

Benchmarking som trafikpolitisk instrument

Henrik Gudmundsson

Danmarks Miljøundersøgelser og FLUX-Center for Transportforskning, RUC
Adresse: DMU, POSTBOX 358, 4000 Roskilde. Tlf. 4674 2836. Email hgu@dmu.dk

Abstract

Benchmarking benyttes i stigende grad i transportsektoren. EU kommissionen igangsatte i år 2000 et tematisk netværksprojekt (BEST = Benchmarking European Sustainable Transport) der skulle undersøge mulighederne for anvendelse af benchmarking som et trafikpolitik instrument til fremme af bæredygtig transport. Dette paper formidler hovedresultater fra BEST projektet. Hovedpointen er at benchmarking rummer mange potentialer, men at der også er væsentlige begrænsninger og faldgruber i forhold til den stillede opgave. For det første er benchmarking krævende at gennemføre ordentligt, især internationalt. For det andet er det ofte svært at definere de ydelser og effekter som sammenlignes i transportsektoren entydigt. For det tredje vanskeliggøres resultatoverførsel af variationer i den lokale kontekst. For det fjerde er der i benchmarking en tendens mod at fokusere snævert og målrettet, hvilket til gengæld gør det svært at opfange brede hensyn såsom bæredygtighed. Alt dette medvirker til at umuliggøre direkte benchmarking af trafikpolitiske strategier. BEST projektet har imidlertid identificeret tre andre måder hvorpå benchmarking kan benyttes i trafikpolitikken, hvor instrumentets rolle er mindre ambitiøs, men potentielt meget nyttig.

1. Introduktion

Benchmarking benyttes i stigende grad til sammenligning af resultater og processer og som læringsinstrument – også i transportsektoren (ECMT 2000). EU kommissionen igangsatte i år 2000 et tematisk netværksprojekt (BEST = Benchmarking European Sustainable Transport) for at undersøge potentialerne i benchmarking som instrument til at fremme strategier for bæredygtig transport. Denne nye og ambitiøse målsætning rejste en række interessante spørgsmål, som BEST netværket arbejdede med: Kan benchmarking instrumentets læringspotentialer overføres fra det private erhvervsliv til en policy sammenhæng? Kan man opstille 'benchmarks' for et bæredygtigt transportsystem? Bør EU og medlemsstaterne gennemføre målrettede programmer for benchmarking i transportsektoren? Indlægget søger at give svar på disse spørgsmål og formidler dermed nogle hovedresultater fra BEST projektet.

Der behandles fire kritiske forhold som samtidig angiver strukturen i paperet:

- 1) Generelle erfaringer om benchmarking instrumentet
- 2) Benchmarking i transportsektoren
- 3) Benchmarking og bæredygtighed
- 4) Benchmarking i en policy sammenhæng.

2. Metodetilgang

Grundlaget for paperet er materiale fra den serie på seks 2-dages konferencer som blev afholdt i BEST-netværket i Bruxelles 2000–2003. Konferencedeltagerne var en bred vifte af aktører i sektoren, herunder repræsentanter for trafikmyndigheder på alle niveauer, trafikselskaber, transportkøbere, brancheorganisationer, rådgivere, forskere og græsrodder. Materialet omfatter dels de individuelle konferenceindlæg, hvor over 40 konkrete benchmarking projekter blev præsenteret, dels rapporter og konklusioner fra hver af de seks konferencer, og dels det afsluttende sæt af anbefalinger til EU kommissionen, som forfatteren til dette paper var hovedskribent på (OGM 2003). Desuden trækkes på erfaringerne fra et parallelt projekt, kaldet BOB (=Benchmarking of Benchmarking), hvor der blev gennemført tre pilotprojekter indenfor policy-relateret transportbenchmarking (hhv. passagertrafik på bane; tilbringer trafik til lufthavne, trafiksikkerhedstiltag for erhvervstrafik). Alt materialet fra BEST og BOB projekterne er dokumenteret på BESTs omfattende site (www.besttransport.org). Metoden bag analysen består af en kritisk-konstruktiv læsning af materialet for at udtrække centrale pointer i forhold til BEST projektets hovedspørgsmål, og med henblik på at redegøre for tankegangen bag anbefalingerne. Analysen er gennemført i samarbejde med Lucy Gordon, projektleder for BEST programmet og Andrew Wyatt fra Centre For Management og Policy Studies i UK.

3. Benchmarking som instrument

Benchmarking forstås traditionelt som en metode til at sammenligne performance mellem produkter, processer eller organisationer der har fælles træk, med henblik på at lære fra de bedste og derigennem forbedre egen performance. Siden metodens oprindelse som et management værktøj i industrien i starten af 1980'erne er benchmarking blevet anvendt i stadig bredere sammenhænge (Yasin 2002).

Nogle af de basale termer kan defineres som følger:

- Et *benchmark* er en 'standard of excellence' eller et performance niveau som andre lignende ting sammenlignes med. Måles med relevante indikatorer.
- *Best Practice* er den fremgangsmåde (praksis eller aktivitet) som benchmarkniveauet nås med, fx en bestemt produktionsmåde eller arbejdstilrettelæggelse
- *Performance benchmarking* – handler om at sammenligne performance data for lignende produkter eller services. Betragtes som den 'basale' eller 'tidlige' benchmarking tilgang.
- *Proces benchmarking* – handler om kvalitativ sammenligning af processer, praktikker, på tværs af organisationer indenfor samme område/sector. Mere dybtgående end performance benchmarking; nødvendig for at forstå performance forskelle og lære fra Best Practice

I BEST projektet blev der lagt meget vægt på at forstå benchmarking i sin helhed, altså at gå videre end blot sammenstillinger af data af fx køretider, omkostningsniveauer mv. (performance sammenligning). Hvis sammenligningerne skal kunne bruges må man fokusere på årsagerne bag variationer i performance. Det kræver indsigt i processer, praksis mv., dvs. proces benchmarking. Og hvis man skal sikre sig at resultaterne bliver brugt så må benchmarking også omfatte implementering og løbende opfølgning på resultater. Benchmarking må altså integreres i strategier og planlægning.

BEST opstillede på baggrund af erfaringerne et sæt generelle guidelines for god benchmarking som indeholder følgende fire essentielle trin:

- Planlægning (valg af emne, identifikation af partnere, opstilling af mål med øvelsen)

- Analyse (data indsamling, sammenligninger, identifikation af egen og bedste performance)
- Integration (integration af overførbare resultater i egen organisation/kontekst)
- Handling (implementering og monitorering for at sikre kontinuerte forbedringer)

Ved følge en sådan forholdsvis strikt, ideal procedure hele vejen igennem skabes gode muligheder for rent faktisk at sammenligne og lære af andre. Planer og mål for performance kan blive mere realistiske, og deltagerne bliver bedre til at forstå hvad der kan opnås og hvordan. Men erfaringerne viser også at det er ret krævende at nå hele vejen igennem og få det fulde udbytte ud af et benchmarking projekt. Nogle af de vigtigste erfaringer gjort igennem BEST/BOB projekterne er :

- Benchmarking er en intensiv og langvarig proces, der kræver indsats af dedikeret personale, typisk over år snarere end måneder.
- Deltagerne må have en fælles vision om hvad man sammenligner og hvad det vil sige at noget har succes, evt. udgør 'Best Practice'
- Der må være kapacitet til at identificere, analysere og forstå forholdsvis store datamængder
- Deltagerne må have tillid til hinanden (eller tillid må udvikles undervejs), ellers bliver det svært at få afdækket de kritiske forhold omkring både god og dårlig performance
- Der må være kompetence til at handle eftersom benchmarking øvelsen ikke er færdig før resultaterne er implementeret og evalueret

Hvis disse forudsætninger ikke er til stede er det omvendt ret sandsynligt at forventningerne til et benchmarking projekt bliver skuffede. Det betyder samtidig at benchmarking ikke altid er den mest relevante fremgangsmåde til at forbedre performance. Benchmarking vil typisk have større chance for at lykkes hvis der er noget at bygge på i forvejen, fx i form af gode anerkendte indikatorer, traditioner for samarbejde og lignende.

4. Benchmarking i transportsektoren

I BEST netværket blev der fremlagt og diskuteret omkring 40 eksempler på benchmarking projekter indenfor både persontransport, godstransport og tværgående emner som infrastruktur, sikkerhed og miljø. Der er blevet benchmarket på både regionalt, nationalt, europæisk og globalt plan. Tabel 1 viser et udsnit af de emner som blev dækket og en række af de kriterier som der er benchmarket på. De konkrete projekt-akronymer er forklaret i Appendix 1.

Ser man på de konkrete resultater af disse projekter fokuseres der ofte på kvalitative resultater i form af større bevidsthed om egen performance, mere viden om andre fremgangsmåder, og mere fokus på kundernes ønsker. Kun i meget få tilfælde dokumenteres at benchmarking i sig selv har ført til målelige forbedringer i performance (se dog fx Wallis 2001). Det har nok været tendens til at oversælge benchmarking instrumentet på løfter om markante kvantitative forbedringer i fx produktivitet.

Ser man på de konkrete projekter der blev fremlagt i BEST regi er det imidlertid langt fra alle der udgør 'fulde' benchmarking projekter i den forstand som blev defineret i afsnit 3. En del fokuserer på datasammenligninger, men kommer ikke videre til at implementere ny praksis, mens andre sammenligner praksis, men uden fuld afklaring af forskelle i performance. Dermed bliver mulighederne selvsagt også ringere for at høste de frugterne af metoden. I mange tilfælde havde oprindelige ambitioner måttet opgives, typisk på grund af svigt i en eller flere af de centrale

forudsætninger jf. afsnit 3 (enighed om mål, allokering af tilstrækkelige ressourcer, tillid etc.). Dette bekræfter blot at metoden i sig selv er krævende.

Tabel 1. Eksempler på benchmarking temaer og projekter diskuteret i BEST		
	<i>Kriterier</i>	<i>Projekteksempler</i>
Persontransport		
Kollektiv bytrafik	Cost-effectiveness, service, tilgængelighed, priser, kundetilfredshed, etc.	Citizens Network; B.E.S.T; Emilia-Romagna Region
Metrosystemer	Effektivitet, pålidelighed, sikkerhed, økonomistyring, etc.	COMET; NOVA
Baner (passagerer)	Punktlighed, vækst i trafik, etc.	BOB-Passenger rail; Dutch Rail; Railbench
Internationale lufthavne	Kundetilfredshed (service parametre fra skiltning til shopping muligheder)	IATA Airport Monitor; Vancouver Airport
Tilbringer til lufthavne	Baneadgang til lufthavne, rejsetider, etc.	BOB-Air; IARO
Godstransport		
Container terminaler/havne	Effektivitet som støtte til intermodale transportkæder	OECD
Godstransport service/kvalitet	Leveringstider, påpasselighed, økonomisk effektivitet, etc.	ESC/FTA
Trafikpolitik		
Transport infrastruktur	Kapacitetsudnyttelse, forsinkelser, pris/performance ratio, etc.	Hollands Transport ministerium
Regional Trafikplanlægning	Planlægningsprocessers kvalitet (helhedsorientering, deltagelse etc.)	USA Transportministerium
Nationale cykelpolitikker i Europa	Mål, tiltag, planlægningsprocesser	NATCYP
Integrerede transport politikker i Europa	Trængsel, trafiksikkerhed, miljø, social udelukkelse, sundhed	CfiT – UK
Trafiksikkerhed	Chaufførtræning; Sikkerhedskultur i transportvirksomheder	BOB-Road
CO2 reduktion	Diverse tiltags effektivitet	ECN/COWI

Box 1 illustrerer et eksempel fra 'BOB' pilot studierne som viser nogle af de resultater og vanskelighed der typisk er involveret i transport benchmarking.

BOX 1 Eksempel: BOB Passenger rail

'BOB Passenger rail' projektet inddrog aktører i banesektoren i omkring 14 lande. Der blev etableret to undergrupper for hhv. myndigheder og operatører. En række potentielle benchmarking emner blev forslået, herunder:

- Punktlighed
- Vækst i passagertrafik
- Kundetilfredshed
- Sikkerhed
- Institutionelle arrangementer (modeller for adskillelse af infrastruktur og drift)

I realiteten var det kun for det første emne (punktlighed) at projektet lykkedes rimelig godt. For vækst og tilfredshed fremkom der visse brugbare oplysninger, men egentlig benchmarking kunne ikke gennemføres. Sikkerhed blev opgivet da det ikke lykkedes at involvere de rette eksperter. Institutionelle forhold blev opgivet fordi det simpelthen ikke var klart hvilken form for organisering der fungerer bedst, om nogen.

For punktlighed lykkedes det at definere en fælles standard, som kunne benchmarkes for de fleste involverede baner, enten direkte på data eller via en omregningsfaktor som blev udviklet i projektet. Det japanske baneselskab på sydøen Kyushu blev udpeget som benchmark for sikkerhed, og de finske baner VR som benchmark for udvikling af en punktlighedsstrategi.

Det er ikke muligt på baggrund af BEST erfaringerne at opstille entydige forklaringer på hvad der afgør succes eller fiasko for benchmarking i transportsektoren. I løbet af BEST kom der dog nogle faktorer frem som blev anset for vigtige:

- For det første er transport en service, hvis kvalitet kan være vanskelige at måle og sammenligne på tværs af lokaliteter. Det er alt andet lige nemmere med produkter som fx fotokopimaskiner
- For det andet præges transportsektoren i høj grad af den modale tilgang (bane, vej, skib, fly for sig). Det udgør klart en begrænsning på at sammenligne performance med udgangspunkt i brugernes og kundernes behov. Det er også svært at afgrænse transportkæder på en sammenlignelig måde
- For det tredje oplever transportsektoren betydelige omstillinger (liberaliseringer mv.). Tidligere samarbejdsrelationer kan være under forvandling til konkurrence eller klient-server forhold. Det kan betyde at de forudsætninger omkring gensidig tillid mv. som er vigtig for succesrig benchmarking bliver sværere at opfylde, i hvert fald i en overgangsperiode.

Disse forhold betyder selvsagt ikke at succesrig, 'fuld' benchmarking er udelukket i transportsektoren. Der er flere eksempler på mangeårige, velfungerende benchmarking 'klubber', typisk omkring stærke transportorganisationer med et forholdsvis entydigt produkt (fx metroselskaber, lufthavne). Der er også en del eksempler på at 'ufuldstændige' benchmarking projekter alligevel kaster angiveligt nyttig viden fra sig og giver grundlag for erfaringsudveksling (fx 'Citizens Network' initiativet, der omfatter

40 Europæiske byers trafiksystemer). Men de særlige forhold i sektoren kan være en barriere, ikke mindst for at gå komme i clinch med de mere komplekse emner som er af interesse i en trafikpolitisk sammenhæng, jf. også de følgende afsnit.

5. Benchmarking og bæredygtighed

BEST projektet havde ikke held med at udvikle et klart koncept for benchmarking af bæredygtig transport. Der blev derimod afdækket forskellige tilgange til dette problem, som har vidt forskellige implikationer. Hvis man med 'bæredygtig transport' fx blot forstår den vifte af indsatsområder som er defineret i EU's Hvidbog fra 2001 (EU-Kommissionen 2001), så åbnes der naturligvis mange muligheder for at bruge benchmarking instrumentet. Hvis man derimod mener 'bæredygtig transport' mere bogstaveligt, som et sæt kriterier der skal være opfyldt for at en given (transport)aktivitet er bæredygtig, så stiller sagen sig anderledes.

Her blev der afdækket et dilemma: Bæredygtighed må ses som et holistisk koncept, som refererer til både nutid og fremtid, og som omfatter både økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner. At måle performance i forhold til bæredygtighed vil derfor typisk kræve en bred vifte af indikatorer og mål. Dette skaber imidlertid en risiko for at drukne benchmarking projekter i store datamængder uden at man nødvendigvis bliver i stand til at identificere en entydig 'Best Practice' Dette strider mod benchmarking som et management værktøj der typisk fokuserer på realistiske, inkrementelle forbedringer. Jo klarere resultater man vil opnå jo mere tvinges man så at sige til at holde sig til få velbelyste, konventionelle forhold. Risikoen er at benchmarking fremmer et 'tunnelsyn' på performance. Mere brede mål som miljøhensyn og bæredygtighed bliver glemt.

At overvinde dette dilemma er vanskeligt. Men det betyder ikke at der ikke er noget at gøre. I BEST sammenhæng blev der peget på i hvert fald to mulige tilgange. For det første kan man politisk sigte på at fremme benchmarking initiativer på områder af stor betydning for miljø og bæredygtighed i flere betydninger. Det kunne være områder som CO2-reduktioner, trafiksikkerhed, fremme af alternative transportformer, og miljørelateret prissætning.¹ For det andet kan der arbejdes på systematisk at gøre miljømæssige data og indikatorer mere tilgængelige for 'mainstream' benchmarking. I mange projekter indgår miljøhensyn som en del af motiveringen, men kun i de færreste indgår miljøindikatorer konkret på lige fod med fx økonomiske performance mål (Gudmundsson 2003). Det hævdes ofte at relevante miljømæssige data ikke findes, men dette skyldes ofte at der ikke gøres den nødvendige indsats for at udnytte de indikatorer som allerede findes fx i det Europæiske Miljøagenturs indikatorsystem TERM, (EEA 2001)).

6. Benchmarking som trafikpolitisk instrument

Som det allerede er fremgået er benchmarking mulig og relevant indenfor mange områder der har stor trafikpolitiske interesse. Men i hvilket omfang kan man overføre erfaringer med benchmarking fra private og offentlige organisationer til en mere politisk sammenhæng? Kan man for eksempel bruge instrumentet til at fremme trafikpolitiske mål og til at overføre trafikpolitiske resultater fra et sted (land, region, by) til et andet? Dette var måske det mest udfordrende spørgsmål som BEST netværket var stillet over for.

¹ Se nærmere afsnit 6 nedenfor

Det blev efterhånden klart, at der er mange ting der hindrer en direkte overførsel af policyresultater via benchmarking. Nogle af de vigtigste er:

- Der er forskelle i de trafikpolitiske rammebetingelser i forskellige lande og regioner, som gør det svært at overføre resultater fra et sted til et andet. Det kan være forskelle i fx historie, kultur, geografi, institutioner, politiske konstellationer eller lignende.
- Politiske planer og strategier spænder ofte en vifte af forskellige mål og hensyn.. Ofte forsøger man at imødekomme flere interesser i samme strategi, men der kan sagtens være uforenelige opfattelser af hvad der udgør 'god praksis', eller hvordan man måler resultaterne af en indsats.
- Politisk beslutningstagen finder sted i forskellige stadier (mål, analyser, beslutninger, implementering, mv.). Det er ikke sikkert at praktikerne, der skal implementere en løsning har samme syn på hvad der er 'god praksis' som visionære politikere eller analytiske eksperter
- Den politiske åbenhed medfører ofte krav om hensyntagen til eksterne eller afledte effekter af de ønskede tiltag, i højere grad end hvad der gælder private beslutningstagen.. Dette kan tilføre yderligere kompleksitet
- Politik skaber medieinteresse. Medierne kan medvirke til at øge kendskabet til resultater af benchmarkinganalyser med fokus på politiske emner, men kan også forvride opmærksomheden i retning af 'skandaløse' resultater, og dermed bremse en åben læreproces

Disse punkter betyder alt i alt at det ikke kan anbefales at forsøge at benchmarke forskellige trafikpolitikker mod hinanden. Forsøg på dette vil efter al sandsynlighed løbe ud i problemer såsom usammenlignelige data og målsætninger, vanskeligheder med at identificere årsager til forskelle i performance, usikkerhed om tolkning af resultater og manglende muligheder for at overføre erfaringer.

Men det betyder selvsagt ikke at der ikke er meget at lære ved sammenligninger med god praksis andre steder. Og det betyder heller ikke at benchmarking og trafikpolitik ikke hører sammen. Tværtimod kan der opstilles i hvert fald tre modeller for hvordan benchmarking med fordel kan indgå i en trafikpolitisk strategi. Figur 2 illustrerer de i alt fire modeller med forskellige roller for hhv. benchmarking processen og den politiske intention:

- a) *Benchmarking politik*, dvs. en strategi for at fremme frivillig benchmarking i sektoren
- b) *Fra Benchmarking til politik*, dvs. systematisk udtræk af politikrelevante konklusioner fra allerede gennemførte benchmarking studier
- c) *Benchmarking for politik*, dvs. gennemførelse af nye benchmarking analyser som decideret støtte til udvikling af nye politik tiltag
- d) *Benchmarking af politik*, hvor man sammenligner politikker direkte med hinanden for at kopiere den 'bedste politik.' Det er dette stadie der generelt må frarådes.

I det følgende sammentrækkes kort BEST netværkets anbefalinger vedr. de tre første modeller

a) Benchmarking-politik

En benchmarking-politik er en strategi for hvordan man vil fremme den fornuftige brug af benchmarking hos aktører i sektoren. Formålet vil især være at bidrage til overvindelsen af de

ovennævnte barrierer for at forbedre performance indenfor en række centrale områder af relevans for trafikpolitikken, såsom brugeren i centrum, bæredygtighed og intermodalitet. Offentlig støtte vil især kunne hjælpe til at initiere og/eller stabilisere grundlaget for sådanne projekter. BEST netværkets *anbefaling* var derfor at EU kommissionen og nationale myndigheder støtter benchmarking tanken ved at udarbejde retningslinier for god benchmarking-skik og ved især at støtte private projekter som forsøger at tage vanskelige problemer op, via konferencer, netværksstøtte og procesfacilitering.

b) Benchmarking til politik

'Fra benchmarking til politik' handler om at støtte udviklingen af nye policy strategier ved at lære fra allerede gennemførte benchmarking studier. Indenfor områder som drift af kollektiv trafik i byer og performance i banesektoren ligger der fx i dag en hel del benchmarkingprojekter. Der mangler imidlertid ofte tværgående analyser med identifikation af muligheder og begrænsninger for at lære af de konkrete eksempler. BEST netværkets *anbefalinger* var derfor at igangsætte systematiske analyser af benchmarking indenfor udvalgte politikområder. Analyserne kunne gennemføres af internationale review teams med støtte fra EU og med interesserede medlemslande som spydspids.

c) Benchmarking til politik

Et mere ambitiøst skridt er at *igangsætte* benchmarking studier med det direkte formål at bidrage til udvikling af nye eller forbedrede politikker, hvad der her kaldes 'benchmarking til politik'. Hvad der gør dette niveau ambitiøst er ikke mindst den lange periode som må påregnes før man kan håbe på at få resultater, som er direkte nyttige for et specifikt policy problem. Det foreslås derfor kun at vælge denne strategi efter en nøje screening-procedure hvor det dels undersøges om policy problemet er vigtigt nok til at retfærdiggøre en langstrakt analyseproces og dels om en række forudsætninger for at gennemføre benchmarking med held er til stede.. BEST netværkets *anbefalinger* bestod dels i at opstille en liste over policy emner af høj relevans for bæredygtig transport på Europæisk plan med et vist benchmarking potentiale, og dels i at skitsere en screening procedure, med henblik på derigennem at kunne udkrystallisere et antal (måske 5-10) konkrete benchmarking-til-politik studier. De foreslåede temaer, som tager afsæt i centrale transportpolitiske dokumenter er listet i Box 2. Screening proceduren omfatter følgende fire hovedtrin:

1) Policy relevans

Hvis ikke emnet har høj policyrelevans, så er det næppe værd at investere tid og kræfter i et benchmarking projekt for at bidrage til at løse det. Det er oplagt at alle emnerne i Box 2 har høj relevans både på EU plan og for de fleste medlemslande.

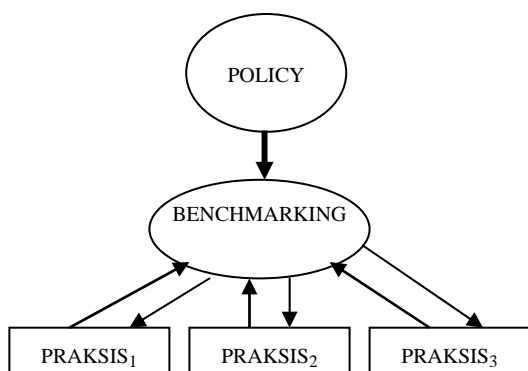
2) Adgang til indikatorer til at måle og sammenligne performance

Eksistensen af brugbare indikatorer er helt essentielt for at et benchmarking projekt skal kunne lykkes. I mange tilfælde findes rimeligt anvendelige data til indledende sammenligninger på EU plan. I forhold til emnerne i Box 2 gælder det fx modal split, trafikikkerhed, og CO₂. I de tilfælde hvor det ikke umiddelbart er tilfældet må indikatorer udvikles førend det giver mening at fortsætte med benchmarking (fx støj).

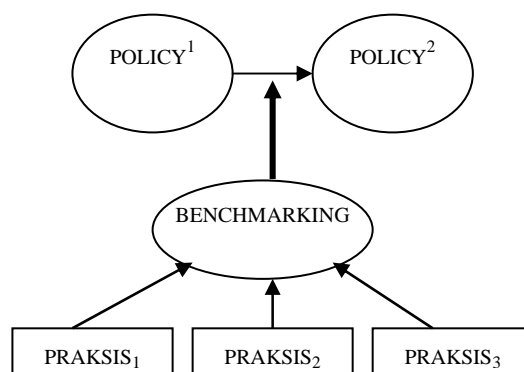
3) Forskelle i performance som åbner et læringspotentiale

Hvis indikatorerne viser at alle parter har omtrent samme niveau af performance er der ikke meget der peger på et læringspotentiale. Det anbefales altså kun at gå videre hvis der tegner sig en variation i datamaterialet som tyder på at nogle gør det bedre end andre. For eksempel viser data at modal split er

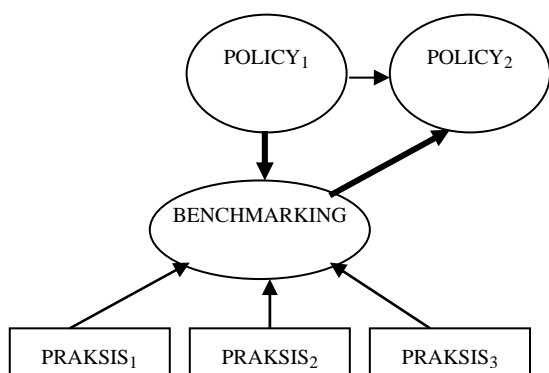
a) Benchmarkingpolitik



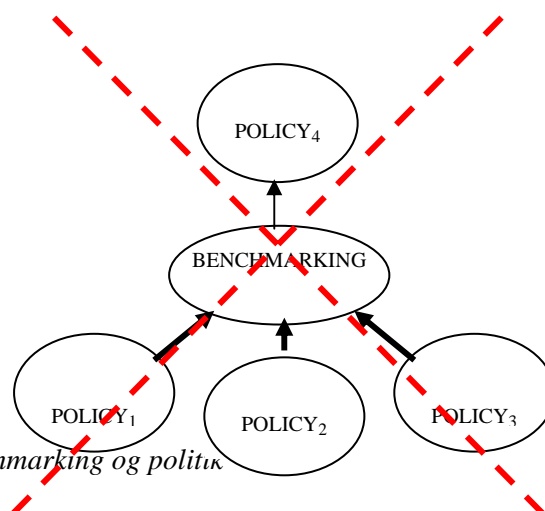
b) Benchmarking til politik



c) Benchmarking for politik



d) Benchmarking af politik



Figur 1. Fire forskellige modeller for forholdet mellem benchmarking og politik

ret ens for persontransport imellem de gamle (15) EU-lande, mens der er større variationer for godstransport. Det kunne betyde at der var mere at komme efter på godsområdet. Men for at afklare om forskellene rummer et læringspotentiale er yderligere et fjerde trin nødvendigt.

4) En klar rolle for praksis

Det er helt afgørende at holde sig for øje at benchmarking kun er relevant hvis der kan peges på særlige former for praksis eller processer, som giver sig udslag i bedre performance. Hvis forskellene primært skyldes variationer i fx geografi, historie, økonomisk struktur eller politiske forhold, så giver det ikke mening at gennemføre et egentligt benchmarking projekt. Det sidste trin har altså til formål at identificere vigtige praksisområder som måske kan danne grundlag for overføring af erfaringer til andre områder og derigennem bidrage til at forbedre performance. Det kunne fx være områder som punktlighedskrav i kontrakter (i forhold til modal split), bilsynsprogrammer (i forhold til emissioner) eller trafik sikkerhedskrav i køreuddannelser (i f.t. trafikdrab).

BOX 2 Potentielle emner for benchmarking-til-politik for bæredygtig transport på EU plan

- Afkobling af transportvækst fra økonomisk vækst
- Ændring af modal split for person- og godstransport (at fastholde 1998 split i 2010)
- Reduktion af antal trafikdræbte
- Forbedring af luftkvalitet i byområder (ozon og partikler)
- Transportens bidrag til Kyoto mål (CO₂)
- Reduktion af emissioner fra køretøjer
- Reduktion af støj fra veje, baner og flytrafik

En sådan screeningproces gør det naturligvis ikke ud for en egentlige analyse men vil hjælpe til at udpege potentielt relevante benchmarking områder og samtidig hindre mere håbløse projekter.

7. Konklusioner og anbefalinger

Hovedkonklusionen fra BEST projektet er at benchmarking i høj grad er et interessant instrument med henblik på at fremme strategier for bedre og mere bæredygtige transportløsninger, men at der også er væsentlige begrænsninger og faldgruber. *For det første* er der det generelle problem med sammenlignelige data og resultater. En forudgående standardisering af indikatorer er fx ofte vigtig for at benchmarking kan lykkes. Denne proces kan i sig selv være nyttig og give vigtige indsigter. Men benchmarking omfatter meget mere end blot det at sammenligne data, det egentlige mål er læring. Her begrænses mulighederne *for det andet* ofte af manglende viden om hvordan konkrete resultater hænger sammen med specifikke aktiviteter. Hvis man ikke kan pege på en specifik praksis som kan medvirke til at forklare observerede forskelle i performance så er benchmarking ikke umiddelbart relevant. Benchmarking må derfor ikke promoveres hovedløst. I mange tilfælde vil andre tilgange og metoder være mere relevante til forbedre performance i transportsektoren, evt. som forløbere for benchmarking. En anden konklusion er, at skønt der er mange emner indenfor transportsektoren der potentielt kan benchmarkes kan det være vanskeligt at sammenligne og 'benchmarke' transportserviceydelse direkte med hinanden. Dette gælder især hvis servicen går på tværs af transportformer eller hvis der sammenlignes mellem lande med forskellige traditioner eller forskellige tekniske definitioner. Det kan også være vanskeligt at etablere stabile benchmarking projekter i situation hvor sektoren undergår omfattende omstillingsprocesser. En tredje konklusion er at benchmarking af 'bæredygtig transport' er problematisk. Ideelt set bør der ske en integreret vurdering af performance i forhold til både økonomiske, sociale og miljømæssige mål. Men risikoen er at kriterierne kommer i modstrid og der ikke kan peges på klare og entydige benchmarks. Til gengæld er risikoen ved at nøjes med nogle få performance parametre at man udråber benchmarks og 'Best Practices' på et alt for snævert grundlag, dvs. uden opmærksomhed på fx eksterne effekter og miljøkonsekvenser. Dermed kan benchmarking i værste fald komme til at fremme ubæredygtighed. Det anbefales som minimum at miljøkriterier og -indikatorer i højere grad integreres i mainstream transport benchmarking, for eksempel via guidelines og checklister. De policymæssige aspekter af benchmarking bør gennemtænkes nøje inden der igangsættes projekter med politiske formål Politiske målsætninger og vurderinger er ofte modsatrettede og konfliktfyldte, og direkte sammenligninger på tværs umuliggøres af forskelle i (geografisk, historisk, økonomisk) kontekst. Det frarådes derfor at

forsøge benchmarking af politikker direkte mod hinanden. Der peges i stedet på andre måder hvorpå policy og benchmarking kan støtte hinanden. For det første gennem etablering af en *'benchmarkingpolitik'* med offentlig støtte og vejledning til benchmarking initiativer blandt aktører i transportsektoren, specielt m.h.p. at sikre stabile forudsætninger samt inddragelse af en tilstrækkeligt bred vifte af indikatorer og kriterier. For det andet med *'benchmarking-til-politik'* hvor erfaringer uddrages på systematisk vis fra allerede eksisterende benchmarking initiativer (fx fremme af kollektiv bytrafik). For det tredje peges på *'benchmarking-for-politik'* hvor benchmarking studier direkte vil kunne understøtte udformning af strategier på centrale politikområder, fx intermodalitet, internalisering af eksternaliteter eller trafiksikkerhed. Benchmarking projekter skal her hjælpe til at identificere både realistiske mål og konkrete 'practices', som der kan læres fra. Alt i alt er benchmarking klart nok ikke en universalopskrift på hvordan man forbedrer resultaterne af trafikpolitikken, endside hvordan man opnår bæredygtig transport. Men det er et spændende værktøj som fortjener større udbredelse og mere gennemtænkt anvendelse i transportsektoren.

Referencer

- Davies, P. and Boruch, R. 2001. The Campbell Collaboration: Does for Public Policy What Cochrane Does for Health. *British Medical Journal*, Vol 323, No 7308, 294-295
- ECMT 2000. Transport Benchmarking: Methodologies, Applications and Data Needs. Proceedings of the Paris Conference, November 1999. OECD Studies, vol. 1, no. 9 OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- EU-kommissionen 2001. Den europæiske transportpolitik frem til 2010 – De svære valg. Hvidbog. KOM(2001)370. Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Bruxelles
- EEA 2001. TERM 2001. Indicators tracking transport and environment integration in the European Union. European Environment Agency, Copenhagen 2001
- Gudmundsson, H. 2003 Benchmarking & European Sustainable Transport Policies. *World Transport Policy & Practice*, Volume 9, Number 1. pp 24-31.
- OGM (ed.) 2003. The Role of Benchmarking in Facilitating the Successful Implementation of European Sustainable Transport Strategies: Final Recommendations to the European Commission, resulting from the BEST Thematic Network. Deliverable 12, BEST,. OGM, Bruxelles.
- Yasin, M.M 2002. The theory and practice of benchmarking: then and now. *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 9 No. 3, 217-243.
- Wallis, I. 2001. Bus cost benchmarking 'down under': Driving efficiency improvements, Paper presented at the 4th BEST conference, Brussels, October 4-5 2001

Appendix 1. Forkortelser og betegnelser

BEST:	Benchmarking European Sustainable Transport. Tematisk netværksprojekt støttet af EU kommissionen www.besttransport.org
B.E.S.T:	(‘Skandinavisk projekt’) = Benchmarking European Service of public Transport. Nordisk/Europæisk projekt der sammenligner holdninger til kollektivt trafikservice i 9 storbyer inkl. København. Sammeafaldet i titlen med BEST er tilfældig
BOB:	Benchmarking of Benchmarking. Tre konkrete pilot projekter der forløb parallelt med BEST netværket indenfor områderne 1) Passagertrafik jernbaner (performance or institutioner), 2) Tilbringertrafik til lufthavne, 3) Trafiksikkerhed
CfiT:	Commission for Integrated Transport, UK.
Citizens’ Network:	EU sponsoreret Benchmarking initiativ på lokalt niveau (40 byer/regioner)
COMET/NOVA:	Private ‘Benchmarking klubber’ for Metro selskaber i 16 byer i verden
EQUIP	Benchmarking Quality in Urban Passenger transport. EU støttet forskningsprojekt
ESC	European Shippers Council
FTA	Freight Transport Association
IARO	International Air Rail Organisation
IATA	International Air Transport Association
ISOTOPE	Improved Structure and Organisation for Transport Operations of Passengers in Europe. EU støttet forskningsprojekt
NATCYP	National Cycling Policy Benchmarking Program. Cykelbenchmarking projekt
QUATTRO	Quality Approach in Tendering urban public TRansport Operations. EU støttet forskningsprojekt