Urban Matters,
People Matter



Herijking Prestatie-Indicatoren ProRail

Uitkomsten gezamenlijke analyses

AT OSBORNE

Herijking Prestatie-Indicatoren ProRail

Uitkomsten gezamenlijke analyses

Eindrapport

Peter Kee

25 augustus 2021

AT OSBORNE

AT OSBORNE

Inhoudsopgave

Samenvatting

Samenvatting 3

1. Inleiding 7
   - 1.1 Achtergrond en context 7
   - 1.2 Doelstelling en opdracht 7
   - 1.3 Aanpak en verantwoording 8
   - 1.4 Leeswijzer 9
2. Huidige context en ontwikkelingen 10
   - 2.1 Inleiding 10
   - 2.2 Juridisch kader 10
   - 2.3 Huidige prestatiegebieden en prestatie-indicatoren 11
   - 2.4 Uitkomsten Midterm review Beheerconcessie 12
3. Evaluatie huidige prestatie-indicatoren 14
   - 3.1 Inleiding 14
   - 3.2 Klantoordelen reizigers- en goederenvervoerders 14
   - 3.3 Treinpunctualiteit regionale series 16
   - 3.4 Transitotijd goederenvervoer 19
   - 3.5 Geleverde treinpaden reizigers 23
   - 3.6 Klanthinder als gevolg van storingen op de infra 24
4. Evaluatie verbreding van de set aan indicatoren 27
   - 4.1 Inleiding 27
   - 4.2 Capaciteit 27
   - 4.3 Duurzaamheid 30
   - 4.4 Veiligheid 34
   - 4.5 Stations 38

Bijlagen

1. Toelichting Inhoudelijke aanpak “Herijking”
2. Prestatiegebieden ProRail
3. Vigerende prestatie- en informatie-indicatoren

AT OSBORNE

Samenvatting

Naar aanleiding van de midterm review van de beheerconcessie 2015-2025 hebben het ministerie van IenW en ProRail afgesproken om de set van prestatie-indicatoren te herijken om te bezien of en hoe meer recht kan worden gedaan aan de breedte van de prestatiegebieden en de uitdagingen waar ProRail voor staat[1].

Voor de herijking is de volgende doelstelling geformuleerd: Geef aan waar mogelijkheden liggen om de set van prestatie-indicatoren qua definities en/of meetmethoden te wijzigen en meer aan te laten sluiten bij de breedte van de prestatiegebieden en de uitdagingen waar ProRail in de komende jaren voor staat.

De herijking is in twee sporen uitgevoerd. In het eerste spoor stond de evaluatie van bestaande prestatie-indicatoren centraal. In het tweede spoor zijn de mogelijkheden onderzocht om de huidige set prestatie-indicatoren te verbreden door naar prestatiegebieden te kijken die nu niet of slechts beperkt in de set vertegenwoordigd zijn.

Spoor 1: Evaluatie bestaande Prestatie-Indicatoren

Prestatie-indicatoren Klantoordeel (Reizigers- en goederenvervoerders)
Er is zowel bij de stakeholders, ProRail als het ministerie behoefte om de klantoordelen van de reizigersvervoerder en de spoorgoederenvervoerders beter te gaan benutten. Met name de inbedding van de klantonderzoeken en de bijbehorende prestatie-indicatoren in de ProRail-organisatie en in de sturings- en verantwoordingslijn moet worden verbeterd. Dit vergt in de eerste plaats meer managementaandacht vanuit ProRail en meer aandacht van het ministerie (vanuit de verantwoordelijkheid voor de sturing en verantwoording). Het verdient aanbeveling om een nieuwe start te maken met de bestaande prestatie-indicatoren en de nieuwe werkwijze en deze na één jaar te evalueren.

Prestatie-indicator Treinpunctualiteit Regionale Series
Vanuit stakeholders is de behoefte uitgesproken om ook ten aanzien van regionale treinseries te komen tot gelijkgerichte prestatie-indicatoren. Uit de herijking is gebleken dat het op korte termijn niet mogelijk is om een prestatie-indicator reizigerspunctualiteit (regionale series) in te voeren. Hiervoor is meer onderzoek nodig naar de maakbaarheid. Daarnaast constateert het ministerie dat de regionale variatie aan prestatie-eisen ten aanzien van de regionale vervoerders het voor IenW onmogelijk maakt om de sturing geheel identiek te maken aan de sturing door regionale concessieverleners. Wel kan meer gelijkgerichtheid ontstaan door zowel vanuit de regionale concessieverleners als vanuit IenW te sturen op zowel treinpunctualiteit als treinuitval. Het verbeteren van de huidige prestatie-indicator door uitgevallen treinen en vervangende treinen toe te voegen aan de definitie is op korte termijn mogelijk. De indicator wordt dan bij benadering gelijk aan reizigerspunctualiteit. Om de verbreding ten opzichte van de huidige indicator te verduidelijken kan overwogen worden om de huidige prestatie-indicator te hernoemen als ‘betrouwbaarheid regionale series’.

De verschillende partijen in de keten (regionale concessieverleners, regionale vervoerders, ProRail en IenW) maken nu vooral bilateraal afspraken. Er zijn mogelijkheden om de samenwerking tussen de verschillende partijen te verbeteren – en daarmee de prestaties – door partijen vaker gezamenlijk met elkaar in gesprek te brengen.

[1] Midterm Review Beheerconcessie ProRail AEF, 28 februari 2020.

Prestatie-indicator Transitotijd
De huidige prestatie-indicator Transitotijd sluit niet aan bij de prestaties die de goederenvervoerders in de praktijk ervaren. Het ligt daardoor niet voor de hand om deze indicator te handhaven. Goederenvervoerders hebben – voorlopig – geen behoefte aan een verbeterde prestatie-indicator Transitotijd. Zij willen dat ProRail en het ministerie zich voor de korte termijn gaan focussen op het betrouwbaar krijgen van de infrastructuur.

In het kader van de herijking zijn alternatieve prestatie-indicatoren onderzocht die zich richten op de betrouwbaarheid van de infrastructuur. Uit de beoordeling van de verschillende kandidaat-indicatoren is gebleken dat een deel van deze indicatoren niet leidt tot de gewenste sturing. Daarnaast is een aantal potentieel interessante indicatoren niet op afzienbare termijn maakbaar voor prestatiesturing met bodem- en streefwaarden. Dit hangt onder ander samen met de vereiste betrouwbaarheid van de onderliggend data en de hiervoor benodigde aanpassingen in systemen en werkprocessen.

In de gesprekken over de gewenste sturing m.b.t. het spoorgoederenvervoer is de mogelijkheid besproken om het huidige ProRail programma ‘Infra op orde’ onder te gaan brengen in een verbeterprogramma onder de beheerconcessie. Deze optie leidt op korte termijn niet tot een aanpassing van de prestatie-indicatoren, maar wel tot een versterking van de sturing vanuit het ministerie en een steviger basis om samen met de goederensector de verbetercyclus (Plan, Do, Check, Act) te monitoren. Per 1 januari 2022 kan een dashboard operationeel zijn met diverse indicatoren. Hiermee kan gedurende het programma ervaring worden opgedaan met de werking van de verschillende indicatoren. Vervolgens kan bepaald worden of één of meer indicatoren uit het dashboard ook als prestatie-indicator kunnen worden toegepast. Deze optie komt daarmee tegemoet aan de wens om de sturing op de betrouwbaarheid van de spoorgoederenvervoer op korte termijn te versterken en anderzijds meer tijd te nemen om tot goede prestatie-indicatoren te komen.

Prestatie-indicator Geleverde treinpaden
De huidige prestatie-indicator Geleverde treinpaden stuurt op beschikbaarheid van de infrastructuur voor het reizigersvervoer. Deze sturing vindt echter ook plaats via de prestatie-indicatoren Reizigerspunctualiteit HRN (en HSL), Betrouwbaarheid regionale series en Impactvolle verstoringen. De extra bijdrage aan de sturing van ‘Geleverde treinpaden’ is daardoor beperkt. Het ministerie en ProRail zijn van mening dat de prestatie-indicator geleverde treinpaden daarom zou kunnen vervallen. Ook in gesprekken met stakeholders bleek geen duidelijke sturingsbehoefte op dit aspect.

Prestatie-indicator Klanthinder als gevolg van storingen op de infra
Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie en de informele consultatie is naar voren gekomen dat de huidige prestatie-indicator klanthinder een hoge correlatie heeft met de prestatie-indicatoren reizigerspunctualiteit (HRN 5 en 15 minuten). Verder is geconstateerd dat de indicator gedomineerd wordt door effecten vanuit het reizigersverkeer en geen recht doet aan de hinder voor goederenvervoerders.

Er zijn vier alternatieve indicatoren onderzocht voor de huidige prestatie-indicator. Uit de beoordeling blijkt dat deze indicatoren onvoldoende tegemoetkomen aan de bezwaren die geuit zijn ten aanzien van de bestaande prestatie-indicator of dat de alternatieven tot andere bezwaren leiden. Daarmee blijven er twee handelingsperspectieven over: de huidige prestatie-indicator Klanthinder handhaven of de prestatie-indicator klanthinder omvormen tot informatie-indicator.

Spoor 2: Evaluatie verbredingsmogelijkheden

Prestatiegebied “Capaciteit”
Gelet op de verwachte groei in het reizigers- en goederenvervoer beveelt de midterm review van de beheerconcessie aan om meer balans aan te brengen tussen de sturing op prestaties in het heden (betrouwbaarheid) en in de toekomst (netwerk- en capaciteitsontwikkeling). In het kader van de herijking is nagegaan of de sturing op capaciteit met prestatie-indicatoren kan worden

ondersteund. Uit de herijking is gebleken dat dit prestatiegebied zich niet leent voor sturing met prestatie-indicatoren. Het primaat van de ontwikkelfunctie van het netwerk ligt immers bij het ministerie en de politiek. Het tempo en de omvang van capaciteitsuitbreiding is daardoor te beperkt of slechts indirect door ProRail te beïnvloeden. Capaciteitsuitbreiding verloopt bovendien schoksgewijs en korte termijn bijsturing is niet of nauwelijks mogelijk door lange doorlooptijd van besluitvorming over capaciteitsuitbreiding. Dat maakt het lastig om reële bodem- en streefwaarden af te spreken. Binnen de termijn van een (meerjarig) beheerplan zullen nauwelijks verbeteringen kunnen optreden, tenzij deze verbeteringen al ruim vóór deze (meerjaren)periode in gang zijn gezet.

Het ministerie heeft aangegeven wel behoefte te hebben aan informatie om de ontwikkeling van de capaciteitsvraag en het capaciteitsaanbod goed te kunnen volgen, hier het goede gesprek over met elkaar te kunnen voeren en zo nodig bij te sturen. Het door ProRail ontwikkelde dashboard kan hierbij een goede rol vervullen. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om voor de ontwikkeling van de capaciteit één of meerdere informatie-indicatoren te ontwikkelen.

Prestatiegebied "Duurzaamheid"
In het kader van de herijking is nagegaan of de huidige set prestatie-indicatoren van ProRail verbreed kan worden met één of meer prestatie-indicatoren op het gebied van duurzaamheid. Binnen het brede beleidsdoel duurzaamheid leent het beleidsdoel duurzame mobiliteit zich minder goed voor prestatiesturing omdat de causaliteit tussen een goede inspanning van ProRail en het uiteindelijk effect op de duurzame mobiliteit moeilijk objectief is vast te stellen. Het is uiteraard wel een onderwerp waarvoor duidelijke en expliciete aandacht gewenst is.

Het beleidsdoel Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur kan in beginsel ondersteund worden door middel van prestatiesturing. Door prestatiesturing kan dit beleidsdoel nadrukkelijker verankerd worden in de interne en externe sturing en verantwoording. Er zijn verschillende opties voor prestatie-indicatoren in beeld gebracht, maar deze zijn per 1 januari 2022 nog niet goed maakbaar gelet op de huidige beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de benodigde data. Daarin zullen nog ontwikkelstappen in gezet moeten worden, voordat prestatiesturing mogelijk is. Daarmee hangt samen dat voldoende historische gegevens beschikbaar moeten zijn om realistische bodemwaarden te kunnen bepalen.
Om binnen het beleidsdoel Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur tot prestatie-indicatoren te kunnen komen, moet dus eerst de informatievoorziening op orde worden gebracht en kan (meer) ervaring met indicatoren worden opgedaan door deze eerst te implementeren als informatie-indicator en op een later moment één of meerdere daaruit te gebruiken als prestatie-indicator(en). De informatie-indicatoren kunnen vanaf 2022 gebruikt worden om de voortgang van ProRail op het thema duurzaamheid te monitoren. Omdat deze informatie-indicatoren ook leiden tot meer expliciete aandacht vanuit ProRail en IenW gaat hiervan al direct sturing uit. Daarbij is de wens van ProRail dat de huidige monitoring als startpunt dient en dat van daaruit gaandeweg verder ontwikkeld wordt.

Prestatiegebied Veiligheid
In de huidige set zijn geen prestatie-indicatoren voor het prestatiegebied veiligheid opgenomen. Er zijn wel verschillende informatie-indicatoren. IenW rapporteert daarnaast over de prestaties op het gebied van veiligheid via een bestaande rapportagelijn van ProRail via IenW (ILT) aan de Europese Commissie, de ERA en de Tweede Kamer.

Het is technisch mogelijk om de in die rapportagelijn gebruikte indicatoren samen te vatten in één integrale veiligheidsindicator en daaraan bodem- en streefwaarden te verbinden die gestoeld zijn op de normering die ERA aan lidstaten oplegt. Het opnemen van één integrale veiligheidsindicator kan tot meer zichtbaarheid van het aspect veiligheid leiden. Tegelijkertijd is de extra sturing die hiervan uitgaat naar verwachting beperkt, gelet op de bestaande rapportagelijn en sturing vanuit ERA die door Nederland gevolgd wordt. Daarnaast is veiligheid een delicaat onderwerp dat zich gevoelsmatig (uit piëteit met slachtoffers) mogelijk niet goed verhoudt tot prestatiesturing met bodem- en streefwaarden.

Overwogen zou kunnen worden om de informatie-indicatoren bij de beheerconcessie in lijn brengen met de indicatoren en de wijze van meten uit de rapportagelijn aan de ERA. Concreet leidt dit ertoe dat de huidige ERA-indicator ‘Totale veiligheid’ in de set informatie-indicatoren wordt opgenomen. Deze indicator omvat het gesommeerde veiligheidsrisico van treinreizigers, spoorpersoneel, overweggebruikers, onbevoegden en anderen en wordt uitgedrukt in 'Slachtoffers en Gewogen Ernstige Letsels' (SGEL) per miljard treinkilometers’. Op dezelfde manier gemeten (in SGEL’s) is het mogelijk om ook informatie-indicatoren ‘Transfer en ARBO’ (ongevallen in stations en op bouwplaatsen) en ‘Moedwillige incidenten’ (suïcides en o.a. vandalisme of koperdiefstal) toe te voegen voor een compleet beeld van het prestatiegebied veiligheid. Huidige informatie-indicatoren “aantal aanrijdingen overweg-gebruikers” en “aantal arbeidsveiligheidsincidenten” kunnen dan vervallen.

Prestatiegebied Stations
Binnen het prestatiegebied Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers, wordt momenteel vooral naar het algemeen klantoordeel van reizigers-vervoerders en naar trein- en reizigerspunctualiteit gekeken. De aantrekkelijkheid van het vervoerproduct wordt echter in hoge mate bepaald door de aantrekkelijkheid van stations. Prestatie-indicatoren die betrekking hebben op het station zijn echter niet in de set opgenomen. Uit de herijking is gebleken dat er ten aanzien van de prestatiesturing mogelijke aanknopingspunten zijn voor één of meer prestatie-indicatoren die gebaseerd zijn op de huidige Stationsbelevingsmonitor van NS en ProRail.

In 2020 is bij het marktordeningsbesluit vastgesteld dat de afweging van publieke (en andere) belangen op stations integraler kan. Het ministerie zal hiertoe in samenwerking met ProRail, NS Stations, vervoerders en overige stakeholders een Stationsagenda opstellen die zowel de ambities voor de lange termijn ontwikkeling van stations bevat als operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaardering, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid. Het opstellen van de Stationsagenda is recent gestart, waarbij het streven is om deze agenda in 2022 gereed te hebben. Het ligt voor de hand om de keuze voor prestatie-indicatoren aan te laten sluiten bij de inhoud van de Stationsagenda (en daar met de herijking niet op vooruit te lopen).

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en context

Als onderdeel van de midterm review (MTR) van de beheerconcessie 2015–2025 heeft in 2019 een evaluatie plaatsgevonden van het sturingsarrangement op basis van de Beheerconcessie 2015-2025[2]. Een van de instrumenten die onderzocht is, is de sturing op basis van prestatie-indicatoren. De evaluatie concludeert op dit punt dat de sturing op basis van prestatie-indicatoren in de eerste helft van de concessieperiode effectief is geweest en in de sturingsrelatie tussen het ministerie en ProRail helpt om de aandacht te vestigen op de onderwerpen die belangrijk zijn.

De huidige set bestaat uit negen prestatie-indicatoren, waarbij de nadruk ligt op het aspect betrouwbaarheid. Een van de aanbevelingen uit de MTR is om als IenW en ProRail gezamenlijk de juiste balans te vinden tussen de actuele en toekomstige beheeropgaven. Daarnaast is de behoefte gesignaleerd aan een meer gebalanceerde set van prestatie-indicatoren, die een betere reflectie zijn van de prestatiegebieden. Ook geeft de MTR aan dat de potentie van outcome-indicatoren, waarbij ketenpartners van elkaar afhankelijk zijn om prestaties te verbeteren, nog beter kan worden benut.

Naar aanleiding van de midterm review hebben IenW en ProRail afgesproken om de set van prestatie-indicatoren te herijken om te bezien of en hoe meer recht kan worden gedaan aan de breedte van de prestatiegebieden en de uitdagingen waar ProRail voor staat.

Het ministerie van infrastructuur en Waterstaat (hierna: ministerie) heeft AT Osborne gevraagd om de herijking procesmatig te begeleiden en een eindrapportage op stellen met daarin de uitkomsten van de gezamenlijke analyses.

1.2 Doelstelling en opdracht

Voor de herijking is de volgende doelstelling geformuleerd: *Geef aan waar mogelijkheden liggen om de set van prestatie-indicatoren qua definities en/of meetmethoden te wijzigen en meer aan te laten sluiten bij de breedte van de prestatiegebieden en de uitdagingen waar ProRail in de komende jaren voor staat.*

De doelstelling is vertaald in de volgende onderdelen:

1. Breng voor de huidige prestatie-indicatoren in kaart welke aandachtspunten er zijn ten aanzien van huidige definitie en meetmethode en waar mogelijkheden liggen om hierin verbeteringen aan te brengen.
2. Breng voor prestatiegebieden waarvoor nog geen prestatie-indicatoren bestaan in kaart of prestatiesturing hier voor de hand ligt en zo ja, welke mogelijkheden er zijn om hiervoor nieuwe prestatie-indicatoren te ontwikkelen[3] [4].

[2] Evaluatie sturing beheerconcessie ProRail, 31 januari 2019, AEF in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

[3] Het doen van onderbouwde voorstellen voor de hoogte van de bodem- en streefwaarden behoorde niet tot de scope van deze opdracht.

[4] In de oorspronkelijke opdrachtomschrijving is ook gevraagd om vanuit een aantal verschillende invalshoeken mogelijke sets van prestatie-indicatoren in beeld te brengen. Tijdens de herijking is gezamenlijk geconcludeerd dat dit - gelet op de uitkomsten van de herijking – geen meerwaarde zou bieden.

1.3 Aanpak en verantwoording

Gehanteerde uitgangspunten
Voor de herijking zijn de volgende inhoudelijke uitgangspunten gehanteerd:

- De gewenste sturing moet centraal staan. Prestatiesturing is slechts één van de sturingsinstrumenten en geen doel op zich.
- Het instrument prestatiesturing staat zelf niet ter discussie.
- De herijking vindt plaats in nauw overleg tussen ProRail en het ministerie van IenW. Stakeholders worden informeel geconsulteerd om hun wensen en belangen vooraf te horen en formeel geconsulteerd over een concreet voorstel.
- De drie huidige gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS maken geen onderdeel uit van de herijking[5].
- Om focus te behouden in de sturing, wordt terughoudend omgegaan met een uitbreiding van het totaal aantal prestatie-indicatoren.
- De prestatiesturing dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de prestatiegebieden die in de beheerconcessie zijn opgenomen en bij de ervaring van de eindgebruikers.
- Het instrument prestatiesturing richt zich op output en/of outcome-sturing. Inputsturing past niet bij de sturingsfilosofie.
- De prestatie-indicatoren moeten voldoen aan de criteria maakbaarheid, stuurlogica en uitlegbaarheid.
- Aanpassingen in de set prestatie-indicatoren hoeven niet in één keer doorgevoerd te worden. Een ingroeimodel is ook denkbaar.

Processtappen
Voor de herijking zijn de volgende processtappen doorlopen:

1. Plan van Aanpak: Voorafgaand aan de herijking is een plan van aanpak opgesteld dat door het ministerie en ProRail gezamenlijk is vastgesteld.
2. Bureaustudie: op basis van documenten is inzicht verkregen in o.a. de actuele (aanvullende) sturingsbehoefte bij ministerie, ProRail en stakeholders en de maatschappelijke opgaven waar ProRail voor gesteld staat.
3. Per prestatie-indicator/prestatiegebied zijn werkgroepen samengesteld met deskundigen van ProRail en het ministerie. Deze werkgroepen zijn inhoudelijk en procesmatig ondersteund door AT Osborne. De uitkomsten van de gezamenlijke analyses zijn vastgelegd in (concept) werkdocumenten.
4. De voorlopige uitkomsten zijn informeel geconsulteerd bij DOVA/IPO, de consumentenorganisaties verenigd in het LOCOV en bij een aantal partijen dat actief is in het spoorgoederenvervoer. De input die uit deze gesprekken is verkregen heeft op een aantal punten tot nadere analyses geleid en bijstellingen in de uitkomsten.
5. Op basis van de werkdocumenten is een concept rapportage opgesteld. Deze rapportage is ter verificatie voorgelegd aan betrokkenen van ProRail en het ministerie.
6. De uitkomsten van de verificatieslag zijn verwerkt in een definitieve rapportage die ter goedkeuring is aangeboden aan het ministerie.

Inhoudelijke aanpak
De inhoudelijke aanpak van de herijking is in twee sporen uitgevoerd. In het eerste spoor stond de evaluatie van bestaande prestatie-indicatoren centraal. In het tweede spoor zijn de mogelijkheden onderzocht om de huidige set prestatie-indicatoren te verbreden door naar prestatiegebieden te kijken die nu niet of slechts beperkt in de set vertegenwoordigd zijn.

De inhoudelijke aanpak van de herijking is in bijlage 1 uitgebreider toegelicht.

[5] Reizigerspunctualiteit HRN 5 en 15 minuten, reizigerspunctualiteit HSL 5 minuten.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 is een beknopte beschrijving opgenomen van de huidige context en ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn voor de herijking van de prestatie-indicatoren. Daarbij wordt eerst ingegaan op het vigerende juridische kader (de beheerconcessie) waarin de prestatiegebieden en prestatie-indicatoren zijn opgenomen. Daarnaast wordt stilgestaan bij de uitkomsten van de midterm review op de beheerconcessie (2020).
- In hoofdstuk 3 worden de zes niet-met-NS-gezamenlijke prestatie-indicatoren geëvalueerd. Per prestatie-indicator is eerst een beknopte definitie opgenomen. Daarna wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de prestaties op de vigerende prestatie-indicator. Daarna worden eventuele aandachts- en kritiekpunten ten aanzien van de prestatie-indicator besproken. Vervolgens worden de onderzochte handelingsopties gepresenteerd. Deze handelingsopties worden vervolgens beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader.
- Hoofdstuk 4 bevat de evaluatie van vier prestatiegebieden die momenteel geen prestatie-indicatoren kennen. Per paragraaf wordt een prestatiegebied behandeld waarbij eerst een korte beschrijving wordt gegeven van de huidige situatie. Vervolgens wordt ingegaan op de sturingsbehoefte ten aanzien van het prestatiegebied. Daarna worden verschillende handelingsopties toegelicht, die vervolgens worden beoordeeld op de criteria Maakbaarheid, Stuurlogica en Uitlegbaarheid. Elke paragraaf sluit af met een korte samenvatting van de bevindingen.

2. Huidige context en ontwikkelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is een beknopte beschrijving opgenomen van de huidige context en ontwikkelingen voor zover deze relevant zijn voor de herijking van de prestatie-indicatoren. Eerst wordt ingegaan op het vigerende juridische kader (de beheerconcessie) waarin de prestatiegebieden en prestatie-indicatoren zijn opgenomen. Daarna wordt stilgestaan bij de uitkomsten van de midterm review op de beheerconcessie (2020).

2.2 Juridisch kader

Huidig kader: Beheerconcessie
Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stuurt door middel van de beheerconcessie op de realisatie van de beleidsdoelstellingen uit de Lange Termijn Spooragenda (LTSa) door ProRail. Voor het personenvervoer zijn de beleidsdoelstellingen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het spoor voor de reiziger ('deur tot deur'). Voor het goederenvervoer is het beleid er op gericht om de achterlandverbindingen te versterken.

Voor de realisatie van de doelstellingen van de LTSa is een sturingsarrangement ontwikkeld dat gericht is op een intensieve aansturing van ProRail en op een adequate en constructieve samenwerking met verschillende partijen in de spoorsector. Door middel van de beheerconcessie stuurt het ministerie als concessieverlener op de prestatiegebieden van ProRail. Dit gebeurt via een set concrete prestatie-indicatoren en daarnaast programma's en maatregelen. Om flexibiliteit te bieden en zekerheid te behouden, kunnen de prestatie-indicatoren op vooraf afgesproken momenten worden herzien. Ook kunnen lopende programma's worden beëindigd en nieuwe programma's worden gestart. Hierbij stuurt het Rijk op voortdurende verbetering, zonder het stuur over te nemen[6].

Het uitgangspunt van de sturing is transparantie over de geleverde prestaties. ProRail verschaft hiertoe op de diverse onderdelen de voor de concessieverlener relevante informatie over de prestaties. Daarnaast maakt ProRail aan de concessieverlener, de decentrale overheden, de reizigers en andere bij het spoor betrokken partijen de prestaties op de verschillende informatie- en prestatie-indicatoren inzichtelijk via een online dashboard[7].

De beheerconcessie bevat een set prestatie- en informatie-indicatoren, die ervoor moeten zorgen dat de prestaties van ProRail gericht zijn op het realiseren van de doelen uit de Lange Termijn Spooragenda. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen sturing gericht op het garanderen van een basisprestatieniveau (via de bodemwaarden) en sturing gericht op het verbeteren van het prestatieniveau (via de streefwaarden). De indicatoren kunnen via de beleidsprioriteitenbrief en via de jaarlijkse beheerplancyclus worden herzien om aan te sluiten bij actuele ontwikkelingen. Bij de prestatiesturing hoort beoordeling van de afgesproken waarden. In het geval deze niet gehaald worden, kan een sanctie volgen.

Prestatiesturing is een van de vormen van sturing die de minister op grond van de beheerconcessie kan toepassen richting ProRail. De Minister kan verplichtingen of doelen verbinden aan prestatiegebieden. De verplichtingen en doelen die aan ProRail worden gesteld, dienen zoveel mogelijk te worden afgestemd op de verplichtingen die aan vervoerders worden gesteld. Daarbij behoren ook gezamenlijke doelen met vervoerders tot de mogelijkheden. De Minister bespreekt de doelen en ambities met ProRail. ProRail denkt vanuit zijn professionaliteit mee en toetst onder meer op uitvoerbaarheid. De Minister en

[6] Evaluatie sturing beheerconcessie ProRail, AEF, 31 januari 2019.

[7] Het dashboard is beschikbaar via de volgende link: https://prestaties.prorail.nl

ProRail maken op basis hiervan gezamenlijk afspraken voor een meerjarige periode. Hierbij geldt dat de looptijd van de prestatieafspraken in balans is met de vastgelegde financiële kaders.
Voor het vaststellen van nieuwe of wijzigingen van bestaande kernprestatie-indicatoren consulteert de Minister de stakeholders van ProRail. De consultatiereacties worden betrokken bij het verdere proces tot vaststelling van de kernprestatie-indicatoren. De Minister kan indien gewenst een audit op de voorgenomen kernprestatie-indicatoren laten verrichten.

Wetsvoorstel publiekrechtelijke omvorming ProRail
Het Kabinet Rutte III heeft in februari 2020 een wetsvoorstel ingediend om het huidige ProRail B.V. om te vormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuurs-orgaan. De omvorming van ProRail heeft in beginsel geen impact op de toepassing van het instrument prestatiesturing en bijbehorende prestatie-indicatoren. De behandeling van het wetsvoorstel is na het demissionair worden van het kabinet Rutte III aangehouden.

2.3 Huidige prestatiegebieden en prestatie-indicatoren

Prestatiegebieden
In de beheerconcessie 2015 – 2025 zijn de volgende prestatiegebieden voor ProRail benoemd[8]:

a. een aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers, waaronder in ieder geval wordt verstaan een goede deur-tot-deur reis, reisgemak en reisinformatie.
b. een aantrekkelijk product voor goederenvervoerders en verladers, waaronder in ieder geval wordt verstaan de doorlooptijd van goederen, de aansluiting en informatie-uitwisseling.
c. de kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweg-infrastructuur, waaronder in ieder geval wordt verstaan betrouwbaarheid, veiligheid en duurzaamheid.
d. de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur, waaronder in ieder geval wordt verstaan de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur en (het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer en de capaciteit voor het goederenvervoer.

De prestatiegebieden zijn deels afgeleid van de voor het beheer geldende wet- en regelgeving en de door de concessieverlener in het vigerende beleidskader geformuleerde spoorbeleidsdoelen en –ambities.

Prestatie-indicatoren
In de beheerconcessie hebben het ministerie van IenW en ProRail tien prestatie-indicatoren afgesproken. Momenteel is sprake van negen indicatoren.

Drie van de negen prestatie-indicatoren zijn gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS. Dit betreffen:

1. Reizigerspunctualiteit HRN < 5 min.
2. Reizigerspunctualiteit HRN <15 minuten
3. Reizigerspunctualiteit HSL < 5 minuten.

Deze indicatoren worden vanuit het oogpunt van gelijkgerichte sturing ook ten aanzien van NS gehanteerd en zijn om die reden tevens in de concessie voor het Hoofdrailnet opgenomen.

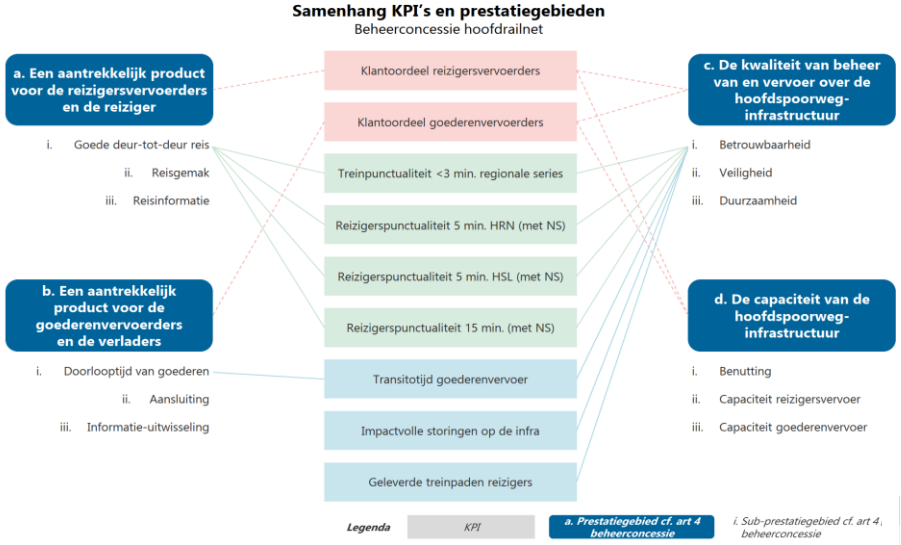
[8] Een uitgebreidere toelichting op de prestatiegebieden is opgenomen in bijlage 2.

Daarnaast worden ten zien van ProRail de volgende zes niet-met-NS-gezamenlijke prestatie-indicatoren gehanteerd:

1. PI Algemeen klantoordeel reizigersvervoerders
2. PI Algemeen klantoordeel goederenvervoerders
3. PI Punctualiteit Regionale Series 3 minuten
4. PI Transitotijd Goederenvervoer
5. PI Geleverde Treinpaden
6. PI Klanthinder als gevolg van storingen infra

De definities en meetmethoden worden in bijlage 3 toegelicht.

Samenhang Prestatie-gebieden en Prestatie-Indicatoren
In onderstaande figuur is de samenhang tussen de prestatiegebieden en de prestatie-indicatoren aangegeven[9].



Figuur 1: Samenhang prestatiegebieden en prestatie-indicatoren

[9] Bron: Rebel 2020.

Uit het figuur blijkt dat in de huidige set prestatie-indicatoren de nadruk ligt op de sturing op de betrouwbaarheid van de infrastructuur, de deur-tot-deur reistijd en de doorlooptijd van goederen. Prestatiegebieden zoals Reisgemak en Reisinformatie, Veiligheid, Duurzaamheid, de aansluiting en informatie-uitwisseling rondom goederenvervoer en de benutting en capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur kennen op dit moment geen prestatie-indicatoren.

2.4 Uitkomsten Midterm review Beheerconcessie

In 2019 heeft in het kader van de midterm review van de beheerconcessie een evaluatie plaatsgevonden van het sturingsinstrumentarium uit de beheerconcessie. De uitkomsten van de midterm review zijn in 2020 gepresenteerd. De voor de herijking meest relevante punten zijn hieronder kort weergegeven[10]:

- Sturing op basis van prestatie-indicatoren is effectief en helpt om de aandacht in de sturingsrelatie te vestigen op de onderwerpen die belangrijk zijn.
- In de huidige set van prestatie-indicatoren ligt de nadruk sterk op de betrouwbaarheid van de infrastructuur. Er zijn nu bijvoorbeeld geen prestatie-indicatoren die gericht zijn op de capaciteit, duurzaamheid, geluid en externe veiligheid. Er is behoefte aan een gebalanceerde set van prestatie-indicatoren, die een goede reflectie zijn van de prestatiegebieden.
- De potentie van het werken met prestatie-indicatoren waarbij keten-partners van elkaar afhankelijk zijn om prestaties te verbeteren, kan beter worden benut. De prestaties op het spoor zijn sinds 2015 sterk verbeterd. De focus van ProRail en het ministerie op de prestaties heeft daaraan bijgedragen.
- De prestaties ten aanzien van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het gemengde net zijn aanzienlijk verbeterd. De basis is op orde gekomen.
- De focus heeft aan het begin van de beheerperiode op het reizigersproduct gelegen. Dit heeft impact gehad op de kwaliteit van het goederenproduct en geleid tot ontevredenheid in de goederensector.

[10] Midterm Review Beheerconcessie ProRail AEF, 28 februari 2020.

- Naar de toekomst toe is het zaak om als ministerie van IenW en ProRail gezamenlijk de juiste balans te vinden in het sturen op de opgaven in het hier en nu versus netwerk- en capaciteitsontwikkeling die nodig is om de verwachte toekomstige groei van zowel het reizigers- als het goederen-vervoer te accommoderen.
- Onderzoek of meer gelijkgerichte sturing mogelijk is in de regio in de vorm van gezamenlijke prestatie-indicatoren met regionale concessieverleners.
- Blijf focus houden op de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur. Werk samen aan de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de goedereninfrastructuur.

3. Evaluatie huidige prestatie-indicatoren

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de zes niet-met-NS-gezamenlijke prestatie-indicatoren geëvalueerd. Per prestatie-indicator is eerst een beknopte definitie opgenomen. Daarna wordt inzicht gegeven in de ontwikkeling van de prestaties op de vigerende prestatie-indicator. Daarna worden eventuele aandachts- en kritiekpunten ten aanzien van de prestatie-indicator besproken. Vervolgens worden de onderzochte handelingsopties gepresenteerd. Deze handelingsopties worden vervolgens beoordeeld aan de hand van het beoordelingskader (zie ook bijlage 1).

3.2 Klantoordelen reizigers- en goederenvervoerders

Definities

Klantoordeel Reizigersvervoerders

De prestatie-indicator Algemeen Klantoordeel Reizigersvervoerders betreft een oordeel van reizigersvervoerders over de dienstverlening van ProRail in het afgelopen kalenderjaar[11]. Het oordeel heeft betrekking op het functioneren van zowel de totale ProRail-organisatie als op specifieke afdelingen/processen (relatiemanagement, capaciteitsverdeling, verkeersleiding, functiewijziging, functiehandhaving, en afhandeling veiligheidsincidenten) en het vakmanschap van ProRail. Het specifieke deel van het klanttevredenheidsonderzoek betreft de mate waarin ProRail specifiek gemaakte afspraken over het afgelopen kalenderjaar (speerpunten of aandachtsgebieden) nakomt. Dit zijn afspraken die per vervoerder verschillend kunnen zijn en dus per vervoerder specifiek worden gemaakt.

Klantoordeel Goederenvervoerders

De prestatie-indicator Algemeen Klantoordeel Goederenvervoerders betreft een oordeel van goederenvervoerders over de dienstverlening van ProRail in het afgelopen kalenderjaar. Het oordeel heeft betrekking op het functioneren van zowel de totale ProRail-organisatie als op specifieke afdelingen/processen (relatiemanagement, capaciteitsverdeling, verkeersleiding, functiewijziging, functiehandhaving, en afhandeling veiligheidsincidenten) en het vakmanschap van ProRail. Het specifieke deel van het klanttevredenheidsonderzoek betreft de mate waarin ProRail specifiek gemaakte afspraken over het afgelopen kalenderjaar (speerpunten of aandachtsgebieden) nakomt. Dit zijn afspraken die per vervoerder verschillend kunnen zijn en dus per vervoerder specifiek worden gemaakt.

Ontwikkeling prestaties

Algemeen Klantoordeel Reizigersvervoerders

De prestatie-indicator Algemeen Klantoordeel Reizigersvervoerders scoort sinds 2015 boven de bodemwaarde. In de periode 2015 – 2019 heeft de score zich positief ontwikkeld. In 2018 en 2019 was de score gelijk aan de streefwaarde. In 2020 lag de score (6,7*)net onder de streefwaarde

Klantoordeel Goederenvervoerders

Het klantoordeel Goederenvervoerders schommelt sinds 2015 rond de bodemwaarde. In 2019 kwam de score (afgerond op hele cijfers) onder de bodemwaarde uit.

[11] Binnen scope vallen alle vervoerders wiens hoofdactiviteit het is om reizigers binnen Nederland te vervoeren met een marktaandeel groter dan 0,5%.

Aandachtspunten huidige prestatie-indicatoren
Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie en de informele consultatie zijn de volgende aandachtpunten naar voren gekomen:

- De goederenvervoerders hebben aangegeven dat het klanttevredenheids-onderzoek te veel werd beschouwd als een 'verplicht nummer'. Uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken zijn niet of nauwelijks onderwerp van gesprek geweest in de sturingsrelatie IenW – ProRail en ook binnen ProRail hebben de uitkomsten van de onderzoeken op managementniveau te weinig aandacht gekregen, werden niet altijd conclusies en/of acties verbonden aan uitkomsten, of niet teruggekoppeld aan vervoerders en werd de voortgang van verbetermaatregelen niet actief gemonitord of bijgestuurd.
- De beperkte aandacht voor de prestatie-indicator heeft een negatieve impact op de deelname bereidheid bij vooral de goederenvervoerders. Het gevoel bestaat bij hen dat het invullen van de enquêtes geen zin heeft omdat er te weinig mee gebeurt en de uitkomsten en verbeteracties door ProRail en het ministerie niet worden teruggekoppeld aan de vervoerders.
- De relatief lage respons heeft als gevolg dat veranderingen in scores vaak statistisch niet significant zijn en daardoor niet of minder relevant zijn in sturing- en verantwoording. Er lijkt dan ook sprake van een vicieuze cirkel. Zowel het ministerie, ProRail als de goederenvervoerders zien het belang van het meten van de klanttevredenheid en hebben de wens uitgesproken om een nieuwe start te maken met het meten en sturen op de klanttevredenheid.
- Doordat de klanttevredenheidsonderzoeken slechts één keer per jaar worden uitgevoerd (aan het eind van het kalenderjaar) – en in die periode ook de Netverklaring bekend wordt en de prestaties op het spoor aan het eind van het jaar gemiddeld lager zijn als gevolg van seizoensinvloeden – kan sprake zijn van een negatieve bias in de toegekende scores.

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële handelingsopties met betrekking tot de prestatie-indicatoren algemeen klantoordeel reizigersvervoerders en algemeen klantoordeel goederenvervoerders zijn onderzocht:

1. Huidige prestatie-indicatoren laten vervallen.
2. Aanscherpen van een bestaande prestatie-indicator.
3. Huidige prestatie-indicatoren behouden, maar beter implementeren.
4. Huidige prestatie-indicatoren vervangen door alternatief.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Ad1. Huidige Prestatie-indicatoren laten vervallen
Uit de gesprekken met het ministerie, ProRail en de stakeholders is gebleken dat partijen belang hechten aan het sturen op het klantoordeel van de personen- en goederenvervoerders. Er is geen draagvlak om de huidige prestatie-indicatoren m.b.t. de klantoordelen van de vervoerders te laten vervallen.

Ad 2. Aanscherpen/verbeteren van een bestaande prestatie-indicator.
De bezwaren ten aanzien van het huidige functioneren van de prestatie-indicatoren klantoordeel wijzen niet op tekortkoming in de definitie en/of meetmethode van de huidige prestatie-indicatoren. Er is daarom geen directe noodzaak om de huidige prestatie-indicatoren aan te scherpen of te verbeteren.

Ad 3. Huidige prestatie-indicatoren behouden, maar beter implementeren
De kritiek ten aanzien van de huidige werking van de prestatie-indicatoren klantoordeel vervoerders kan ondervangen worden door een betere inbedding van de klanttevredenheidsonderzoeken en de bijbehorende prestatie-indicatoren in de interne verbetercyclus van ProRail. Een betere inbedding in de organisatie en de interne sturing van ProRail kan ervoor zorgen dat er meer gedaan wordt met vaak waardevolle informatie die vervoerders geven. Specifieke opvolging van de feedback is daarnaast nodig om ervoor te zorgen dat er bij de vervoerders meer vertrouwen ontstaat in de doorwerking van de klanttevredenheidsonderzoeken. Hierdoor neemt de motivatie toe om via het onderzoek gerichte feedback te geven. De werking van de prestatie-indicator kan door het ministerie bevorderd worden door in de reguliere Planning- & Control-

cyclus[12] meer kwalitatieve aandacht te besteden aan de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken en niet alleen aan de score op de prestatie-indicatoren. ProRail en het ministerie hebben gedurende de uitvoering van de herijking van de prestatie-indicatoren hiertoe de eerste stappen gezet.

Ad 4. Huidige prestatie-indicatoren vervangen door alternatief
Een alternatief voor het huidige, kwantitatieve onderzoek dat eens per jaar uitgevoerd wordt, is om een kwalitatief onderzoek uit te voeren. Dit levert echter geen kwantitatieve score op en kan dus niet als indicator met bodem- en streefwaarden toegepast worden. Een ander alternatief is om het klantoordeel van vervoerders per transactie en/of contactmoment te gaan meten. Beide opties zijn door ProRail met onderzoeksbureau Kantar globaal verkend, waarbij is geconcludeerd dat binnen ProRail eerst een keuze nodig is over de gewenste positionering van het klanttevredenheidsonderzoeken.

Samenvatting bevindingen
Er is zowel bij de stakeholders, ProRail als het ministerie behoefte om een nieuwe start te maken met de onderzoeken naar het klantoordeel van de reizigersvervoerder en de spoorgoederenvervoerders. Met name de inbedding van de klantonderzoeken en de bijbehorende prestatie-indicatoren in de ProRail-organisatie en in de sturings- en verantwoordingslijn moet worden verbeterd. Dit vergt in de eerste plaats meer managementaandacht vanuit ProRail en meer aandacht van het ministerie (vanuit de sturings- en verantwoordingsverantwoordelijkheid). Het verdient aanbeveling om een nieuwe start te maken met de bestaande prestatie-indicatoren en de nieuwe werkwijze en deze na één jaar te evalueren. Bij deze evaluatie kan ook de vraag betrokken worden wat de gewenste positionering is van de klantonderzoeken en of er ook alternatieven zijn die beter tegemoet komen aan de behoefte van de betrokken partijen.

[12] Onderdeel van de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen het ministerie en ProRail.

3.3 Treinpunctualiteit regionale series

Definitie
De prestatie-indicator Treinpunctualiteit (< 3 min.) regionale series betreft het percentage treinaankomsten waarbij het verschil tussen de oorspronkelijk geplande tijd en de vastgestelde realisatietijd kleiner is dan 3 minuten. Uitgevallen aankomsten en aankomsten van vervangende treinen worden in deze indicator niet meegerekend. De punctualiteit van de Regionale Series wordt gemeten op representatieve stations voor treinseries van regionale vervoerders.

Ontwikkeling prestaties
De prestaties op de prestatie-indicator regionale series liggen sinds 2015 boven de bodem en streefwaarde. Het gemiddelde prestatieniveau is op de delen van de hoofdspoorweginfrastructuur die gebruikt worden door de regionale vervoerders hoger dan het prestatieniveau op het hoofdrailnet. Per 1 januari 2021 is de streefwaarde aangescherpt (naar 94,5 %).

Aandachtspunten huidige prestatie-indicator
Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie en de informele consultatie zijn de volgende aandachtpunten naar voren gekomen:

- De reizigersvervoerders niet zijnde NS en decentrale overheden hebben in het kader van de *midterm review* aangegeven dat het werken met gelijkgerichte prestatie-indicatoren in de beheerconcessie en vervoerconcessie van NS tot gevolg heeft dat de aandacht van ProRail te veel uitgaat naar het hoofdrailnet in plaats van naar de gehele hoofdspoorweginfrastructuur.
- Decentrale overheden, consumentenorganisaties en ProRail hebben behoefte aan meer gelijkgerichte sturing. Het introduceren van een prestatie-indicator Reizigerspunctualiteit is daarbij als mogelijke oplossing genoemd.
- In de huidige prestatie-indicator worden uitgevallen aankomsten en aankomsten van vervangende treinen niet meegenomen in de score, terwijl reizigers en vervoerders hier wel hinder van ondervinden.

- De huidige definitie kan leiden tot een perverse prikkel voor ProRail om regionale treinen uit te laten vallen bij vertraging.
- De huidige prestatie-indicator gaat uit van een gemiddelde score van alle regionale treinseries waardoor verschillen tussen prestaties van regionale series (van verschillende regionale concessieverleners) niet via de prestatie-indicator in beeld zijn[13].
- ProRail is in de huidige governance op afstand betrokken bij de totstandkoming van regionale concessies. In de rol van belanghebbende wordt ProRail advies gevraagd op het programma van eisen (PvE) voor de aanbesteding van een concessie. Regelmatig worden de adviezen van ProRail niet overgenomen door de regionale concessieverleners. In de praktijk kan dit leiden tot prestatieafspraken tussen concessieverlener en vervoerder die niet realistisch zijn. Doordat elke decentrale concessieverlener zelf afspraken maakt en normen definieert over de betrouwbaarheid (punctualiteit en/of uitval), zijn in de loop van de tijd verschillende eisen aan regionale vervoerders gesteld. Dit maakt het voor het ministerie (en ProRail) lastig om hier gelijkgericht op te sturen.

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële handelingsopties met betrekking tot de prestatie-indicator treinpunctualiteit regionale series zijn onderzocht:
1. Prestatie-indicator laten vervallen
2. Indicator verbeteren door het verbreden van de definitie
3. Indicator vervangen door reizigerspunctualiteit regionale series
4. Verbeteren van de sturing door betere afstemming en samenwerking

De verschillende opties worden hieronder toegelicht:
Ad 1. Prestatie-indicator laten vervallen
De relatief hoge score op de treinpunctualiteit van regionale series kan de vraag oproepen of het ook voor de komende jaren zinvol is om op deze prestatie-indicator te blijven sturen. Een optie is om de prestatie-indicator te laten vervallen.

[13] Deze gegevens zijn wel beschikbaar via het prestatiedashboard van ProRail.

Ad 2. Indicator verbeteren door het verbreden van de definitie
Door uitgevallen en vervangende treinen toe te voegen aan de definitie van de prestatie-indicator, brengt de indicator vrijwel alle ervaren (on)betrouwbaarheid van regionale treinen in beeld.

Ad 3. Indicator vervangen door reizigerspunctualiteit regionale series
In deze optie wordt de huidige prestatie-indicator punctualiteit Regionale Series vervangen door een prestatie-indicator die gebaseerd is op de reizigerspunctualiteit. De prestatie-indicator meet daardoor niet langer de punctualiteit van de trein, maar in hoeverre reizigers t.o.v. de dienstregeling punctueel aankomen op hun bestemming.

Ad 4.Verbeteren van de sturing door betere afstemming en samenwerking.
Deze optie heeft in beginsel niet de bedoeling om de prestatie-indicatoren zelf aan te passen, maar om de prestatiesturing te verbeteren door betere samenwerking en periodieke afstemming tussen ProRail, regionale vervoerders, regionale concessieverleners en zo nodig het ministerie.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: Prestatie-indicator laten vervallen
Het ministerie, ProRail, de decentrale overheden en vervoerders hechten groot belang aan goede prestaties op de gehele hoofdspoorweginfrastructuur (en niet alleen op het HRN). Dit pleit voor het in beeld houden van de prestaties op de regionale lijnen. Er is geen draagvlak voor het laten vervallen van de huidige prestatie-indicator treinpunctualiteit regionale series. Daarom is deze optie niet verder beoordeeld.

Optie 2: Indicator verbeteren door het verbreden van de definitie

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Huidige indicator is vrij eenvoudig uit te breiden met uitgevallen en vervangende treinen.
Stuurlogica	▪ Verbeterde indicator is goed te beïnvloeden door ProRail. ▪ Toevoegen van uitgevallen en vervangende treinen geeft een completer beeld van de prestatie en haalt de mogelijke perverse prikkel weg om vertraagde treinen uit te laten vallen.
Uitlegbaarheid	▪ Verbeterde Indicator sluit beter aan bij beleving reiziger. ▪ Verbeterde Indicator geeft net als die voor het HRN een gemiddeld beeld en geeft niet direct inzicht in het (mogelijke) onderpresteren van individuele lijnen.

Optie 3: Indicator vervangen door reizigerspunctualiteit regionale series

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Indicator moet ontwikkeld worden. ▪ Voor reizigerspunctualiteit (RPUN) moet gebruik gemaakt worden van check-in check-out-data. Deze is eigendom van vervoerders. Voor RPUN op HRN berekent NS deze score. Voor RPUN van regionale series zou data samengevoegd moeten worden vanuit verschillende vervoerders. Daarover zullen IenW, ProRail en vervoerders met elkaar in gesprek moeten. ▪ Maakbaarheid zal nader onderzocht moeten worden waarbij nagegaan moet worden of beschikbare data specifiek genoeg is voor berekening van RPUN.
Stuurlogica	▪ Indicator is goed te beïnvloeden door ProRail al is het ook afhankelijk van de vervoerder en derden. ▪ Alle effecten die invloed hebben op de punctualiteit treinreis van de reiziger zijn verwerkt in deze indicator. ▪ Sturen op RPUN kan bij reizen die zowel gebruikmaken van een regionale als een HRN-trein ertoe leiden dat ProRail juist meer prioriteit geeft aan een HRN-trein dan aan de regionale trein.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator is op zich uitlegbaar en sluit goed aan bij de beleving van de eindgebruiker. ▪ Een hogere of lagere score zegt weinig over de prestaties in individuele concessies.

Optie 4: Verbeteren sturing door betere afstemming en samenwerking

In de gesprekken met ProRail, het ministerie en de decentrale concessieverleners is geconstateerd dat afspraken over regionale treindiensten en de infrastructuur momenteel vrijwel altijd bilateraal worden gemaakt. Zo maken regionale concessieverleners prestatieafspraken met regionale vervoerders in het kader van de vervoerconcessies, heeft ProRail periodiek overleg met regionale vervoerders, adviseert ProRail regionale concessieverleners over de eisen die worden opgenomen in nieuwe regionale concessies en maakt het ministerie landelijke prestatieafspraken met ProRail in het kader van de beheerconcessie. Betere afstemming en samenwerking tussen ProRail, regionale vervoerders, regionale concessieverleners en het ministerie biedt mogelijkheden om in het belang van de reiziger tot meer integrale afspraken te komen. Dit is een no-regret verbetermaatregel die in combinatie met de hiervoor beschreven opties kan worden toegepast.

Samenvatting bevindingen

Vanuit stakeholders is de behoefte uitgesproken om ook ten aanzien van regionale series te komen tot gelijkgerichte prestatie-indicatoren. Uit de herijking is gebleken dat het op korte termijn niet mogelijk is om een prestatie-indicator reizigerspunctualiteit (regionale series) in te voeren. Hiervoor is meer onderzoek nodig naar de maakbaarheid. Daarnaast constateert het ministerie dat de regionale variatie aan prestatie-eisen ten aanzien van de regionale vervoerders het voor IenW onmogelijk maakt om de sturing geheel identiek te maken aan de regionale sturing. Wel kan meer gelijk-gerichtheid ontstaan door zowel vanuit de regionale concessieverleners als vanuit IenW te sturen op zowel treinpunctualiteit als treinuitval. Het verbeteren van de huidige prestatie-indicator door uitgevallen treinen en vervangende treinen toe te voegen aan de definitie is op korte termijn mogelijk. De indicator wordt dan bij benadering gelijk aan reizigerspunctualiteit. Om de verbreding ten opzichte van de huidige

indicator te verduidelijken kan overwogen worden om de huidige prestatie-indicator te hernoemen als 'betrouwbaarheid regionale series'.
De verschillende partijen in de keten (regionale concessieverleners, regionale vervoerders, ProRail en IenW) maken nu vooral bilateraal afspraken. Er zijn mogelijkheden om de samenwerking tussen de verschillende partijen te verbeteren – en daarmee de prestaties – door partijen vaker gezamenlijk met elkaar in gesprek te brengen.

3.4 Transitotijd goederenvervoer

Definitie
De prestatie-indicator Transitotijd goederenvervoer geeft het percentage goederentreinen dat een gerealiseerde transitotijd heeft die meer dan 30 minuten langer is dan de geplande transitotijd, waarbij ProRail de veroorzaker is. De transitotijd is de totale verblijftijd van de goederentrein tussen zijn eerste en laatste geplande Nederlandse meetpunt[14].

Ontwikkeling prestaties
Sinds 2017 wordt Transitotijd goederen gemonitord. Met ingang van 2018 is Transitotijd goederen een prestatie-indicator met bodem- en streefwaarden. De prestaties zijn de afgelopen jaren verbeterd. In 2018, 2019 en 2020 lag de realisatie "boven"[15] de bodem- en streefwaarde.

Aandachtspunten huidige prestatie-indicator
Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie en de informele consultatie zijn de volgende aandachtpunten naar voren gekomen:

- De score is de afgelopen jaren verbeterd, maar dat sluit niet aan bij wat goederenvervoerders in de praktijk ervaren. Dat komt doordat treinen die door infra- of derden-storingen (veel) later gaan rijden, via een andere route rijden of helemaal geannuleerd worden (conform definitie) niet meegenomen worden in de score.
- De goederensector heeft, zolang de betrouwbaarheid van de goedereninfrastructuur niet op orde is, geen behoefte aan een prestatie-indicator gebaseerd op transitotijd.
- Er zijn geen prestatie indicatoren die kijken naar de kwaliteit van het onderhoud van de spoor(goederen)infrastructuur. Volgens onderzoek heeft dit geleid tot een situatie waarin de korte termijn beschikbaarheid vaak voorrang krijgt op een duurzame instandhouding van de infrastructuur[16].
- De huidige indicator sluit niet aan bij indicatoren die in internationaal verband gebruikt worden voor de performance van goederenverkeer (namelijk aankomstpunctualiteit).

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële handelingsopties met betrekking tot de prestatie-indicator Transitotijd goederenvervoer zijn onderzocht:

1. Uptime spoorweginfrastructuur voor goederenvervoer
2. Aantal rode vlaggen in het spoor
3. Aantal hinderrijke /impactvolle verstoringen goederenspoorinfra
4. Urgente en dringende onregelmatigheden met tijdsaanduiding
5. Percentage geannuleerde goederentreinen/geleverde treinpaden
6. Verbeterde prestatie-indicator Transitotijd
7. Versterken sturing via verbeterprogramma 'Infra op Orde'

De verschillende opties worden hieronder toegelicht:
Ad 1. Uptime spoorweginfrastructuur voor goederenvervoer
De beschikbaarheid (uptime) van de infrastructuur (i.h.b. kritieke routes en belangrijke goederencorridors) kan gemeten worden op basis van de totale tijd minus de functiehersteltijd[17]. De totale uptime is de belofte van ProRail aan de

[14] In de praktijk zijn dat vaak de emplacementen bij terminals en de grenspunten (Oldenzaal, Zevenaar, Venlo, Eijsden, Roosendaal).
[15] Feitelijk is de bodemwaarde bij deze indicator een plafond en voldoet de prestatie aan de norm als de score daaronder blijft.
[16] Zie onderzoeksrapport Toevallig non-conform of voorspelbaar ongeschikt?, Crisislab, september 2020.
[17] De vraag is wel hoe omgegaan moet worden met gepland onderhoud (bijvoorbeeld drie weken van tevoren gepland). Een oplossing kan zijn om dit niet in de prestatie-indicator op te nemen, maar voor gepland onderhoud een aparte informatie- indicator te ontwikkelen.

goederensector. Deze indicator houdt echter geen rekening met de daadwerkelijke behoefte aan beschikbaarheid van de goederenvervoerder op specifieke momenten aangezien in deze indicator ook de uptime van de niet gebruikte goederenpaden meetelt.

Ad 2. Aantal rode vlaggen in het spoor
Deze optie betreft het ontwikkelen van een prestatie-indicator die gebaseerd is op het aantal rode vlaggen in het spoor. Rode vlaggen' zijn daarbij opgevat als situaties waarin goederentreinen niet kunnen rijden als gevolg van veiligheidsincidenten of andere incidenten die leiden tot een last onder dwangsom (LOD).

Ad 3. Aantal hinderrijke /impactvolle verstoringen goederenspoorinfra
Het aantal hinderrijke storingen (c.q. impactvolle verstoringen/klanthinder) heeft een grote impact op de dienstverlening van goederenvervoerders. Dit is ook de reden dat deze indicator als basis dient voor de compensatieregeling voor het storingsniveau op de Havenspoorlijn tussen ProRail en goederenvervoerders. Het is denkbaar dat deze indicator ook als prestatie-indicator wordt ingezet.

Ad 4. Urgente en dringende onregelmatigheden met tijdsaanduiding
Bij het afhandelen van een storing aan de infra wordt door ProRail aan elke storing een prioriteit meegegeven. Deze prioriteit wordt bepaald op basis van vooraf gestelde criteria en vormt een belangrijk middel in de financiële afrekening tussen ProRail en de aannemers. Een storing is een urgente onregelmatigheid (UO) of een dringende onregelmatigheid (DOT) indien sprake is van hinder is voor het treinverkeer, of de veiligheid in het geding is, of er geen alternatieve route beschikbaar is. Het is denkbaar om een prestatie-indicator te ontwikkelen die gebaseerd is op het aantal UO's en DOT's op een of meer goederencorridors (bijvoorbeeld Zee-Zevenaar).

Ad 5. Percentage geannuleerde goederentreinen/geleverde treinpaden
Een indicator die uitgaat van het percentage geannuleerde goederentreinen als gevolg van downtime van de spoorweginfrastructuur is feitelijk het tegengestelde van een indicator die uitgaat van het aantal geleverde treinpaden. Deze laatste indicator wordt momenteel ook in het reizigersvervoer als prestatie-indicator gehanteerd[18]. Idealiter geeft de indicator geleverde treinpaden een beeld van de mate waarin ProRail voldoet aan de belofte aan goederenvervoerders dat zij kunnen rijden wanneer dit gepland was, waarmee de niet-geleverde treinpaden dus het gevolg zijn van situaties waar ProRail debet aan is[19].

Ad 6. Verbeterde prestatie-indicator Transitotijd
Deze optie bestaat uit het verbeteren van de huidige prestatie-indicator door het percentage geannuleerde goederentreinen als gevolg van storingen veroorzaakt door ProRail te verdisconteren in een verbeterde prestatie-indicator transitotijd.

Ad 7. Versterken sturing via verbeterprogramma 'Infra op Orde'
ProRail gaat de komende drie jaar, naar aanleiding van de problemen met de betrouwbaarheid van de infrastructuur, orde op zaken stellen in het Rotterdamse havengebied. ProRail is hiertoe samen met de goederensector en het ministerie het interne programma 'Infra op Orde' gestart. Een optie is om dit programma als een verbeterprogramma onder de concessiesturing te brengen, waarbij één van de deelresultaten van dit programma kan zijn dat per 1 januari 2022 een dashboard operationeel is met diverse indicatoren die in de breedte iets zeggen over de prestaties van de infrastructuur op het gebied van spoorgoederenvervoer.

[18] Er is momenteel ook een informatie-indicator geleverde treinpaden goederen. Deze indicator meet echter alleen vertragingssprongen tussen zogenaamde dienstregelpunten en niet hoeveel treinen opgeheven, in tijd verlegd of omgeleid worden. De score van deze indicator is echter zeer hoog en geeft geen goed beeld van de door de goederenvervoerders ervaren betrouwbaarheid van de infrastructuur.

[19] In beginsel zijn drie ijkmomenten denkbaar: drie weken, één week en één dag voor de dienstuitvoering. Afwijkingen één dag van tevoren leveren de grootste problemen voor de goederenvervoerder op.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: Uptime spoorweginfrastructuur voor goederenvervoer

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Deze indicator kan gemeten worden door de totale tijd te verminderen met de functiehersteltijd, eventueel exclusief gepland onderhoud
Stuurlogica	▪ Uptime geeft geen volledig beeld over het invullen van de belofte van ProRail aan de sector. ▪ Totale uptime zegt niks over de uptime op de momenten dat daadwerkelijk gebruik van het spoor gewenst is. ▪ Sturen op de totale uptime kan leiden tot (kosten)inefficiëntie omdat daardoor een prikkel ontstaat om reparaties in alle situaties met urgentie uit te voeren terwijl dit niet altijd nodig is. Dit kan leiden tot een grotere downtime van assets op momenten dat gebruik gewenst is en die op dat moment ook veilig gebruikt hadden kunnen worden.
Uitlegbaarheid	▪ Uptime is een goed uitlegbare indicator.

Optie 2: Aantal rode vlaggen in het spoor

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Er bestaat geen eenduidige definitie van 'rode vlaggen' in het spoor en ze worden daarom ook niet bijgehouden. ▪ Het is wel mogelijk om te gaan meten wanneer niet gereden kan worden op het spoor of specifieke delen van het spoor als gevolg van veiligheidsincidenten of andere incidenten (dat wordt vaak beschouwd als een 'rode vlag').
Stuurlogica	▪ Veiligheidsincidenten zijn al in beeld via informatie-indicatoren[20]. ▪ Lasten onder Dwangsom worden door ProRail ook gerapporteerd. ▪ Toepassen van prestatie-indicator 'Rode vlaggen in het spoor' leidt niet tot een andere sturing. ProRail en IenW besteden al veel aandacht aan het voorkomen van LOD's en veiligheidsincidenten. ▪ Indicator dekt niet alle infraproblemen die tot hinder leiden.
Uitlegbaarheid	▪ Beperken van aantal rode vlaggen is een goed uitlegbare indicator.

Optie 3: Aantal hinderrijke /impactvolle verstoringen goederenspoorinfra

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Hinderrijke storingen worden momenteel gemeten door ProRail (m.b.v. systeem "Sherlock"), maar zijn nog niet voldoende betrouwbaar.
Stuurlogica	▪ Deze indicator is ook voorgesteld i.h.k.v. de compensatieregeling
Uitlegbaarheid	▪ Goed uitlegbare indicator.

Optie 4: Urgente en dringende onregelmatigheden met tijdsaanduiding

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Data is direct beschikbaar vanuit het SAP-systeem van ProRail. ▪ Gebruik data is niet zonder meer mogelijk omdat het concurrentiegevoelige informatie betreft in het kader van PGO-contracten.
Stuurlogica	▪ Toepassing versterkt de interne sturing. ▪ Prestatieafspraken liggen voor vijf jaar vast in PGO-contracten. Tussentijds kan ProRail sturen in keuzes m.b.t. Beheer, Onderhoud en Vervanging. ▪ UO's en DOTS betreffen ook storingen zonder direct effect op treinverkeer. Daardoor geen volledig beeld van logistieke impact.
Uitlegbaarheid	▪ Deze indicator is in beginsel goed uitlegbaar.

[20] Aantal aanrijdingen overweggebruikers, Aantal botsingen trein-trein, Aantal ontsporingen, Aantal STS-passages, Aantal STS-passages gevaarpunt bereikt.

Optie 5: Percentage geannuleerde goederentreinen/geleverde treinpaden

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Geleverde treinpaden bestaat al als informatie indicator. Die indicator meet echter alleen vertragingssprongen tussen dienstregelpunten en nog niet hoeveel treinen er opgeheven, in tijd verlegd en omgeleid worden. Om opgeheven treinen, in tijd verlegde treinen en omgeleide treinen (oorzaak ProRail) goed toe te voegen aan de indicator, moet de registratie bij de verkeersleiding verbeterd worden. Momenteel is niet duidelijk of ProRail of vervoerder veroorzaker is van niet uitvoeren van het treinpad. ▪ Verbetering registratie vraagt om ICT-systeem (loopt) en verbetering registratie door treindienstleiders. Dit leidt tijdelijk tot extra werkdruk terwijl ProRail op deze posities te kampen heeft met personeelstekorten en hoge ervaren werkdruk. ▪ De indicator zal pas per 2023 beschikbaar kunnen zijn.
Stuurlogica	▪ Geeft een goed beeld van impact van ProRail op logistieke proces. ▪ Verbetering percentage geleverde treinpaden zorgt dat vervoerders klantbelofte aan verladers beter kunnen waarmaken.
Uitlegbaarheid	▪ Geleverde treinpaden is een goed uitlegbare indicator die direct te relateren is aan de klantbelofte van ProRail aan vervoerders en de logistieke impact.

Optie 6: Verbeterde prestatie-indicator Transitotijd

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Transitotijd wordt al gebruikt als prestatie-indicator. ▪ Om aantal geannuleerde treinen (oorzaak ProRail) toe te voegen, moeten dezelfde verbeteringen in registratie plaatsvinden als voor geleverde treinpaden. ▪ Verbetering vereist ICT-systeem (loopt) en verbetering registratie door treindienstleiders. Dit leidt tijdelijk tot extra werkdruk terwijl ProRail op deze posities te kampen heeft met personeelstekorten en hoge ervaren werkdruk. ▪ De indicator zal pas per 2023 beschikbaar kunnen zijn.
Stuurlogica	▪ Toevoegen van geannuleerde treinen (oorzaak ProRail) geeft een beter beeld van de prestaties van ProRail voor de klant goederenvervoerders. ▪ Naast het leveren van treinpaden geeft deze indicator ook informatie over de kwaliteit van het treinpad door vertragingen onderweg mee te nemen.
Uitlegbaarheid	▪ Verbeterde prestatie-indicator Transitotijd sluit niet aan bij de behoefte van de goederenvervoerders en de door hen gewenste focus op de betrouwbaarheid van de infrastructuur.

Optie 7. Versterken sturing via verbeterprogramma 'Infra op Orde'

Deze optie leidt op korte termijn niet tot een aanpassing van de prestatie-indicatoren, maar wel tot een versterking van de sturing vanuit het ministerie en een steviger basis om samen met de goederensector de verbetercyclus (Plan, Do, Check, Act) te monitoren. Onderdeel van het verbeterprogramma kan zijn om per 1 januari 2022 een dashboard met diverse indicatoren operationeel te hebben. Dit betekent dat gedurende het programma ervaring kan worden opgedaan met de werking van de verschillende indicatoren. Tegen het eind van het programma kan dan bepaald worden of één of meer indicatoren uit het dashboard ook als prestatie-indicator kunnen worden toegepast. Deze optie komt daarmee tegemoet aan de wens om de sturing op de betrouwbaarheid van het spoorgoederenvervoer op korte termijn te versterken en anderzijds meer tijd te nemen om tot goede prestatie-indicatoren te komen.

Samenvatting bevindingen

De huidige prestatie-indicator Transitotijd sluit niet aan bij de betrouwbaarheid die de goederenvervoerders in de praktijk ervaren. Het ligt daardoor niet voor de hand om deze indicator te handhaven. Goederenvervoerders hebben – voorlopig – geen behoefte aan een verbeterde prestatie-indicator Transitotijd. Zij willen dat ProRail en het ministerie zich voor de korte termijn gaan focussen op het betrouwbaar krijgen van de infrastructuur.

In het kader van de herijking is een aantal alternatieve prestatie-indicatoren onderzocht die zich richten op de betrouwbaarheid van de infrastructuur.

Uit de beoordeling van de verschillende kandidaat-indicatoren is gebleken dat een deel van deze indicatoren niet leidt tot de gewenste sturing. Daarnaast is een aantal potentieel interessante indicatoren niet op afzienbare termijn maakbaar voor prestatiesturing met bodem- en streefwaarden. Dit hangt onder andere samen met de vereiste betrouwbaarheid van de onderliggend data en de hiervoor benodigde aanpassingen in systemen en werkprocessen.

In de gesprekken tussen IenW en ProRail over de gewenste sturing m.b.t. het spoorgoederenvervoer is de mogelijkheid besproken om het huidige ProRail programma 'Infra op orde' onder te gaan brengen in een verbeterprogramma onder de beheerconcessie. Deze optie leidt op korte termijn niet tot een aanpassing van de prestatie-indicatoren, maar wel tot een versterking van de sturing vanuit het ministerie en een steviger basis om samen met de goederensector de verbetercyclus (Plan, Do, Check, Act) te monitoren. Per 1 januari 2022 kan een dashboard operationeel zijn met diverse indicatoren. Hiermee kan gedurende het programma ervaring worden opgedaan met de werking van de verschillende indicatoren. Vervolgens kan bepaald worden of één of meer indicatoren uit het dashboard ook als prestatie-indicator kunnen worden toegepast. Deze optie komt daarmee tegemoet aan de wens om de sturing op de betrouwbaarheid van de spoorgoederenvervoer op korte termijn te versterken en anderzijds meer tijd te nemen om tot goede prestatie-indicatoren te komen.

3.5 Geleverde treinpaden reizigers

Definitie
De prestatie-indicator Geleverde Treinpaden betreft het percentage volledig gerealiseerde treinpaden voor alle reizigersvervoerders plus de niet (volledig) gerealiseerde treinpaden waarvan de vervoerders de veroorzaker zijn. Een treinpad is een capaciteitsreservering op de infrastructuur die nodig is om een trein te laten rijden. Een treinpad wordt gekaderd door de treinactiviteiten die onder één treinnummer op één verkeersdag zijn gepland.

Ontwikkeling prestaties
De scores op de prestatie-indicator Geleverde treinpaden is sinds 2015 van jaar op jaar verbeterd. In 2016 en 2017 lag de score boven de bodemwaarde en net onder de streefwaarde. Sinds 2018 ligt de scope op of net boven de streefwaarde.

Aandachtspunten huidige prestatie-indicator
De prestatie-indicator geleverde treinpaden geeft een beeld van de door ProRail geleverde treinpaden (de belofte aan de reizigersvervoerders). De sturing richt zich op het beschikbaar stellen van geplande treinpaden. Sturing op beschikbaarheid voor het reizigersvervoer vindt ook plaats via de prestatie-indicatoren Reizigerspunctualiteit HRN op 5 en 15 minuten (en op 5 min. HSL), Treinpunctualiteit (en later mogelijk betrouwbaarheid) regionale series en Impactvolle verstoringen. Uit analyses blijkt dat bijvoorbeeld dat de prestatie-indicator geleverde treinpaden voor 52% correleert met de prestatie-indicator reizigerspunctualiteit (RPUN) HRN op 5 min. en voor 65% correleert met de prestatie-indicator RPUN HRN op 15 minuten. Deze correlatie is vrij hoog, in ogenschouw nemend dat geleverde treinpaden een landelijke indicator is (terwijl RPUN alleen over het HRN gaat) die beperkt is tot opheffingen van treinen waarvoor ProRail verantwoordelijk is. Dit ondersteunt de constatering dat er relatief weinig extra sturing uitgaat van de prestatie-indicator geleverde treinpaden.

Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie zijn de volgende aandachtpunten naar voren gekomen:

- In de afgelopen jaren is met ProRail eigenlijk nooit het gesprek gevoerd n.a.v. deze indicator. Ook door stakeholders lijkt weinig belang aan deze prestatie-indicator te worden gehecht. Geconcludeerd kan worden dat de indicator 'niet leeft'.
- De indicator wordt soms gezien als capaciteitsindicator. Dit is niet juist omdat deze indicator alleen iets zegt over uitvoering ten opzichte van de geplande capaciteit. De indicator zegt niets over betere benutting of uitbreiding van de capaciteit;
- De uitkomst van de score is niet altijd beïnvloedbaar door ProRail, omdat er ook derdenstoringen in meegenomen worden.

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële handelingsopties met betrekking tot de prestatie-indicator Geleverde treinpaden reizigers zijn onderzocht:
1. Huidige prestatie-indicator ongewijzigd handhaven
2. Huidige prestatie-indicator laten vervallen.

Beoordeling handelingsopties
Deze indicator stuurt op beschikbaarheid van de infrastructuur voor het reizigersvervoer. Deze sturing vindt ook plaats via de prestatie-indicatoren Reizigers-punctualiteit HRN (en HSL), Betrouwbaarheid regionale series en Impactvolle verstoringen. De extra bijdrage aan de sturing van 'Geleverde treinpaden' is daardoor beperkt. ProRail is daarom van mening dat de prestatie-indicator geleverde treinpaden zou kunnen vervallen. Ook in gesprekken met stakeholders bleek geen duidelijke sturingsbehoefte op dit aspect. Het laten vervallen, biedt ook ruimte in de set voor eventuele nieuwe prestatie-indicatoren en leidt tot een betere balans met andere prestatiegebieden.

3.6 Klanthinder als gevolg van storingen op de infra

Definitie
De prestatie-indicator Klanthinder heeft betrekking op de storingen aan de infrastructuur die leiden tot veel en zeer veel hinder voor de dienstregeling van vervoerders en daardoor op reizigers en verladers[21].

Ontwikkeling prestaties
De scores op de prestatie-indicator Klanthinder zijn sinds 2017 sterk verbeterd. In 2019 en 2020 lag de score ruim onder de streefwaarde. Voor 2021 zijn de bodem- en streefwaarde aangescherpt.

Aandachtspunten huidige prestatie-indicator
Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie en de informele consultatie zijn de volgende aandachtpunten naar voren gekomen:

- Klanthinder correleert voor 40% en 51% met de outcome-indicatoren reizigerspunctualiteit (RPUN) HRN 5 respectievelijk 15 minuten. Dit is hoog, in ogenschouw nemend dat klanthinder een landelijke indicator is die alleen infrastoringen met een minimumomvang meet, terwijl RPUN álle verstoringen van alleen het hoofdrailnet meet.
- De indicator meet het absolute aantal hinderrijke storingen en houdt geen rekening met de invloed van meer of minder treinkilometers.
- De indicator wordt gedomineerd door effecten vanuit het reizigersverkeer en geeft weinig zicht op de hinder voor goederenvervoerders.

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële handelingsopties met betrekking tot de prestatie-indicator Klanthinder als gevolg van storingen op de infra zijn onderzocht:
1. Behouden huidige prestatie-indicator
2. Omvormen tot informatie-indicator
3. Verbeteren van de huidige prestatie-indicator (relatief maken)
4. Vervangen huidige prestatie-indicator door indicator uit PRIME-benchmark[22]:
   a. Vertragingsminuten per treinkilometer veroorzaakt door ProRail
   b. Infrastoringen in relatie tot de omvang van het netwerk
   c. Gemiddelde vertraging per infrastoring

[21] De volledige definitie is op genomen in bijlage 3.

[22] PRIME = Platform of Rail Infrastructure Managers in Europe.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: Behouden huidige prestatie-indicator

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Nvt
Stuurlogica	▪ De huidige indicator geeft een beeld van de door ProRail en derden veroorzaakte storingen en de impact daarvan op reizigers. De sturing richt zich op aantallen storingen en functieherstelttijd van de treindienst. De indicator zegt vooral iets over de impact op reizigerstreinen en minder op reizigers. Als er vrijwel geen reizigers in die treinen zitten is de impact dus niet zo hoog. De impact is afhankelijk van locatie en tijdstip van de storing. ▪ Klanthinder correleert sterk met RPUN (HRN 5 en 15) en houdt geen rekening met aantal treinkilometers. ProRail is niet de enige die invloed heeft op de indicator.
Uitlegbaarheid	▪ Klanthinder is in beginsel een indicator die goed uitlegbaar is.

Optie 2: Omvormen tot informatie-indicator

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Omvormen van prestatie-indicator naar informatie-indicator is eenvoudig en dus goed maakbaar
Stuurlogica	▪ NS kent op dit moment een informatie-indicator klanthinder. Voor ProRail is klanthinder/Impactvolle verstoringen nu een prestatie-indicator. Bij omvormen tot informatie-indicator is de sturing meer gelijkgericht.
Uitlegbaarheid	▪ N.v.t.

Optie 3: Verbeteren van de huidige prestatie-indicator (relatief maken)

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Dit vergt een relatief beperkte aanpassing t.o.v. de huidige indicator
Stuurlogica	▪ Een relatieve indicator doet meer recht aan de prestaties van ProRail bij stijgend gebruik van het spoor. Echter de overige kritiekpunten (weinig zicht op effecten voor goederenvervoer en overlap in sturing via RPUN)bij de huidige indicator worden hier niet mee ondervangen.
Uitlegbaarheid	▪ Relatieve indicatoren zijn doorgaans lastiger uitlegbaar.

Optie 4a: Vervangen door Vertragingsminuten per treinkm (oorzaak ProRail)

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Deze indicator wordt al toegepast i.k.v. PRIME (op jaarbasis)
Stuurlogica	▪ Een relatieve indicator doet meer recht aan de prestaties van ProRail. Echter, ook hier zal sprake zijn van een sterke correlatie met de punctualiteits-indicatoren, waardoor er relatief weinig extra sturing van uitgaat.
Uitlegbaarheid	▪ Relatieve indicatoren zijn doorgaans lastiger uitlegbaar

Optie 4b: Vervangen door Infrastoringen i.r.t. omvang netwerk

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Deze indicator wordt al toegepast i.k.v. PRIME (op jaarbasis)
Stuurlogica	▪ Een relatieve indicator doet meer recht aan de prestaties van ProRail. Dit betreft echter een asset-gerelateerde indicator die alle infra-storingen meet. Daarmee zou in de sturing teruggegaan worden naar de situatie waarin op TAO's gestuurd werd (dit zijn nu informatie-indicatoren).
Uitlegbaarheid	▪ Relatieve indicatoren zijn doorgaans lastiger uitlegbaar

Optie 4c: Vervangen door Gemiddelde vertraging per infrastoring

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Deze indicator wordt al toegepast i.k.v. PRIME (op jaarbasis)
Stuurlogica	▪ Een relatieve indicator doet meer recht aan de prestaties van ProRail. Deze indicator stuurt op het verkorten van de hersteltijd, maar niet op het terugdringen van aantal (grote) verstoringen. Daarmee is dit wel een interessante interne indicator, maar geen volwaardig alternatief voor de huidige indicator klanthinder.
Uitlegbaarheid	▪ Relatieve indicatoren zijn doorgaans lastiger uitlegbaar

Samenvatting bevindingen
Uit de bureaustudie, de gevoerde gesprekken met ProRail en het ministerie en de informele consultatie is naar voren gekomen dat de huidige prestatie-indicator klanthinder een overlappende sturing heeft met de prestatie-indicatoren reizigerspunctualiteit (HRN 5 en 15 minuten). Verder is geconstateerd dat de indicator gedomineerd wordt door effecten vanuit het reizigersverkeer en geen recht doet aan de hinder voor goederenvervoerders.

Er zijn vier alternatieve indicatoren onderzocht voor de huidige prestatie-indicator. Uit de beoordeling blijkt dat deze indicatoren onvoldoende tegemoetkomen aan de bezwaren die geuit zijn ten aanzien van de bestaande prestatie-indicator of dat de alternatieven tot andere bezwaren leiden. Daarmee blijven er twee handelingsperspectieven over: de huidige prestatie-indicator Klanthinder handhaven of de prestatie-indicator klanthinder omvormen tot informatie-indicator.

4. Evaluatie verbreding van de set aan indicatoren

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de evaluatie van vier prestatiegebieden die momenteel geen prestatie-indicatoren kennen: Capaciteit, Duurzaamheid, Veiligheid en Stations (waaronder reisgemak en reisinformatie). Per paragraaf wordt een prestatiegebied behandeld waarbij eerst een korte beschrijving wordt gegeven van de huidige situatie. Vervolgens wordt ingegaan op de sturingsbehoefte ten aanzien van het prestatiegebied. Daarna worden verschillende handelingsopties toegelicht, die vervolgens worden beoordeeld op de criteria Maakbaarheid, Stuurlogica en Uitlegbaarheid (zie ook bijlage 1). Elke paragraaf sluit af met een korte samenvatting van de bevindingen.

4.2 Capaciteit

Huidige situatie
Het prestatiegebied Capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur bestaat uit de onderdelen Benutting, Capaciteit Reizigersvervoer en Capaciteit Goederen-vervoer. In de huidige set zijn géén prestatie-indicatoren opgenomen die direct betrekking hebben op dit prestatiegebied. Het thema capaciteit en benutting kan wel aan de orde komen in het kader van de prestatie-indicator Klantoordeel reizigersvervoerders en de prestatie-indicator Klantoordeel Goederenvervoerders. Er zijn op dit moment ook geen informatie-indicatoren gedefinieerd.

Sturingsbehoefte
In de *midterm review* (MTR) beheerconcessie (2020) is de aanbeveling opgenomen om de juiste balans te vinden in het sturen op de opgaven in het hier en nu versus het sturen op de netwerk- en capaciteitsontwikkeling, die nodig is om de verwachte toekomstige groei van zowel het reizigers- als het goederenvervoer te accommoderen. Gelet op de verwachte groei in het reizigers- en goederenvervoer moet volgens de MTR meer balans tussen prestaties in het heden (betrouwbaarheid en capaciteit) en in de toekomst (voldoende capaciteit) worden aangebracht. Het verdient volgens de MTR aanbeveling om nieuwe prestatieafspraken te bezien in de context van deze opgave[23].

Impact Corona
Als gevolg van de pandemie en de maatregelen om deze te beheersen, heeft in 2020 een sterke terugval van het aantal treinreizigers plaatsgevonden. Het is onzeker wat de structurele impact is van de Coronapandemie op de mobiliteit en het reizigersgedrag. Voorspellingen en scenario's van het CPB en het KIM kennen een grote spreiding en bandbreedte. Omdat onderliggende trends zoals de groei van het aantal Nederlanders en de trek naar de stad naar verwachting doorzetten, wordt voorzien dat het gebruik van het OV op termijn weer zal groeien[24].

Dashboard toekomstige capaciteitsknelpunten.
ProRail heeft een intern dashboard in ontwikkeling waarmee o.a. inzichtelijk kan worden gemaakt op welk moment op welke plek in de HSWI-capaciteitsknelpunten ontstaan en in welke mate bepaalde productstappen, gegeven vooraf bepaalde parameters als maximale treinlengte kunnen bijdragen aan het aantal zitplaatskilometers. Geconstateerd is dat dit dashboard een belangrijke bijdrage kan leveren aan de informatiebehoefte van het ministerie en het 'goede gesprek' tussen het ministerie als opdrachtgever en ProRail over de ontwikkeling van zowel de capaciteitsvraag als het capaciteitsaanbod.

[23] NB. De *midterm review* beheerconcessie is kort vóór het uitbreken van de Coronapandemie gepubliceerd.

[24] Zie Kamerbrief Beantwoording inbreng SO Beschikbaarheidsvergoeding dd. 25 februari 2021 van 23 april 2021.

Onderzochte handelingsopties
De volgende denkrichtingen voor potentiële prestatie-indicatoren m.b.t. tot capaciteit zijn in het kader van de herijking onderzocht:
1. Een prestatie-indicator voor capaciteitsontwikkeling reizigersvervoer;
2. Een prestatie-indicator voor capaciteitsontwikkeling goederenvervoer[25].

Beide opties worden hierna toegelicht:

Ad 1. Prestatie-indicator voor capaciteitsontwikkeling reizigersvervoer
Het is denkbaar dat een prestatie-indicator capaciteit reizigersvervoer ontwikkeld wordt waarmee gestuurd wordt op de ontwikkeling van het theoretische maximum aantal zitplaatskilometers per jaar (gerealiseerde uitbreiding van de theoretische capaciteit). Dit zou in samenspraak met NS en met regionale concessieverleners ook een gelijkgerichte prestatie-indicator kunnen zijn die tevens op regionale vervoerders van toepassing is. De indicator stuurt ten aanzien van ProRail niet alleen op het totaal aantal beschikbare treinpaden, maar bijvoorbeeld ook op de mogelijkheden om vanuit de eigenschappen van de infrastructuur treinen met een hogere zitplaatscapaciteit te kunnen accommoderen.

Ad 2. Prestatie-indicator voor capaciteitsontwikkeling goederenvervoer
Analoog aan de hiervoor beschreven indicator is het ook denkbaar dat een prestatie-indicator capaciteit goederenvervoer wordt ontwikkeld waarmee gestuurd wordt op de ontwikkeling van het theoretische maximum aantal tonkilometers per jaar (gerealiseerde uitbreiding van de theoretische capaciteit). De indicator stuurt ten aanzien van ProRail niet alleen op het totaal aantal beschikbare treinpaden, maar bijvoorbeeld ook op de mogelijkheden om vanuit de eigenschappen van de infrastructuur treinen met een langere lengte te kunnen accommoderen.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: prestatie-indicator voor capaciteitsontwikkeling reizigersvervoer

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Het per kalenderjaar toegevoegd theoretisch aantal zitplaats-kilometers = Δ max. aantal treinkilometers x Δ gemiddeld aantal zitplaatsen per trein (voorlopige definitie). ▪ Voor deze indicator is nog géén meetmethode beschikbaar.
Maakbaarheid	▪ De maakbaarheid is mede afhankelijk van de uiteindelijke definitie en de uitwerking van de meetmethode.
Stuurlogica	▪ IenW heeft behoefte om ontwikkeling van capaciteitsvraag en -aanbod te kunnen volgen en daar zo nodig op te kunnen (bij)sturen. ▪ Er kan een perverse prikkel ontstaan om capaciteit toe te voegen daar waar dat het meest eenvoudig kan i.p.v. op plekken in het netwerk waar de behoefte aan extra capaciteit het grootst is ▪ Het door ProRail te behalen tempo van capaciteitstoename (i.r.t. bodem- en streefwaarden) is vooraf lastig te definiëren en is van veel factoren afhankelijk. Een deel daarvan is door ProRail bovendien niet, beperkt of slechts indirect te beïnvloeden (denk aan: vergunningverlening en besluitvorming omtrent MIRT/-begrotingsbijdragen). ▪ Bij uitbreiding van infra- en/of materieelcapaciteit is doorgaans sprake van een zeer lange 'leadtime'. Dit betekent dat korte termijn bijsturing op een dergelijke indicator niet of nauwelijks mogelijk is.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator is vrij complex. ▪ Verbeteringen a.g.v. besluiten die nu genomen worden, zullen naar verwachting niet of nauwelijks zichtbaar zijn in de score op korte termijn, gelet op de lange tijd tussen besluitvorming en uitvoering.

[25] Het is niet uit te sluiten dat voor de capaciteitstoename m.b.t. het goederenvervoer ook nog andere (prestatie-) indicatoren ontwikkeld kunnen worden. ProRail kijkt hier nog naar in het kader van het dashboard capaciteitsuitbreiding (februari 2021).

Optie 2: prestatie-indicator voor capaciteitsontwikkeling goederenvervoer

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Het per kalenderjaar toegevoegd theoretisch aantal tonkilometers = Δ aantal treinpaden x Δ gemiddeld tonnage per goederentrein (voorlopige definitie). ▪ Voor deze indicator is nog géén meetmethode beschikbaar.
Maakbaarheid	▪ De maakbaarheid is mede afhankelijk van de uiteindelijke definitie en de uitwerking van de meetmethode.
Stuurlogica	▪ Het ministerie heeft behoefte om ontwikkeling van capaciteitsvraag en -aanbod te kunnen volgen en daar zo nodig op te kunnen (bij)sturen. ▪ Zorg bestaat dat de nuance verloren gaat (vb: extra tonkm op goederencorridor heeft ander maatschappelijk nut dan extra tonkm op deel van het netwerk waar weinig vraag is naar goederenvervoer. Dit kan verkeerde prikkel geven. ▪ Het door ProRail te behalen tempo van capaciteitstoename (bodem- en streefwaarden) is vooraf lastig te definiëren en is van veel factoren afhankelijk. Een deel daarvan is door ProRail niet, beperkt of slechts indirect te beïnvloeden (denk aan: vergunningverlening, besluitvorming MIRT/begrotingsbijdragen). ▪ Bij uitbreiding van de infrastructuurcapaciteit is doorgaans sprake van een zeer lange 'leadtime'. Dit betekent dat korte termijn bijsturing op een dergelijke indicator niet of nauwelijks mogelijk is.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator is vrij complex. ▪ Verbeteringen van besluiten die nu genomen worden, zullen naar verwachting niet of nauwelijks zichtbaar zijn in de score op korte termijn gelet op de lange tijd tussen besluitvorming en uitvoering.

Samenvatting bevindingen

Gelet op de verwachte groei in het reizigers- en goederenvervoer beveelt de midterm review van de beheerconcessie aan om meer balans aan te brengen tussen de sturing op prestaties in het heden (betrouwbaarheid) en in de toekomst (netwerk- en capaciteitsontwikkeling). In het kader van de herijking is nagegaan of de sturing op capaciteit met prestatie-indicatoren kan worden ondersteund. Uit de herijking is echter gebleken dat dit prestatiegebied zich niet leent voor sturing met prestatie-indicatoren. Het primaat van de ontwikkelfunctie van het netwerk ligt immers bij het ministerie en de politiek. Het tempo en de omvang van capaciteitsuitbreiding is daardoor te beperkt of slechts indirect door ProRail te beïnvloeden. Capaciteitsuitbreiding verloopt bovendien schoksgewijs en korte termijn bijsturing is niet of nauwelijks mogelijk door lange doorlooptijd van besluitvorming over capaciteitsuitbreiding. Dat maakt het bovendien lastig om reële bodem- en streefwaarden af te spreken. Binnen de termijn van een meerjarig beheerplan zullen nauwelijks verbeteringen kunnen optreden, tenzij deze verbeteringen al ruim vóór de meerjarenperiode in gang zijn gezet.

Het ministerie heeft aangegeven wel behoefte te hebben aan informatie om de ontwikkeling van de capaciteitsvraag en het capaciteitsaanbod goed te kunnen volgen, hier het goede gesprek over met elkaar te kunnen voeren en zo nodig bij te sturen. Het door ProRail in ontwikkeling zijnde dashboard kan hierbij een goede rol vervullen. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om voor de ontwikkeling van de capaciteit één of meerdere informatie-indicatoren te ontwikkelen.

4.3 Duurzaamheid

Huidige situatie
Het prestatiegebied Kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur bestaat uit de onderdelen “Betrouwbaarheid”, “Veiligheid” en “Duurzaamheid”. In de huidige set zijn géén prestatie-indicatoren opgenomen ten aanzien van “Duurzaamheid”. In de beheerconcessie is er één informatie-indicator aan het prestatiegebied duurzaamheid verbonden, namelijk de CO2-voetafdruk. ProRail toont op haar dashboard echter ook informatie over de indicatoren Duurzame energieopwekking (vanaf 2015) en Milieuovertredingen vanaf 2017)[26]. Deze laatste indicator is een informatie-indicator bij het prestatiegebied veiligheid, maar heeft ook een raakvlak met duurzaamheid. ProRail is intern ook bezig met het ontwikkelen van indicatoren op het gebied van materiaalgebruik, biodiversiteit en modal shift.

Sturingsbehoefte
Het ministerie heeft de ambitie uiterlijk in 2030 volledig klimaatneutraal te zijn en circulair te werken[27]. Dit houdt in dat er dan evenveel energie zelf wordt opgewekt als wordt verbruikt en geen CO_2 of andere broeikasgassen worden uitgestoten. Grondstoffen worden op een hoogwaardige manier hergebruikt en er wordt zo min mogelijk afval geproduceerd. Deze ambitie geldt voor het ministerie en de gehele keten: in 2050 zijn de infraprojecten van ProRail klimaatneutraal en circulair.

De Rijksoverheid heeft op duurzaamheid afspraken en prioriteiten op:
- Klimaatverandering – 55% CO2-reductie in 2030 t.o.v. 1990 (EU-voorstel tot verhoging van 49% naar 55% reductie is op 14 december 2020 aangenomen);
- Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur (CO2-reductie door circulaire infraprojecten) in 2030;
- Opwekking op Rijksgronden (duurzame energieopwekking op Rijksgronden);
- Bossenstrategie – 10% meer bos in 2030 (37.000 hectare, waarvan 5.000 op Rijksgronden).

“ProRail Verduurzaamt” is één van de drie strategische speerpunten van ProRail. Dit strategische speerpunt is uitgewerkt in de Routekaart Verduurzaamt. De routekaart kent vier sporen waarop ProRail een bepalende invloed heeft in de omslag naar een duurzame samenleving (Mobiliteit, Energie, Materialen, Natuur).

Ten aanzien van duurzaamheid zijn twee aparte sturingsbehoeften onderscheiden, die ieder een andere sturingsfilosofie/benadering vereisen.

Duurzame mobiliteit
Duurzame mobiliteit gaat over de ontwikkeling van een duurzaam mobiliteitssysteem voor zowel personen als goederen, nationaal en internationaal. Het spoor is daarin een van de modaliteiten met mogelijkheden om in een groter aandeel in de mobiliteitsbehoefte te voorzien dan nu, ten koste van meer vervuilende modaliteiten. Het beleidsdoel duurzame mobiliteit leent zich minder goed voor sturing met prestatie-indicatoren, mede vanwege de het grote aantal actoren dat hierbij een rol speelt. Hierdoor is bijvoorbeeld de causaliteit tussen een goede inspanning van ProRail en het uiteindelijk effect op de duurzame mobiliteit moeilijk objectief vast te stellen. Deze thematiek valt daarom buiten de scope van de herijking van de prestatie-indicatoren.

Duurzame mobiliteit is een onderwerp waar rondom de keuzes en prestaties van ProRail duidelijke en expliciete aandacht gewenst is. Het kan beschouwd worden als een belangrijk aandachts- of adviesgebied, waarbij ProRail ook gevraagd kan worden om actief invulling te geven vanuit de adviesrol. Een voorbeeld hiervan zou de ontwikkeling kunnen zijn van een “meest klimaatvriendelijke of duurzame dienstregeling” (als referentie), waarin capaciteit verdeeld wordt in volgorde van modal-shift-potentie. Een ander voorbeeld is het uitvoeren van capaciteits-

[26] Bron: Eindrapport Midterm Review ProRail, AEF, 2020.

[27] Strategie: Naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfrastructuurprojecten, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, januari 2020.

/knelpuntenanalyses die prioritering mogelijk maken op basis van de verwachte bijdrage van maatregelen aan de verduurzaming van de mobiliteit.

Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur (KCI)
Het onderwerp klimaatneutrale en circulaire infrastructuur biedt wel ruimte voor meer specifieke en ook kwantitatieve prestatiesturing. Juist door de ontwikkeling van een prestatie-indicator kan de strategie klimaatneutrale en circulaire infrastructuur verstevigd en verankerd worden in de primaire sturingslijn, zowel in de relatie IenW ProRail als binnen ProRail. Voorwaarde daarbij is wel dat de ontwikkeling van een prestatie-indicator in nauwe afstemming gebeurt met het programma onder de strategie KCI. Ook is het van belang dat de prestatie-indicator niet slechts een beperkt deel van de medewerkers van ProRail motiveert, maar een stimulans is voor de gehele ProRail-organisatie en ook betekenis heeft in de relatie met leveranciers en aannemers. Een indicator kan gericht zijn op uitsluitend de CO_2-uitstoot of inkoop van primaire grondstoffen. Een alternatief is om de prestatiesturing te richten op het aandeel duurzaamheid in inkooptrajecten, of mogelijk zelfs de tevredenheid van opdrachtnemers over de mate waarin ProRail de markt uitdaagt op het gebied van duurzaamheid.

Onderzochte handelingsopties
De volgende vijf potentiële prestatie-indicatoren kunnen iets zeggen over de prestaties van ProRail op het gebied van klimaatneutrale en circulaire infrastructuur:
1. CO_2 uitstoot
2. Duurzame inkoop
3. Milieu Kosten Indicator (MKI)
4. Energieneutraliteit
5. Percentage hergebruikt materiaal

Deze opties worden hierna toegelicht.

Ad 1. CO_2 uitstoot
Deze optie betreft het omvormen en binnen een nader te bepalen termijn uitbreiden van de huidige informatie-indicator CO_2 Voetafdruk (scope 1 en 2) naar een prestatie-indicator CO_2 Voetafdruk (scope 1, 2 en 3)[28]. Deze prestatie-indicator heeft betrekking op de directe CO_2-uitstoot van ProRail door eigen bronnen binnen de organisatie (scope 1), de indirecte uitstoot van CO_2 door opwekking van zelf gekochte en verbruikte elektriciteit of warmte (scope 2) en op emissies uit materialen en diensten die nodig zijn voor de aanleg, onderhoud en eventueel sloop van het spoor en alle daarbij horende systemen alsmede de emissies die verbonden zijn aan het energiegebruik van de treinen voor zover ProRail daar invloed op heeft (scope 3).

Ad 2. Duurzame inkoop
Ten aanzien van duurzame inkoop zijn twee opties onderzocht:
Optie 2A. betreft de ontwikkeling en toepassing van een prestatie-indicator die uitgaat van het Percentage duurzame inkoop (o.b.v. financiële omvang). Optie 2B betreft de ontwikkeling en toepassing van een prestatie-indicator die uitgaat van het Percentage projecten dat werkt cf. Aanpak Duurzaam Werken.

Ad 3. Milieu Kosten Indicator (MKI)
De optie gaat er vanuit dat de interne ProRail KPI MKI-reductie wordt omgevormd tot een prestatie-indicator in de sturingsrelatie IenW – ProRail.
De MKI (milieukostenindicator) is een maat voor de milieuschade veroorzaakt door een materiaal of object. Duurzaam materiaalgebruik in de keten (productie, transport, aanleg, onderhoud, sloop) leidt tot een lage MKI. ProRail hanteert momenteel een interne KPI die gebaseerd is op het verschil tussen de MKI-waarde waarmee de opdrachtnemer voor een project inschrijft en de MKI-waarde van het referentie ontwerp van de opdrachtgever. Dit verschil wordt per project

[28] De CO_2 Voetafdruk van ProRail is voor scope 1 en scope 2 relatief beperkt. Sturing via een prestatie-indicator lijkt ik dat geval een zwaar middel. Door de uitbreiding met scope 3 wordt deze indicator meer relevant.

uitgedrukt als procentuele reductie. Vervolgens wordt deze gemiddeld over alle projecten die de aanpak duurzaam werken volgen. Voor projecten die (nog) geen MKI-reductie score hebben wordt gerekend met 0%.

Ad 4. Energieneutraliteit
Deze optie gaat uit van de toepassing van een prestatie-indicator die de ontwikkeling meet van de verhouding tussen de duurzaam opgewekte energie en het totale energieverbruik van ProRail.

Ad 5. Percentage hergebruikt materiaal
Deze optie betreft de toepassing van een prestatie-indicator waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt in welke mate ProRail materialen die eerder toegepast zijn in bijvoorbeeld een constructie of bouwwerk opnieuw toepast voor dezelfde functie.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: CO_2 uitstoot

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Definitie: CO_2-uitstoot (scope 1 , 2 en 3). ▪ CO_2-uitstoot scope 1 en 2 wordt momenteel berekend.
Maakbaarheid	▪ CO_2-uitstoot scope 1 en 2 wordt momenteel berekend. Een meetmethode voor scope 3 is nog niet beschikbaar en leidt tot extra uitdagingen m.b.t. de maakbaarheid[29]. ▪ Er is (nog) geen methode beschikbaar waarmee een actuele of real time waarde kan worden bepaald.
Stuurlogica	▪ CO2-uitstoot (scope 1 en 2) wordt nu berekend en 2x p.j. gerapporteerd. Cijfers lopen daardoor achter bij actuele uitstoot. ▪ Momenteel wordt binnen ProRail niet integraal op CO_2-uitstoot gestuurd. Wel via activiteiten die tot CO_2-uitstoot leiden.
	▪ Uitstoot kan stijgen terwijl maatregelen worden genomen (bijv. door fluctuaties in realisatie van projecten en seizoensinvloeden. ▪ Risico dat thema duurzaamheid verengt raakt tot CO_2, waardoor andere aspecten onderbelicht kunnen raken.
Uitlegbaarheid	▪ Past bij maatschappelijke discussie over CO_2-reductie.

[29] Vanuit de stuurlogica is het gewenst om ook scope 3 in de indicator mee te nemen. Het opnemen van scope 3 leidt echter tot een lager maakbaarheid van de prestatie-indicator.

Optie 2a: Percentage duurzame inkoop

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Het percentage duurzaam inkopen kan bepaald worden met de formule X = (A) / (D) x 100% (voorlopige definitie). Waarbij A de financiële omvang (€) betreft van de in een bepaalde periode ingekochte producten en diensten waarbij alle duurzaamheideisen zijn toegepast en D de financiële omvang is van alle ingekochte producten en diensten (in dezelfde periode).
Maakbaarheid	▪ Vereist ontwikkeling en implementatie van specifiek instrument. ▪ Scherpe definitie is van belang, i.v.m. uiteenlopen van beelden.
Stuurlogica	▪ Geeft 'duw in de rug' van het al ingezette beleid. ▪ Geeft prikkel om actief met markt in gesprek te gaan en te komen tot duurzame prestaties. ▪ Duurzame inkoop is geen doel op zich (meer input dan output). ▪ Fluctuatie score (%) door verschillen in type projecten per jaar. Duurzamer inkopen is geen garantie voor duurzamere resultaten, maar duurzamere outcome is wel te verwachten.
Uitlegbaarheid	▪ Duurzame inkoop is relevant en actueel thema.

Optie 2b: Percentage projecten dat werkt cf. Aanpak Duurzaam Werken.

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Het aantal projecten dat werkt cf. Aanpak Duurzaam Werken / totaal aantal projecten van ProRail x 100% (voorlopige definitie).
Maakbaarheid	▪ Deze prestatie-indicator is naar verwachting goed maakbaar.
Stuurlogica	▪ Geeft 'duw in de rug' van het al ingezette beleid.

	▪ Geeft prikkel om actief met markt in gesprek te gaan en te komen tot duurzame prestaties. ▪ Duurzaam werken is een proces-indicator en geen garantie voor duurzame output
Uitlegbaarheid	▪ De aanpak duurzaam werken sluit aan bij de KCI-strategie en is een product van eerdere samenwerking. ▪ Deze indicator heeft alleen betrekking op projecten en gaat derhalve niet over alle activiteiten van ProRail.

Optie 3: Milieu Kosten Indicator (MKI)

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ ProRail hanteert momenteel een interne KPI die gebaseerd is op het verschil tussen de MKI-waarde waarmee de opdrachtnemer voor een project inschrijft en de MKI-waarde van het referentie ontwerp van de opdrachtgever. Dit verschil wordt per project uitgedrukt als procentuele reductie. Vervolgens wordt deze gemiddeld over alle projecten die de aanpak duurzaam werken volgen. Voor projecten die (nog) geen MKI-reductie score hebben wordt gerekend met 0%. ▪ De definitie en meetmethode voor deze indicator moet nog verder worden uitgewerkt door ProRail.
Maakbaarheid	▪ Er is een methode maar er zijn nog verschillende Implementatie-vragen bijvoorbeeld t.a.v. optelbaarheid, vergelijkbaarheid over de jaren heen en de definitie van de ambitie (absoluut/relatief).
Stuurlogica	▪ MKI wordt al gebruikt als inkoopinstrument onder KCI-strategie. ▪ Sluit aan bij de bestaand interne (KPI) sturing
Uitlegbaarheid	▪ Vrij technische en abstracte indicator.

Optie 4: Energieneutraliteit

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Aantal Kwh duurzame opwekking / totaal Kwh verbruik. ▪ Doel is een quotiënt groter of gelijk aan 1.
Maakbaarheid	▪ Wordt maandelijks gemeten, wekelijks is mogelijkheid. Energie-gebruik stations zit hier nog niet in, hier wordt aan gewerkt.
Stuurlogica	▪ Sturing op verbruik én opwekking. ▪ Stimuleert energie-efficiency, duurzame opwekking en verlaging van gebruik fossiele brandstoffen. ▪ Sluit aan bij meer duurzame opwekking en energie-efficiency en bij wat ProRail al doet. Kan leiden tot versnelling energie-neutraliteit op niveau vervoerssysteem (duw in de rug). Vanuit ProRail bezien is dit één van de grotere bijdragen aan duurzame samenleving.
Uitlegbaarheid	▪ Goed uitlegbaar. ▪ Indicator zegt iets over verhoudingen maar niet direct iets over de ontwikkeling van het absoluut verbruik. ▪ Past in beeld dat elke organisatie energieneutraal moet worden.

Optie 5: Percentage hergebruikt materiaal

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Hergebruik van totale inkoop in kilogrammen. ▪ Via platform circulair bouwen (CB23) is definitie beschikbaar.
Maakbaarheid	▪ Implementatie van deze indicator vereist actuele inzicht (totaal materiaalgebruik (Kg) en hergebruik materiaal (Kg) o.b.v. bijvoorbeeld inkoop en/of productiesystemen. Deze informatie is nu niet beschikbaar en vergt aanpassingen in registratie en informatiesystemen. ▪ Heeft potentie om belangrijke indicator te worden. Maar nog onvoldoende hanteerbaar als kwantitatief sturingsinstrument door ontbreken van informatie over (mate van) hergebruik. ProRail heeft aangegeven ten minste één jaar nodig te hebben voor de ontwikkeling van deze prestatie-indicator.
Stuurlogica	▪ Stuurt op toepassing van een deel van circulaire economie waar ProRail substantiële impact op heeft. ▪ Belangrijke eerste deelstap. bijv. ontwerp, demontabiliteit, levensduurverlenging, recycling (in ander productieproces) zitten niet in deze indicator.
Uitlegbaarheid	▪ Uitlegbaar, sluit aan bij maatschappelijke discussies over grond-stoffen en materialen.

Samenvatting bevindingen
In het kader van de herijking is nagegaan of de huidige set prestatie-indicatoren van ProRail verbreed kan worden met één of meer prestatie-indicatoren op het gebied van duurzaamheid. Binnen het brede beleidsdoel duurzaamheid leent het beleidsdoel duurzame mobiliteit zich minder goed voor prestatiesturing omdat de causaliteit tussen een goede inspanning van ProRail en het uiteindelijk effect op de duurzame mobiliteit moeilijk objectief is vast te stellen. Het is uiteraard wel een onderwerp waarvoor duidelijke en expliciete aandacht gewenst is.

Het beleidsdoel Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur kan in beginsel ondersteund worden door middel van prestatiesturing. Door prestatiesturing kan dit beleidsdoel nadrukkelijker verankerd worden in de interne en externe sturing en verantwoording. Er zijn verschillende opties voor prestatie-indicatoren in beeld gebracht, maar deze zijn per 1 januari 2022 nog niet goed maakbaar gelet op de huidige beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de benodigde data. Daar zullen nog ontwikkelstappen in gezet moeten worden, voordat prestatiesturing mogelijk is. Daarmee hangt samen dat voldoende historische gegevens beschikbaar moeten zijn om realistische bodemwaarden te kunnen bepalen.

Om binnen het beleidsdoel Klimaatneutrale en circulaire infrastructuur tot prestatie-indicatoren te kunnen komen, moet dus eerst de informatievoorziening op orde worden gebracht en kan (meer) ervaring met indicatoren worden opgedaan door deze eerst te implementeren als informatie-indicator en op en later moment één of meerdere daaruit te gebruiken als prestatie-indicator(en). De informatie-indicatoren kunnen vanaf 2022 gebruikt worden om de voortgang van ProRail op het thema duurzaamheid te monitoren. Omdat deze informatie-indicatoren ook leiden tot meer expliciete aandacht vanuit ProRail en IenW gaat hiervan al direct sturing uit. Daarbij is het de wens van ProRail dat de huidige monitoring als startpunt dient en dat van daaruit gaandeweg verder ontwikkeld wordt.

4.4 Veiligheid

Huidige situatie
In de huidige set zijn géén prestatie-indicatoren opgenomen ten aanzien van “Veiligheid” . In de Beheerconcessie zijn wel zes informatie-indicatoren voor het prestatiegebied veiligheid opgenomen, namelijk botsingen trein-trein, STS-passages (gevaarpunt niet bereikt en gevaarpunt bereikt), ontsporingen, aanrijding overweggebruiker en aanrijding personeel.

Sturingsbehoefte
Het Nederlandse spoor is één van de veiligste in Europa, maar er valt nog veel te verbeteren. Zo is sprake van een hoog aantal ongevallen op (onbewaakte) overwegen en van hoge aantallen suïcides. Beide hebben een grote impact op directbetrokkenen, medewerkers van ProRail, vervoerders en reizigers. Veiligheid is een belangrijk maatschappelijk en politiek thema. Op dit moment zijn er echter geen prestatie-indicatoren voor veiligheid. Wel rapporteert ProRail jaarlijks via ILT en IenW over de veiligheidsprestatie aan de Europese Commissie en ERA[30].

Voor overwegveiligheid lopen momenteel twee investeringsprogramma’s: het Landelijk verbeterprogramma overwegen en het programma Niet-Actief Beveiligde Overwegen (NABO’s). Aanvullende prestatiesturing op dit punt lijkt op dit moment niet voor de hand te liggen. Ten aanzien van suïcides spant ProRail zich sterk in om deze zo veel mogelijk te voorkomen, zowel door het nemen van fysieke maatregelen als door opleidingsprogramma’s voor medewerkers van ProRail en andere spoorbedrijven. In de totale preventieketen is ProRail één van de partijen. Daarom is een integrale aanpak noodzakelijk. Sectorale prestatiesturing kan hiermee op gespannen voet staan. Bovendien vindt via de prestatie-indicatoren “impactvolle verstoringen” en “Reizigerspunctualiteit” momenteel al (indirecte) sturing plaats op deze problematiek.

[30] European Union Agency for Railways.

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële prestatie-indicatoren kunnen iets zeggen over de prestaties van ProRail op het gebied van veiligheid:
1. Letsel-indicator;
2. Indicator o.b.v. veiligheidsladder;
3. Aansluiten bij indicatoren die Europees worden gerapporteerd:

Deze opties worden hierna toegelicht.
Ad 1. Letsel-indicator;
Deze optie gaat er van uit dat een prestatie-indicator ontwikkeld wordt die gebaseerd is op het gewogen letsel (overledenen, zwaargewonden en lichtgewonden) en de (gewogen) beïnvloedbaarheid daarvan door ProRail

Ad 2. Indicator o.b.v. veiligheidsladder;
De optie gaat er vanuit dat er een prestatie-indicator wordt ontwikkeld die gebaseerd is op de Veiligheidslader. De Veiligheidsladder" is een instrument om veiligheidsbewustzijn, houding en gedrag te meten. Daarbij wordt de nadruk op de veiligheidscultuur gelegd.

Ad 3. Aansluiten bij indicatoren die Europees worden gerapporteerd
Deze optie gaat er van uit dat een of meer prestatie-indicatoren worden toegepast die aansluiten bij indicatoren die Europees worden gerapporteerd (aan EC en ERA). De volgende indicatoren kunnen overwogen worden: Indicatoren die uitgaan van de risicodragers (3.1): 'Letsel spoorsysteem', 'Letsel transfer en ARBO' en/of 'Letsel moedwillige incidenten'. En/of een indicator die uitgaat van zgn. significante ongevallen (3.2).

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: Letsel-indicator

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Letselindicator = Overledenen + 0,1*Zwaargewonden + 0,01*Lichtgewonden. Ook de beïnvloedbaarheid wordt gewogen: 100*hoog (treinongevallen), 10*middel (overwegen-, transfer- en arbeidsongeval), 1 x laag (suïcides). ▪ Evt. kan ook indicator worden gebruikt zonder lichtgewonden
Maakbaarheid	▪ Informatie is beschikbaar. Op het gebied van lichtgewonden zal een extra inspanning nodig zijn omdat deze nu vaak niet gemeld en/of geregistreerd worden.
Stuurlogica	▪ Indicator meet de integrale veiligheidsprestatie van ProRail, en houdt rekening met beïnvloedbaarheid door ProRail. ▪ Door weging domineren suïcides de score niet. ▪ Een incidenteel treinongeval met dodelijke slachtoffers kan grote impact hebben op score in bepaald jaar. ▪ Weging kan onbedoeld leiden tot relativering van ongevallen. ▪ De toepassing van deze indicator als prestatie-indicator leidt tot aanvullende sturing bovenop de huidige rapportagelijn aan de Europese Commissie en ERA. Dit is niet in lijn met het beleidsuitgangspunt dat de sturing op spoorveiligheid van de Europese Commissie op Nederland als lidstaat 1-op-1 doorwerkt en doorgezet wordt naar ProRail. Daarnaast kan dit leiden tot verwaring.
Uitlegbaarheid	▪ Weging kan als complex worden ervaren.

Optie 2: Indicator o.b.v. veiligheidsladder

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Deze indicator meet, op een vijfpunts-schaal, op welke trede van de veiligheidsladder ProRail zich bevindt. ▪ Afgelopen jaren was de score "3" m.u.v. 2018 (score "4").
Maakbaarheid	▪ De score op de veiligheidsladder wordt door ProRail al enkele jaren gemeten.
Stuurlogica	▪ Indicator stuurt op veiligheidscultuur binnen ProRail. Dit is voorwaarde voor goede prestatie op veiligheid, maar cultuur is geen output of outcome.

	▪ Het risico bestaat dat het een doel op zich wordt en dat feitelijke prestatie of output op veiligheid uit het oog verloren wordt. ▪ Meting één keer per jaar (weinig datapunten). Verschillen tussen meetpunten zijn klein. Hierdoor zijn er beperkte mogelijkheden voor het stellen van bodem- en streefwaarden. ▪ De toepassing van deze indicator als prestatie-indicator leidt tot aanvullende sturing bovenop de huidige rapportagelijn aan de Europese Commissie en ERA. Dit is niet in lijn met het beleidsuitgangspunt dat de sturing op spoorveiligheid van de Europese Commissie op Nederland als lidstaat 1-op-1 doorwerkt en doorgezet wordt naar ProRail. Daarnaast kan dit leiden tot verwaring.
Uitlegbaarheid	▪ Score op veiligheidsladder is in beginsel uitlegbaar, hoewel niet direct duidelijk zal zijn wat score precies inhoudt.

Optie 3. Aansluiten bij indicatoren die Europees worden gerapporteerd
Onderstaande indicatoren sluiten aan bij EC en ERA-definities en vullen elkaar aan bij bestendiging van sturing die daarvan uitgaat. Deels is dit al bestaande sturing en rapportage tussen enerzijds Europese Commissie en ERA en anderzijds het ministerie van I&W en ILT.

Optie 3.1A: KPI "Letsel Spoorsysteem" / "Totale Veiligheid"

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Europese Commissie en ERA definities. ▪ Slachtoffers (overleden + 0,1*zwaargewond) = FWSI ofwel $SGEL_{31}$. gedeeld door aantal treinkilometers; ▪ Bij ongeval; met betrokkenheid van bewegend spoorvoertuig; op hoofdspoor.
Maakbaarheid	▪ De data voor deze indicator is beschikbaar en kan gebruikt worden.
Stuurlogica	▪ Consistent en toekomstvast met het oog op steeds minder vrijblijvend Europese kader t.a.v. spoorveiligheid. ▪ Deze indicator wordt gedomineerd door ongevallen op overwegen en van onbevoegden.
Uitlegbaarheid	▪ Goed. Er is namelijk geen reden waarom sturing door EC in essentie anders zou moeten zijn dan sturing door IenW. ▪ De indicator maakt gebruik van weging en dit kan wat lastig uitlegbaar zijn.

Optie 3.1B: KPI "Letsel Transfer en ARBO

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Europese Commissie en ERA definities. ▪ Slachtoffers (overleden + 0,1*zwaargewond) = FWSI/SGEL; Gedeeld door het aantal treinkilometers. Bij een ongeval (met name transfer en arbeidsongeval), zonder betrokkenheid van bewegend spoor-voertuig, binnen verantwoordelijkheidsgebied van ProRail;
Maakbaarheid	▪ De data voor deze indicator is beschikbaar en kan gebruikt worden.
Stuurlogica	▪ Consistent en toekomstvast met het oog op steeds minder vrijblijvend Europese kader t.a.v. spoorveiligheid. ▪ Indicator wordt niet gedomineerd door één v.d. categorieën transfer of ARBO en geeft dus evenwichtig beeld van beide zaken. ▪ De indicator past binnen het huidige veiligheidsbeleid van ProRail, maar geeft geen nieuwe richting. ▪ Bij stations (transfer), bouwplaatsen en werken aan het spoor zijn vooral de aantallen zwaargewonden relevant.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator maakt gebruik van weging en dit kan wat lastig uitlegbaar zijn.

Optie 3.1C: KPI "Letsel Moedwillige incidenten"

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Europese Commissie en ERA definities. ▪ Slachtoffers (overleden + 0,1*zwaargewond) = FWSI/SGEL; Gedeeld door het aantal treinkilometers bij een moedwillig incident, bijvoorbeeld suïcide, diefstal, met of zonder betrokkenheid van bewegend spoorvoertuig, binnen het verantwoordelijkheidsgebied ProRail.

[31] Fatal Weighted Serious Injuries ofwel Slachtoffers en Gewogen Ernstige Letsels.

Maakbaarheid	▪ De data voor deze indicator is beschikbaar en kan gebruikt worden.
Stuurlogica	▪ Consistent en toekomstvast met het oog op steeds minder vrijblijvend Europese kader t.a.v. spoorveiligheid. ▪ Moedwillige incidenten maakten in de periode 2015 – 2019 bijna 94% van het aantal dodelijke ongevallen op het spoor uit. ▪ Indicator wordt gedomineerd door suïcides. Voor beïnvloeding zijn meerdere maatschappelijke partners nodig (politie, gemeenten, GGZ en e.d.). Dit geldt echter ook voor overwegongevallen en arbeidsongevallen. Normering creëert ook energie om een problematiek aan te pakken. Vgl. overwegongevallen. ▪ De indicator past binnen het huidige veiligheidsbeleid van ProRail, maar geeft geen nieuwe richting. ▪ Het risico bestaat dat - meer nog dan nu het geval is - ProRail verantwoordelijk gehouden wordt voor suïcides, terwijl dit een breder maatschappelijk probleem is. Sectorale sturing op suïcidepreventie kan bovendien leiden tot een 'waterbedeffect' (problematiek vermindert niet, maar verplaats zich). Sectorale prestatiesturing kan op gespannen voet staan met de noodzakelijk integrale aanpak van deze problematiek. ▪ Via de prestatie-indicator "impactvolle verstoringen" vindt momenteel al (indirecte) sturing plaats op deze problematiek.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator maakt gebruik van weging en dit kan wat lastig uitlegbaar zijn. ▪ Het sturen op een indicator die gedomineerd wordt door suïcides ligt maatschappelijk gevoelig.

Optie 3.2: Indicator Significante ongevallen

Criterium	Beoordeling
Definitie/ meetmethode	▪ Een ongeval is significant indien sprake is van minimaal: één overledene, één zwaargewonde, 150.000 euro schade aan materieel + infra of 6 uur stremming van treinverkeer op baanvak/knooppunt. ▪ Groepering in: 1. Ontsporing, 2. Treinbotsingen, 3. Overwegongeval, 4. Aanrijding trein-persoon (ex. suïcide), 5. Brand in spoorvoertuig, 6. Overige significante ongevallen
Maakbaarheid	▪ Data voor deze indicator is beschikbaar en kan gebruikt worden.
Stuurlogica	▪ Stremmingen worden al meegenomen in punctualiteits-indicatoren en impactvolle verstoringen. ▪ Transferongevallen, bouwplaatsongevallen, suïcide en andere moedwillige incidenten worden niet meegenomen. ▪ Deze indicator sluit aan bij ERA-definities en bestendigt dus de sturing die daar vanuit gaat. Die sturing is echter niet specifiek op veiligheid gebaseerd, maar ook op betrouwbaarheid van het spoorsysteem, waar al een aantal indicatoren voor zijn.
Uitlegbaarheid	▪ Matig. Ongevallen op emplacement of rangeerterrein vallen in deze definitie niet onder treinongeval maar onder 'overig'.

Samenvatting bevindingen

In de huidige set zijn geen prestatie-indicatoren voor het prestatiegebied veiligheid opgenomen. Er zijn wel verschillende informatie-indicatoren. IenW rapporteert daarnaast over de prestaties op het gebied van veiligheid via een bestaande rapportagelijn van ProRail via IenW (ILT) aan de Europese Commissie, de ERA en de Tweede Kamer.

Het is technisch mogelijk om de in die rapportagelijn gebruikte indicatoren samen te vatten in één integrale veiligheidsindicator en daaraan bodem- en streefwaarden te verbinden die gestoeld zijn op de normering die ERA aan lidstaten oplegt. Het opnemen van één integrale veiligheidsindicator kan tot meer zichtbaarheid van het aspect veiligheid leiden. Tegelijkertijd is de extra sturing die hiervan uitgaat naar verwachting beperkt gelet op de bestaande rapportagelijn en sturing vanuit ERA die door Nederland gevolgd wordt. Daarnaast is veiligheid een delicaat onderwerp dat zich gevoelsmatig (uit piëteit met slachtoffers) mogelijk niet goed verhoudt tot prestatiesturing met bodem- en streefwaarden.

Overwogen zou kunnen worden om de informatie-indicatoren bij de beheerconcessie in lijn te brengen met de indicatoren en de wijze van meten uit de rapportagelijn aan de ERA. Concreet leidt dit ertoe dat de huidige ERA-indicator 'Totale veiligheid' in de set informatie-indicatoren wordt opgenomen.

Deze indicator omvat het gesommeerde veiligheidsrisico van: treinreizigers, spoorpersoneel, overweggebruikers, onbevoegden en anderen en wordt uitgedrukt in 'Slachtoffers en Gewogen Ernstige Letsels' (SGEL) per miljard treinkilometers'. Op dezelfde manier gemeten (in SGEL's) is het mogelijk om ook informatie-indicatoren 'Transfer en ARBO' (ongevallen in stations en op bouwplaatsen) en 'Moedwillige incidenten' (suïcides en o.a. vandalisme of koperdiefstal) toe te voegen voor een compleet beeld van het prestatiegebied veiligheid. Huidige informatie-indicatoren "aantal aanrijdingen overweggebruikers" en "aantal arbeidsveiligheidsincidenten" kunnen dan vervallen.

4.5 Stations

Huidige situatie
Binnen het prestatiegebied Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers, wordt momenteel vooral naar het algemeen klantoordeel van reizigers-vervoerders en naar trein- en reizigerspunctualiteit gekeken. De aantrekkelijkheid van het vervoerproduct wordt echter in hoge mate ook bepaald door de aantrekkelijkheid van stations. Prestatie-indicatoren die betrekking hebben op het station zijn echter niet in de set opgenomen.

Sturingsbehoefte
Gelet op het toenemende maatschappelijke belang van het station wordt door het ministerie, ProRail en NS Stations in samenwerking met belanghebbenden gewerkt aan een Stationsagenda. Het beoogde resultaat van dit project is een vastgestelde visie en ambities vanuit de Rijksoverheid voor alle treinstations in Nederland. Het gaat hierbij om de kwaliteit en de prestaties van stations voor de gebruikers ervan. Waar mogelijk en wenselijk zullen deze ambities worden vertaald naar operationele prestatie-indicatoren aan de hand waarvan de vooruitgang afgemeten kan worden. Bijbehorend wordt gewerkt aan een sturingsarrangement waarin wordt vastgelegd op welke wijze ambities worden vastgelegd in afspraken, hoe wordt gemonitord en hoe het Rijk hierop gaat sturen. Verwacht wordt dat de Stationsagenda pas in de loop van 2021 beschikbaar komt. De uitwerking in operationele indicatoren gaat mogelijk langer duren. In het kader van de herijking hebben ProRail en het ministerie een eerste verkenning uitgevoerd naar mogelijke prestatie-indicatoren.

Onderzochte handelingsopties
De volgende potentiële handelingsopties met betrekking tot het prestatiegebied zijn onderzocht:
1. Een prestatie-indicator die betrekking heeft op de goede werking van stationgerelateerde en door ProRail te beïnvloeden assets.
2. Een prestatie-indicator die betrekking heeft op de beleving van het station door de reiziger.

Beide opties worden hierna toegelicht:

Ad 1. Stations-assets-gerichte prestatie-indicator
De goede werking van assets op stations is belangrijk voor de reiziger. Genoemd is dat storingen (bijvoorbeeld roltrappen en liften) tot klachten kunnen leiden die soms ook het ministerie bereiken. Dit zou ervoor kunnen pleiten om te komen tot een prestatie-indicator die de betrouwbaarheid c.q. beschikbaarheid van de stationgerelateerde assets meet (met name de door ProRail te beïnvloeden assets).

Ad 2. Belevingsgerichte prestatie-indicator
Het merendeel van de treinreizigers maakt gebruik van meerdere modaliteiten. De impact van een overstap op de reiservaring tijdens de reis is aanzienlijk groter dan de tijd die een overstap kost. Een schoon, comfortabel en toegankelijk station met voldoende voorzieningen heeft een positief effect op de door de reiziger ervaren deur-tot-deur reistijd. Om deze reden wordt door NS en ProRail jaarlijks de waardering door de reiziger van stations onderzocht in de Stationsbelevingsmonitor (SBM). De SBM speelt op dit moment vooral een rol in de relatie tussen NS en ProRail en heeft daar een positieve invloed gehad op het voeren van het goede gesprek tussen NS en ProRail. De SBM wordt daarbij ook gebruikt om tot prioritering te komen van stationgerelateerde investeringen. Het ministerie wordt op dit moment vooral achteraf geïnformeerd over de uit-komsten van de SBM. Het is denkbaar is dat de huidige SBM wordt door-

ontwikkeld tot een prestatie-indicator in de sturings- en verantwoordingsrelatie tussen het ministerie en ProRail. In dat geval kan overwogen worden om hierover gelijkgerichte prestatieafspraken met NS te maken.

Beoordeling handelingsopties
De verschillende opties zijn als volgt beoordeeld:

Optie 1: Stations-assets-gerichte prestatie-indicator

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Hiervoor is nog géén meetmethode beschikbaar.
Stuurlogica	▪ Er is geen één-op-één relatie te leggen tussen de uptime van de assets en het prestatiegebied. ▪ Er bestaat bij ProRail niet het beeld dat de stations-assets een probleem vormen. ▪ Ook bij IenW is momenteel geen omvangrijke problematiek bekend die deze vorm van sturing op dit moment zou rechtvaardigen (géén stuurbehoefte). ▪ Er is wel sprake van een informatiebehoefte bij het ministerie, bijvoorbeeld om klachten in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator is uitlegbaar. ▪ Verbeteringen zullen naar verwachting slechts beperkt zichtbaar zijn in de score.

Optie 2: Belevingsgerichte prestatie-indicator

Criterium	Beoordeling
Maakbaarheid	▪ Voor de ontwikkeling van deze indicator kan naar verwachting worden aangesloten bij de Stations-Belevings-Monitor (SBM).
Stuurlogica	▪ De SBM wordt op dit moment ook al gebruikt in de interne sturing. ▪ De door ontwikkeling naar een prestatie-indicator zou de sturing verder kunnen versterken.
	▪ Er is gewezen op het feit dat NS en ProRail op dit moment andere investeringsprioriteiten stellen o.b.v. de SBM (NS differentieert meer naar aantallen in/uitstappers). ▪ Om tot goede sturing te komen lijkt differentiatie naar grote en kleine stations wenselijk.
Uitlegbaarheid	▪ De indicator is op zich goed uitlegbaar. Wat mogelijk minder goed uitlegbaar is, is een differentiatie van bodem- en streefwaarden naar grote en kleine stations. ▪ Verbeteringen kunnen zichtbaar worden in de score, maar dat is vooral afhankelijk van de uitwerking (o.a. differentiatie).

Samenvatting bevindingen
Binnen het prestatiegebied Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers, wordt momenteel vooral naar het algemeen klantoordeel van reizigers-vervoerders en naar trein- en reizigerspunctualiteit gekeken. De aantrekkelijk-heid van het vervoerproduct wordt echter in hoge mate bepaald door de aantrekkelijkheid van stations. Prestatie-indicatoren die betrekking hebben op het station zijn echter niet in de set opgenomen. Uit de herijking is gebleken dat er ten aanzien van de prestatiesturing mogelijke aanknopingspunten zijn voor één of meer prestatie-indicatoren die gebaseerd zijn op de huidige Stationsbelevingsmonitor van NS en ProRail.

In 2020 is bij het marktordeningsbesluit vastgesteld dat de afweging van publieke (en andere) belangen op stations integraler kan. Het ministerie zal hiertoe in samenwerking met ProRail, NS Stations, vervoerders en overige stakeholders een Stationsagenda opstellen die zowel de ambities voor de lange termijn ontwikkeling van stations bevat als operationele prestatie-indicatoren op gebied van bijvoorbeeld reizigerswaardering, toegankelijkheid, transfer en sociale veiligheid. Het opstellen van de Stationsagenda is recent gestart, waarbij het streven is om deze agenda in 2022 gereed te hebben. Het ligt voor de hand om de keuze voor prestatie-indicatoren aan te laten sluiten bij de inhoud van de Stationsagenda (en daar met de herijking niet op vooruit te lopen).

Bijlage 1: Toelichting Inhoudelijke aanpak “Herijking”

Aanpak langs twee sporen

In het kader van de opdracht is in nauwe samenwerking met het ministerie en ProRail objectieve beslisinformatie tot stand gebracht op basis waarvan besluitvorming mogelijk is over de doorontwikkeling van de set prestatie-indicatoren. Hierbij is een inhoudelijke aanpak gevolgd langs twee sporen:

Spoor 1: evaluatie van bestaande prestatie-indicatoren

Voor de zes huidige bestaande (niet-met-NS gezamenlijke prestatie-indicatoren) zijn de volgende vragen onderzocht:

- Voldoet de prestatie-indicator nog aan de sturingsbehoefte?
- Is de definitie van de prestatie-indicator voldoende adequaat of moet deze worden bijgesteld?
- Is de meetmethode van de prestatie-indicator voldoende adequaat of moet deze worden bijgesteld?

Spoor 2: Evaluatie van de verbredingsmogelijkheden van de set

Voor de prestatiegebieden waarvoor op dit moment nog geen prestatie-indicator is vastgesteld worden de volgende vragen onderzocht:

- Is er bij IenW, ProRail of stakeholders sprake van een sturingsbehoefte?
- Ligt prestatiesturing voor de hand?
- Kan een andere, bestaande indicator worden omgevormd tot prestatie-indicator?
- Is het mogelijk om één of meer prestatie-indicator te ontwikkelen (inclusief bodem- en streefwaarden).

Toelichting afbakening spoor 2

In de huidige set prestatie-indicatoren ligt de nadruk op de sturing op de betrouwbaarheid van de infrastructuur, de deur-tot-deur reistijd en de doorlooptijd van goederen. Prestatiegebieden zoals Reisgemak en Reisinformatie, Veiligheid, Duurzaamheid, de aansluiting en informatie-uitwisseling rondom goederenvervoer en de benutting en capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur kennen op dit moment geen prestatie-indicatoren.

In het kader van spoor 4 is gekeken naar de mogelijkheden om prestatie-indicatoren te ontwikkelen voor 4 (prestatie)gebieden: Capaciteit (inclusief benutting), Duurzaamheid, Veiligheid en Stations (inclusief Reisgemak en Reisinformatie. De prestatiegebieden Aansluiting en Informatie-uitwisseling rondom goederenvervoer zijn niet meegenomen in het kader spoor 2 omdat uit de gesprekken met de goederensector in het kader van spoor 1 is gebleken dat dat ProRail en het ministerie zich voor de korte termijn vooral moeten focussen op het betrouwbaar krijgen van de infrastructuur.

Handelingsperspectieven

In het kader van de herijking zijn ten behoeve van de besluitvorming de verschillende handelingsperspectieven in beeld gebracht zoals het:

- ongewijzigd behouden van een bestaande prestatie-indicator;
- laten vervallen van een bestaande prestatie-indicator;
- aanscherpen van een bestaande prestatie-indicator;
- vervangen van een bestaande prestatie-indicator;
- introduceren van een nieuwe prestatie-indicator;
- introduceren van een nieuwe informatie-indicator.

Bij het aanscherpen, vervangen en introduceren van prestatie-indicatoren is ten aanzien van de definitie, meetmethode en bodem- en streefwaarden nagegaan in hoeverre de prestatie-indicator maakbaar en uitlegbaar is en in welke mate de prestatie-indicator aansluit bij de interne (ProRail) externe (IenW) stuurlogica.

Gehanteerde uitgangspunten

- De gewenste sturing moet centraal staan. Prestatiesturing is slechts één van de sturingsinstrumenten en geen doel op zich.
- Het instrument prestatiesturing staat zelf niet ter discussie.
- De herijking vindt plaats in nauw overleg tussen ProRail en het ministerie van IenW. Stakeholders worden informeel geconsulteerd.
- De drie huidige gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS maken geen onderdeel uit van de herijking .
- Om focus te behouden in de sturing, wordt terughoudend omgegaan met een uitbreiding van het totaal aantal prestatie-indicatoren.

- De prestatiesturing dient zo goed mogelijk aan te sluiten bij de prestatiegebieden die in de wetgeving zijn opgenomen en bij de ervaring van de eindgebruikers.
- Het instrument prestatiesturing richt zich op output en/of outcome-sturing. Inputsturing past niet bij de sturingsfilosofie.
- De prestatie-indicatoren moeten voldoen aan de criteria maakbaarheid, stuurlogica en uitlegbaarheid.
- Aanpassingen in de set prestatie-indicatoren hoeven niet in één keer doorgevoerd te worden (een ingroeimodel is ook denkbaar).

Beoordelingscriteria
Kandidaat prestatie-indicatoren zijn beoordeeld aan de hand van drie criteria: Maakbaarheid, Stuurlogica en Uitlegbaarheid. Hieronder worden deze criteria kort toegelicht.

Criterium 1: Maakbaarheid
Het criterium “Maakbaarheid” betreft de mate waarin voor de kandidaat prestatie-indicator:
- tijdig een goede en betrouwbare meetmethode beschikbaar is;
- voldoende historische gegevens beschikbaar zijn om ambitieuze, doch realistische normen af te kunnen spreken;
- de meetmethode en brongegevens voldoende toekomstvast zijn.

Criterium 2: Stuurlogica
Het criterium “Stuurlogica” betreft de mate waarin:
- de kandidaat prestatie-indicator aansluit bij de interne sturing van ProRail op onderliggende indicatoren en processen;
- de kandidaat prestatie-indicator past bij de gewenste externe sturing door het ministerie;
- de score op de kandidaat prestatie-indicator door ProRail beïnvloedbaar is;
- de voor de kandidaat prestatie-indicator benodigde informatie differentieerbaar is in tijd en ruimte (vb ProRail regio’s).

Criterium 3:Uitlegbaarheid
Het criterium “Uitlegbaarheid” betreft de mate waarin:
- de kandidaat prestatie-indicator past bij de beleving en het belang van reizigers of verladers;
- de score op de kandidaat prestatie-indicator aansluit bij de perceptie van de prestaties;
- mate waarin wijzingen in het feitelijke presteren ook tot uitdrukking komen in de score op de kandidaat prestatie-indicator.

Bijlage 2: Prestatiegebieden ProRail

De Beheerconcessie onderscheidt de volgende prestatiegebieden (art. 4):

a. een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers:
   i. prestatiegebied goede deur-tot-deur reis, waaronder in ieder geval het verbeteren van de reis op het spoor en de efficiënte aansluiting op het vervoer met andere modaliteiten wordt begrepen;
   ii. prestatiegebied reisgemak, waaronder in ieder geval het borgen van de toegankelijkheid van transfervoorzieningen van stations voor personen met een auditieve, visuele of motorische beperking, het verhogen van het comfort van de reiziger en de reinheid van de transfervoorziening wordt begrepen;
   iii. prestatiegebied reisinformatie, inhoudende dat reizigers-vervoerders goed geïnformeerd worden en reizigers op stations en in treinen goed worden geïnformeerd, ook bij verstoringen, zodat reizigers regie over hun eigen reis (kunnen) houden;

b. een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers:
   i. prestatiegebied doorlooptijd van goederen, waaronder in ieder geval het verbeteren van de reisomstandigheden, de snelle en soepele afhandeling van tijdkritische treinpaden, de beschik-baarheid van efficiënte doorgaande internationale treinpaden en het beperken van niet geplande stops wordt begrepen;
   ii. prestatiegebied aansluiting, waaronder in ieder geval de aansluiting van spoor en weg voor het aanbieden en ontvangen van lading, het afstemmen van maritieme- en inlandterminalprocessen voor het spoorvervoer, het verminderen van de relevante administratieve lasten en het verbeteren van de informatie ten behoeve van de verlader wordt begrepen;
   iii. prestatiegebied informatie-uitwisseling, waaronder in ieder geval de informatie-uitwisseling met goederenvervoerders en verladers, de zorg voor een betrouwbare planning, de informatie-uitwisselingen met en de aansluiting op het nationaal logistiek informatieplatform en op Europese informatiesystemen wordt begrepen;

c. de kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweg-infrastructuur:
   i. prestatiegebied betrouwbaarheid, waaronder in ieder geval de betrouwbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur en het leiden van het verkeer, de beschikbaarheid, de storingsgevoeligheid en het aantal grote verstoringen en de duur daarvan, wordt begrepen;
   ii. prestatiegebied veiligheid, waaronder in ieder geval de zorg voor het verbeteren van de fysieke veiligheid, de zorg voor de sociale veiligheid van de transfervoorzieningen, de security en de (groepsrisico's bij) externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen en de zorg voor het verbeteren van de spoorwegveiligheid, waaronder de veiligheid van passagiers, werknemers van spoorwegondernemingen en gecontracteerde derden, overweggebruikers, onbevoegden op spoorwegterreinen en overige personen wordt begrepen;
   iii. prestatiegebied duurzaamheid, waaronder in ieder geval de lokale milieueffecten en de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van de uitvoering van de concessie en het vervoer over de hoofdspoorweg, een efficiënt gebruik van verantwoord gewonnen grondstoffen, de ruimtelijke kwaliteit en het behoud van biodiversiteit op de terreinen van ProRail wordt begrepen.

d. de capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur, waaronder in ieder geval wordt verstaan:
   i. de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur;
   ii. (het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer;
   iii. (het uitbreiden van) de capaciteit voor het goederenvervoer.

Bijlage 3A. Vigerende prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren

Op dit moment worden de volgende niet-met-NS-gezamenlijke prestatie-indicatoren gehanteerd: [32]

1. PI Algemeen klantoordeel reizigersvervoerders
2. PI Algemeen klantoordeel goederenvervoerders
3. PI Punctualiteit Regionale Series 3 minuten
4. PI Transitotijd Goederenvervoer
5. PI Geleverde Treinpaden
6. PI Klanthinder als gevolg van storingen infra

De definities en meetmethoden van deze indicatoren worden hieronder toegelicht.

PI Algemeen klantoordeel reizigersvervoerders

Definitie

Het klanttevredenheidsonderzoek onder reizigersvervoerders kent een generiek en een specifiek onderdeel. Binnen scope vallen alle vervoerders wiens hoofdactiviteit het is om reizigers binnen Nederland te vervoeren met een marktaandeel groter dan 0,5%.

1. Een generiek oordeel van de reizigersvervoerders over de dienstverlening van ProRail. Het gaat hierbij om een oordeel over het afgelopen kalenderjaar met betrekking op onderstaande onderwerpen:
   - Het functioneren van de totale organisatie.
   - Het functioneren van specifieke afdelingen/processen (relatiemanagement, capaciteitsverdeling, verkeersleiding, functiewijziging, functiehandhaving, en afhandeling veiligheidsincidenten).
   - Het vakmanschap.
2. Een specifiek oordeel van de reizigersvervoerders over de mate waarin ProRail specifiek gemaakte afspraken over het afgelopen kalenderjaar (speerpunten of aandachtsgebieden) nakomt. Het gaat hierbij om afspraken die per vervoerder verschillend kunnen zijn en dus per vervoerder specifiek worden gemaakt.

Berekeningsmethodiek

ProRail houdt jaarlijks een Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) onder reizigersvervoerders. Dit klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd door een extern onafhankelijk bureau. Vervoerders vullen een vragenlijst in, waardoor ProRail een beeld krijgt over het oordeel van haar klanten. De vervoerders geven voor de hierboven genoemde aspecten een rapportcijfer van 1-10. Uiteindelijk komt per vervoerder één cijferlijst tot stand. Bij de calculatie van het PI-cijfer gelden de volgende uitgangspunten:

- Voor het generieke oordeel van een vervoerder worden de drie hierboven aangegeven aspecten gelijk gewogen (allen 33,3%).
- Voor het totaalcijfer van een vervoerder worden het generieke en het specifieke oordeel gelijk gewogen (beide 50%).

Bij reizigersvervoerders telt NS-groep (NSR+ NS Int) voor 50% en de regionale reizigersvervoerders tellen gezamenlijk voor 50% om beter aan te sluiten bij de marktaandelen van deze vervoerders. Tevens wordt inzicht gegeven in de respons van vervoerders (vervoerders die niet reageren worden niet meegenomen).

PI Algemeen klantoordeel goederenvervoerders

Definitie

Het klanttevredenheidsonderzoek onder goederenvervoerders kent een generiek en een specifiek onderdeel. In scope vallen goederenvervoerders die hoofdzakelijk in opdracht van andere partijen dan ProRail werken (niet: vervoerende aannemers).

[32] Bron: Bijlage 6 van het Beheerplan 2020-2021, Definities en meetmethoden huidige prestatie-indicatoren.

1. Een generiek oordeel van de goederenvervoerders over de dienstverlening van ProRail. Het gaat hierbij om een oordeel over het afgelopen kalenderjaar met betrekking op onderstaande onderwerpen:
   - Het functioneren van de totale organisatie.
   - Het functioneren van specifieke afdelingen/processen (relatiemanagement, capaciteitsverdeling, verkeersleiding, functiewijziging, functiehandhaving, en afhandeling veiligheidsincidenten).
   - Het vakmanschap.
2. Een specifiek oordeel van de goederenvervoerders over de mate waarin ProRail specifiek gemaakte afspraken over het afgelopen kalenderjaar (speerpunten of aandachtsgebieden) nakomt. Het gaat hierbij om afspraken die per vervoerder verschillend kunnen zijn en dus per vervoerder specifiek worden gemaakt.

Berekeningsmethodiek
ProRail houdt jaarlijks een Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) onder goederenvervoerders. Dit klanttevredenheidsonderzoek wordt uitgevoerd door een extern onafhankelijk bureau. Op basis van door vervoerders ingevulde vragenlijsten krijgt ProRail een beeld over het oordeel van haar klanten. De vervoerders geven voor de hierboven genoemde aspecten een rapportcijfer van 1-10. Uiteindelijk komt per vervoerder één cijferlijst tot stand. Bij de calculatie van het PI-cijfer gelden de volgende uitgangspunten:

- Voor het generieke oordeel van een vervoerder worden de drie hierboven aangegeven aspecten gelijk gewogen (allen 33,3%).
- Voor het totaalcijfer van een vervoerder worden het generieke en het specifieke oordeel gelijk gewogen (beide 50%).

Bij goederenvervoerders tellen de grote vervoerders gezamenlijk voor 33,3%, de middelgrote gezamenlijk voor 33,3% en de kleine vervoerders gezamenlijk voor 33,3%. Hierbij worden als grote goederenvervoerders beschouwd vervoerders met een marktaandeel tussen de 100,0 % en 25,0%; als middelgrote vervoerders met een marktaandeel tussen de 24,9% en 5,0%; als kleine vervoerders worden beschouwd vervoerders met een marktaandeel tussen de 4,9% en 0%.

Goederenvervoerders die geen commerciële treinen hebben gereden (maar wel een Toegangsovereenkomst hebben) worden niet meegeteld. Koepelorganisaties (zoals KNV) worden meegeteld naar rato van de vervoerders die zij aangeven te vertegenwoordigen in het onderzoek.

Het marktaandeel wordt jaarlijks bepaald aan de hand van het aantal gereden treinkilometers in de 12 maanden voorafgaande aan de maand waarin het onderzoek wordt afgenomen (Betuweroute en Gemengd net samen; losse loc-ritten worden wel meegeteld; besloten personenvervoer wordt niet meegeteld). Naast het totaalcijfer van de PI wordt ook inzicht gegeven in de respons van vervoerders (vervoerders die niet reageren worden niet meegenomen).

PI Punctualiteit Regionale Series 3 minuten

Definitie
Het percentage treinaankomsten waarbij het verschil tussen de oorspronkelijk geplande tijd en de vastgestelde realisatietijd kleiner is dan 3 minuten. Uitgevallen aankomsten en aankomsten van vervangende treinen worden niet meegerekend. Punctualiteit van de Regionale Series wordt gemeten op representatieve stations voor treinseries van regionale vervoerders. De ongeveer 35 meetpunten en de daar gemeten series kunnen jaarlijks wijzigen in aantal en samenstelling, afhankelijk van afspraken tussen ProRail en vervoerders en tussen vervoerders en concessieverleners.

Meetsysteem
De berekening wordt gebaseerd op de gegevens uit Spoorkompas.

PI Transitotijd Goederenvervoer
Definitie
De PI Transitotijd goederenvervoer geeft het percentage goederentreinen dat een gerealiseerde transitotijd heeft die meer dan 30 minuten langer is dan de geplande transitotijd, waarbij ProRail de veroorzaker is. De transitotijd is de totale verblijftijd van de goederentrein tussen zijn eerste en laatste geplande

Nederlandse meetpunt. In de praktijk zijn dat vaak de emplacementen bij terminals en de grenspunten (Oldenzaal, Zevenaar, Venlo, Eijsden, Roosendaal).

Meetsysteem
Voor de PI Transitotijd goederenvervoer wordt de populatie bepaald door alle goederentreinen die langs een tweetal specifieke meetpunten komen op de corridors Brabantroute en Zee – Zevenaar (meetpunten zijn Tilburg-Breda en Meteren-Zevenaar). Van deze treinen wordt telkens gekeken naar het eerst en laatst gemeten punt. De prestatie indicator geeft aan welk percentage van de gemeten treinen een transitotijd heeft gehad van meer dan 30 minuten t.o.v. oorspronkelijk plan, waarbij ProRail de veroorzaker is. Indien de totale overschrijding is opgebouwd uit meerdere vertragingssprongen wordt de partij met de grootste vertragingssprong aangemerkt als de veroorzaker.

PI Geleverde Treinpaden
Definitie
Het percentage volledig gerealiseerde treinpaden voor alle reizigersvervoerders plus de niet (volledig) gerealiseerde treinpaden waarvan de vervoerders de veroorzaker zijn. Een treinpad is een capaciteitsreservering op de infrastructuur die nodig is om een trein te laten rijden. Een treinpad wordt gekaderd door de treinactiviteiten die onder één treinnummer op één verkeersdag zijn gepland.

Meetsysteem
De gegevens die nodig zijn voor deze PI worden ontsloten met de applicatie dashboard PI Treinpad die realisatie- en monitoringgegevens ophaalt uit Spoorkompas. De PI berekenen we met een specifieke beslisboom (algoritme). Er is dagelijks controle op de verwerkingsstappen die leiden tot deze PI. Voor rapportagedoeleinden worden alle gegevens overgenomen in een centrale database, van waaruit wordt gerapporteerd aan zowel reizigersvervoerders als ProRail.

PI Klanthinder als gevolg van storingen infra
Definitie
Klanthinder als gevolg van storingen infra betreft het aantal storingen aan de infra die leiden tot veel en zeer veel hinder voor de dienstregeling van vervoerders en daardoor op reizigers en verladers. Storingen worden veroorzaakt door:
- Defecten aan de infrastructuur, zoals aan spoor, bovenleiding, overwegen, wissels en seinen.
- Externe factoren die invloed hebben op de werking van de infrastructuur, zoals weersomstandigheden, spoorlopers, suïcides, vandalisme, dieren of voorwerpen op het spoor.

Niet meegerekend worden vertragingen als gevolg van defecte treinen of logistieke problemen in de personeels- en/of materieelinzet bij vervoerders.

In deze indicator tellen drie aspecten mee: het aantal storingen, de snelheid van functieherstel (de tijd die het kost om de verstoring op te lossen) en de mate van be- en bijsturing in de logistieke afhandeling. Storingen worden naar gelang de achterliggende oorzaak toebedeeld aan een van de vier oorzaakcategorieën. Storingen die hun oorsprong in de techniek vinden zijn bijvoorbeeld seinen wisselstoringen, terwijl processtoringen het gevolg kunnen zijn van het uitlopen van werkzaamheden door de aannemer. Spoorlopers, suïcides en vandalisme vallen onder storingen derden en blikseminslag is een voorbeeld van een weerstoring.

Storingen worden uitgedrukt in het aantal minuten vertraging van een trein plús het aantal vertragingsminuten van andere treinen die last hebben van dezelfde storing. Per treinnummer is het aantal treinvertragingsminuten gemaximeerd op 30 minuten. Opgeheven treinen tellen voor 30 minuten mee, omgeleide treinen tellen voor 15 minuten mee, leeg materieel ritten worden niet meegerekend. Wanneer zich een storing voordoet in een gebied waar volgens de dienstregeling geen of weinig treinen rijden, is het aantal treinvertragingsminuten beperkter dan in een gebied met een intensieve dienstregeling.

ProRail maakt onderscheid tussen de volgende vier hinderklassen:
Hinderklasse 1: Zeer veel hinder (totaal meer dan 2.400 minuten vertraging per storing).
Voorbeelden: grote ICT-storing, stroomstoring, (bijna) aanrijding wegverkeer met veel schade, extreem weer (storm, sneeuw, onweer/bliksem).
Hinderklasse 2: Veel hinder (totaal tussen 680 en 2.400 minuten vertraging per storing). Voorbeelden: aanrijding persoon op druk baanvak, brandmelding Schipholtunnel, wissel- of seinstoring op groot emplacement.
Hinderklasse 3: Hinder (totaal tussen 40 minuten en 680 minuten vertraging per storing). Voorbeelden: wissel- of seinstoring op klein emplacement, overwegstoring, aanrijding persoon op rustiger baanvak.
Hinderklasse 4: Beperkte hinder (totaal minder dan 60 minuten vertraging per storing). Voorbeelden: spoorlopers, roodseinpassage, eenvoudige storing op rustiger baanvak.

De indicator Klanthinder als gevolg van storingen infra bevat de hinderklassen 1 en 2.

Bijlage 3B. Vigerende informatie-indicatoren[33]

Algemeen	▪ Aantal treinkilometers ▪ Aangevraagde treinpaden ▪ Te beheren areaal LCC-kosten per treinkilometer ▪ Klantoordeel overheden ▪ Klantoordeel verladers ▪ Klantoordeel reizigers
Veiligheid	▪ Aantal aanrijdingen overweggebruikers ▪ Aantal botsingen trein-trein ▪ Aantal ontsporingen ▪ Aantal STS-passages ▪ Aantal STS-passages gevaarpunt bereikt ▪ Aantal arbeidsveiligheidsincidenten ▪ Aantal milieuovertredingen (geconstateerd door bevoegd gezag)
Betrouwbaarheid	▪ Goederentreinen op tijd aan de grens ▪ Ongewijzigde routes goederenvervoer ▪ Geleverde treinpaden goederenvervoer ▪ Gerealiseerde treinaansluitingen tussen vervoerders ▪ Capaciteitsverdeling goederen (jaardienstverdeling) ▪ Aantal goederentreinen die aansluiten op het internationale net (jaardienstverdeling) ▪ Aantal 'Pre-arranged paths' (PAP's) afgegeven aan OSS van EU-corridors ▪ Responstijden aanvragen goederenpaden binnen overeengekomen normtijd ▪ Aantal overbelastverklaringen ▪ Aantal TAO's derden ▪ Aantal TAO's weer ▪ Uitgevallen treinen ▪ Gemiddelde hersteltijd TAO's ▪ Aantal beïnvloedbare TAO's (Techniek en Processen) ▪ Reizigerspunctualiteit 15 minuten HSL ▪ Punctualiteit reizigersverkeer totaal 3 minuten
Duurzaamheid	▪ CO2-voetafdruk

[33] Bron: Beheerplan 2020-2021, Bijlage 4 Informatie-indicatoren.

AT OSBORNE



© 2021, AT Osborne
augustus 2021

AT Osborne
Postbus 168
3740 AD Baarn
(035) 543 43 43

www.atosborne.nl