og elektricitet. Alle disse forsyningsarter er afhængige af en netværksstruktur, for at det er muligt at transportere f.eks. elektricitet fra det ene til det andet sted. Netværksstrukturerne er typisk meget omkostningstungt at etablere og omfat-

ter betydelige faste udgifter. Dermed er omkostningerne forbundet med netværket også den primære forklaring på eksistensen af såkaldte naturlige monopoler inden for disse industrier, som f.eks. elforsyning (European Commission, 1999, s. 15).

Men som konkurrencestyrelsen (1998) har lagt vægt på, er forsyningssystemerne ved at være så udbyggede, at de kan klare sig i konkurrence, og som både Kommissionen (Europa Kommissionen 1999) og forskere (f.eks. Künneke 1999) har argumenteret, så betyder også den teknologiske udvikling, at grænserne for det naturlige monopol begynder at ændre sig. Problemet med monopolstrukturen i elektricitetssektoren er, at den givetvis har været en kilde til ineffektivitet, og at strukturen ikke har givet økonomisk incitament til omkostningsminimering eller produktudvikling. Det var derfor Konkurrencestyrelsens (1998, s. 81) forventning, at konkurrence inden for sektoren vil bidrage med effektiviseringsgevinster og samfundsøkonomiske fordele, samtidig med at de tilbageblivende monopoler omkostningsovervåges for at sikre effektivitet.

Ændring af markedsstrukturen

For at gennemføre en ændring af markedsstrukturen på elektricitetsområdet var det nødvendigt at ændre lovgrundlaget, og en nye ellov blev vedtaget af Folketinget i maj 1999. Liberaliseringen er siden foregået i flere trin, og markedsåbningen, der blev gældende for alle forbrugere pr. 1. januar 2003 har betydet, at elforsynings-selskaberne og elforbrugerne frit kan vælge elleverandør. På denne måde har man valgt at opretholde selve nettet som et monopol, men at ændre reguleringen så andre udbydere kan få plads på nettet til at levere selve produktet elektricitet.

Lovgivningskravene har medført en række organisatoriske ændringer i forsyningssektoren, og i forhold til det man tidligere var vant til, står virksomhederne nu over for krav om effektivitet og markedsorientering. Virksomhederne skal udvikle sig fra monopolvirksomheder med klart definerede

de arbejdsopgaver på et geografisk afgrænset marked til virksomheder, der i stigende grad skal operere på markedsvilkår, men stadig under en politisk ledelse. For at sikre overlevelse på længere sigt må virksomhederne ikke blot besidde de nødvendige kompetencer, men de må også i omverdens øjne fremstå som kompetente aktører, der er i stand til at træffe de rigtige strategiske beslutninger og lede virksomhederne i overensstemmelse hermed.

Det øgede fokus på accountability

Omstruktureringen og de nye styringsformer inden for de enkelte forsyningsvirksomheder ses i sammenhæng med den deregulering, der, som en del af NPM-bølgen, har ramt flere offentlige virksomheder rundt om i verden inden for de seneste 25 år. Dette gælder f.eks. flyindustrien, jernbanerne og telekommunikationsområdet, hvor der på den ene eller den anden måde er åbnet for konkurrence.

For at opnå en situation hvor man rent faktisk kan redegøre for, om en sektor og dens virksomheder er blevet konkurrencedygtige, effektive og serviceminded, som er tanken bag NPM, er det nærmest indlysende svar, at vi må måle og veje, vi må opstille modeller, der gør, at vi kan sammenligne på tværs af virksomheder og 'på afstand' vurdere, om det, der præsteres, er godt nok – og forsyningsvirksomhederne er konkret blevet underlagt et krav om omkostningsbenchmarking.

I defineringen af målsætninger kan økonomistyringsmidler dermed være med til at producere og skabe sammenhæng mellem synlighed og ansvarlighed (Mouritsen, 1997), og på den baggrund skabes der mulighed for at synliggøre om organisationerne efter målsætningerne lever op til deres ansvar. En central tanke i NPM er tanken om 'ansvarlighed'. Praktikerne i de offentlige virksomheder skal gøres ansvarlige for deres handlinger – ikke at der ikke findes ansvarlighed hos praktikerne i dag, men der er tale om en ansvarlighed baseret på et andet værdisæt, end det NPM

repræsenterer. Ansvarlighed bindes i NPM sammen med økonomisk ansvarlighed, og ændring i økonomistyring og regnskab er derfor et vigtigt element i forandringen af den offentlige sektor. Miller (1994) peger eksempelvis på at

...accounting can now be seen as a set of practices that affects the type of world we live in, the type of social reality we inhabit, the way in which we understand the choices open to business undertakings and individuals, the way in which we manage and organize activities and processes of diverse types, and the way in which we administer the lives of others and ourselves

(Miller, 1994, s. 1).

På den måde kobler Miller (1994) praksisen sammen med handlingsrummet, vores opfattelse af verden og mulighederne deri – og dermed også med identitet forstået som et virksomheds- eller organisatorisk fænomen.

Olson et al. (1998) sammenfatter i en analyse af den finansielle reformering i 11 lande, ændringerne i den offentlige sektors økonomistyring under overskriften *New Public Financial Management* (NPFM). Ideen er her, at professionalisering af regnskab og økonomistyring ud fra privat sektor-vilkår bringes ind i statslige og kommunale organisationer, NPFM ændrer ved tre grundlæggende forhold (Olson et al., 1998, s. 10). For det første udskilles den offentlige organisation, så den fremstår som en direkte ansvarlig aktør. For det andet frigøres organisationen fra lokale særegenheder og traditioner gennem standardiseret regnskab og styring. Og for det tredje skal den nye organisation levere selvstændige målbare services, i stedet for at være afhængig af traditionelle professionelle standarder. Olson et al. (1998, s. 18) identificerer fem forskellige kategorier, som de refererer til som NPFM,

1. Forandringer i det finansielle rapporteringssystem
2. Udvikling af kommercielt orienterede, markedsorienterede ledelsessystemer

samt strukturer til at håndtere prisfastsættelse og forsyning af offentlige services

3. Udvikling af præstationsmålinger (finansielle som ikke-finansielle)
4. Uddelegering af budgetter, koblet med en integration af finansielle og økonomistyringssystemer til opfølgning
5. Mere intern og ekstern revision med henblik på at vurdere effektivitet og virkning ('value-for-money').

Men som Olson *et al.* (1998, s. 11) bemærker, kæmper NPFM på så mange fronter, at ændringerne ofte vil synes begrænsede og endog symbolske i hvert fald på kort sigt. Eksempelvis stiller Carlin (2002) i et studie af budgetrapportering, ligesom Olson *et al.* (1998), spørgsmålstegn ved de egentlige forandringer. Selv om den offentlige sektor i Australien er en af de mest reformerede, viser Carlin (2002), at der med hensyn til rapporteringen er stor forskel mellem de officielle forventninger og den faktiske budgetrapporteringspraksis.

Olson *et al.* (1998, s. 20-21) udtrykker imidlertid også bekymrede over den kraft, NPFM har til at ændre eksisterende sprog og prioriteter på en relativt ubemærket måde. Med det 'smukke' billede af at 'få mere for mindre' er det jo ganske enkelt svært at stille sig skeptisk over for ændringerne. Det skal ikke forstås således, at Olson *et al.* (1998) mener, at fokus på anvendelse af ressourcerne er forkert eller at det ikke kan medføre forbedringer, de siger blot, at man skal være påpasselig med ikke at ændre ressourceallokeringen uden tanke for de konsekvenser, det får for eksempelvis forsyningssikkerheden i relation til denne artikels fokus. Man skal med andre ord huske, hvilken effektivitet det er, man taler om: Er det den økonomiske effektivitet eller den tekniske effektivitet, og hvilket effektivitetsniveau vil man acceptere?

For eksempel viser Guthrie & Parker (1998), hvordan NPFM reformer er indført i den offentlige sektor i Australien for at fremme 'managerialism' og 'marketisa-

tion'. Guthrie & Parker minder om, at den offentlige sektor grundlæggende har andre karakteristika end den private; således er det offentliges services bestemt af udbud mere end af efterspørgsel. Eksempelvis skal casevirksomhederne i denne artikel arbejde inden for en bestemt indtægtsramme reguleret af Energitilsynet, ligesom deres aktiviteter begrænses af lovgivning og regulering. På den baggrund retter Guthrie & Parker (1998, s. 59-60) kritik mod den filosofi, der er på vej til at forme den offentlige sektor og som kan true (den professionelle) effektivitet, repræsentativitet og respons i offentlige organisationer, og dermed skabes der frygt for, at fokus på enkelte, især finansielle, mål på længere sigt kan bevirke mindre fokus på de mangesidede faktorer, de offentlige organisationer skal forholde sig til.

Benchmarking

Da man ikke kan indføre en egentlig direkte konkurrence på elnettet, bruger Energitilsynet benchmarking til at sammenligne selskaberne og på den måde forsøge at holde omkostningerne nede. Benchmarking er derfor blevet et vigtigt redskab i liberaliseringen af markedet og har i det hele tages siden midten af 1990'erne været anvendt af Finansministeriet som en måde at måle kommunernes produktivitet (KL, 1999a, s. 175).

Måling af produktiviteten gennem benchmarking finder sted, ved at omkostningstallene bliver gjort sammenlignelige, og ideen er principielt, at de, der klarer sig mindre godt, kan lære af de, der gør det bedst. Der findes forskellige typer af benchmarking, og af disse anvendes i forsyningssektoren især såkaldt procesbenchmarking (se f.eks. KL 1999a) og omkostningsbenchmarking. Ved procesbenchmarkingen analyseres arbejdsprocesserne inden for den enkelte virksomhed, mellem afdelinger, eller mellem forskellige virksomheder med henblik på læring. *Omkostningsbenchmarking*, drejer sig derimod om at sammenligne selskaberne på deres omkostninger ved at distribuere el og er dermed et eksempel på, hvad man ofte (f.eks.

KL, 1999a) kalder resultatbenchmarking, hvor kun et enkelt eller ganske få præstationsmål sammenlignes. Omkostningsbenchmarking er mere kontrol- og styringsorienteret og giver i sig selv sjældent anledning til gensidig erfaringsudveksling. I elsektoren er procesbenchmarking typisk iværksat af virksomhederne selv som en mulighed for at lære af hinanden, mens omkostningsbenchmarking sker på Energitilsynets foranledning med baggrund i den tidligere nævnte Ellov fra 1999.

Energitilsynets benchmarkingmodel² tager udgangspunkt i de enkelte selskabers omkostninger (drift og afskrivninger), som sammenholdes med omfanget af deres net ("netvolumen"). I benchmarking skelnes mellem transmissionselskaber, der typisk har aktiviteter på mellemhøje spændinger (30-150 kV), distributionsselskaber, der typisk har aktiviteter på lave spændinger (under 30 kV) samt den resterende gruppe af transformerforeninger, der typisk har en balance på under 1 mill. kroner.³ For at gøre virksomhederne sammenlignelige beregnes netvolumen som en sammenvægtning af nettets omfang baseret på spændingens størrelse, kablernes type og placering, antallet af transformere etc.

Til brug for benchmarking fastlægges for hver virksomhed et såkaldt omkostningsindeks, som forholdet mellem virksomhedens omkostninger og virksomhedens netvolumen. Herefter rangordnes selskaberne efter omkostningsindekset og der defineres en 'bedste praksis' som 85%-fraktilen for transmissionsvirksomheder og 75%-fraktilen for distributionsvirksomheder. Alle virksomhederne pålægges et årligt effektiviseringskrav på 3% og der fastlægges desuden et individuelt effektiviseringskrav for de virksomheder, der ikke er placeret i bedste praksis-fraktilen. Det individuelle effektiviseringskrav kunne i 2001 være op til 20% i alt for to års perioden 2002 og 2003 på driftsomkostningerne og 3% for to års perioden på investeringsomkostningerne. Dermed fastlægges en omkostningsramme, som selskaberne skal holde sig

inden for. Placeringen i benchmarking har dermed ganske vidtrækkende konsekvenser, idet den afgør omkostningsrammen og dermed også har indflydelse på virksomhedens indtægtsramme, (dvs. hvilke betalinger, der må opkræves hos forbrugerne), da virksomhederne fortsat skal 'hvile i sig selv'.

På vandforsyningsområdet har forsyningsvirksomhedernes brancheforening (Danva) desuden iværksat et benchmarkingprojekt for at imødekomme udviklingen af fremtidige benchmarkingmodeller og for at opnå erfaringer med måling. Regeringen har nemlig iværksat et 'serviceeftersyn af vandsektoren', og ifølge Danva er et af hovedformålene med benchmarkingprojektet 'at søge indflydelse, således at "serviceeftersynet" udføres på et sammenligneligt og nuanceret grundlag' (www.danva.dk). I branchen forventer man således, at benchmarking som kendt fra elområdet vil komme på øvrige områder i løbet af de kommende år, og man ønsker i modsætning til elsektoren at være forberedt.

Virksomhederne og metoden

Artiklen er baseret på etnometodologi og der foretages i det følgende afsnit en analyse af benchmarkingens materialisering (jf. Røvik 1998) i de tre case virksomheder. Udgangspunktet i en sådan analyse er beskrivelser af, hvad praktikerne gør, og hvorledes de enkelte virksomheder som et kollektiv af medlemmer skaber og opret holder orden og forståelse i deres sociale liv (jf. Ten Have 2004, s. 14). Det vil i dette studie sige, hvordan aktørerne genskaber en hverdag, efter at de er blevet udsat for pres udefra.

Med den valgte metode bliver det muligt at analysere redegørelserne for dagligdagens handlinger, som der normalt ikke sættes spørgsmålstegn ved, da etnometodologien, som Czarniawska (2004, s. 6) anfører, introducerer 'the notion of accountability'. Interview som metode

Der anvendes i dette studie interview til at generere såkaldte accounts – dvs.

redegørelser, hvor aktørerne ved hjælp af forklaring, retfærdiggørelse, beskrivelse og på andre måder finder logik og orden i de hændelser, personer eller handlinger, de taler om (jf. Baker 2002; Scott & Lyman 1968). Der er i sådanne interview tale om en iscenesat situation, hvor forskeren spiller rollen som 'den fremmede', og praktikerne indvilliger i at fortælle om deres handlinger (Czarniawska, 2004, s. 91). I litteraturen skelner man overordnet mellem to typer af accounts, nemlig undskyldninger og retfærdiggørelser (Scott & Lyman, 1968). Undskyldninger beskrives som 'socially approved vocabularies for mitigating or relieving responsibility when conduct is questioned' (ibid., s. 47), således som det illustreres ved dette eksempel: 'Jeg ved, at det var forkert, men jeg var tvungen til at gøre sådan'. Retfærdiggørelser er 'accounts in which one accepts, but denies the pejorative quality associated with it' (ibid.), hvilket kan illustreres ved dette eksempel: 'Jeg ved, at nogen synes, at det er forkert; men så skulle de bare se på det i et større perspektiv, som jeg har gjort, for så ville de forstå, at det faktisk var det rette at gøre'. Begge typer af accounts skal opfattes som socialt acceptable forklaringer på de handlinger, aktørerne foretager.

Interview opfattes oftest som en metode til indsamling af data, men i overensstemmelse med Baker (1997) og det etnometodologiske udgangspunkt ser vi ligeså meget interviewene, der ligger til grund for denne artikel, som en proces, hvor data bliver genereret. Her forstås interviewet som en proces, hvor interviewer og den interviewede begge er involverede i at generere en version af den sociale virkelighed opbygget omkring kategorier og aktiviteter. I virksomhederne stilles spørgsmål som: 'Har det ændret sig at være forsyningsvirksomhed gennem de seneste år?', og 'stiller omverdenen andre krav end tidligere?'. Det betyder, at de interviewede bliver bedt om at redegøre ('to account') for deres situation og handlinger (jf. Scott & Lyman 1968, p. 46). Sådanne accounts kan også forstås

som sense-making (Weick 1988), hvorigenem deltagerne ved hjælp af forklaring, retfærdiggørelse, beskrivelse og på andre måder finder logik og orden i de hændelser, personer eller handlinger, de taler om.

Virksomhederne, der indgår i projektet, er tre kommunale forsyningsvirksomheder, således som de kort er præsenteret med faktuelle oplysninger i tekstboks 1. Den konkrete anledning til at studere disse virksomheder var, at de alle deltog i et projekt vedrørende udvikling af videnregnskaber, som var iværksat af Erhvervsfremmestyrelsen i samarbejde med forsyningsvirksomhedernes brancheforening. I forbindelse med studiet af virksomhedernes arbejde med videnregnskaber (jf. Kjærgaard & Bukh 2006) valgte vi desuden mere generelt at studere moderniseringen og virksomhedernes arbejde med forskellige styringsværktøjer i relation hertil.

Vi fulgte virksomhederne i perioden august 2001 til sommeren 2004 og startede med at interviewe enkeltpersoner i virksomhederne to gange i henholdsvis august 2001 og april 2002. Herefter blev der med henblik på et mere specifikt studie af forsyningsvirksomhedernes arbejde i slutningen af 2002 gennemført et indledende interview i hver af casevirksomhederne.

I sommeren 2003 blev der i de tre casevirksomheder gennemført en egentlig interviewrunde, hvor primært chefgruppen og andre medarbejdere med indflydelse i forandringsprocessen blev interviewet. De enkelte praktikere⁴ er i artiklen her identificeret ved deres initialer. Interviewene gennemføres på baggrund af en tematiseret spørgeguide og varede typisk fra en time til halvanden time. Efterfølgende har der været enkelte opklarende spørgsmål per telefon.

Studiets kvalitetskriterier

I store træk har vi 'kun' har praktikernes ord for, hvordan verden ser ud i en forsyningsvirksomhed, og det er væsentligt at være opmærksom på, at det er et begrænset antal personer, der udtaler sig. Mere formelt kan studiet vurderes ud fra de tre

Forsyningsvirksomhederne Aalborg (FA) varetager forsyning af gas, fjernvarme, vand og el samt sørger for kloakker og renovation i Aalborg Kommune. Forsyningsvirksomhederne Aalborg og servicerer knap 118.000 kunder. Virksomheden drives som en selvfinansierende, nonprofit forretningsenhed under Aalborg Kommune og har 450 medarbejdere, hvoraf de 89 er ansat i administrationen Ud over en politisk ledelse i form af Forsyningsudvalget og rådmanden består virksomheden af direktøren, der sammen med administrationen varetager den daglige ledelse og drift. Herudover er der de enkelte driftsselskaber, der er opdelt efter forsyningsart. Som konsekvens af el-loven er Aalborg Kommune, Elforsyningen (AKE) blevet opdelt i tre selskaber: AKE Net, AKE Forsyning A/S og AKE Enterprise A/S. AKE Forsyning har sammen med fem andre nordjyske distributionsselskaber dannet Nordjysk Elhandel for at opnå tilstrækkelig kapacitet til at operere på det liberaliserede elmarked (www.aalborg.dk).

Roskilde Forsyning (RF) varetager el-, vand- og varmforsyningen i Roskilde Kommune og har ca. 40.000 kunder. I virksomheden er der 72 medarbejdere. Ved udgangen af 2000 fik Roskilde Forsyning mulighed for at samle forsyningsafdelingerne på ét sted, og en ny organisationsstruktur med opdeling efter arbejdsfunktion blev valgt til erstatning af den gamle opdeling efter forsyningsarter. Ydelserne, som forsyningsafdelingen leverer, er 100% brugerfinansierede. Elforsyningen er opdelt i et netselskab, der fortsat vil være en del af den kommunale forvaltning, og et forsyningspligtselskab (Roskilde Energi A/S), der er 100% ejet af netselskabet. (www.roskilde-forsyning.dk)

Frederiksberg Forsyning (FF) står for leverancen af gas, fjernvarme, el og vand samt afledning af spildevand i Frederiksberg Kommune. Der er 180 medarbejdere til at forsyne ca. 60.000 kunder på Frederiksberg. Frederiksberg Forsyning er 100% ejet af Frederiksberg Kommune. Den 1. oktober 2000 blevet virksomheden omorganiseret på tværs af forsyningsarterne, og en procesorganisation, der skal sikre, at Frederiksberg Forsyning kan klare den frie konkurrence på elmarkedet, er dannet (www.frb-forsyning.dk).

traditionelle kriterier – generaliserbarhed, reliabilitet og validitet – således som det i relation til kvalitative studier blandt andet gøres af Kvale (1997).

I dette studie er *generaliseringer* primært rettet mod at fortælle 'hvordan det er' i de specifikke virksomheder. Casene er således ikke udvalgt efter nogen bestemte kriterier, andet end at virksomhederne deltog i videnregnskabsprojektet og i øvrigt var ens med hensyn til deres formål og kommunale tilhørsforhold. Alene det faktum, at de har deltaget i videnregnskabsprojektet, tyder dog på, at der i virksomhederne er praktikere, der er motiverede for at prøve noget nyt, være med fremme og ønsker at være

'trendsættere' for moderne forsyning. Der kan derfor argumenteres for, at virksomhederne er med til at vise, 'hvordan det kan blive', men det bliver mere en påstand, end noget der kan bevises ud fra på forhånd definerede kriterier.

Reliabiliteten omhandler pålideligheden i interviewene, hvor særlig opmærksomhed skal rettes mod faren for utilsigtede ledende spørgsmål. Interviewene er optaget på bånd og efterfølgende transskriberet ordret. Der er dog anlagt en pragmatisk holdning til transskriberingerne, hvor kun markante pauser og tryk på udtalen af ord er registreret. Med henblik på, at styrke reliabiliteten, er, at der i præsentationen

af data ofte medtaget spørgsmål og hele interviewsekvenser. Derfor kan man som læser være med til at bedømme dataene, som de er. Spørgsmålene indgår dermed i den account, den interviewede giver, da de som oftest ikke er så åbne som i etnografiske interviewmetoder.

Miles & Huberman (1994) fremhæver, at man skal sikre både intern validitet og ekstern validitet relateres. Det centrale spørgsmål i relation til *intern validitet* er, om konklusionerne giver mening for de mennesker, der er blevet studeret, og for læserne? Er der med andre ord givet et autentisk portræt af det, der er studeret. I præsentationen af det indsamlede materiale er selve datagenereringen og dataanalysen som tidligere nævnt beskrevet, og de interviewede praktikere har alle haft mulighed for at komme med kommentarer til den måde, hvorpå deres udsagn er præsenteret.

Det centrale spørgsmål i relation til *ekstern validitet* er om resultaterne kan generaliseres og overføres til andre områder. Det er forventeligt, at den kulturelle kontekst spiller ind, og at det primært er i dansk eller måske tilmed i skandinavisk kontekst, at resultaterne er generaliserbare. Men det er vores vurdering, at resultaterne har en vis gyldighed for branchen som helhed og for offentlige virksomheder, der udsættes for pres for markedsorientering.

Benchmarkingen materialiseres

Forsyningsvirksomhederne har påbegyndt en række styringsmæssige tiltag, nogle på eget initiativ og andre pålagt fra myndighedernes side for at muliggøre sammenligning mellem virksomhederne. Denne artikel fokuseret på Energitilsynets benchmarkingprojekt, der er et af de initiativer, der tydeligt benyttes til 'på afstand' at gennemføre politisk definerede målsætninger (Ogden, 1997; Miller, 1991), hvor det politiske krav om omkostningsminimering føres helt ud i den enkelte organisation. Derved kan Energitilsynet med tallene i hånden kræve en yderligere nedbringelse af omkostningsniveauet hos de selskaber,

der klarer sig dårligst i sammenligningen. Med disse tal som udgangspunkt fastsættes den indtægtsramme, som den enkelte virksomhed kan få godkendt, dvs. hvor meget må virksomheden opkræve i takstbetaling for at transportere el ud til forbrugeren.

Men benchmarkingen giver i forsyningsvirksomhederne anledning til en konflikt mellem det økonomiske rationale, benchmarkingkonceptet ligger op til og det tekniske rationale, praktikerne håndhæver. På spørgsmål om liberaliseringens påvirkning af forsyningsvirksomhederne svarer KH fra Roskilde Forsyning.

Ja, der sker noget og medarbejderne de kan ikke helt forstå det, det er svært, ... jeg er ved at ville påstå, at det er et modeflip, og om tre-fire år, så er der ikke nogen, der interesserer sig for [benchmarking] mere, for så har politikerne opnået det, de ville med det.

Ovenstående udtalelse viser en helt nøgtern betragtning af, at benchmarkingprojektet er iværksat af politikerne for at få de økonomiske konsekvenser af handlingerne i forsyningsvirksomhederne til at træde mere frem.

For overhovedet at kunne udarbejde tallene til benchmarken har det været nødvendigt at ændre på den økonomistyring, der ligger bag den finansielle rapportering. Hovedelementet er indtægtsrammer og reguleringsregnskaber, hvor der finder en benchmarking sted mellem selskaberne. JB fra Forsyningsvirksomhederne Aalborg fortæller, at reguleringsregnskabet skal opstilles efter skabeloner og skemaer tilsendt af Energitilsynet. Regnskaberne bliver således ensartede, og med baggrund i dem kan Energitilsynet lave en indtægtsramme.

Dødsspiralen

Benchmarkingsystemet er ifølge praktikerne ikke kun et spørgsmål om at effektivisere mest muligt, i hvert fald ikke hvis man vil opretholde en indtjening, der sikrer, at forsynings sikkerheden også bevares. Systemet er bygget op på den måde,

at regnskabet for 2002 danner grundlag for årene 2004-2007.

Det betyder, fortæller JB fra Forsyningsvirksomhederne Aalborg, at 'hvis vi sparede for meget i 2002, kommer det os faktisk til ugunst'. Måden, hvorpå det kommer til ugunst, er, at der uanset resultatet bliver pålagt en 3 procents besparelse. Hvis udgifterne er holdt helt i bund, vil indtægtsrammen alligevel blive beskåret, og dermed er der mindre til at dække de omkostninger, der er ved driften af forsyningsnettet. Det er derfor ikke nødvendigvis godt i det lange løb at ligge i toppen af Energitilsynets liste over effektive selskaber. Praktikkerne handler derefter, og adfærden ligner den, man kender fra gaming i budgetlægning (Hofstede, 1968).

At dette er tilfældet, bekræftes af BJ fra Roskilde Forsyning, der fortæller:

... Vi lå faktisk ret fint i benchmarking, så vi har kun fået de generelle tre; men individuelle krav har vi ikke fået. Og fra starten af den første benchmarkingperiode – den gik jo fra år 2000 til og med år 2003 – der lå vi faktisk i den bedste tredjedel. Det gør vi nok ikke i den nye, fordi vi har valgt at sige, vi vil gerne udnytte de rammer, der er til rådighed. Det er jo et valg, man træffer. Men benchmarking har da helt klart givet, hvad skal man sige, en indikation for, at man kigger på sin organisation på en lidt anden måde, end man har gjort tidligere, fordi nu er der lige pludselig nogle tal, man skal holdes imod. Så man kommer, når man laver budgetter, så bliver man nok lidt mere nøjeregnende med, hvordan de der budgetter de er skruet sammen.

Også VB fra Frederiksberg Forsyning fortæller:

Vi har så haft den store glæde i 2001, at vi var det tredje mest effektive elselskab i Danmark, ... [men] vi fandt ud af at, ... hvis man bruger for lidt penge, så risikerer man at skrue sig selv ned i en dødsspiral. Det er sådan, at dine indtægtsrammer de bliver sat ned hvert år, uanset om du er effektiv eller ej.

Dem der så ikke er effektive, de skal så spare noget ekstra, men i og med at man hele tiden skal gøre det billigere, end man gjorde året før, og når man så skal kigge på en ny periode, så kigger man på den foregående periode og på det år, hvor det var bedst – altså var mindst. Og du kan se, at hvis man hele tiden bliver holdt op imod det år, hvor man havde de laveste omkostninger, så risikerer man til sidst at lide benchmarkingdøden. ... Så det er også noget vi planlægger, hvordan man skal gebærde sig i det der system og ikke bare spare sig ihjel.

Vi ser altså, hvordan BJ fortæller, at man valgte at udnytte de rammer, der er til rådighed, og VB fortæller, at man planlægger, hvordan man skal gebærde sig i systemet. Det er altså ikke sådan, at Energistyrelsen har præsteret at lave et økonomisk system, der fra praktikernes synspunkt umiddelbart gør det fordelagtigt at effektivisere mest muligt, men derimod er det nødvendigt at bruge penge for fremover at få en indtægtsramme, der dækker omkostningerne, der er ved at drive en forsyning.

Et elastisk mål

Tallene, Energitilsynet spørger ind til, er ifølge JB fra Forsyningsvirksomhederne Aalborg f.eks. udgifter til vedligeholdelse, udgifter til transformatorstationer og levetidsforlængelser. JB fortæller også, at man ikke har indflydelse på de kriterier, virksomhederne bedømmes efter. Da vi sporer et vist kritisk toneleje, spørges videre:

I: Hvordan synes du, de kriterier er; virker de rimelige, eller?

JB: Nej, fordi hele baggrunden og det var så på baggrund af nogle standardværdier på ting, og der synes vi nok, at landselskaberne er blevet forfordelt i forhold til byselskaberne. Der er svært lige at forklare.

I: Er det selve anlægsværdien, eller hvordan?

JB: Jamen, den bliver også gjort op på forskellig måde, fordi en ledning ... vi påstår jo, at en

ledning i en by er meget dyrere at vedligeholde og grave ned og fjerne igen, når den skal fjernes, end en ledning ude på en bar mark... og der har Energitilsynet så delt op i city, by og land. Og hvad er city, og hvad er by, og hvad er land? Jo, ude på åben mark det kan jeg godt finde ud af, det er land, men der har vi altså oplevet, at man har snydt på vægten rundt omkring, ude i en landsby og siger, at det er city; det er det altså ikke. Det er ikke så dyrt at grave op i Ringe på Fyn, ude på hovedgaden i Ringe, fordi der er ikke så meget trafik, trafikken kan måske lettere ledes udenom. Hvori- mod når vi graver op inde i Aalborg midtby og i København, ... det kan være, at det skal gøres om natten, og det skal hele tiden være på en måde, så trafikken kan være der. Og der er befæstet over det hele. Der er jo ikke græs-arealer eller noget, der bare kan sås – noget græs, der skal ligges fliser og asfalteres hen over igen, og der er mange andre ledninger, der skal tages hensyn til. Det er meget mere bøvet at komme i jorden, når der ligger el-kabler, gasledninger, fjernevermerør, kloakrør, vandrør, telefonkabler, datalinjer og alt muligt, der ligger dernede i jorden. Så det synes vi har været lidt uretfærdigt for de store byer.

JB fortæller om, hvordan han oplever kriterierne for sammenligningen af virksomhederne som uretfærdige for de store byer, da vurderingen af, hvad der er by, og hvad der er city, tolkes forskelligt, og han oplever, at nogle 'landselskaber' definerer selv ledninger i landsbyer som 'city' og dermed forbedrer deres muligheder for at få en god indtægtsramme i forhold til de egentlige udgifter. At finde et talgrundlag, der forekommer retfærdigt og ikke-manipulerbart, er ikke en nem sag. Energitilsynet har ellers forsøgt sig. JB fortæller, at udvalgte selskaber skulle indsende omkostningsdata på forskellige ledningstyper, og på baggrund heraf er der dannet et gennemsnit, der skal muliggøre sammenligning.

Også BJ fra Roskilde Forsyning giver udtryk for, at benchmarkmodellen er svær. Han fortæller: '... Den model den er simpelthen så sofistikeret, så hvis man forsø-

ger at forklare den, så er der ikke nogen, der forstår den alligevel. ... Så det er ikke en simpel model. Den måde man har regnet sig frem til tallene, den er sofistikeret, men det der så kommer ud af det, det er nok meget bredt. Så jeg tror faktisk, at der på et tidspunkt vil komme nogle flere nøgletal, som man skal forholde sig til. Det kunne man godt forestille sig'.

LT fra Frederiksberg Forsyning har også et eksempel på benchmarkingmodellens elastik': Et andet el-selskab vil gerne have, at kunderne overdrager ejerskabet af stikledningerne – fra fortovet og ind til kundernes hus – til selskabet. LT fortæller videre: 'Vi ved da godt, hvorfor NESA vil have [stikledningerne]. Fordi i hele benchmarkingen der indgår, hvor mange kilometer ledninger du har. Så derfor ville de have alle de der stikledninger, for så fik de flere kilometer ledning'. Dette er endnu et eksempel på, hvordan det er muligt at bøje modellen. Hos Frederiksberg Forsyning mener man ikke, man kan tillade sig at medregne stikledningerne ind til husene, og NESA har da også fået en del kritik på den konto.

Som ringe i vandet ...

Forsyningsvirksomhederne Aalborg har tidligere deltaget i frivillige benchmarking-samarbejder – specielt det såkaldte seksby-samarbejde hvor procesbenchmarking er blevet gennemført på en række områder. Men kravet om benchmarking på elområdet har også fået gang i en proces på de øvrige forsyningsområder. TC fra Roskilde Forsyning fortæller her om, hvordan man på vandområdet er gået i gang med benchmarking sammen med 41 andre vandforsyninger. Benchmarkingprojektet foregår gennem Danva, som er et branchefællesskab på vand- og kloakforsyningsområdet.

TC: ... man er så i gang med [benchmarking] på varme og også på vand, og hvordan vi havner der, det tør vi ikke sige endnu, men nok ikke ligeså godt. Specielt for vand har der været nogle traditioner for, at man "bare" brugte penge ... Der er man også begyndt at

forstå, at man skal kigge på det rationelt. ... Man kiggede ikke på det, man brugte, eller den måde man gjorde det på, om det nu kunne gøres billigere. Så du kunne jo bare hæve vandprisen – der var ikke noget der. ... Man har jo betragtet det som et rent monopol, hvor du kunne gøre, hvad du ville, og der var ikke nogen, der kunne komme og tage det fra dig ... Men nu laver man så det benchmarking her alligevel, og kan vi ikke leve op til kravene, jamen så kommer der nogle andre og siger til os: "Så skal I gøre sådan og sådan og sådan".

Også på fjernvarmeområdet er der en proces i gang, og det er vel fordi, fortæller BJ fra RF, 'at man gerne vil være på forkant, hvis der skulle komme nogle udmeldinger fra ministeriel side om, at man vil lave sådan nogle tværgående benchmarkingmodeller, ligesom man har på elområdet'.

At der er sat gang i en proces, hvor der er øget opmærksomhed på omkostningsniveauet, kan vist ikke betvivles. Hos Roskilde Forsyning har man set i øjnene, at man ikke fortsat kan betragte sit forsyningsområde som et monopol, hvor man uden spørgsmål kan hæve prisen. Derfor er det nødvendigt selv at arbejde med at holde et ansvarligt omkostnings- og prisniveau, ellers ved TC godt, at andre kommer og bestemmer, hvordan tingene skal gøres. Dette argument underbygges af KH, der siger: 'Der er selvfølgelig nogle vurderinger [vedrørende vedligeholdelse], som medarbejderne også skal lære at være objektive over for. For det var jo nemt. Vi opkrævede bare pengene fra kunderne. Nu på el, der er det jo et åbent marked, så der skal man tænke sig lidt om – altså hvad er det, man gør? Men forsynings sikkerheden har stadig en høj prioritet'. Det statslige tiltag ser altså ud til at få konsekvenser for de enkelte selskaber, såvel positive som negative.

Et eksempel, på de negative konsekvenser vi ifølge KH fra Roskilde Forsyning kan vente, er en forøgelse af antallet af længelevende forsyningsssvigt. Et andet eksempel er et forslag om sammenlægning af vagtordningen på de forskellige forsynings-

områder. Dette vil spare mange penge, men vil også have konsekvenser, fortæller KH:

KH: ... det er vanen, at når man drejer på vandhanen, så er der vand, når man drejer på radiatoren, så er der varme, og når man trykker på kontakten, så tænder lyset, og den er vi selvfølgelig nødt til at tænke over – jamen skal det stadigvæk være sådan.

I: Du mener, man måske skal til at vænne sig til ...?

KH: Ja, længerevarende afbrydelser af de forskellige ting, det kan være en konsekvens af de udviklinger, der er, men igen også f.eks. vores vagtordning. ... For mig kan man godt [sammenlægge vagtordningen], man skal bare lave en konsekvensanalyse på det, inden man gør det, så man er forberedt på nogle af de ting, der kan ske, så man ikke bagefter står med håret i postkassen, for jeg kender godt politikerne; når først lokummet brænder, som man siger, så er der kø ved håndvasken. ... Hvad vil man have af service? For det betyder noget, om der går en time eller to timer, inden du kommer ... Det er også en konsekvens af liberaliseringen.

Det forøgede økonomiske pres kan resultere i, at vi må genoverveje, hvilken forsynings sikkerhed vi vil have. Kan vi leve med konsekvenserne af måske en procent mindre forsynings sikkerhed, eller hvor meget ekstra vil vi betale for at have en procent bedre forsynings sikkerhed? Det er nogle af de spørgsmål, politikere og forbrugere må tage stilling til.

Med det øgede fokus på omkostninger og rationaliseringsmuligheder er ikke alene tallene til benchmarking udviklet, en lang række andre styringsmæssige tiltag er også iværksat.

Diskussion og konklusion

Studierne af forandringer i offentlige organisationer har ofte lagt vægt på, at der hersker et andet styringsrationale i offentlige virksomheder, og at virksomhederne

derfor kun ceremonielt har indført de nye styringsredskaber i organisationerne. Interviewene i denne artikel viser dog, at de indførte styringsredskaber påvirker styringsrationalet og at der gennemføres reelle ændringer.

Artiklen peger imidlertid også på de mange problemer og udfordringer, praktikerne i en virksomhed står over for, når den, som anbefalet af NPM-diskursen, overtager nye styrings- og ledelsespraksisser kendt fra private virksomheder. Først og fremmest er praktikerne bekymrede for forsynings-sikkerheden pga. markedsåbningen og det øgede pres for omkostningsminimering, det medfører. Men de er samtidig bevidste om, at hvis de ikke selv påbegynder en modernisering af deres styringspraksis, så kommer der fra regeringsniveau tiltag, der tvinger virksomhederne til at indføre omkostningsminimering, og så mister de deres mulighed for indflydelse.

Markedet for el blev åbnet ved at introducere quasimarkeder, hvorved der skabtes basis for en vis form for konkurrence. Reelt set er det dog primært sammenligningen af virksomhedernes omkostninger, der indirekte skal skabe en omkostningsminimering inden for branchen. Priserne på transporten af strøm (der er fastholdes som monopol) og afgifter, betyder nemlig, at den enkelte husstand kun kan spare beskedne beløb ved at købe strøm hos et billigere elselskab, og dette har givetvis været en hovedårsag til, at kundemobiliteten endnu er beskednen. Endvidere kan liberaliseringens effekt i form af omkostningsbesparelse hos el-netselskaberne være svær at få øje på for den enkelte forbruger, da prisudviklingen på el er 'sløret' af den generelle stigning i energi råvarerpriserne, samt indførelsen af CO₂-kvoter, som følge af Kyoto-aftalen, hvilket har betydet hævede elpriser.

Opretholdelsen af monopoliet på selve forsyningsnettet og den begrænsede direkte konkurrence har dog ikke betydet, at tingene blot forsætter uforandret. Benchmarkingprojektet har introduceret konkurrence mellem selskaberne og alle selska-

berne har måttet foretage ændre deres systemer, så de lever op til de nye krav. Men ud fra de handlinger som benchmarkingprojektet ifølge praktikerne har medført, er fokus på ressourceforbruget ikke en objektiv størrelse. Selve benchmarkingmodellen lægger op til uhensigtsmæssig adfærd, i og med at selskaberne kan spare sig selv ihjel, hvis de holder omkostningsniveauet for lavt, fortæller praktikerne. Derfor er praktikerne også kreative i deres anvendelse af benchmarkingmodellen, og de fortæller om, at nogle selskaber øger deres samlede ledningsnet i form af stikledninger, at 'by' bliver til 'city', og at man tænker i at holde omkostningerne på et niveau, hvor indtægtsrammen optimeres.

Endvidere betegnes benchmarkingtallet som 'simpelt', selv om der ligger en indviklet udregning bag. Det viser også, at der eksisterer en problematik omkring at reducere virksomhedens indtjeningsgrundlag til et enkelt nøgletal, for hvor meget af virksomhedernes præstation er baseret på snedig ageren i benchmarkingsystemet, og hvor meget er et reelt mål for den vare, kunden får leveret for sin betaling? Det siger tallet ikke noget om. Der sker dermed en vis form for dekobling af benchmarkingmålet for at opretholde et indtjeningsniveau, hvor sikker forsyning fortsat kan leveres.

At der sker en eller anden form for måling, er der dog ikke nogen, der udtrykker, at de er utilfredse med. Der er generelt en forståelse for, at det er nødvendigt på en eller anden måde at måle den præstation, der leveres af virksomhederne. Som Berman (1998) skriver, er det nødvendigt at måle produktiviteten for at opretholde troværdigheden til det offentlige. Flere af praktikerne udtrykte imidlertid bekymring over de konsekvenser, liberaliseringen kan have for forsynings-sikkerheden, når omkostningsskruen for alvor strammes. Benchmarking-tallet siger ingenting om forsynings-sikkerhed; det siger kun noget om omkostningsniveauet. Det skal dog bemærkes, at benchmarkingmodellen planlægges udvidet således, at der fra 2007/2008

indgår elementer omkring leverancesikkerhed og kundeservice.

Samtidig med, at der var stor bevidsthed om, hvorledes benchmarkingen virkede, og hvordan man strategisk skulle forholde sig for at sikre de bedst mulige vilkår, foretog selskaberne dog også reelle ændringer i deres praksis. Konsekvenser heraf var, at forsyningsvirksomhederne faktisk ændrer sig i retning af kundeorientering og større omkostningsbevidsthed, således som det var den bagvedliggende hensigt bag indførelsen af reformerne.

Den politiske dagsorden med effektivisering

af forsyningssektoren ved hjælp af benchmarking må som konklusion siges at være lykket, da virksomhederne er blevet tvunget til at forholde sig til omkostningerne og også i bredere forstand har indført en mere omkostningsbevidst adfærd. De langsigtede konsekvenser, af at introduceret et økonomisk styringsrationale som udfordrer det tekniske styringsrationale, kender vi imidlertid ikke endnu, og tiden vil vise om ønsket om en effektiviseret forsyningssektor samlet set teknisk og økonomisk lever op til vores forventninger om en moderne forsyning.

Summary

Benchmarking has become the prevalent way of evaluating the efficiency of public organisations and, at sector level, ensuring the pursuit of politically adopted objectives. This article elucidates how three public enterprises in the public utilities sector perceive the introduction of performance benchmarking, the reaction by management, and any consequential actions and dilemmas. Particular emphasis

is placed on the assessment of whether the introduction of benchmarking leads to real changes in business undertakings, and how the reaction is to management pressure which leads to rationalisations that challenge existing professional expertise. The methodology is based on ethnomethodology applying an account concept, where the primary data has been collected through interviews with practitioners.

Noter

*Vi vil rette en tak til alle de medvirkende interviewpersoner i de tre forsyningsvirksomheder. En særlig tak skal dog gå til kontaktpersonerne i de tre virksomheder: Hans Christiansen (Forsyningsvirksomhederne Aalborg), Bjarne Jægerskov (Roskilde Forsyning) og Inger Vestergaard (Frederiksberg Forsyning). Desuden tak til to anonyme referees for kommentarer til en tidligere version af artiklen.

1. Artiklen vil ikke diskutere NPM yderligere, idet vi her især vil henvise til den skandinaviske litteratur på området, f.eks. Klausen & Ståhlberg (1995) og Salskov-Iversen (2000) samt den klassiske litteratur repræsenteret ved bla. Hood (1991, 1995) og Pollitt (1995).
2. Metoden ('benchmarkingmodellen'), som

- Energitilsynet anvendte til beregning af virksomhedernes effektivitet samt de forudsætninger og vurderinger, der ligger til grund for fastlæggelsen af de individuelle effektiviseringskrav er beskrevet i notatet *Metode til benchmarking af net- og regionale transmissionsselskaber* (Energitilsynet 2004). Udover nogle få regnetekniske justeringer er metoden lig den, som Energitilsynet besluttede i 2001 og som blev anvendt ved fastlæggelsen af effektiviseringskravet for år 2002 og 2004. På Energitilsynets hjemmeside, www.energitilsynet.dk, kan en række notater, der beskriver selskabernes placering i henhold til benchmarkingmodellen mv. downloades.
3. I år 2004 indgik 11 transmissionssel-

skaber, 72 distributionsselskaber og 48 transformerforeninger i Energitilsynets benchmarking

4. De interviewede er hos *Forsyningsvirksomhederne Aalborg*: Vicedirektør, lederen af lager og indkøb, lederen af teknisk sekretariat, lederen af it-planlægning, lederen af personalekontoret, lederen af kundecentret, lederen af økonomikon-

toret, lederen af sekretariatet og lederen af energicentret, hos *Roskilde Forsyning*: Forsyningschefen, driftschefen, økonomi- og markedschefen, afdelingsingeniøren og regnskabsmedarbejderen samt hos *Frederiksberg Forsyning*: Direktøren, personalekonsulenten, proceskonsulenten, controlleren, administrationschefen og kunde- og kommunikationschefen

Litteratur

- Antonsen, M.:** Organisatorisk forandring og institutioner i spil eller i splid. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Vol. 2, pp. 141-162, 2003.
- Baker, D. C.:** Etnomethodological analyses of interviews. I: J. F. Gubrium & J. A. Holstein (red.) *Handbook of interview research: Context & Method*. Thousand Oaks: Sage 2002.
- Berman, E. M.:** Productivity in public and nonprofit organizations – strategy and techniques. Thousand Oaks: Sage Publications, 1998.
- Burrell, G & G. Morgan:** Sociological paradigms and organisational analysis, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1979.
- Carlin, T. M.:** Performance and transparency in Australia: are “leading edge” systems really working? I *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. OECD, 2002.
- Czarniawska, B.:** Narratives in social science research. London: Sage 2004.
- Czarniawska, B. & G. Sevón (red.):** Translating Organisational Change. Berlin: Walter de Gruyter & Co., 1996.
- Eakin, K. & A. Farauqui:** 2000. Building value-added and commodity services in retail electricity markets. *The electricity journal*, Vol. 13, No. 10, pp. 60-68, 2000.
- Energitilsynet.** 2004. Metode til benchmarking af net- og regionale transmissionselskaber, 17. maj 2004, på www.energitilsynet.dk.
- European Commission:** Liberalisation of network industries. *European economy. Reports and studies*. No. 4, 1999.
- Garfinkel, H.:** *Studies in ethnomethodology*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc, 1967.
- Guthrie, J. & L. D. Parker:** ‘Managerialism’ and ‘marketisation’ in financial management change in Australia. I *Global Warning!*, Olson, O., J. Guthrie & C. Humphrey (eds.), Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998.
- Hood, C.:** A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3-19, 1991.
- Hood, C.:** The new public management in the 1980s: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-110, 1995.
- Kjærgaard, I. J. & P. N. Bukh:** Videnregnskaber i elsektoren: Materialisering og enactment af styring. *Økonomistyring & Informatik* 22. årgang, nr. 1 pp. 13-56, 2006.
- KL:** Nye vinde i den kommunale økonomistyring. København: Kommunernes Landsforening, 1999.
- Klausen, K. K. & Ståhlberg, K. (red.):** New public management i Norden. Odense: Odense Universitetsforlag, 1998.
- Klausen, K. K. :** Offentlig organisation, strategi og ledelse. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2003.
- Konkurrencestyrelsen:** Konkurrence i energisektoren. tilgængelig på www.ks.dk, 1998.
- Kvale, S.:** Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview, København: Hans Reitzels Forlag, 1997.
- Lapsley, I & J. Pallot:** Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government. *Management Accounting Research*, Vol. 11, No. 2, pp. 213-229, 2000.
- Miles, M. B. & A. M. Huberman:** *An expansion*

ded sourcebook: *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

Miller, P.: Accounting innovation beyond the enterprise: Problematizing investment decisions and programming economic growth in the U.K. in the 1960s, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 16, No. 8, pp. 733-762, 1991.

Miller, R.: Accounting as social and institutional practice: an introduction. I *Accounting as social and institutional practice*, Hopwood, A. G. & P. Miller (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Mouritsen, J.: Tællelighedens regime: synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statlige institutioner. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.

Ogden, S. G.: Accounting for organizational performance: The construction of the customer in the privatized water industry. *Accounting, Organization & Society*, Vol. 6, pp. 529-556, 1997.

Olson, O., J. Guthrie & C. Humphrey (red.): *Global Warning!* Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998.

Osborn, D. & Gaebler, T.: *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

Pollitt, C.: Justification by works or by faith? *Evaluation*, Vol. 1, No. 2, pp. 133-154, 1995.

Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

Reitzes, J. D.; R. L. Earle & P. Q. Hanser: Deregulation and monitoring of electric power markets. *The electricity journal*, Vol. 13, No. 8, pp. 11-25, 2000.

Røvik, K. A.: *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget 1998.

Salskov-Iversen, D., H. K. Hansen & S. Bislev: Governmentality, globalization, and local practice: transformations of a hegemonic discourse. *Alternatives*, Vol. 25, pp. 183-222, 2000.

Scott, M. B. & S. M. Lyman: Accounts. *American Sociological Review*. Vol. 33, pp. 46-62, 1968.

Silverman, D.: *Qualitative Methodology & Sociology*. Aldershot: Gower Publishing Company, 1985.

Stewart, J. & Kimber, M.: The transformation of bureaucracy. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 55, No. 3, pp. 37-48, 1996.

Ten Have, P.: *Understanding Qualitative Research and Ethnomethodology*. London: Sage, 2004.

Weick, K. E.: Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, Vol. 25(4):305-317, 1988.