

Voorgenomen besluit IenW voor wijzigingen van prestatie- en informatie indicatoren ProRail

A. Prestatie-indicatoren

1. Klantoordeel Reizigersvervoerders en Klantoordeel Goederenvervoerders

- Het klantoordeel wordt jaarlijks (als gemiddeld cijfer) gemeten onder zowel reizigers- als goederenvervoerders. Het betreft twee eigenstandige prestatie-indicatoren.
- Bij de meting wordt om een generiek en een specifiek oordeel gevraagd over de dienstverlening van ProRail in het afgelopen kalenderjaar. Van deze cijfers wordt het gemiddelde genomen.
- Het generieke deel heeft o.a. betrekking op het functioneren van de totale organisatie en het functioneren van specifieke afdelingen en processen.
- Het specifieke deel gaat over de mate waarin ProRail specifieke met vervoerders gemaakte afspraken over het afgelopen kalenderjaar nakomt.
- De meting van de klantoordelen levert veel bruikbare informatie op, maar er kan meer met de uitkomsten worden gedaan. De definitie en meetmethode blijven onveranderd, maar de verbetercyclus op basis van Plan Do Check Act (PDCA) gaat beter benut worden. Dit gebeurt bij ProRail enerzijds door het beter verankeren van de aandacht van het management voor de uitkomsten en het formuleren, uitvoeren en monitoren van verbeteracties en een terugkoppeling daarover aan vervoerders. Anderzijds zullen de onderliggende resultaten, verbeteracties en opvolging nadrukkelijker in de sturingsrelatie tussen IenW en ProRail worden besproken.
- Het klantoordeel reizigersvervoerders is de afgelopen jaren op de streefwaarde uitgekomen. Het klantoordeel goederenvervoerders schommelde de afgelopen jaren rond de bodemwaarde. De doelstelling voor de komende periode is om de klanttevredenheid van goederenvervoerders te verhogen en die van de reizigersvervoerders op het huidige niveau te behouden. Dit bij een toenemende uitdaging op de te verdelen capaciteit door 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.
- Het voornemen is derhalve om de bodem- en streefwaarden gelijk te houden aan de vorige periode.

	Bodem- waarde huidig	Bodem- waarde 2022- 2024	Streef- waarde huidig	Streef- waarde 2024
<i>Klantoordeel reizigersvervoerders</i>	6	6	7	7
<i>Klantoordeel goederenvervoerders</i>	6	6	7	7

2. Betrouwbaarheid regionale series

- De huidige prestatie-indicator treinpunctualiteit regionale series meet het percentage treinaankomsten van regionale treinen waarbij het verschil tussen de geplande en werkelijke aankomsttijd kleiner is dan 3 minuten.
- Er is behoefte aan meer gelijkgerichte sturing, zowel ten opzichte van de concessie voor het hoofdrailnet als ten opzichte van de sturing door regionale overheden in regionale vervoerconcessies.
- Regionale concessieverleners hanteren voor hun eigen concessies specifieke en onderling verschillende definities en normen voor prestaties t.a.v. betrouwbaarheid. Dat maakt het in elk geval voor de korte termijn niet mogelijk om de sturing vanuit IenW geheel identiek te maken aan de regionale sturing. De gemene deler is dat zowel op treinpunctualiteit als uitval gestuurd wordt.

- Treinpunctualiteit en uitval zijn ook de belangrijkste elementen in de HRN-indicatoren op het gebied van reizigerspunctualiteit (gezamenlijke indicatoren met NS).
- Binnen regionale concessies wordt reizigerspunctualiteit niet gemeten en ProRail kan die berekening op grond van bij ProRail beschikbare gegevens niet zelf maken. Daarvoor zijn data nodig van de vervoerders.
- De voorgenomen verbetering in de prestatiesturing voor de periode 2022 t/m 2024 is om uitgevallen treinen en vervangende treinen toe te voegen aan de definitie en de prestatie-indicator te hernoemen als 'betrouwbaarheid regionale series'.
- Door de uitbreiding van de definitie zal de score van de indicator naar verwachting in de buurt komen van een meting van de reizigerspunctualiteit. De sturing wordt méér gelijkgericht, zowel t.o.v. de sturing op het HRN als t.o.v. de sturing door regionale concessieverleners op hun vervoerders.
- In het NOVB gaat IenW met partijen in gesprek over de mogelijkheden om de prestatiesturing tussen regionale vervoerders, NS en ProRail op termijn verder te harmoniseren en daarbij ook reizigerspunctualiteit voor regionale treinseries te gaan meten.
- Definitie: het aantal punctueel gerealiseerde treinaankomsten op < 3 minuten t.o.v. het oorspronkelijk plan, gedeeld door het aantal oorspronkelijk geplande treinaankomsten. Uitgevallen en vervangende treinen worden beschouwd als niet-punctuele aankomsten. Betrouwbaarheid van de regionale treinseries wordt gemeten op representatieve stations voor binnenlandse treinseries van regionale vervoerders. De ruim 35 meetpunten en de daar gemeten series kunnen van jaar op jaar wijzigen in aantal en samenstelling, afhankelijk van afspraken tussen ProRail en vervoerders en tussen regionale vervoerders en hun concessieverleners.
- Meetsysteem: de berekening wordt gebaseerd op de gegevens uit Spoorkompas.
- Bodemwaarde: in de jaren 2017 t/m 2019¹ lag de betrouwbaarheid van regionale series gemiddeld 1,7% lager dan de treinpunctualiteit van regionale series. Deze factor is toegepast om de bodemwaarde van de oude indicator te vertalen naar een bodemwaarde voor de voorgenomen nieuwe indicator.
- Streefwaarde: voor 2021 is de streefwaarde van de oude indicator verhoogd van 93,4% naar 94,5%. Als daarop dezelfde correctiefactor wordt toegepast zou de streefwaarde voor de voorgenomen nieuwe indicator op 92,8% uitkomen. Gegeven de positieve trend in de score in de afgelopen jaren¹ is het voornemen om de streefwaarde voor het jaar 2024 verder te verhogen tot 93,7%. Dit is iets hoger dan de score in 2019 bij de nieuwe definitie geweest zou zijn (93,5%). Daarbij is rekening gehouden met de grotere volatiliteit in de score doordat uitgevallen en vervangende treinen nu ook meetellen in combinatie met de omstandigheid dat het om alle oorzaken gaat, ook als die buiten de invloedssfeer van ProRail liggen.

	Bodem- waarde huidig	Bodem- waarde 2022- 2024	Streef- waarde huidig	Streef- waarde 2024
<i>Treinpunctualiteit regionale series (op 3 min.)</i>	92,4%	<i>n.v.t</i>	94,5%	<i>n.v.t.</i>
<i>Betrouwbaarheid regionale series (op 3 min.)</i>	<i>n.v.t.</i>	90,7%	<i>n.v.t.</i>	93,7%

3. Impactvolle verstoringen

- Deze prestatie-indicator meet het absolute aantal verstoringen van de infrastructuur die veel (hinderklasse 2) en zeer veel (hinderklasse 1) hinder geven voor de dienstregeling van vervoerders en daardoor voor reizigers en verladers.

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

- Het gaat daarbij om verstoringen als gevolg van technische defecten aan de infrastructuur en vanwege externe omstandigheden (zoals weer, suïcides etc.), maar niet om oorzaken bij vervoerders (bijv. materieelstoring)².
- De specifieke aandacht voor impactvolle verstoringen (prestatie-indicator sinds 2017) heeft goed gewerkt om de betrouwbaarheid van het spoorproduct verder te verbeteren.
- Impactvolle verstoringen tellen weliswaar mee in de scores voor reizigerspunctualiteit (dit betreft drie gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS voor het hoofdrailnet), maar bij impactvolle verstoringen ligt het accent in de sturing nadrukkelijk op het verminderen van de grote en/of langdurige verstoringen, die voor gebruikers van het spoor extra vervelend zijn. Bovendien doen impactvolle verstoringen zich niet alleen op het hoofdrailnet, maar ook op andere delen van de hoofdspoorweginfrastructuur voor.
- Deze prestatie-indicator blijft qua definitie en meetmethode ongewijzigd behouden voor de komende periode.
- Bodemwaarde: voor 2021 is de bodemwaarde van deze indicator verlaagd³ van 610 naar 520. Deze bodemwaarde wordt voor de komende periode t/m 2024 gehandhaafd.
- Streefwaarde: voor 2021 is de streefwaarde van deze indicator verlaagd³ van 546 naar 470. Gegeven de positieve trend in de score in de afgelopen jaren¹ is het voornemen om de streefwaarde voor het jaar 2024 verder te verlagen tot 450. Dit is iets hoger dan de gerealiseerde waarde in 2019, omdat rekening wordt gehouden met een onzeker effect van een toenemend aantal treinen de komende jaren als gevolg van bijvoorbeeld ETMET ROSA en PHS Brabant en de effecten van omleidingen over de Brabantroute, waardoor de kans op een hoger aantal impactvolle storingsen de komende jaren toeneemt. De indicator meet namelijk een absoluut aantal en wordt daardoor sterk beïnvloed door de omvang van het treinverkeer. ProRail neemt overigens diverse maatregelen met als doel de betrouwbaarheid bij toenemende intensiteit op peil te houden of indien mogelijk te verbeteren.

	Bodem- waarde 2021	Bodem- waarde 2022- 2024	Streef- waarde 2021	Streef- waarde 2024
<i>Impactvolle verstoringen</i>	520	520	470	450

4. Geleverde treinpaden (reizigersvervoer)

- Deze prestatie-indicator meet op dit moment het percentage volledig geleverde treinpaden aan alle reizigersvervoerders en geeft daarmee een beeld van de beschikbaarheid van de infrastructuur.
- De sturing op beschikbaarheid voor het reizigersvervoer vindt ook plaats via de prestatie-indicatoren voor reizigerspunctualiteit (drie gezamenlijke prestatie-indicatoren met NS voor het hoofdrailnet), betrouwbaarheid regionale series en impactvolle verstoringen.
- De extra bijdrage aan de sturing van 'geleverde treinpaden' wordt daardoor als (zeer) beperkt beschouwd.
- Het voornemen is om deze indicator niet langer als prestatie-indicator te gebruiken, maar om de prestaties op dit gebied vanaf nu te volgen als informatie-indicator⁴. Dat geeft ruimte om later in de periode t/m 2024 een aantal nieuwe prestatie-indicatoren toe te voegen (zie onderwerpen goederenvervoer, duurzaamheid en stations).

² Het aantal impactvolle verstoringen door de vervoerder op het hoofdrailnet is een informatie-indicator in de vervoerconcessie.

³ Het betreft in dit geval feitelijk een 'plafondwaarde' die niet overschreden mag worden.

⁴ Daarvoor gelden geen bodem- en streefwaarden.

5. Transitotijd goederenvervoer

- De prestatie-indicator transitotijd meet het percentage goederentreinen waarvan de reistijd tussen het eerste en laatste geplande Nederlandse meetpunt meer dan 30 minuten langer is dan gepland en waarbij ProRail de veroorzaker is.
- Deze prestatie-indicator is in 2018 geïntroduceerd in afstemming met de goederensector, ter vervanging van de prestatie-indicator 'punctualiteit goederenverkeer op 3 minuten'⁵, om de prestaties van het spoor voor het goederenvervoer beter in beeld te brengen.
- Zoals mede blijkt uit het rapport van Crisislab over de situatie in de Rotterdamse haven, geeft de transitotijd geen volledig en daarmee een te positief beeld van de betrouwbaarheid zoals het goederenvervoer die in de praktijk ervaart. 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.
- Een betere indicator (transitotijd of iets anders), die voldoende betrouwbaar gemeten kan worden om als prestatie-indicator te fungeren is niet op korte termijn maakbaar. Dit komt door diverse verbeteringen die moeten worden doorgevoerd in IT-systemen en werkprocessen om meer data met de juiste kwaliteit te kunnen bijhouden.
- ProRail heeft deze ontwikkeling in gang gezet, zodat dit in de nabije toekomst wel mogelijk is. Vervolgens zullen voldoende historische gegevens moeten worden opgebouwd om ambitieuze, doch realistische bodem- en streefwaarden te kunnen vaststellen.
- Het voorgenomen besluit is om de prestatie-indicator transitotijd vanaf 1 januari 2022 verder te volgen als informatie-indicator en om de prestaties van de infrastructuur voor het goederenvervoer te volgen met een uitgebreid dashboard met informatie-indicatoren (zie ook onderdeel B, punt 6 van dit document) dat uiterlijk op 1 januari 2022 operationeel moet zijn. Uit dit dashboard zal op een nader te bepalen moment en in overleg met de goederensector één of meer indicatoren worden 'aangezet' als prestatie-indicator. Parallel daaraan blijft ProRail werken aan het op orde brengen van de infrastructuur voor het goederenvervoer in de Rotterdamse haven. Het ProRail-interne programma 'Infra op orde' wordt daartoe uiterlijk per 1 januari 2022 omgevormd tot een verbeterprogramma onder de beheerconcessie, waardoor IenW nadrukkelijker op de resultaten daarvan kan sturen. Het hiervoor genoemde dashboard is één van de verbetermaatregelen in het programma. Het dashboard moet in de context van het verbeterprogramma een solide platform zijn om samen met de goederensector de sturing en de plan-do-check-act-cyclus te kunnen doorleven.

B. Informatie-indicatoren

6. Goederenvervoer

- Zoals genoemd bij onderdeel A, punt 5 (over Transitotijd) zal een uitgebreid dashboard met informatie-indicatoren voor het goederenvervoer worden ingericht dat uiterlijk op 1 januari 2022 operationeel moet zijn, als onderdeel van een verbeterprogramma onder de beheerconcessie.
- Dit najaar zal vanuit het ministerie van IenW samen met ProRail nog afstemming met de goederensector plaatsvinden over de inrichting van het verbeterprogramma en de indicatoren die op het dashboard komen. Dit zullen diverse indicatoren zijn op het gebied van betrouwbaarheid, de staat van de infra en een aantal overige thema's.
- Het dashboard moet daarmee een goed beeld geven over de ontwikkeling van de prestaties van de infrastructuur op het gebied van spoorgoederenvervoer en daarmee tevens van het effect van het verbeterprogramma.
- Het dashboard moet een platform zijn om samen met ProRail en de goederensector de sturing en de plan-do-check-act-cyclus te kunnen doorleven, zodat daaruit op een nader te bepalen moment en in overleg met de goederensector één of meer indicatoren als prestatie-indicator kunnen worden aangezet.

⁵ Kamerbrief 'Vervoerplan NS 2018 en beheerplan ProRail 2018' d.d. 19 dec. 2017.

7. Duurzaamheid

- Er zijn momenteel geen prestatie-indicatoren voor het prestatiegebied duurzaamheid. Wel een informatie-indicator over de CO₂-voetafdruk.
- Vanuit het perspectief van een infrabeheerder is het binnen duurzaamheid vooral de component klimaatneutrale infrastructuur en circulaire infrastructuur die met prestatiesturing ondersteund zouden kunnen worden. Duurzame mobiliteit (modal shift) is niet geschikt voor prestatiesturing met een infrabeheerder, vanwege de beperkte causaliteit.
- Het realiseren van ambities op duurzaamheid staat, ten opzichte van een thema als betrouwbaarheid, nog aan het begin van een ontwikkeling. Dat geldt in het bijzonder voor meting van prestaties.
- De ambitie van IenW en ProRail is om op termijn één of meerdere prestatie-indicatoren op het gebied van duurzaamheid aan de set van prestatie-indicatoren toe te voegen. Op dit moment is dat nog niet mogelijk vanwege beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data in samenhang met de vraag welke indicator(en) in de praktijk het meest tot de gewenste sturing leiden en wat daarvoor ambitieuze, doch realistische bodem- en streefwaarden zouden zijn (daarvoor is meer zicht nodig op de effectiviteit van maatregelen en voldoende historische gegevens van een indicator).
- Om de benodigde ontwikkelstappen te zetten en ervaring op te gaan doen, worden per 1 januari 2022 vijf informatie-indicatoren op het gebied van duurzaamheid geïntroduceerd. Met deze indicatoren gaan ProRail en IenW in 2022 proefdraaien. In 2023 wordt op basis daarvan geëvalueerd welke indicator(en) geschikt zijn - of met een doorontwikkeling geschikt te maken - voor prestatiesturing.
- De voorgenomen nieuwe informatie-indicatoren zijn:
 - CO₂-uitstoot (scope 3): de huidige informatie-indicator (CO₂-voetafdruk) is een berekening van de zogeheten scope 1 en 2 uitstoot van ProRail⁶. Het grootste reductiepotentieel zit echter in de zogeheten scope 3 uitstoot. Deze uitstoot is nog zeer lastig precies te bepalen. Het is wel mogelijk om redelijk betrouwbaar een inschatting te geven van de jaarlijkse reductie in uitstoot in scope 3. Deze indicator wordt (net als de bestaande indicator CO₂-voetafdruk) niet real time te meten, het betreft een berekende waarde.
 - Energieneutraliteit: betreft de verhouding tussen de jaarlijkse hoeveelheid energie (uitgedrukt in kWh) die ProRail duurzaam opwekt, gedeeld door het totale verbruik van energie (in kWh).
 - Percentage projecten met Aanpak Duurzaam Werken: dit betreft het aantal projecten dat werkt conform de Aanpak Duurzaam Werken (GWW), gedeeld door het totaal aantal projecten van ProRail (uitgedrukt in een percentage). Het is daarmee een procesindicator die aangeeft in welke mate aan de input-kant van projecten op duurzaamheid gestuurd wordt.
 - Reductie milieukosten: de milieukostenindicator (MKI) is een maat (in euro's) voor de milieuschade veroorzaakt door een materiaal of object. Duurzaam materiaalgebruik in de keten (productie, transport, aanleg, onderhoud, sloop) leidt tot een lagere MKI-score. De voorgenomen informatie-indicator betreft het procentuele 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.
 - Hergebruikt materiaal: dit betreft de hoeveelheid hergebruikt materiaal als percentage van de totale inkoop van dat materiaal in kilogrammen. Het wensbeeld is dat dit wordt bijgehouden voor de productgroepen staal, beton, steen en koper. Dit vergt nog veel ontwikkeling. Gestart wordt met een aantal specifieke objecten: wissels, kruisingen en spoorbegrenzers (stootjuk).

⁶ Scope 1 is directe CO₂-uitstoot, veroorzaakt door eigen bronnen binnen de organisatie. Scope 2 is indirecte uitstoot van CO₂ door opwekking van zelf gekochte en verbruikte elektriciteit of warmte. Scope 3 is indirecte uitstoot van CO₂, veroorzaakt door bedrijfsactiviteiten van een andere organisatie, bijvoorbeeld de uitstoot veroorzaakt door de productie of winning van ingekochte grondstoffen of materialen.

9. Veiligheid

- IenW en ProRail hanteren diverse informatie-indicatoren voor het prestatiegebied veiligheid. Daarnaast rapporteert IenW via de IL&T uitgebreid over spoorveiligheid aan de Europese Commissie, de ERA en de Tweede Kamer via het Jaarverslag Spoorveiligheid, waarin diverse andere indicatoren worden gebruikt.
- Het voornemen is om aan de set met informatie-indicatoren drie indicatoren toe te voegen die gezamenlijk een compleet beeld geven van de ontwikkeling van de spoorveiligheid, gebaseerd op de rapportagelijijn aan de ERA.
- Dit betreft:
 - de huidige ERA-indicator 'Totale veiligheid (spoorstelsel)'. 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'.
 - Een indicator 'Transfer en Arbo'. Deze indicator omvat het gesommeerde veiligheidsrisico van personen samenhangend met ongevallen in stations en op bouwplaatsen en wordt ook uitgedrukt in SGEL per miljard treinkilometers.
 - Een indicator 'Moedwillige incidenten'. Deze indicator omvat het gesommeerde veiligheidsrisico van personen dat samenhangt met moedwillige situaties, zoals suicides, vandalisme of koperdiefstal. Deze indicator wordt eveneens uitgedrukt in SGEL per miljard treinkilometers.
 - De huidige informatie-indicatoren "aantal aanrijdingen overweggebruikers" en "aantal arbeidsveiligheidsincidenten" komen daardoor te vervallen, omdat deze reeds meetellen in de nieuwe indicatoren (respectievelijk in "Totale veiligheid (spoorstelsel)" en "Transfer en Arbo").

C. Overige ontwikkelingen

10. Stations

- Binnen het prestatiegebied Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers, wordt momenteel vooral naar het algemeen klantoordeel van reizigersvervoerders en naar trein- en reizigerspunctualiteit gekeken. De aantrekkelijkheid van het vervoerproduct wordt echter in hoge mate bepaald door de aantrekkelijkheid van stations. Op dit moment zijn er geen prestatie-indicatoren die betrekking hebben op het station.
- In 2020 heeft IenW bij het integrale marktordeningsbesluit⁷ vastgesteld dat de afweging van publieke (en andere) belangen op stations integraler kan. IenW 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.
- Tijdens de herijking is gebleken dat er ten aanzien van de prestatie-indicatoren mogelijke aanknopingspunten zijn voor één of meer prestatie-indicatoren – al dan niet gezamenlijk met NS (Stations) - die gebaseerd zijn op de huidige Stationsbelevingsmonitor van ProRail en NS.
- Het opstellen van de Stationsagenda is recent gestart, waarbij het streven is om deze agenda in 2022 gereed te hebben. Te kiezen prestatie-indicatoren moeten aansluiten bij de inhoud van de agenda en daarop kan de herijking niet vooruitlopen.
- Zodra de Stationsagenda gereed is het mogelijk om (kandidaat-) prestatie-indicatoren aan de set toe te voegen.

11. Capaciteit

- Er zijn momenteel geen prestatie-indicatoren voor het prestatiegebied capaciteit. Eén van de aanbevelingen uit de midterm review van de beheerconcessie (feb. 2020) is om voor de komende periode de balans te vinden in het sturen op de "opgaven in het hier en nu" versus

⁷ Kamerbrief 'Hoofdlijnen integrale besluit marktordering op het spoor na 2024' d.d. 11 juni 2020.

“netwerk- en capaciteitsontwikkeling”. Daarom is in de herijking verkend of het prestatiegebied capaciteit zich leent voor prestatiesturing.

- IenW en ProRail zien daarbij een aantal bezwaren. Het primaat van de ontwikkelfunctie ligt bij IenW / 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 ook lastig om zinvolle bodem- en streefwaarden af te spreken.
- De conclusie uit de herijking is dat dit prestatiegebied niet geschikt is voor prestatiesturing. IenW en ProRail blijven in gesprek over de vraag hoe het complexe vraagstuk van de ontwikkeling van capaciteit goed inzichtelijk kan worden gemaakt. Mogelijk leidt dit in de toekomst tot zinvolle indicator(en) die als informatie-indicator(en) zouden kunnen dienen.