

Hoofdpijnenverslag van de internetconsultatie

Actualisatie prestatie-indicatoren ProRail 2022 t/m 2024

(Internetconsultatie van 30 augustus tot en met 11 oktober 2021)

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft richting ProRail prestatiebesturing als één van de vormen van sturing. De Minister kan verplichtingen of doelen verbinden aan prestatiegebieden, en bespreekt deze met ProRail. ProRail denkt mee en toetst op uitvoerbaarheid. Op basis hiervan maken ze gezamenlijk afspraken, ook over het monitoren van de prestaties via prestatie- en informatie-indicatoren. Vóór vaststelling van nieuwe of gewijzigde prestatie-indicatoren consulteert de Minister de stakeholders van ProRail.

Groepen die effecten kunnen ondervinden zijn:

- Spoorvervoerders (zowel reizigers- als goederenvervoerders);
- Reizigers;
- Verladers en logistiek dienstverleners.

IenW heeft het voornemen om een aantal wijzigingen aan te brengen in de set van prestatie-indicatoren en de daarbij behorende bodem- en streefwaarden. De geactualiseerde bodem- en streefwaarden voor de periode 2022 t/m 2024 zijn gebaseerd op ontwikkelingen en trends in de afgelopen jaren in combinatie met verwachtingen over de impact van ontwikkelingen die de komende jaren gaan spelen. Tevens heeft IenW het voornemen om een aantal wijzigingen aan te brengen in de set van informatie-indicatoren, in sommige gevallen met het oogmerk om daaruit op een later moment een prestatie-indicator toe te voegen aan de set als meer ervaring is opgedaan met het meten van de betreffende indicator.

Verwachte effecten van de regeling voor de doelgroepen

Via de beheerconcessie 2015–2025 (einde looptijd 31 dec. 2024) zijn met ProRail afspraken gemaakt over de prestatie-indicatoren en bijbehorende bodem- en streefwaarden voor de eerste helft van de concessieperiode 2015–2019. Vorig jaar zijn deze afspraken geactualiseerd (en reeds geconsulteerd, zie link hieronder): De drie gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS voor de periode t/m 2024, en de overige niet-gezamenlijke prestatie-indicatoren voor de periode t/m 2021. Dat laatste in afwachting van een toen lopende herijking van de prestatie-indicatoren van ProRail. Deze herijking was enerzijds bedoeld om na te gaan hoe de set aan prestatie-indicatoren breder kan aansluiten op de prestatiegebieden van ProRail en anderzijds om nieuwe bodem- en streefwaarden voor de periode 2022 t/m 2024 (einde concessieperiode) vast te stellen.

De verwachting is dat ProRail door de voorgenomen wijzigingen gestimuleerd zal worden om de prestaties die geleverd worden verder te verbeteren. De voorgenomen wijzigingen hebben naar verwachting geen negatieve effecten voor de stakeholders.

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting, zowel op de voorgenomen wijzigingen in de set van prestatie-indicatoren en de daarbij behorende bodem- en streefwaarden, alsmede op de voorgenomen wijzigingen in de set van informatie-indicatoren.

Parallel aan deze internetconsultatie is een adviesaanvraag ingediend bij het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (Locov).

De reacties

Er kon worden gereageerd op deze regeling en de toelichting. Er zijn in totaal 4 reacties ingediend, deze zijn alle openbaar. Indieners zijn:

- Brancheorganisaties: Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland, FMN;
- Railvervoerders: NS;
- Overheden: Samenwerkingsverband DOVA en IPO;
- Stichting 113 Zelfmoordpreventie.

1. Algemeen beeld van de reacties

- Een aantal vastgestelde prestatie-indicatoren wordt inhoudelijk becommentarieerd.
- Hiernaast wordt onder meer aandacht gevraagd voor een hoger ambitieniveau, het belang van voldoende investeringen en meer maatwerk op de regionale lijnen.

2. Hoofdpijnen van de inhoudelijke reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties, met individuele reacties ter inkleuring. Deze reacties geven uitsluitend de mening van de indieners weer. Voor de juiste context wordt verwezen naar de volledige reacties.

Algemene reacties

- *Investerings.* Aandacht wordt gevraagd voor het belang van voldoende investeringen, zowel voor instandhouding als ook nieuwe investeringen voor behoud en versterken van de kwaliteit van de infrastructuur, mede in het licht van de verwachte groei (IMA) en de grote maatschappelijke opgaven voor Nederland.
- *Ambitieniveau hoger.* Het ambitieniveau als gevolg van de groei van het treinverkeer en de omleidingen zou hoger moeten worden, een hoger streefcijfer is hierbij noodzakelijk. De cijfers voor het klantoordeel uitdrukken in 1 decimaal, gelijk de aansturing van klantoordeel in de vervoersconcessie, geeft meer inzicht in eventuele veranderingen in deze prestatie-indicator.
- *Maatwerk.* Gepleit wordt voor (meer) maatwerk op de regionale lijnen.

Reacties over de inhoud van prestatie-indicatoren

- *Duurzaamheid.* Het is een goed streven om prestatie-indicatoren voor duurzaamheid te ontwikkelen, dit moet echter niet leiden tot stilstand (vanuit de gedachte dat niet bouwen duurzamer is dan wel bouwen). Een proefperiode met een aantal informatie-indicatoren lijkt hierbij verstandig.

- *Stations*. Gezamenlijk wordt er gewerkt aan de Stationsagenda, waarin de gezamenlijke ambities voor de toekomst worden beschreven. Eventuele prestatie-indicatoren moeten daarop aansluiten en waarde toevoegen en kunnen nu nog niet gedefinieerd worden.
- *Betrouwbaarheid regionale series*. Het idee om de prestatie-indicator "treinpunctualiteit regionale series" om te bouwen tot een indicator "betrouwbaarheid regionale series" wordt door sommige indieners expliciet onderschreven, maar door één indiener expliciet niet.
- *Relatieve indicatoren*. Absolute indicatoren, zoals aantal impactvolle verstoringen, kunnen een vertekend beeld geven. Een plafondwaarde per gereden treinkilometer per baanvak zou kunnen laten zien waar relatief te veel impactvolle verstoringen voorkomen.
- *Impactvolle verstoringen*. In de tekst van het voorgenomen besluit is niet helder of de streefwaarde voor impactvolle storingen stapsgewijs wordt verlaagd naar 450 in 2024 of dat de streefwaarde 450 ook al geldt in 2022.
- *Veiligheid*. Het ligt in de bedoeling om twee huidige informatie-indicatoren in het prestatiegebied Veiligheid te laten vervallen. Geadviseerd wordt om de losse te vervallen indicatoren wel te blijven rapporteren, zodat grote verschuivingen binnen een gesommeerde indicator zichtbaar blijven.
- *Ketengerichte indicatoren*. Afgesproken was om voor meer prestatiegebieden prestatie-indicatoren te introduceren en meer te gaan werken met ketengerichte prestatie-indicatoren. Dit ziet een indiener niet terug in dit voorgenomen Besluit.
- *Hoog risicolocaties terugbrengen*. Het is een goede zaak om nul (dodelijke) slachtoffers op of rondom het spoor na te streven. Het terugbrengen van het aantal hoog risico locaties op en rondom het spoor ontbreekt nog als prestatie-indicator voor ProRail.

Reactie van het ministerie op de consultatie

In onderstaand overzicht wordt per inhoudelijke reactie aangegeven op welke wijze hiermee door het ministerie van IenW wordt omgegaan.

Het overzicht bevat alleen de ingebrachte adviezen, suggesties en aandachtspunten waarbij het standpunt niet (geheel) in lijn is met het geconsulteerde voorgenomen besluit. Daar waar door de betreffende partijen steun is uitgesproken voor het voornemen, is dit niet in de tabel opgenomen.

Partij	Inbreng	Reactie
NS	Meer ambitie gewenst in klantoordeel reizigersvervoerders. Ter overweging: een rapportcijfer met 1 decimaal i.p.v. op een geheel cijfer.	De score op het klantoordeel wordt in de jaarverantwoording van ProRail genoemd op 1 decimaal, maar de beoordeling van IenW t.o.v. de bodem- en streefwaarde vindt echter plaats op een geheel getal vanwege de relatief kleine omvang van de steekproef, waardoor kleine verschillen niet significant zijn. ProRail streeft onafgerond naar een hoger klantoordeel dan een 7. De komende jaren is er een uitdaging op de te verdelen capaciteit door de verwachte groei van het treinverkeer, groei van het volume instandhoudingswerkzaamheden en in te passen omleidingen voor het goederenvervoer als gevolg van werkzaamheden aan het derde spoor in Duitsland. In dat licht is het niet realistisch om afgerond op een hoger klantoordeel uit te komen. ProRail zet wel de benodigde stappen om de meting van klantoordelen goed in te bedden in een <i>plan do check act</i> -cyclus, waarmee de waarde van het klantonderzoek in de samenwerkingsrelatie met vervoerders groter moet worden. ProRail onderzoekt de mogelijkheden om het klantoordeel op termijn anders en vaker te gaan meten, waardoor wellicht ook een beoordeling op een cijfer met één decimaal mogelijk wordt.
DOVA / IPO	De prestatie-indicatoren mogen ambitieuzer om er een stevige prikkel van uit te laten gaan. Bodem- en streefwaarden liggen vaak op eenzelfde of zelfs lager peil dan in het verleden al eens gerealiseerd is.	<p><i>Klantoordelen</i> Zie bovenstaande reactie op inbreng NS.</p> <p><i>Impactvolle verstoringen</i> In afwachting van de herijking is vorig jaar besloten om voor het jaar 2021 zowel de bodemwaarde als de streefwaarde van deze indicator te verlagen. De bodemwaarde is specifiek bij deze indicator feitelijk een plafondwaarde, waardoor een lagere score een betere score is. De bodemwaarde voor 2021 ging van 610 (bodemwaarde t/m 2020) naar 520 impactvolle verstoringen per jaar. En de streefwaarde specifiek voor 2021 (als een tussenjaar in afwachting van de herijking) ging van 546 naar 470. Deze toen doorgevoerde verlagingen reflecteren de verbeteringen in de score die t/m 2019 zijn opgetreden. Enerzijds door de inzet van maatregelen uit het interne ProRail-programma klanthinder en anderzijds door een verbetering (in 2018) van de storingsregistratie die tot een lager aantal leidt (methode-effect).</p> <p>In 2020 en ook in het lopende jaar 2021 is het aantal impactvolle storingen verder verminderd, maar deze scores zijn niet goed te vergelijken met de jaren daarvoor, omdat door Coronamaatregelen het aanbod aan treinen en reizigers veel minder was, waardoor de druk op het systeem afnam. Nu de vraag naar verwachting weer aantrekt en het aantal treinen de komende jaren verder toeneemt (o.a. ETMET ROSA), neemt ook de druk op het systeem weer toe. In combinatie met andere ontwikkelingen (grotere instandhoudingsopgave en de inpassing van omleidingen van goederenvervoer over de Brabantroute) wordt de kans op een impactvolle verstoring groter. In dat licht is het een uitdaging om het prestatieniveau van vóór de coronaperiode tot en met 2024 te behouden.</p> <p>IenW ziet echter ruimte om de ambitie in de streefwaarde voor 2024 verder aan te scherpen van 470 naar 450 impactvolle verstoringen per jaar. Dit is net iets boven de gerealiseerde</p>

		<p>score in 2019 (433). Gelet op de te verwachten ontwikkelingen is het niet zeker dat ProRail deze waarde kan realiseren en gaat daarvan een goede prikkel uit om het aantal impactvolle verstoringen zoveel mogelijk te beperken. De bodemwaarde is gericht op het garanderen van een basisprestatieniveau. Dat basisprestatieniveau blijft voor de komende jaren gelijk aan wat ook voor 2021 geldt.</p> <p><i>Betrouwbaarheid regionale series</i> Door de toevoeging van uitgevallen en vervangende treinen aan de definitie van de indicator, ligt de score gemiddeld 1,7% lager dan de oude indicator 'treinpunctualiteit regionale series'. Deze factor is toegepast om de bodemwaarde van de oude indicator om te zetten in een bodemwaarde voor de nieuwe prestatie-indicator. De streefwaarde is wel ambitieuzer gesteld. Als op de streefwaarde van de oude indicator dezelfde correctiefactor zou worden toegepast zou de streefwaarde voor de nieuwe indicator op 92,8% uitkomen. Gegeven de positieve trend in de score in de afgelopen jaren wordt de streefwaarde verder verhoogd tot tot 93,7%. Dit is iets hoger dan de score in 2019 bij de nieuwe definitie zou zijn geweest (93,5%)¹.</p> <p><i>Algemeen</i> IenW en ProRail sturen niet op het net aan de bodemwaarde voldoen, maar op het behouden en waar mogelijk verbeteren van de realisatie t.o.v. een streefwaarde. De bodemwaarde is de ondergrens en een score daaronder levert een sanctie op. Indien de prestaties van het huidige niveau terug beginnen te zakken, zal IenW daarover ook al met ProRail in gesprek gaan over de oorzaken daarvan en de mogelijkheden om bij te sturen richting de streefwaarde.</p>
DOVA / IPO	Voldoende detail nodig die ook onderliggende (lokale en regionale) knelpunten aan het licht brengt.	De behoefte aan detailinformatie is begrijpelijk en daarin wordt voorzien via de website https://prestaties.prorail.nl waarop veel prestatie- en informatie-indicatoren op een lager aggregatieniveau in te zien zijn. Bijvoorbeeld de treinpunctualiteit van regionale series kan per meetpunt worden getoond en over meerdere jaren, zodat ook ontwikkelingen zichtbaar zijn. Daarnaast levert ProRail informatie aan regionale vervoerders en hun concessieverleners voor rapportages ten behoeve van de sturing door regionale concessieverleners. De sturing met een landelijke prestatie-indicator dient om deze sturing aan te vullen en te completeren.
DOVA / IPO	De onderscheidende verantwoordelijkheden verdienen meer aandacht, ook bij nog nieuw te ontwikkelen prestatie-indicatoren op het gebied van duurzaamheid en stations.	<p>Het kan voor de sturing effectief zijn om op specifieke verantwoordelijkheden van ProRail te sturen. Dit geldt bijvoorbeeld voor prestaties waar de afhankelijkheid van vervoerders gering is, zoals bij de duurzaamheid van de infrastructuur het geval is. De sturing op reizigerspunctualiteit (als gezamenlijke verantwoordelijkheid van NS en ProRail voor de prestaties op het hoofdrailnet) heeft laten zien, dat het voor sommige type prestaties soms ook beter is om te werken met ketengerichte prestatie-indicatoren. Op het gebied van stations zullen nog keuzes moeten worden gemaakt over sturing op onderscheidende verantwoordelijkheden vs. ketengerichte sturing. Zoals in de consultatie aangegeven moeten nog te kiezen prestatie-indicatoren aansluiten bij de inhoud van de stationsagenda die nu in ontwikkeling is en waarop de herijking niet vooruit kon lopen.</p> <p>Het vervallen van de prestatie-indicator 'geleverde treinpaden' betekent niet dat ProRail daar intern niet meer op zal sturen. Immers een niet-geleverd treinpad zorgt voor een lagere score op reizigerspunctualiteit of op betrouwbaarheid van regionale series. Meerdere niet-geleverde treinpaden zorgen voor een impactvolle verstoring. Er wordt via de overblijvende prestatie-</p>

¹ Het jaar 2020 en het lopende jaar 2021 zijn ook hier niet meegenomen vanwege de invloed van coronamaatregelen op het aantal treinen en/of aantal treinreizigers met een positief effect op de betrouwbaarheid.

		indicatoren dus voldoende op de specifieke verantwoordelijkheid van ProRail gestuurd. Bovendien blijven de prestaties op geleverde treinpaden zichtbaar als informatie-indicator waarover ProRail rapporteert.
DOVA / IPO	Meer werken met ketengerichte prestatie-indicatoren.	<p>Dit aandachtspunt lijkt enigszins haaks te staan op het vorige aandachtspunt om meer aandacht te hebben voor onderscheidende verantwoordelijkheden. In deze ronde herijking zijn geen mogelijkheden gevonden om nu meer ketengerichte prestatie-indicatoren te introduceren. Dit is wel denkbaar op het gebied van stations (maar keuze daarvoor moet nog gemaakt worden), waarbij – zoals in de consultatie aangegeven – nog te kiezen prestatie-indicatoren moeten aansluiten bij de inhoud van de stations agenda die nu in ontwikkeling is en waarop de herijking niet vooruit kon lopen.</p> <p>De wens om scherper te sturen op het halen van aansluitingen over concessiegrenzen heen, is een complex vraagstuk en vergt dat vervoerders reizigersgegevens willen delen en dat één partij (bijv. ProRail) daarop berekeningen kan uitvoeren. IenW stelt voor dit onderwerp mee te nemen in de beoogde gesprekken in het NOVB over de mogelijkheden om de prestatiebesturing tussen regionale vervoerders, NS en ProRail op termijn verder te harmoniseren.</p>
FMN	Graag meer ambitie in de bodem- en streefwaarden van de prestatie-indicatoren	Zie eerdere reactie op inbreng van NS en DOVA/IPO.
FMN	Niet eens met de ombouw van prestatie-indicator 'punctualiteit regionale series' naar 'betrouwbaarheid regionale series'	<p>De keuze om de prestatie-indicator 'treinpunctualiteit regionale series' te verbreden naar 'betrouwbaarheid van regionale series' is ingegeven door signalen van decentrale overheden en consumentenorganisaties dat de sturing vanuit IenW op ProRail inzake regionale series meer gelijkgericht zou moeten zijn met de sturing die decentrale overheden op regionale vervoerders hebben ingericht en meer gelijkgericht met de sturing op het Hoofdrailnet. Beide groepen organisaties hebben daarom hun steun voor deze nieuwe prestatie-indicator uitgesproken.</p> <p>In uw reactie pleit u voor maatwerk op regionale lijnen. Dit blijft mogelijk. De prestatieafspraken tussen ProRail en IenW treedt niet in de prestatieafspraken tussen regionale concessieverleners en de daarin opererende vervoerders, maar beoogt de bijdrage die ProRail hieraan levert vanuit de afspraken die het Rijk hierover maakt beter te ondersteunen. Regionale concessieverleners sturen immers veelal op treinpunctualiteit en uitval, maar dat laatste was in de landelijke indicator voor ProRail niet in beeld. Bij de sturing op het hoofdrailnet beschouwt IenW deze aspecten samen, omdat het voor de reiziger niet uitmaakt of zijn reis vertraagt is door een niet-punctuele trein, of door een trein die helemaal niet heeft gereden. De afweging tussen uitdunning van de dienstregeling en hogere punctualiteit komt in de nieuwe prestatie-indicator naar de mening van IenW juist goed tot uitdrukking.</p> <p>Om het beeld over verstoorde situaties te completeren tellen vervangende treinen ook mee als niet punctueel. Dat is niet in alle gevallen helemaal de feitelijke situatie, maar ProRail ziet dat vervangende treinen vaak maar een deel van het oorspronkelijke traject rijden (omdat een ander deel niet gereden kan worden), waardoor de kans groot is dat een deel van de reizigers in een vervangende trein wel hinder heeft. Tevens gaat het volgens ProRail om een erg klein aandeel in het totaal aantal metingen, waardoor het vertekende effect op de score beperkt is.</p>
FMN	Absolute indicatoren, zoals impactvolle verstoringen, kunnen een vertekend beeld geven.	Een landelijke indicator geeft op zichzelf inderdaad geen beeld van de onderliggende situatie die regionaal kan verschillen. Om daar inzicht in te kunnen geven heeft ProRail de website https://prestaties.prorail.nl ingericht waarop veel prestatie- en informatie-indicatoren op een lager aggregatieniveau te zien

		<p>zijn. Voor impactvolle verstoringen is bijvoorbeeld op de knooppunten en tussengelegen baanvakken te zien wat het aantal impactvolle verstoringen is, zodat er een beeld is van de verdeling hiervan over het land.</p> <p>U geeft als voorbeeld aan dat er sprake is van een relatieve oververtegenwoordiging van impactvolle verstoringen op het traject Zutphen – Winterswijk (30 v.d. 520 gevallen). IenW kan deze cijfers niet herleiden. In 2019 was er landelijk sprake van 433 impactvolle verstoringen, in 2020 waren dit er 360 en in 2021 was t/m medio november sprake van ca. 355 impactvolle verstoringen (de aantallen zijn in de laatste twee jaren lager vanwege de invloed van coronamaatregelen op het aantal treinen waardoor minder snel impactvolle verstoringen ontstaan). Op het traject Zutphen – Winterswijk hebben zich in de jaren 2019 t/m 2021 geen impactvolle verstoringen voorgedaan (gelet op de definitie van een impactvolle verstoring dat er sprake is van een hinderklasse 1 of 2 storing aan de infrastructuur). Volgens het prestatiedashboard hebben zich op dit traject wel enkele tientallen zogeheten hinderklasse 3 en 4 verstoringen voorgedaan. Desgewenst gaat IenW hierover graag nog met u in gesprek.</p>
FMN	Niet helder of de streefwaarde voor 2024 (van 450 impactvolle verstoringen) stapsgewijs verlaagd wordt of dat deze ook al geldt voor 2022.	De streefwaarde geldt voor het te behalen niveau in 2024. Voor de tussenliggende jaren wordt wel bekeken, maar niet formeel beoordeeld of aan de streefwaarde wordt voldaan.
FMN	Behouden veiligheidsindicatoren waarvan het voornemen is die te laten vervallen.	IenW kan zich vinden in dit advies en neemt dit over.
FMN	Graag aangesloten blijven bij de keuze van (kandidaat)prestatie-indicatoren voor stations.	In het kader van de stationsagenda gaat IenW graag met u in gesprek over de keuze van nieuwe indicatoren. U zult hiervoor in de eerste helft van 2022 benaderd worden.
113 Zelfmoord-preventie	Het terugbrengen van het aantal hoog risico locaties op en rondom het spoor ontbreekt nog als prestatie-indicator voor ProRail.	Het verminderen van het aantal suïcides op het spoor is een belangrijke maatschappelijke opgave. Zowel vanwege het persoonlijk leed dat hiermee gepaard gaat, als ook de gevolgen van suïcides voor de betrouwbaarheid van het spoor. Met de aanpak van overwegen en het gericht plaatsen van hekwerken worden risicolocaties voor suïcides aangepakt. De sturing op suïcides vindt daarnaast op een indirecte manier plaats via de prestatie-indicator impactvolle verstoringen (waar een suïcide in veel gevallen toe leidt) en via de informatie-indicator 'moedwillige incidenten'. IenW vindt het niet passend om een prestatie-indicator toe te voegen die alleen op suïcides of op hoog risicolocaties ziet.