

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
De heer W. Aarnink
Directeur Openbaar Vervoer en Spoor
Directoraat-Generaal Mobiliteit
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Nederland

Afschrift aan: accountdirecteur goederen ProRail, mevrouw J. van den Bosch

Betreft: reactie RailGood op internetconsultatie actualisatie prestatie-indicatoren ProRail 2021

Maarn, 10 november 2020

Geachte heer Aarnink,

Hierbij ontvangt u de reactie van RailGood - namens Rotterdam Rail Feeding, LTE Netherlands, Captrain Netherlands, Lineas, SBB Cargo International, Rail Force One, Rail Transport Services, Shunter Tractie, Railport Brabant, Raillogix, Distri Rail en Hupac Intermodal – op de internetconsultatie van de actualisatie van prestatie-indicatoren ProRail 2021. Het voorstel tot de actualisatie van de prestatie-indicatoren is door het ministerie van IenW en ProRail opgesteld.

Prestatiesturing is één van de sturingsinstrumenten van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna IenW) richting ProRail. IenW kan verplichtingen dan wel doelen verbinden aan prestatiegebieden. Dit in afstemming met ProRail, waarbij ProRail toetst op uitvoerbaarheid. Op basis hiervan maken ProRail en IenW gezamenlijk afspraken. Nieuwe of gewijzigde kernprestatie-indicatoren worden voor vaststelling geconsulteerd door IenW bij de stakeholders van ProRail.

Allereerst hecht RailGood eraan om te melden dat voor het spoorgoederenvervoer de KPI sturing door IenW richting ProRail al jaren niet functioneert. IenW en ProRail hebben niet dan wel verkeerd gestuurd op een beschikbare en betrouwbare spoorweginfrastructuur voor het goederenvervoer, dé basisvoorwaarde voor een concurrerend spoorgoederenvervoer. RailGood constateert verder dat IenW niet of verkeerd heeft gestuurd op een daling van de kosten die ProRail aan het spoorgoederenvervoer in rekening brengt voor het gebruik van de hoofdspoorwegen, hetgeen het level playing field fors heeft verstoord voor het goederenvervoer per spoor. Direct gevolg: stijgende gebruiksvergoedingen voor een gammele spoorweginfrastructuur voor goederenvervoer. Desastreus voor een gezonde bedrijfseconomische ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer en modal shift. Beide thema's zijn te lang door zowel IenW als ProRail niet opgepakt, ondanks duidelijke signalen van RailGood en zijn achterban. Een diepe prestatiecrisis van ProRail en een onafhankelijk onderzoek van Crisislab moesten eraan te pas komen om de problematiek van het falende infrabeheer voor het goederenvervoer goed boven water te krijgen. Het sturingsarrangement van de beheerconcessie is daarmee duidelijk niet effectief geweest voor het spoorgoederenvervoer. ProRail heeft geen adequate invulling gegeven aan de verplichtingen in de beheerconcessie in relatie tot het spoorgoederenvervoer, noch aan de Spoorwegwet (artikel 17 lid 1a en 1b en artikel 59 lid 1a)¹. Continueren van het huidige sturingsarrangement wijst RailGood ten zeerste af. RailGood heeft dit in 2019 en 2020 RailGood meer aan IenW gecommuniceerd in het dossier van de publieke omvorming van ProRail.

¹ ProRail dient op grond van de beheerconcessie de goede staat, geschiktheid en veiligheid van de hoofdspoorwegen te waarborgen. ProRail dient ook te waarborgen dat de hoofdspoorwegen veilig en doelmatig bereden kunnen worden, zonder overmatige slijtage aan spoorvoertuigen. Dit conform artikel 17 lid 1a en 1b van de Spoorwegwet. Artikel 59 lid 1a van de Spoorwegwet schrijft voor dat de toegangsovereenkomst bepalingen moet bevatten over de door ProRail te bieden kwaliteit van de hoofdspoorwegen.

Het is niet juist te stellen (in de brief van de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede Kamer van 20 juni 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/90720) dat de slechte samenwerking van ProRail met de spoorgoederenvervoerders en intermodale operatoren alsmede de slechte kwaliteit van de ProRail dienstverlening aan het spoorgoederenvervoer mede zou zijn ingegeven door het feit dat destijds Keyrail verantwoordelijk was voor de exploitatie van de Betuweroute. Ten eerste opereerde Keyrail indertijd altijd onder de beheerconcessie en dus verantwoordelijkheid van ProRail. Ten tweede was ProRail altijd verantwoordelijk voor de bovenbouwvervanging/vernieuwing en Keyrail alleen voor het klein- en grootschalig onderhoud van de Havenspoorlijn/Betuweroute. ProRail is steeds verantwoordelijk voor het onderhoud en de vervanging van de infra op rangeeremplacement Kijfhoek geweest. Voorts viel vanaf 2012 ook de Verkeersleiding op de Havenspoorlijn/Betuweroute onder de directe verantwoordelijkheid van ProRail. Ten derde wordt het merendeel van de goederentreinkilometers sinds jaar en dag afgewikkeld op het gemengde net. Waarom verschuilt IenW zich achter Keyrail voor het ProRail falen in de afgelopen jaren?

De ontevredenheid van de goederensector over ProRail wordt direct veroorzaakt door de slechte prestaties, de continue stijgingen van gebruiksvergoedingen van ProRail sinds 2015 en de naar binnen gerichte cultuur van ProRail. Daarvoor is IenW als systeemverantwoordelijke eindverantwoordelijk. Sinds 2017 is er toenemend sprake geweest van ernstige klanthinder en verliezen bij vervoerders en hun klanten als gevolg van defecte en storende spoorgoedereninfrastructuur onder beheer van ProRail. Sinds september 2019 geldt hetzelfde voor de ProRail gebruiksbeperkingsbeperkingen op emplacement Waalhaven in verband met blusvoorzieningen van ProRail die niet voldoen aan de regelgeving van bevoegd gezag. Er waren niet alleen problemen met de Rotterdamse havenspoorlijn, maar ook bijvoorbeeld met het A15-tracé van de Betuweroute en op Vlissingen Sloe. Het is maar wat onder 'meer recent' wordt verstaan, zoals de Staatssecretaris van IenW schrijft in haar brief aan de Tweede Kamer. RailGood vindt dat IenW de situatie mooier voorstelt dan deze is. Onbegrijpelijk. Om grote en dieperliggende problemen van ProRail en in de aansturing, monitoring en waar nodig tijdige bijsturing van ProRail echt structureel op te lossen, zal IenW de problemen, oorzaken en achterliggende oorzaken ook echt onder ogen moeten willen zien. RailGood roept hierbij IenW daarom op om daadkrachtig en doelgericht te sturen op:

- het ten uitvoer brengen van de bevindingen van onafhankelijk onderzoeksbureau Crisislab die zijn beschreven in het rapport 'Toevallig non-conform of voorspelbaar ongeschikt? Een onderzoek naar de staat van de infrastructuur voor het spoorgoederenvervoer op de Havenspoorlijn' van 21 september 2020,
- verlaging van de kosten van het gebruik (door het spoorgoederenvervoer) van het Nederlandse spoor onder beheer van ProRail en beter te sturen op level playing field tussen vervoersmodaliteiten,
- uitvoering van de maatregelen uit het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer van 19 juni 2018 (kenmerk IENW/BSK-2018/124486) voor zover beleidsvoornemens en maatregelen bij ProRail zijn belegd en op de relatie IenW-ProRail.

KPI's en onderliggende prestatie-indicatoren zouden de sturing, monitoring en waar nodig tijdige bijsturing op bovenstaande moeten dienen. Dat is met voorliggende voorgenomen besluit van IenW voor wijzigingen ten aanzien van prestatie-indicatoren ProRail geenszins het geval. Dit voorgenomen besluit komt neer dat doorgemodderd wordt op de oude (voor het goederenvervoer) doodlopende weg.

RailGood benoemt daarbij nog een ander aandachtspunt, namelijk dat wanneer ProRail niet aan de gestelde ondergrens van één of meerdere van deze prestatie-indicatoren voldoet, dat ProRail dan van IenW een zeer bescheiden malus krijgt opgelegd. De sanctionering (malus) van € 75.000 (niet geïndexeerd) per afwijking onder de in het beheerplan aangegeven bodemwaarde, en ten hoogste € 2,75 miljoen (niet geïndexeerd) per jaar over alle prestatie-indicatoren uit het betreffende beheerplan (conform artikel 25 Beheerconcessie 2015-2025) is daarbij naar ervaring van RailGood ineffectief. Zo leidde de slechte score van ProRail niet tot een daadwerkelijke verbetering op de leverancier→klant relatie tussen ProRail en de RailGood-achterban. Overigens wordt het klantoordeel over 2019 (een 5,4) door de RailGood achterban als verrassend hoog beschouwd. Tevens doen meerdere vertegenwoordigers van het spoorgoederenvervoer reeds jaren niet meer mee aan klanttevredenheidsonderzoeken van ProRail omdat ze zich niet meer wensen te lenen voor dit 'vink'-proces van ProRail dat afgelopen 5 jaar niet heeft geleid tot concrete verbetermaatregelen t.b.v. de versterking van de positie van het goederenvervoer op het Nederlandse spoor. Op onderbouwde communicatie hieromtrent reageert ProRail overigens nooit; ook een signaal dat deze wijze van aansturing en besturing niet werkt indien de (prestatie)managementcultuur bij IenW en ProRail niet wezenlijk wijzigt.

Verzoek om door te pakken op Crisislab rapport

Voor het goederenvervoer zijn heeft lenW met ProRail twee prestatie-indicatoren afgesproken, namelijk de 'transitotijd goederenvervoer' en de 'klanttevredenheid'. De prestatie-indicator transitotijd heeft betrekking op het percentage treinen dat na vertrek meer dan 30 minuten vertraging oploopt en waarvan die vertraging toe te rekenen is aan ProRail. Crisislab betoogt dat de focus van lenW op alleen beschikbaarheid niet behulpzaam is om de focus van ProRail op lange termijn onderhoud te laten hebben. Met deze conclusie van Crisislab is niets gedaan in het voorgenomen set prestatie-indicatoren. RailGood vindt dit een gemiste kans.

Crisislab schrijft volgende:

“Zowel goederenvervoerders als ProRail hebben aangegeven dat de transitotijd geen goede indicator is voor de geleverde prestaties door ProRail. Vanaf 2016 is een structurele verbetering van de transitotijd te zien van een score van 6,3% in 2016 tot 4,7% en 3,6% in 2017 en 2018. In 2019 verbeterde de score op de transitotijd nog iets verder naar slechts 3,4% van de treinen. In alle jaren was de gerealiseerde transitotijd dus ruimschoots onder de bodemwaarde van 7,5%. Zelfs in 2019 waarin het duidelijk was dat er verstoringen waren met minder beschikbaarheid van de infra was dit niet terug te zien in de transitotijd-indicator. De meter staat altijd op groen. lenW stuurt niet heel strak op hinder als gevolg van verstoringen. Geleverde resultaten worden niet regelmatig besproken, zeker niet wat betreft goederenvervoer”.

Crisislab zet in hoofdstuk 5 van zijn rapport uiteen waarom de prestatie-indicator transitotijd niet werkt. Ook wordt beschreven dat de relatie tussen de prestatie-indicator transitotijd niet functioneert in relatie tot de prestatie-indicator klanttevredenheid van de goederenvervoerders omdat transitotijd de prestaties van ProRail niet op een juiste manier weergeeft. Spoorgoederenvervoerders zijn vooral kritisch over de veelheid aan ongeplande buitendienststelling die noodzakelijk zijn om storingen op te lossen en de gebruiksbeperkingen die voortkomen uit de lasten onder dwangsom, aldus Crisislab. Waarom gaat lenW op deze doorlopende weg verder?

Crisislab stelt ook dat wanneer de prestatie-indicator transitotijd in een PDCA-cyclus (prestaties meten, bespreken, verbeteren en vasthouden) wel goed gefunctioneerd zou hebben, dat het ontstaan van de infraknelpunten daarmee niet voorkomen zou zijn. Er wordt dan immers alleen naar beschikbaarheid in het hier en nu gekeken en niet naar de staat van de spoorinfra. De achteruitgang van de kwaliteit van de infra werd door deze indicator dus pas inzichtelijk op het moment dat de kwaliteit dusdanig slecht was dat het een impact ging hebben op de beschikbaarheid.

Ook stelt Crisislab vast dat de noodzaak voor betere prestatie-indicatoren voor het spoorgoederenvervoer reeds in 2017 is onderkend door ProRail en de spoorgoederenvervoerders. In 2017 is daarom een afspraak gemaakt tussen spoorgoederenvervoerders en ProRail dat als onderdeel van deze regeling in het dashboard goederenvervoer de prestatiemeting infrastructuurstoringen hoofdspoorwegen en treinstrandingen moest worden opgenomen. Deze afspraak is, aldus Crisislab (en onderschreven door RailGood), in 2020 nog steeds niet geëffectueerd zoals bijvoorbeeld blijkt uit het herhaalde voornemen in de netverklaring van 2021: *“ProRail stelt een prestatieregeling vast die spoorwegondernemingen en de beheerder ertoe aanzet om verstoringen zo gering mogelijk te houden en de prestaties van en op de hoofdspoorweginfrastructuur te verbeteren”.*

lenW is systeemverantwoordelijk voor het Nederlandse spoor. lenW heeft de beheerconcessie aan ProRail gegeven en daarmee de taak voor beheer, onderhoud en vernieuwing. De systeemverantwoordelijkheid houdt ook in dat lenW de taak heeft om op financieel en spoorinhoudeijk gebied aan eigen oordeelsvorming te doen en daarop te acteren waar mogelijk. Crisislab stelt dat *“in eerdere rapporten is geconstateerd dat het ministerie onvoldoende zicht heeft op de taakuitvoering van ProRail en onvoldoende sturing geeft aan ProRail. Dit wordt mede geweten aan de ‘complexe sturingsrelatie’ die het gevolg zou zijn van de gekozen B.V. vorm met het ministerie als enige aandeelhouder wat zou leiden tot een niet altijd even duidelijke sturing richting ProRail”.*

Crisislab concludeert in zijn rapport dat de focus van lenW op beschikbaarheid de focus van ProRail beïnvloedde. Al in het rapport van PWC uit 2015 is erop gewezen dat de focus van lenW en ProRail lag op prestatie-indicatoren die kijken naar de (tevredenheid over de) beschikbaarheid van het spoor in plaats van (ook) naar de staat van het onderhoud van het spoor. Ook voor de Havenspoorlijn gold dat lenW geen consequente rapportage heeft gevraagd over de staat van het spoor en de samenhangende keuzes voor life cycle cost (LCC), klein- en grootschalig onderhoud (KO en GO) en bovenbouwvervangingen (BBV). De prestatie-indicatoren die ProRail jaarlijks rapporteert aan bespreekt met lenW zijn ook voor uitsluitend gebaseerd op klanttevredenheid en beschikbaarheid op de korte termijn en dus niet op beschikbaarheid van het spoor op de lange(re) termijn. Wel heeft lenW in de Beheerconcessie 2015-2025 (artikelen 21b en 36) opgenomen dat ProRail iedere drie jaar moet

rapporteren over de staat van de infrastructuur. In 2017 is dat voor de eerste keer gebeurd aan de hand van een Network Condition Report. Crisislab concludeert dat een diepere analyse van de 'Staat van de Infra 2017' en de 'Deep Dive Zee-Zevenaar' uit 2017 de verrassing in 2019 bij IenW had kunnen voorkomen over de toen opeens zichtbare slechte staat van de infrastructuur op de Havenspoorlijn waardoor er rode vlaggen aan te pas moesten komen.

Op basis van bovenstaande roept RailGood hierbij IenW op nu snel en grondig werk te maken van het toepassen van de geleerde lessen uit het Crisislab rapport en de prestatie-indicatoren hierop reeds voor 2021 aan te passen. Een prestatie-indicator voor 'tijdig onderhoud en vernieuwing' van de goederenspoorweginfrastructuur is cruciaal. Spoorweginfrastructuurobjecten en blusvoorzieningen moeten daarbij voldoen aan de geldige veiligheidsnormen en aan kwaliteits-/prestatieafspraken.

Daarnaast wenst RailGood aanvullend nog een aantal prestatie-indicatoren. Deze worden hierna beschreven.

Gewenste prestatie-indicatoren

RailGood zou graag zien dat er prestatie-indicatoren komen voor:

- 1) beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de spoorweginfrastructuur:
 - a. de uptime van de spoorweginfrastructuur voor goederenvervoer (in het bijzonder de kritieke routes en de belangrijke goederencorridors),
 - b. de downtime van de spoorweginfrastructuur voor goederenvervoer:
 - i. het aantal rode vlaggen in het spoor (in het bijzonder de kritieke routes),
 - ii. het aantal hinderrijke storingen voor het spoorgoederenvervoer en de belangrijkste categorieën (voor de focus),
 - iii. het aantal hinderrijke storingen x functiehersteltijd,
 - iv. het percentage geannuleerde goederentreinen als gevolg van downtime van de spoorweginfrastructuur, waarbij geannuleerde goederentreinen orders betreft van goederentreinen die drie uur of meer in de tijd moeten worden verlegd en geannuleerde orders als gevolg van uitval van de spoorweginfrastructuur,
 - c. de budgetomvang en de budgetbenutting voor klein onderhoud, groot onderhoud en vernieuwing van goederenspoorwegen (gesplitst naar deze drie categorieën), naast die voor de hoofdspoorwegen voor gemengd gebruik,
- 2) de ontwikkeling in de tijd van de ProRail tarieven voor het minimum toegangspakket (goederentreinpaden, gebruik bovenleiding) alsmede de opstel- en rangeersporen,
- 3) de gemiddelde snelheid van de goederentreinen op de belangrijkste achterlandverbindingen tussen vertrek/landsgrens-in en aankomst/landsgrens-uit op Nederlandse grondgebied,
- 4) voor de leverbetrouwbaarheid is de prestatie-indicator transitotijd in combinatie het percentage geannuleerde goederentreinen (hierboven onder 1.b.iv gedefinieerd) relevant,
- 5) de klanttevredenheid goederenvervoer en de top 3 high level verbeterthema's voor ProRail.

Tot slot

Hiermee vertrouw ik erop, mede namens Rotterdam Rail Feeding, LTE Netherlands, Captrain Netherlands, Lineas, SBB Cargo International, Rail Force One, Rail Transport Services, Shunter Tractie, Railport Brabant, Raillogix, Distri Rail en Hupac Intermodal, aan I&W een bruikbare consultatiereactie te hebben gegeven.

Voor vragen of bespreking, kan uiteraard contact met RailGood worden opgenomen.

Met vriendelijke groet,

Hans-Willem Vroon, MSc
Directeur RailGood