



Offentlig Økonomistyring

Artikel trykt i Offentlig Økonomistyring. Gengivelse af denne artikel eller dele heraf er ikke tilladt ifølge dansk lov om ophavsret.

Børsen Ledelseshåndbøger er Danmarks største og stærkeste videns- og udviklingsklub. Uanset hvilket område eller emne du beskæftiger dig med, får du her et komplet opslagsværk på print, cd-rom og internet, der giver dig overblik og indsigt.

Ledelseshåndbogen er et praktisk og overskueligt værktøj til dig, der vil være 100% opdateret inden for et bestemt område – selvom du har en travl hverdag.

© Børsen Forum A/S, 2008

Benchmarking i den offentlige sektor: Fra metoder og teknikker til regulering og styring

af professor Per Nikolaj Bukh, pnb@pnbukh.com,
videnskabelig assistent Lars G. Dietrichson, lgd@business.aau.dk,
ph.d.-stipendiat Niels Sandalgaard, nis@business.aau.dk,
Aalborg Universitet, Institut for Erhvervsstudier

1. Indledning¹

Fokus på effektivitet og produktivitet

I et historisk perspektiv har den offentlige sektor været præget af et stigende omkostningsniveau, fordi mængden af og kvaliteten af den offentlige opgaveløsning er blevet øget. Det har siden slutningen af 1980'erne både herhjemme og i udlandet ført til et øget fokus på den offentlige sektors effektivitet og dens ressourceanvendelse, således som det har fundet konkret udtryk i forskellige moderniseringsprogrammer mv. med inspiration fra den såkaldte New Public Management (NPM) forståelse for den offentlige sektor².

Den offentlige sektor er som bekendt blandt andet karakteriseret ved, at aktiviteterne hovedsageligt er finansieret ved skatter og afgifter, og ved at de offentlige ydelser og aktiviteter ofte stilles til rådighed for en bred kreds af modtager

- 1) Vi takker Peter Kragh Jespersen Klaus Majgaard samt Lone Hansen for kommentarer til en tidligere artikel. Artiklen udtrykker forfatterens synspunkter og er således ikke udtryk for samarbejdspartneres eller andres holdninger. Endvidere tager forfatterne det fulde ansvar for artiklens fejl og mangler.
- 2) Artiklen vil ikke diskutere NPM yderligere, idet vi her især vil henvise til den skandinaviske litteratur på områder, f.eks. Klausen & Ståhlberg (1995) og Salskov-Iversen et al (2000) samt den klassiske litteratur repræsenteret ved bl.a. Hood (1991, 1995) og Pollitt (1995).

samtidigt (f.eks. oplysningskampagner, veje, militær), er gratis (f.eks. sundhedsydelse, uddannelse) eller kun delvist betales af brugeren (f.eks. vuggestuer). Dvs. betaleren er ikke snævert koblet til modtageren af ydelsen i et traditionelt kundeforhold og med sædvanlige markedsmekanismer.

Benchmarking som alternativ til markedet...

Et af de redskaber, der har været taget i brug for at skabe en sammenhæng mellem ydelser og ressourceforbrug, således at der i det mindste kan opnås en vis indsigt i effektiviteten, og så forbrugere, myndigheder og politikere kan forholde sig til dette, er benchmarking. I dette perspektiv er benchmarking altså et alternativ til de traditionelle markedsmekanismer.

... og som redskab til udvikling

Benchmarking drejer sig om systematiske sammenligninger af processer og arbejdsmetoder eller kvantitative indikatorer for indsatsfaktorer, aktiviteter og processer samt resultaterne heraf. Der findes en række forskellige teknikker til dette, og som en del af processen vil det ofte være naturligt at udpege de enheder, der klarer sig bedst. Det er her, der også er et potentiale for læring og videndeling. Derfor er benchmarking også et redskab til udvikling og forbedring af de offentlige virksomheder ved samarbejde og erfaringsudveksling.

Behov for nye styrings- og reguleringsmodeller

Vores interesse for benchmarking i denne artikel er, at benchmarking rigtigt brugt kan være en komponent i udviklingen af nye styrings- og reguleringsformer til brug i den offentlige sektor i fraværet af perfekte markedsmekanismer. Det er mere kompliceret end blot at sige, at benchmarking er et alternativ til markedsregulering, hvor de offentlige virksomheders omkostninger og kvalitet gøres synlige og kan sammenlignes, så borgere, embedsmænd og politikere kan tage de nødvendige beslutninger på baggrund heraf. Det kræver, at forskellige værktøjer og strukturer anvendes i kombination med hinanden, og det kræver design af nye styringsmodeller og institutionelle roller.

Debatten om den offentlige sektors rolle har skiftet karakter fra at have privatiseringer og skattetryk som omdrejningspunkt til i højere grad at være en diskussion af styrings- og organisationsformer. Grænserne mellem den offentlige og private sektor er reelt set blevet mere diffuse blandt andet med fremvæksten af private udbydere af "traditionelle" offentlige ydelser og nye samarbejdsformer mellem private og

Den udvidede offentlige sektor

offentlige aktører f.eks. inden for byggeri og anlægsaktiviteter (jf. Bukh & Korsager 2006).

Derfor skal denne artikel også læses som et indlæg i den aktuelle debat om den offentlige sektors styring, idet der kan være brug for at flytte fokus til et lidt bredere perspektiv på organisering og regulering af "offentlige" aktiviteter end blot at diskutere, om konkrete styringsmodeller indeholder den rigtige mængde nøgletal, eller om enkelte styringsparametre er hensigtsmæssige. Vi vil undervejs i artiklen, uden en helt præcis definition, bruge begrebet den *udvidede offentlige sektor* om de aktiviteter, institutioner og virksomheder, der vedrører opgaver, som har en sådan samfundsmæssig betydning, at de vil være underlagt offentlig styring og regulering, uanset om ejerskabet af aktiviteterne er offentligt eller privat. Det gør vi for at flytte fokus fra ejerskabet til opgavens løsning.

Ikke kun et spørgsmål om politisk styring

Ofte vil der her være tale om "politisk styring", men som vi vil komme tilbage til senere i artiklen kan de samfundsmæssige interesser også varetages af såkaldte uafhængige regulatorer³, som de på forskellige vis allerede kendes fra infrastrukturområdet. Ligeledes vil der på områder, som f.eks. retsvæsenet, være en samfundsmæssig interesse uden at man af den grund vil tale om, at der foregår en politisk styring. Efter behag kan man naturligvis sige, at det i den sidste ende er en politisk (eller grundlovsbestemt) beslutning, hvad der er politisk styret og at alle virksomheder er underlagt en form for politisk styring, da de skal efterleve lovgivningen etc. For at undgå en teoretisk orienteret diskussion af dette flytter vi i artiklen også fokus fra den politiske styring, til reguleringens organisering.

Der har været kritik af styringens omfang

Det politiske ønske om at detailstyre kvaliteten og kvantiteten af de offentlige serviceydelser har ligeledes grebet om sig med en række initiativer spændende fra indikatorprojekter og kvalitetsreform til nye regnskabs- og rapporteringsformer på en række af de offentlige områder. Der har givetvis været behov for dette, men det har også rejst en heftig debat blandt både praktikere og forskere om vi er på vej til at overstyre den offentlige sektor.⁴

3) Se f.eks. Brown *et al.* (2006, bl.a. kapitel 3) samt Jamasb & Pollitt (2004).

4) Se blandt andet diskussionen i tidsskriftet Økonomistyring & Informatik: Hjortsdal & Nielsen (2008), Nørreklit & de Witt (2008) samt Majgaard (2008).

I vores optik er problemstillingen ikke så meget, om der er behov for at styre den offentlige sektors aktiviteter. Det mener vi, der er. Og heller ikke, om det er muligt at kvantificere den offentlige sektors aktiviteter og anvende målstyring, hvilket vi heller ikke ser uovervindelige vanskeligheder ved. Men derimod om de modeller, der anvendes til det, er udformet på en sådan måde, at det giver en hensigtsmæssig indretning af den offentlige sektors aktiviteter, så vi sikrer, at medarbejdere og ledere i de offentlige virksomheder gør de rigtig ting, når de følger de signaler, som styringsredskaberne sender.

**Artiklens fokus:
Forsyningssektoren**

Det er kompliceret, og selvom vi i praksis kan se elementer af modeller og værktøjer, som fungerer hensigtsmæssigt på mange områder og i mange virksomheder, så er der brug for udviklingen af nye redskaber, som blandt andet kan integrere benchmarking. Det er et større projekt, og vi tager derfor i denne artikel kun hul på problemstillingen ved at se nærmere på, hvordan benchmarking kan indgå i sådanne modeller.

Konkret er vi inspireret af de igangværende initiativer omkring benchmarking og regulering af forsyningssektoren (el, varme og vand), og vi vil derfor eksemplificere den generelle diskussion af metoderne ved at se nærmere på denne sektor og de udfordringer og muligheder, der her findes for at udvikle nye modeller. Som vi vil vende tilbage til, så er forsyningssektoren interessant både på grund af produktets karakter, og fordi forsyningsvirksomhederne i en snæver forstand ikke er en del af den offentlige sektor, men "bare" er underkastet offentlig regulering. Hvis vi skal sætte den offentlige sektors struktur i spil, når nye styrings- og reguleringsmodeller skal udvikles, kan forsyningssektoren måske være en inspirationskilde og et laboratorium for design af nye modeller.

Der er naturligvis store forskelle i de aktiviteter, som den offentlige sektor varetager, og dele af forsyningssektoren er atypisk fordi den leverede ydelse, f.eks. el, er meget homogen. På andre områder – og ikke mindst som følge af den decentrale politiske styring (kommuner og regioner) – vil det netop være tilsigtet at ydelserne skal være forskellige. Forskelle på, hvorledes f.eks. en skole klare sig i en benchmarking kan altså afspejle forskelle i politiske prioriteringer frem for forskelle i opgaveløsningens effektivitet. Det betyder ikke, at det er umuligt eller irrelevant at foretage benchmarking, men derimod, at den styring der foretages – hvad

Artiklens indhold og struktur

enten den er benchmarking-baseret eller ej skal ske under hensyn til de formål, der skal varetages ved styringen.

I artiklen vil vi i afsnit 2 kort diskutere behovet for benchmarking i fraværet af traditionelle markedsmekanismer. Herefter vil vi i afsnit 3 nærmere redegøre for, hvad benchmarking er med udgangspunkt i fire forskellige anvendelser af benchmarking. I afsnit 4 vil regulering af forsyningsvirksomheder blive behandlet, hvorefter afsnit 5 vil diskutere brugen af benchmarkbaserede budgetmål. Endelig afsluttes artiklen i afsnit 6 med en kort opsummering og perspektivering.

2. Hvorfor benchmarking i den offentlige sektor?

Én af de centrale udfordringer i den offentlige sektors styring – sammenlignet med den private sektor – er fraværet af en markedsmekanisme, der kan regulere efterspørgselen efter de offentlige ydelser. Der er mange andre særlige forhold ved den offentlige sektor, som gør ledelse og styring kompliceret, men i denne artikel tager vi udgangspunkt i markedets fravær.

Hvorfor er markedet et ideal?

Det smukke ved markedet som reguleringsmekanisme er set fra en økonoms synspunkt lidt forsimplet, at efterspørgselssiden reguleres ved, at kunderne kun køber, hvis de har større værdi af ydelsen end den pris den udbydes til – og på udbudssiden, at konkurrence mellem udbydere skaber en mekanisme, der fremmer effektivitet. Der er også på private virksomheders markeder mange komplicerende faktorer, f.eks. eksisterer der af forskellige årsager heller ikke et marked for mange ydelser udbudt af private virksomheder. Som eksempel kan nævnes en færgerute, hvor der kun er én færge til en ø, eller hvis der kun er én udbyder af reservedele til en bestemt vaskemaskine, eller hvis kundernes adgang til information om de udbudte produkter ikke er tilstrækkelig til, at markedet reelt fungerer.

Færger og vaskemaskiner

Vi vil ikke i denne artikel diskutere den konkurrencemæssige regulering af private virksomheder mere detaljeret, men blot bemærke, at i det første eksempel, færgeruten, er det måske nok en privat virksomhed, det vedrører, men der kan være væsentlige samfundsmæssige interesser knyttet til, hvordan denne virksomhed varetager opgaven, og der vil

derfor i et vist omfang være et behov for regulering. Det er eksempelvis tilfældet, hvad angår færgetrafikken til Bornholm. Derfor er dette et eksempel på, hvad vi i artiklen opfatter som den udvidede offentlige sektor. I det andet eksempel, reservedelene til vaskemaskinen, er der ikke en tilsvarende samfundsmæssig interesse knyttet til ydelsen og i praksis i øvrigt heller ikke noget, der hindrer, at reservedele kan udbydes af andre virksomheder – eller at forbrugeren kan vurdere de samlede omkostninger ved at benytte produktet i hele dets levetid, hvis blot den nødvendige information er til rådighed.

Der er mange alternativer

I fraværet af traditionelle markedsmekanismer ser vi i den offentlige sektor en række forskellige modeller for, hvorledes de udbydende offentlige virksomheder finansieres, og for hvorledes efterspørgselen reguleres. Et par eksempler kan tjene til illustration: Nogle ydelser udleveres stort set automatisk til alle borgere, der er berettiget til dem, mens de producerende enheder skal frembringe ydelserne inden for fastlagte budgetter (f.eks. udstedelse af pas), mens andre ydelsers udbud i praksis reguleres ved, at der er venteliste på at modtage dem (f.eks. i sundhedssektoren).

Tilsvarende er nogle offentlige virksomheder finansieret inden for en fast budgetramme, mens der for andre er skabt en vis sammenhæng mellem aktivitetsniveau og bevilling gennem resultatkontrakter (f.eks. Udlændingeservice) eller ved forskellige former for efterspørgselsbaseret finansiering (f.eks. takststyring af en række uddannelser).

Mængder og omkostninger er nemmere at styre end kvalitet

Fælles for disse forskellige eksempler er, at det er nemmere at styre på mængder og omkostninger end på de kvalitetsparametre, der også på et marked ville indgå i kundens vurdering af pris og nytte. Dette er også én af årsagerne til, at systematiske sammenligninger ved hjælp af benchmarking er blevet indført for at øge brugernes indsigt i ydelsernes kvalitet og pris på en række områder spændende fra sygehusenes indikatorprojekter til ressourceregnskaber på gymnasieområdet og i det hele taget kvalitetsreformen i den offentlige sektor.

Fokus kan flyttes fra økonomisk effektivitet

Det er også værd at bemærke, at benchmarking muliggør sammenligninger på mange forskellige dimensioner af en virksomheds præstationer. Traditionelle styrings- og reguleringsmodeller i både private virksomheder og i en offentlig kontekst har ofte fokus på aspekter, der kan måles moneært, således som de kan indgå i budgetter, bevillinger, tak-

ster og økonomiske nøgletal. En lang række forhold, f.eks. kvaliteten af hospitalers behandlinger, forsyningssikkerhed på el- og varmeområdet samt mængden af forskningspublikationer på universiteter kan vanskeligt udtrykkes monetært. Men der kan sagtens udvikles mål og indikatorer, som kan synliggøre kvaliteten af ydelserne og ved systematiske sammenligninger kan disse forhold også være en del af den samfundsmæssige styring og regulering af disse områder.

3. Hvad er benchmarking?

Overordnet set handler benchmarking om, at foretage systematiske sammenligninger af virksomheder, afdelinger, processer etc. med henblik på at identificere forskelle mellem dem og eventuelt også årsagerne til disse forskelle. Disse forskelle er interessante, fordi de på en eller anden måde kan udtrykke forholdet mellem de ressourcer, der forbruges, og den værdiskabelse, som forbruget medgår til.

Systematisk sammenligning af ensartede enheder

Benchmarking drejer sig i en ledelsesmæssig sammenhæng om systematisk sammenligning af organisatoriske enheder, baseret på målinger. Benchmarking handler med andre ord om en systematisk metode, hvor man har en eksplicit målsætning om at lære af de bedste på et område med henblik på selv at blive bedre (Finansministeriet 2000, s.9).

Sammenligningen sker altså med ét eller flere specifikke formål for øje – og det er en essentiel præmis, at de enheder, der sammenlignes, er tilpas ensartede med hensyn til den ydelse der frembringes, samt med hensyn til de situationsbetingsende (contingency) faktorer, der ikke danner grundlag for sammenligningen f.eks. geografisk placering, politiske prioriteringer, størrelse og lignende. Samtidig skal der være en vis forskelligartethed, hvad angår de forhold, som indgår i benchmarkingen (f.eks. de processer man bruger til at frembringe ydelsen). Hermed rører vi også indledningsvist ved et centralt dilemma i enhver benchmarking: Dem, vi sammenligner, skal være forskellige – ellers er der ikke nogen grund til at lave en sammenligning. Men ikke for forskellige – for så er de ikke sammenlignelige.

Ledelse: Benchmarking inden for virksomhedens rammer

Hvad angår den enkelte "virksomhed" kan der eksempelvis være tale om, at en kommune sammenligner skolerne i kommunen. Det kan f.eks. være på baggrund af nøgletal for lærernes sygefravær, alder, uddannelse etc., elevernes fravær, karakterer etc. samt forskellige nøgletal for omkostnin-

ger, tilrettelæggelse af undervisning etc. Det er mest oplagt at lave denne form for intern benchmarking, når der er et antal rimelig sammenlignelige enheder inden for den samme virksomhed. Det vil således i den kommune også være tilfældet med daginstitutioner etc.

Intern og ekstern benchmarking

På en række andre områder er der ikke mere end én funktion eller afdeling, der varetager en given opgave, og benchmarkingen kræver så, at der er passende data til rådighed, hvor der f.eks. kan ske en sammenligning med tilsvarende funktioner i andre kommuner. Når der foretages sammenligninger inden for den enkelte virksomhed, bruger man oftest betegnelsen intern benchmarking, mens sammenligning med enheder i andre virksomheder betegnes ekstern benchmarking (jf. Bukh *et al.* 2008), om end grænserne mellem de to typer benchmarking kan være lidt diffuse.

Regulering: Centralt styret benchmarking

Tilsvarende kan benchmarking anvendes på tværs af "selvstændige" enheder, når tilsynsmyndigheder, regulerende eller godkendende myndigheder udfører deres funktion i forhold til de virksomheder de regulerer eller decentrale enheder under deres myndighedsområde. Vi tænker her bredt på en række ministerier, f.eks. Undervisningsministeriet, Finansministeriet eller Indenrigs- og Sundhedsministeriet, samt på en række andre myndigheder, f.eks. Sundhedsstyrelsen, Konkurrencestyrelsen, Energitilsynet mv.

Der findes allerede mange eksempler på, hvorledes benchmarking anvendes med et reguleringsperspektiv. Ofte sker det på ad hoc basis f.eks. ved konkurrencemyndighedernes vurdering af konkrete sager eller med et evalueringsperspektiv, f.eks. når forbedringspotentialet på et bestemt område skal vurderes. Men på visse områder som f.eks. i el-sektoren er benchmarking integreret i reguleringen af virksomhedernes omkostningsniveau og dermed af forbrugernes priser.

DRG-systemet

Ligeledes kan sundhedsvæsenets DRG-baserede⁵ finansieringsmodel siges at integrere benchmarking-principper.

5) DRG (som egentlig betyder Diagnosis Related Groups) er et såkaldt casemix-system, der anvendes i mange lande. I Danmark har Sundhedsstyrelsen udviklet versionen Dansk Casemix-system, der anvendes i sygehussektoren til afregning af mellem-regionale patienter, opgørelse af den kommunale medfinansiering, udmøntning af den statslige pulje, i forbindelse med takstfinansiering samt som redskab til at analysere omkostninger og aktivitet på landets sygehuse (se mere på www.sst.dk).

Grundprincippet er her, at behandlinger er placeret i så homogene diagnosegrupper som muligt, og at alle hospitaler indberetter produktionsomkostningerne pr. patient inden for de enkelte grupper til Sundhedsstyrelsen. Denne beregner herefter gennemsnitsomkostningerne pr. gruppe, således at denne sats kan være grundlag for hospitalernes aktivitetsafhængige finansiering.

I praksis er det en forholdsvis avanceret model, der ligger til grund for DRG-systemet, og der er selvfølgelig også en række unøjagtigheder og problemer forbundet med denne model. I relation til modellens anvendelse som en benchmarking model er en væsentlig problematik specielt, at den kun i begrænset omfang tager hensyn til forskelle i sygehusene som følge af forskelle i omfanget af akutberedskab, inhomogenitet indenfor DRG-grupperne (store sygehuse behandler de mest komplicerede tilfælde), uddannelsesaktiviteter (f. eks. på universitetshospitaler).

Det interessante i relation til denne artikels fokus er, at modellen faktisk er i anvendelse, og at de gennemsnitlige behandlingsomkostninger styringsmæssigt fungerer som en benchmark, hvor en række mekanismer, herunder patienternes valgmuligheder og private behandlingsalternativer principielt skaber incitamenter, der regulerer udbuddet af ydelser og sikrer omkostningsbevidsthed i produktionen. Som i enhver anden styringsmodel har det aktuelle DRG-system en række utilsigtede sideeffekter, f.eks. er det ikke givet at den konkurrence, der skabes omkring bestemte typer patienter i realiteten forbedrer den samfundsmæssige effektivitet. Ligeledes er der store forskelle mellem regionerne i den måde DRG-modellen anvendes i økonomistyringen i forhold til regionens hospitaler og på de enkelte hospitaler. Det er derfor næppe uden en omfattende analyse af økonomistyringens konkrete design på dette område muligt at sige præcist, hvilke effekter modellen har.

På uddannelsesområdet findes modeller som den såkaldte taxameterstyring, der indeholder tilsvarende elementer, men disse er ikke på samme måde som DRG-systemet knyttet op på de faktiske gennemsnitlige produktionsomkostninger i sektoren.

Vores udgangspunkt er design af styring og regulering

3.1. Styring og regulering som udgangspunkt

Det, vi i denne artikel sigter efter, er anvendelsen af benchmarking med et styringsperspektiv i udviklingen af økonomistyringsmodeller i de enkelte offentlige virksomheder (f.eks. internt i kommuner) eller i deciderede reguleringsmodeller som erstatning for andre styrings- og reguleringsformer. Derfor vil vi i de følgende underafsnit starte med at se på, hvorledes benchmarking kan anvendes til forskellige formål – og herefter i det følgende afsnit se på forskellige typer benchmarking. Formålet med dette er at skabe en vis systematik, som eksisterende erfaringer og initiativer vil kunne vurderes inden for.

Det vil ud fra en traditionel økonomistyringsdesign-betragtning være vores synspunkt, at styrings- og reguleringsmodeller skal designes specifikt ud fra en organisations strategi og mål, det formål man har med styringen samt de andre ledelses- og styringsmodeller, der anvendes. Det betyder, at man ikke generelt vil kunne sige, om én bestemt teknik kan anvendes på et givet område og/eller med ét bestemt formål. Det vil afhænge af den måde, teknikken anvendes på. Ligeledes vil det kræve en god indsigt i de specifikke teknikkers brug, når erfaringer skal overføres fra ét område til et andet, idet det er nødvendigt at forstå både den kontekst, som erfaringerne er opnået i – og den kontekst, som modellen efterfølgende skal indgå i.

Økonomistyringen er situationsafhængig

Det kan synes banalt at sige, at enhver styring skal vurderes specifikt i den enkelte situation, men ikke desto mindre har det i praksis vist sig at være en kerneproblematik, når man skal vurdere erfaringer på forskellige områder, at der ofte foretages hastige generaliseringer ud fra enkeltstående erfaringer, som har været gode eller dårlige. Derfor skal vi også have en skepsis til den aktuelle kritik af at styring af den offentlige sektor er gået for vidt – ligesom vi ligeså vel skal forholde os skeptiske til det modsatte synspunkt.

Sagen er nok snarere, at der er mange eksempler på at styringen fungerer meget dårligt, der er mange eksempler på dårlig ledelse og mange eksempler på, at der gennemføres unyttige målinger og rapporteringer – og at de beslutninger, der tages på dette grundlag, er dårlige. Det gælder i den private sektor såvel som i offentlige virksomheder. Men for det første kan vi ikke rulle udviklingen tilbage eller sætte samfundets udvikling i stå. Der er brug for styring og ledelse – og der er på mange områder i den offentlige sektor brug for

endnu mere af det, og der er brug for både mere og relevant tællelighed.

Fokus på succeser i stedet for problemer

For det andet er der faktisk også rigtig mange eksempler på, at både myndigheder og ledere gør sig meget umage for at udvikle gode styringsredskaber, hvor man uomtvisteligt må sige, at det virker, og at modellerne er velfungerende. I stedet for at koncentrere os om alle fiaskoerne og problemerne, vil vi derfor argumentere for, at der skal tænkes fremadrettet, således at vi fremover skal koncentrere os om at lære af de gode erfaringer, forstå dem til bunds samt forstå, hvordan vi kan bruge disse erfaringer på andre områder. Det er ud fra et designperspektiv mere nyttigt end at forstå alle facetterne af fiaskoer, da det ofte er forholdsvist nemt at vise, hvordan ting går galt, når designet fra starten af er uhenigtsmæssigt.

3.2. Benchmarking med forskellige formål

Fire forskellige typer formål

Når man ser på den store mængde litteratur om teknikker og erfaringer med benchmarking, kan det være nyttigt at skelne mellem fire overordnede formål, idet de typisk kræver forskellige teknikker, vil involvere forskellige aktører og stille forskellige krav til de enheder, der indgår i benchmarkingen. De fire formål vil her blive beskrevet som (1) udredning, (2) politikfastlæggelse, (3) styring samt (4) udvikling (jf. Bukh *et al.* 2008).

I praksis er de fire formål ikke altid helt uafhængige, og hvis man starter et benchmarking-projekt med fokus på den ene type formål, kan det meget vel være, at erfaringerne og indsigten, man opnår, flytter fokus til et af de andre formål. Derfor skal opdelingen blot opfattes som en praktisk måde at systematisere brugen af benchmarking på.

3.3. Udredning og politikfastlæggelse

1: Udredninger for at opnå viden om et område

Den *udredningsorienterede benchmarking*, der oftest vil munde ud i en rapport, drives i en privatsektor kontekst typisk af brancheorganisationer eller i den offentlige sektor af de tilsvarende foreninger og sammenslutninger for de specifikke typer organisationer. Alternativt foretages benchmarkingen af offentlige myndigheder, som af den ene eller den anden årsag ønsker at opnå indsigt i et bestemt område – f.eks. konkurrenceforhold, miljøforhold, teknologianvendelse etc.

I nogle situationer vil den udførende organisation selv have kompetencer til at gennemføre benchmarkingen, men da det er en enkeltstående opgave vil man ofte engagere konsulenter, andre eksperter eller forskere til at gennemføre benchmarkingen.

Afhængig af formålet vil en sådan rapport ofte anvende flere forskellige teknikker i kombination med hinanden, f.eks. statistiske analyser, interview, fokusgrupper og analyser af trends. Resultatet af en udredningsorienteret benchmarking vil normalt både være generel inspiration og indsigt i et område, der ikke tidligere har været så detaljeret belyst, samt forskellige anbefalinger til yderligere initiativer, herunder andre typer benchmarking.

2: Politikfastlæggelse med udgangspunkt i statistik

Benchmarking anvendes også i forbindelse med *politikformål*. Udgangspunktet vil primært være statistikker, som måske indsamles til formålet eller internationale sammenligninger, der er en del af de nationale statistikker. Sådanne benchmarking-undersøgelser gennemføres blandt andet af forskning, miljøforhold, erhvervsklima, konkurrenceforhold osv. Det er typisk lande, regioner eller erhverv, der sammenlignes, og resultaterne sammenlignes over tid med rangordninger mellem de sammenlignede enheder.

Politikorienteret benchmarking gennemføres typisk årligt og kan enten være drevet af offentlige myndigheder, universiteter, private virksomheder eller internationale interesseorganisationer. Analyserne giver ofte medieomtale, når de offentliggøres, og formålet med at lave dem er ofte at give direkte input til fastlæggelse af politikker på området eller at påvirke den politiske dagsorden.

Både de udredningsorienterede og de politikorienterede benchmarkingprojekter er overordnede og giver ofte en meget specifik indsigt i relation til de formål, de vedrører. Men de er ikke rettet mod ledelse og styring i de enkelte virksomheder, og man kan sjældent drage direkte implikationer for den enkelte virksomhed heraf. Dog kan den opmærksomhed, der skabes omkring den enkelte virksomheds placering i en politikorienteret benchmarking have konsekvenser for, hvilke tiltag ledelsen i den enkelte virksomhed skal sætte i værk – pointen er blot, at benchmarkingen i sig selv ikke giver svaret på, hvad der bør gøres, men kun på hvad man ikke har opnået.

3.4. Styring og udvikling

3: Styring fremmer forbedringer

Når det er værd at skelne mellem styring og udvikling, er det fordi, disse to formål principielt begge kan være i fokus, når man planlægger et benchmarkingprojekt. Men når man anvender benchmarking som et *styringsinstrument*, virker det fundamentalt set på samme måde, som når man styrer efter budgetter, selvom de elementer, man styrer på, er anderledes. Det betyder blandt andet, at fastlæggelsen af hvilke nøgletal, der skal indgå i benchmarkingen, hvordan de skal defineres, hvordan de skal måles og rapporteres, hvilke mål der skal sættes for dem etc., vil få en meget stor betydning i projektet. Det vil oftest ske på bekostning af mere komplicerede sammenhænge, som er vanskeligere at måle, men som måske er mere relevante som f.eks. kvalitet.

Anvendelsesområdet kan være i den enkelte offentlige virksomhed, f.eks. en kommune, hvor man vil sætte mål for daginstitutioners og skolars aktiviteter. Men det kan også være i de dele af den offentlige sektor, der har til opgave at styre og regulere andre dele af de offentlige aktiviteter, f.eks. produktiviteten på sygehuse, forsyningsvirksomheders effektivitet eller lignende.

Ligeledes vil styring ved benchmarking fremme konkurrence mellem de enheder, der styres. Det kan være et formål i sig selv, men det har samme effekt, som når der internt i en organisation konkurreres om begrænsede budgetmidler. Samarbejde og åbenhed kan potentielt reduceres – især hvis budgetterne er krævende.

4: Udvikling gennem samarbejde og åbenhed

Konsekvenserne ved *styringsorienteret* benchmarking trækker virksomhederne i den stik modsatte retning af, hvad der er nødvendigt i en *udviklingsorienteret* benchmarking. Her er samarbejde og åbenhed netop i fokus – og fundamentet for, at man arbejder sammen på tværs af virksomheden, er netop, at man ikke er i direkte konkurrence med hinanden.

Benchmarking i denne forbindelse anvendes ofte i forbindelse med organisationsudvikling, specifikke forbedringsprojekter og strategiske analyser. Der vil her typisk være fokus på processen, inddragelsen af de medarbejdere, der er involveret i de processer eller aktiviteter, der benchmarkes, og på potentialet for læring og deling af viden og erfaringer.

Fællesnævnerne

Fælles for disse to grundformer for anvendelse af benchmarking – udvikling og styring – er, at man dels kan tale om et generelt princip for fastlæggelse af mål og rapportering af

målopfyldelse for enkelte enheder relativt i forhold til, hvordan andre enheder klarer det – og dels kan se benchmarking som en række mere specifikke teknikker spændende lige fra traditionelle nøgletalssammenligninger til avancerede teknikker baseret på matematisk programmering til udpegning af best-practice enheder (såkaldt Data Envelopment Analysis), se f.eks. Finansministeriet (2000). Den udviklingsorienterede og den styringsorienterede benchmarking har også det til fælles, at de vedrører de ledelsesmæssige aktiviteter i de virksomheder, der indgår i benchmarkingen.

Overordnet set er princippet det samme

Det er altså overordnet set det samme princip, der anvendes, når benchmarking indgår i resultatkontrakter, ledelsesmodeller og rapporteringer og økonomistyring – og når benchmarking anvendes i organisatoriske udviklingsprojekter. Man ser derfor mange gange, at benchmarking sættes i værk *både* for at fremme videndeling mellem institutioner – og for at effektivisere de samme institutioner, så enhederne med de relativt dårligste præstationer kan bringes på niveau med de bedste, eller i det mindste udnytte de relevante erfaringer, i det omfang det er muligt.

De to formål kan komme i konflikt med hinanden

Når benchmarkingprojekter sættes i gang med flere formål – både viden-delning/læring og effektivisering/styring – på én gang, kan det nemt blive en mislykket cocktail. I al fald, hvis man ikke er opmærksom på de potentielle faldgruber (jf. Bukh & Christensen 2007a, 2007b).

Mange forskellige anvendelser og forskellige teknikker

Der er meget forskel på den indsigt, man opnår ved en generel sammenligning af nøgletal inden for en branche, og så den viden om både begrænsninger og muligheder, som man i den enkelte virksomhed rent faktisk har. Det er én af årsagerne til, at benchmarking-projekter skal gribes forskelligt an til forskellige formål.

4. Regulering af forsyningsvirksomheder

Forsyningssektoren som afsæt for en diskussion af nye principper

For at blive lidt mere konkret omkring anvendelsen af benchmarking som et styrings- og reguleringsredskab, vil vi vende blikket mod forsyningssektoren. Vi vil ikke redegøre specifikt for modeller og erfaringer i forsyningssektoren, men blot bruge denne sektor som afsæt for en diskussion af, konturerne af, hvad nye regulerings- og styringsmodeller kunne basere sig på, og hvilken rolle benchmarking kan have heri.

4.1. Forsyningsvirksomhederne som en del af den offentlige sektor

I en snæver forstand er forsyningssektoren ikke en del af den offentlige sektor, men forsyningsvirksomheder er underlagt en række reguleringer, hvad angår regnskabsprincipper, konkurrenceforhold, forsyningsforpligtigelser etc., så i realiteten er forsyningsvirksomheder mindst ligeså detaljeret styret af offentlige myndigheder, som de sædvanlige offentlige virksomheder.

Forsyningssektoren er allerede i gang

Når vi som eksempel fokuserer på forsyningssektoren, er det for det *første* fordi, der i denne sektor allerede foregår forskellige benchmarking-initiativer, både som grundlag for læring og erfaringsudveksling mellem virksomhederne og som forarbejde til en eventuel sektorbaseret styrings- eller reguleringsmodel. For det *andet* er det fordi, sektorens struktur med mange forskelligartede virksomheder, som er underlagt omfattende offentlig regulering, har træk, som kan danne inspiration til, hvorledes en nye regulerings- og styringsmodeller for den offentlige sektor kan udvikles.

Problemstillingen med markedsfraværet, eller rettere sagt markedsimperfektionerne, er ikke kun et spørgsmål om forskelle mellem private og offentlige virksomheder. Tilsvarende problemstillinger gør sig gældende for selvejende institutioner (f.eks. gymnasier og universiteter), som er finansieret af offentlige midler samt for virksomheder, som ganske vist kan opfattes som "almindelige" virksomheder, men som i deres natur alligevel er relateret til den offentlige sektor som følge af offentlige regulering og ydelsernes karakter. Dette er, som anført ovenfor, tilfældet for forsyningssektoren, som sikrer os en lang række af dagligdagens nødvendigheder i form af elektricitet, vand og varme.

Kun i en udvidet betydning en del af den offentlige sektor

Forsyningsvirksomhederne er, på trods af deres forskelligartede ejerstrukturer, i dette perspektiv relateret til den offentlige sektor på en sådan måde, at de er integrerede med en udvidet opfattelse af den offentlige sektor. Dilemmaet er naturligvis, at en meget stor del af virksomhederne ikke er offentlige virksomheder i en gængs forstand; faktisk har de senere års liberalisering på f.eks. el-området betydet, at en række af de centrale virksomheder nu er en del af internationale energikoncerner, mens f.eks. DONG er på vej til at blive etableret som et almindeligt fondsbørsnoteret aktieselskab, således som vi også så det med Tele Danmark (TDC) tidligere.

Det, vi gerne vil pointere ved at bruge begrebet *den udvidede offentlige sektor*, er, at det er politiske forhold, der bestemmer, om bestemte virksomheder eller brancher er under offentligt ejerskab, mens det er ydelsernes karakter, der bestemmer det samfundsmæssige behov for reguleringer af priser, omkostninger, aktiviteter, kvalitet etc. Denne regulering vil typisk vil blive foretaget af offentlige virksomheder eller uafhængige regulatorer.

Grænserne mellem private og offentlige aktiviteter ændres

Grænserne mellem den traditionelle skattefinansierede offentlige virksomhed med tjenstemandsansatte medarbejdere, hierarkisk styring og politisk bestemte opgaver og den kommercielt drevne private virksomhed har længe været under ændring. Udviklingen har kun til dels været drevet af politiske hensyn, f.eks. omkring privatiseringer og NPM-principper, idet også en mere generel orientering mod nye ledelses-, organisations- og styringsformer har haft en betydning, uden at man egentlig kan sige, at disse har været en konsekvens af NPM.

Hvis vi skal se på den (udvidede) offentlige sektor med frie øje, kan det måske være hensigtsmæssigt at flytte fokus fra, hvordan vi styrer en bestående mængde offentlige enheder ved hjælp af budgetter, kontrakter osv., til med udgangspunkt i behovet for opgavernes løsning at udvikle nye modeller for, hvorledes udbud og efterspørgsel af disse ydelser kan reguleres. Denne regulering kan ske ved at virksomhederne er offentligt ejet og der dermed kan etableres en direkte styringskæde fra politikker over finansiering til aktiviteter. Eller den kan ske ved en kombination af traditionelle markeds kræfter, aktivitetsafhængig finansiering fra det offentlige, konkurrence mellem enheder, myndighedsfastsatte krav, benchmarking etc. Dermed kan vi se på reguleringen uafhængigt af de udbydende virksomheders ejerformer og finansiering. Vi har ikke en løsning i denne artikel, men antyder blot nogle af de faktorer, der kan have betydning, og nogle af de elementer, der kan indgå.

4.1. Forsyningssektoren i Danmark

Monopoler og "hvile i selv"-princippet

De første forsyningsystemer i Danmark var ganske vist private og uregulerede, men fra slutningen af forrige århundrede begyndte den tradition, som i dag præger forsyningssektoren, nemlig at de fleste (men ikke nødvendigvis de største) selskaber er kommunale forsyningsvirksomheder eller forbrugerejede andelsselskaber, der fungerer som regionale

monopoler. Da virksomhederne skal fungere efter "hvile i sig selv"-princippet, dvs. indtægter og udgifter skulle balancere, afspejler f.eks. 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, og om selskaberne transporterer store mængder energi til få kunder) og forskelle i produktionsapparat (f.eks. hvilke typer kabler der er anvendt etc.), gør det kompliceret f.eks. at sammenligne elpriser og regnskaber (jf. Kjærsgaard & Bukh 2006).

Liberaliseringen af netværkerne

Den europæiske liberaliseringsproces, bl.a. foranlediget af EU-direktiver, har imidlertid ført til, at denne struktur igennem en lang periode har været under forandring (Konkurrencestyrelsen 1998). De sektorer, der i Danmark er påvirket af denne internationalt drevne liberalisering, er f.eks. telekommunikation, naturgas, fjernvarme 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. Netværksstrukturene er typisk meget omkostningstung at etablere og omfatter 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 på nogle områder ved at være så udbyggede, at de kan klare sig i konkurrence, og som både Kommissionen (European Commission 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.

Fra konkurrence til effektivitet?

Problemet med monopolstrukturen i f.eks. elektricitetssektoren og fjernvarmesektoren er, at den muligvis har været en kilde til ineffektivitet i et eller andet omfang, 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 ville bidrage med effektiviseringsgevinster og samfundsøkonomiske fordele, samtidig med at de tilbageblivende monopoler omkostningsovervåges for at sikre effektivitet.

4.3. Den offentlige regulering

Hvem skal regulere?

Selvom det kan være naturligt, at reguleringen af konkurrenceforhold etc. foretages af offentlige myndigheder, så kan regulering principielt også foregå via brancheorganisationer, som det kendes i rådgiverbranchen. Som en variant heraf kan den offentlige regulering her ske ved, at det reguleres, hvem der må udbyde en ydelse, og at udbyderne skal være tilsluttet bestemte organisationer, som så regulerer medlemmernes adfærd.

Dette princip, der f.eks. kendes fra advokatbranchen kan nogen måske opfatte som en forholdsvis "restriktiv" indgriben i private virksomheders muligheder for at tilrettelægge aktiviteterne selv. Men i relation til den udvidede offentlige sektor skal man holde sig for øje, at alternativet ikke er frie markeds kræfter, så tvunget medlemskab af en organisation med beføjelser til at regulere sine medlemsvirksomheder kan være en væsentlig "mildere" regulering end andre former for offentlig styring og regulering.

Ét af de nyere aspekter ved den offentlige sektors regulering er skiftet fra en direkte til en indirekte stat, som betyder, at staten ganske vist ikke er direkte involveret i udførelsen af de økonomiske aktiviteter, men har delegeret en regulerende kompetence til uafhængige styrelser, råd, nævn, udvalg etc. som på basis af ekspertkompetencer (på forventeligt sagligt og objektivt grundlag) regulerer og efterprøver aktiviteter, hvad enten disse foregår i et offentligt eller privat regi.

Beyond NPM: Indirekte regulering

Denne tendens, der har været på vej i et stykke tid herhjemme, har Christensen *et al.* (2008) behandlet i en diskussion af den norske offentlige sektor under overskriften "Beyond New Public Management". Ét af de spørgsmål, en sådan diskussion rejser, er, om den offentlige styring af samfundet egentlig i så høj grad er afhængig af, hvorledes virksomheder ejes, eller om aktiviteterne finansieres via skatter og afgifter. Ligeledes må der også sættes spørgsmålstejn ved, om deregulering egentlig i praksis betyder mindre "regulering", eller om det blot er styringen, der skifter karakter, således at samfundets regulering faktisk er stigende, men blot sker på en mere indirekte måde.

De nye byggeklodser i reguleringen

Vi har allerede i de senere år set elementer af de strukturer og værktøjer, der vil kunne komme til at udgøre byggeklod-

serne i et fremtidigt samfunds offentlige sektor. Blandt de tendenser, vi her vil pege på, er:

1. Adskillelse af bestiller- og udførerfunktionerne på en række områder, især i den kommunale sektor, som ofte kombineres med kontraktstyring. Ligeledes at private og offentlige virksomheder i stigende grad kommer til at fungere parallelt med hinanden under nogenlunde ens regulering.
2. Øget brug af aktivitetsbaserede finansieringsmekanismer, som det kendes f.eks. fra sygehusområdet, hvor man også i stigende grad ser, at private og offentlige virksomheder udfører de samme opgaver, og brugerne kan vælge imellem dem.
3. Anvendelsen af mere avancerede budgetlægnings- og økonomistyringsmodeller (indtil videre primært i større private virksomheder), der baserer sig på øget brug af forecasting, rullende budgettering, aktivitetsbaseret omkostningsstyring, integration af mål og aktiviteter med budgetter samt benchmarkbaserede styringsmål.
4. Forøget brug af forskellige typer institutioner, der har rådgivende roller (jf. diskussionen af smagsdommere i medierne), der kan omgøre beslutninger eller direkte tage beslutninger med konsekvenser for offentlige virksomheder eller som direkte forvalter offentlige midler (f.eks. forskningsmidler). Ligeledes etablering af forskellige evalueringsinstitutter, som delvis på eget initiativ og delvis på politisk foranledning udvikler og vurderinger styringsinstrumenter og fastlægges standarder for disse.
5. Fremvæksten af mange nye former for offentligt-privat samarbejde, hvor der ikke blot indgår privat finansiering og riskotagning, men hvor governance-strukturen også ændres (f.eks. Offentligt-Privat Partnerskab, OPP, i byggeri og anlæg).

Selvom dette ikke er fuldstændig nye tendenser, så er der gennem årene opbygget flere og flere erfaringer med, hvordan sådanne kvasi-offentlige arrangementer kan organiseres og styres. Der er masser af problemer, ikke mindst fordi det er komplicerede styreformer, og vi skal ikke i denne artikel tage stilling til, hvad der er den rigtige måde at organisere og styre de "offentlige" aktiviteter på.

Det er nødvendigt at få nye erfaringer

Én af de væsentlige udfordringer er netop, at designet af sådanne nye styringsformer er komplicerede, og det er langt fra givet, at de kompetencer, som erfarne og dygtige embedsmænd i regulerende ministerier, styrelser mv. har, er de

rigtige, når denne type nye modeller skal designes. Derfor må vi acceptere en vis tilpasningstid, hvor der eksperimenteres med nye styringsformer, og hvor der drages erfaringer, som anvendes til at forbedre de eksisterende modeller.

4.4. Benchmarking i forsyningssektoren

Forskeres benchmarking

Der har internationalt været publiceret flere benchmarking-baserede studier af forsyningsvirksomheders effektivitet. Disse undersøgelser har typisk været udført af forskere, som har fokuseret på at vise forskelle og hvilke faktorer, der betinger disse forskelle (f.eks. Jamasb & Pollitt 2007; Joskow 2005; Pollitt 2008). Sådanne studier kan sammenlignes med den type benchmarking, vi tidligere i artiklen klassificerede som udredningsorienteret benchmarking. En forskel er dog, at vi ovenfor tog udgangspunkt i anvendelsen af benchmarking som et ledelsesmæssigt redskab, således at benchmarkingen blev iværksat med et givet formål, mens studier, som sigter mod en forskningsmæssig indsigt, oftest ikke er drevet af sådanne hensyn.

Udredningsorienteret benchmarking

I en mere traditionel forstand har benchmarking været anvendt udredningsorienteret af Energitilsynet. Da man f.eks. ikke kan indføre en egentlig direkte konkurrence på elnettet og fjernvarmeområdet, 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 1999, s. 175).

Elementer af udviklingsorienteret benchmarking

Måling af produktiviteten gennem benchmarking kan eksempelvis finde 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 1999) og omkostningsbenchmarking. Procesbenchmarking er udviklingsorienteret, jf. opdelingen ovenfor, og fokuserer på analyser af arbejdsprocesserne inden for den enkelte virksomhed, mellem afdelinger, eller mellem forskellige virksomheder med henblik på læring. På vandforsyningsområdet har forsyningsvirksomhedernes brancheforening (Danva) ligeledes i flere år arbejdet med benchmar-

Benchmarking i vandsektorloven

king for at imødekomme udviklingen af fremtidige benchmarkingmodeller og for at opnå erfaringer med måling.

Vandforsyningsområdet er interessant, fordi benchmarking også her er på vej til at blive integreret i den lovgivningsbestemte styring. I udkastet til Lov om Vandsektorens Organisering og Økonomiske Forhold (Vandsektorloven) udmøntes en bred politisk aftale for en mere effektiv vandsektor, som blev indgået den 1. februar 2007 (Miljøministeriet 2007). Specielt vedrørende indførelse af benchmarking indeholder lovforslaget følgende bestemmelser i § 4 stk. 1 og § 5:

§ 4. Vand- og spildevandsforsyninger omfattet af § 2, stk. 1, skal foretage registrering og give indberetning til det efter kapitel 4 nedsatte forsyningssekretariat af oplysninger om forsyningens miljø-, service-, drifts- og økonomiske forhold til brug for Forsyningssekretariatets beregning af forsyningernes effektivitet i form af et benchmarkresultat.

§ 5. Miljøministeren fastsætter regler om benchmarkingens indhold og udformning, herunder hvilke oplysninger forsyningerne skal registrere, og om opgørelses- og målemetoder. Miljøministeren fastsætter endvidere regler om indberetning af registrerede oplysninger til Forsyningssekretariatet, om indberetningens form, herunder at indberetningen skal ske elektronisk, og om frister for indberetning.

Men det har måske lange udsigter

Det fremgår af lovudkastet, at de første benchmarkresultater skal foreligge i 2010, og at benchmarkingens resultater indgår i fastsættelse af prislofter fra og med 2011. Denne tidsplan er nu usikker, da høringssvarene har fået miljøministeren til at udskyde ikrafttræden af lovforslaget et år, med baggrund i at høringssvarene har vist, at der er en række spørgsmål, som skal uddybes, inden der kan fremsættes et lovforslag, som gennemfører det politiske forlig om vandsektoren (Miljøministeriet 2008). Dette indikerer, at indføring af benchmarking til reguleringsformål kan vise sig at være besværlig med uoverskuelige konsekvenser.

Styringsorienteret benchmarking

De styringsorienterede benchmarkingtiltag tager ofte udgangspunkt i *omkostningsbenchmarking*, der drejer sig om at sammenligne selskaberne på deres omkostninger ved f.eks. at distribuere el. Sådanne benchmarkingprojekter er dermed et eksempel på, hvad man ofte (f.eks. KL 1999) kalder resultatbenchmarking, hvor kun et enkelt eller ganske få præstationsmål sammenlignes. Omkostningsbenchmarking er kontrol- og styringsorienteret og giver i sig selv sjældent anledning til gensidig erfaringsudveksling.

På el-området har myndighederne indført en decideret reguleringsmodel, der med udgangspunkt i benchmarking har som formål at stille konkrete effektiviseringskrav til de relativt set mindre effektive elværker. Sådanne modeller er velbeskrevne i den internationale litteratur, hvor både statistiske analyser og randmetoder baseret på Data Envelopment Analysis har været anvendt (Agrell *et al.* 2005; Giannakis *et al.* 2005).

4.5. Reguleringsmodeller med udgangspunkt i benchmarking

De første erfaringer med benchmark-baseret regulering

Den første version af denne benchmarking-baserede reguleringsmodel⁶ på elområdet, blev udviklet af Energitilsynet i 2004. Denne model, der efter visse vanskeligheder dog senere er blevet ændret, tog udgangspunkt i de enkelte selskabers omkostninger (drift og afskrivninger) og sammenholdt disse med omfanget af deres net ("netvolumen").

I benchmarkingen blev der skelnet 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.⁷ 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.

Omkostningsbenchmarkingens udformning

Til brug for benchmarkingen blev der for hver virksomhed fastlagt et såkaldt omkostningsindeks, som forholdet mellem virksomhedens omkostninger og virksomhedens net-

6) 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.

7) I 2004 indgik 11 transmissionsselskaber, 72 distributionsselskaber og 48 transformerforeninger i Energitilsynets benchmarking.

volumen. Herefter rangordnes selskaberne efter omkostningsindekset, og der defineres en "bedste praksis" som 85 %-fraktilen for transmissionsvirksomheder og 75 %-fraktilen for distributionsvirksomheder. Alle virksomhederne blev pålagt et årligt effektiviseringskrav på 3 %, og der blev desuden fastlagt et individuelt effektiviseringskrav for de virksomheder, der ikke er placeret i bedste praksis-fraktilen. Dermed fastlægges en omkostningsramme, som selskaberne skal holde sig inden for. Placeringen i benchmarkingen 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".

Benchmarking i fjernvarmesektoren

Det er besluttet at udvikle en tilsvarende reguleringsmodel på fjernvarmeområdet, men der er store forskelle i de enkelte virksomheders rammevilkår, og de eksisterende omkostningsregnskaber skal muligvis tilpasses en ny reguleringsmodel. Et centralt reguleringsformål er at skabe en markeds-lignende konkurrence mellem fjernvarmevirksomhederne, selvom de teknisk set er naturlige monopoler (Jacobsen *et al.* 2006).

Parallelt med forarbejderne til en eventuel reguleringsmodel er en række fjernvarmevirksomheder involveret i frivillige benchmarking-projekter, hvor nye nøgletal og regnskabsbaserede data udvikles, hvor virksomhederne mødes og udveksler erfaringer, og hvor processer forbedres og effektiviseres ved en fælles indsats.

Inspiration både fra offentlige og private virksomheder

De forskningsbaserede erfaringer fra såvel almindelige private virksomheder som forsyningsvirksomheder er, at konkurrencefremmende styrings- og reguleringsmodeller vil påvirke samarbejdet mellem de regulerede virksomheder, og at der kan opstå dysfunktionel budgetadfærd⁸, ligesom erfaringer fra New Public Management litteraturen advarer om, at de offentlige styringstiltag kan risikere at føre til de-koblinger og ceremoniel efterlevelse af regler og krav. Derfor vil både erfaringer fra den offentlige sektors brug af nye ledelsesmodeller og private virksomheders erfaringer med

8) Jamasb *et al.* (2004) beskriver f.eks. hvordan strategisk adfærd kan påvirke både udviklingen af benchmarkingmodellen og om forbedringer i benchmarkingen afspejler reelle forbedringer. Se også Johnsen (2005) samt Smith (1995).

budgetlægning og koncernstyring i en bredere forstand være relevante ved designet af sådanne modeller.

Erfaringer fra private virksomheder

5. Benchmark-baserede budgetmål

Hvis der i den offentlige sektor skal udvikles nye former for reguleringsmodeller med udgangspunkt i benchmarking, vil der være brug for at inddrage erfaringer med anvendelsen af styringsmodeller, som ligger uden for den sædvanlige styring og regulering af offentlige virksomheders aktiviteter. Styring vil påvirke adfærden – ellers var der ikke nogen grund til at anvende styring – men styringen har også potentielle negative sideeffekter i form af dysfunktionel budgetadfærd, således som det også er dokumenteret i forbindelse med reguleringsmodeller baseret på benchmarking (Kjærsgaard & Bukh 2006; Jamasb *et al.* 2004) og ved offentliggørelse af ratings (smileys og stjerner) og benchmarkdata (jf. Smith 1995).

Vi har heller ikke her et fast sammentømret bud på, hvorledes erfaringerne fra private virksomheders økonomistyring skal anvendes ved design af en reguleringsmodel. Men for at illustrere, hvorledes erfaringer fra andre områder kan være relevante, vender vi i dette afsnit blikket mod private virksomheders brug af nye budgetlægningsmodeller i koncernstyringen.

Hvad betyder benchmark-baserede budgetmål?

5.1. Fra budgetstyring til målstyring

Budgetlægning er både i private og offentlige virksomheder kernen i økonomistyringen. Når vi i budgetopfølgningen sammenligner periodens resultater med budgettet, kan det minde om en benchmarking, hvor budgettet er den benchmark, vi sammenligner de faktiske præstationer med. Det, som er kernen i den traditionelle budgetlægning, er dog, at budgettet er fastlagt på forhånd og dermed optræder som en "fixed performance contract" (Hope & Fraser 2003), hvorimod benchmark-baserede mål i Beyond Budgeting-litteraturens⁹ forstand er mål, der fastsættes i forhold til en

9) Se Bukh (2005a, 2005b) samt Sandalgaard & Bukh (2008) for yderligere diskussion af Beyond Budgeting-modellens karakteristika, problematikkerne ved den traditionelle budgetlægning samt anvendelsen af benchmarking i budgetlægningen.

sammenligning med andre virksomheder, afdelinger eller enheders præstationer i den *samme* periode.

Målet er altså ikke fast, men afhænger af hvorledes andre præsterer. Det betyder eksempelvis, at man i stedet for at fokusere på et indtjeningsbudget på 10 millioner kroner og beregne budgetvarianser i forhold til dette mål, måske har et indtjeningsbudget, som er formuleret således, at man skal være i den bedste tredjedel af en peer gruppe.

Denne måde at bruge benchmarking på svarer til resultatbenchmarking, hvor formålet er styring, jf. diskussionen i afsnittet ovenfor, og de mål, man sammenligner med, kan både findes internt og eksternt, afhængig af hvilke typer mål der benyttes. F.eks. kan man i en bank sætte budgetmål for filialernes indtjening og omsætning ved sammenligning relativt til andre af bankens filialer, dvs. intern benchmarking. Men man kan også sætte mål i forhold til andre bankers kvartalsregnskaber, dvs. ekstern benchmarking.

I diskussionen og eksemplerne ovenfor var det underforstået, at det var de finansielle budgetmål, der blev benchmarket. Men i den moderne økonomistyring, hvor den finansielle styring suppleres med andre styringsmodeller, f.eks. Balanced Scorecard, baseret på ikke-finansielle nøgletal, vil der på fuldstændig tilsvarende vis være tale om, at man kan sætte absolutte mål for kundetilfredshed, kvalitet, kundetilgang osv. på forhånd – eller man kan fastlægge relative målsætninger i forhold til interne og eksterne sammenligninger.

5.2. Effekterne af benchmarking

Hvis vi ser på erfaringer fra "almindelige" virksomheder, der benytter benchmarking som en del af styringen af f.eks. bankfilialer, salgsdistrikter etc., er det en væsentlig observation, at benchmark-baserede mål på mange måder påvirker adfærden på nøjagtig samme måde som almindelige budgetmål. Når først målet er fastlagt – uanset om det er et absolut mål, eller det er relativt baseret på en benchmark – er der etableret en underforstået kontrakt mellem ledelsen og afdelingen om, at det drejer sig om at nå budgettet eller målet. Hvis budgettet (eller målet) nås, har afdelingen derfor løst sin opgave på tilfredsstillende vis.

Benchmark-mål virker ligesom budgetmål

Fokus på hvordan man selv er placeret frem for, hvad der er relevant

Det betyder for det *første*, at opmærksomheden i de enkelte afdelinger flytter sig over mod, hvorledes de selv vil blive rangordnet (på baggrund af, hvordan benchmark-kriterierne bliver fastlagt), frem for hvad der egentlig er relevant at benchmarke.

Det bliver et mål at nå målene

For det *andet* betyder det, at når kriterierne er fastlagt, bliver der fokuseret på at opfylde dem, hvilket sådan set er meningen under forudsætning af, at der ikke er udeladt væsentlige succeskriterier. Man risikerer imidlertid, at den mere u håndgribelige del af videndelingen, dvs. den såkaldte tavse viden, som er svær at kvantificere, falder uden for benchmarkingen, og at man derfor uforvarende kan komme til at skabe en situation, hvor fleksibilitet, kompetenceudvikling, samarbejde og udviklingsaktiviteter faktisk bliver nedprioriteret.

Benchmarking kan øge konkurrencen – også internt

Endelig skaber man ved en benchmarkbaseret økonomistyring en situation, hvor man kan havne på samme niveau som tidligere, hvad enten man forbedrer sine egne nøgletal, eller "konkurrenterne" i de andre afdelinger forværrer deres. Dermed har man skabt en situation, hvor den enkelte afdeling i praksis straffes for at dele viden med de andre afdelinger både, fordi der skal bruges tid på det, og fordi det kunne gavne de afdelinger eller virksomheder, man efterfølgende benchmarkes op imod. Ved ekstern benchmarking risikerer man også en situation, hvor det i relation til benchmarkingen kan være "fordelagtigt" at iværksætte konkurrencemæssige tiltag, som ganske vist går ud over ens egen lønsomhed, men som gør endnu mere ondt på de konkurrenter, som man benchmarkes op imod.

Man bør også nøje overveje, hvilken dysfunktionel adfærd det i sig selv kan afstedkomme, at nogen ligger dårligt i en intern benchmarking. Det vil som udgangspunkt aldrig være behageligt at ligge i bunden, på samme måde som det ved traditionel budgetstyring som udgangspunkt heller ikke er rart at være bagefter budgettet.

Udover, at dette kan føre til dysfunktionel adfærd i et forsøg på at tage sig bedre ud ved sammenligningen, bør man også være opmærksom på, om dette eventuelt kan få ledere og medarbejdere til at søge væk, og om dette i givet fald er noget, man ønsker. Dette er særligt relevant i den offentlige sektor, hvor man jo ikke bare kan "lukke ned" for aktiviteten, hvis f.eks. en daginstitution klarer sig dårligt i en benchmarking. Børnene skal jo fortsat passes og det er derfor af

Bagklogskab i præstations-evalueringen

betydning, at resultater fra en benchmarking bruges konstruktivt og fremadrettet så benchmarkingen ikke i sig selv får en demotiverende effekt.

Hvis der er tale om ledere og medarbejdere med manglende kompetencer og/eller engagement, kan en sådan udskillelse være ønskelig, men man bør være opmærksom på, om den dårlige relative præstation f.eks. kan henføres til forhold, som disse ikke selv kan påvirke, og som ikke rammer de andre interne enheder i benchmarkingen, som f.eks. en pludselig forøget konkurrence i ét lokalområde. Den slags kan det være svært at bygge ind i benchmarking-modellen, hvilket taler for en vis "bagklogskab" i præstationsevalueringen, hvor der tages højde for den type påvirkning i vurderingen af den enkelte. Disse forhold har vi i en anden sammenhæng (Sandalgaard & Bukh 2008) diskuteret mere detaljeret.

Mange problemstillinger velkendte

I den traditionelle økonomistyring herunder budgettering er det velkendt, at målstyringen udover en række positive effekter kan have negative konsekvenser i form af dysfunktionel og/eller uetisk adfærd. Risikoen for denne uønskede adfærd er medvirkende til, at der er fremkommet forslag om eventuelt helt at afskaffe traditionelle budgetter og erstatte dem med relative præstationsmål, dvs. benchmarking. Det er imidlertid ikke givet, at benchmarking i sig selv vil fremme en etisk og funktionel adfærd blandt medarbejdere og ledere (jf. Sandalgaard & Bukh 2008). Også ved benchmarking risikerer man en række potentielle dysfunktionelle effekter i form af "gaming", demotivation m.v.

Benchmarking skal ses i sammenhæng med de øvre styringselementer

Det er således afgørende nødvendigt at få tilpasset ledelsestil og ledelsesprocesser til de nye teknikker, så man motiverer til den rigtige adfærd frem for at tro, at teknikkerne i sig selv vil gøre arbejdet. Det er vigtigt at være opmærksom på, at budgetter, benchmarking og andre styringsværktøjer netop blot er værktøjer, og at man derfor er nødt til at fokusere på, hvordan værktøjerne anvendes som et element i hele ledelsesprocessen. På samme måde som et ensidigt fokus på at nå et budgetmål kan være medvirkende til dysfunktionel adfærd, på samme måde kan et ensidigt fokus på benchmarking være medvirkende til dysfunktionel adfærd.

Selvom der er mange intuitivt fornuftige elementer i benchmarking, er der altså, som diskuteret ovenfor, også poten-

tielle problemer og udfordringer forbundet med at integrere benchmarking i styringen. Endvidere er benchmarking i højere grad et princip end en egentlig metode, man indfører, og derfor skal styringen stadig designes under hensyntagen til både relevante "omgivelsesfaktorer" og øvrige styrings- og ledelsesmæssige forhold.

Brug erfaringerne fra andre typer virksomheder

I afsnittene ovenfor har vi diskuteret, hvorledes erfaringer fra den moderne budgetlægningslitteratur har betydning i tilrettelæggelsen af en benchmarkbaseret styring. På tilsvarende vis, vil en række af de andre elementer, der indgår i udviklingen af en sektorbaseret styringsmodel, herunder omkostningsregnskaberne, med fordel kunne baseres på viden om, hvordan økonomistyring i andre typer virksomheder fungerer. Mange af de erfaringer, der er relevante, har vi allerede.

Vi har i artiklen her sat fokus på benchmarking som et element i udviklingen af nye styrings- og reguleringsmodeller. Benchmarking er udtryk for et generelt princip, som vil kunne anvendes på mange områder i den offentlige sektor. Det bliver det allerede, og vi tog i eksemplificeringen udgangspunkt i forsyningssektoren, hvor der på mange fronter arbejdes med benchmarking. Der er allerede i elsektoren udviklet en benchmarkingbaseret reguleringsmodel – og der er initiativer i gang i vand- og fjernvarmesektoren.

Styring og regulering kan ske på mange forskellige måder

Der er mange forskellige måder, sådanne modeller kan indrettes på: Ikke blot kan der benchmarkes på mange forskellige faktorer, og resultaterne herfra kan på mange forskellige måder integreres med en regulering af omkostningsniveauer, kvalitetskrav etc. Men selve udøvelsen af reguleringen kan også ske på mange måder: Der kan eksempelvis være tale om selvregulering ved offentliggørelse af nøgletal eller benchmarkbaserede krav etableret ved myndighedsudøvelse. Men der kan også være tale om etableringen af en mere indirekte regulering ved etablering af mere uafhængige institutioner.

Den rationelle styring har sine begrænsninger

Vi har i artiklen implicit taget udgangspunkt i et styringsperspektiv, hvilket betyder at vi har fokuseret på løsninger, modeller og teknikker frem for at problematisere de idealer om markedsmekanikker og markedsbåret rationalitet, som ofte bliver en del af den NPM-baserede styringstænkning. Der er masser af problemer i den offentlige sektors styring: Forskere og praktikere har dokumenteret dette i artikler og

Frihed til at udvikle NPMs bevaringsværdige kerne

bøger, vi kan læse om det næsten hver dag i aviserne – og vi oplever det selv som medarbejdere i den offentlige sektor.

Hvis vi skal sætte ledelse og medarbejdere fri til at løse den (udvidede) offentlige sektors opgaver bedst muligt med fokus på de langsigtede mål og i dialog med interessenterne, kræver det et alternativ til den detailstyring, som vi ser tendenser til både i de specifikke styringsinstrumenter, der den sidste halve snes år er blevet udbredte og i mange af de nye initiativer, som f.eks. Kvalitetsreformen. Der vil være brug for at finde ind til NPM's bevaringsværdige kerne (jf. Majgaard 2008). Det kræver at vi flytter fokus fra en detailstyring af den enkelte offentlige virksomhed til en mere overordnet regulering af opgavernes varetagelse. Vores bud i denne artikel er, at benchmarking som generelt værktøj og erfaringerne fra private virksomheders tilsvarende arbejde med at fjerne fokus fra detaljeret budgetstyring kan være til inspiration ved udviklingen af sådanne nye styrings- og reguleringsmodeller.

7. Litteratur

Agrell, P. J., Bogetoft, P. & Tind J. (2005). DEA and Dynamic Yardstick Competition in Scandinavian Electricity Distribution. *Journal of Productivity Analysis*, Vol. 23, pp. 173-201.

Brown, A.C., Stern, J & Tenenbaum, B. (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington: The World Bank.

Bukh, P. N. (2005a). Budgettering: Planlæggerens dilemma. I *Skæve, etablerede og modeprægede vinkler på virksomhedsledelse og organisation*, O. Ø. Madsen & J. F. Nielsen (eds.), Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Bukh, P. N. (2005b). Budgetlægningen i stormvejr: Er Beyond Budgeting et alternativ? *Økonomistyring & Informatik*, Vol. 21, No. 2, pp. 121-141.

Bukh, P. N. & Korsager, T, eds. (2006). *Det er så yndigt at følges ad: Danske erfaringer med offentlig-privat partnerskab*. København: Børsens Forlag.

Bukh, P. N. & Christensen, K. S. (2007a). Når controllere benchmarker. I *Controlleren*, Bukh, P. N. (ed.). København: Børsen Forum.

Bukh, P. N. & Christensen, K. S. (2007b). Kan benchmarking fremme læring og videndeling? I *Knowledge Management*, P.N. Bukh & K.S. Christensen (eds.). København: Børsen Forum.

Bukh, P. N.; Sandalgaard, N. & Dietrichson, L. G. (2008). Benchmarking for controllere: Metoder, teknikker og muligheder. I *Controlleren*, P.N. Bukh (eds.), København: Børsen Forum.

Christensen, T.; Lie A. & Læg Reid P. (2008). Beyond New Public Management: Agencification and regulatory reforms in Norway. *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 1, pp. 15-30.

Energitilsynet (2004). *Metode til benchmarking af net- og regionale transmissionsselskaber*. København.

European Commission (1999). Liberalisation of network industries. *European Economy, Reports and studies*. No. 4.

Finansministeriet (2000). *Benchmarking i den offentlige sektor – nogle metoder og erfaringer*. København: Finansministeriet.

Giannakis, D., Jamasb, T. & Pollitt, M. (2005). Benchmarking and incentive regulation of quality of service: an application to the UK electricity distribution networks. *Energy Policy*, Vol. 33, pp. 2256–2271.

Hjortsdal, H., Nielsen, C. (2008). På vej mod en kvalitetsreform – men hvad med en ny styrings- og ledelsestænkning? *Økonomistyring & Informatik*, Vol. 23, No. 4.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3-19.

Hood, C., (1995). The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93–110.

Hope, J. & Fraser, R. (2003). *Beyond Budgeting: How managers can break free from the annual performance trap*. Boston: Harvard Business School Press.

Jacobsen, H. K., Fristrup, P. & Munksgaard, J. (2006). Integrated energy markets and varying degrees of liberalisation: Price links, bundled sales and CHP production exemplified by Northern European experiences. *Energy Policy*, Vol. 34, pp. 3527-3537.

Jamasb, T., & Pollitt, M. (2004). Electricity Market Reforms in the European Union: review of progress towards liberalization and integration. Cambridge Working Paper, CWPE 0471, Department of Applied Economics, University of Cambridge.

Jamasb, T., & Pollitt, M. (2007). Incentive regulation of electricity distribution networks: Lessons of experience from Britain. *Energy Policy*, Vol. 35, pp. 6163-6187.

Jamasb, T., Nillesen, P. & Pollitt, M. (2004). Strategic behavior under regulatory benchmarking. *Energy Policy*, Vol. 36, No. 5, pp. 825-843.

Johnsen, Å. (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management. *Public Money & Management*, January, pp.9-17.

Joskow, P. L. (2005). *Incentive Regulation in Theory and Practice: Electricity distribution and transmission networks*. Prepared for the National Bureau of Economic Research Conference on Economic Regulation, September 9-10, 2005.

Kjærsgaard, I. J. & Bukh, P.N. (2006) Modernisering gennem benchmarking: En analyse af tre forsyningsvirksomheder. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, Vol. 70, No. 4, pp. 189-204.

KL. (1999). *Nye vinde i den kommunale økonomistyring*. København: Kommunernes Landsforening

Klausen, K. K. & Ståhlberg, K., red. (1998). *New public management i Norden*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Konkurrencestyrelsen. (1998). *Konkurrence i energisektoren*. København.

Künneke, R. (1999). Electricity networks: how "natural" is the monopoly? *Utlilites Policy*, Vol. 8, No. 2, pp. 99-108.

Majgaard, K. (2008). Livet efter NPM – ledelse på kerneforretningens vilkår. *Økonomistyring & Informatik*, Vol. 23, No. 5, pp. 479-505.

Miljøministeriet (2007). *Aftale for en mere effektiv vandsektor*. København: Miljøministeriet.

Miljøministeriet (2008). Pressemeddelelse 29. februar, 2008: *Vandsektorloven udskydes*. København: Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen.

Nørreklit, H. & de Witt, C. K. (2008). Tænk før du måler – om at tage et realitetstjek af kvalitetsreformens anbefalinger. *Økonomistyring & Informatik*, Vol. 23, No. 4.

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

Pollitt, M. (2008). The arguments for and against ownership unbundling of energy transmission networks. *Energy Policy*, Vol. 36, pp. 704-713.

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

Sandalgaard, N. & Bukh, P.N. (2008). Budgettets rolle: Skal vi ændre vores syn på budgetter og motivation? *Økonomistyring & Informatik*, Vol. 23, No. 5, pp. 507-535.

Smith, P. (1995). On the unintended consequence of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, Vol 18, No. 2/3, pp. 277-310.

8. Om forfatterne

Cand.oecon. *Per Nikolaj Bukh*, ph.d. (www.pnbukh.com) er ansat som professor i økonomistyring ved Institut for Erhvervsstudier, Aalborg Universitet. Han er forfatter til en række artikler og bøger om ledelse og økonomistyring og har fungeret som rådgiver for en række private og offentlige virksomheder omkring design af økonomistyringssystemer.

Cand.oecon. *Niels Sandalgaard* er ph.d.-stipendiat ved Institut for Erhvervsstudier, Aalborg Universitet, hvor han forsker i nye budgetlægnings- og økonomistyringsmodellers brug i praksis. Han har tidligere været ansat i VKR Gruppen bl.a. som økonom og direktionsassistent.

Cand.it., MBA *Lars G. Dietrichson* er videnskabelig assistent ved Institut for Erhvervsstudier, Aalborg Universitet. Han har tidligere arbejdet med analyser af handelsbaserede mikroklynger og har siden januar 2008 været ansat på et projekt vedrørende benchmarking i samarbejde med Dansk Fjernvarme.