

Eindrapportage

# Midterm Review Beheerconcessie ProRail



**Andersson Elffers Felix**

Maliebaan 16  
Postbus 85198  
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30  
mail@aef.nl  
www.aef.nl

Kamer van Koophandel  
30096560

**Datum**

28 februari 2020

**Opdrachtgever**

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

**Contactpersoon AEF**

Daan Boot

**Referentie**

GI131/ Midterm Review Beheerconcessie ProRail

## Inhoud

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Vraag van het ministerie van IenW .....	8
1.3 Scope van de MTR .....	8
1.4 Onderzoeksverantwoording .....	10
1.5 Leeswijzer .....	11
<b>2 Beleidskader en ontwikkelingen</b>	<b>12</b>
2.1 Beleidskader .....	12
2.2 Ontwikkelingen afgelopen concessieperiode .....	16
<b>3 Bevindingen prestatiegebieden</b>	<b>18</b>
3.1 Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers .....	18
3.2 Aantrekkelijk product voor goederenvervoerders en verladers .....	21
3.3 Kwaliteit van beheer van en vervoer over hoofdspoorweginfrastructuur .....	25
3.4 Capaciteit van hoofdspoorweginfrastructuur .....	36
<b>4 Bevindingen overige verplichtingen</b>	<b>40</b>
4.1 Professionalisering van taken .....	40
4.2 Samenwerking .....	43
4.3 Specifieke eisen .....	45
<b>5 Conclusie</b>	<b>52</b>
5.1 Algemene conclusie .....	52
5.2 Deelconclusies prestatiegebieden en overige verplichtingen .....	53
<b>6 Aanbevelingen</b>	<b>57</b>
6.1 Hoofdaanbeveling .....	57
6.2 Aanbevelingen voor ministerie van IenW .....	57
6.3 Aanbevelingen voor ProRail .....	58
<b>Bijlage 1. Evaluatiekader</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 2. Overzicht prestatie- en informatie-indicatoren</b>	<b>64</b>

## Managementsamenvatting

### Context en vraagstelling

#### **Eind 2014 heeft de staatssecretaris van IenW de beheerconcessie 2015 - 2024 aan ProRail gegund**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna ook: het ministerie van IenW) heeft in 2013 en 2014 de Lange Termijn Spooragenda (hierna ook: LTSa) opgesteld. Aanleiding hiervoor waren de problemen op het spoor tijdens de winterperiodes circa tien jaar geleden. In de LTSa is de langetermijnvisie en de sturing op het spoor uitgewerkt voor een periode tot en met 2028. In dezelfde periode (eind 2014) heeft het ministerie van IenW een vernieuwde Beheerconcessie aan ProRail gegund voor een periode van tien jaar vanaf 2015. In de Beheerconcessie zijn de beleidsambities uit de LTSa vertaald naar prestatiegebieden en aanvullende verplichtingen. Voor diverse prestatiegebieden zijn prestatie- en informatie-indicatoren en programma's en maatregelen afgesproken.

#### **AEF is door het ministerie van IenW gevraagd een *midterm review* van de Beheerconcessie uit te voeren**

In artikel 26 van de Beheerconcessie is bepaald dat halverwege de concessieperiode een *midterm review* (hierna ook: MTR) wordt uitgevoerd. Het ministerie van IenW heeft aan Andersson Elffers Felix (hierna ook: AEF) de opdracht gegeven om de MTR uit te voeren van de Beheerconcessie. De hoofdvraag die met de MTR van de Beheerconcessie beantwoord dient te worden is:

*“In hoeverre heeft de uitvoering van de Beheerconcessie door ProRail geleid tot de voor de LTSa noodzakelijke verbetering?”*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden moet enerzijds worden beoordeeld in welke mate ProRail invulling heeft gegeven aan de verplichtingen in de beheerconcessie. Anderzijds gaat het erom inzichtelijk te maken waar ProRail nu staat in haar aandeel in het realiseren van de doelen uit de LTSa. Het sturingsarrangement van de Beheerconcessie is reeds in het najaar van 2018 geëvalueerd en valt daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

### Conclusies

#### **Algemeen beeld is dat ProRail – op enkele aandachtspunten na - een adequate invulling heeft gegeven aan de Beheerconcessie en daarmee heeft bijgedragen aan de LTSa**

Sinds 2015 zijn de prestaties op het spoor sterk verbeterd. De geïsoleerde bijdrage van de Beheerconcessie aan de bereikte resultaten is - gelet op het samenspel tussen een groot aantal actoren en de breedte aan maatschappelijke ontwikkelingen - lastig te bepalen. AEF concludeert echter dat ProRail over het algemeen een adequate invulling heeft gegeven aan de verplichtingen in de Beheerconcessie. Daarmee heeft de uitvoering van de

# Andersson Elffers Felix

Beheerconcessie bijgedragen aan de noodzakelijke verbetering die beoogd wordt met de LTSa. Werkzame elementen hierin zijn de focus op prestaties, de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail en de stimulering van transparantie en (brede) samenwerking.

Uit de evaluatie komen ook enkele aandachtspunten naar voren. De aantrekkelijkheid en betrouwbaarheid van het goederenproduct en het HSL-product (voor zover beïnvloedbaar door ProRail) zijn belangrijke aandachtspunten, evenals monitoring van de staat van de infrastructuur en de verdere professionalisering van de organisatie in het kader van samenwerking met bij het spoor betrokken partijen.

## **Het reizigersproduct is betrouwbaarder en aantrekkelijker geworden**

ProRail heeft afgelopen jaren haar prestaties ten aanzien van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het gemengde net aanzienlijk verbeterd. De basis is op orde gekomen. Gerelateerde prestatie-indicatoren zoals *Reizigerspunctualiteit HRN (op 5 en 15 minuten)*, *Treinpunctualiteit regionale series* en *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* scoren eind 2019 boven de afgesproken streefwaarden. Daarnaast heeft de verbeterde samenwerking tussen ProRail en vervoerders gezorgd voor een aantrekkelijk en betrouwbaar product voor de reiziger. Zo is bijvoorbeeld de landelijke en regionale be- en bijsturing bij verstoringen verder geprofessionaliseerd. De uitvoering van programma's zoals *Toegankelijkheid* en *Verbeteraanpak Stations* en maatregelen op het gebied van sociale veiligheid hebben een belangrijk aandeel gehad in de positieve ontwikkeling van de klantordelen van reizigers en reizigersvervoerders. Ook de prestaties op de HSL-Zuid zijn verbeterd, maar blijven nog wel achter bij de prestaties op het conventionele net.

## **Kwaliteit goederenproduct heeft afgelopen beheerperiode onder druk gestaan**

De focus van ProRail 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. Met de insourcing van KeyRail in 2017 is er binnen ProRail meer aandacht gekomen voor het spoorgoederenvervoer. Het *Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer* legt een goede basis voor de samenwerking met de goederensector ter verbetering van het spoorgoederenproduct. Eind 2019 is het beeld van het presteren van ProRail op goederen gemengd. Enerzijds scoort ProRail boven streefwaarde op de prestatie-indicator *Transitotijd goederen* en is het klachtenmanagement voor goederenvervoerders sterk verbeterd. Anderzijds laten het lage klantoordeel goederenvervoerders en de recente ontwikkelingen in de Waalhaven zien dat er nog veel ruimte voor verbetering is.

## **ProRail heeft gewerkt aan het toekomstbestendig maken van beheer, onderhoud en vervanging**

Door meer prestatiegericht te sturen op onderhoud zijn er aansprekende besparingen gerealiseerd. Daarnaast is er met het ontwerp en de uitvoering van het programma TWAS een mooie stap gezet om meer integraal te kijken naar efficiëntie en kwaliteit in het beheer, het onderhoud en de vervanging. De monitoring van de staat van de infrastructuur is nog voor verbetering vatbaar. Dit betreft vooral de risicobeheersing en in het bijzonder het onderhoud van de goedereninfrastructuur. Een goede ontwikkeling inzake de toekomstbestendigheid van de infrastructuur is de instelling van de stuurgroep Middellange termijn logistiek (hierna ook: stuurgroep MLT), waarin ProRail samen met vervoerders op trajectniveau opgaven zoals baanstabielheid en tractie-energievoorziening in relatie tot toekomstige productstappen in beeld brengt.

# Andersson Elffers Felix

## **Daarnaast heeft ProRail aanzienlijke stappen gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering en de samenwerking met externe partijen**

AEF concludeert dat ProRail afgelopen jaren betekenisvolle stappen heeft gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering. Bestuursleden en accounthouders zoeken steeds meer de verbinding tussen ProRail en de buitenwereld. Zij weten in dit kader goed de vertaalslag te maken tussen wat de buitenwereld van hen vraagt en wat er intern nodig is om hierin te voorzien. Ook de samenwerking met stakeholders is sterk verbeterd. Ontwikkelpunten hierin zijn geven van intern afgewogen oordelen c.q. eenduidigheid in communicatie en proactiviteit in handelen.

## **Aanbevelingen**

### **Hoofdaanbeveling is om gezamenlijk naar balans te zoeken tussen opgaven in het hier en nu en toekomstige netwerk- en capaciteitsontwikkeling**

Aan het begin van de beheerperiode heeft de focus gelegen op (samenwerking ter verbetering van) de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor. Inmiddels is voor het gemengde net de basis op orde. 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 goederenvervoer te accommoderen. Dit kan ook aanleiding zijn om de beheerconcessie op onderdelen aan te passen. Het is van belang de prestaties van ProRail ten minste op het huidige niveau te houden en tegelijkertijd nieuwe accenten te leggen gericht op het accommoderen van de groei in het reizigers- en goederenvervoer.

### **AEF heeft drie aanbevelingen voor het ministerie van IenW gericht op de sturing van ProRail**

Aanbevelingen voor het ministerie van IenW zijn:

- **Richt de sturing de komende periode op benutting en uitbreiding van de capaciteit.** Gelet op de verwachte groei in het reizigers- en goederenvervoer moet de focus komende jaren meer komen te liggen op de benutting en uitbreiding van de spoorcapaciteit. Het verdient dan ook aanbeveling om nieuwe prestatieafspraken (in de Beheerconcessie) te bezien in de context van deze opgave.
- **Borg de succesfactoren onderliggend aan de verbeterde prestaties van ProRail.** Om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor op orde te houden is het zaak om succesfactoren als gelijkgerichte sturing, prestatiesturing en de stimulering van transparantie en (brede) samenwerking te borgen en breder te implementeren. Bijvoorbeeld door te onderzoeken of meer gelijkgerichte sturing mogelijk is in de regio in de vorm van gezamenlijke prestatie-indicatoren met regionale concessieverleners.
- **Verhelder het onderscheid in sturingslijnen gericht op aanleg en beheer van het spoor.** Afgelopen beheerperiode was de sturing op aanleg (nu via de lijn van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (hierna ook: MIRT)) en beheer (via de Beheerconcessie) soms diffuus.

### **Daarnaast zijn er vijf aanbevelingen voor ProRail die liggen in het verlengde van de aandachtspunten uit de evaluatie**

Gerichte aanbevelingen voor ProRail luiden:

- **Blijf focus houden op de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur.** De vraag naar spoorvervoer neemt de komende jaren toe en de spoorssystemen lopen tegen technische en functionele grenzen aan. Tegen deze achtergrond is het een behoorlijke uitdaging om de basis op orde te houden.
- **Werk met het ministerie van IenW en de sector samen aan verbetering van het goederenproduct.** Mede in het kader van de uitvoering van *Maatregelenpakket*

# Andersson Elffers Felix

*Spoorgoederenvervoer* is het nu zaak om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de goedereninfrastructuur op orde te brengen en de slag te maken van het uitvoeren van studies en experimenten naar de landelijke uitrol van concrete maatregelen.

- **Zet in op verdere verbetering van het assetmanagement.** Netwerk- en capaciteitsontwikkeling en het op orde houden van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor vraagt meer voorspelbaarheid in het assetmanagement. Wat is (op trajectniveau) de technische en functionele status van de infrastructuur? En wat moet de infrastructuur aan kunnen gelet op toekomstig gebruik? Meer inzicht hierin kan helpen bij de transitie van het oplossen van knelpunten naar het anticiperen op toekomstige opgaven.
- **Blijf de inzet richten op de verdere professionalisering van de organisatie.** ProRail heeft afgelopen jaren betekenisvolle stappen gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering. Organisatiebreed kan er nog een verbeterlag worden gemaakt op het gebied van intern afgewogen besluitvorming, eenduidigheid in communicatie en proactiviteit in handelen.
- **Hou aandacht voor projectbeheersing bij werken voor derden.** Er wordt door betrokken partijen gewerkt aan de verbetering van het afsprakenkader voor werken voor derden. In de tussentijd kan ProRail bijdragen aan de verbetering van de samenwerking door decentrale overheden tijdig te informeren over bijvoorbeeld kosten en risico's.

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De basis voor het spoorbeleid is gelegen in het rapport van de tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (de commissie Kuiken) uit 2012, dat heeft geresulteerd in de Lange Termijn Spooragenda (hierna ook: LTSa). In de LTSa is een langetermijnvisie en sturing uitgewerkt naar een spooragenda voor de periode tot en met 2028. In de Beheerconcessie 2015 – 2025 (hierna ook: Beheerconcessie) zijn de beleidsambities uit de LTSa vertaald naar prestatiegebieden en aanvullende verplichtingen.

In artikel 26 van de Beheerconcessie is bepaald dat halverwege de concessieperiode een *midterm review* (hierna ook: MTR) wordt uitgevoerd. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna ook: IenW) heeft aan Andersson Elffers Felix (hierna ook: AEF) de opdracht gegeven om de *midterm review* uit te voeren op de Beheerconcessie 2015-2025 van ProRail.

### 1.2 Vraag van het ministerie van IenW

De hoofdvraag die met de MTR van de Beheerconcessie beantwoord dient te worden is:

“In hoeverre heeft de uitvoering van de Beheerconcessie door ProRail geleid tot de voor de LTSa noodzakelijke verbetering?”

Om deze hoofdvraag te beantwoorden moet enerzijds worden beoordeeld in welke mate ProRail invulling heeft gegeven aan de verplichtingen in de Beheerconcessie. Anderzijds gaat het erom inzichtelijk te maken waar ProRail nu staat in haar aandeel in het realiseren van de doelen uit de LTSa.

### 1.3 Scope van de MTR

#### 1.3.1 Scope

De MTR omvat in ieder geval de onderdelen die genoemd zijn in artikel 26 van de Beheerconcessie. Een uitzondering hierop vormt het sturingsarrangement dat reeds in het najaar van 2018 is geëvalueerd.<sup>1</sup> Onderstaand vatten we de relevante onderwerpen samen waar de MTR (in ieder geval) betrekking op heeft.

---

<sup>1</sup> Eindrapport ‘Evaluatie sturing beheerconcessie ProRail’ d.d. 31 januari 2019.



## Onderwerpen MTR Beheerconcessie

- De actuele **realisatie van de prestatie-indicatoren** - ten opzichte van de daarvoor geldende bodem- en streefwaarden - en de ontwikkeling van de realisatiewaarden in de afgelopen vijf jaar.
- De gerealiseerde **mijlpalen en (tussen)producten van de programma's** die in de periode 2015-2019 onder de Beheerconcessie door ProRail zijn c.q. worden uitgevoerd ten opzichte van de afspraken daarover.
- Concrete **ontwikkelingen en verbeteringen** op de in artikel 4 van de Beheerconcessie genoemde **prestatiegebieden**, voor zover deze niet bij de hierboven benoemde onderwerpen aan bod komen.
  - Een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers.
  - Een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers.
  - De kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur.
  - De capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur.
- De **realisatie van de professionalisering van taken** door ProRail, zoals bedoeld in artikel 28 van de Beheerconcessie.
  - Verbeteringen in de uitvoering van taken bij beheer en onderhoud, capaciteitsverdeling en verkeersleiding.
- In samenhang met de overige onderwerpen: de wijze waarop **verbetering van de samenwerking en transparantie** is vormgegeven.

### 1.3.2 Afbakening

Bij het beantwoorden van de bovenstaande vraagstelling hanteren we de volgende afbakening van de scope:

- Het sturingsarrangement van de Beheerconcessie is reeds in het najaar van 2018 geëvalueerd<sup>2</sup> en valt daarmee buiten de scope. Gezien de geplande omvorming van ProRail tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is besloten om dit onderdeel van de MTR in de tijd naar voren te halen. Hierdoor was het voor het ministerie van IenW mogelijk om de uitkomsten alvast mee te nemen in de eerste uitwerking van de toekomstige sturingsrelatie met ProRail. Waar nodig hebben we verwijzingen opgenomen naar de evaluatie van het sturingsarrangement. In het bijzonder zijn de onderwerpen samenwerking en transparantie uitvoerig behandeld tijdens het eerste deel van evaluatie van de Beheerconcessie. Deze onderwerpen nemen we mee in de evaluatie voor zover deze niet eerder aan bod zijn gekomen. Hierbij zullen we voorbeelden zoveel mogelijk koppelen aan de prestatiegebieden.
- We richten ons primair op (verbeter)programma's en maatregelen van ProRail die onder de concessiesturing vallen. Andere programma's, projecten en maatregelen gebruiken we (ter illustratie) indien zij direct verband houden met doelen en afspraken in de Beheerconcessie. In het bijzonder geldt voorgaande voor de programma's, projecten en maatregelen die zien op aanleg (aanpassingen en bouwen van lijndelen en stations). De Beheerconcessie heeft betrekking op het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.<sup>3</sup> In het kader van aanleg wordt gebruik gemaakt van de MIRT-systematiek met aparte sturing, verantwoording en financiering. Daarmee valt aanleg in principe buiten de scope van de MTR.

<sup>2</sup> Evaluatie sturing Beheerconcessie d.d. 31 januari 2019.

<sup>3</sup> Zie paragraaf 2.2.2. voor de reikwijdte van de Beheerconcessie.

## 1.4 Onderzoeksverantwoording

### 1.4.1 Stappen en methoden

De evaluatie is uitgevoerd in drie stappen.



#### Stap 1. Voorbereiding

In de eerste stap hebben we op basis van deskresearch en oriënterende gesprekken een startnotitie voor de MTR opgesteld. Deze notitie bestond onder meer uit een beschrijving van de achtergrond en inhoud van de Beheerconcessie en een evaluatiekader met de onderwerpen die in de MTR aan bod dienen te komen.

#### Stap 2. Onderzoek

In de tweede stap hebben we informatie geïnventariseerd en geanalyseerd en hebben we interviews en bijeenkomsten voorbereid, begeleid en uitgewerkt. In dit kader zijn we gestart met (strategische) interviews met ExCo-leden van ProRail en directieleden van het ministerie van IenW. Vervolgens hebben we met experts en dossierhouders binnen respectievelijk ProRail en IenW verdiepende gesprekken gevoerd. Op basis van de documentanalyse en bijeenkomsten hebben we een overzicht van bevindingen opgesteld. Dit hebben we ter bespreking voorgelegd aan ProRail en het ministerie van IenW. De bevindingen hebben we tevens getoetst bij externe stakeholders (consumentenorganisaties, reizigers- en goederenvervoerders en decentrale overheden). Nieuwe inzichten hebben we verwerkt in de bevindingen.

#### Stap 3. Rapportage

In stap 3 hebben we op basis van de bevindingen conclusies en aanbevelingen opgesteld en verwerkt - na een schriftelijke ronde en bespreking met ProRail en het ministerie van IenW - in een definitief evaluatierapport. In deze fase hebben we ook de laatste informatie over 2019 verwerkt.

### 1.4.2 Evaluatiekader voor beantwoording onderzoeksvraag

De operationalisering van de LTSa in prestatiegebieden en specifieke verplichtingen in de Beheerconcessie vormt de kapstok voor het evaluatiekader (en daarmee ook het rapport) dat we hanteren om de vraag van het ministerie van IenW te beantwoorden.<sup>4</sup>

Hierbij doen we de aanname dat indien ProRail aan haar verplichtingen in de Beheerconcessie voldoet, de uitvoering van de Beheerconcessie bijdraagt aan het halen van de doelen in de LTSa. Wat de precieze omvang is van de bijdrage van de uitvoering van de Beheerconcessie, is lastig te bepalen. Ook is de geïsoleerde bijdrage van de Beheerconcessie

<sup>4</sup> Zie bijlage 1 met daarin het evaluatiekader.

# Andersson Elffers Felix

lastig te bepalen gelet op het samenspel tussen een groot aantal actoren en de breedte aan maatschappelijke ontwikkelingen.

In het rapport zullen we per prestatiegebied / eis in kwalitatieve zin beschrijven in hoeverre ProRail heeft voldaan aan de verplichtingen in de Beheerconcessie. Hierbij baseren we ons primair op realisatie van prestatie- en informatie-indicatoren en de resultaten van programma's en maatregelen.

## 1.5 Leeswijzer

We starten deze rapportage in hoofdstuk twee met een beknopte schets van de achtergrond en de inhoud van de Beheerconcessie van ProRail. Daarna gaan we in hoofdstuk drie en vier in op de bevindingen op basis van deskresearch, interviews en expertsessies met het ministerie van IenW en ProRail en bijeenkomsten met stakeholders. Hierbij concentreren we ons in hoofdstuk drie op de prestatiegebieden en in hoofdstuk vier op de overige verplichtingen in de Beheerconcessie. In hoofdstuk vijf presenteren we de conclusies die op basis hiervan getrokken zijn. We sluiten het rapport in hoofdstuk zes af met enkele aanbevelingen voor de toekomst.

## 2 *Beleidskader en ontwikkelingen*

In dit hoofdstuk schetsen we beknopt de achtergrond en inhoud van de LTSa en de Beheerconcessie. We besluiten dit hoofdstuk met de belangrijkste (exogene) ontwikkelingen die zich gedurende afgelopen concessieperiode (2015 – 2019) hebben voorgedaan en die raken aan de uitvoering van de Beheerconcessie.

### 2.1 **Beleidskader**

#### 2.1.1 **Inleiding**

De basis voor het spoorbeleid is gelegen in het rapport van de tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (de commissie Kuiken) uit 2012, dat heeft geresulteerd in de Lange Termijn Spooragenda.<sup>5</sup> De commissie concludeerde dat het ontbrak aan een langetermijnvisie en sturing. Deze langetermijnvisie en de sturing zijn uitgewerkt naar een spooragenda voor de periode tot en met 2028 (de LTSa), waarin langlopende ontwikkelingen gecombineerd zijn met de lopende aandachtspunten. Het hoofddoel van de LTSa is om de kwaliteit van het spoor als vervoersproduct te verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken. Dit hoofddoel is in de LTSa verder uitgewerkt in een aantal (beleids)ambities. Hier zijn geen meetbare doelstellingen of mijlpalen gekoppeld.

In dezelfde periode (eind 2014) heeft het ministerie van IenW met ProRail de Beheerconcessie vernieuwd voor een periode van tien jaar vanaf 2015. De Beheerconcessie is voor het ministerie van IenW een instrument om de beleidsdoelen vanuit zijn rol van concessieverlener te realiseren. In de Beheerconcessie zijn de beleidsambities uit de LTSa vertaald naar prestatiegebieden en aanvullende verplichtingen. Het ministerie van IenW stuurt op de realisatie van deze prestatiegebieden en verplichtingen middels een set van prestatie- en informatie-indicatoren en programma's en maatregelen. De Beheerconcessie is derhalve te beschouwen als de nadere operationalisatie van (een deel van) de LTSa. In de volgende paragrafen worden de LTSa en de Beheerconcessie verder toegelicht.

#### 2.1.2 **Lange Termijn Spooragenda**

##### **Achtergrond**

De LTSa is door het ministerie van IenW (toen nog het ministerie van IenM) opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer. De aanleiding hiervoor waren de problemen op het spoor tijdens de winterperiodes circa tien jaar geleden. De slechte samenwerking van bedrijven in

---

<sup>5</sup> Onderhoud en innovatie spoor (2012), commissie Kuiken); LTSa deel I en deel II.

# Andersson Elffers Felix

de spoorsector maakte dat de winteroverlast niet effectief werd opgelost en dat reizigers werden geconfronteerd met grote verstoringen. Dit heeft in eerste aanleg geresulteerd in Verbeterprogramma's Winterweer in de jaren 2010-2012. Uiteindelijk was deze exercitie de opmaat voor het opstellen van de LTSa in de jaren 2012-2014.

In februari 2013 presenteerde het Rijk met het eerste deel van de LTSa de visie op het spoor en bijbehorende ambities en doelen tot 2028. In het tweede deel van de LTSa, dat in maart 2014 verscheen, zijn de belangrijkste toekomstige opgaven en gemaakte keuzes uiteengezet. In een uitvoeringsagenda zijn alle acties en afspraken opgenomen die door het Rijk, decentrale overheden en de spoorsector dienen te worden uitgevoerd. Hiermee schetst het Rijk de noodzakelijke randvoorwaarden en de aanpak om de prestaties van het spoor te verbeteren. Lopende het beleidsproces is de reikwijdte van de LTSa verruimd tot het openbaar vervoersysteem als geheel. Dit komt tot uitdrukking in het geformuleerde hoofddoel van de LTSa om de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct te verbeteren zodat de trein voor de reiziger en verlader in toenemende mate een aantrekkelijke vervoersoptie is. Hierbij staan de wensen van de reiziger en verlader centraal, en ligt de focus op de gehele deur-tot-deur keten. Ook wordt ingezet op verdere verduurzaming van het spoorvervoer en het verhogen van het veiligheidsniveau.

## Doelstellingen

Het hoofddoel van de LTSa is de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct verbeteren zodat de reiziger en de verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zien en gebruiken.

Dit hoofddoel is in de LTSa verder uitgewerkt in een aantal (beleids)ambities, die in drie categorieën te verdelen zijn. Hier zijn geen meetbare doelstellingen of mijlpalen gekoppeld aan deze doelen.<sup>6</sup>

- **Aantrekkelijk product voor de klant.** Allereerst zijn er de doelen die zijn bedoeld om het spoor als geheel een aantrekkelijk product te maken voor reizigers en verladers. Voor wat betreft het personenvervoer staat hierbij de verbetering van de deur-tot-deur reistijd, het reisgemak en de regie over eigen reis centraal. Voor het goederenvervoer zijn de doelen het verbeteren van de doorlooptijd, het vergemakkelijken van verladen en de verbetering van informatie-uitwisseling.
- **Kwaliteit spoorstelsel.** De tweede categorie bevat de LTSa-doelstellingen gericht op de kwaliteit van het spoorstelsel en de optimale inzet van assets. De doelen in dit kader zijn het verbeteren van betrouwbaarheid, verhoging van snelheid, en de borging van de leidende positie van het spoor als duurzaam vervoersmiddel.
- **Capaciteit spoorstelsel.** Ten slotte zijn er twee doelstellingen gebundeld in een derde categorie gericht op de capaciteit van het spoorstelsel. De LTSa stelt in dit kader ten doel ruimte te bieden aan de groei van ten eerste het reizigersvervoer, en ten tweede het goederenvervoer.

## 2.1.3 Beheerconcessie 2015 - 2025

### Achtergrond

Ingevolge artikel 5 van de Spoorwegwet draagt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de zorg voor de aanleg en het beheer met de daarbij behorende werkzaamheden, van de hoofdspoorweginfrastructuur. Op grond van artikel 16, eerste lid, van de wet dient de

---

<sup>6</sup> Lange Termijn Spooragenda – visie, ambities en doelen. Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, februari 2013.

# Andersson Elffers Felix

concessieverlener één of meer concessies te verlenen voor het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Met deze concessie wordt uitvoering gegeven aan deze verplichting. De in de wet bedoelde Beheerconcessie is verleend aan ProRail. Aan deze concessie zijn verschillende voorschriften verbonden, die ProRail in acht moet nemen bij de uitvoering van de concessie. De concessie trad op 1 januari 2015 in werking en wordt verleend voor de duur van 10 jaar.

## Reikwijdte

De Beheerconcessie heeft betrekking op het beheer van de hoofdspoorweginfrastructuur.

Onder het beheer wordt verstaan:

- het onderhoud en de vervanging
- de voorbereiding en uitvoering van de uitbreiding
- de eerlijke, niet discriminerende en transparante verdeling van de capaciteit
- het leiden van het verkeer.

Een van de doelen van de Beheerconcessie is om ProRail sterker te positioneren als een uitvoeringsinstantie die ten dienste staat van het algemeen belang. De Beheerconcessie benut daartoe de ruimte en mogelijkheden van de relevante wettelijke concessiekaders van de wet. ProRail bleef met het afsluiten van de concessie onverkort functioneren binnen de bestaande wettelijke kaders. In die wettelijke kaders werd geen wijziging aangebracht, ook niet in de formele wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van ProRail.

## Prestatiegebieden

Als afgeleide van de beleidsambities in de LTSa zijn in de Beheerconcessie voor ProRail een aantal prestatiegebieden gedefinieerd:

- Een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers:
  - **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.
  - **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.
  - **Prestatiegebied reisinformatie**, inhoudende dat reizigersvervoerders 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.
- Een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers:
  - **Prestatiegebied doorlooptijd van goederen**, waaronder in ieder geval het verbeteren van de reisomstandigheden, de snelle en soepele afhandeling van tijdkritische treinpaden, de beschikbaarheid van efficiënte doorgaande internationale treinpaden en het beperken van niet geplande stops wordt begrepen.
  - **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.
  - **Prestatiegebied informatie-uitwisseling**, waaronder in ieder geval de informatie-uitwisseling met goederenvervoerders en verladers, de zorg voor een betrouwbare

# Andersson Elffers Felix

- planning, de informatie-uitwisselingen met en de aansluiting op het nationaal logistiek informatieplatform en op Europese informatiesystemen wordt begrepen.
- De kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur:
    - **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.
    - **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.
    - **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.
  - De **capaciteit van de hoofdspoorweginfrastructuur**, waaronder in ieder geval wordt verstaan:
    - de benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur
    - (het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer
    - (het uitbreiden van) de capaciteit voor het goederenvervoer.

De Beheerconcessie beschrijft dat ProRail binnen de beleidsmatige, wettelijke en financiële kaders zorgdraagt voor voortdurende verbeteringen in de wijze waarop ze de activiteiten binnen deze prestatiegebieden uitvoert. Hierbij dient de organisatie zorg te dragen voor een efficiënte besteding van de haar ter beschikking gestelde financiële middelen. Tot slot schrijft de Beheerconcessie voor dat ProRail tussen de prestatiegebieden integrale afwegingen maakt en transparant is over haar prestaties.

## Sturing

De Beheerconcessie bevat instrumenten voor een intensieve sturing van ProRail met als uitgangspunten een stevige regierol voor de concessieverlener, gelijkgerichte sturing van ProRail en de vervoerder op het hoofd railnet, en het stimuleren en verplichten van samenwerking en overleg.

Er staan vier instrumenten centraal in de sturing op de uitvoering van de Beheerconcessie:

- **Transparantie:** De basis van de sturing is transparantie over de geleverde prestaties. ProRail is gehouden om op diverse onderdelen relevante informatie over haar presteren te verschaffen aan de concessieverlener, decentrale overheden, reizigers en andere bij het spoor betrokken partijen.
- **Prestatiesturing:** De Beheerconcessie bevat een set prestatie- en informatie-indicatoren, die ervoor zorgen dat de prestaties van ProRail zijn gericht op het realiseren van de doelstellingen van de LTSa. Bij prestatiesturing hoort beoordeling van de afgesproken waarden – bij onderprestatie kan een sanctie volgen. Uitgangspunt voor de Beheerconcessie is sturing op verbetering van de prestaties gedurende de concessieperiode, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het garanderen van een basisprestatieniveau (via bodemwaarden) en het verbeteren van het prestatieniveau (via streefwaarden).

# Andersson Elffers Felix

- **Programma's en maatregelen:** De concessie bevat een set (verbeter)programma's en maatregelen die zijn gericht op prestatieverbetering, en de realisatie van de doelen van de LTSa. Door middel van programmasturing kan expliciet gestuurd worden op het oplossen van specifieke problemen in het spoorstelsel. ProRail stelt voor een gevraagd programma het plan van aanpak op en legt deze ter goedkeuring voor aan de concessieverlener.
- **Sanctionering:** Op het niet behalen van een jaarlijks vastgestelde bodemwaarde volgt een direct opeisbare geldsom, met mogelijk een hersteltermijn. De in te vorderen geldsom wordt bij herhaling van het niet halen van de bodemwaarde verhoogd. Daarnaast geldt het algemeen toepasbare instrument van de last onder bestuursdwang dan wel de last onder dwangsom. De hoogte hiervan is niet nader ingevuld, zodat de concessieverlener per situatie kan bepalen wat een juiste prikkel tot herstel geeft.

## 2.2 Ontwikkelingen afgelopen concessieperiode

In deze paragraaf schetsen we beknopt de belangrijkste ontwikkelingen die zich tijdens afgelopen concessieperiode hebben voorgedaan en die raken aan, en externe invloeden zijn geweest op de uitvoering van de Beheerconcessie.

### 2.2.1 (Verwachte) groei reizigers- en goederenvervoer

Het gebruik van het spoor door reizigers- en goederenvervoerders is afgelopen concessieperiode toegenomen. Steeds meer reizigers kiezen voor de trein en zowel het aantal geplande reizigerstreinen, goederentreinen als internationale verbindingen neemt toe.<sup>7</sup> Hierdoor wordt het spoor steeds voller en komt ProRail ieder jaar voor een grotere uitdaging te staan om het aantal treinritten over de beschikbare ruimte te verdelen en de staat van de infrastructuur – in het bijzonder de betrouwbaarheid en veiligheid – op peil te houden.

Ook voor komende jaren is de verwachting dat de mobiliteitsbehoefte voor personen en goederen zal blijven groeien.<sup>8</sup> Afhankelijk van de economische groei wordt tot 2040 een forse groei van het aantal reizigers en tonkilometers per spoor verwacht. De Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) uit 2017 prognosticeerde voor de periode tot 2040 een groei in reizigerskilometers van 27% tot 45% en voor goederen een groei van 51% tot 88% in tonkilometers. De verwachting is dat er daarom richting 2040 vooral capaciteitsopgaven op verbindingen binnen en naar de Randstad zullen ontstaan, met name in de spits, waarbij een deel al rond 2030 aan de orde lijkt. In dit kader moet er ook voldoende opstel- en behandelcapaciteit worden gerealiseerd.<sup>9</sup>

### 2.2.2 Deur-tot-deureis steeds meer centraal

Door de economische groei en trek naar de stad verandert de vraag naar mobiliteit. Zo prognosticeert de NMCA uit 2017 naast een algehele stijging in mobiliteitsbehoefte ook een

---

<sup>7</sup> Kamerbrief inzake vervoerplan NS 2019 en beheerplan ProRail 2019 d.d. 20 december 2019.

<sup>8</sup> Lange Termijn Spooragenda – visie, ambities en doelen. Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, februari 2013.

<sup>9</sup> Lange Termijn Spooragenda – visie, ambities en doelen. Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, februari 2013; Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017.



# Andersson Elffers Felix

sterke groei van het belang van de fiets in het voor- en natransport.<sup>10</sup> Het spoor functioneert in toenemende mate als onderdeel van de bredere multimodale transportketen, waardoor er meer aandacht is voor een goede aansluiting tussen vervoer per spoor en andere vervoersmiddelen. De groeiende verkeersstromen en stedelijke verdichting leiden op sommige locaties tot knelpunten rondom stations en andere vervoersknopen. Om steden bereikbaar en leefbaar te houden en daadwerkelijk een OV-keten te realiseren, zijn nieuwe en samenhangende oplossingen nodig. Hiervoor is een integrale aanpak in samenwerking met omgeving en partners in andere modaliteiten essentieel geworden.<sup>11</sup> De ambitie van een optimale reis van deur-tot-deur binnen de OV- en spoorketen vormt dan ook de kern van de LTSa.<sup>12</sup>

## 2.2.3 Meer aandacht voor duurzaamheid

In 2013 stelde de LTSa al dat het spoor van essentieel belang is voor de mobiliteit in Nederland, mede doordat het spoor een relatief duurzaam transportmiddel is dat met weinig ruimtebeslag massale vervoersstromen aankan. In het licht van de klimaatafspraken van Parijs uit 2015 is duurzaamheid inmiddels tot randvoorwaarde verworden voor toekomstgerichte dienstverlening.<sup>13</sup> Ambities op het gebied van duurzaamheid komen verder tot uitdrukking in het huidige regeerakkoord en in het verlengde daarvan de beleidsprioriteiten die het ministerie van IenW de afgelopen jaren aan ProRail heeft meegegeven.<sup>14</sup> De insteek hierbij is: hoe meer mensen en goederen per spoor reizen, hoe duurzamer. Naast een bijdrage aan deze zogeheten *modal shift* komt er in dit kader ook steeds meer aandacht voor direct aan het spoor gerelateerde uitstoot (zoals gebruik duurzame energie en energie efficiëntie) en uitstootvermindering in de aanleg en het onderhoud van het spoor.

## 2.2.4 Ontwikkeling Toekomstbeeld OV

Rijk, provincies, metropoolregio's, vervoerders en ProRail hebben in nauwe samenwerking afgelopen beheerperiode een visie ontwikkeld op de rol van openbaar vervoer in het mobiliteitssysteem van Nederland in 2040.<sup>15</sup> Groeiende economische activiteiten gepaard met de opgave om de CO<sub>2</sub>-uitstoot fors te reduceren vormde hier de aanleiding voor. Het Toekomstbeeld OV 2040 bevat een aantal ambities (zoals verdere verduurzaming en innovatie) die richting dienen te geven aan het beleid van de overheid en de verdere uitvoering in samenwerking met betrokken partijen. Voor de spoorsector, in het bijzonder ProRail, betekent dit dat naast de LTSa ook het Toekomstbeeld OV 2040 als richtinggevende visie moet worden beschouwd voor huidige en toekomstige activiteiten.

---

<sup>10</sup> Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017.

<sup>11</sup> ProRail Beheerplan 2020 – 2021.

<sup>12</sup> Kamerbrief inzake Onderzoeksopzet Beleidsdoorlichting Hoofdstuk XII, artikel 6 OV en Spoor d.d. 13 september 2017; Lange Termijn Spooragenda – visie, ambities en doelen. Ministerie van Infrastructuur en Mobiliteit, februari 2013.

<sup>13</sup> Kamerbrief inzake vervoerplan NS 2019 en beheerplan ProRail 2019 d.d. 20 december 2018.

<sup>14</sup> Regeerakkoord Rutte III "Vertrouwen in de Toekomst"; Kamerbrief inzake vervoerplan NS 2019 en beheerplan ProRail 2019 d.d. 20 december 2018; Kamerbrief inzake vervoerplan NS 2018 en beheerplan ProRail 2018 d.d. 20 december 2017.

<sup>15</sup> Kamerbrief inzake Toekomstbeeld OV d.d. 6 februari 2019; Contouren Toekomstbeeld OV 2040.

## 3 Bevindingen prestatiegebieden

In dit hoofdstuk komen de bevindingen ten aanzien van de prestatiegebieden in de Beheerconcessie aan bod. In de behandeling van de bevindingen per prestatiegebied wordt de volgorde van de Beheerconcessie aangehouden. Bevindingen over specifieke onderwerpen die zich niet laten clusteren onder één van de prestatiegebieden, behandelen we apart in het volgende hoofdstuk 4.

### 3.1 Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers

#### Inleiding

De Beheerconcessie verplicht ProRail om te zorgen voor een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers. Er zijn in de Beheerconcessie voor deze verplichting drie prestatiegebieden opgenomen: prestatiegebied goede deur-tot-deur reis, prestatiegebied reisgemak en prestatiegebied reisinformatie. Het *Klantoordeel reizigersvervoerders* is als prestatie-indicator verbonden aan deze prestatiegebieden. De indicator *Gerealiseerde aansluitingen op knooppunten* wordt in de concessie genoemd als nog te ontwikkelen informatie-indicator gerelateerd aan reizigers(vervoer).

Programma's die een aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers als doel hebben zijn *Beter en Meer*, *Toegankelijkheid* en *Fietsparkeren bij Stations*.<sup>16</sup> Aanvullend zijn er overige maatregelen en programma's gericht op reizigers(vervoer) die niet onder concessiesturing vallen, zoals de oprichting van het Centraal Monitoring- en Beslisorgaan (hierna ook: CMBO).

#### Resultaten en effecten

##### Indicatoren

Elk jaar wordt door ProRail onder de reizigersvervoerders een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. De prestatie-indicator *Klantoordeel reizigersvervoerders* is sinds 2015 gestaag hoger komen te liggen, en ligt in 2019 boven de streefwaarde (rapportcijfer 7,0). Het vertrouwen in en de waardering voor ProRail onder reizigersvervoerders is sindsdien stabiel gebleven. Deze waardering is onder andere het gevolg van intensievere samenwerking met de reizigersvervoerders. Ook de reputatie van ProRail onder treinreizigers vertoont sinds 2015 een stijgende lijn. Waar in 2015 nog 51 uit 1000 werd gescoord, realiseerde ProRail in 2019 een score van 70 uit 100.

---

<sup>16</sup> Ten aanzien van *Beter en Meer* concentreren we ons in deze paragraaf primair op de prestatie- en informatie-indicatoren (zoals *klantoordeel reizigersvervoerders*) en programma's en maatregelen (zoals *VAS*) die raken aan stations, toegankelijkheid en reisinformatie. Prestatie-indicatoren zoals reizigerspunctualiteit en programma's zoals *Be- en Bijsturing van de Toekomst* draagt indirect ook bij aan een beter product voor de reizigers. Deze worden echter behandeld onder het prestatiegebied *Betrouwbaarheid*.

De informatie-indicator *Gerealiseerde aansluitingen op knooppunten* is inmiddels ontwikkeld en toont het percentage gehaalde treinaansluitingen op knooppunten tussen verschillende reizigersvervoerders. De indicator laat een stijging zien van 93,6% in 2014 naar 94,9% in 2019. Ook de prestatie-indicator *Geleverde treinpaden reizigers* ligt afgelopen jaren met een realisatie van circa 98% op een stabiel niveau. In 2019 was de prestatie op deze indicator 98,5%.

## *Programma Toegankelijkheid Stations*

Met het programma *Toegankelijkheid Stations* realiseert ProRail een maatregelenpakket dat ervoor zorgt dat alle reizigers op termijn zelfstandig en gemakkelijk van en naar een toegankelijk station kunnen reizen. Dit betekent dat de route vanaf de openbare weg tot het perron drempelvrij is doordat hoogteverschillen met een lift of hellingbaan kunnen worden overbrugd. Maar ook dat de perrons een zelfstandig toegankelijke instap bieden voor reizigers met een motorische beperking. ProRail is binnen het programma op dit moment bezig met het aanpassen van perronhoogtes (maatregel P76) en de toegang tot het perron (met lift of hellingbaan). Maatregelen voor mensen met een beperking zijn gereed. De einddatum waarop alle stations toegankelijk moeten is 2030. Tussentijdspaal is dat in 2022 90% van de reizen van of naar een toegankelijk station worden gemaakt. Deze tussentijdspaal was oorspronkelijk in 2020 voorzien. Reden voor verlening naar 2022 is dat enkele grote stations (zoals Den Haag Centraal, Schiphol en Groningen die circa 8% van de gemaakte reizen vertegenwoordigen) in het kader van andere MIRT-opgaves na 2020 op de schop gaan. In 2018 heeft het ministerie van IenW besloten om de programmasturing onder de concessie te beëindigen en enkel nog via het MIRT aan te sturen.

Consumentenorganisaties, decentrale overheden en vervoerders benadrukken dat de stations afgelopen beheerperiode toegankelijker zijn geworden. Het programma *Toegankelijkheid Stations* heeft hieraan bijgedragen. Wel wordt gesignaleerd dat ProRail voldoende oog dient te houden voor het beheer en onderhoud van aanpassingen ten behoeve van de toegankelijkheid. Afgelopen beheerperiode zijn er enkele voorbeelden geweest van inklinking van perrons waardoor de gelijkvloersheid in het geding kwam. Hierbij is het beeld dat ProRail te reactief handelt, terwijl proactieve monitoring en een planmatige aanpak hier gewenst was. Daarnaast wordt het beheer en onderhoud van liften en roltrappen als aandachtspunt genoemd, met name op de kleinere stations.

## *Beter en Meer: Verbeteraanpak Stations (VAS)*

Binnen de *Verbeteraanpak Stations (VAS)* werken ProRail en NS Stations sinds 2014 samen om de kwaliteit en het kostenniveau van de stations in Nederland te verbeteren. Hierbij is de scope bewust gericht op de stations waar nog een flinke verbeterslag nodig was. Speerpunten hierbij waren de verbetering van de kwaliteit van de stations voor reizigers en de verbetering van de kwaliteit en de kwantiteit van voorzieningen in relatie tot voor- en natransport voor reizigers. Vanuit VAS zijn op een aantal stations concrete verbeteringen doorgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn stationsplattegronden en betere *wayfinding* in fietsenstallingen. Daarnaast was een belangrijke mijlpaal het uitbreiden van de sanitaire voorzieningen op 40 stations in 2018. Tevens is de benutting van de capaciteit in fietsenstallingen door diverse innovaties verbeterd en zijn er verschillende reisinformatieschermen over bus, tram en metro geplaatst.<sup>17</sup> Naast deze operationele

---

<sup>17</sup> Afrondingsdocument Programma *Verbeteraanpak Stations (VAS)*.

# Andersson Elffers Felix

verbeteringen heeft dit programma ook bijgedragen aan een betere samenwerking tussen NS en ProRail. Het programma is formeel afgerond in 2017, maar vanwege vertraging bij enkele projecten zijn ProRail en NS in 2018 en 2019 nog bezig geweest met de afronding van enkele projecten. Een voorbeeld hiervan is de plaatsing van XL-schermen, waarvoor eerder de aanbesteding niet succesvol was.

## *Fietsparkeren bij Stations*

De uitbreiding en verbetering van de kwaliteit van de fietsvoorzieningen in en rondom stations dient bij te dragen aan de prestatiegebieden goede deur-tot-deur reis en reisgemak. Het ministerie van IenW heeft daartoe in 2012 het Actieplan Fietsparkeren bij Stations opgesteld, dat de basis vormde voor het programma *Fietsparkeren*. Inmiddels zijn er tot en met 2019 ruim 500.000 parkeerplekken voor fietsen gebouwd. De bij de start van de Beheerconcessie geformuleerde ambitie om in 2020 circa 500.000 fietsparkeerplaatsen beschikbaar te hebben bij stations is gehaald. Om dubbele aansturing te voorkomen is de programmasturing uit het concessiebeheer gehaald en wordt deze apart georganiseerd via het MIRT. Inmiddels is het programma *Fietsparkeren* uitgebreid met het project Impuls Fiets. Dit omdat de problematiek van het fietsparkeren bij met name middelgrote en grote stations nog steeds urgent is.<sup>18</sup> ProRail, het ministerie van IenW, decentrale overheden en consumentenorganisaties zijn tevreden over de samenwerking en resultaten rond fietsparkeren.

## *Programma Professionalisering Beheer Stations*

ProRail heeft de afgelopen jaren het beheer van stations, en in het bijzonder de relatie met NS als opdrachtnemer, verder geprofessionaliseerd. In dit verbeterprogramma is onder meer een nieuwe visie geformuleerd op het beheer van stations en is de sturing en organisatie aangepakt. Dit heeft geresulteerd in een scherpere rol- en taakafbakening met NS Stations en betere prestaties op en rond de stations. Het algemeen klantoordeel stations laat sinds 2015 een stijgende trend zien (van gemiddeld een 6,8 in 2015 naar een 7,2 in 2019). Ook klantordelen schoon en veiligheid laten een vergelijkbare ontwikkeling zien.

## *Aanpassingen infrastructuur ten behoeve van comfort reizigers*

ProRail kan met de kwaliteit van de infrastructuur het comfort van de reis van de reiziger beïnvloeden. Bijvoorbeeld het tegengaan van schudden van treinen en het effect van tunnels. In de reguliere beheer-, onderhoud- en vervangingscyclus wordt hier rekening mee gehouden. Verder wordt er geen specifieke inzet op gepleegd, anders dan het reageren op klachten. Dit doet ProRail – volgens consumentenorganisaties - adequaat. In dat kader is bijvoorbeeld in de Drontermeertunnel een snelheidsbeperking opgelegd omdat reizigers teveel lasten ervaren wanneer met 140km/u werd gereden.

## *Maatregel aanpak storingen reisinformatieborden en performanceverbetering reisinformatie*

Gedurende de beheerperiode zijn er veel reizigersklachten geweest over de hoeveelheid uitgevallen reisinformatieborden.<sup>19</sup> De technische levensduur van een deel van de reisinformatieborden bleek korter dan verwacht. Om die reden is ProRail begonnen om betreffende onderdelen versneld te vervangen. Hierdoor moet het aantal verstoringen aan de hardware weer op een acceptabel niveau komen te liggen. Consumentenorganisaties vonden het lang duren voordat oorzaak en oplossing in beeld waren, maar zijn tevreden over de wijze waarop ProRail hen hierin heeft meegenomen.

---

<sup>18</sup> Plan van Aanpak Aanvullende Subsidieaanvraag Impuls fiets, mei 2019

<sup>19</sup> <https://www.rover.nl/nieuws/37-reisinformatie/1290-defecte-reisinformatieschermen-woorden-aangepakt-2>, geraadpleegd 28-02-2020.

# Andersson Elffers Felix

Een andere reizigersklacht die veelvoorkomend was, was dat er te laat meldingen omtrent verstoringen werden gedaan. Het verstrekken van informatie bij verstoringen is een taak die ProRail samen met vervoerders dient te vervullen. Hierbij is het de verantwoordelijkheid van ProRail in de keten om juiste (verkeersleiding)data te verstrekken. Dit proces verloopt volgens partijen goed. Er wordt onderzocht hoe de reisinformatieketen – in het bijzonder ten aanzien van verstoringen – verder te optimaliseren. Consumentenorganisaties geven in dit kader aan dat de reisinformatievoorziening afgelopen jaren is verbeterd.

## Beoordeling

ProRail heeft afgelopen beheerperiode een adequate invulling gegeven aan de verplichtingen in de Beheerconcessie ter verbetering van het reizigersproduct. Stakeholders onderschrijven dit, maar hebben wel een aanvullende behoefte aan maatregelen om bijvoorbeeld de deur-tot-deurreis te verbeteren (zie in dit kader ook paragraaf 2.2. Ontwikkelingen).

De prestatie-indicator *Klantoordeel reizigersvervoerders* heeft sinds 2015 een positieve ontwikkeling doorgemaakt en ligt op de streefwaarde. Ook de klantoordelen over stations zijn sinds het begin van de concessieperiode lineair gestegen. Voor wat betreft de programma's is het merendeel van de geplande maatregelen uitgevoerd. Zo zijn er conform planning begin 2020 circa 500.000 parkeerplekken voor fietsen bij stations gerealiseerd, wat bijdraagt aan de deur-tot-deurreis. En onder het programma *Toegankelijkheid* worden steeds meer stations in Nederland toegankelijk gemaakt voor mensen met een auditieve, visuele of motorische beperking. Ook het aandeel van ProRail in de reisinformatievoorziening is op orde. Problemen rond reisinformatieborden zijn bijvoorbeeld adequaat opgepakt.

Een aandachtspunt bij de uitvoering van enkele programma's en maatregelen is de vertraagde uitvoering van enkele onderdelen. Het betreft hierbij met name VAS, waarin NS en ProRail vanwege vertragingen in 2018 en 2019 nog bezig zijn geweest met de afronding van enkele projecten. Inmiddels is dit programma afgerond. Daarnaast merken we ten aanzien van toegankelijkheid van stations op dat het van belang is dat ProRail ook proactief oog houdt voor het op peil houden van de toegankelijkheid. Denk in dit kader aan de inklinking van perrons.

## 3.2 Aantrekkelijk product voor goederenvervoerders en verladers

### Inleiding

ProRail dient te zorgen voor een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers. In de Beheerconcessie zijn er voor deze verplichting drie prestatiegebieden opgenomen: prestatiegebied doorlooptijd van goederen, prestatiegebied aansluiting en prestatiegebied informatie-uitwisseling. ProRail wordt in de Beheerconcessie tevens verplicht om zorg te dragen voor de verbetering van de kwaliteit van de geleverde goederenpaden en voor één loket voor goederenvervoerders ten behoeve van capaciteitsaanvragen, capaciteitsverdeling en vragen over gebruiksvergoeding. Als laatste dient ProRail samen met het ministerie van IenW en de spoorgoederenvervoersector een set informatie-indicatoren te ontwikkelen, waarmee de realisatie van de ambities van het vigerende beleidskader gemonitord kunnen worden.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Artikel 33 Beheerconcessie

# Andersson Elffers Felix

De prestatie-indicatoren die zijn opgenomen in de concessie zijn het *Klantoordeel goederenvervoerders* en *Transitotijd goederen* (in de Beheerconcessie benoemd als te ontwikkelen indicator ter vervanging van de prestatie-indicator *punctualiteit goederenverkeer*). Daarnaast zijn er enkele informatie-indicatoren die inzicht geven in behaalde resultaten. Tevens zijn er programma's onder concessiesturing opgenomen, die onder meer een aantrekkelijker product voor goederenvervoerders en verladers als doel hebben. Het gaat hierbij om het programma *Aanvalsplan spoorgoederenvervoer*. Tot slot zijn er overige maatregelen en programma's gericht op de goederensector, die niet onder concessiesturing vallen. De belangrijkste is het *Maatregelenpakket spoorgoederenvervoer*. Andere voorbeelden zijn het *Operationeel Spoorconcept Goederenvervoer* en het programma gericht op de *insourcing* van KeyRail B.V.

## Resultaten en effecten

### Indicatoren

Elk jaar wordt door ProRail onder de goederenvervoerders een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. Het *Klantoordeel goederenvervoerders* ligt in de jaren 2016 en 2017 boven de bodemwaarde (rapportcijfer 6,3 t.o.v. 6,0). In 2018 stijgt de realisatiewaarde verder naar rapportcijfer 6,5. In 2019 is sprake van een scherpe daling en wordt met een rapportcijfer van 5,4 de bodemwaarde niet gehaald. Dit is onder meer te verklaren door (veiligheids)incidenten in de Waalhaven. In dit kader wordt ook opgemerkt dat de respons bij goederenvervoerders niet altijd even groot is onder meer vanwege ontevredenheid over de gerealiseerde dienstverlening. Naar de toekomst toe zoekt ProRail in overleg met het ministerie van IenW naar een andere maatstaf die beter de prestaties aan goederenvervoerders weergeeft

Sinds 2018 is de prestatie indicator *Punctualiteit goederenverkeer* opgevolgd door de prestatie-indicator *Transitotijd goederen*. Deze laatste wordt gemeten op de twee grootste goederencorridors: de Brabantroute en Zee-Zevenaar (incl. Betuweroute). Voor *Transitotijd goederen* is de norm vastgesteld op 6.3%. ProRail presteert hier met een realisatie van 3,4% in 2019 boven de streefwaarde.<sup>21</sup> Hoewel de indicator een goede weergave is van de mate waarin ProRail de kwaliteit van het aan de goederenvervoerders geleverde pad weet te borgen, geeft deze indicator geen volledig beeld van de door verladers beleefde kwaliteit van het product. Samen met goederenvervoerders wordt er momenteel gezocht naar aanvullende indicatoren, waarmee deze totale kwaliteit beter inzichtelijk gemaakt kan worden. Goederenvervoerders zijn in dit kader kritisch over het tempo van ontwikkeling en zijn van mening dat dit meer inzet had verdiend aan het begin van de concessieperiode.

Afgelopen concessieperiode heeft ProRail een nieuwe set van informatie-indicatoren ontwikkeld om de prestaties op het gebied van goederen te kunnen monitoren. De Gevraagde dienstregeling versus de gerealiseerde dienstregeling (goederenvervoer) is hierbij de enige indicator die voorzien was in de concessie, maar die niet tot stand is gekomen. De indicatoren Ongewijzigde routes goederenvervoer en Geleverde treinpaden goederen zijn conform de specificaties in de concessie ontwikkeld. Nagenoeg alle informatie-indicatoren geven een verbetering in de ontwikkeling aan sinds 2015.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Voor de prestatie-indicator Transitotijd geldt een omgekeerde norm. Van ProRail wordt verwacht dat zij lager dan de bodem- en streefwaarde scoort.

<sup>22</sup> De informatie-indicator Ongewijzigde routes is sinds 2015 licht gestegen van 95,6% naar 95,9% in 2019 (halfjaarcijfers). En het aantal geleverde treinpaden is van 91,9% in 2015 gestegen naar 98,8% in 2019 (halfjaarcijfers).

## *Aanvalsplan goederenvervoer en het Operationeel Spoor Concept Goederen (OSCG)*

Het *Aanvalsplan goederenvervoer* is een programma dat voor de inwerkingtreding van de concessie al bestond en onderdeel is van de LTSa. Met de goedkeuring van het *Operationeel Spoor Concept Goederen (OSCG)* in 2015 is het programma *Aanvalsplan goederenvervoer* afgerond.<sup>23</sup> In het OSCG zijn de doelen van het eerdere aanvalsplan vertaald in een raamwerk van operationele afspraken tussen vervoerders, beheerders, verladers, havens en operators. Deze afspraken moeten resulteren in een robuust en gebruiksvriendelijk vervoerproduct met een concurrerend kostenniveau in relatie tot andere modaliteiten.<sup>24</sup> Een groot deel van de maatregelen uit het OSCG is in 2017 geïmplementeerd en belegd in de werkprocessen van ProRail. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het eerder plannen van goederenpaden dan reizigerspaden, het ontwikkelen van *predefined solutions ingeval van verstoringen* op bepaalde baanvakken en het inrichten van corridorteams.

## *Insourcing KeyRail B.V.*

ProRail had van 2007 tot en met 2014 een belang van 50% in Keyrail B.V., de voormalige exploitant van de Betuweroute. Sinds 1 januari 2015 heeft ProRail de werkzaamheden van KeyRail B.V. overgenomen en is vanaf dat moment ook de beheerder van de Betuweroute. Per 1 juli 2015 heeft de overgang van het personeel en de beheeractiviteiten van de Betuweroute vanuit Keyrail B.V. plaatsgevonden; de juridische afwikkeling heeft in 2017 plaatsgevonden. Het *insourcen* van KeyRail heeft ertoe bijgedragen dat er de afgelopen beheerperiode (binnen ProRail) meer eenheid en gerichtere sturing op het goederenvervoer is gekomen. Ook draagt de *insourcing* bij aan de verbetering van het beheer en de exploitatie van de Betuweroute. De *insourcing* maakte duidelijk dat er meer moest gebeuren aan onderhoud en vervanging. Extra geld is ingezet voor kleinschalig onderhoud en levensduur verlengende maatregelen. Kritieke systemen zoals het heuvelsysteem in Kijfhoek moeten echter komende jaren worden vervangen.

## *Kwaliteit van de goedereninfrastructuur*

Afgelopen beheerperiode is de kwaliteit van goedereninfrastructuur (zoals Kijfhoek en de Havenspoorlijn) ondermaats geweest. Vanwege gebrekkig beheer en onderhoud van de infrastructuur zijn er verschillende (veiligheids)incidenten geweest met als gevolg beperkte beschikbaarheid van betreffende infrastructuur voor goederenvervoerders- en verladers. Zie paragraaf 3.3.1 'Betrouwbaarheid voor een uitgebreidere toelichting hierop.

## *Klachtenmanagement goederenvervoer*

Aan het begin van de beheerperiode was sprake van veel terugkerende klachten (inzake onder meer toegestane treinlengtes, grensafstemming en schade aan ladingen door groen langs het spoor) van goederenvervoerders en -verladers. In dit kader duurde het ook vaak lang voordat klachten werden geadresseerd door ProRail. Bij goederenvervoerders- en verladers is het beeld ontstaan van een onvoldoende zelflerende organisatie. ProRail herkent dit beeld en heeft maatregelen getroffen om dit te verbeteren. Met een andere organisatiestructuur en een ander escalatieproces richting het Landelijk Coördinatieteam Goederen (LCG) probeert ProRail meer regie te krijgen op de opvolging en afhandeling van klachten. Hiermee is er meer aandacht gekomen voor klachten van goederenvervoerders en verladers. Een effect op het aantal klachten is nog niet te zien.

## *Maatregelen verbetering aansluiting en informatie-uitwisseling*

---

<sup>23</sup> ProRail kwartaalrapport Q4, 2015.

<sup>24</sup> Kamerbrief 7 juli 2015, Spoor: vervoer- en beheerplan, vergaderjaar 2014–2015, 29 984, nr. 61.

# Andersson Elffers Felix

ProRail heeft afgelopen beheerperiode verschillende maatregelen genomen ter verbetering van de aansluiting en de informatie-uitwisseling. Voor verschillende internationale goederencorridors is bijvoorbeeld het *one-stop-shop* ingevoerd. Spoorgoederenvervoerders kunnen bijvoorbeeld de capaciteitsaanvragen voor verschillende landen van de goederencorridor Noordzee-Oostzee via één loket aanvragen. Daarnaast zijn verschillende pilots uitgevoerd. Op de Waalhaven vindt de Procesoptimalisatie Spoorgoederenvervoer (POS) Waalhaven plaats, met als doel om operationele processen op een efficiëntere benutting van het emplacement Waalhaven te verbeteren. De tussentijdse evaluatie is positief met potentie voor verdere uitrol van POS in de rest van de haven van Rotterdam en landelijk.<sup>25</sup> Ook zijn er verschillende experimenten ten aanzien van de registratie van goederentreinen, waaronder gevaarlijke stoffen. Goederenvervoerders- en verladere zien hier de meerwaarde van, maar zijn tegelijk kritisch op de tijd die het kost om over te gaan tot landelijke uitrol. Mede gelet op de afhankelijkheid van stakeholders zoals lokale overheden en de goederenvervoerders zelf vraagt landelijke uitrol van deze maatregelen echter om een zorgvuldig proces.

## *Maatregelenpakket goederenvervoer*

Gedurende de concessieperiode zijn het *Masterplan spoorgoederenvervoer* en het *Maatregelenpakket goederenvervoer* op initiatief van de goederensector opgesteld. De aanleiding hiervoor was dat het OSCG in 2017 grotendeels was afgerond, maar dat de positie van het spoorgoederenvervoer, met name in vergelijking met het reizigersvervoer, nog niet de gewenste kwaliteit had bereikt. De genoemde plannen zijn nu leidend voor de ontwikkelingen in de sector. Het *Maatregelenpakket goederenvervoer*, dat volgt uit het *Masterplan spoorgoederenvervoer*, is op 19 juni 2018 door de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede Kamer aangeboden en omvat een omschrijving van noodzakelijke maatregelen voor het spoorgoederenvervoer van de (nabije) toekomst. ProRail heeft als deelnemer van de spoorgoederentafel bijgedragen aan de totstandkoming van het masterplan en het maatregelenpakket.

Het maatregelenpakket zit inmiddels in de uitvoeringsfase. Er is financiering vanuit IenW beschikbaar gesteld waarmee onder meer de gebruiksvergoeding met terugwerkende kracht is verlaagd. Ook zijn er verschillende studies en analyses in uitvoering dan wel net afgerond.<sup>26</sup> Het gaat hier bijvoorbeeld om de studie gericht op 740-meter lange goederentreinen en een convenant met verladere gericht op duurzaam spoorgoederenvervoer. Aan de uitvoering van het maatregelenpakket is (vooralsnog) geen detailplanning gekoppeld. Bij een aantal partijen in de sector bestaat het beeld dat de huidige fase van onderzoek en pilots te lang duurt. Een proactievere houding van ProRail zou in hun beeld helpen om eerder tot resultaten te komen. Het is nog te vroeg om effecten van het maatregelenpakket te kunnen waarnemen. Het beeld van AEF is echter wel dat dit maatregelenpakket een duidelijke leidraad geeft voor een betere toekomst voor het spoorgoederenvervoer.

## **Beoordeling**

In de jaren rond de start van de Beheerconcessie heeft de focus van ProRail vooral op het reizigersvervoer gelegen. Dit was mede ingegeven door de politieke aandacht voor het reizigersvervoer en het feit dat de exploitatie van de Betuweroute eerder nog bij KeyRail was belegd. Voorgaande heeft impact gehad op de kwaliteit van het spoorgoederenproduct en daarmee geleid tot ontevredenheid in de goederensector. In het kader van beheer,

---

<sup>25</sup> Halfjaarrapportage ProRail, HY1 2019.

<sup>26</sup> Kamerbrief d.d. 18 juli 2019, Voortgang spoorgoederenvervoer – en Betuweroute.



# Andersson Elffers Felix

onderhoud en vervanging van de spoorinfrastructuur werd er in het verleden soms prioriteit gegeven aan investeringen in de gemengde infrastructuur. Dit heeft ervoor gezorgd dat de staat van de spoorinfrastructuur gericht op het goederenvervoer (bijvoorbeeld de havenspoorlijn en goederenemplacementen) achterbleef bij het gemengde net. Ook in het klachtenmanagement en de capaciteitsverdeling op goederenemplacementen heeft ProRail het eerste deel van de beheerperiode steken laten vallen.

Met name de afgelopen jaren is er binnen ProRail meer aandacht gekomen voor het spoorgoederenvervoer. De *insourcing* van Keyrail zorgt ervoor dat het goederenvervoer integraal onderdeel wordt van de dagelijkse operatie van ProRail. De expliciete managementaandacht voor goederen op ExCo-niveau draagt hieraan bij. Het *Maatregelenpakket Goederenvervoer* legt daarnaast een goede basis voor de samenwerking met de goederensector ter verbetering van het spoorgoederenproduct. Eind 2019 scoort de prestatie-indicator *Transitotijd goederen* - die bijdraagt aan het prestatiegebied doorlooptijd goederen - boven de streefwaarde. Ook is het klachtenmanagement aanzienlijk verbeterd en heeft ProRail andere maatregelen getroffen ter verbetering van het spoorgoederenproduct. Bijvoorbeeld de landelijke uitrol van POS waarmee invulling worden gegeven aan de concessieverplichting om de informatievoorziening voor goederenvervoerders- en verladers te verbeteren. Op papier heeft ProRail hiermee eind 2019 voldoende maatregelen getroffen om invulling te geven aan de prestatiegebieden. Het lage klantoordeel goederenvervoerders en de recente ontwikkelingen in de Waalhaven tonen echter aan dat er nog veel ruimte voor verbetering is.

## 3.3 Kwaliteit van beheer van en vervoer over hoofdspoorweginfrastructuur

Onder deze noemer vallen de prestatiegebieden betrouwbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Omdat deze naar hun aard verschillen, behandelen we deze apart.

### 3.3.1 Betrouwbaarheid

#### Inleiding

In de Beheerconcessie wordt ProRail opgedragen om te zorgen voor de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorweginfrastructuur (HSWI). Hieronder wordt verstaan de vermindering van de storingsgevoeligheid en het verminderen van het aantal grote verstoringen en het effect en de duur daarvan. Om invulling te geven aan het prestatiegebied betrouwbaarheid wordt van ProRail verwacht dat zij op operationeel niveau intensief samenwerkt met vervoerders.

De verschillende prestatie-indicatoren *Reizigerspunctualiteit HRN* en *Reizigerspunctualiteit HSL*, *Treinpunctualiteit reizigersverkeer totaal*, *Regionale series* en *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* geven inzicht in de betrouwbaarheid van het spoor. Meerdere programma's raken aan het prestatiegebied betrouwbaarheid. Het gaat om *Winterweer*, *Beter en Meer*, *Verbeterprogramma HSL-Zuid* en *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor* (TWAS). Andere programma's en maatregelen met impact op dit prestatiegebied zijn onder meer het programma *Klanthinder* en verschillende maatregelen incidentenbestrijding.

#### Resultaten en effecten

##### Indicatoren

# Andersson Elffers Felix

De prestatie-indicatoren *Reizigerspunctualiteit HRN (5 min.)* en *Reizigerspunctualiteit HRN (15 min.)* laten afgelopen beheerperiode een positieve ontwikkeling zien. In 2019 komt de realisatie boven de streefwaarden uit. Ook de prestatie-indicatoren waarbij de treinpunctualiteit van het *totale reizigersverkeer* en de treinpunctualiteit van de *regionale series* worden gemeten, scoren in 2019 boven de streefwaarde. Met name na oplossing van gewenningsproblemen na wisseling van de concessiehouder in Limburg is de realisatie op de prestatie-indicator *Punctualiteit regionale series* sterk verbeterd. Daarentegen blijft de realisatie van de prestatie-indicator *Reizigerspunctualiteit HSL* achter bij de verwachting. In 2019 is de score ruim boven de bodemwaarde en is de streefwaarde niet gehaald. De oorzaak ligt in het complexe samenspel tussen infrastructuur en materieel. In het bijzonder heeft een softwarefout in het materieel in 2018 en begin 2019 voor een extra dip in de realisatie gezorgd. De prestatie-indicator *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* laat sinds ingebruikname 2017 een positieve ontwikkeling zien. In 2019 ligt de realisatie boven de streefwaarde.

## *Programma Winterweer*

Het gezamenlijke programma *Winterweer* van het ministerie van IenW, NS en ProRail diende ervoor te zorgen dat de spoorsector onder winterse omstandigheden *in control* bleef. In 2017 is het programma geëvalueerd waarbij is geconcludeerd dat NS en ProRail de winteraanpak volledig hebben ingebed in de reguliere operatie. De maatregelen worden nu zonder inputsturing van het ministerie van IenW uitgevoerd en aangescherpt.<sup>27</sup> De aanpak wordt inmiddels ook gebruikt bij andere calamiteiten, zoals extreem weer (denk hierbij bijvoorbeeld aan hitte). Dat de *Winterweer*-aanpak een positieve bijdrage heeft geleverd aan de betrouwbaarheid kan worden opgemaakt uit het feit dat het aantal grote verstoringen afgelopen jaren is afgenomen. In dit kader heeft ProRail afgelopen jaren gewerkt aan het flexibiliseren van de inzet van de zogenaamde Regionaal Ontluchtende Dienstregeling (ROD), met als resultaat dat de ROD niet per dagdeel maar per twee uur kan worden ingezet, zodat de reguliere dienstregeling snel op gang kan komen.

## *Beter en Meer – Be- en Bijsturing van de Toekomst*

*Be- en Bijsturing van de Toekomst* (BBT) maakt onderdeel uit van het overkoepelende programma *Beter en Meer*, waarin ProRail met NS werkt aan de verbetering van het treinproduct. BBT beoogt een zo snel mogelijk herstel van het treinverkeer na een verstoring. De realisatie van het Centraal Monitor- en Beslisorgaan (CMBO) in 2017 is een grote mijlpaal in het verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden in de keten, waarbij ProRail verantwoordelijk is geworden voor de bijsturing. Een ander belangrijk resultaat is de implementatie en verbetering van de vooraf gedefinieerde bijsturingsmaatregelen. De mate waarin bij versperringen in één keer de juiste maatregel wordt toegepast, bleef in 2018 nog wel achter op het intern door NS en ProRail gestelde doel. De focus ligt derhalve op verbeteringen in het proces om dit mogelijk te maken. Daarnaast is de bijsturing in geval van verstoringen bij werkzaamheden een ontwikkelpunt. De aansturing van het programmaonderdeel *BBT* is inmiddels bij NS en ProRail in de lijnorganisatie ondergebracht.

## *Verbetering regionale be- en bijsturing*

In het verlengde van het programma *BBT* heeft ProRail afgelopen jaren met regionale vervoerders gewerkt aan de verbetering van de regionale be- en bijsturing. In 2019 is in dit kader de bijsturingsorganisatie van Arriva gehuisvest op de verkeersleidingspost van ProRail in Groningen. Dit in navolging van de succesvolle pilot van deze samenwerkingsvorm

---

<sup>27</sup> Brief Tweede Kamer, Evaluatie winterweerprogramma d.d. 22 augustus 2017.

# Andersson Elffers Felix

in Maastricht. Dit leidt tot kortere communicatielijnen tussen vervoerder en ProRail en snellere besluitvorming in de bijsturing bij verstoringen. Daarnaast stuurt ProRail met regionale vervoerders in operationele overleggen op de punctualiteit van regionale series. Regionale concessie- en opstartteams moeten zorgen voor een soepele start van een nieuwe concessiehouder op een lijn of bedieningsgebied.

## *Beter en Meer – Verbeteraanpak Trein op de A2-corridor (VAT A2) en Verbeteraanpak Trein corridor Schiphol-Utrecht-Nijmegen (VAT SUN)*

In de *Verbeteraanpak Trein (VAT)* werken ProRail en NS aan het verbeteren van de prestaties en de vervoercapaciteit op bepaalde treincorridors. Na een succesvolle frequentieverhoging op de A2-corridor (VATA2) met ingang van dienstregeling 2018 zijn de voorbereidende activiteiten en verbeterprojecten van VAT A2 gedechargeerd en/of ondergebracht bij de betrokken lijnorganisatieonderdelen van NS en ProRail. Inmiddels is de scope van de VAT verlegd naar de corridor Schiphol – Utrecht – Nijmegen (SUN).

## *Beter en Meer – Behandelen en opstellen*

In dit programmaonderdeel van *Beter en Meer* werken ProRail en NS samen aan het realiseren van meer behandel- en opstelcapaciteit. De maatregelen op korte termijn zijn afgerond voor invoering van hoogfrequent rijden op de A2-corridor. Maatregelen op de middellange en lange termijn zijn geïnventariseerd en in gang gezet. De realisatie van voldoende behandel- en opstelcapaciteit op de middellange termijn blijft een aandachtspunt. Daarom is een nieuwe analyse uitgevoerd om vervolgcacties in kaart te brengen. Deze vervolgpoging wordt buiten de scope van Beter en Meer gerealiseerd. De werkzaamheden zijn bij de lijnafdelingen van NS en ProRail belegd.

## *Verbeterprogramma HSL-Zuid*

Om de betrouwbaarheid van de HSL-diensten te verbeteren, hebben ProRail en NS in 2016 een maatregelenpakket uitgewerkt en in gang gezet. Sinds 2017 is dit een gezamenlijk programma onder de vervoer- en Beheerconcessie. ProRail richt zich hierbij met name op infra- en derdenverstoringen, be- en bijsturing en de afhandeling van strandingen. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met Infrasppeed (geen partner bij het verbeterprogramma), de organisatie die in opdracht van de staat verantwoordelijk is voor de instandhouding van de assets op de HSL-Zuid.<sup>28</sup> Inmiddels zijn er met het lopende verbeterprogramma eerste maatregelen uitgevoerd gericht op het reduceren van uitval en het verbeteren van de punctualiteit.<sup>29</sup> Dit heeft bijgedragen aan de verbetering van de HSL-vervoersproducten in de vorm van bijvoorbeeld de vermindering van storingsgevoeligheid.<sup>30</sup> Het aandeel storingen vanwege menselijk handelen is afgelopen jaren afgenomen. Tegelijkertijd blijft de betrouwbaarheid op de HSL-Zuid - mede vanwege de complexe combinatie van materieel en infrastructuur - een aandachtspunt. ProRail en NS proberen middels het programma hierop in te spelen door de operatie te verbeteren zoals afhandeling bij storingen en uitval en monitoring van de vertrekpunctualiteit.

## *Kwaliteit van de goedereninfrastructuur*

Afgelopen beheerperiode is de kwaliteit van goedereninfrastructuur (zoals Kijfhoek en de Havenspoorlijn) ondermaats geweest. Vanwege gebrekkig beheer en onderhoud van de

---

<sup>28</sup> Waarbij de Staat het contractmanagement grotendeels bij volmacht bij het Contract Management Team bij ProRail (CMT) belegd heeft.

<sup>29</sup> Het verbeterprogramma loopt nog en zal in een later stadium worden geëvalueerd.

<sup>30</sup> Zie in dit verband ook de 'Externe analyse HSL Zuid' van Triple Bridge / Railistics d.d. 22-02-2018.

# Andersson Elffers Felix

infrastructuur zijn er verschillende (veiligheids)incidenten geweest met als gevolg beperkte beschikbaarheid van betreffende infrastructuur voor goederenvervoeders- en verladers. Ook waren er problemen rond het verkrijgen van de nodige omgevingsvergunningen (Waalhaven). Op het goederenemplacement Kijfhoek vonden in 2018 meerdere incidenten plaats tijdens onderhoudswerkzaamheden en tijdens het 'heuvelen' bij het rangeren van wagons. ProRail heeft maatregelen genomen, zoals het organiseren van extra toezicht tijdens het heuvelproces, en het onderzoeken of de procedure van het melden van incidenten moet worden aangescherpt.<sup>31</sup> De incidenten vormden tevens voor ProRail aanleiding voor het uitvoeren van een vervolgonderzoek naar de veiligheid op Kijfhoek. Op het goederenemplacement Waalhaven Zuid is in september 2019 vastgesteld dat de bluswatervoorzieningen op het emplacement niet voldeden, waardoor geen veilige inzet door de hulpdiensten kon worden gegarandeerd. Het rangeren met gevaarlijke stoffen op het emplacement Waalhaven Zuid werd daarom per direct tijdelijk stilgelegd. ProRail werkt op dit moment aan een tijdelijke oplossing die begin 2020 klaar moet zijn.<sup>32</sup> Over de definitieve oplossing worden momenteel afspraken met het bevoegd gezag gemaakt. Realisatie hiervan zal circa 3 jaar vergen. Goederenvervoeders- en verladers zijn kritisch op het ontstaan van de problemen op de Waalhaven maar tegelijkertijd wel te spreken over de samenwerking met ProRail om de ontstane problemen op te lossen. Ook worden ze financieel gecompenseerd. Naar aanleiding van de incidenten op de Waalhaven is ProRail ook een onderzoek gestart met de vraag of de organisatie wel in voldoende mate zijn verantwoordelijkheid neemt voor beheer en onderhoud en naleving vergunningen.

## *Programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)*

Binnen het programma *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)* ligt de focus op het ontwikkelen van een integrale werkwijze voor het uitvoeren van werkzaamheden op het spoor. Met de uitvoering van *TWAS* draagt ProRail ook bij aan het prestatiegebied betrouwbaarheid. *TWAS* wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.3.3. (Efficiency) van dit rapport.

## *Overige programma's en maatregelen*

Ook buiten concessiesturing zet ProRail in op programma's en maatregelen om de betrouwbaarheid van de infrastructuur te verbeteren. Aan het begin van de beheerperiode heeft ProRail middels een intern programma *Klanthinder* gewerkt aan het beperken van hinder voor reizigers. De effecten op de prestatie-indicator *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* zijn positief. Om verstoringen te verminderen en hersteltijd na verstoringen te verkorten is - op basis van positieve resultaten uit een pilot - begin 2017 permanent een incidententeam op Schiphol gestationeerd. ProRail geeft hiermee invulling aan de centrale regiefunctie die de spoorbeheerder heeft. De impact van verstoringen bij Schiphol is hiermee gereduceerd.

## **Beoordeling**

Bij de totstandkoming van de Beheerconcessie was het op orde brengen van de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van het spoor, en in het bijzonder de samenwerking tussen ProRail en vervoeders op dit vlak, een belangrijk thema. Het algemeen beeld is dat ProRail op het conventionele net heeft voldaan aan de concessieverplichtingen inzake betrouwbaarheid. Afgelopen beheerperiode heeft ProRail wel steken laten vallen aanzien van de betrouwbaarheid van goedereninfrastructuur.

---

<sup>31</sup> <https://www.prorail.nl/overheden/nieuws/prorail-neemt-maatregelen-op-kijfhoek>, geraadpleegd op 25-11-2019.

<sup>32</sup> <https://www.prorail.nl/nieuws/prorail-beperkt-rangeren-op-spoorgoederenterrein-waalhaven-zuid>, geraadpleegd op 25-11-2019.

# Andersson Elffers Felix

Met uitzondering van de prestatie-indicator *Reizigerspunctualiteit HSL* – waar de realisatie boven de bodemwaarde maar onder de streefwaarde zit – scoren alle gerelateerde prestatie-indicatoren boven de streefwaarde. Het programma *Beter en Meer* is afgelopen jaren een effectief instrument gebleken om de samenwerking tussen NS en ProRail te verbeteren en daarmee de betrouwbaarheid op een hoger niveau te brengen. De (operationele) doelstellingen van de deelprogramma's zijn in grote lijnen behaald binnen planning en budget. Belangrijke constatering in dit kader is dat het merendeel van de *Beter en Meer* - programmaonderdelen zijn geïnternaliseerd door ProRail (en NS) waardoor concessie- en programmasturing niet meer nodig bleek. *Beter en Meer* heeft tot meerdere concrete resultaten geleid, die deels landelijke impact hebben en ook kunnen bijdragen aan toekomstige prestatieverbetering.<sup>33</sup> In het verlengde van het programma *BBT* heeft ProRail bijvoorbeeld in samenwerking met regionale vervoerders de regionale be- en bijsturing verbeterd. De prestaties op de HSL-Zuid zijn verbeterd, maar blijven nog wel achter bij de prestaties van het conventionele net. ProRail probeert vanuit de eigen beïnvloedingsmogelijkheden in samenwerking met NS en het ministerie van IenW bij te dragen aan de noodzakelijke verbetering.

In het kader van beheer, onderhoud en vervanging van de spoorinfrastructuur werd er in het verleden soms prioriteit gegeven aan investeringen in de gemengde infrastructuur. Dit heeft ervoor gezorgd dat de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de spoorinfrastructuur gericht op het goederenvervoer (bijvoorbeeld de havenspoorlijn en goederenemplacementen) achterbleef bij het gemengde net. De recente ontwikkelingen in de Waalhaven laten zien dat er in dit kader nog veel ruimte voor verbetering is.

## 3.3.2 Veiligheid

### Inleiding

Als onderdeel van het verbeteren van de kwaliteit van beheer en vervoer over de HSWI wordt ProRail in de Beheerconcessie opgedragen om de veiligheid te verhogen. Onder veiligheid wordt verstaan de zorg voor fysieke veiligheid, spoorwegveiligheid, sociale veiligheid in transferruimtes, security en externe veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast verplicht de Beheerconcessie ProRail te werken aan de veiligheidscultuur.<sup>34</sup>

Er zijn in de Beheerconcessie geen prestatie-indicatoren opgenomen die exclusief gericht zijn op het thema veiligheid. Wel zijn er meerdere relevante informatie-indicatoren die bijgehouden worden. Aanvullend zijn er onder de concessiesturing programma's die de borging van veiligheid (mede) ten doel hebben. Het gaat hierbij om het *Stop Tonend Sein-verbeterprogramma* (STS-verbeterprogramma), het programma *European Rail Traffic Management System* (ERTMS), het *Landelijk Verbeterprogramma Overwegen* (LVO) en het programma *Niet Actief Beveiligde Overwegen* (NABO). Buiten de concessiesturing zijn er aanvullende maatregelen en programma's gericht op veiligheidsbevordering en -borging, zoals het programma voor suïcidepreventie, -afhandeling en -nazorg en de Veiligheidsladder van ProRail.

### Resultaten en effecten

*Stop Tonend Sein-verbeterprogramma* (STS-verbeterprogramma)

---

<sup>33</sup> Zie in dit kader ook de (tussen)evaluatie Programma Beter en Meer d.d. 26-02-2018.

<sup>34</sup> Artikel 37 Beheerconcessie.

In het *STS-verbeterprogramma* wordt ingezet op het verminderen van het aantal stoptonend sein passages en van de kans op ongevallen als gevolg van het passeren van stop tonende seinen door treinen (STS-passages). Het grootste deel van de circa 60 geplande maatregelen (gericht op vervoerders) die vallen onder verbeterprogramma zijn afgerond. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de stapsgewijze uitrol van ATB-Vv.<sup>35</sup> De verzwaring van het zogenaamde remcriterium, die machinisten dwingt om zwaarder te remmen waardoor de kans op een STS-passage afneemt, moet nog worden uitgevoerd. De aan het programma gekoppelde informatie-indicator *STS-passages* tot 2018 een stabiel beeld zien. In 2018 en 2019 is het aantal STS-passages echter toegenomen. Een deel van deze stijging is te verklaren door betere registratie waardoor er STS-passages zijn gemeten die voorgaande jaren niet aan het licht kwamen. Het aantal STS-passages waarbij een gevaarpunt is bereikt, schommelt afgelopen jaren rond de dertig per jaar. De ontwikkelingen in 2018 en 2019 zijn mede aanleiding geweest om extra maatregelen te onderzoeken en uit te voeren ter vermindering van het aantal STS-passages. Zo is er onlangs een workshop geweest met machinisten, treindienstleiders en werkvoorbereiders om meer inzicht te krijgen in de rol van het menselijk handelen bij STS-passages en in de verbetermogelijkheden hiervoor. In de niet centraal bediende gebieden, de zogenaamde NCBG's, zoals rangeerterreinen, worden in de komende jaren de zogenaamde "stop-borden" vervangen door een beter zichtbaar type, dat bovendien voorzien wordt van een unieke nummering. Hierdoor wordt de kans op miscommunicatie tussen machinist en treindienstleider verkleind. Verder wordt binnen het STS-verbeterprogramma ingezet op een betere analyse van rood-sein-naderingen en van STS-passages op basis van meetgegevens van het rijgedrag van machinisten en van "big data". De programmasturing blijft via de Beheerconcessie lopen, maar de financiële sturing vanuit IenW is beëindigd.

#### *Programma European Rail Traffic Management System (ERTMS)*

Het programma *ERTMS* heeft primair ten doel de veiligheid op het spoor te verbeteren door treinen en de eerste 345 kilometer infrastructuur (verantwoordelijkheid ProRail) te voorzien van het veiligheidssysteem ERTMS. In 2014 is door de Tweede Kamer de Voorkeursbeslissing ERTMS genomen. Hierbij was de planning om na een planstudiefase in 2016 een Programmabeslissing ERTMS te nemen gericht op de overgang naar de realisatiefase. Na de Voorkeursbeslissing ERTMS in 2014 is een samenwerkingsverband ingericht tussen ProRail, NS en het ministerie van IenW op basis van een convenant. In de planstudiefase is de Voorkeursbeslissing uitgewerkt en zijn strategieën gemaakt en de consequenties daarvan in tijd, geld en scope in beeld gebracht. Dit duurde langer dan voorzien. Pas medio 2019 was alles gereed om de Programmabeslissing ERTMS te nemen.<sup>36</sup>

Deze vertraging kan deels worden verklaard door de complexiteit van het programma, gegeven de taken en verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen. Bovendien was er naar aanleiding van de verplichte BIT-toets meer tijd nodig om aanbevelingen zorgvuldig te kunnen doorvoeren. Voor ProRail specifiek geldt dat de organisatie als geheel nog onvoldoende gericht was op de opgaven rond ERTMS. Ondanks dat veel werknemers van ProRail in het samenwerkingsverband deelnamen aan de planstudiefase, waren organisatieonderdelen zoals assetmanagement onvoldoende aangehaakt op de ontwikkelingen. Met de Programmabeslissing ERTMS is dit in 2019 verbeterd door een aparte programmadirectie ERTMS in te richten binnen ProRail. Vanwege de omvang (op de Rijksbegroting is € 2,4 miljard gereserveerd voor uitrol van ERTMS) en complexiteit van het

---

<sup>35</sup> Automatische Trein Beïnvloeding Verbeterde versie.

<sup>36</sup> Kamerbrief Staatssecretaris van IenW inzake programmabeslissing ERTMS d.d. 17 mei 2019.

# Andersson Elffers Felix

programma *ERTMS* is er in 2018 voor gekozen om - naast de sturing en verantwoording van het aanlegprogramma via het MIRT – de coördinatie van de gezamenlijke inspanningen van vervoerders/materieeigenaren en ProRail die nodig is voor de uitvoering van het programma onder concessiesturing te verankeren. Inmiddels is de verwachting dat de eerste zeven corridors uitgerust met ERTMS<sup>37</sup> uiterlijk in 2029 - 2031 gereed zijn.

## *Landelijk Verbeterprogramma Overwegen (LVO)*

Het doel van het *LVO* is het aantal incidenten op overwegen te verminderen door middel van maatregelen met een gezamenlijke aanpak en financiering met betrokken decentrale overheden. De maatregelen die binnen dit programma genomen worden, zijn uit te splitsen in generieke maatregelen (voor meerdere locaties) en specifieke maatregelen (maatwerk per locatie). De voortgang op het gebied van de specifieke maatregelen is conform planning. De voortgang van de generieke maatregelen loopt echter achter op schema. Dit komt onder andere door technische tegenslagen bij maatregelen die de verbetering van dichtligtijden bij overwegen ten doel hadden. ProRail heeft intern deze problematiek geëvalueerd en verbetermaatregelen aangekondigd. De maatregelen onder dit programma vertalen zich (nog) niet in een afname van het aantal aanrijdingen op overwegen en het aantal dodelijke slachtoffers. In de periode 2016 – 2019 is hierin namelijk een lichte stijging te zien.<sup>38</sup> De oorzaken van deze stijging heeft ProRail nog niet in beeld. ProRail is wel bezig om hierop een analyse te maken. Sinds 2018 valt het programma *LVO* niet meer onder concessiesturing en is het opgenomen in het MIRT-aanlegprogramma.

## *Programma Niet Actief Beveiligde Overwegen (NABO)*

Dit programma heeft ten doel het aantal niet actief beveiligde overwegen (NABO's) in samenwerking en binnen financiële kaders van Rijk en regio te reduceren. Het doel van het programma is om binnen vijf jaar na de start in 2015 circa 180 openbaar toegankelijke NABO's aan te pakken. Inmiddels zijn er sinds 2015 74 NABO's opgeheven of uit de exploitatie gehaald. Dit loopt achter bij de initiële verwachting. Er is in dit kader ook nog geen positief effect te zien op het aantal aanrijdingen op overwegen (met dodelijke slachtoffers). In de praktijk blijkt dat het opstellen van een goed overwegplan per NABO meer geld kost, juridisch complex is en meer tijd in beslag neemt dan aanvankelijk door ProRail gedacht, doordat meerdere partijen betrokken zijn en (juridische) overeenstemming moeten bereiken. ProRail heeft de regie genomen om tot innovatieve oplossingen te komen en impasses met lokale overheden en belanghebbenden te doorbreken. De aanstelling van een directeur Overwegen en landelijk bemiddelaar zorgt tegelijk voor een sterkere interne en externe focus op het onderwerp. Betrokken partijen kijken verschillend aan tegen de aanpak van ProRail. Vervoerders signaleren enerzijds dat een stevige inzet nodig was om een doorbraak te forceren. Anderzijds stellen decentrale overheden dat soms voorbij wordt gegaan aan de brede maatschappelijke waarde van overwegen (zoals overgangen voor recreanten en dergelijke) en ruimtelijke ordeningsaspecten. Sinds 2018 valt het programma *NABO* niet meer onder concessiesturing en is het opgenomen in het MIRT-aanlegprogramma.

## *Programma voor suicidepreventie, afhandeling en nazorg*

Het programma *Suicidepreventie, -afhandeling en nazorg* richt zich op het versterken van preventie en op het verkorten van de afhandeltijd van een suicide-incident. In het kader van dit programma doet ProRail aan registratie en effectmeting, kennismanagement, preventieve

---

<sup>37</sup> Vanzelfsprekend na de trajecten die nu al met ERTMS zijn uitgerust: HSL-Zuid, Betuweroute, Hanzelijn en het traject Amsterdam-Utrecht.

<sup>38</sup> Jaarverslag ProRail 2018, p. 47. Halfjaarverantwoording ProRail 2019, p. 22.

maatregelen, het verkorten van de afhandeltijd en het verlenen van de reguliere nazorg. De effecten van deze maatregelen zijn lastig te isoleren van andere factoren. Het aantal suicides op het spoor is in de periode 2016 - 2019 wel licht afgenomen.<sup>39</sup> In dit kader wordt opgemerkt dat overheidshulpdiensten zich steeds meer terugtrekken uit het proces van suicideafhandeling. Dat betreft het reinigen van bij aanrijdingen betrokken treinen en het spoor door de brandweer en de door de Politie gecontracteerde dienstverlening van begrafenisondernemers. Dit heeft als voordeel dat ProRail centrale regie kan pakken met een potentieel positieve impact op punctualiteit en klanthinder, maar het vraagt wel wat op het gebied van mensen en middelen.

### *Veiligheidsladder*

Op eigen initiatief heeft ProRail intern de Veiligheidsladder ontwikkeld en in gebruik genomen. Deze is erop gericht het veiligheidsbewustzijn intern en onder spooraanneemers te monitoren en te stimuleren. De Veiligheidsladder verdeelt veiligheidsbewustzijn en -gedrag over vijf treden, op basis van 18 bedrijfskarakteristieken. Volgens planning is per 1 januari 2019 trede 3 van de veiligheidsladder opgenomen als minimumeis bij aanbestedingen. Het doel is om in 2021 naar niveau vier te gaan. ProRail staat zelf ook op trede vier.

### *Veiligheid op en rond stations*

Samen met onder meer de Rijksoverheid, decentrale overheden en vervoerders werkt ProRail middels het actieprogramma Sociale veiligheid aan het verbeteren van de sociale veiligheid in het OV. ProRail concentreert zich hierbij op het verbeteren van de stationsinrichting zoals verlichting, bewegingsruimte en hygiëne. Betrokken partijen zijn tevreden over de voortgang en resultaten.<sup>40</sup> Het klantoordeel sociale veiligheid op stations is sinds 2015 gestegen naar een rapportcijfer 7,2 in 2019. Een nieuw Convenant Sociale Veiligheid in het OV is eind 2019 gereed gekomen en zal in Q1 2020 worden ondertekend. De transferveiligheid op stations (zoals ongevallen op roltrappen en een val van perron) is afgelopen beheerperiode op orde gebleven. Ondanks de groei van het aantal reizigers zijn er geen significante veranderingen te constateren in het aantal ongevallen in kader van transferveiligheid.

### *Informatievoorziening gevaarlijke stoffen*

In 2017 is ProRail gestart met het testen van meerdere nieuwe technieken om de informatie over gevaarlijke stoffen te verbeteren. Op verschillende goederenemplacementen is geëxperimenteerd met smartcamera's voor de herkenning van goederenwagens met gevaarlijke stoffen, slimme sensoren in het spoor die wagens volgen op emplacementen en met GPS-sensoren op wagens. De pilots zijn succesvol verlopen maar nog niet landelijk uitgerold.

### *Veiligheidsincidenten- en maatregelen*

Afgelopen jaren zijn er meerdere veiligheidsincidenten geweest op goederenemplacementen.<sup>41</sup> In het bijzonder op het emplacement Kijfhoek heeft een aantal ongevallen en incidenten plaatsgevonden als gevolg van structurele veiligheidsproblemen. Onderzoek wijst in dit kader onder meer naar het gebrek aan integraal

---

<sup>39</sup> Jaarverslag ProRail 2018, p. 47. Halfjaarverantwoording ProRail 2019, p.22.

<sup>40</sup> Kamerbrief van de staatssecretaris van IenW inzake sociale veiligheid in het openbaar vervoer d.d. 31 januari 2019.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld ook het recente incident op het goederenemplacement Waalhaven Zuid waar in september 2019 is vastgesteld dat de bluswatervoorzieningen op het emplacement niet voldeden, waardoor geen veilige inzet door de hulpdiensten kon worden gegarandeerd.



# Andersson Elffers Felix

veiligheidsmanagement, het gedateerde ontwerp en de complexiteit van het heuvelproces.<sup>42</sup> Uit de uitgevoerde onderzoeken komt overigens ook naar voren dat de veiligheidscultuur geen structureel probleem vormt op Kijfhoek; medewerkers gaan op de werkvloer op een risicobewuste wijze om met veiligheid. Om de veiligheidsproblemen op de Kijfhoek aan te pakken, heeft ProRail een Integraal Manager aangesteld, een verbeterprogramma Kijfhoek opgezet en een nieuwe organisatiestructuur ingesteld.

## *Veiligheidscultuur*

Van 2012 tot eind 2015 heeft ProRail samen met NS Reizigers onder verscherpt toezicht van Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna ook: ILenT) gestaan naar aanleiding van de treinbotsing bij Amsterdam Westerpark in april 2012. ILenT constateerde destijds dat beide partijen de veiligheidsrisico's onvoldoende lieten meewegen bij het maken van de dienstregeling. Dientengevolge heeft ProRail stappen gezet in het versterken van de interne veiligheidscultuur, en het faciliteren van veilig handelen door medewerkers. Mede op basis daarvan heeft ILenT het verscherpte toezicht in 2015 opgeheven. Wel werd de kanttekening gemaakt dat de veiligheidscultuur, hulpmiddelen en normen ook in het vervolg verder verbeterd dienden te worden om veiligheid op de langere termijn te kunnen borgen. De borging van veiligheid wordt door ProRail als randvoorwaarde aangemerkt voor haar activiteiten. In jaarverslagen en beheerplannen wordt hierover gerapporteerd aan de hand van de Veiligheidsladder die ProRail heeft ontwikkeld. De borging van een adequate veiligheidscultuur blijft mede hierdoor continu onder de aandacht.

## **Beoordeling**

De veiligheid op en rond het spoor ligt – mede dankzij ProRail – op een hoog niveau in Nederland. Het algemeen beeld is dan ook dat ProRail voldoende invulling heeft gegeven aan de uiteenlopende verplichtingen op het gebied van veiligheid. Een uitzondering hierop vormt de zorg voor de veiligheid rond vervoer van gevaarlijke stoffen waarbij ProRail op onderdelen steken heeft laten vallen.

ProRail heeft ook afgelopen jaren veel inzet gepleegd op de fysieke veiligheid en de spoorwegveiligheid. Een belangrijke ontwikkeling in dit kader is dat ProRail - na een moeizame start – de regie over het programma *ERTMS* in handen heeft gekregen. Dit betreft de implementatie van een veiligheidssysteem wat op termijn zal bijdragen aan de verdere verhoging van de veiligheid op het spoor. En ProRail heeft getracht met een stevige inzet op het dossier overwegen de aanpak van (niet actief beveiligde) overwegen te versnellen. Mede door de diversiteit aan betrokken partijen en inzichten, blijven de resultaten vooralsnog achter bij de verwachtingen.

De zorg voor de veiligheid rond vervoer van gevaarlijke stoffen is een aandachtspunt. Vanwege gebreken aan de infrastructuur en veiligheidsvoorzieningen op onder andere de Waalhaven zijn er beperkingen op het rangeren met gevaarlijke stoffen. Ook de registratie van gevaarlijke stoffen op emplacementen dient geoptimaliseerd te worden. De inzet op automatisering van de registratie van gevaarlijke stoffen al zit al enkele jaren in de onderzoeks- en pilotfase, maar is nog niet structureel doorgevoerd. Hier zit echter ook een afhankelijkheid van goederenvervoerders zelf.

---

<sup>42</sup> Onderzoeksrapport Crisislab "Toeval of structureel incidentalisme" - veiligheid emplacement Kijfhoek (2019).

De veiligheid op en rond stations (security en sociale veiligheid) is tot slot goed op orde. Er zijn geen grote incidenten geweest en het klantoordeel sociale veiligheid is sinds 2015 gestegen naar een rapportcijfer 7,2 in 2019.

### 3.3.3 Duurzaamheid

#### Inleiding

Aan het thema duurzaamheid is in de Beheerconcessie een prestatiegebied verbonden. Dit valt onder de verplichting om invulling te geven aan de kwaliteit van beheer van en vervoer over de HSWI. Het thema duurzaamheid wordt in de concessie onderverdeeld in de volgende onderdelen: lokale milieueffecten, klimaatveranderingen, biodiversiteit, ruimtelijke kwaliteit en grondstoffen. Tevens omvat de Beheerconcessie bepalingen in relatie tot een richtlijn voor omgevingslawaaï.<sup>43</sup> In de beleidsprioriteitenbrieven heeft IenW de afgelopen jaren verder invulling gegeven aan wat zij van ProRail in het kader van duurzaamheid verwacht.

Er zijn binnen de concessiesturing geen programma's die zich richten op duurzaamheid. ProRail heeft intern wel activiteiten in gang gezet om te voldoen aan de verplichtingen uit de Beheerconcessie. In de Beheerconcessie is er één informatie-indicator voor het prestatiegebied duurzaamheid verbonden, namelijk de CO<sub>2</sub>-voetafdruk. ProRail toont op haar dashboard echter ook informatie over de indicatoren Milieuovertredingen (vanaf 2017) en Duurzame energieopwekking (vanaf 2015).

#### Resultaten en effecten

##### *MIRT-aanlegprogramma Meerjarenplan Ontsnippering (MJPO)*

ProRail is sinds 2004 betrokken bij het MIRT-aanlegprogramma Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). Als onderdeel daarvan legt ProRail faunavoorzieningen aan voor circa 80 knelpunten waar het spoor natuurgebieden doorkruist. Ook neemt ProRail in dit kader maatregelen om aanrijdingen met wild te voorkomen zoals het plaatsen van hekken en geurpalen. ProRail neemt ook kleinere maatregelen, zoals het plaatsen van bijenhoeven, reptielenbulten en vleermuisverblijven. Het programma is eind 2018 grotendeels afgerond en formeel afgesloten. Het totale aantal uitgevoerde maatregelen stond eind 2018 op 501. Hiermee is 85% van het totale aantal maatregelen binnen de looptijd van het programma uitgevoerd.<sup>44</sup> Stakeholders – in het bijzonder decentrale overheden en regionale vervoerders zijn te spreken over de inspanningen van ProRail in het kader van dit programma, maar signaleren wel dat er op bepaalde trajecten de maatregelen ter voorkoming van aanrijdingen met wild nog onvoldoende effect hebben gesorteerd. Een aantal maatregelen worden in de periode 2019-2022 uitgevoerd, omdat deze zijn gecombineerd met grotere infrastructurele projecten.<sup>45</sup>

##### *MIRT-aanlegprogramma Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG)*

Het MIRT-aanlegprogramma Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG) is in 2012 gestart en wordt uitgevoerd door ProRail en Rijkswaterstaat in samenwerking met decentrale overheden, in opdracht van het ministerie van IenW. Het programma bevindt zich op dit moment in de fase van akoestisch onderzoek, de realisatie van de eerste maatregelen zal pas

---

<sup>43</sup> Artikel 34 Beheerconcessie.

<sup>44</sup> Jaarverslag MJPO, 2018.

<sup>45</sup> MIRT Overzicht 2020.

plaatsvinden in 2021.<sup>46</sup> De uitvoering van het gehele MJPG duurt naar verwachting tot en met 2027.

## *CO<sub>2</sub>-voetafdruk en efficiënt gebruik van grondstoffen*

In 2018 bedroeg ProRails voetafdruk circa 11 kiloton CO<sub>2</sub>.<sup>47</sup> Dit is een daling in vergelijking met de voetafdruk in 2015 (circa 18 kiloton CO<sub>2</sub>). ProRail zet zich voortvarend in om het spoor te verduurzamen middels een aantal activiteiten. Zo wordt de CO<sub>2</sub>-voetafdruk in de treinketen vermindert door toepassing van Dubocalc6, waarmee ProRail aannemers door middel van een gunningsvoordeel uitdaagt om duurzamer te bouwen (energiezuiniger, CO<sub>2</sub> armer, meer circulair).<sup>48</sup> Daarnaast heeft ProRail bijgedragen aan vermindering van de emissies in de treinketen door de inkoop van groene stroom, waar treinen sinds 2018 volledig op rijden.<sup>49</sup> ProRail is tevens gestart met het inkopen van duurzaam geproduceerd gas.

Daarnaast voert ProRail verschillende activiteiten in het kader van circulariteit uit. Zo beperkt ProRail de CO<sub>2</sub>-voetafdruk door op steeds meer stations afval te scheiden, zodat het afval weer als grondstof kan dienen voor nieuwe producten.<sup>50</sup> Ook wordt sinds medio 2019 in proeftuinen de toepasbaarheid van verschillende typen duurzame dwarsliggers onderzocht. Daarbij wordt tevens gekeken naar de mate van geluids- en trillingsreductie van de dwarsliggers.<sup>51</sup> De optelsom van alle activiteiten tezamen maakt dat ProRail op trede 5 van de CO<sub>2</sub>-prestatieladder zit. Dit is het hoogste niveau.

## *Duurzame energieopwekking (op eigen assets)*

ProRail heeft afgelopen beheerperiode ook ingezet op opwekking van duurzame energie op eigen assets. Zo heeft ProRail zonnepanelen op en bij stations, op onderdelen van de spoorweg (bijvoorbeeld geluidsschermen) en op overige gebouwen (bijvoorbeeld verkeersleidingpost Utrecht en portiersloge Kijfhoek) geïnstalleerd. In 2019 waren alle zonnestroom installaties samen goed voor 1,4 gigawattuur.<sup>52</sup> Door deze maatregelen is de hoeveelheid opgewekte energie op eigen assets sterk toegenomen. In 2020 wordt naar verwachting 2 gigawattuur aan energie duurzaam opgewekt; een verdubbeling ten opzichte van 2018.<sup>53</sup> In het Programma Zonnepanelen beoogt ProRail de hoeveelheid duurzaam opgewekte energie de komende jaren naar 20 gigawattuur te doen toenemen.<sup>54</sup> Uitgangspunt hierbij is dat dit kostenneutraal wordt uitgevoerd. Stakeholders zien in het kader van duurzame energieopwekking nog kansen voor ProRail op het gebied van teruglevering van energie door treinen.

## *Afweegkader duurzaamheid*

Afgelopen beheerperiode is het een enkele keer voorgekomen dat er discussie was tussen ProRail en het ministerie van IenW over de afweging van kosten en baten van investeringen in duurzaamheid. Daarom hebben ProRail en het ministerie van IenW afspraken gemaakt over

---

<sup>46</sup> Website ProRail <https://www.prorail.nl/meerjarenprogramma-geluidsanering>, 2019.

<sup>47</sup> Dashboard ProRail, geraadpleegd op 20-11-2019.

<sup>48</sup> Beheerplan, 2019.

<sup>49</sup> Meerjarenplan duurzaamheid 2016-2030; CO<sub>2</sub> – besparingsplan 2018-2020, met doorkijk naar 2030.

<sup>50</sup> Brochure Duurzaam Spoor, 2016.

<sup>51</sup> Kamerbrief inzake Vervoerplan NS 2020 en beheerplan ProRail 2020-2021.

<sup>52</sup> Milieu compliance (Q3-2019), ProRail 2019.

<sup>53</sup> Kamerbrief inzake Vervoerplan NS 2020 en beheerplan ProRail 2020-2021.

<sup>54</sup> Kamerbrief inzake Vervoerplan NS 2020 en beheerplan ProRail 2020-2021.

# Andersson Elffers Felix

het uitvoeren van gerichte duurzaamheidsinitiatieven. Uitgangspunt is dat duurzaamheidsinvesteringen zichzelf terugverdienen binnen de looptijd van het infrastructuurfonds. Indien beoogde maatregelen niet passen binnen deze financiële kaders bepaalt ProRail op basis van een kosten-batenanalyse met het ministerie van IenW of de maatregel alsnog wordt uitgevoerd. Dit afweegkader geeft ProRail een duidelijke leidraad voor haar duurzaamheidsambities.

## Beoordeling

Sinds de ingang van de Beheerconcessie begin 2015 is duurzaamheid een steeds belangrijker thema geworden in de maatschappij (zie ook paragraaf 2.2 Ontwikkelingen). Tegen deze achtergrond heeft ProRail de afgelopen jaren een groot aantal inspanningen verricht op het gebied van mobiliteit, energie, materialen en natuur. Met name ten aanzien van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen en het efficiënt gebruik van grondstoffen is ProRail verder gegaan dan wat er nodig was om aan de (inspannings)verplichtingen in de Beheerconcessie te voldoen. Hieraan heeft bijgedragen dat het ministerie van IenW afgelopen jaren duurzaamheid tot beleidsprioriteit voor ProRail heeft gemaakt. Met de ontwikkeling van het Afwegingskader Duurzaamheid is een duidelijk richtlijn gekomen voor investeringen in duurzaamheid. Het draagt bij aan een betere dialoog, samenwerking en afweging bij duurzaamheidsinitiatieven te bewerkstelligen.

## 3.4 Capaciteit van hoofdspoorweginfrastructuur

### Inleiding

Op basis van de Beheerconcessie is ProRail verantwoordelijk voor een efficiënte benutting van de beschikbare hoofdspoorweginfrastructuur en de zorg voor voldoende capaciteit voor het reizigers- en goederenvervoerders. Tegelijkertijd is de bewegingsruimte van ProRail op dit prestatiegebied beperkt. Het is namelijk de minister van IenW die over de scope en financiering van capaciteitsuitbreiding beslist. De nadruk binnen de prestatieverplichtingen voor capaciteit ligt in het kader van de Beheerconcessie daarom vooral op de benutting van de beschikbare infrastructuur. De uitbreiding van de infrastructuur door middel van aanleg valt hierbuiten. Dit wordt met name via het MIRT aangestuurd.

De prestatie-indicator *Geleverde treinpaden reizigers*<sup>55</sup> en verschillende informatie-indicatoren, zoals het aantal spoorkilometers en het aantal treinkilometers, geven een beeld van prestaties op het gebied van capaciteit. Met programma's *ERTMS*, *PHS*, *Werkzaamheden derde spoor Duitsland* en *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)* wordt invulling gegeven aan het prestatiegebied. Overige programma's en maatregelen betreffen onder meer het OV-Toekomstbeeld.

### Resultaten en effecten

#### Indicatoren en kerncijfers

De realisatie van de prestatie-indicator *Geleverde treinpaden reizigers* heeft afgelopen beheerperiode boven de bodemwaarde gelegen. In 2018 lag de prestatie ter hoogte van de streefwaarde van 98,2% en in 2019 boven deze streefwaarde met 98,5%. Voor het goederverkeer zijn de prestaties in dit kader gedurende de concessieperiode toegenomen van 94,1% in 2015 naar 99,5% in 2018.

---

<sup>55</sup> Met andere woorden: de beschikbaarheid van de infrastructuur voor reizigerstreinen. ProRail kan deze prestatie-indicator beïnvloeden door te sturen op vermindering van het aantal storingen en storingsherstel.

# Andersson Elffers Felix

Het aantal spoorkilometers dat onder het beheer van ProRail valt is in de periode van 2014 tot 2016 gegroeid van 7.030 tot 7.219 kilometer. Sindsdien is het aantal kilometers licht afgenomen tot 7.114 kilometer in 2018. Daar tegenover staat dat het aantal treinkilometers is toegenomen van 156 miljoen in 2014 naar 164 miljoen in 2018. Hieruit blijkt dat de benutting van het spoor sterk is toegenomen in de afgelopen beheerperiode.

## *Programma European Rail Traffic Management System (ERTMS)*

Het programma *European Rail Traffic Management System (ERTMS)* heeft primair ten doel de veiligheid op het spoor te verbeteren door alle treinen en zoveel mogelijk infrastructuur (verantwoordelijkheid ProRail) te voorzien van het veiligheidssysteem ERTMS. Invoering van ERTMS heeft naar verwachting ook tot gevolg dat treinen dichter op elkaar kunnen rijden, wat een positief effect heeft op de doorstroming en benutting van het spoor. Het programma bevindt zich inmiddels in de realisatiefase. Zie verder paragraaf 3.3.2 in dit verband.

## *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)*

Het *Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS)* heeft tot doel hoogfrequent spoorvervoer op de zes drukste trajecten mogelijk te maken en het groeiende goederenvervoer te faciliteren (met onder meer opstel terreinen, kortere rij- en opvolgtijden en nieuw outillage op stations). Met ingang van de dienstregeling 2018 rijdt er tussen Amsterdam en Eindhoven (A2-corridor) elke tien minuten een intercity en rijden er in de spitsrichting tussen Utrecht en Houten Castellum zes sprinters. Hiermee wordt er op een van de drukste corridors in Nederland hoogfrequent gereden. PHS draagt hiermee bij aan een betere benutting en vergroting van de capaciteit voor het spoorvervoer. Het reizigersproduct wordt verbeterd doordat de reiziger korter hoeft te wachten en het reisgemak wordt verhoogd doordat de reiziger de reis niet van tevoren hoeft te plannen. Inmiddels zijn eerste stappen gezet naar frequentieverhoging op andere corridors, zoals Schiphol-Utrecht-Arnhem en Den Haag-Rotterdam-Dordrecht. Hierbij is ervoor gekozen om de sturing via de Beheerconcessie te beëindigen en PHS onder het MIRT te brengen. PHS is door de Tweede Kamer aangewezen als groot project en over PHS wordt elk halfjaar de voortgang gemeld.

Het project DoorStroomStation Utrecht (DSSU) is onderdeel van het PHS. Om meer treinen te kunnen laten rijden op de drukste trajecten is het noodzakelijk dat de doorstroom bij spoorknoppunt Utrecht naar behoren verloopt. Met dit doel voor ogen zijn er in 2016 aanpassingen gedaan aan het spoor rondom Utrecht Centraal. Zo is het spoor in rechte banen gelegd die los van elkaar liggen, bovenleidingen zijn vernieuwd en er is een extra perron gebouwd. Treinen hebben hierdoor een vast aankomst- en vertrekspoor gekregen en problemen op één spoor slaan niet langer over op andere trajecten. Gevolg van deze corridoraanpak is een grotere robuustheid tegenover een iets verminderde flexibiliteit in de sturing van het treinverkeer.

Ook het project Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV-SAAL) valt binnen PHS. De SAAL-corridor is één van de drukste bereden OV-corridors in Nederland, en de verwachting is dat het aantal treinen op deze corridor in de toekomst verder zal toenemen. Inmiddels is de eerste fase van het project afgerond. Het resultaat van deze fase is onder andere de verdubbeling van de sporen tussen Schiphol en Duivendrecht. Daarnaast maakt de realisatie van extra infrastructuur op de SAAL corridor (het middellange termijn pakket) onderdeel uit van PHS, zoals uitbreiding in Weesp en een uitbreiding van het opstel terrein Lelystad.

# Andersson Elffers Felix

PHS valt sinds 2018 niet meer onder concessiesturing en heeft nu de status van een MIRT-aanlegprogramma. Hiervoor is met het ministerie een aparte sturings- en verantwoordingslijn ingericht.

## *Programma Derde Spoor Duitsland*

In de periode 2015-2026 is de capaciteit op de Betuweroute in Nederland beperkt door werkzaamheden aan het spoor in Duitsland. Daarom is er een stuurgroep gericht op het zo goed mogelijk omleiden van goederentreinen. Dit is tot nu toe succesvol verlopen, waardoor de impact van de werkzaamheden op het goederenproduct zoveel mogelijk is beperkt. Inmiddels is het voorzitterschap van de stuurgroep aan ProRail overgedragen. Het programma *Derde spoor Duitsland* is geëvalueerd. Geconstateerd is dat alle acties in de reguliere processen bij ProRail zijn geïmplementeerd en de nog lopende zaken in de lijn worden opgepakt.

## *Programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)*

Binnen het programma *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)* ligt de focus op het ontwikkelen van een integrale werkwijze voor het uitvoeren van werkzaamheden op het spoor. Met de uitvoering van TWAS draagt ProRail ook bij aan het prestatiegebied capaciteit. TWAS wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.3.3. (Efficiency) van dit rapport.

## *OV-Toekomstbeeld*

In OV-Toekomstbeeld (zie ook paragraaf 2.2 Ontwikkelingen) werkt ProRail samen met het ministerie van IenW, decentrale overheden en vervoerders om de contouren voor het openbaar vervoer in 2040 te ontwikkelen. Deze contouren zijn begin 2019 gepresenteerd en bevatten richtinggevende uitspraken die het kader bepalen voor toekomstige beslissingen inzake het spoorvervoer. Met het oog op de toekomstige groei van internationaal, landelijk, en regionaal spoorvervoer worden conflicten op de drukke delen van het netwerk verwacht. Om hierop te anticiperen wordt ingezet op een optimalisering van afwegingen rondom benutting van het netwerk en investeringen om de netwerkcapaciteit te vergroten.

## **Beoordeling**

Zichtbaar is dat ProRail - binnen haar beïnvloedingsmogelijkheden, het is uiteindelijk de minister van IenW die over de scope en financiering van capaciteitsuitbreiding beslist - met de uitvoering van programma's en andere maatregelen invulling geeft aan de verplichtingen die in de Beheerconcessie voor prestatiegebied capaciteit beschreven staan. De prestatie-indicator *Geleverde treinpaden reizigers* ligt sinds 2018 boven de streefwaarde. Ook de realisatie van de informatie-indicator *geleverde treinpaden goederen* ligt op een hoog niveau. Het aantal treinkilometers is in verhouding tot het aantal spoorkilometers gegroeid, waarmee de benutting van het spoor is toegenomen.

Met de uitvoering van programma's zoals *Werkzaamheden derde spoor Duitsland* en *PHS* heeft ProRail concrete resultaten geboekt inzake het op peil houden van de beschikbaarheid en het verbeteren van de benutting van het spoor. Naar verwachting zullen programma's zoals *TWAS* en *ERTMS* op termijn eveneens bijdragen aan een betere benutting van de spoorinfrastructuur en vergroting van de capaciteit voor reizigers- en goederenvervoerders. Van belang is dat deze programma's (inmiddels) conform planning worden uitgevoerd.

De capaciteit van de HSWI is gelet op de verwachte groei van het reizigers- en goederenvervoer in de toekomst (zie in dit kader ook paragraaf 2.2. Ontwikkelingen). een belangrijk thema. In het sectorbrede project Toekomstbeeld OV wordt nagedacht over het capaciteitsvraagstuk en de mogelijkheden rond benutting en uitbreiding van infrastructuur.

# Andersson Elffers Felix

ProRail speelt hier inmiddels een belangrijke rol in. Bij het spoor betrokken partijen moedigen ProRail in dit kader aan om transparant te zijn richting het ministerie van IenW en de politiek over knelpunten op korte en lange termijn, de impact ervan op het spoorproduct en de benodigde middelen ter verbetering.

## 4 Bevindingen overige verplichtingen

### 4.1 Professionalisering van taken

#### 4.1.1 Inleiding

De Beheerconcessie bevat de verplichting voor ProRail om verbeteringen door te voeren in de wijze waarop de organisatie haar taken uitvoert. Zo moet ProRail inzake het beheer en onderhoud effectievere contractering realiseren, capaciteitsbeslag van werkzaamheden beperken en storingen voorkomen dan wel snel oplossen. Voor de capaciteitsverdeling wordt van ProRail gevraagd haar taken onafhankelijk te positioneren en de benutting van het netwerk te verbeteren. Voor wat betreft verkeersleiding dient ProRail een eenduidige commandostructuur bij verstoringen te realiseren, meer planmatig te gaan werken en olievlekwerking van verstoringen te voorkomen.

Er zijn geen specifieke prestatie-indicatoren gekoppeld aan dit thema. Wel kan aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren *Reizigerspunctualiteit HRN (5 en 15 min.)* en *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* worden afgelezen wat de output is van de professionalisering van de taken. Programma's die raken aan dit thema zijn *Prestatiegericht Onderhoud (PGO)*, *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)* en *Be- en Bijsturing van de Toekomst (BBT)*. Andere belangrijke programma's en maatregelen buiten de concessiesturing om zijn het programma *Klanthinder*, het ontwerp en de implementatie van de nieuwe strategie en diverse ICT-projecten.

#### 4.1.2 Resultaten en effecten

##### Algemeen

##### Indicatoren

De prestatie-indicatoren *Reizigerspunctualiteit HRN (5 en 15 min.)* en *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* hebben zich afgelopen positief ontwikkeld en zitten eind 2019 rond de streefwaarde (zie paragraaf 3.3.1 Betrouwbaarheid).

##### Ontwikkeling accountmanagement

Afgelopen jaren heeft ProRail verschillende maatregelen genomen om het accountmanagement te professionaliseren. In het bijzonder ten aanzien van het goederenvervoer liet afgelopen jaren het accountmanagement te wensen over. Inmiddels heeft ProRail het accounthoudermanagement ten aanzien van goederenvervoerders anders gestructureerd om meer regie te krijgen en sneller en eenduidiger te reageren op vragen en klachten vanuit de goederensector. Ook heeft ProRail ingezet op professionalisering van het contact met regionale concessieverleners- en houders. Bijvoorbeeld met de instelling van



# Andersson Elffers Felix

regionale concessieteams waar regionale concessieverleners- en houders terecht kunnen bij vragen of klachten.

## *Maatregel ‘Samenspel naar meer treinen’*

ProRail werkt aan de vernieuwing van haar organisatiemodel. Dit nieuwe model moet helpen bij het realiseren van de (in de afgelopen beheerperiode herijkte) strategische doelstellingen voor 2030. In het nieuwe model worden *best practices* uit de verschillende professionaliseringstrajecten, zoals *PGO* en *TWAS*, via de maatregel *Samenspel naar meer treinen* organisatiebreed geïmplementeerd. De inzet is om binnen ProRail nog meer integraal en ketengericht te gaan werken. Medio 2019 is het ontwerp van het organisatiemodel afgerond. Begin 2020 worden de eerste veranderingen doorgevoerd, bijvoorbeeld door te gaan werken met multidisciplinaire teams en ontwikkel- en planningstafels.

## *ICT-tooling*

Afgelopen beheerperiode heeft ProRail verschillende ICT-tooling ontwikkeld ter ondersteuning van haar taken. Zo heeft de organisatie een nieuw storingsproces ontworpen, waarbinnen alle ketenpartijen in één digitaal systeem samenwerken. Hiermee kan storingsinformatie sneller worden opgevolgd. Daarnaast heeft ProRail met Spoorweb een systeem ontwikkeld waarmee incidenten op het spoor precies in kaart worden gebracht, wat bijdraagt aan effectieve incidentenbestrijding.

## **Beheer en onderhoud**

### *Programma Prestatiegericht Onderhoud (PGO)*

In het kader van het programma *PGO* is afgelopen jaren een transitie ingezet naar een nieuwe vorm van contractering waarin aannemers meer worden gestuurd op resultaat. Hiermee geeft ProRail ook invulling aan de concessieverplichting om haar taakuitvoering te professionaliseren. *PGO* wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.3.3 (Efficiency) van dit rapport.

### *Programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)*

Binnen het programma *TWAS* ligt de focus op het ontwikkelen van een integrale werkwijze voor het uitvoeren van werkzaamheden op het spoor. Met de uitvoering van *TWAS* geeft ProRail ook invulling aan haar plicht tot professionalisering van haar taken. *TWAS* wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.3.3. (Efficiency) van dit rapport.

### *Intern programma ongeplande Klanthinder*

Aan het begin van de beheerperiode heeft ProRail middels een intern programma Klanthinder gewerkt aan het beperken van hinder voor reizigers. Een van de resultaten is een werkwijze waarbij ProRail veel preciezer kijkt wel deel van het spoor ten behoeve van ongeplande werkzaamheden buiten dienst gesteld moet worden. De effecten op de prestatie-indicator *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* zijn positief (zie paragraaf 3.3.1 Betrouwbaarheid).

## **Verkeersleiding**

### *Be- en Bijsturing van de Toekomst (BBT)*

Bij het prestatiegebied betrouwbaarheid is reeds in paragraaf 3.3.1 beschreven welke stappen zijn gezet op het gebied van verkeersleiding. Een mijlpaal hierin is de realisatie van het Centraal Monitoring- en Beslisorgaan (CMBO) waardoor er een eenduidige commandostructuur is gerealiseerd bij verstoringen. Met het ontwerp en de implementatie van vooraf gedefinieerde bijsturingsmaatregelen is er tevens een stap gezet in het planmatige

werken bij verstoringen. Ook zijn er stappen gezet in de professionalisering van de regionale be- en bijsturing.

## Capaciteitsverdeling

### *Interne positionering capaciteitsverdeling*

Aan het begin van de concessieperiode heeft ProRail de eindverantwoordelijkheid van de afdeling capaciteitsverdeling op ExCo-niveau ondergebracht. Het beeld is dat ProRail hiermee bewuster omgaat met haar dubbelrol als capaciteitsverdelers en aanvrager van capaciteit voor onderhoud en aanleg. Hierin zijn nog wel stappen te zetten. Uit een eerdere evaluatie van het Besluit capaciteitsverdeling kwam onder meer naar voren dat spoorondernemingen kritisch zijn op het proces van reservering van capaciteit voor planning van werkzaamheden.<sup>56</sup>

### *Capaciteitsverdeling goederenemplacementen*

De capaciteitsverdeling op de goederenemplacementen is afgelopen beheerperiode op onderdelen slordig verlopen. Enkele aanvragen van goederenvervoerders zijn niet goed ingenomen en daardoor niet meegenomen bij de verdeling. Dit moest worden hersteld. Ook heeft er nog enkele keren een herverdeling plaatsgevonden omdat de onderbouwing vanuit de vervoerders sterk verschilde en dit tot een herverdeling leidde toen er meer informatie boven tafel kwam.

### *Time Table Redesign (TTR)*

In 2018 wijzigde 96% van de geplande goederentreinen in tijd of plaats ten opzichte van de oorspronkelijke planning.<sup>57</sup> In Europees verband wordt binnen het project *Time Table Redesign* (TTR) geëxperimenteerd met het anders inrichten van het dienstregelingsproces waardoor bijvoorbeeld beter kan worden ingespeeld op de dynamische aard van het goederenvervoer. In het kader van TTR wordt door ProRail en de Belgische infrastructuurbeheerder een pilot uitgevoerd tussen Rotterdam en Antwerpen om na te gaan of de nieuwe processen voldoen aan de verwachtingen en aanpassingen te doen voordat deze in heel Europa worden geïmplementeerd.<sup>58</sup> Kanttekening hierbij is dat voor de pilot geen doelstellingen zijn geformuleerd waardoor het lastig is om te bepalen of processen voldoen aan de verwachtingen.

### *Nieuw planningssysteem*

In 2019 heeft ProRail in het planningssysteem Donna de mogelijkheid in gebruik genomen om per zes seconden te plannen in plaats van per minuut. Hiermee kan ProRail nog nauwkeuriger plannen en daardoor de benutting van het spoor verder optimaliseren. Dit heeft in de dienstregeling van 2020 bijvoorbeeld bijgedragen aan het realiseren van meer treinen tussen Amersfoort en Utrecht, en Eindhoven en Dordrecht.

## 4.1.3 Beoordeling

Het algemene beeld is dat ProRail afgelopen jaren betekenisvolle stappen heeft gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering. Bijvoorbeeld door inzet op het professionaliseren van accountmanagement gericht op regionale concessieverleners- en houders en goederenvervoerders- en verladers. Met onder meer de herijking van haar

---

<sup>56</sup> Eindrapportage Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling d.d. 13 juli 2018.

<sup>57</sup> <https://www.prorail.nl/nieuws/recordaantal-treinkilometers-in-nieuwe-dienstregeling-2019>, geraadpleegd op 25-11-2019.

<sup>58</sup> Ontwerp-Netverklaring 2021 (concept), ProRail.

# Andersson Elffers Felix

organisatiemodel ('Samenspel naar meer treinen') heeft ProRail afgelopen beheerperiode verdere stappen gezet in de professionalisering van haar organisatie. Hierbij is het de opgave voor de komende jaren om de *best practices* die voortvloeien uit individuele professionaliseringstrajecten, zoals TWAS en PGO, breed binnen de organisatie te implementeren.

Meer in het bijzonder heeft ProRail invulling gegeven aan de specifieke bepalingen ten aanzien van de professionalisering van beheer en onderhoud en verkeersleiding. Zowel landelijk als regionaal is de be- en bijsturing bij verstoringen geprofessionaliseerd en met de transitie naar prestatiegericht onderhoud is er een effectievere vorm van contractering gerealiseerd. Vanwege recente afronding van (mijlpalen binnen) programma's zijn effecten op het niveau van concrete resultaten nog niet altijd zichtbaar. Tegelijkertijd laten de ontwikkeling van prestatie-indicatoren inzake *Reizigerspunctualiteit HRN (5 en 15 min.)* en *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* een positieve trend zien met een score boven de streefwaarde.

Over de capaciteitsverdeling is het beeld gemengd. Met de onafhankelijke positionering van capaciteitsverdeling binnen de organisatie en maatregelen zoals het nieuwe planningsstelsel heeft ProRail ook op dit thema gewerkt aan professionalisering. Tegelijk zijn op dit thema nog vervolgstappen te zetten. De capaciteitsverdeling op de goederenemplacementen was niet altijd op orde. En spoorondernemingen kritisch zijn op de dienstverlening en transparantie van ProRail in het proces van capaciteitsverdeling. ProRail kan in dit kader een stevigere rol pakken in het capaciteitsverdelingsproces. Dit vergt aanpassing van bevoegdheden van ProRail in onderliggende wetgeving. Het vergt echter ook een cultuurverandering. Zowel bij ProRail als in de sector zelf, waar men gewend is dat ProRail tussen in plaats van boven de partijen staat.<sup>59</sup>

## 4.2 Samenwerking

### 4.2.1 Inleiding

Samenwerking is een belangrijk thema in de Beheerconcessie. Rond dit thema zijn in de concessie uiteenlopende bepalingen opgenomen. Een aantal hiervan betreft de werking van het sturingsarrangement dat gebruikt wordt in de relatie tussen het ministerie van IenW en ProRail. Deze bepalingen zijn aan bod gekomen in het eerste deel van de *Midterm Review* dat eerder is afgerond. We concentreren ons in deze rapportage op de overige samenwerkingsbepalingen uit de Beheerconcessie. Deze bepalingen hebben betrekking op de (bredere) samenwerking met de concessieverlener en de samenwerking met overige bij het spoor betrokken partijen. Ook bevat de Beheerconcessie bepalingen over specifieke samenwerkingsverbanden, zoals de landsdelige en landelijke OV & Spoortafels, het Landelijk Overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer (LOCOV) en de Spoorgoederentafel.

De Beheerconcessie bevat geen specifieke prestatie-indicatoren die zich richten op het thema samenwerking. Ook zijn er geen programma's vallend onder de concessiesturing specifiek gericht op samenwerking. Tegelijkertijd is het een onderwerp dat in tal van programma's aan bod komt. De ervaringen met deze programma's beschrijven we onder de desbetreffende prestatiegebieden.

---

<sup>59</sup> Eindrapportage Evaluatie Besluit capaciteitsverdeling d.d. 13 juli 2018.

## 4.2.2 Resultaten en effecten

### Samenwerking met concessieverlener

Mede geïnitieerd door de LTSa en de Beheerconcessie zijn er de afgelopen jaren veel initiatieven genomen om de samenwerking tussen het ministerie van IenW en ProRail te verbeteren. Hiermee is bereikt dat beide partijen elkaar - met respect voor elkaars rollen - gemakkelijker vinden. De onderlinge verhouding is nu zodanig dat het departement en ProRail intensief samenwerken aan het verder verbeteren van het spoorproduct.

Aan het overgrote deel van de bepalingen in de Beheerconcessie is door ProRail, in nauwe samenspraak met het ministerie van IenW, invulling gegeven. In dit verband is onder meer sprake van een heldere verantwoording door ProRail op de uitvoering van de concessie. Ook het beheer van de concessie binnen ProRail is goed ingeregeld. De processen om hierin te voorzien zijn op orde en werken naar behoren. Aanvullend verleent ProRail ook voldoende medewerking aan het tot stand komen en uitvoeren van beleid, onder meer door het uitvoeren van beleidstoetsen. De adviserende rol van ProRail in de richting van het departement is hierdoor sterker geworden. Daar waar het gaat om het aanpassen van operationele criteria en plannormen door ProRail is het voor het ministerie van IenW en ProRail nog zoeken naar een passende vorm om hierover te overleggen. Het is in de praktijk niet altijd duidelijk in welke gevallen overleg nodig is.

### Samenwerking met bij het spoor betrokken partijen

#### *Algemeen*

Deze samenwerking is de afgelopen jaren sterk verbeterd, mede door de investeringen van ProRail hierin. Ook de instelling van de landsdelige en landelijke OV & Spoortafels<sup>60</sup> en het Nationaal Openbaar Vervoer Beraad heeft bijgedragen aan de afstemming tussen partijen in de OV- en spoorsector. De partijen zijn hierdoor meer naar elkaar toegegroeid en elkaar beter gaan begrijpen. De samenwerking is nu op een zodanig niveau dat er sprake is van open verhoudingen waarin, waarin respect bestaat voor elkaars rol en constructief wordt gezocht naar gezamenlijke ontwikkelrichtingen.

Belangrijke verbeterpunten die betrokken partijen noemen in de samenwerking zien op de proactiviteit in het agenderen van thema's en het afgeven van intern afgewogen adviezen door ProRail. Voor wat betreft het eerste punt verwachten stakeholders van ProRail op thema's zoals benodigde (opstel)capaciteit, prioritering in de aanpak van stations en het ontwerp van programma's zoals TWAS een meer agenderende rol richting het ministerie van IenW. Hierbij wordt echter aangegeven dat deze beelden mede zijn ingegeven vanwege de wensen van stakeholders en ProRail uiteindelijk ook afhankelijk is van het ministerie van IenW als opdrachtgever en financier. Ten aanzien van het tweede punt worden bijvoorbeeld tegenstrijdige standpunten op dossiers rond perronveiligheid en wisselsanering van verschillende afdelingen van ProRail aangehaald.

#### *Samenwerking met de goederensector*

Een uitzondering op de positieve ontwikkeling in de samenwerking betreft de verhouding met goederenvervoerders. Deze verhouding is de afgelopen jaren door tal van ontwikkelingen onder druk komen te staan. Er is echter hard gewerkt om de onderlinge verhoudingen te verbeteren en de samenwerking doeltreffender te maken. Instrumenten zoals de

---

<sup>60</sup> Brief van de Staatssecretaris van IenW d.d. 18 april 2016 inzake evaluatie instrumentarium landsdelige- en landelijke OV & Spoortafels.

# Andersson Elffers Felix

spoorgoederentafel en het directeurenoverleg goederen helpen om met elkaar in gesprek te blijven en leveren resultaat op, getuige de totstandkoming van het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer.

## *Samenwerking rond werken voor derden*

In de eerdere evaluatie van het sturingsarrangement van de Beheerconcessie is reeds geconstateerd dat de samenwerking rond werken voor derden stroef verloopt en dat de bepalingen in de Beheerconcessie hieromtrent voor derden niet werkbaar zijn. Naast de complexe systematiek kent dit verschillende oorzaken. Decentrale overheden hebben niet altijd de juiste kennis en expertise in huis voor complexe projecten rond uitbreiding. ProRail kan op haar beurt in sommige gevallen transparanter handelen en decentrale overheden meer in de (financiële) afwegingen in projecten zodat er voor hen meer handelingsperspectief ontstaat.

### **4.2.3 Beoordeling**

In de periode waarin de Beheerconcessie van kracht was, heeft ProRail aanzienlijke stappen gezet in het verbeteren van de samenwerking met zowel de concessieverlener als de overige bij het spoor betrokken partijen. De verhoudingen tussen ProRail en de overige partijen zijn sterk verbeterd, vooral ingegeven vanuit het besef dat alle partijen elkaar nodig hebben om het spoorproduct in lijn met de doelstellingen van de LTSa te verbeteren. Ook ProRail is hier sterk van doordrongen en is hier steeds meer naar gaan handelen. De samenwerking is nu zodanig dat partijen elkaar gemakkelijk weten te vinden, voldoende oog hebben voor elkaars belangen en elkaar ook respecteren in de onderscheidende rollen. Een ontwikkelpunt in deze is het afgeven van intern afgewogen oordelen.

De verhouding tussen ProRail en de goederenvervoersector heeft afgelopen jaren meer onder druk gestaan. Er is echter hard gewerkt om de onderlinge verhoudingen te verbeteren en de samenwerking doeltreffender te maken. Ook de samenwerking rond werken voor derden kan worden verbeterd. Dit is echter mede afhankelijk van wijzigingen in de onderliggende systematiek.

## **4.3 Specifieke eisen**

### **4.3.1 Staat van de infrastructuur**

#### **Inleiding**

ProRail is verplicht om goed zicht te hebben op de actuele staat van de infrastructuur. Tevens is de organisatie verplicht om de uitkomsten van rapportages door de ILenT te betrekken bij de uitvoering van haar werkzaamheden.

#### **Resultaten en effecten**

##### *Staat van de infrastructuur afgelopen beheerperiode*

Afgelopen jaren hebben zowel ProRail als de ILenT onderzoek gedaan naar de staat van de infrastructuur. Hoofdconclusie van beide rapporten is dat de staat van de infrastructuur (bij het huidige gebruik) goed is.<sup>61</sup> In het bijzonder constateert de ILenT dat ProRail de afgelopen

---

<sup>61</sup> Brief van de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede kamer inzake 'Staat van de hoofdspoorweginfrastructuur' d.d. 28 mei 2019.

# Andersson Elffers Felix

jaren veel heeft verbeterd op het spoor. In 2018 voldeed 96,3% van de infrastructuur aan de onderhoudsnormen van ProRail en in 2013 bedroeg dit 85%. Verbetering is echter mogelijk en nodig, bijvoorbeeld gelet op de staat van de infrastructuur in het havengebied, met beperkingen voor het goederenvervoer als gevolg (zie ook paragraaf 3.1 'aantrekkelijk product goederenvervoer'). In dit kader geeft de ILenT als aandachtspunt mee dat de risicobeheersing bij het onderhoud van het spoor op onderdelen beter kan. De ILenT stelde in dit verband vast dat er niet altijd een expliciete risicoanalyse wordt uitgevoerd bij uitstel van onderhoud.

## *Zicht op toekomstige opgaven*

Het spoorstelsel begint tegen de grenzen aan te lopen. De capaciteit van de tractie-energievoorziening is mogelijk niet overal voldoende om een verdere groei van het spoorvervoer (zie in dit kader ook paragraaf 2.2. Ontwikkelingen) op te vangen. Ook wordt voorzien dat baanstabieleit op bepaalde trajecten een beperking kan zijn om treinfrequenties verder te verhogen of in geval van inzet van ander type materieel. ProRail heeft dergelijke opgaven in beeld en signaleert dat in de toekomst extra investeringen nodig zijn om dit te ondervangen.<sup>62</sup> Sommige bij het spoor betrokken partijen zijn kritisch en vinden dat ProRail opgaven rond tractie-energievoorziening en baanstabieleit al eerder in beeld had kunnen en moeten hebben. Hierbij worden specifieke trajecten genoemd als voorbeelden waarbij productstappen vertraagd werden of voornog niet mogelijk blijken. Tegelijkertijd beschouwen partijen de inrichting van de stuurgroep MLT (zie volgende paragraaf 4.3.2. 'Integrale afweging tussen prestatiegebieden') als een positieve ontwikkeling op dit vlak. In dit gremium kijken vervoerders samen met ProRail integraal naar toekomstige productstappen en de staat van de infrastructuur en opgaven zoals baanstabieleit en tractie-energievoorziening.

## **Beoordeling**

Onderzoeken van de ILenT (medio 2019) en ProRail (eind 2018) naar de staat van de infrastructuur concluderen dat ProRail de onderhoud van de infrastructuur in het algemeen goed op orde heeft. Verbetering blijft echter mogelijk en nodig. Zo moet de risicobeheersing op onderdelen van het spooronderhoud - in het bijzonder het onderhoud van het spoorinfrastructuur gericht op het goederenvervoer - worden verbeterd. Recente problemen met de infrastructuur in de Waalhaven roepen de vraag op of ProRail de monitoring van de goedereninfrastructuur voldoende op orde heeft. Extern onderzoek dat in 2020 verschijnt moet uitwijzen wat de oorzaken zijn van de problemen in de Waalhaven en of ProRail voldoende in control is.

ProRail heeft verder op hoofdlijnen in beeld gekregen wat de toekomstige opgaven op het gebied van tractie-energievoorziening en baanstabieleit zijn en welke prioritering en financiering dit vraagt. Hierbij wordt gesignaleerd dat ProRail nog niet altijd op trajectniveau scherp heeft wat de staat van de infrastructuur in relatie tot toekomstige productstappen. Dit moet echter wel worden gezien tegen de achtergrond dat er afgelopen beheerperiode sprake is geweest van een toename in reizigers- en goederenvervoer. Daarnaast is ProRail ook afhankelijk van (informatievoorziening) rond bijvoorbeeld materieelinzet door vervoerders. Om beter zicht te krijgen op opgaven rond baanstabieleit is door ProRail een breder onderzoek gestart. Bovendien zorgt de inrichting van de stuurgroep MLT er inmiddels voor dat er integraal en gezamenlijk met vervoerders naar dit vraagstuk wordt gekeken.

---

<sup>62</sup> Brief van de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede kamer inzake 'Staat van de hoofdspoorweginfrastructuur' d.d. 28 mei 2019.

## 4.3.2 Integrale afweging tussen prestatiegebieden

### Inleiding

ProRail dient bij beslissingen inzake de uitvoering van haar werkzaamheden een inhoudelijk integrale en navolgbare afweging tussen prestatiegebieden te maken. ProRail dient hierbij transparant te acteren, onder andere door zowel de concessieverlener als betrokken partijen op verzoek inzicht te bieden in haar afwegingen. In het bijzonder maakt zij hierbij gebruik van een in samenspraak met de concessieverlener te ontwikkelen afwegingskader. In de Beheerconcessie zijn geen aparte prestatie-indicatoren opgenomen gericht op integraliteit van afwegingen. Verschillende activiteiten geven wel invulling aan de verplichting tot integrale afweging, zoals in recentere jaren het programma *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor* (TWAS), de stuurgroep Middellange termijn logistiek model (MLT) en de maatregel Samenspel naar meer treinen.

### Resultaten en effecten

#### *Integrale monitoring Beheerconcessie*

Bij aanvang van de Beheerconcessie in 2015 heeft ProRail een integrale monitoring van de Beheerconcessie opgezet. In 2017 is in dit kader een interne audit uitgevoerd in kaart te brengen in hoeverre invulling is gegeven aan de artikelen in de Beheerconcessie. Op artikelen waar nog onvoldoende invulling op was gegeven werd extra inzet gepleegd.

#### *Implementatie integraal planningsproces - masterplanproces*

Afgelopen jaren heeft ProRail gewerkt aan het uitwerken en implementeren van een integraal planningsproces om te komen tot een overkoepelend masterplan. Het doel is om primair te gaan denken en werken vanuit ketens en minder vanuit (bedrijfs)kolommen. Een recente (interne) audit laat zien dat er grote stappen zijn gezet in de integraliteit en kwaliteit van het planningsproces. Op dit moment vindt er een versnellingsaanpak plaats die verder focust op randvoorwaarden zoals ICT en Data.

#### *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)*

Binnen het programma *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor* (TWAS) ligt de focus op het ontwikkelen van een integrale werkwijze voor het uitvoeren van werkzaamheden op het spoor. Hiermee draagt de uitvoering van het TWAS ook bij aan de concessieverplichting om tot een integrale afweging tussen prestatiegebieden te komen. TWAS wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.3.3. (Efficiency) van dit rapport.

#### *Stuurgroep Middellange termijn logistiek model (MLT)*

Begin 2019 is de stuurgroep Middellange termijn logistiek model (MLT) ingericht waarin ProRail als voorzitter samen met lenW en vervoerders twee tot zeven jaar vooruitkijkt naar de logistieke ontwikkeling. Dit geeft gelegenheid voor een integrale toetsing van productiestappen, waarbij gekeken wordt naar logistiek (dienstregeling en bijsturing), infrastructuur en omgeving. In het verlengde van de uitwerkingen in Toekomstbeeld OV worden in de stuurgroep de benodigde investeringsbehoefte voor de middellange termijn uitgewerkt om de infrastructuur toekomstvast te kunnen ontwikkelen. Beeld is dat ProRail de integrale werkwijze van afwegen nog niet volledig heeft geïntegreerd, maar dat de stuurgroep MLT gebruikt wordt om dit binnen de organisatie integraliteit te bevorderen en internaliseren.

### Beoordeling

In het kader van de verplichting tot integrale afweging hebben ProRail en het ministerie van lenW niet een integraal afwegingskader ontwikkeld waarin bijvoorbeeld criteria voor het afwegen van prestatiegebieden zijn opgenomen. Aan het begin van de beheerperiode kan in

# Andersson Elffers Felix

dit kader ook beargumenteerd worden dat er onvoldoende afweging heeft plaatsgevonden tussen (financiële) inzet op het reizigersproduct versus het goederenproduct. Zichtbaar is echter dat ProRail recent met programma's en maatregelen zoals het Masterplanproces, TWAS en MLT stappen heeft gezet in integraliteit van werken en afweging van prestatiegebieden. In dit kader wordt gewerkt aan een integrale en afgestemde werk- en beslissingswijze waarbij er verder vooruit wordt gekeken zodat er eerder zicht is op eventuele knelpunten en potentiële oplossingen. De herijking van haar organisatiemodel in het kader van 'Samenspel naar meer treinen' (zie paragraaf 4.1 'Professionalisering taken') is erop gericht om best practices organisatiebreed te internaliseren.

## 4.3.3 Efficiency

### Inleiding

ProRail dient te zorgen voor een efficiënte besteding van de haar ter beschikking gestelde financiële middelen.<sup>63</sup> In de Beheerconcessie zijn geen aparte prestatie-indicatoren opgenomen gericht op efficiency. Wel zijn er programma's onder concessiesturing die een efficiënte besteding van middelen tot doel hebben. Het gaat hierbij vooral om de programma's *Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)* en *Prestatiegericht Onderhoud (PGO)*. Daarnaast zijn er ook overige maatregelen, programma's en indicatoren gericht op efficiency die niet onder concessiesturing vallen, zoals bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van onder- en overbesteding en reductie van de apparaatskosten.

### Resultaten en effecten

#### *Programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS)*

Binnen het programma Toekomstbestendig Werken Aan het Spoor (TWAS) ligt de focus op het ontwikkelen van een integrale en efficiënte werkwijze voor het uitvoeren van werkzaamheden op het spoor. Door af te stemmen met partijen in de sector en verder vooruit te kijken, wordt beoogd werkzaamheden slimmer te plannen, waardoor de balans tussen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoorstelsel verbetert. Hiermee draagt het programma ook bij aan de prestatiegebieden betrouwbaarheid (paragraaf 3.3.1) en capaciteit (paragraaf 3.4). Daarnaast draagt het bij aan de concessieverplichting voor ProRail om haar taakuitvoering te professionaliseren (paragraaf 4.1) en tot een meer integrale werkwijze te komen (paragraaf 4.3.2).

Concrete resultaten zijn onder meer de realisatie van een optimalisatie-tooling voor de planning van buitendienststelling en de ontwikkeling van een werkwijze waarbij een aannemer zijn optimale werkslot bepaalt met inachtneming van de hinder die daarbij wordt veroorzaakt. Belangrijk onderdeel van TWAS is het Masterplanproces, waarin ProRail werkt aan een integrale, landelijke en meerjarige vaststelling van de toekomstige vervoersproducten en benodigde productie. In dit kader heeft ProRail volgens deze werkwijze een maakbare en betrouwbare productieplanning voor 2021 – 2023 opgeleverd. In de financiële reeksen is inmiddels voor de jaren 2018-2020 een besparing verwerkt van € 3 miljoen per jaar. In 2021 wordt uitgegaan van € 25 miljoen per jaar, in 2020 van € 37 miljoen per jaar en vanaf 2022 is de externe gevalideerde verwachting dat ongeveer € 69 miljoen per jaar kan worden bespaard.<sup>64</sup> Het is verder nog te vroeg om op het niveau van resultaten (in de vorm van bijvoorbeeld minder buitendienststellingen of minder hinder) concrete uitspraken te doen over de effectiviteit van TWAS. Wel hebben betrokken partijen en stakeholders zorgen

---

<sup>63</sup> Artikel 5 Beheerconcessie.

<sup>64</sup> Voortgangsrapportage TWAS, juli 2019.



# Andersson Elffers Felix

of aan de afgesproken uitgangspunten van het programma kan worden voldaan. Het is in dit kader de uitdaging om een optimale balans te creëren gegeven de verschillende belangen.

Het ministerie van IenW en ProRail zijn in gesprek over verlenging van het programma om de ingeslagen weg verder te implementeren, uit te bouwen en te bestendigen. Daar waar bij aanvang de focus lag op de activiteiten voor het in stand houden van het spoor hebben is in 2019 de scope verruimd met aanlegprojecten en omgevingswerken.

## *Programma Prestatiegericht Onderhoud (PGO)*

Met het programma *Prestatiegericht Onderhoud (PGO)* wordt ingezet op verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van het spooronderhoud door meer te sturen op resultaat. Door aannemers meer zekerheid, flexibiliteit en verantwoordelijkheid te bieden, kunnen zij op hun beurt naast minder hinder ook een lagere prijs realiseren. Hiermee draagt *PGO* ook bij aan de professionalisering van het beheer en onderhoud door ProRail. Eind 2019 zijn in dit kader volgens planning de laatste zogenaamde *PGO*-contracten aanbesteed. Met de *PGO*-contracten werd vanaf 2016 een forse besparing op het kleinschalig onderhoud verwacht. De realisatie in 2019 laat zien dat deze verwachting substantieel is overtroffen.<sup>65</sup>

## *Onder- en overbesteding*

Afgelopen beheerperiode heeft ProRail gewerkt aan de financiële voorspelbaarheid. In 2015 en de jaren ervoor (2010-2014) was sprake van structurele onderbesteding (er werd minder geld uitgegeven aan beheer, onderhoud en vervanging dan aan subsidie is aangevraagd). In 2016 heeft ProRail onderzoek laten doen naar de oorzaken van onderbesteding en maatregelen getroffen. Dit leidde in 2016 en 2017 tot overbesteding.<sup>66</sup> Met het masterplanproces en programma's zoals *TWAS* en *PGO* werkt ProRail aan het betrouwbaarder maken van de planning van werkzaamheden voor de komende jaren. Daarnaast werkt ProRail aan specifieke initiatieven, zoals een marktmonitor, waarbij ontwikkelingen, zoals marktspanning, beter kunnen worden opgevangen. In 2018 is de productie voor beheer, onderhoud en vervanging nagenoeg op budget uitgekomen.<sup>67</sup> In 2019 is echter weer sprake van onderbesteding. Een duidelijk effect van de getroffen maatregelen laat derhalve nog op zich wachten. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het gaat om de mate van onder- overbesteding te beperken. Het is niet realistisch dat precies wordt op budget wordt uitgekomen.

## *Taakstelling apparaatskosten*

In het Regeerakkoord Rutte I en II is een taakstelling op de apparaatskosten met een jaarlijkse besparing van € 8 miljoen in 2013 tot € 58 miljoen in 2018. Het ministerie van IenW heeft in 2016 geconcludeerd dat ProRail per 2018 in de financiële reeksen structureel invulling heeft gegeven aan de taakstelling door verwachte besparingen op externe dienstverlening, huisvestingskosten en een formatiereductie. Daarmee kwam ook de rapportageverplichting in de jaarverantwoording te vervallen.<sup>68</sup>

## *Nieuwe strategie*

In 2018 is ProRail het strategietraject gestart 'In samenspel naar meer treinen' gericht op het zijn van een effectieve, efficiëntere en slankere organisatie. Sturing op efficiëntie bij de

---

<sup>65</sup> Brief staatssecretaris IenW aan Tweede Kamer inzake 'Beëindiging pilotcontracten PGO 3.0', d.d. 22 juni 2018.

<sup>66</sup> Zie jaarverslagen ProRail 2015 e.v.

<sup>67</sup> Jaarverslag 2018, p. 72.

<sup>68</sup> Verantwoording 2016, Infrastructuurfonds, onderdeel D 'apparaat ProRail'.

# Andersson Elffers Felix

uitvoering van haar taken heeft daarin bijzondere aandacht gekregen. De *best practices* en werkwijzen in de programma's zoals *TWAS* en *PGO*, worden als onderdeel van de nieuwe strategie in de organisatie breed uitgedragen en geïmplementeerd.

## *Prime benchmark*

Door de Europese Commissie wordt tweejaarlijks een benchmark uitgevoerd waarin de prestaties van Europese infrastructuurbeheerders worden vergeleken. Hierin komt naar voren dat ProRail op het gebied van financiële prestaties gemiddeld presteert ten opzichte van andere Europese infrastructuurbeheerders. Dit moet echter wel worden beschouwd tegen de dichtheid en complexiteit van het Nederlandse spoornetwerk (naast meer generieke aspecten zoals economie en prijsniveau).<sup>69</sup>

## **Beoordeling**

De zorgplicht tot efficiënte bestedingen van middelen is generiek geformuleerd en niet geoperationaliseerd door middel van bijvoorbeeld prestatie- of informatie-indicatoren. Bij aanvang van de Beheerconcessie is ook geen nulmeting uitgevoerd waartegen prestaties in de afgelopen beheerperiode kunnen worden afgezet. Daarom is een algemeen beeld geschetst. De MTR heeft overigens niet ten doel de uitvoering van de Beheerconcessie financieel te evalueren.

Gelet op het voorgaande is het beeld dat ProRail steeds meer stuurt op efficiency bij de uitvoering van haar taken. Van oudsher is ProRail een organisatie die gericht is op betrouwbaarheid, veiligheid en duurzaamheid van het netwerk. Door programma's als *PGO* en *TWAS* wordt er binnen ProRail steeds intensiever gestuurd op een efficiënte besteding van middelen (functioneel spoor en minder hinder) in combinatie met kwaliteit. De *best practices* en werkwijzen in deze programma's worden als onderdeel van de nieuwe strategie in de organisatie breed uitgedragen en geïmplementeerd.

## **4.3.4 Transparantie**

### **Inleiding**

ProRail dient bij de uitvoering van de concessie zorg te dragen voor transparantie over die uitvoering. Daartoe verstrekt ProRail informatie die relevant is voor betrokken partijen bij het spoor. Tevens dient ProRail op adequate wijze te reageren op vragen van bij het spoor betrokken partijen door middel van het inrichten van een klachtenloket. Ten slotte verplicht de concessie ProRail om uiterlijk 2016 in overleg met het ministerie van IenW een online dashboard te ontwikkelen.<sup>70</sup>

### **Resultaten en effecten**

#### *Klachtenloket*

ProRail heeft drie loketten ingericht via welke klachten behandeld worden.

- Ten eerste is er een loket voor de publieksvoorlichting, waar alle klachten, vragen en opmerkingen vanuit consumenten en organisaties anders dan vervoerders en decentrale overheden binnenkomen. Gedurende de concessieperiode hebben zich geen grote ontwikkelingen voorgedaan, buiten de verdere professionalisering van werknemers en een betere inrichting van het CRM systeem.
- Daarnaast is er een loket voor klachten en meldingen van vervoerders. In de afgelopen jaren zijn hier dashboards voor ontwikkeld die gedeeld worden binnen de organisatie

---

<sup>69</sup> PRIME Benchmarking Report 2017, pp. 73 – 92.

<sup>70</sup> Artikel 7 Beheerconcessie.

# Andersson Elffers Felix

met de betreffende bedrijfseenheid (hoofdzakelijk assetmanagement, verkeersleiding, capaciteitsverdeling en projecten), waarin thema's en trends zichtbaar en besproken worden, zodat er gericht actie ondernomen kan worden. Er vindt ook periodiek overleg plaats met vervoerders over de status van klachten en meldingen. Acute meldingen komen ook bij dit loket binnen via de meldkamer spoor, dergelijke meldingen zijn vaak veiligheid gerelateerd.

- Ten slotte is er een loket voor decentrale overheden. Klachten en meldingen die bij dit loket binnen komen worden op soortgelijke wijze als bij het loket voor vervoerders behandeld.

De opvolging van klachten wordt niet actief gemonitord, maar het beeld is dat ProRail op een adequate wijze reageert op klachten, vragen, opmerkingen en meldingen van bij het spoor betrokken partijen.

## *Online transparantiedashboard*

Eind 2016 is er een uitgebreid online dashboard, inclusief prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren, *live* gegaan.<sup>71</sup> De meest recente cijfers en prestaties worden hier weergegeven op zes thema's: Reizigersvervoer, Goederenvervoer, Hinder, Veiligheid, Duurzaamheid en Kerncijfers. Het dashboard is in goed overleg met het ministerie van IenW ontwikkeld, en functioneert naar tevredenheid van partijen in de sector. De real-time weergave van de prestaties van ProRail geeft het ministerie van IenW en andere bij het spoor betrokken partijen meer inzicht in waar sturing of extra focus nodig is, tussen de formele rapportagemomenten door. Tevens bevordert het de samenwerking en het vertrouwen tussen ProRail en bijvoorbeeld consumentenorganisaties.

## **Beoordeling**

Met de ingebruikname van het online dashboard heeft ProRail een enorme sprong gemaakt op het gebied van transparantie over haar taakuitoefening. De manier waarop dit wordt bijgehouden is een voorbeeld voor organisaties binnen en buiten de sector. Stakeholders zijn dan ook zeer te spreken over de manier waarop ProRail invulling heeft gegeven aan haar transparantieverplichtingen.

---

<sup>71</sup> Halfjaarrapportage ProRail 2016 HY1.

## 5 Conclusie

### 5.1 Algemene conclusie

Sinds 2015 zijn de prestaties op het spoor sterk verbeterd. De geïsoleerde bijdrage van de Beheerconcessie aan de bereikte resultaten is – gelet op het samenspel tussen een groot aantal actoren en de breedte aan maatschappelijke ontwikkelingen – lastig te bepalen. Gegeven deze situatie concludeert AEF wel dat de uitvoering van de Beheerconcessie door ProRail heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de LTSa. In lijn met de conclusies uit de eerdere evaluatie van het sturingsarrangement zien we hierin als werkzame elementen de focus op prestaties, de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail en de stimulering van transparantie en (brede) samenwerking.

ProRail heeft afgelopen jaren haar prestaties ten aanzien van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het gemengde net aanzienlijk verbeterd. De basis is op orde gekomen. Gerelateerde prestatie-indicatoren zoals *Reizigerspunctualiteit HRN (op 5 en 15 minuten)*, *Treinpunctualiteit regionale series* en *Klanthinder als gevolg van storingen op de infra* scoren eind 2019 boven de afgesproken streefwaarden. Daarnaast heeft de verbeterde samenwerking tussen ProRail en vervoerders gezorgd voor een aantrekkelijk en betrouwbaar product voor de reiziger. Zo is bijvoorbeeld de landelijke en regionale be- en bijsturing bij verstoringen geprofessionaliseerd. De uitvoering van programma's zoals *Toegankelijkheid* en *Verbeteraanpak Stations* en maatregelen op het gebied van sociale veiligheid hebben een belangrijk aandeel gehad in de positieve ontwikkeling van de klantordelen van reizigers en reizigersvervoerders sinds 2015. Ook de prestaties op de HSL-Zuid zijn verbeterd, maar blijven nog wel achter bij de prestaties van het conventionele net.

De afgelopen beheerperiode is de aandacht uitgegaan naar het toekomstbestendig maken van het beheer, het onderhoud en de vervanging van het spoor. Door meer prestatiegericht te sturen op onderhoud zijn er aansprekende besparingen gerealiseerd. Daarnaast is er met het ontwerp en de uitvoering van het programma *TWAS* een stap gezet om meer integraal te kijken naar efficiëntie en kwaliteit in het beheer, het onderhoud en de vervanging. De monitoring van de staat van de infrastructuur is nog voor verbetering vatbaar. Dit betreft vooral de risicobeheersing en in het bijzonder het onderhoud van de goedereninfrastructuur. Een goede ontwikkeling inzake de toekomstbestendigheid van de infrastructuur is de instelling van de stuurgroep MLT, waarin ProRail samen met vervoerders op trajectniveau opgaven zoals baanstabiliteit en tractie-energievoorziening in relatie tot toekomstige productstappen in beeld brengt.

De focus van ProRail 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. Met de insourcing van KeyRail in 2017 is er binnen

# Andersson Elffers Felix

ProRail meer aandacht gekomen voor het spoorgoederenvervoer. Het *Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer* legt een goede basis voor de samenwerking met de goederensector ter verbetering van het spoorgoederenproduct. Eind 2019 is het beeld van het presteren van ProRail op goederen gemengd. Enerzijds scoort ProRail boven streefwaarde op de prestatie-indicator *Transitotijd goederen* en is het klachtenmanagement voor goederenvervoerders sterk verbeterd. Anderzijds laten het lage klantoordeel goederenvervoerders en de recente ontwikkelingen in de Waalhaven zien dat er nog veel ruimte voor verbetering is. Hierbij is het voor ProRail zaak om de slag te maken van het uitvoeren van studies en experimenten naar de landelijke uitrol van concrete maatregelen. Uiteraard in samenwerking met betrokken partijen, waaronder het ministerie van IenW als belangrijkste financier.

AEF concludeert dat ProRail afgelopen jaren betekenisvolle stappen heeft gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering. Bestuursleden en accounthouders zoeken steeds meer de verbinding tussen ProRail en de buitenwereld. Zij weten in dit kader goed de vertaalslag te maken tussen wat de buitenwereld van hen vraagt en wat er intern nodig is om hierin te voorzien. De opgave voor de komende periode is om deze manier van werken breder in de organisatie te laten landen. Het gaat dan met name om het geven van intern afgewogen oordelen c.q. eenduidigheid in communicatie en proactiviteit in handelen.

Gelet op voorgaande concludeert AEF dat ProRail overall een adequate invulling heeft gegeven aan de verplichtingen in de Beheerconcessie. De aantrekkelijkheid en betrouwbaarheid van het goederen-product en het HSL-product (voor zover beïnvloedbaar door ProRail) zijn aandachtspunten, evenals monitoring van de staat van de infrastructuur en de verdere professionalisering van de organisatie in het kader van samenwerking met bij het spoor betrokken partijen. In de volgende paragraaf lichten we onze conclusies toe per prestatiegebied en verplichting.

## 5.2 Deelconclusies prestatiegebieden en overige verplichtingen

### 5.2.1 Aantrekkelijk product voor reizigersvervoerders en reizigers

ProRail heeft afgelopen beheerperiode een doeltreffende invulling gegeven aan de verplichtingen in de Beheerconcessie ter verbetering van het reizigersproduct. De prestatie-indicator *Klantoordeel reizigersvervoerders* heeft sinds 2015 een positieve ontwikkeling doorgemaakt en ligt op de streefwaarde. Voor wat betreft de programma's is het merendeel van de geplande maatregelen (in enkele gevallen met lichte vertraging) uitgevoerd. Zo zijn er conform planning begin 2020 circa 500.000 parkeerplekken voor fietsen bij stations gerealiseerd, wat bijdraagt aan de deur-tot-deurreis. En onder het programma *Toegankelijkheid* worden steeds meer stations in Nederland toegankelijk gemaakt voor mensen met een auditieve, visuele of motorische beperking. Ook heeft ProRail bijgedragen aan de reisinformatievoorziening. Gelet op opgaven rond bodeminklinking is het in het kader van toegankelijkheid voor ProRail van belang om preventief beheer en onderhoud te plegen om de toegankelijkheid op peil te houden.

### 5.2.2 Aantrekkelijk product goederenvervoerders en verladers

In de jaren rond de start van de Beheerconcessie heeft de focus van ProRail vooral op het reizigersproduct gelegen. De staat van de spoorinfrastructuur gericht op het goederenvervoer is op onderdelen achtergebleven bij het gemengde net. Ook het klachtenmanagement en de capaciteitsverdeling op goederenemplacementen was onvoldoende. Met de insourcing van KeyRail (2017) is er binnen ProRail afgelopen jaren meer (management)aandacht gekomen

# Andersson Elffers Felix

voor het goederenproduct. Het *Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer* heeft voorts goede basis gelegd voor de samenwerking met de goederensector ter verbetering van het spoorgoederenproduct. Eind 2019 scoort de *prestatie-indicator Transitotijd goederen* - die bijdraagt aan het prestatiegebied doorlooptijd goederen - boven de streefwaarde. Ook is het klachtenmanagement aanzienlijk verbeterd en heeft ProRail andere maatregelen getroffen ter verbetering van het spoorgoederenproduct. Bijvoorbeeld de landelijke uitrol van POS waarmee invulling worden gegeven aan de concessieverplichting om de informatievoorziening voor goederenvervoerders- en verladers te verbeteren. Op papier heeft ProRail hiermee eind 2019 voldoende maatregelen getroffen om invulling te geven aan de prestatiegebieden. Het lage klantoordeel goederenvervoerders en de recente ontwikkelingen in de Waalhaven tonen echter aan dat er nog veel ruimte voor verbetering is.

## 5.2.3 Kwaliteit van beheer van en vervoer over hoofdspoorweginfrastructuur

### Betrouwbaarheid

Bij de totstandkoming van de Beheerconcessie was het op orde brengen van de betrouwbaarheid en de beschikbaarheid van het spoor een belangrijk thema. Het algemeen beeld is dat ProRail op het gemengde net heeft voldaan aan de concessieverplichtingen inzake betrouwbaarheid. Met uitzondering van de prestatie-indicator *Reizigerspunctualiteit HSL* - waar de realisatie boven de bodemwaarde maar onder de streefwaarde zit - scoren alle gerelateerde prestatie-indicatoren boven de streefwaarde. Het programma *Beter en Meer* is een effectief instrument gebleken om de samenwerking tussen NS en ProRail op dit prestatiegebied te verbeteren. ProRail heeft de afgelopen beheerperiode wel steken laten vallen ten aanzien van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van spoorinfrastructuur gericht op goederen. Inmiddels heeft dit de volle aandacht van ProRail en zijn er financiële middelen beschikbaar om hier een noodzakelijke inhaalslag te maken. De recente ontwikkelingen in de Waalhaven laten zien dat er in dit kader nog veel ruimte voor verbetering is.

### Veiligheid

De veiligheid op en rond het spoor ligt - mede dankzij ProRail - op een hoog niveau in Nederland. AEF concludeert in dit kader dat ProRail meer dan voldoende invulling heeft gegeven aan de uiteenlopende verplichtingen op het gebied van veiligheid. ProRail heeft bijvoorbeeld met een stevige inzet de aanpak van overwegen proberen te versnellen. En de klantoordelen ten aanzien van security en sociale veiligheid op stations zijn sinds 2015 gestegen. Rond het vervoer van gevaarlijke stoffen heeft ProRail wel op onderdelen steken laten vallen. ProRail heeft maatregelen getroffen om dit te herstellen.

### Duurzaamheid

Sinds de ingang van de Beheerconcessie begin 2015 is duurzaamheid een steeds belangrijker thema geworden in de maatschappij. ProRail heeft de afgelopen jaren een groot aantal inspanningen verricht op het gebied van mobiliteit, energie, materialen en natuur. Daarmee heeft ProRail aan haar verplichtingen voldaan. Met name ten aanzien van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen en het efficiënt gebruik van grondstoffen is ProRail verder gegaan dan wat er nodig was om aan de verplichtingen in de Beheerconcessie te voldoen.

## 5.2.4 Capaciteit van hoofdspoorweginfrastructuur

Zichtbaar is dat ProRail - binnen haar beïnvloedingsmogelijkheden - met de uitvoering van programma's en andere maatregelen invulling heeft gegeven aan de verplichtingen die in de Beheerconcessie voor prestatiegebied capaciteit beschreven staan. Met de uitvoering van programma's zoals *Werkzaamheden derde spoor Duitsland* en *PHS* heeft ProRail concrete

# Andersson Elffers Felix

resultaten geboekt inzake het op peil houden van de beschikbaarheid en het verbeteren van de benutting van het spoor. Daarnaast pakt ProRail een belangrijke rol in het sectorbrede project Toekomstbeeld OV (zie ook paragraaf 2.2 Ontwikkelingen) waarin wordt nagedacht over het capaciteitsvraagstuk en de mogelijkheden rond benutting en uitbreiding van de capaciteit voor reizigers en goederenvervoerders.

## 5.2.5 Monitoring staat van de infrastructuur

Onderzoeken van de ILenT (medio 2019) en ProRail (eind 2018) naar de staat van de infrastructuur concluderen dat ProRail de onderhoud van de infrastructuur in het algemeen goed op orde heeft. Verbetering blijft echter mogelijk en nodig. Zo moet de risicobeheersing op onderdelen van het spooronderhoud - in het bijzonder het onderhoud van de spoorinfrastructuur gericht op het goederenvervoer - worden verbeterd. Recente problemen met de infrastructuur in de Waalhaven onderstrepen dit en roepen de vraag op of ProRail de monitoring van de goedereninfrastructuur voldoende op orde heeft. Extern onderzoek dat in 2020 verschijnt moet uitwijzen wat de oorzaken zijn van de problemen in de Waalhaven en of ProRail voldoende in control is. Verder heeft ProRail op hoofdlijnen in beeld gekregen wat de toekomstige opgaven op het gebied van tractie-energievoorziening en baanstabieleit zijn en welke prioritering en financiering dit vraagt. Samen met vervoerders werkt ProRail eraan om op trajectniveau in kaart te brengen wat toekomstige productstappen van de infrastructuur vragen en vice versa.

## 5.2.6 Professionalisering van taken en integraal handelen

AEF concludeert dat ProRail afgelopen jaren belangrijke stappen heeft gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering. Bijvoorbeeld door inzet op het professionaliseren van accountmanagement gericht op regionale concessieverleners- en houders en goederenvervoerders- en verladers. Meer in het bijzonder heeft ProRail invulling gegeven aan de specifieke verplichtingen ten aanzien van de professionalisering van beheer en onderhoud en verkeersleiding. Zowel landelijk als regionaal is de be- en bijsturing bij verstoringen geprofessionaliseerd en met de transitie naar prestatiegericht onderhoud is er een effectievere vorm van contractering gerealiseerd. Met de onafhankelijke positionering van capaciteitsverdeling binnen de organisatie en maatregelen zoals het nieuwe planningssysteem heeft ProRail ook op dit thema gewerkt aan professionalisering. Tegelijk zijn op dit thema nog vervolgstappen te zetten.

## 5.2.7 Efficiënte bedrijfsvoering

De zorgplicht tot efficiënte bestedingen van middelen is generiek geformuleerd en niet geoperationaliseerd door middel van bijvoorbeeld prestatie- of informatie-indicatoren. Tegen deze achtergrond is het beeld dat ProRail steeds meer stuurt op efficiency bij de uitvoering van haar taken. Van oudsher is ProRail een organisatie die gericht is op betrouwbaarheid, veiligheid en duurzaamheid van het netwerk. Door programma's als *PGO* en *TWAS* wordt er binnen ProRail steeds intensiever gestuurd op een efficiënte besteding van middelen (functioneel spoor en minder hinder) in combinatie met kwaliteit.

## 5.2.8 Samenwerking en transparantie

Afgelopen beheerperiode heeft ProRail aanzienlijke stappen gezet in het verbeteren van de samenwerking met zowel de concessieverlener als de overige bij het spoor betrokken partijen. Zij heeft daarmee opvolging gegeven aan de verschillende samenwerkingsverplichtingen die de Beheerconcessie rijk is. Een algemeen ontwikkelpunt is het afgeven van

## Andersson Elffers Felix

intern afgewogen perspectieven c.q. oordelen. Bijvoorbeeld verschillende standpunten vanuit de organisatie in dossiers rond perronveiligheid en wisselsanering. De verhouding tussen ProRail en de goederenvervoersector heeft afgelopen jaren meer onderdruk gestaan. Er is echter hard gewerkt om de onderlinge verhoudingen te verbeteren en de samenwerking doeltreffender te maken. Ook de samenwerking rond werken voor derden kan worden verbeterd. Dit vraagt echter ook aanpassing van de regels rond de uitvoering van 'werk voor derden'. Tot slot heeft ProRail met onder meer de ingebruikname van het online prestatiedashboard een passende invulling gegeven aan haar transparantieplichtingen.



## 6 Aanbevelingen

Op basis van de evaluatie van de Beheerconcessie doet AEF een aantal aanbevelingen voor de toekomst. We starten met een hoofdaanbeveling. Vervolgens hebben we nog een aantal specifieke aanbevelingen gericht op het ministerie van IenW en ProRail.

### 6.1 Hoofdaanbeveling

#### **Zoek in de sturing als ministerie van IenW en ProRail gezamenlijk naar balans tussen opgaven in het hier en nu en toekomstige netwerk- en capaciteitsontwikkeling**

Aan het begin van de beheerperiode heeft de focus gelegen op (samenwerking ter verbetering van) de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor. Inmiddels is voor het gemengde net de basis op orde. Naar de toekomst toe is het zaak om de juiste balans te vinden in het sturen op de opgaven in het hier en nu versus netwerk- en capaciteitsontwikkeling. Dit kan ook aanleiding zijn om de Beheerconcessie op onderdelen aan te passen. Het is van belang de prestaties van ProRail ten minste op het huidige niveau te houden en tegelijkertijd nieuwe accenten te leggen gericht op het accommoderen van de verwachte groei in het reizigers- en goederenvervoer.

### 6.2 Aanbevelingen voor ministerie van IenW

#### **Richt de sturing de komende periode op benutting en uitbreiding van de capaciteit**

Gelet op de verwachte groei in het reizigers- en goederenvervoer moet de focus komende jaren meer komen te liggen op de benutting en uitbreiding van de spoorcapaciteit. Het verdient dan ook aanbeveling om nieuwe prestatieafspraken (in de Beheerconcessie) te bezien in de context van deze opgave. Bijvoorbeeld door te sturen op groei bij gelijkblijvende efficiëntie en prestaties op het gebied van punctualiteit en klanthinder. Hierbij is het zaak om beschikbare financiële middelen weloverwogen in te zetten. Het kan doelmatiger zijn om financiering meer te richten op capaciteitsontwikkeling in plaats van maatregelen ter verdere verbetering van prestatie-indicatoren (zoals punctualiteit) die al op een hoog niveau liggen (de wet van de afnemende meeropbrengsten). In het kader van prestatieafspraken kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een doelstelling voor ProRail om in samenwerking met vervoerders de groei te accommoderen.

#### **Borg de succesfactoren onderliggend aan de verbeterde prestaties van ProRail**

Werkzame factoren in de uitvoering van de Beheerconcessie zijn onder andere de gelijkgerichte sturing van NS en ProRail, de focus op prestaties en stimulering van transparantie en samenwerking. Dit is reeds naar voren gekomen in de eerdere evaluatie van het sturingsarrangement. Om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor op orde te houden is het zaak om deze succesfactoren te borgen. Maar ook door deze breder te

# Andersson Elffers Felix

implementeren. Bijvoorbeeld door te onderzoeken of meer gelijkgerichte sturing (de prestaties op het spoor blijven immers altijd een samenspel tussen ProRail en vervoerders) mogelijk is in de regio in de vorm van gezamenlijke prestatie-indicatoren met regionale concessieverleners.

## **Verhelder het onderscheid in sturingslijnen gericht op aanleg en beheer van het spoor**

In het verlengde van voorgaande bevelen we ook aan om na te denken over de verhouding tussen de sturing op aanleg (nu via de lijn van het MIRT) en het beheer (via de Beheerconcessie). In het bijzonder was de afgelopen beheerperiode niet altijd helder of programma's onder de Beheerconcessie dan wel onder het MIRT vielen, welke overwegingen hieraan ten grondslag lagen en wat de implicaties hiervan waren.

## **6.3 Aanbevelingen voor ProRail**

### **Blijf focus houden op de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur**

De belangrijkste aanbeveling voor ProRail is om zonder te verslappen en met veel aandacht te blijven werken aan de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de infrastructuur. De vraag naar spoorvervoer neemt de komende jaren toe en de spoorssystemen lopen tegen technische en functionele grenzen aan. Tegen deze achtergrond is het een behoorlijke uitdaging om de basis op orde te houden. Bovendien moeten de marktordeningsdiscussie en de zbo-vorming hier niet teveel van afleiden.

### **Werk met het ministerie en de sector samen aan verbetering van het goederenproduct**

Na een moeizame start begin 2015 heeft ProRail afgelopen jaren haar verantwoordelijkheid genomen in het verbeteren van het spoorgoederenproduct. Mede in het kader van de uitvoering van *Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer* is het nu zaak om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de goedereninfrastructuur op orde te brengen en de slag te maken van het uitvoeren van studies en experimenten naar de landelijke uitrol van concrete maatregelen. We observeren dat hier spanning zit tussen enerzijds de ambities van goederenvervoerders- en verladers en anderzijds wat ProRail kan maken en het ministerie van IenW kan financieren. In het bijzonder ten aanzien van goederen benadrukken we daarom het belang van nauwe samenwerking met de goederensector en ministerie van IenW, onder meer om onderlinge verwachtingen te kunnen managen.

### **Zet in op verdere verbetering van het assetmanagement**

Netwerk- en capaciteitsontwikkeling en het op orde houden van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor vraagt meer voorspelbaarheid in het assetmanagement. Wat is (op trajectniveau) de technische en functionele status van de infrastructuur? En wat moet de infrastructuur aan kunnen gelet op toekomstig gebruik? Meer inzicht hierin kan helpen bij de transitie van het oplossen van knelpunten naar het anticiperen op toekomstige opgaven. Bijvoorbeeld het tijdig in beeld krijgen van de degeneratie van (kritiek) infrastructuur of de potentiële impact van opgaven rond baanstabielheid en tractie-energievoorziening op toekomstige productstappen.

### **Blijf de inzet richten op de verdere professionalisering van de organisatie**

ProRail heeft afgelopen jaren betekenisvolle stappen gezet in de professionalisering van haar taakuitvoering. Organisatiebreed kan er nog een verbeteringslag worden gemaakt op het gebied van intern afgewogen besluitvorming, eenduidigheid in communicatie en proactiviteit in handelen. Aspecten die ook zeer van belang zijn in de toekomstige beleidsondersteuning- en adviesfunctie van ProRail als zbo. De opgave hierbij is om de wereld van beleid en uitvoering c.q. techniek nog beter op elkaar te laten aansluiten. Richting de toekomst is het de uitdaging

# Andersson Elffers Felix

om *best practices* uit programma's en maatregelen zoals *TWAS* en *MLT* breed binnen de organisatie te implementeren. Hierbij vormt de herijking van het organisatiemodel (onder de noemer 'Samenspel naar meer treinen') een mooi vehikel om dit te realiseren.

## **Hou aandacht voor projectbeheersing bij werken voor derden**

Een heikel punt in de samenwerking met decentrale overheden en in mindere mate ook regionale vervoerders blijft de omgang met werk voor derden. Naar aanleiding van de eerdere evaluatie van het sturingsarrangement wordt door betrokken partijen gewerkt aan de verbetering van de onderliggende systematiek. In de tussentijd kan ProRail bijdragen aan de verbetering van de samenwerking door decentrale overheden tijdig inzicht te bieden in kosten en risico's van projecten en regelmatig van projectmanagementinformatie te voorzien.

## Bijlage 1. Evaluatiekader

Om de hoofdvraag van de evaluatie te beantwoorden, hebben we een evaluatiekader gehanteerd. In dit kader beschrijven we de onderwerpen die in de evaluatie aan bod komen. We hebben hierbij de prestatiegebieden in de **Beheerconcessie** als kapstok genomen. Onderwerpen die minder goed laten clusteren onder een van de prestatiegebieden, behandelen we apart.

Bij de beoordeling van de werkzaamheden en de prestatiegebieden van ProRail hanteren we de gewenste “**voortdurende verbetering**” zoals bedoeld in artikel 3 van de Beheerconcessie als norm.

Onderwerp	Verplichtingen Beheerconcessie
<b>Reizigers</b>	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"><li>— Aantrekkelijk product voor de reizigersvervoerders en de reizigers</li></ul>
Prestatiegebied Goede deur-tot-deur reis	<ul style="list-style-type: none"><li>— Verbetering van de reistijd op het spoor<ul style="list-style-type: none"><li>— In de fysieke opzet en onderhoud van de HSWI, de capaciteitsverdeling en de verkeersleiding</li></ul></li><li>— Efficiënte aansluiting op andere modaliteiten<ul style="list-style-type: none"><li>— Direct door fysieke opzet en onderhoud HSWI</li><li>— Indirect door fysieke opzet en onderhoud transferruimtes</li></ul></li></ul>
Prestatiegebied Reisgemak	<ul style="list-style-type: none"><li>— Borgen toegankelijkheid transferruimtes</li><li>— Verhogen comfort reiziger<ul style="list-style-type: none"><li>— In kwaliteit railinfrastructuur</li><li>— (Ver)bouw nieuwe stations / transferruimte</li></ul></li><li>— Verhogen reinheid stations / transferruimte<ul style="list-style-type: none"><li>— Door inrichting en schoonmaak</li></ul></li></ul>
Prestatiegebied Reisinformatie	<ul style="list-style-type: none"><li>— Goede aanlevering reisinformatie van reizigersvervoerders en reizigers, ook bij verstoringen</li></ul>
<b>Goederen</b>	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"><li>— Een aantrekkelijk product voor de goederenvervoerders en de verladers</li></ul>
Prestatiegebied Doorlooptijd goederen	<ul style="list-style-type: none"><li>— Verbeteren reisomstandigheden</li><li>— De snelle en soepele afhandeling van tijdkritische treinpaden</li><li>— De beschikbaarheid van efficiënte doorgaande internationale treinpaden</li><li>— Het beperken van niet-geplande stops</li></ul>

# Andersson Elffers Felix

Onderwerp	Verplichtingen Beheerconcessie
Prestatiegebied Aansluitingen	<ul style="list-style-type: none"><li>— Aansluiting spoor en weg voor aanbieden en ontvangen lading</li><li>— Afstemmen van maritieme- en inlandterminalprocessen voor het spoorvervoer</li><li>— Verminderen van administratieve lasten</li><li>— Verbeteren informatie voor verlader</li></ul>
Prestatiegebied Informatie- uitwisseling	<ul style="list-style-type: none"><li>— Informatie-uitwisseling met goederenvervoerders en verladers</li><li>— De zorg voor een betrouwbare planning</li><li>— Aansluiting op nationale en Europese informatieplatformen</li></ul>
<b>Kwaliteit beheer van en vervoer over HSWI</b>	
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"><li>— De kwaliteit van beheer van en vervoer over de hoofdspoorweginfrastructuur</li></ul>
Prestatiegebied Betrouwbaarheid	<ul style="list-style-type: none"><li>— Zorg voor betrouwbaarheid HSWI<ul style="list-style-type: none"><li>— Storingsgevoeligheid</li><li>— Aantal (grote) verstoringen</li><li>— Effect en duur verstoringen</li></ul></li><li>— Zorg voor beschikbaarheid HSWI<ul style="list-style-type: none"><li>— HSWI beschikbaar voor capaciteitsaanvragen</li></ul></li></ul>
Prestatiegebied Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"><li>— Zorg voor verbeteren fysieke veiligheid</li><li>— Zorg voor sociale veiligheid in transferruimtes</li><li>— Zorg voor security (weerstand opzettelijke verstering)</li><li>— Zorg voor externe veiligheid / vervoer gevaarlijke stoffen</li><li>— Zorg voor verbeteren spoorwegveiligheid (voor passagiers, eigen personeel en derden en overige personen)</li></ul>
Prestatiegebied Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none"><li>— Beperken lokale milieueffecten</li><li>— Reductie uitstoot broeikasgassen</li><li>— Behoud en ontwikkeling biodiversiteit</li><li>— Ruimtelijke kwaliteit</li><li>— Efficiënt gebruik grondstoffen</li></ul>
<b>Capaciteit HSWI</b>	
Prestatiegebied Capaciteit HSWI	<ul style="list-style-type: none"><li>— De benutting van de hoofdspoorweginfrastructuur</li><li>— (Het uitbreiden van) de capaciteit voor het reizigersvervoer</li><li>— (Het uitbreiden van) de capaciteit voor het goederenvervoer</li></ul>
<b>Samenwerking</b>	
Overleg en afstemming met gerechtigden en andere partijen	<ul style="list-style-type: none"><li>— ProRail werkt samen met gerechtigden en andere partijen t.b.v. een goede uitvoering van het beheer, verbeteren van de prestaties voor reizigers en verladers en de afstemming met partijen die uitoefening van activiteiten in het kader van de concessie kunnen beïnvloeden.</li><li>— ProRail organiseert in dit kader het overleg met gerechtigden en andere partijen en is lid van het LOCOV, de OV- en Spoortafels en de Goederentafel.</li><li>— ProRail laat in het beheerplan zien wat de uitkomsten van voornoemde samenwerkingen en overleggen zijn op de uitvoering van de concessie.</li></ul>
<b>Professionalisering taken</b>	

Onderwerp	Verplichtingen Beheerconcessie
Verbetering beheer en onderhoud	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Verbetering onderhoud van de infrastructuur met effectievere contractering</li> <li>— Beperking van het beslag van werkzaamheden op de capaciteit ten behoeve van de spoorvervoerders en voorts het voorkomen van uitloop van werkzaamheden</li> <li>— Het voorkomen van verstoringen waarbij onder andere de kwaliteit van de assets wordt meegenomen in de afweging</li> <li>— Het oplossen van verstoringen met minimale impact voor reizigers en verladers</li> <li>— Het betrekken van stakeholders bij het invullen en plannen van buitendienststellingen</li> </ul>
Verbetering capaciteitsverdeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De taak van de capaciteitsverdeling onafhankelijk positioneren binnen ProRail, waarbij de voor beheer en onderhoud benodigde capaciteit niet-discriminair wordt afgewogen tegen de voor het vervoer (reizigers en goederen) benodigde capaciteit</li> <li>— De benutting van het netwerk verbeteren, onder meer via de netverklaring, toegangsovereenkomst en de gebruiksvergoeding.</li> </ul>
Verbetering verkeersleiding	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De eenduidige commandostructuur bij verstoringen</li> <li>— De cultuurverandering naar planmatig werken in plaats van ad hoc ingrijpen</li> <li>— Het isoleren van verstoringen en voorkomen van olievlekwerking</li> </ul>
<b>Overige specifieke eisen<sup>72</sup></b>	
Betrouwbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ter invulling van het prestatiegebied betrouwbaarheid en de verdere verbetering van de gemiddelde reizigerspunctualiteit, en de reizigerspunctualiteit op bepaalde corridors waar deze lager is dan de streefwaarden, werkt ProRail op operationeel niveau intensief samen met de reizigersvervoerders.</li> </ul>
Goederenvervoer	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ProRail draagt zorg voor de verbetering van de kwaliteit van de geleverde goederenpaden</li> <li>— ProRail draagt zorg voor één loket voor goederenvervoerders ten behoeve van capaciteitsaanvragen, capaciteitsverdeling en vragen over gebruiksvergoeding.</li> </ul>
HSL	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ProRail en de vervoerder op het hoofdrailnet hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om de prestaties ten aanzien van de betrouwbaarheid op de HSL-corridor te verbeteren</li> </ul>
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Veiligheidscultuur is een thema dat meerdere jaren voor ProRail van toepassing is, specifieke aandachtspunten daarbij zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Verdere groei naar een lerende organisatie met een bedrijfscultuur gericht op preventie en leren uit ervaring.</li> </ul> </li> </ul>
Omgevingslawaai	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ProRail draagt bij aan de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai</li> </ul>
Staat van de infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ProRail is verplicht om goed zicht te hebben op de actuele staat van de infrastructuur.</li> </ul>
Integrale afweging tussen prestatiegebieden	<ul style="list-style-type: none"> <li>— ProRail dient bij beslissingen inzake de uitvoering van de in artikel 2 bedoelde werkzaamheden een inhoudelijke integrale afweging te maken.</li> <li>— ProRail is transparant en navolgbaar in de afwegingen die zij maakt binnen en tussen de in artikel 4 bedoelde prestatiegebieden</li> </ul>

<sup>72</sup> In de rapportage zullen deze specifieke onderwerpen zoveel mogelijk worden behandeld in het kader van de prestatiegebieden.

Onderwerp	Verplichtingen Beheerconcessie
	<ul style="list-style-type: none"><li>— ProRail geeft zowel de concessieverlener als de bij de beslissing betrokken partijen op verzoek inzicht in haar afwegingen</li></ul>
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"><li>— Efficiënte besteding van de haar ter beschikking gestelde financiële middelen.</li></ul>
Transparantie	<ul style="list-style-type: none"><li>— ProRail draagt bij de uitvoering van de concessie zorg voor transparantie over die uitvoering. Daartoe verstrekt ProRail informatie die relevant is voor betrokken partijen bij het spoor.</li><li>— ProRail reageert op adequate wijze op vragen van bij het spoor betrokken partijen. Daartoe richt zij in ieder geval een klachtenloket in.</li><li>— ProRail ontwikkelt in overleg met de concessieverlener een online dashboard dat uiterlijk in 2016 voor de concessieverlener toegankelijk is.</li></ul>

## Bijlage 2. Overzicht prestatie- en informatie-indicatoren

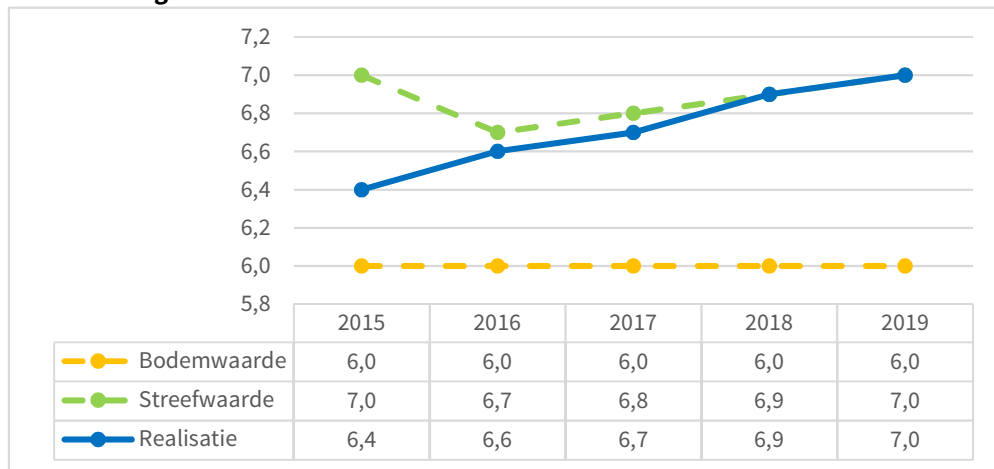
### Prestatie-indicatoren

#### Prestatie-indicator Klantoordeel Reizigersvervoerders

##### Beschrijving

Elk jaar wordt door ProRail onder de vervoerders een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) gehouden. De klanttevredenheid wordt bepaald door een cijfer voor de prestaties van ProRail in het algemeen (subjectief) en een cijfer voor vooraf gedefinieerde prestaties van ProRail (objectief). Van deze cijfers wordt het gemiddelde genomen en gerapporteerd.

##### Ontwikkeling



##### Toelichting

De klanttevredenheid onder reizigersvervoerders is de afgelopen jaren toegenomen. De bodemwaarde is onaangepast gebleven sinds de inwerkingtreding van de Beheerconcessie. De streefwaarde is sinds 2016 bijgesteld, en loopt jaarlijks op. In 2019 lag het gerapporteerde gemiddelde klantoordeel van reizigersvervoerders op de streefwaarde.

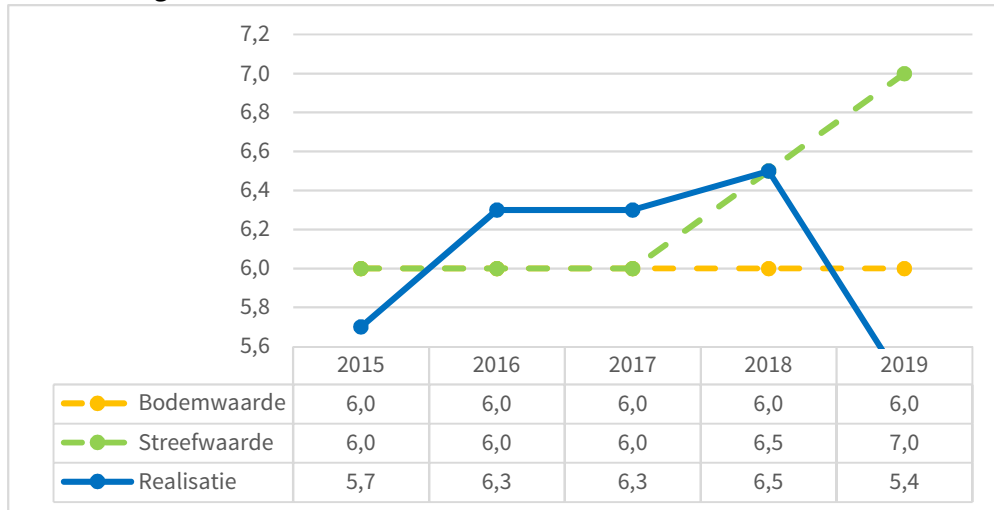


## Prestatie-indicator Klantoordeel Goederenvervoerders

### Beschrijving

Elk jaar wordt door ProRail onder de vervoerders een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) gehouden. De klanttevredenheid wordt bepaald door een cijfer voor de prestaties van ProRail in het algemeen (subjectief) en een cijfer voor vooraf gedefinieerde prestaties van ProRail (objectief). Van deze cijfers wordt het gemiddelde genomen en gerapporteerd.

### Ontwikkeling



### Toelichting

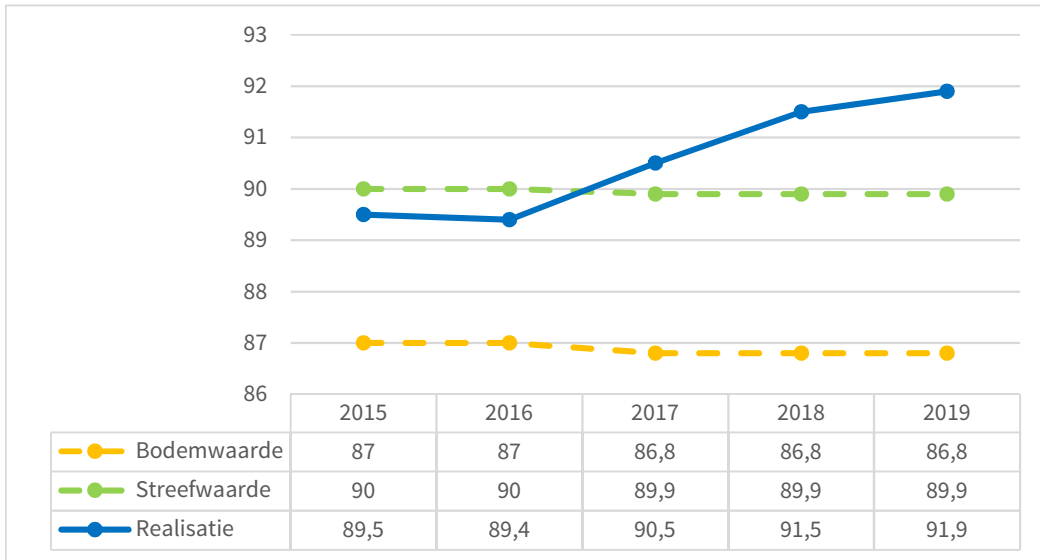
Het gemiddelde klantoordeel van goederenvervoerders is in de periode 2015 - 2018 toegenomen. In 2019 is de realisatie sterk gedaald tot onder de bodemwaarde.

## Prestatie-indicator Treinpunctualiteit reizigersverkeer totaal (3 min.)

### Beschrijving

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 voor het totale reizigersverkeer wordt gemeten op representatieve stations op het hoofdrailnet (inclusief HSL-Zuid) en op de regionale spoorinfrastructuur. De ongeveer 55 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.

### Ontwikkeling



### Toelichting

De bodem- en streefwaarden zijn sinds 2015 slechts licht gewijzigd. De realisatie op deze prestatie-indicator is door de jaren heen sterk verbeterd en ligt in 2019 ruim boven de streefwaarde.

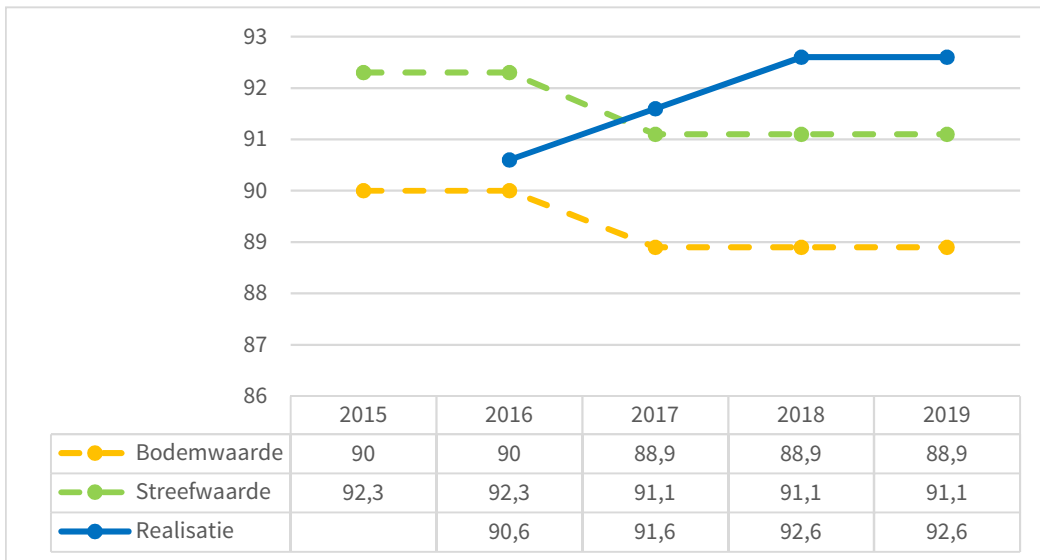
## Prestatie-indicator Reizigerspunctualiteit HRN (5 min.) (met NS)

### Beschrijving

Reizigerspunctualiteit HRN (5 min.) geeft een indicatie van het percentage van de reizen dat met minder dan 5 minuten vertraging is verlopen. Dat wil zeggen dat de reiziger bij aankomst op zijn uitcheckstation minder dan 5 minuten vertraging had ten opzichte van de reis die de reiziger vanaf het moment van inchecken volgens de reisplanner had kunnen maken. Hierbij wordt uitgegaan van het snelste reisadvies zoals dat twee dagen voorafgaand aan de reis beschikbaar was in de officiële reisplanner. Dit betekent dat vooraf bekende werkzaamheden wel in dit reisadvies zijn meegenomen, maar wijzigingen die minder dan twee dagen voorafgaand zijn aangebracht niet.

Met ingang van 2016 wordt Reizigerspunctualiteit HRN (5 min.) gemeten als prestatie-indicator die onderdeel uitmaakt van de prestatieafspraken met het ministerie van IenW.

### Ontwikkeling



### Toelichting

De realisatie op reizigerspunctualiteit HRN op 5 minuten gemeten is de afgelopen jaren toegenomen. Sinds 2017 ligt de realisatie boven de streefwaarde. Hierbij wordt opgemerkt dat zowel de bodem- als streefwaarde in 2016 naar beneden is bijgesteld.

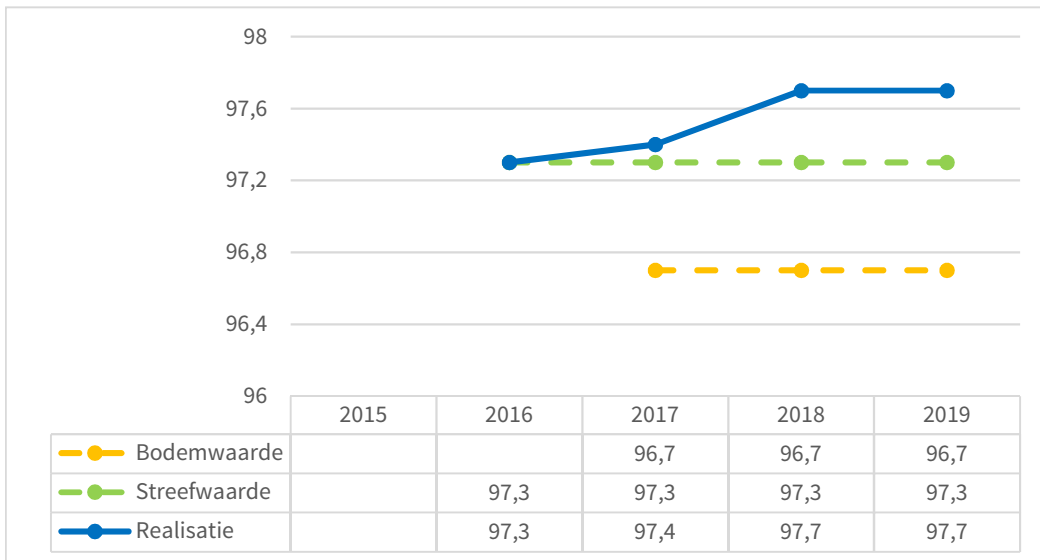
## Prestatie-indicator Reizigerspunctualiteit HRN (15 min.) (met NS)

### Beschrijving

Reizigerspunctualiteit HRN (15 min.) geeft een indicatie van het percentage van de reizen dat met minder dan 15 minuten vertraging is verlopen. Dat wil zeggen dat de reiziger bij aankomst op zijn uitcheckstation minder dan 15 minuten vertraging had ten opzichte van de reis die de reiziger vanaf het moment van inchecken volgens de reisplanner had kunnen maken. Hierbij wordt uitgegaan van het snelste reisadvies zoals dat twee dagen voorafgaand aan de reis beschikbaar was in de officiële reisplanner. Dit betekent dat vooraf bekende werkzaamheden wel in dit reisadvies zijn meegenomen, maar wijzigingen die minder dan twee dagen voorafgaand zijn aangebracht niet.

Met ingang van 2016 wordt Reizigerspunctualiteit HRN (15 min.) gemeten als prestatie-indicator die onderdeel uitmaakt van de prestatieafspraken met het ministerie van IenW.

### Ontwikkeling



### Toelichting

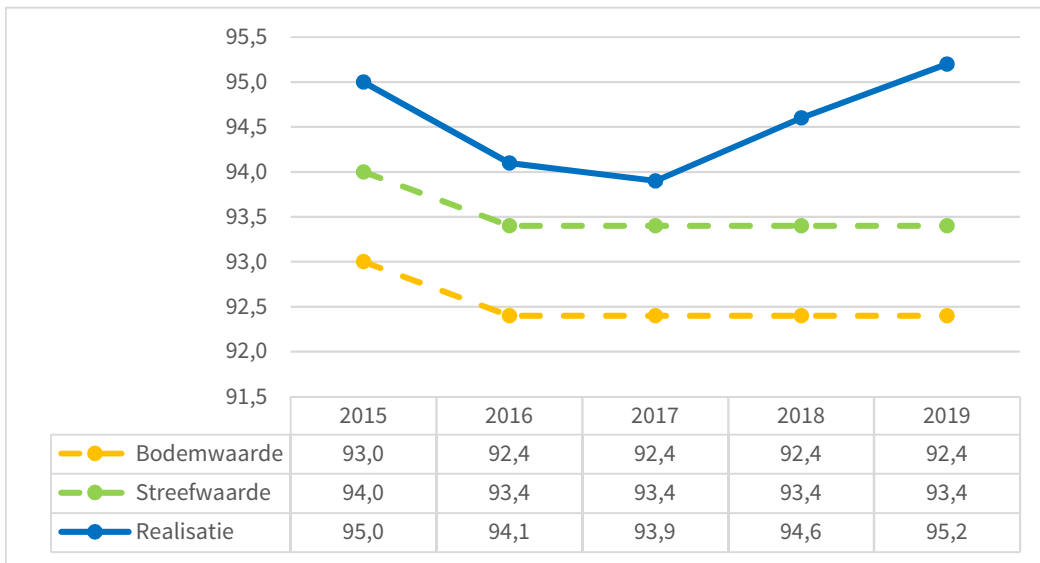
De realisatie op deze prestatie-indicator is de afgelopen jaren toegenomen. Sinds 2017 ligt de realisatie boven de streefwaarde.

## Prestatie-indicator Treinpunctualiteit regionale series (3 min.)

### Beschrijving

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.

### Ontwikkeling



### Toelichting

Sinds de ingang van de Beheerconcessie liggen de resultaten op treinpunctualiteit van regionale series boven de bodem en de streefwaarde. De prestaties zijn in de periode 2015-2017 afgenomen, maar zijn sinds 2017 sterk verbeterd en liggen inmiddels ruim boven de streefwaarde.

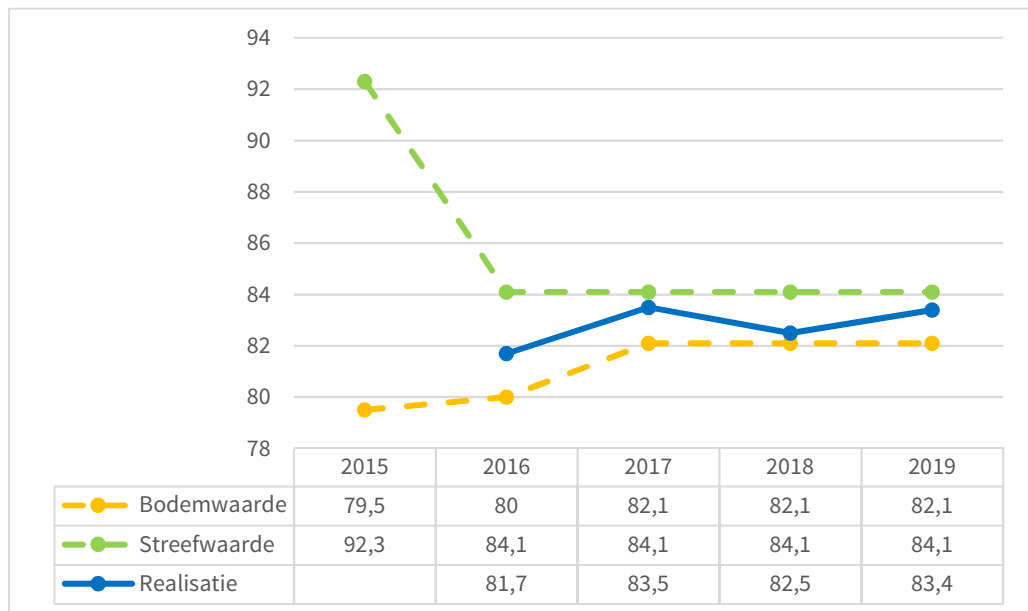
## Prestatie-indicator Reizigerspunctualiteit HSL (5 min.)

### Beschrijving

Reizigerspunctualiteit HSL (5 min.) geeft een indicatie van het percentage van de reizen dat met minder dan 5 minuten vertraging is verlopen. Dat wil zeggen dat de reiziger bij aankomst op zijn uitcheckstation minder dan 5 minuten vertraging had ten opzichte van de reis die de reiziger vanaf het moment van inchecken volgens de reisplanner had kunnen maken. Hierbij wordt uitgegaan van het snelste reisadvies zoals dat twee dagen voorafgaand aan de reis beschikbaar was in de officiële reisplanner. Dit betekent dat vooraf bekende werkzaamheden wel in dit reisadvies zijn meegenomen, maar wijzigingen die minder dan twee dagen voorafgaand zijn aangebracht niet.

Deze prestatie-indicator is in 2015 bij start van de concessie gedefinieerd en voorzien van bodem- en streefwaarden. In 2016 is de indicator onderdeel geworden van de prestatieafspraken met het ministerie van IenW. Daarvoor zijn de bodem- en streefwaarde bijgesteld.

### Ontwikkeling



### Toelichting

De prestaties liggen sinds 2016 tussen de bodem- en streefwaarde. Anno 2019 ligt de realisatie 0,5% onder de streefwaarde.

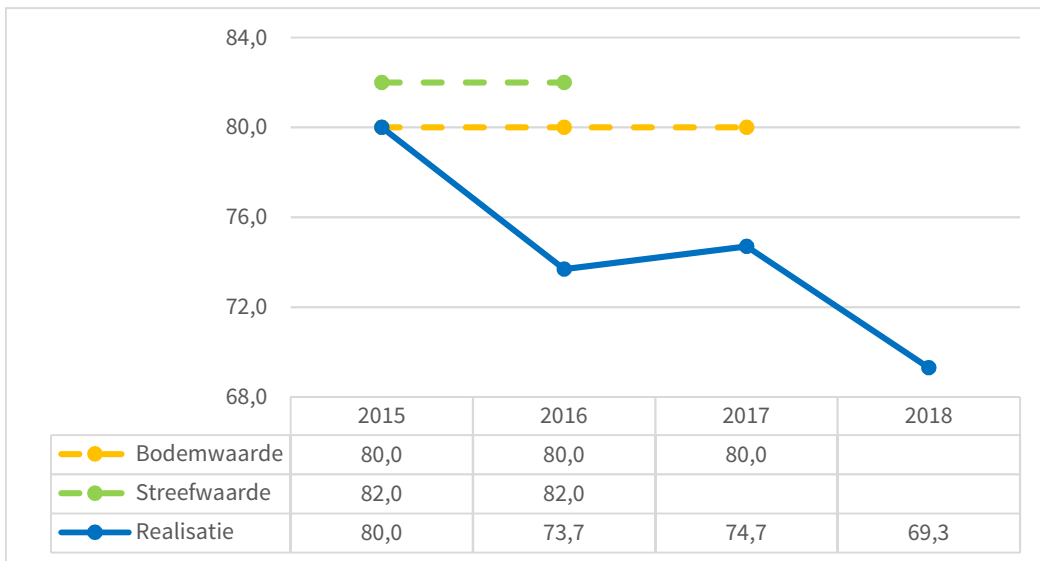
## Prestatie-indicator Punctualiteit goederenverkeer (tot en met 2018)

### Beschrijving

Deze prestatie-indicator geeft het percentage goederentreinaankomsten waarbij het verschil tussen de oorspronkelijk geplande tijd en de vastgestelde realisatietijd kleiner is dan 3 minuten.

In 2018 is deze prestatie-indicator opgevolgd door de prestatie-indicator Transitotijd goederen. Sindsdien wordt de indicator enkel nog als informatie-indicator gemonitord.

### Ontwikkeling



### Toelichting

Realisatie van de indicator heeft in de periode van 2016 tot en met 2017 onder de bodem- en streefwaarde gelegen. De bodem- en streefwaarden zijn in 2018 opgeheven.

# Andersson Elffers Felix

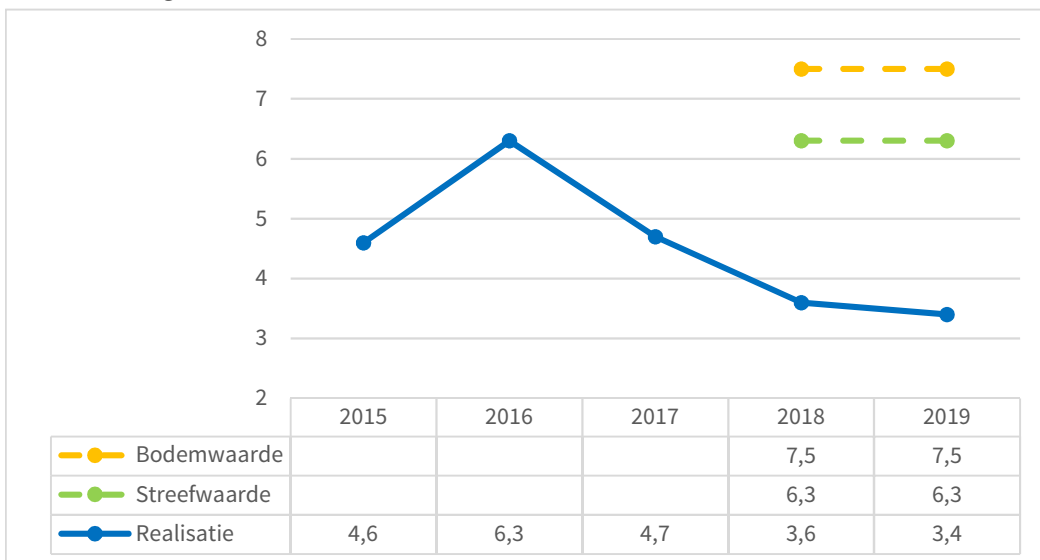
## Prestatie-indicator Transitotijd goederen (vanaf 2018)

### Beschrijving

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. In de praktijk zijn dat vaak de emplacementen bij terminals en de grenspunten.

Deze prestatie-indicator heeft met ingang van 2018 de prestatie-indicator Punctualiteit goederenverkeer vervangen en is daarmee onderdeel geworden van de prestatieafspraken met het ministerie van IenW.

### Ontwikkeling



### Toelichting

Sinds 2015 wordt Transitotijd goederen als informatie-indicator gemonitord. Met ingang van 2018 is Transitotijd goederen een prestatie-indicator met bodem- en streefwaarden. De prestaties zijn de afgelopen jaren sterk verbeterd. In 2018 en 2019 lag de realisatie ver boven de bodem- en streefwaarde.

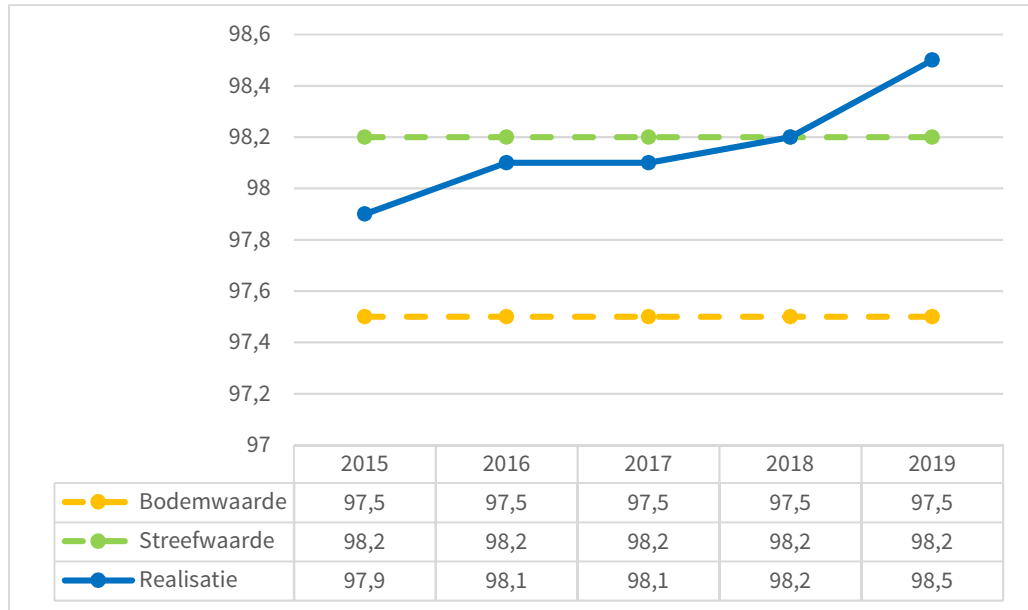


## Prestatie-indicator Geleverde treinpaden reizigers

### Beschrijving

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



### Toelichting

De realisatie is afgelopen jaren verbeterd, en heeft in de periode sinds 2016 net onder de streefwaarde gezeten. In 2018 lag de score op deze indicator ter hoogte van de streefwaarde en in 2019 boven de streefwaarde.

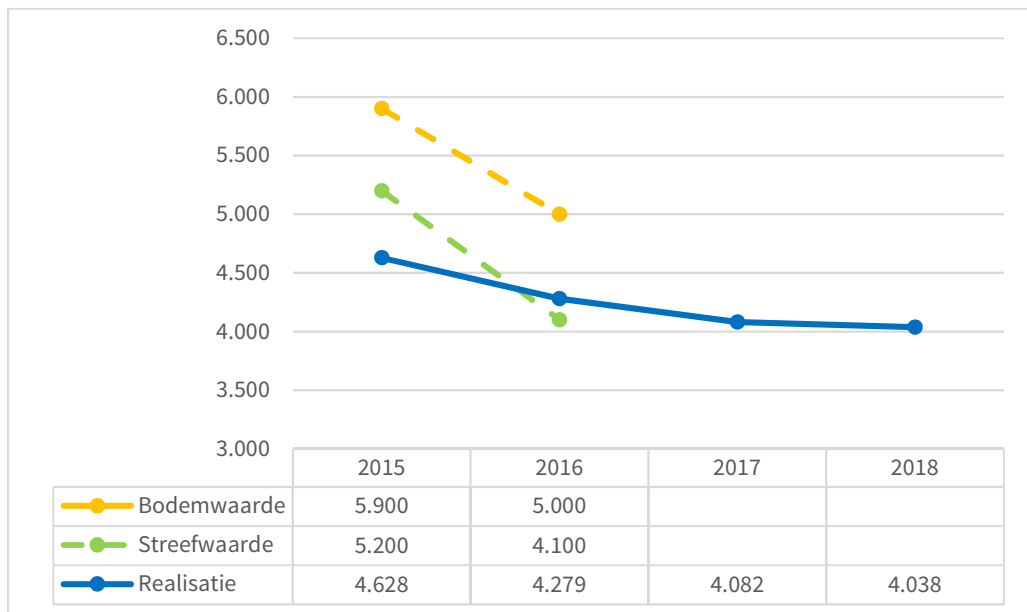
## Prestatie-indicator Aantal beïnvloedbare TAO's (tot en met 2016)

### Beschrijving

Een Treindienst Aantastende Onregelmatigheid (TAO) is een verstoring die tot een vertraging van meer dan drie minuten van minimaal één trein leidt. Bij het onderzoek naar de oorzaken van TAO's wordt er een onderscheid gemaakt tussen vier hoofdcategorieën: techniek, processen, derden en weer. De TAO's die ontstaan zijn door gebreken in techniek en processen worden als beïnvloedbaar door ProRail aangemerkt.

Tot en met 2016 is de indicator Aantal beïnvloedbare TAO's onderdeel van de prestatieafspraken geweest met het ministerie van IenW. Daarna is deze indicator enkel als informatie-indicator gemonitord.

### Ontwikkeling



### Toelichting

Het aantal beïnvloedbare TAO's is sinds 2015 afgenomen en lijkt te stabiliseren op een realisatie net boven de 4000 TAO's.

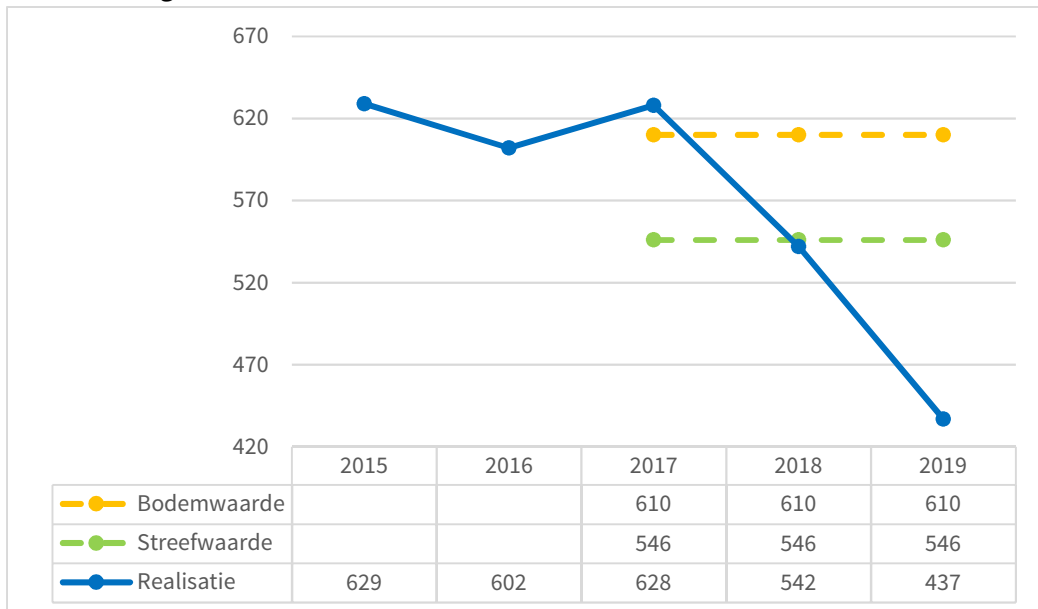
## Prestatie-indicator Klanthinder als gevolg van storingen op de infra (vanaf 2017)

### Beschrijving

Klanthinder geeft inzicht in het aantal storingen aan de infrastructuur met grote impact op de treindienst. Hierbij wordt de verbinding gelegd tussen de storing en de hinder die de reiziger of de verlader hiervan ondervindt. Klanthinder als gevolg van storingen op de infra betreft het aantal storingen aan de infra die leiden tot veel en zeer veel hinder voor de dienstregeling van vervoerders en daardoor voor reizigers en verladers. 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. De indicator Klanthinder als gevolg van storingen infra bevat de hinderklassen 1 en 2.

Met ingang van 2017 is Klanthinder als gevolg van storingen op de infra in de plaats gekomen van de indicator Impactvolle storingen op de infra en daarmee onderdeel geworden van de prestatieafspraken tussen ProRail en het ministerie van IenW.

### Ontwikkeling



### Toelichting

In 2017 lag de realisatie onder de bodemwaarde. Sindsdien scoort de prestatie-indicator ruim boven de streefwaarde.

## Informatie-indicatoren

Informatie-indicator	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal treinkilometers	157	159	160	164	165
Aangevraagde treinpaden (in miljoenen)	-	-	0	2,36	2,34
LCC-kosten per treinkilometer	€ 8,89	€ 9,39	€ 9,58	€ 8.92	0
Klantoordeel decentrale overheden	-	-	55	57	n.n.b.
Klantoordeel verladers	-	-	6,9	6,8	6,0
Klantoordeel reizigers	-	-	54	55	n.n.b.
Aantal aanrijdingen overweggebruikers	33	26	30	32	44
Aantal botsingen trein-trein	1	2	1	1	2
Aantal ontsporingen	2	0	1	0	0
Aantal STS-passages	101	100	108	132	142
Aantal STS-passages gevaarpunt bereikt	28	32	34	26	33
Aantal arbeidsveiligheidsincidenten	-	2	0	1	0
Aantal milieuovertredingen (geconstateerd door bevoegd gezag)	28	56	73	42	11
Aantal goederentreinen op tijd aan de grens	70,6%	70,4%	72,3%	71,9%	71,7%
Ongewijzigde routes (goederenvervoer)	95,6%	94,6%	96,7%	95,9%	95,6%
Aantal goederenpaden die aansluiten op internationale net	-	-	71.396	68.386	71.396
Geleverde treinpaden goederenvervoer conform planning	94,1%	95,2%	99,1%	99,5%	99,2%
Responsietijd aanvragen goederenpaden binnen overeengekomen normtijd	-	100,0%	99,3%	98,8%	99,0%
Aantal overbelastverklaringen	2	2	4	8	3
Aantal TAO's derden	5.542	5.551	5.739	5.523	5.326

# Andersson Elffers Felix

Informatie-indicator	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal TAO's weer	807	692	590	616	504
Uitgevallen treinen	2,1%	1,9%	2,2%	2,4%	2,4%
Gerealiseerde aansluitingen op knooppunten	93,7%	94,4%	94,7%	95,3%	94,9%
Gemiddelde hersteltijd TAO's (in minuten)	143	137	138	133	121
CO <sub>2</sub> -voetafdruk	18	14	12	10,9	n.n.b.