Evaluatie Hoofdrailnetconcessie

Midterm review over de periode 2015 – 2019

Goudappel Coffeng
ABBEL

Evaluatie Hoofdrailnetconcessie

Midterm review over de periode 2015 – 2019

Auteur(s):
Stijn Minderhoud (Rebel)
Enno Gerdes (Rebel)
Ties Brands (Goudappel Coffeng)

In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Kenmerk:
R20051.002-01

Plaats, datum:
Rotterdam, 23 maart 2020

Status:
Definitief

Rebel Infrastructure Assets & Operations bv
Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 295 59 90
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com

Goudappel Coffeng

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**
1 Inleiding en vraagstelling evaluatie **8**
2 Deelvraag 1: de bijdrage van uitvoering van de concessie aan de doelen van de LTSA **10**
2.1 Verdieping operationalisering LTSA middels de concessie en analysekader 10
2.2 Score prestatie-indicatoren NS over de periode 2015-2019 12
2.3 Bijdrage uitvoering concessie per verbeterdoel 14
2.3.1 Het spoor als aantrekkelijk vervoerproduct voor de reiziger 14
2.3.1.1 Evaluatie van de gevraagde prestatie in de concessie 14
2.3.1.2 Wat verklaart de positieve ontwikkeling van het oordeel van de reiziger? 15
2.3.1.3 Conclusie ontwikkeling aantrekkelijkheid spoorproduct voor de reiziger 15
2.3.2 Doel Verbeteren 'deur-tot-deur' reistijd 16
2.3.2.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 17
2.3.2.2 Inzet NS voor verbeterdoel buiten scope concessie 21
2.3.2.3 Conclusie bijdrage uitvoering concessie verbeterdoel deur-tot-deurreis 22
2.3.3 Doel Verbeteren van het reisgemak 23
2.3.3.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 24
2.3.3.2 Inzet NS voor dit verbeterdoel buiten scope concessie 30
2.3.3.3 Conclusie behalen verbeterdoel reisgemak 30
2.3.4 Doel Regie over eigen reis 31
2.3.4.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 32
2.3.4.2 Conclusie behalen verbeterdoel regie over eigen reis 34
2.3.5 Doel Verhogen van de veiligheid 34
2.3.5.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 36
2.3.5.2 Inzet NS voor dit verbeterdoel buiten scope concessie 37
2.3.5.3 Conclusie behalen verbeterdoel 'verhogen van de veiligheid' 38
2.3.6 Doel Verbeteren van de betrouwbaarheid 39
2.3.6.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 40
2.3.6.2 Conclusie behalen verbeterdoel betrouwbaarheid 44
2.3.7 Doel Borgen leidende positie duurzame mobiliteit 45
2.3.7.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 46
2.3.7.2 Inzet NS voor dit verbeterdoel buiten scope concessie 46
2.3.7.3 Conclusie behalen verbeterdoel positie duurzame mobiliteit 47
2.3.8 Doel Ruimte bieden aan de groei van het reizigersvervoer 47
2.3.8.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie 48
2.3.8.2 Conclusie behalen doel groei van het reizigersvervoer 53
2.4 Conclusie bijdrage uitvoering concessie aan de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen 53

3 Deelvraag 2: de werking van de concessie 55
3.1 De concessie als beleidsinstrument: operationalisering van de LTSA 55
3.2 Mate waarin de ingroei van de HSL-Zuid bereikt is 55
3.3 De concessie als sturingsinstrument 56
3.3.1 Sturingsfilosofie en structurering van de concessie 56
3.3.2 De vorm van de concessie en het concessie-beheer 57
3.3.3 Scherpere sturing 59
3.3.3.1 Prestatie-indicatoren 59
3.3.3.2 Programma-sturing 61
3.3.3.3 Het sanctioneringsregime en het handhavingsinstrumentarium 64
3.3.4 Regie van de concessieverlener 69
3.3.5 Samenwerking en transparantie 70
3.3.6 Gelijkgerichtheid 71
3.3.7 Conclusie ten aanzien van de werking van de concessie als sturingsinstrument 71
4 Deelvraag 3: actuele ontwikkelingen die invloed hebben op de periode 2020-2025 73
5 Evaluatie Integraal Gebruiksadvies / Integraal Proefbedrijf 78
5.1 Invulling door NS aan implementatie maatregelen, waaronder IGA/IPB 78
5.2 Wijze van invulling van het IPB en het IGA 79
5.3 Ervaringen met de werkwijze 80
5.4 Conclusie evaluatie IGA/IPB 83
Verantwoording 84
Bijlage 1: Frequentieveranderingen in relatie tot de 'deur-tot-deurreis' 85
Bijlage 2: Ontwikkeling klanttevredenheid 87
Bijlage 3: Doorsnedes ontwikkeling baanvakbelastingen 102
Bijlage 4: Infrastructuurontwikkelingen 2015-2018 en reissnelheden 104
Bijlage 5: Onderzoek opties voor continue verbetering 105

Samenvatting

Eind 2014 verleende de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Nederlandse Spoorwegen (NS) de concessie voor het hoofdrailnet voor de periode 2015-2024. Deze concessie is één van de instrumenten waarmee het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) stuurt op het bereiken van de doelen als opgenomen in de Lange Termijn Spooragenda (LTSA). Halverwege de concessie en op basis van de resultaten tot en met 2019, is door de concessieverlener getoetst of de uitvoering van de concessie door NS heeft geleid tot de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen. Deze toets – de evaluatie – is de midterm review zoals beschreven in artikel 25 en de toelichting van de concessie.

De centrale vraag in deze evaluatie luidt:

> *"In hoeverre heeft de uitvoering van de concessie door NS geleid tot de voor de LTSA noodzakelijke verbetering, werkt de concessie zoals beoogd en zijn gegeven ontwikkelingen aanpassingen in de concessie nodig?"*

We concluderen dat de uitvoering van de concessie in de afgelopen 5 jaar bijgedragen heeft aan de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen. In *hoeverre* dat precies het geval is, is niet goed vast te stellen, omdat de LTSA geen meetbare doelstellingen kent. Wel is aangegeven dat de doelen van de LTSA zijn geoperationaliseerd door middel van de concessie, met de opname van prestatiegebieden en de hierin vastgelegde eisen. Hieronder vallen de prestatie-indicatoren en de hierbij behorende bodem- en streefwaarden. De vraag of uitvoering van de concessie tot de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen heeft geleid kan daarom worden beantwoord door te onderzoeken of de concessie volgens de gestelde eisen wordt uitgevoerd.

In de periode 2015-2019 heeft NS als concessiehouder op alle prestatie-indicatoren een verbetering van de prestatie gerealiseerd. Bij een aantal indicatoren was verbetering tot de gestelde lange termijn doelstelling (de streefwaarde) al in de eerste jaren zichtbaar, in andere gevallen is daar in stappen naar toe ontwikkeld. Op 2 van de 12 indicatoren heeft NS de lange termijn doelstelling niet behaald, dit zijn 'zitplaatskans in de spits HRN' en 'reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL'. Op 2 indicatoren heeft NS aan het begin van de concessie onder de bodemwaarde gepresteerd. Het betreft de reizigerspunctualiteit op de HSL in 2016 en vervoerscapaciteit op de HSL in 2015 en 2016.

Voor overige onder de prestatiegebieden opgenomen eisen in de concessie geldt dat NS hier de gevraagde invulling aan heeft gegeven. Met uitzondering van het niet halen van een aantal bodemwaarden in de beginjaren van de concessie en de streefwaarden voor 'zitplaatskans in de spits HRN' en 'reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL' heeft NS aan alle van de verbeterdoelen afgeleide opgaven voldaan. NS heeft daarbij als concessiehouder invulling weten te geven aan de beleidsdoelstellingen binnen de LTSA voor zover die binnen de scope van de concessie gebracht zijn.

De bijdrage van de uitvoering van de concessie aan het verbeterdoel 'duurzaamheid' en 'ruimte bieden aan de groei van het reizigersvervoer' is moeilijk vast te stellen omdat de concessie noch de LTSA concrete doelstellingen kent. NS heeft wél invulling gegeven aan deze verbeterdoelen. Daar waar de bijdrage van de uitvoering van de concessie als beperkter kan worden gezien ligt de oorzaak in een beperktere vertaling van de LTSA naar de concessie. Voor het verbeterdoel *deur-tot-deurreis*, geldt dat spanning bestaat tussen de scope van de concessie (die zich richt op NS als zijnde één vervoerder) en de gewenste verbetering van de ketenreis. Het doel *borgen leidende positie duurzame mobiliteit* is niet concreet vertaald naar de concessie, maar in de uitvoering heeft dit wel tot

resultaat geleid. Voor het doel *ruimte bieden aan de groei van het reizigersvervoer* geldt dat de in de LTSA opgenomen resultaten voor dit verbeterdoel niet concreet zijn en daarom niet vast te stellen is of er sprake is van doelbereik. NS heeft wel aan de concessie-eisen op dit doel voldaan.

We concluderen dat de concessie over de gehele linie bezien goed werkt als instrument. Er is immers een sprong gemaakt op de prestatie-indicatoren die een groot deel van de beleidsdoelstellingen dekken. Waar die dekking niet volledig was, was er veelal sprake van lopende programma's of concessie-bepalingen.

We concluderen dat NS aan alle eisen aangaande de ingroei van de HSL-Zuid heeft voldaan. Het aanbod, gepresenteerd in het Vervoerplan 2015, is gerealiseerd, met een enkele afwijking buiten de directe invloedsfeer van NS en waarmee binnen de in de concessie gestelde kaders is omgegaan. De resterende stap die NS nog moet nemen om de ingroei als omschreven in hoofdstuk 9 te voltooien is de start van de ingebruikname van het ICNG-materieel in dienstregelingsjaar 2021 waarmee de snelheid op de HSL verhoogd kan worden naar 200 km/h. We concluderen dat voor de periode 2015 - 2019 de ingroei van het dienstenpatroon op de HSL-Zuid zoals voorgeschreven in de concessie bereikt is.

We concluderen dat de concessie als sturingsinstrument heeft gewerkt zoals beoogd in de beschouwde periode van 2015-2019. Er blijkt op onderdelen ruimte voor verbetering, maar geen noodzaak voor verandering. We zijn geen voorbeelden tegengekomen waar in de afgelopen concessieperiode bleek dat het instrumentarium tekort schoot. Bij de verlening is de keuze bewust gemaakt om niet alleen te sturen op resultaat, maar ook inspannings- en procesverplichtingen op te nemen. Van deze laatstgenoemde verplichtingen gaat een beperktere sturende werking uit dan van de resultaatverplichtingen. Dit werkt zoals bedoeld, maar maakt het voor belanghebbenden zoals consumentenorganisaties en decentrale overheden soms moeilijker om te volgen of NS aan de eisen voldoet.

De *scherpere sturing* op prestatie-indicatoren richt de focus bij NS met succes op de aspecten van het vervoersysteem dat de concessieverlener belangrijk acht. *Scherpere sturing* wordt ingevuld door te sturen op prestatie-indicatoren en programma's en door middel van een sanctioneringsregime. De prestatie-indicatoren geven de organisatie van NS richting bij het maken van keuzes over de inzet van mensen en middelen. De programma-sturing maakt het mogelijk systeemsprongen te realiseren en bewust om te gaan met de daarmee gepaard gaande risico's. Wanneer programma-sturing in de plaats komt van sturing op prestatie-indicatoren is het wel belangrijk tot handhaafbare en meetbare afspraken te komen.

Ten aanzien van het sanctioneringsregime concluderen we dat het niet aannemelijk is dat de sancties werken als gevolg van een beoogde financiële prikkel, maar wel doordat ze NS raken in de beeldvorming. De omvang van de sanctie is in verhouding tot de omzet van NS verwaarloosbaar. Echter, door een combinatie van interne en externe factoren wordt het beoogde doel alsnog behaald. Sancties werken dus niet vanwege de veronderstelde financiële prikkel die er vanuit gaat maar omdat ze NS raken in de beeldvorming: ze hebben symbolisch een sterke waarde.

De concessieverlener heeft meer *regie* gekregen sinds 2015. Dit werkt naar tevredenheid van de partijen. Dit komt onder andere naar voren in de systematiek om elk jaar een beleidsprioriteitenbrief op te stellen, waarna NS in het vervoerplan aan moet geven hoe zij hier invulling aan geeft. Dit werkt naar tevredenheid van de partijen.

De *samenwerking* aan de OV- en Spoortafels wordt als positief beoordeeld. Decentrale overheden oordelen wisselend over of het sturingsmodel waarbij zij een stevige rol als gesprekpartner van NS hebben gekregen helemaal werkt. Breed wordt de behoefte uitgesproken aan het nemen van meer regie door IenW, ook op strategische onderwerpen die over de concessie-looptijd heen spelen. Decentrale overheden geven aan NS hierop niet de juiste samenwerkingspartner te vinden. Consumentenorganisaties ervaren dat zij stevig gepositioneerd zijn ten opzichte van NS dankzij de concessie. Er is een duidelijke verbetering geconstateerd in de wijze waarop NS belanghebbende informeert en betrekt.

We concluderen dat transparantie en de verstrekking van data een aandachtspunt blijft. Het beeld is dat NS in de beginperiode voor een smalle interpretatie van de voorschriften in de concessie ten aanzien van het delen van gegevens heeft gekozen. In januari 2018 is door de staatsecretaris, in afstemming met NS, tot een bredere interpretatie gekomen. NS geeft aan deze lijn te volgen. Consumentenorganisaties signaleren dat dat nog niet in voldoende mate gebeurd. Decentrale overheden spreken de behoefte uit aan verdere beschikbaarheid van data voor henzelf, maar ook voor derden.

***Gelijkgerichtheid* blijkt een uitstekend middel om tot betere resultaten te komen.** Dit wordt onderschreven door zowel NS als door ProRail. Er wordt door NS en ProRail voor gepleit om de gelijkgerichtheid ten minste op peil te houden.

We concluderen dat er met het oog op de actuele ontwikkelingen geen wijzigingen nodig zijn in de concessiestructuur, omdat de concessie een voldoende flexibel instrumentarium kent. Gegeven de geïdentificeerde ontwikkelingen zijn naar ons oordeel geen wijzigingen nodig in de concessie-structuur, tenzij nieuwe beleidswensen hier aanleiding voor geven. Wel is er reden bij te sturen in de uitvoering van de concessie, door bijvoorbeeld prestatie-indicatoren te herdefiniëren en accenten te verschuiven. De concessie geeft hier voldoende ruimte voor. Ten aanzien van de sturing op de concessie in algemene zin doen we de observatie dat de context waarbinnen de concessiesturing plaatsvindt in de tweede helft van de concessie anders is en dat de concessieverlener hier rekening mee moet houden. Het instrumentarium kan dan immers anders werken.

We constateren dat veel van de in de LTSA benoemde thema's nog steeds relevant zijn, ook in het kader van te verwachte ontwikkelingen op de korte en lange termijn. De ontwikkelingen kunnen wel aanleiding geven tot het leggen van enkele andere accenten. Deze krijgen momenteel vorm binnen het Toekomstbeeld OV. Daarin vindt een verschuiving plaats van in de LTSA grote aandacht voor betrouwbaarheid, naar verdere vergroting van de capaciteit en verkorting van de reistijden, juist ook omdat de betrouwbaarheid in de recente jaren substantieel is verbeterd.

Daarnaast spelen er in de tweede helft van de concessie diverse trends en ontwikkelingen, die aanleiding kunnen zijn voor accentverschuiving. Dit zijn reizigersgroei, op korte en lange termijn, Smart Mobility/ Mobility as a Service, inzet op het tegengaan klimaatverandering, de verstedelijkingsopgave, de ZBO-vorming van ProRail en de afronding midterm review en in zijn algemeenheid gewijzigde context richting concessieverlening 2025.

1 Inleiding en vraagstelling evaluatie

Eind 2014 besloot de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu – na een proces dat in 2011 startte met een concept-voornemen en programma van eisen – aan de Nederlandse Spoorwegen (NS) een concessie te verlenen voor het uitvoeren van spoorvervoerdiensten op het hoofdrailnet voor de periode van 2015 tot en met 2024. Deze 'concessie voor het hoofdrailnet[1]', hierna: de concessie, is één van de instrumenten waarmee het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stuurt op het bereiken van de doelen als opgenomen in de Lange Termijn Spooragenda[2] (LTSA). De LTSA vormt het vigerend beleidskader voor het spoor en heeft een horizon tot 2028.

De aanleiding om de LTSA in 2012 en 2013 op te stellen was de rapportage van de Tijdelijke commissie onderhoud en innovatie spoor (Commissie Kuiken) waarin onder meer geconcludeerd werd dat het aan een langetermijnvisie op het spoor ontbrak. De LTSA schetste het belang van het spoor en signaleerde dat het spoor aan de grenzen van de capaciteit zat. Er werd geconstateerd dat hoewel sprake was van een hoge gemiddelde punctualiteit er ook nog veel mis ging: er was sprake van verstoringen en verlies van controle over het spoorsysteem, een hoog aantal rood-seinpassages en er was op sommige onderdelen sprake van een achterblijvende positieve klantbeleving. Verder werd geconstateerd dat de samenwerking tussen beheerder en vervoerder(s) geen gelijke tred had gehouden met de toegenomen complexiteit van het spoorsysteem. De LTSA stelde vervolgens tot hoofddoel om 'de kwaliteit van het spoor als vervoerproduct te verbeteren zodat de reiziger en verlader de trein in toenemende mate als een aantrekkelijk vervoersoptie zien en gebruiken'. Om dit te bereiken werden ambities geformuleerd waar verbeterdoelstellingen uit voortvloeiden. Een belangrijk instrument om deze doelstellingen te bereiken is de vervoerconcessie.

Op het moment van dit onderzoek, precies halverwege de concessie en op basis van de resultaten tot en met 2019, wordt door de concessieverlener getoetst of de uitvoering van de concessie door NS heeft geleid tot de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen. Deze toets – de evaluatie – is de midterm review zoals beschreven in artikel 25 en de toelichting van de concessie.

De concessieverlener heeft de combinatie Rebel – Goudappel Coffeng gevraagd deze evaluatie uit te voeren. De centrale vraag in deze evaluatie luidt:

> *"In hoeverre heeft de uitvoering van de concessie door NS geleid tot de voor de LTSA noodzakelijke verbetering, werkt de concessie zoals beoogd en zijn gegeven ontwikkelingen aanpassingen in de concessie nodig?"*

Deze rapportage beantwoordt deze vraag in drie delen. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op verbeterdoelen in de LTSA en de prestaties van NS binnen de concessie. Hoofdstuk 3 behandelt de vraag of de concessie werkt zoals beoogd. Naast de sturingssystematiek en het sanctioneringsregime komen hier de ingroei van de diensten op de HSL-Zuid aan de orde. Hoofdstuk 4 benoemt actuele ontwikkelingen die aanleiding kunnen zijn voor wijziging in de tweede helft van de concessieperiode. Binnen dit onderzoek wordt ook het Ingebruiksname Advies geëvalueerd, zoals geadviseerd door de parlementaire enquêtecommissie Fyra. Dat is geen onderdeel van de concessie. Deze specifieke evaluatie is opgenomen in hoofdstuk 5 van het rapport.

In deze evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. Waar het de resultaten van NS op de concessie betreft is hoofdzakelijk geput uit publiek beschikbare gegevens, bijvoorbeeld de

1 Kamerstukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013 – 2014, 29 984, nr. 573 (bijlage)
2 Kamerstukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012 – 2013, 29 984, nr. 384 (bijlage)

verantwoordingsrapportages die NS met regelmaat publiceert. In sommige gevallen zijn gegevens in context geplaatst met behulp van verdiepende informatie, afkomstig van NS of op basis van andere bestaande bronnen. Daarnaast zijn interviews gehouden met medewerkers van de concessieverlener en NS. Deze interviews hebben duiding gegeven aan behaalde resultaten en input opgeleverd voor de wijze waarop de concessie werkt in het samenspel tussen concessieverlener en concessiehouder. De onderzoekers zijn uitgegaan van de juistheid van ter beschikking gestelde informatie. Ten slotte zijn groepsgesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de consumentenorganisaties, de decentrale overheden en regionale vervoerders. Ook ProRail is bij het onderzoek betrokken.

2 Deelvraag 1: de bijdrage van uitvoering van de concessie aan de doelen van de LTSA

Het hoofddoel van de Lange Termijn Spooragenda (LTSA) is om de kwaliteit van het spoor als vervoersproduct te verbeteren zodat de reiziger [en verlader] de trein in toenemende mate als aantrekkelijk vervoersoptie zien en gebruiken. Dit hoofddoel wordt ingekleurd door de formulering van ambities, waaruit – voor het reizigersvervoer - zeven verbeterdoelen voortvloeien die zien op de verbetering.

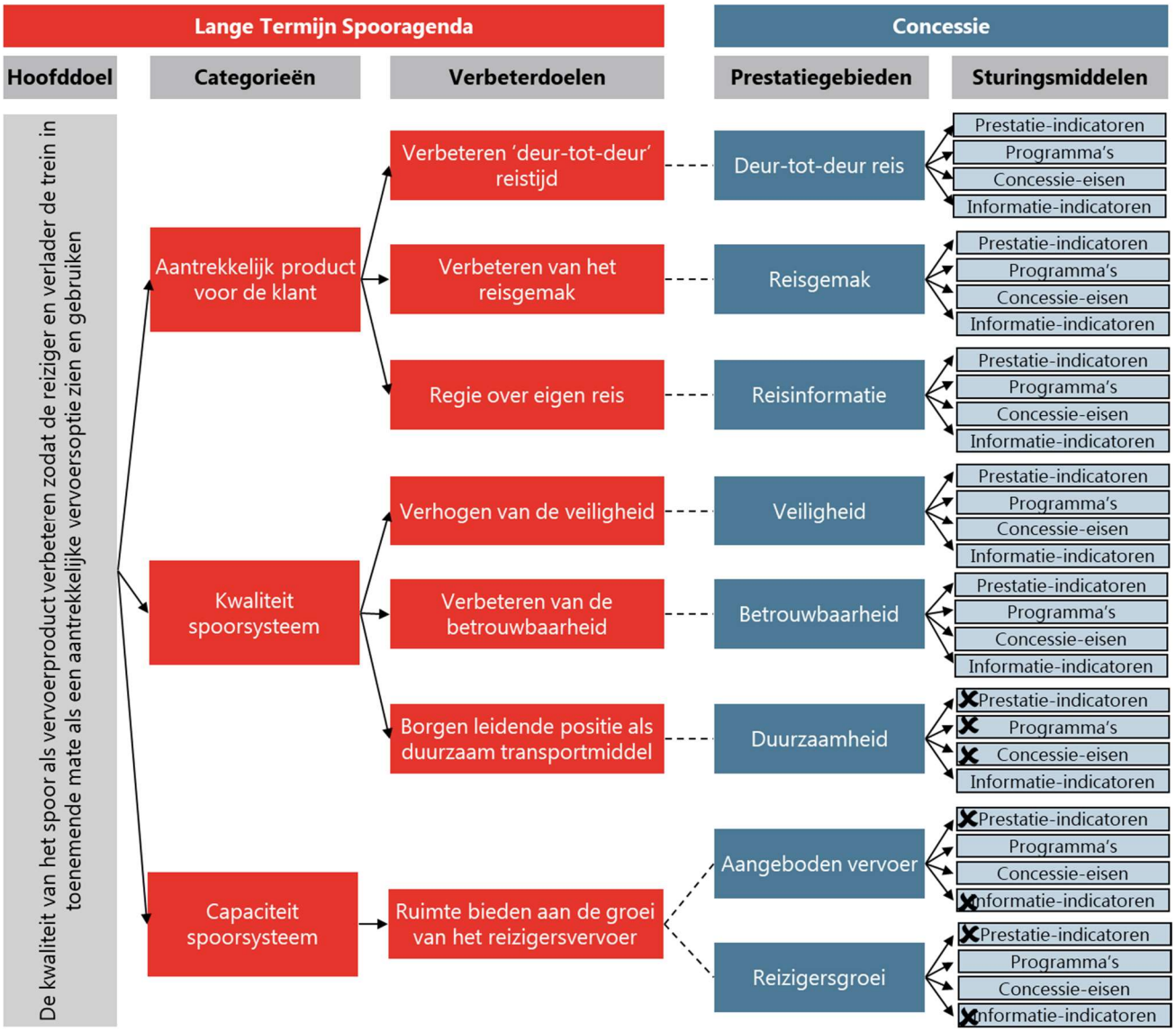
De verbeterdoelen wisselen in mate van concreetheid. Binnen de LTSA zijn ze geen van allen geoperationaliseerd. Dit werd eerder geconstateerd in de beleidsdoorlichting van het spoorbeleid door Berenschot[3] in 2018. In de LTSA, deel 2[4], is een actie-agenda opgenomen, met concrete stappen om uitvoering te geven aan de visie. Ook hierin zijn geen meetbare doelen of mijlpalen opgenomen, hoewel er op sommige doelen sprake is van enige verdere invulling[5]. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat schrijft in reactie[6] op de beleidsdoorlichting van Berenschot dat: 'de prestatie- en informatie-indicatoren uit de concessie zijn gebaseerd op de operationele doorvertaling van de beleidsdoelen van de LTSA'. Zoals in figuur 1 weergegeven is dit gebeurd door voor de verbeterdoelen in de LTSA een prestatiegebied in de concessie te definiëren. Vervolgens wordt er binnen de concessie gebruik gemaakt van verschillende sturingselementen om op resultaat op de prestatie gebieden te sturen. In het kader van dit onderzoek beschouwen we de concessie dus als de operationalisering van de LTSA.

Figuur 1: relatie LTSA en concessie

2.1 Verdieping operationalisering LTSA middels de concessie en analysekader

De LTSA kent 7 verbeterdoelen die binnen de concessie zijn vertaald naar 8 prestatiegebieden. Op 5 van deze prestatiegebieden zijn prestatie-indicatoren opgenomen. Voor de overige 3 prestatiegebieden wordt alleen via andere middelen gestuurd binnen de concessie (belangrijkste middelen: programma's, specifieke eisen of door informatie beschikbaar te stellen middels 'informatie-indicatoren'). Deze relatie is gevisualiseerd in onderstaande afbeelding (Figuur 2). Geschetst is hoe de verbeterdoelen in de LTSA zijn afgeleid van het hoofddoel, hoe deze zijn vertaald naar de prestatiegebieden en hoe hierop wordt gestuurd. Op jaarlijkse basis geeft NS in een vervoerplan aan hoe zij – binnen het door de concessieverlener gestelde kader in de concessie - invulling geeft aan de 8 prestatiegebieden.

3 Eindrapport beleidsdoorlichting Spoorbeleid, Berenschot, 12 juli 2018
4 Kamerstukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013 – 2014, 29 984, nr. 474 (bijlage)
5 Bijvoorbeeld 'zitplaatskans' en 'grensoverschrijdend vervoer' worden niet expliciet benoemd in de LTSA, dl.1 maar wel in de LTSA, dl. 2
6 Kamerstukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 32 861, nr. 41



Figuur 2: relatie verbeterdoelen en restatiegebieden: wanneer concessie-elementen niet van toepassing zijn op het prestatiegebied staat hier een kruisje

De operationalisering van de LTSA middels de concessie biedt het analysekader voor de evaluatie en helpt de vraag beantwoorden *of* uitvoering van de concessie heeft bijgedragen aan de verbeterdoelen in de LTSA.

Het gehanteerde analysekader is als volgt: als wij kunnen concluderen dat de relatie tussen prestatiegebied en verbeterdoel in voldoende mate bestaat, stellen we dat *indien* NS aan de concessie-eisen op de prestatiegebieden voldoet, de uitvoering van de concessie bijdraagt aan het halen van de doelen in de LTSA. Indien NS voor een aanzienlijk deel van de eisen en prestatie-indicatoren op de prestatiegebieden de prestaties *niet* haalt kan er niet voldoende bijdrage zijn van de uitvoering van de concessie aan het gekoppelde verbeterdoel.

Waar de relatie tussen prestatiegebied en verbeterdoel geheel niet bestaat, is er ook geen bijdrage van de uitvoering van de concessie aan het verbeterdoel.

Vervolgens is de vraag *in hoeverre* de uitvoering van de concessie bijdraagt niet (precies) te beantwoorden omdat enerzijds onbekend is vanaf welk prestatieniveau er daadwerkelijk sprake is van verbetering ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde van de opstelling van de LTSA en anderzijds onbekend is in welke mate uitvoering van de concessie / NS in het beste geval kán bijdragen aan een verbeterdoel, bijvoorbeeld omdat die prestatie vaak ook van de inzet van andere partijen afhankelijk is en omdat er een bepaald punt is waar extra investering in prestatieverbetering niet meer leidt tot voldoende maatschappelijke baten.

Wel is voor elk verbeterdoel in kwalitatieve zin te beschrijven in hoeverre de concessie bij lijkt te dragen. Dit is mede gebaseerd op resultaten van programma's die gekoppeld zijn aan prestatiegebieden en in de meeste gevallen wel heldere, meetbare doelstellingen kennen en analyse van daadwerkelijk behaalde resultaten gedurende de looptijd van de concessie en trends hierin.

Voor het algemeen beeld van de mate van waarin de concessie lijkt bij te dragen aan het behalen van de LTSA wordt eerst het resultaat van NS op de geformuleerde prestatie-indicatoren beschreven. Daarna wordt in detail ingegaan op elk LTSA-doel.

2.2 Score prestatie-indicatoren NS over de periode 2015-2019

De concessie is in beginsel gericht op output-sturing. Hiervoor zijn 12 prestatie-indicatoren geformuleerd. Elk van deze prestatie-indicatoren heeft een bodemwaarde die voor de geëvalueerde periode constant was en een streefwaarde voor 2019. De bodemwaarde vormt de minimale prestatie die NS jaarlijks moet leveren op een prestatie-indicator. De streefwaarde reflecteert de lange termijn doelstelling voor 2019. De periode 2015-2018 heeft NS kunnen gebruiken om naar de streefwaarde toe te groeien. Om dit te realiseren, stelt NS zich elk jaar een progressiewaarde voor elke prestatie-indicator. Deze progressiewaarde leiden niet tot verplichtingen onder de concessie.

De score op de prestatie-indicatoren in de jaren 2015-2019 is te zien in de tabel op de volgende pagina. In de periode 2015-2019 heeft NS op alle prestatie-indicatoren een verbetering van de prestatie gerealiseerd. Bij een aantal indicatoren was verbetering tot de gestelde lange termijn doelstelling, en in sommige gevallen daar ruim boven, al in de eerste jaren zichtbaar. In andere gevallen is daar in stappen naar toe ontwikkeld. Uiteindelijk heeft NS op 10 van de 12 prestatie-indicatoren de streefwaarde in 2019, of al eerder, behaald (groen). Op 2 indicatoren is de streefwaarde niet gehaald, dit zijn 'zitplaatskans in de spits HRN' en 'reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL'. Daarnaast heeft NS op 2 indicatoren aan het begin van de concessie onder de bodemwaarde gepresteerd. Het betreft de reizigerspunctualiteit op de HSL in 2016 en vervoerscapaciteit op de HSL in 2015 en 2016 (rood).

De prestatie-indicatoren zijn niet constant geweest gedurende de concessie. De definitie van de eisen binnen de prestatiegebieden reisgemak en betrouwbaarheid zijn 2017 gewijzigd en de bodemwaarden zijn verschillende keren aangepast. Deze aanpassingen komen voort uit aanpassingen van meetmethoden en systemen, hierin zijn bodem- en streefwaarden altijd ambitie-neutraal vertaald[7].

7 Wijziging van waarden is in alle gevallen ge-audit en goedgekeurd door IenW. Audits zijn als bijlage opgenomen bij de volgende kamerstukken: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015 – 2016, 29984, nr. 651; vergaderjaar 2016 – 2017, 29984, nr. 697; vergaderjaar 2017 – 2019, 29984, nr. 737.

Prestatie gebied[8]	Prestatie-indicator	Bodem-waarde	Streef-waarde	Score 2015	Score 2016	Score 2017	Score 2018	Score 2019
Algemeen	Algemeen klantoordeel	74%	80%	74%	77%	80%	86%	89%
	Algemeen klantoordeel HSL-Zuid	68%9	73%		78%	77%	83%	87%
		75%	80%	79%				-
Deur-tot-deur reis	Kwaliteit van aansluitingen NS op andere vervoerders	94.0%	95.6%	-	-	-	95.8%	96.0%
		93.7%	95.2%	-	94.1%	95.0%	-	-
	Reisinformatie treinketen	81.4%	83.1%	-	-	-	85.0%	85.3%
		78.0%	82.0%	81.8%	85.8%	84.7%	-	-
Reisgemak	*Vervoerscapaciteit reizigers in de spits*	*98.7%*	*99.2%*	*98.7%*	*98.7%*	-	-	-
	Vervoerscapaciteit reizigers in de spits HSL	*97.5%*	*99.2%*	*89.5%*	*87.6%*	-	-	-
	Aandachtstrajecten t.a.v. vervoerscapaciteit	*96.5%*	*97.5%*	*96.7%*	*96.8%*	-	-	-
	Zitplaatskans in de spits HRN	94.3%	95.5%	-	-	95.0%	95.1%	94.9%
	Zitplaatskans in de spits HSL	91.2%	94.9%	-	-	96.0%	94.0%	97.1%
	Top 10 drukke treinen HRN[10]	4.9%	4.0%	-	-	2.4%	2.5%	2.1%
Reis informatie	Informatie bij ontregeling in de treinen en op het station	75.0%	80.0%	79.9%	82.0%	83.2%	85.2%	84.5%
Veiligheid	Klantoordeel sociale veiligheid	81%	83%	-	87%	88%	90%	90%
		78%	80%	80%	-	-	-	-
Betrouw-baarheid	*Reizigerspunctualiteit*	*90%*	*92.3%*	*91.0%*	*91.3%*	-	-	-
	Aandachtstrajecten t.a.v. reizigerspunctualiteit	*93.7%*	*95.6%*	*94.1%*	*94.3%*	-	-	-
	Reizigerspunctualiteit HSL	*94.0%*	*96.0%*	*94.2%*	*93.7%*	-	-	-
	Reizigerspunctualiteit 5 minuten HRN	88.9%	91.1%	-	-	-	92.6%	92.6%
		89.2%	91.3%	-	-	91.6%	-	-
	Reizigerspunctualiteit 15 minuten HRN	96.7%	97.3%	-	-	97.4%	97.7%	97.7%
	Reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL	82.1%	84.1%	-	-	-	82.5%	83.4%
		82.5%	84.3%	-	-	83.5%	-	-

8 De waarden van de gerealiseerde prestaties komen uit de verschillende jaarrapportages.
Bijlages bij: Kamerstukken, Tweede kamer, vergaderjaar 2015 – 2016, 29984, nr. 666; vergaderjaar 2016 – 2017, 29984 nr. 714; vergaderjaar 2017 – 2018, 29984 nr. 761; vergaderjaar 2018 – 2019, 29984, nr. 827

9 Wanneer er meerdere waarden voor een prestatie-indicator zijn opgenomen is de definitie en/of berekeningsmethodiek gewijzigd. Waarden zijn daarbij ambitie-neutraal vertaald.

10 De definitie van deze prestatie indicator maakt dat er – in afwijking van andere indicatoren - *lager* dan de streefwaarde en bodemwaarde gescoord moet worden om te voldoen

2.3 Bijdrage uitvoering concessie per verbeterdoel

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de vraag 'in hoeverre de uitvoering van de concessie heeft geleid tot de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen' per verbeterdoel beantwoord.

Per verbeterdoel wordt behandeld hoe het doel is geoperationaliseerd in de concessie en wat er buiten de scope van de concessie valt. Dan worden de prestaties van NS als concessiehouder op dit onderdeel van de concessie beschreven. We gaan ook in op de inzet die NS buiten de kaders van de scope van de concessie heeft gepleegd, maar die wel bijdraagt aan het verbeterdoel. Dit deel is niet uitputtend. Ook relevante algemene ontwikkelingen worden kort aangestipt. Ten slotte worden er conclusies getrokken met betrekking tot de bijdrage van de uitvoering van de concessie aan het verbeterdoel.

Allereerst gaan we in op de algemene verbetering, geoperationaliseerd middels het algemeen klantoordeel.

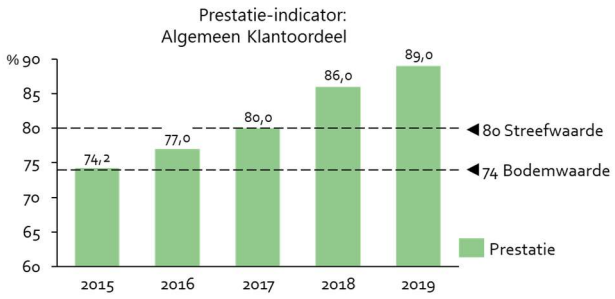
2.3.1 Het spoor als aantrekkelijk vervoerproduct voor de reiziger

Het hoofddoel van de LTSA is geformuleerd als "De kwaliteit van het spoor als vervoerproduct verbeteren zodat de reiziger [...] de trein in toenemende mate als een aantrekkelijke vervoersoptie zie[t] en gebruik[t]." In de LTSA wordt dit hoofddoel verder vormgegeven aan de hand van de verschillende verbeterdoelen. De concessie stuurt echter ook op 'algemene verbetering' door middel van de prestatie-indicator 'Algemeen Klantoordeel'. We gaan hieronder in op de gevraagde prestaties op dit onderdeel.

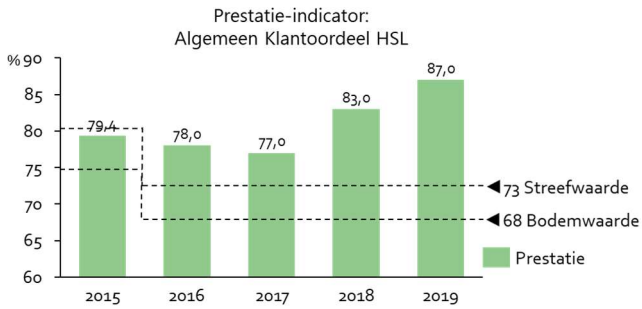
Binnen dit onderzoek wordt de ontwikkeling van het algemeen klantoordeel gezien als de best beschikbare overkoepelende indicator van de aantrekkelijkheid van het treinproduct voor de reiziger. Naast de prestaties van de concessiehouder is het daarom relevant te begrijpen welke elementen bijdragen aan de beleving van de klant van het treinproduct in het algemeen.

2.3.1.1 Evaluatie van de gevraagde prestatie in de concessie

De prestatie-indicator 'Algemeen klantoordeel' geeft een overkoepelend beeld van hoe reizigers het treinproduct ervaren. Op deze indicator is een grote verbetering te zien: het Algemeen Klantoordeel heeft zich ontwikkeld van een score net boven de bodemwaarde in 2015 tot een score ruim boven de streefwaarde.



Voor de diensten op de HSL-zuid wordt separaat het Algemeen klantoordeel gemeten. De ontwikkeling hierin is dalend over de eerste jaren van de concessie om daarna in 2018 fors te stijgen. In alle jaren is boven de bodemwaarde gescoord en vanaf 2016 boven de streefwaarde.



2.3.1.2 Wat verklaart de positieve ontwikkeling van het oordeel van de reiziger?

Het oordeel van de reiziger is een belangrijke indicator voor de mate waarin uitvoering van de concessie heeft bijgedragen aan het bereiken van het hoofddoel van de LTSA. Dit oordeel heeft zich positief ontwikkeld, maar waarop baseren reizigers hun oordeel over het reizen in de trein? En zijn dit inderdaad onderdelen waar in de concessie sturing op plaatsvindt? We beschrijven dit aan de hand van eigen onderzoek van NS (Klanttevredenheidsonderzoek, KTO) en op basis van de OV – Klantbarometer.

In bijlage 2 wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van het klantoordeel van reizen op het hoofdrailnet tussen 2016 en 2019.

Relatieve bijdragen aan het totaaloordeel

Vanuit het NS-onderzoek komt naar voren dat 'een zitplaats voor de reiziger' de meest bepalende factor is voor het totaaloordeel. Hierop wordt in de concessie expliciet gestuurd. Daarna volgen de stations, de mogelijkheid tot tijdsbesteding tijdens de reis en het drempelloos reizen. Vervolgens zijn treinpunctualiteit, gastvrijheid en contactbeleving onderdeel van, maar niet heel bepalend voor, het eindoordeel.

In de OVKB-analyse blijkt dat de clusters trein en snelheid de grootste bijdrage leveren aan het totaaloordeel. Het hoge aandeel van het cluster trein blijkt ook uit bijv. de aspecten zitplaats en mogelijkheid tot tijdsbesteding in het NS-onderzoek. Het aspect snelheid bevat naast treinpunctualiteit ook reissnelheid en frequentie, wat het belang van het verbeteren van (gewogen) reistijd benadrukt. Tenslotte is de bijdrage van het cluster 'gemak' behoorlijk groot, wat aansluit bij bijvoorbeeld het drempelloos reizen in het NS-onderzoek.

Bijdrage per onderdeel aan het positieve oordeel van de reiziger

De ontwikkeling in de tijd in het NS-onderzoek laat zien dat er op alle onderdelen stijgingen waarneembaar zijn in de onderzochte periode 2016-2018. Deze zijn het grootst bij het oordeel over treinpunctualiteit en reinheid en het kleinst bij de oordelen over stations en tijdbesteding.

Ook op basis van de OVKB is de ontwikkeling in het algemeen klantoordeel in de tijd geanalyseerd (1e kwartaal 2019 t.o.v. 1e kwartaal 2018). Hieruit blijkt dat het item 'stiptheid' de grootste bijdrage heeft geleverd aan het verbeterde algemeen klantoordeel (overeenkomstig het NS-onderzoek). Daarna volgen de beschikbaarheid van een zitplaats, de klantvriendelijkheid, de reissnelheid en de lijnfrequentie. De deeloordelen zijn gestegen, wat positief heeft bijgedragen aan het algemeen klantoordeel. Reinheid komt hier niet expliciet in terug, terwijl dat wel uit NS-onderzoek bleek.

2.3.1.3 Conclusie ontwikkeling aantrekkelijkheid spoorproduct voor de reiziger

Het oordeel van de reiziger is een belangrijke indicator voor de mate waarin uitvoering van de concessie heeft bijgedragen aan het bereiken van het hoofddoel van de LTSA. Het algemeen klantoordeel is voor het HRN tijdens de eerste helft van de concessie sterk gestegen, tot ruim boven de streefwaarde. NS heeft haar aanbod aan de reiziger dus ingericht op een wijze die bijdraagt aan een positief algemeen klantoordeel. Specifiek voor de HSL daalt de score eerst licht, om in 2018 sterk te stijgen.

Deze indicator wordt indirect beïnvloed door een breed scala aan aspecten dat de kwaliteit van het treinproduct bepaalt. Uit twee verschillende bronnen blijken zitplaats, stations, treinpunctualiteit en

gemak het meest bepalend voor het oordeel van de reiziger. NS-onderzoek legt daarbij iets meer nadruk op het aspect 'beleving' (gastvrijheid, contactbeleving, reinheid), terwijl de OV Klantbarometer iets meer nadruk legt op snelheid (frequentie, reissnelheid).

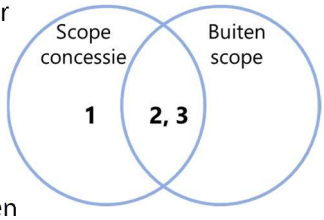
Aangezien NS haar eigen klantonderzoeken analyseert om te prioriteren in operationele verbetermaatregelen wordt er in de praktijk en binnen de concessie door NS gestuurd op die aspecten die voor de reiziger belangrijk zijn. Dit, in combinatie met de geobserveerde stijging van de prestatie-indicator algemeen klantoordeel, maakt het aannemelijk dat NS zinvolle maatregelen heeft genomen om bij te dragen aan het overkoepelende LTSA-doel: ervoor zorgen dat reizigers de trein in toenemende mate als aantrekkelijke vervoersoptie zien.

2.3.2 Doel Verbeteren 'deur-tot-deur' reistijd

De LTSA omschrijft dat voor het verbeterdoel verbeteren 'deur-tot-deur' reistijd de volgende 3 onderwerpen van belang zijn:

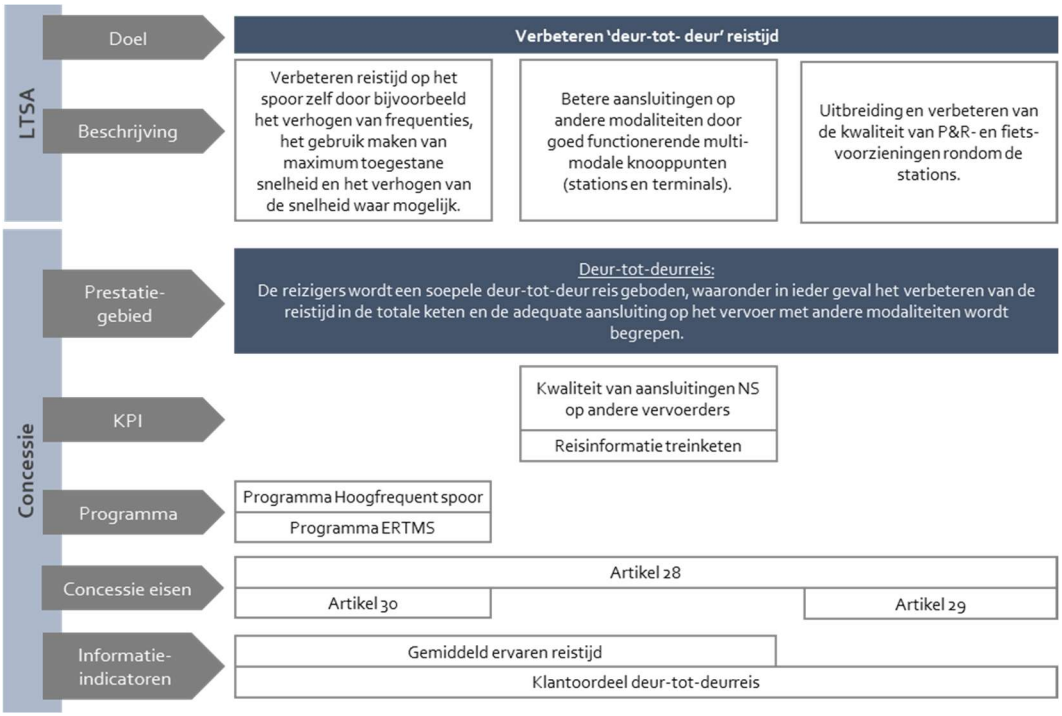
1. Verbeteren van de reistijd op het spoor zelf, door bijvoorbeeld het verhogen van frequenties, het gebruik maken van maximum toegestane snelheid en het verhogen van de snelheid waar mogelijk;
2. Betere aansluitingen op andere modaliteiten door goed functionerende multimodale knooppunten (stations en terminals);
3. Uitbreiding en verbeteren van de kwaliteit van P&R- en fietsvoorzieningen rondom de stations.

Dit verbeterdoel is deels binnen de scope van de concessie gebracht, maar de concessiehouder is daarbij vaak ook afhankelijk van andere partijen. Dit is weergegeven in figuur 3. De exploitatie van P&R- en fietsvoorzieningen valt grotendeels buiten de scope van de concessie en wordt uitgevoerd door NS of door decentrale overheden. De aanleg en exploitatie van stations valt onder de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, ProRail en NS. NS draagt hier ook aan bij door middel van de eisen vermeld in de concessie. Op knooppunten en aansluitingen op andere spoorvervoerders en onderliggende OV-netwerken zijn decentrale overheden en andere vervoerders ook verantwoordelijk, naast NS-stations en ProRail.



Figuur 3: Scope verbeterdoel 'deur-tot-deurreis en scope concessie

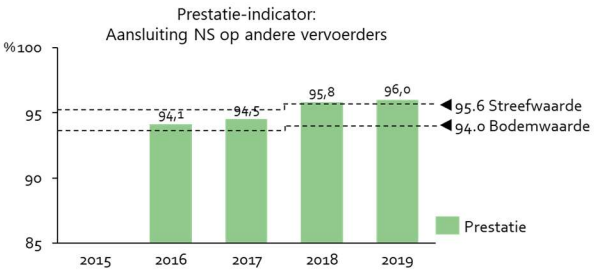
Om het bereiken van het verbeterdoel – voor zover binnen de scope van de concessie – te borgen is het prestatiegebied deur-tot-deur reis gedefinieerd. Hierop wordt gestuurd door middel van de prestatie-indicator 'Kwaliteit van aansluitingen NS op andere vervoerders op belangrijke knooppunten' en 'Reisinformatie treinketen'. Er werd tevens gestuurd met de programma's Hoogfrequent spoor en ERTMS, deze vallen beide vanaf 2018 niet langer onder concessiesturing. Daarnaast hebben specifieke eisen in artikel 28, 29 en 30 betrekking op dit prestatiegebied. NS maakt prestaties inzichtelijk door middel van de informatie-indicatoren 'gemiddeld ervaren reistijd' en 'klantoordeel deur-tot-deur reis'. De samenhang tussen deze concessie elementen en het LTSA-doel is weergegeven in Figuur 4.



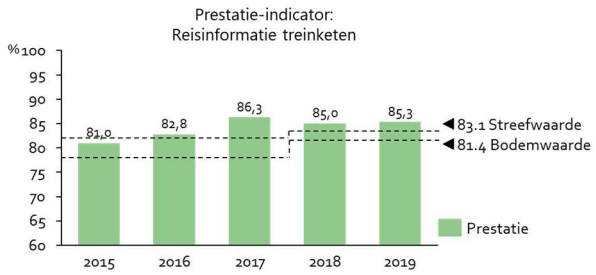
Figuur 4: Samenhang verbeterdoel 'deur-tot-deur'-reis en de bepalingen in de concessie

2.3.2.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

Prestatie-indicatoren



In de concessie is opgenomen dat er een prestatie-indicator ontwikkeld moest worden voor de 'Aansluiting NS op andere vervoerders'. Dit is gebeurd en de 'Kwaliteit van aansluitingen NS op andere vervoerders op belangrijke knooppunten' indicator wordt sinds 2016 gebruikt. Met deze indicator wordt gemeten in welke mate NS-treinen met minder dan vijf minuten vertraging aankomen op 18 geselecteerde stations waar reizigers kunnen overstappen op andere treinvervoerders. Deze selectie van stations is in 2018 uitgebreid van 18 naar 27 stations. De indicator heeft zich van 2016 tot 2018 positief ontwikkeld. NS scoorde in 2018 en 2019 boven de voor 2019 vastgestelde streefwaarde.



De prestatie-indicator 'Reisinformatie Treinketen' geeft inzicht in de 'juistheid en tijdigheid' van reisinformatie die NS, via het systeem InfoPlus, uitstuurt naar de schermen op stations. Het gaat om reisinformatie over alle treinen van alle personenvervoerders waarbij sprake is van een vertrekvertraging en/of vertrekspoorwijziging. Voor treinen met een vertrekvertraging wordt gemeten in hoeveel procent van de gevallen InfoPlus de juiste vertraging heeft gemeld. Voor treinen met een spoorwijziging wordt gemeten in hoeveel procent van de gevallen InfoPlus het juiste actuele vertrekspoor heeft gemeld. Deze scores worden ongewogen gemiddeld. De indicator heeft zich positief

ontwikkeld en heeft altijd boven de bodemwaarde gescoord. NS presteert op deze indicator sinds 2016 op een niveau boven de voor 2019 vastgestelde streefwaarde.

Programma's

Twee programma's zijn onderdeel geweest van het concessie-instrumentarium en beoogden bij te dragen aan een verbetersprong op dit doel. Het betreft het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) en het Programma Railmap ERTMS. Deze programma's zijn (tevens) MIRT-aanlegprogramma's die de status hebben als een groot project. Hiervoor is een aparte sturings- en verantwoordingslijn ingericht via de subsidie en de opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. Om dubbele sturing te voorkomen worden deze programma's sinds 2018 niet meer aangestuurd via de concessie.

Het programma PHS leidt tot hogere frequenties en daarmee snellere reistijden door het spoorsysteem:

> *"PHS moet de voorwaarden scheppen om op de drukste trajecten van Nederland elk uur zes intercity's en twee tot zes sprinters te kunnen gaan rijden. Dit heet 'Spoorboekloos rijden'. 'Spoorboekloos rijden' wordt in de periode tot 2028 stap voor stap ingevoerd. Het zal steden en bedrijven beter bereikbaar maken en het reisgemak bevorderen. Goederentreinen zullen zo veel mogelijk via de Betuweroute worden geleid. Voor PHS zijn investeringen nodig in de uitbreiding van de spoorinfrastructuur[11]."*

Het programma valt sinds 2018 niet meer onder de vervoerconcessie maar onder de grote projecten. In 2015 is ProRail onder de beheerconcessie verder gegaan met het uitwerken van alternatieven voor hoogfrequent rijden, in samenspraak met NS. Dit heeft er toe geleid dat in 2016 en 2017 concrete doelen zijn gesteld. Een doel was om voorbereidingen te treffen om met ingang van dienstregeling 2018 op de corridor Amsterdam-Eindhoven ingevuld met zes Intercity's te rijden. Dit doel is behaald en dit programma is voor zover het onder de concessie-sturing viel succesvol afgerond.

De aanleiding voor het opzetten van het Programma Railmap ERTMS was de voorkeursbeslissing van de staatssecretaris in april 2014 om – binnen de kaders van dat besluit – te werken aan de invoeren van ERTMS in Nederland. Het programma zorgt voor de implementatie van ERTMS op het materieel en de infrastructuur. Doel was om in 2022 alle treinen van ERTMS te hebben voorzien. De onderliggende planning voor de implementatie en uitrol van ERTMS is niet gehaald door een uitstel van het programmabesluit inzake ERTMS door de staatssecretaris te nemen. Het programma maakt geen onderdeel meer uit van de concessiesturing.

Specifieke concessie-eisen

De artikelen 28, 29 en 30 van de concessie bevatten specifieke eisen die invulling geven aan het verbeterdoel 'deur-tot-deur' reis. In artikel 28 gaat het over de algemene deur-tot-deur reis. Hierin wordt de opgave gesteld om een prestatie-indicator te ontwikkelen. Hieraan is voldaan, zoals eerder beschreven.

Artikel 29 stelt eisen aan fietsparkeren en P+R-voorzieningen. Een eis is dat NS 'in redelijkheid, samen met andere partijen, zorgt voor voldoende fietsparkeerplaatsen in de stationsgebieden (...)'.

In de periode 2012 – maart 2019 zijn er ruim 170.000 fietsparkeerplekken gerealiseerd door NS en partners (gemeenten, ProRail, lokale uitbaters). NS heeft hierbij een rol gespeeld. Daarnaast heeft NS zich ingespannen om de benutting te doen toenemen en tegelijkertijd de benodigde middelen voor

11 Definitie programma als opgenomen in het Vervoerplan 2015 (NS)

exploitatie van fietsvoorzieningen omlaag te brengen. Ontwikkelingen die hieraan hebben bijgedragen zijn de implementatie van het 1e 24-uur gratis regime (momenteel 64 stallingen) en de ombouw naar selfservice stallingen. Betere benutting van betaalde fietsenstallingen komt tot uiting in een hogere bezettingsgraad, kortere stallingsduur, hogere omloopsnelheid en betere doorstroming. Ondanks deze ontwikkelingen blijft er echter een tekort bestaan. Of NS nu 'in redelijkheid, samen met andere partijen, zorgt voor voldoende fietsparkeerplekken' is – als gevolg van het gebrek aan kwalificatie van deze eis, - niet feitelijk vast te stellen. Wel zijn er voldoende signalen dat NS binnen de financiële kaders[12] van de concessie ruimschoots de gewenste bijdrage heeft geleverd. Ook moet echter worden vastgesteld dat de bepalingen in de concessie op zichzelf niet de mogelijkheid bieden om doeltreffend te sturen op oplossing van het probleem van het tekort aan fietsparkeerplekken.

Voor wat betreft P+R geldt in artikel 29, zevende lid dat NS 'in redelijkheid, samen met betrokken partijen, zorgt voor voldoende autoparkeerplaatsen voor treinreizigers bij de stations, ook voor houders van een gehandicaptenkaart.'. NS geeft aan dat onderzoek laat zien dat de vraag naar P+R toeneemt als gevolg van het toenemend aantal treinreizigers. Het aandeel van de treinreizigers dat met de auto naar het stations komt en parkeert blijft vrijwel gelijk. De afgelopen jaren (2009 – 2018) is er door ministerie van IenW, gemeenten, provincies en NS circa 85 miljoen euro geïnvesteerd in de verbetering en uitbreiding van P+R. In totaal zijn 6.000 P+R-plaatsen gerealiseerd. NS heeft in deze samenwerking bijgedragen door investeringen (ca 20% van de investeringsomvang), inbreng van gronden ten behoeve van realisatie van P+R, project en programma coördinatie en projectuitvoering van de realisatie. Omdat er geen signalen zijn dat er sprake is van grote tekorten en er doorlopend is geïnvesteerd, lijkt NS aan de gestelde eis in artikel 29, zevende lid te hebben voldaan.

In artikel 30 worden eisen gesteld aan het verkorten van de reistijden, zowel op de korte als lange afstand, door onder meer het optimaal benutten van de functionaliteiten van de infrastructuur. De reistijd kan verkort worden door hogere frequenties (verkorting van de wachttijd, zie bijlage 1) of door kortere rijtijden tussen stations.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende infrastructurele projecten gereedgekomen, die een hogere frequentie en/of kortere rijtijden mogelijk hebben gemaakt (zie bijlage 4). NS heeft deze ontwikkelingen benut om inderdaad tot kortere reistijden te komen. Verder zijn er reistijdverkortingen doorgevoerd die niet direct te koppelen zijn aan gereed komen van infrastructuur, bijv. door het stoppen op minder stations, het verhogen van de frequentie of verkorten van halteertijden. Dit heeft een positieve invloed gehad op de deur-tot-deur reistijd van de reiziger.

In de ProRail BasisBeheerKaart zijn de maximumsnelheden van de infrastructuur opgenomen. Over het algemeen bedraagt de maximumsnelheid 140 km/u, met uitzondering van de HSL-Zuid (300 km/u), baanvak Lelystad – Hattemerbroek Aansluiting (200 km/u, in de Drontertunnel 160 km/u), Den Haag Mariahoeve – Hoofddorp (160 km/u), Utrecht – Amsterdam Bijlmer (160 km/u) en Helmond – Horst Sevenum (160 km/u).

Met uitzondering van de HSL-Zuid hanteert NS een maximumsnelheid van 140 km/u. NS maakt dus op de meeste baanvakken gebruik van de maximale snelheid. Dit geldt echter niet voor de bovengenoemde baanvakken waar de ontwerpsnelheden hoger zijn. Om echter harder te kunnen rijden dient niet alleen de infrastructuur geschikt te zijn, maar ook het materieel en in het bijzonder het

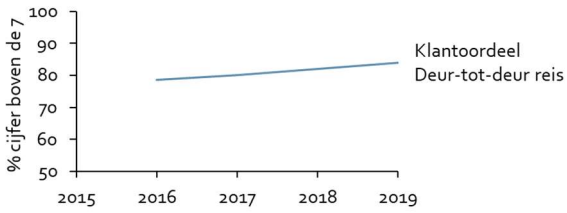
12 Zie de toelichting op artikel 29, tweede lid van de concessie (blz. 108)

treinbeveiligingssysteem. ATB is in haar huidige toepassing niet geschikt[13]. Op de HSL-Zuid is de situatie anders en wordt met het huidige materieel een snelheid van maximum 160 km/u gehanteerd voor de binnenlandse producten (Intercity-Direct) en de IC Brussel. Dit is het gevolg van de keuze voor het alternatieve vervoersaanbod op de HSL zoals dat ook door de concessieverlener in Hoofdstuk 9 van de concessie is opgenomen.

Ook ProRail geeft in haar toelichting aan dat er – enkele uitzonderingen daargelaten – sprake is van optimale benutting van het systeem. NS voldoet daarmee aan het gestelde in artikel 30.

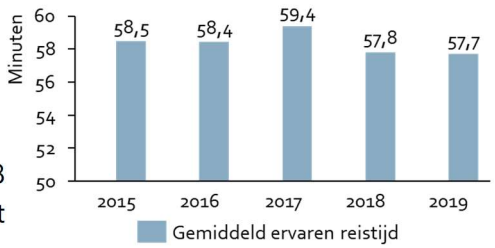
Informatie-indicatoren

NS rapporteert ook over prestaties waarover geen bindende afspraken zijn gemaakt middels de concessie. Dit zijn informatie-indicatoren. Er zijn twee informatie-indicatoren gehanteerd die zicht geven op het prestatiegebied verbeteren deur-tot-deur reis: 'klantoordeel deur-tot-deur reis' en 'gemiddeld ervaren reistijd'.



Het klantoordeel deur-tot-deur reistijd is afhankelijk van de gehele reis. De indicator geeft daarbij een beeld over de klanttevredenheid van de gehele reis, en niet alleen de treinreis maar ook over de aansluitingen. Dit klantoordeel is licht gestegen de afgelopen jaren.

De informatie-indicator 'gemiddelde ervaren reistijd' is een indicatie van de gemiddelde reistijd die de klant ervaart, rekening houdend met wachttijden, reistijden en overstaptijden. De gemiddeld ervaren reistijd is de afgelopen 5 jaar licht gedaald van ongeveer 59 minuten naar ongeveer 58 minuten. Dit resultaat is in lijn met het eerder besproken feit dat frequenties zijn verhoogd en rijtijden zijn verkort.



Op basis van deze indicator is echter niet met zekerheid te concluderen dat deze gemiddeld lagere ervaren reistijd een gevolg is van veranderingen (verbeteringen) in de dienstregeling. Het zou ook door een veranderend reispatroon kunnen komen: wanneer er gemiddeld kortere reizen gemaakt zouden worden zou dat ook de kortere reistijden kunnen verklaren.

Door veranderende reispatronen is het moeilijk om een zuivere indicator voor de kwaliteit van de dienstregeling te construeren: de twee zijn wederzijds afhankelijk (de kwaliteit van de dienstregeling is afhankelijk van de vraag, en de vraag hangt af van de geboden dienstregeling). NS heeft op verzoek van de onderzoekers een indicator geconstrueerd die het mogelijk maakt de reistijden van twee opeenvolgende jaren met elkaar te vergelijken, door gebruik te maken van de gemiddelde vervoervraag van die twee jaren. Hierbij is de weging als gevolg van veranderende reispatronen niet optimaal maar worden de reistijden wel zuiver met elkaar vergeleken.

13 Technisch gezien is het mogelijk onder ATB een maximumsnelheid te hanteren van 160 km/h. Hiervoor zijn echter wijzigingen nodig die onder Europese regelgeving niet zijn toegestaan. Toekomstige toepassing van ERTMS neemt het bezwaar van het niet geschikt zijn van het treinbeveiligingssysteem weg.

Het betreft hier de reistijd van station tot station per NS-trein, inclusief overstaptijd en wachttijd[14]. Hiermee wordt het effect van veranderde frequenties dus meegenomen (bij hogere frequenties is er een lagere gemiddelde wachttijd). Voor deze indicator worden de reistijden tussen alle NS-stations onderling bepaald voor twee opeenvolgende dienstregelingsjaren. Het verschil in reistijd tussen elk stationspaar wordt vervolgens bepaald en (gewogen naar het gemiddeld aantal reizigers over beide jaren) gemiddeld over heel Nederland. Het aantal reizigers van station naar station (de HB-matrix) stelt NS jaarlijks op, met als belangrijkste bron de OV-chipkaartdata De verschillen tussen de opeenvolgende jaren zijn als volgt:

- Indicator 2015 - 2016: -0,09 minuut;
- Indicator 2016 – 2017: -0,10 minuut;
- Indicator 2017 – 2018: -0,49 minuut.
- Indicator 2018 – 2019: -0,03 minuut (indicatie op basis van HB-matrix 2018)

Uit deze aanvullende indicator blijkt dat de reistijden de afgelopen jaren zijn afgenomen. Dit komt overeen met de observaties bij de eerdere behandeling van verkorte rijtijden door verbeteringen die in dienstregeling 2017 zijn doorgevoerd, bijvoorbeeld verkorting van de rijtijd tussen Den Haag/Rotterdam en Breda/Tilburg/Eindhoven. De grootste reistijdwinst is behaald bij ingang van dienstregeling 2018. Dit hangt waarschijnlijk samen met de relatief grote wijziging in de dienstregeling die er in dat jaar is doorgevoerd, met daarin onder andere de introductie van 6 treinen per uur op de corridor Amsterdam – Utrecht – Eindhoven. Dit is een corridor met grote aantallen reizigers, die profiteren van elke 10 minuten een trein in plaats van elke 15 minuten, wat kortere gemiddelde wachttijden tot gevolg heeft. Het verschil tussen dienstregeling 2019 en 2018 is het kleinst, maar nog steeds licht positief. In de dienstregeling 2019 zijn nauwelijks wijzigingen geweest ten opzichte van 2018[15]

2.3.2.2 Inzet NS voor verbeterdoel buiten scope concessie

Verder speelt de (deels) onafhankelijke ontwikkeling van de stations een rol in de ontwikkeling van de deur-tot-deurreis. In de afgelopen jaren zijn enkele langdurige verbouwingen van grote stations gereedgekomen. Dit zijn de volgende stations; Utrecht Centraal (2016, programma in omliggend stationsgebied is nog in uitvoering), Den Haag Centraal (2016), Breda (2016), Arnhem Centraal (2015) en Delft (2015). Hiermee is het overstappen binnen het treinsysteem en tussen de verschillende modaliteiten versoepeld.

Er hebben zich ook ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van individuele vormen van voor- en natransport. Geen onderdeel van de concessie, maar wel onderdeel van de activiteiten van NS is de exploitatie van de OV-fiets. Het gebruik hiervan is sterk gegroeid. Uit in het kader van dit onderzoek ter beschikking gestelde cijfers van NS blijkt dat het gebruik hiervan over de periode van de concessie meer dan is verdubbeld van ruim 1,5 miljoen in 2014 tot ongeveer 4 miljoen in 2019 (prognose). NS heeft fors in het OV-fietspark geïnvesteerd, dat inmiddels is uitgebreid naar meer dan 20.000 fietsen op 300 locaties. De OV-fiets speelt dus een steeds grotere rol in het natransport van de treinreiziger. OV-fietsen zijn niet op elk station beschikbaar. De consumentenorganisaties spreken de wens uit de verplichting

14 De methodiek is beschreven in: Guis en Nijënstein (2015) *Modelleren van klantvoorkeuren in dienstregelingsstudies*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 19 en 20 november 2015, Antwerpen.
15 Verbetering van de reistijd als gevolg van de opening van station Lansingerland-Zoetermeer is nog geen onderdeel van het gepresenteerde cijfer.

tot het aanbieden van OV-fietsen binnen de scope van de concessie te brengen omdat het inmiddels een integraal onderdeel is geworden van de deur-tot-deurreis

Een soortgelijke rol ligt er voor de NS-Zonetaxi, waarbij reizigers via NS een taxi kunnen bestellen van/naar het station, tegen een vast tarief. Deze ontwikkeling is minder bekend bij het publiek en ook minder gebruikt dan de OV-fiets, maar heeft voor specifieke doelgroepen wel een positief effect op de deur-tot-deurreis.

Wat er verder onder meer op dit verbeterdoel is gebeurd door andere partijen in het OV

In de afgelopen jaren hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan op het spoornetwerk dat niet door NS worden gereden, die een positieve invloed hebben op het verbeterdoel. Er zijn bijvoorbeeld verbeteringen doorgevoerd op enkele regionale spoorlijnen zoals de toevoeging van de sneltrein Zwolle – Enschede en de frequentieverhoging tussen Nijmegen – Venray.

Naast verbeteringen in het spoornetwerk zijn er ontwikkelingen geweest in het netwerk van bus, tram en metro (BTM-netwerk), waardoor het voor- en natransport veelal is verbeterd. Onder betrokken in de sector wordt breed de trend gesignaleerd dat de sterke lijnen in het BTM-netwerk verder versterkt worden, soms ten koste van de zwakkere lijnen. In nieuwe regionale concessies wordt meer ingezet op de grote knopen, die veelal treinstations zijn, waardoor dit ook een invloed heeft op de deur-tot-deur reis van treinreizigers. Voorbeeld hiervan is de concessie Amstelland-Meerlanden, waar het busnetwerk sterker toegespitst wordt op de stations Schiphol en Amsterdam Zuid, ten koste van lokale lijnen in Amstelveen en Badhoevedorp. Soortgelijke ontwikkeling zien we in de nieuwe concessie Almere. Uiteraard zijn bovenstaande voorbeelden niet uitputtend, maar het vormt wel representatief beeld van de ontwikkelingen in het BTM-netwerk in relatie tot dit verbeterdoel.

2.3.2.3 Conclusie bijdrage uitvoering concessie verbeterdoel deur-tot-deurreis

De concessie heeft een sterke en duidelijke relatie met het LTSA-verbeterdoel. Alle aspecten van het verbeterdoel worden gedekt in de concessie. Zichtbaar is dat door het karakter van de 'deur-tot-deur'-reis, die per definitie deels buiten de scope van de concessiehouder ligt, bepalingen óf breed maar niet handhaafbaar zijn óf eng geformuleerd zijn en daarom maar een beperkt deel van de deur-tot-deurreis dekken.

NS heeft aan de aan haar oplegde prestatie-eis 'kwaliteit aansluitingen 'deur-tot-deur'-reis voldaan. De mijlpalen in het programma PHS dat onder concessiesturing is uitgevoerd zijn behaald. Dat geldt niet voor het Programma Railmap ERTMS. Dit is te verklaren door de samenhang met besluitvorming over de uitrol van ERMTS en dit programma, wat buiten de scope van de concessie ligt.

NS heeft op passende wijze invulling gegeven aan de overige concessie-afspraken.

We concluderen dus dat de uitvoering van de concessie op het verbeterdoel 'deur-tot-deurreis', binnen de voor de concessie gehanteerde scope, heeft bijgedragen aan de noodzakelijke verbetering.

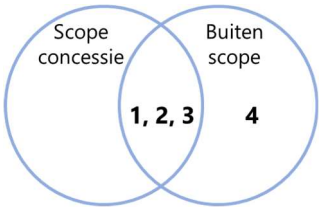
Inzet van NS buiten scope van de concessie en ontwikkelingen binnen de sector leverden tevens een bijdrage.

2.3.3 Doel Verbeteren van het reisgemak

De LTSA omschrijft dat het verbeterdoel 'Verbeteren van het reisgemak' uit de volgende 4 onderwerpen bestaat:

1. Verbeteren van de toegankelijkheid van stations en treinen voor mensen met een auditieve, visuele of motorische beperking. Met de toenemende vergrijzing levert dit een belangrijke bijdrage om meer mensen zelfstandig actief te laten blijven. Dit betreft niet alleen de fysieke toegankelijkheid maar bijvoorbeeld ook de mate waarin het OV-chipsysteem gebruiksvriendelijk is.
2. Verhogen van comfort voor de reiziger in treinen en op de stations. Bijvoorbeeld door toiletten en internetvoorziening in de trein.
3. Betaalgemak door kaartintegratie.
4. Stationsgebieden te ontwikkelen tot aantrekkelijke verblijfplaatsen met mogelijkheden voor retail, werk- en ontmoetingsplaatsen.

Dit verbeterdoel ligt grotendeels binnen de scope van de concessie en deels daarbuiten. Dit is te zien in figuur 5.

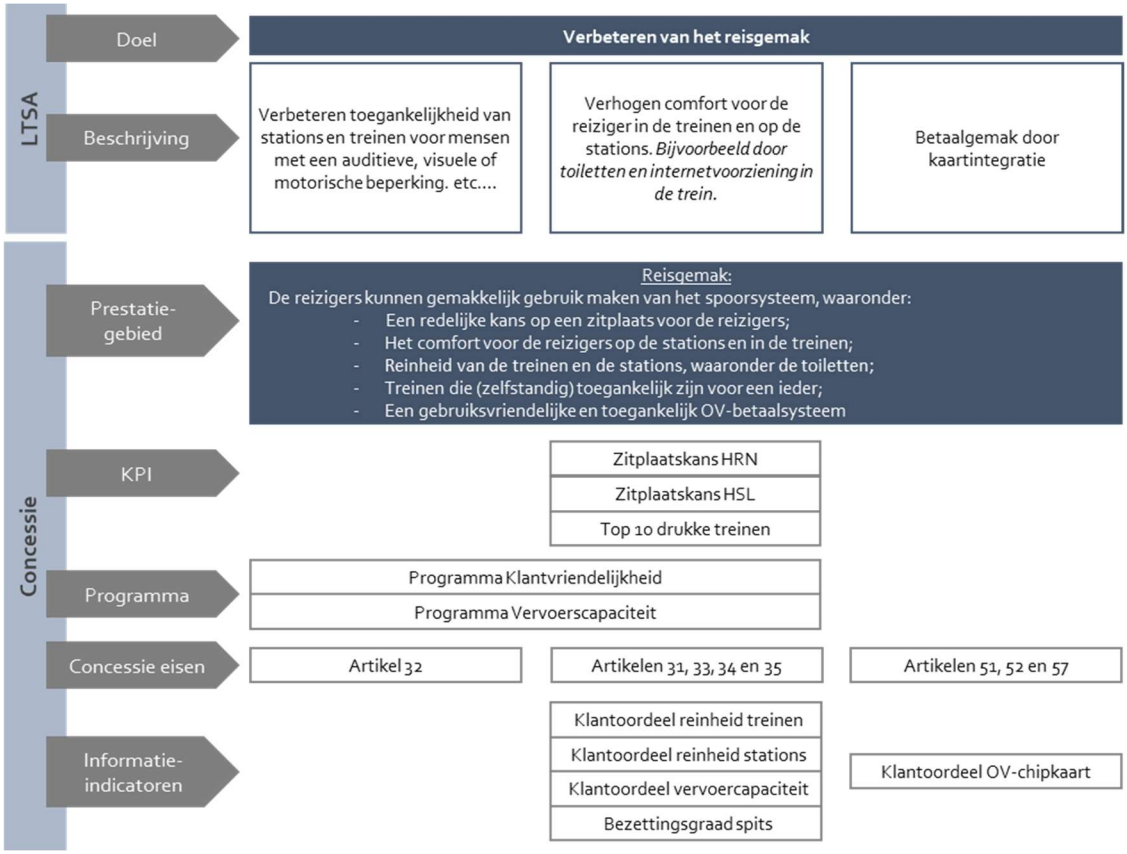


Figuur 5: scope verbeterdoel 'verbeteren van het scope concessie

Om het bereiken van de doelen – voor zover binnen scope concessie – te borgen is het prestatiegebied reisgemak gedefinieerd. De kans op een zitplaats en reinheid wordt in de LTSA niet als onderdeel gezien van dit verbeterdoel. Dit onderwerp wordt middels de concessie wel onder dit prestatiegebied geschaard[16].

Op het prestatiegebied wordt in de concessie gestuurd door middel van de prestatie-indicator 'Zitplaatskans in de spits' – met twee indicatoren: één specifiek voor de HSL en één voor alle treindiensten op het HRN - en 'Top 10 drukke treinen'. Er zijn twee programma's op uitgevoerd: Klantvriendelijkheid en Vervoercapaciteit. Daarnaast hebben specifieke eisen in artikel 31, 32, 33, 34, 35, 51, 52 en 57 betrekking op dit prestatiegebied. Prestaties dienen verder inzichtelijk te worden gemaakt door de concessiehouder door middel van de informatie-indicatoren 'Klantoordeel reinheid treinen', 'Klantoordeel reinheid stations', 'Klantoordeel vervoercapaciteit', 'Klantoordeel OV-chipkaart' en 'Bezettingsgraad Spits'. De samenhang tussen deze elementen en het verbeterdoel is weergegeven in figuur 6.

16 Zitplaatskans en reinheid worden wel geïntroduceerd in de Lange Termijn Spoor Agenda, deel 2



Figuur 6: Samenhang verbeterdoel reisgemak en de concessie

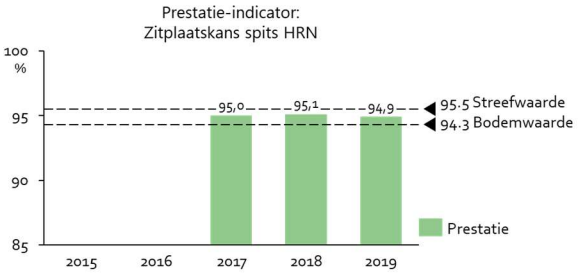
2.3.3.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

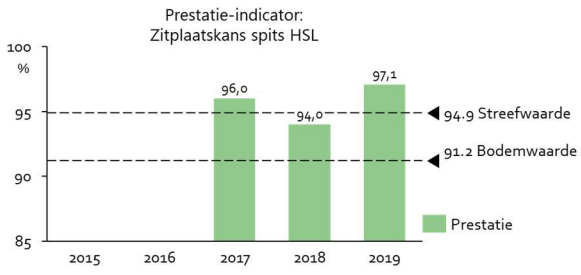
Prestatie-indicatoren

Er wordt middels 3 prestatie-indicatoren op dit prestatiegebied gestuurd. Deze zijn:

- Zitplaatskans spits HRN;
- Zitplaatskans spits HSL; en,
- Top 10 drukke treinen.

Deze worden achtereenvolgens behandeld, waar de zitplaatskans in de spits op de HSL en het HRN samen worden beschreven.





De vigerende prestatie-indicatoren zitplaatskans in de spits HRN en HSL zijn gedurende de concessie ontwikkeld en tellen pas sinds 2017 als prestatie-indicatoren onder de concessie. Daarvoor werd gestuurd op de prestatie-indicatoren 'Vervoercapaciteit reiziger in de spits HRN' en 'Vervoercapaciteit in de spits HSL'. Deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden omdat betrouwbaardere en objectievere data beschikbaar kwam, namelijk de check-in-/check-out-data van de OV-chipkaart. Deze data maken het mogelijk de indicatoren beter aan te laten sluiten bij de reizigersbeleving. De score op de oude indicatoren is te vinden in de tabel in het begin van dit hoofdstuk.

De prestatie-indicatoren zitplaatskans in de spits HRN en HSL geven een indicatie van de kans dat een reiziger die tijdens de spits in de trein stapt de volledige reis heeft kunnen zitten. Dat wil zeggen dat de reiziger bij zijn vertrekstation en bij ieder overstapstation op zijn reis in een trein stapt, waarvan het aantal zitplaatsen ten minste gelijk is aan het totaal aantal reizigers in die trein. In de berekening van deze prestatie-indicator wordt geen onderscheid gemaakt in 1e en 2e klas zitplaatsen. Ook wordt in de prestatie-indicator geen onderscheid gemaakt in reizigers met 1e of 2e klas vervoerbewijs. De berekening houdt dus geen rekening met de mogelijkheid dat in de 2e klas mensen staan, terwijl er nog plaats is in de 1e klas. Evenmin wordt een 'scheve verdeling' over de trein (voorin staan reizigers, terwijl achterin voldoende ruimte is) meegewogen. Beide aspecten leiden tot een onderschatting van het werkelijk aantal staande reizigers; de prestatie-indicator laat zien hoeveel reizigers er hadden kunnen zitten, op het moment dat zij zich goed over de trein hadden verspreid. Overigens zet NS zich in om een betere spreiding van reizigers over de trein te bevorderen.

Voor de zitplaatskans zijn er twee indicatoren: één voor het HRN en één specifiek voor de HSL. Op het HRN wordt de gemiddelde zitplaatskans genomen van alle treindiensten van NS onder de HRN-concessie. Voor de HSL zijn 12 reisrelaties geselecteerd, die (hoofdzakelijk) gebruik maken van de HSL. Deze indicator betreft een deelverzameling van de indicator 'Zitplaatskans spits HRN'. In scope zijn alléén de reizigers met één van de onderstaande reisrelaties. Beide richtingen tellen mee:

- Amsterdam Centraal – Rotterdam Centraal
- Amsterdam Centraal – Breda
- Amsterdam Zuid – Rotterdam Centraal
- Schiphol Airport – Rotterdam Centraal
- Schiphol Airport – Breda
- Rotterdam Centraal – Breda

Beide indicatoren over de zitplaatskans in de spits, voor zowel het HRN als de HSL, scoren sinds de invoering in 2017 boven de bodemwaarde. De bodemwaarde is voor de indicator vervoercapaciteit in de spits HSL in 2015 en 2016 niet gehaald. Hier werd toen nog de zitplaatskans in de drukste trein in de spits op de HSL gemeten. Het sturen op de zitplaatskans in één trein is bij een vervoersysteem zonder zitplaatsreservering en zonder het toepassen van prijsprikkels moeilijk, omdat reizigers nu eenmaal bij voorkeur zo dicht mogelijk bij hun gewenste vertrek / aankomsttijd reizen. Uit gesprekken in het kader van deze evaluatie is naar voren gekomen dat NS op deze 'oude' indicator inderdaad niet kon sturen.

De prestatie op indicator 'Zitplaatskans spits HRN' is de afgelopen jaren stabiel gebleven. De streefwaarde is niet behaald. De indicator 'Zitplaatskans spits HSL' is in 2018 lager uitgekomen dan in 2017, om in 2019 uit te komen boven de streefwaarde. Om beide waarden nader te kunnen duiden, heeft NS inzicht gegeven in de ontwikkeling van aantallen reizigers in de spits (per baanvak, met onderscheid naar IC / Sprinter), van aantal gerealiseerde zitplaatsen in de spits en van het (resulterende)

aantal staande reizigers in de spits, voor de periode 2016 t/m eerste kwartaal van 2019. Hiermee is te zien waar het aantal reizigers in de spits is gegroeid (of gedaald), hoe het zitplaatsaanbod meegegroeid is (of niet) en of dit effect heeft gehad op het aantal staande reizigers. We concluderen hieruit dat gemiddeld gesproken NS in staat is geweest de groei van het reizigersvervoer per spoor op te vangen door het bieden van meer capaciteit. Dit is in elk van de opeenvolgende jaren een optelsom van baanvakken met meer en baanvakken met minder staande reizigers (verdeeld over IC en Sprinter), wat gemiddeld ongeveer neutraal uitkomt.

Gezien de behoorlijke reizigersgroei in de afgelopen jaren – NS rapporteert een groei in reizigerskilometers van 8%[17] sinds 2015, waarbij de groei op enkele trajecten rond de vier grote steden fors hoger is dan dit landelijk gemiddelde - is dit een prestatie die hier expliciet vermeld moet worden. NS heeft hiervoor diverse maatregelen genomen. Op specifieke trajecten vormt de infrastructuur een knelpunt[18].

Specifieke observaties per jaartal op basis van aanvullende informatie van NS:

- 2017 t.o.v. 2016:
    - Op bijna het gehele IC-netwerk is een groei van het aantal reizigers te zien, met sterkere groei in de Randstad, vooral tussen Amsterdam en Utrecht. Het aantal zitplaatsen is op de meeste plaatsen meegegroeid (waarbij de corridor Utrecht – Eindhoven ook sterk meegroeit met de geboden capaciteit tussen Amsterdam en Utrecht). Het resultaat van beide ontwikkelingen is dat het aantal staande reizigers nauwelijks wijzigt. Uitzondingen daarop zijn de HSL tussen Schiphol en Rotterdam, waar de capaciteit nauwelijks is gegroeid (omdat er geen materieel van langere lengte beschikbaar was bij gelijkblijvende frequentie) en Den Haag – Leiden, waar de reizigersgroei groter was dan de groei in capaciteit. Op de corridor Utrecht – Deventer is de capaciteit verminderd, wat tussen Amersfoort en Utrecht heeft geleid tot meer staande reizigers.
    - Binnen het sprinternetwerk zijn de ontwikkelingen minder sterk dan in de IC. Rond Amsterdam zijn er enkele verschuivingen, zowel in reizigersstromen als in capaciteit, wat tussen Leiden en Schiphol en tussen Weesp en Amsterdam Centraal leidt tot minder staande reizigers. Tussen Houten en Utrecht staan meer reizigers, als gevolg van sterke reizigersgroei, in samenhang met opening van station Utrecht Vaartsche Rijn.
- 2018 t.o.v. 2017:
    - Ook in deze periode is op bijna het gehele IC-netwerk een groei van het aantal reizigers te zien, met de grootste groei tussen Amsterdam en Utrecht. Deze groei is meer dan gecompenseerd door extra zitplaatscapaciteit, als gevolg van de introductie van 6 treinen per uur (PHS), waardoor het aantal staande reizigers hier is gedaald. Op de HSL tussen Schiphol en Rotterdam is het aantal staande reizigers gestegen als gevolg van grote reizigersgroei. Ook tussen Den Haag en Amsterdam is het aantal staande reizigers gestegen doordat de IC-Brussel niet meer via Den Haag rijdt.

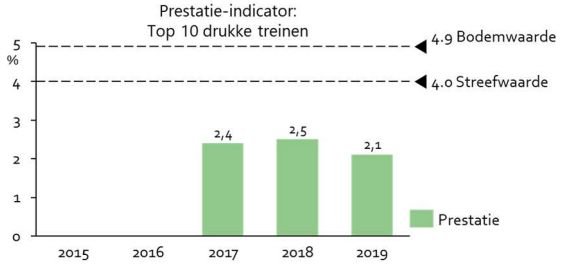
17 Gecorrigeerd voor de decentralisatie Limburg is dit bijna 9%, bron: NS Jaarrapportage Vervoerconcessie 2019, blz. 13
18 Zie: NS Jaarrapportage Vervoerconcessie 2019

- Binnen het sprinternetwerk zijn de ontwikkelingen beperkt. Tussen Houten en Utrecht is het aantal staande reizigers flink gedaald door toevoeging van een spitsverbinding. In Noord-Nederland is op enkele plaatsen capaciteit toegevoegd zonder effect op het aantal staande reizigers, waarschijnlijk omdat daar geen staande reizigers waren.

- 1e kwartaal 2019 t.o.v. 1e kwartaal 2018:
  - Ook in deze periode is op bijna het gehele IC-netwerk een groei van het aantal reizigers te zien, met de grootste groei tussen Amsterdam en Utrecht en nu ook een grote groei tussen Utrecht en Eindhoven. Alleen tussen Leiden en Haarlem / Amsterdam is een daling te zien. Het aantal zitplaatsen is opnieuw op de meeste trajecten meegegroeid. Het valt op dat op de HSL tussen Schiphol en Rotterdam nu een lager aantal staande reizigers is te zien, door een 5e IC per uur in combinatie met langere treinen. Ook tussen Haarlem en Amsterdam is een sterke verbetering te zien door langere treinen. Tussen Den Haag / Leiden en Schiphol is geen extra capaciteit ingezet, wat heeft geleid tot meer staande reizigers. Tussen Amsterdam en Utrecht is wel extra capaciteit, maar onvoldoende om extra staande reizigers te voorkomen.
  - In tegenstelling tot voorgaande jaren zien we in deze periode wel een behoorlijke reizigersgroei in veel sprinters. In de meeste gevallen is het aantal zitplaatsen meegestegen, maar op de volgende trajecten heeft dit wel geleid tot meer staande reizigers: Rotterdam Lombardijen – Den Haag, Den Haag – Schiphol, Leiden – Haarlem – Amsterdam Centraal, Houten – Utrecht, Hilversum – Utrecht en Tilburg - Den Bosch – Oss.

Voor de HSL bestaat een specifieke prestatie-indicator, welke van 2017 naar 2018 een daling in de prestatie laat zien, als gevolg van sterke reizigersgroei op de bijbehorende reisrelaties, waar NS in dat jaar niet voldoende extra capaciteit tegenover kon zetten. De ontwikkeling in het eerste kwartaal van 2019 laat een veel gunstiger beeld zien ten aanzien van het aanbieden van meer capaciteit: een sterke stijging van het aantal zitplaatsen, groter dan de reizigersgroei. Dit heeft zich in 2019 geuit in een hogere waarde van de prestatie-indicator, tot (ruim) boven de streefwaarde.

De prestatie-indicator 'Top 10 drukke treinen' is vanaf 2017 gaan gelden. Hiermee verviel de prestatie-indicator 'Aandachtstrajecten t.a.v. vervoercapaciteit in de spits' die de gewogen kans op een vervoerplaats (aantal reizigers/aantal vervoerplaatsen) op deze 10 trajecten gaf. De nieuwe indicator geeft een indicatie dat een reiziger die tijdens de spits in de trein stapt op één van de vooraf geselecteerde 10 drukste reisrelaties geen vervoerplaats heeft. Geen vervoerplaats betekent dat de reiziger bij zijn vertrekstation en/of bij het overstapstation op zijn reis in een trein stapt waarbij het totaalaantal reizigers groter is dan het aantal vervoerplaatsen. De vervoersplaatsen in de trein zijn het aantal zit- en staanplaatsen aanwezig per trein. Als een reiziger geen vervoerplaats heeft, zou hij nog wel in de trein mee kunnen reizen, maar dan valt dit niet meer binnen de vervoernormen van NS.



De 10 drukste reisrelaties worden voor ieder kalenderjaar opnieuw bepaald. Jaarlijks veranderen er slechts enkele uit deze top 10 en wijzigt deze niet

volledig, conform de definitie en meetmethode. De Top 10 drukke treinen wordt analoog aan de indicator 'Zitplaatskans spits HRN' bepaald. De prestatie op deze indicator is de afgelopen jaren ongeveer constant gebleven en lig daarmee altijd al ruim onder de streefwaarde voor 2019. In het geval van deze prestatie-indicator geldt dat onder de streefwaarde en bodemwaarde gescoord moet worden, in tegenstelling tot bij de overige prestatie-indicatoren. Dit is omdat de prestatie-indicator de 'niet-vervoerplaatskans' meet en deze zo laag mogelijk moet zijn.

Programma's

Er is op dit prestatiegebied gestuurd middels twee programma's. Deze zijn het programma Vervoercapaciteit en het programma Klantvriendelijkheid. Beide programma's worden besproken.

Van 2015 tot 2017 is het programma Vervoercapaciteit van toepassing geweest. Dit programma is ontstaan toen bleek dat de materieelbehoefte groter was dan in de midden-langetermijnplanning was voorzien. Dit programma resulteerde in een maatregelenpakket met als doel de hinder in de periode van begin 2016 tot de zomer 2017 te beperken en de capaciteit weer op orde te brengen vanaf het najaar 2017. Dit is anders dan het oorspronkelijke doel in het begin van het programma. Dit luidde: 'een structurele verbetering van de klanttevredenheid over vervoercapaciteit'. Dit programma is in 2017 geëvalueerd door Decisio[19], dat tot de conclusie is gekomen dat de doelen van het programma zijn behaald en het goed is uitgevoerd.

NS stelde voor het programma Klantvriendelijkheid tot doel: het 'leveren van een prettige reiservaring van deur-tot-deur voor onze klanten en daarmee een bijdrage leveren aan het verhogen van de klanttevredenheid'.

Dit zou zijn gerealiseerd met behulp van de volgende 3 pijlers:

- Gastvrijheidsprogramma; zorgen voor betere gastvrijheid medewerkers
- Klantrelatieprogramma (NS Extra); persoonlijke diensten en aanbiedingen
- Customer Experience programma; verbeteren dagelijkse klantbeleving

Er is sinds januari 2017 een nieuwe afdeling die over de klanttevredenheid gaat en daarom is dit programma onderdeel geworden van de reguliere operationele inzet. Er wordt hier niet meer via een apart programma op gestuurd vanuit IenW. De aangevoerde reden hiervoor was dat de reguliere sturing voldoende borging biedt door het bestaan van een prestatie-indicator op klanttevredenheid. Dit programma is beëindigd, maar niet geëvalueerd.

Concessie-eisen

Op het eerste onderdeel van het LTSA-doel ('verbeteren toegankelijkheid') is artikel 32 van toepassing. In dit artikel worden de eisen voor de toegankelijkheid voor reizigers met een functiebeperking beschreven. Hierin staan eisen voor de toegankelijkheid van het materieel, de Assistentieverlening Gehandicapten (AVG) en de ontwikkeling van verdere flankerende maatregelen. NS heeft aan deze eisen voldaan. Met de instroom van het nieuwe Sprinter-materieel zijn er 176 nieuwe gelijkvloerse, toegankelijke treinen toegevoegd aan de vloot met automatische omroepsystemen en digitale reisinformatie schermen. Daarnaast worden er momenteel 131 Sprinters omgebouwd, waarvan de eerste al in 2018 gereed waren. In het Intercity-product wordt nog geen gelijkvloers materieel ingezet, maar wel toegankelijkheid geboden met behulp van personeel op de stations. In een enkel geval is in overleg met de concessieverlener en vertegenwoordigers van de doelgroep tot alternatieve maatregelen

19 Kamerstukken, Tweede kamer, vergaderjaar 2017 - 2018, 29984 nr. 737 (bijlage)

gekomen. Zo is de aanmeldtijd voor AVG op een zevental stations niet teruggebracht naar een kwartier, maar heeft NS een nieuw bewakings- en boekingssysteem voor assistentieverlening ontwikkeld en ingevoerd. (NS heeft vervolgens ontheffing gekregen van de concessieverlener voor de eisen ten aanzien van de vooraanmeldtijd).

Middels de app levert NS tevens informatie over toegankelijkheid. De betrokken consumentenorganisaties signaleren dat deze informatie met name bij verstoringen niet altijd tijdig beschikbaar en voldoende betrouwbaar is.

Op het tweede onderwerp binnen het verbeterdoel ('verhogen comfort') zijn verschillende eisen van toepassing. Dit zijn:

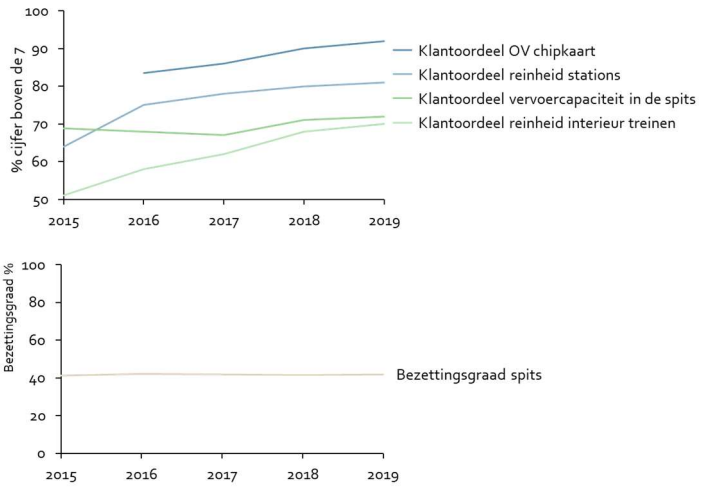
- Artikel 31; Materieelinzet in relatie tot comfort;
- Artikel 33; Toiletten in de trein;
- Artikel 34; Additionele voorzieningen ten behoeve van reisgemak;
- Artikel 35; Integraal revisieprogramma.

De artikelen borgen een bepaalde mate van comfort van het materieel en voorziet in processen om dit te laten aansluiten op de behoeften van de reiziger en de concessieverlener. NS voldoet aan de eisen of is bezig om naar de gevraagde resultaten toe te werken. Aan artikel 34 wordt invulling gegeven binnen de reguliere en thema-sessies die worden georganiseerd met de consumentenorganisaties binnen het LOCOV.

Op het derde onderdeel van het verbeterdoel 'kaartintegratie' zijn de artikelen 51; Vervoerbewijzen, 52; Gebruik van de OV-chipkaart en 57; Samenwerking op concessie overstijgende onderwerpen van toepassing. Deze artikelen zorgen voor een inter-operabel en toegankelijk reisproduct. Aan de eisen met betrekking tot vervoersbewijzen en OV-Chipkaart wordt voldaan.

Informatie-indicatoren

Om het LTSA-verbeterdoel reisgemak verder te monitoren zijn vijf informatie-indicatoren in de concessie opgenomen. Hieraan zijn geen bindende prestatie-eisen gekoppeld. Deze informatie-indicatoren zijn klantoordelen op respectievelijk de OV-chipkaart, reinheid van stations en treinen en de vervoercapaciteit. Deze klantoordelen hebben zich allemaal in verschillende mate positief ontwikkeld.



Daarnaast wordt de bezettingsgraad in de spits gemonitord. Deze indicator laat een constante waarde zien en laat zien dat de bezetting van alle treinen in de spits gemiddeld 42% is. Er zijn dus ook in de spits nog veel lege zitplaatsen, terwijl er ook reizigers moeten staan. Dit is te verklaren omdat de operationele en infrastructurele beperkingen het vaak niet mogelijk maken om de treincapaciteit snel aan te passen op de vraag. Het volgende speelt een rol:

- Niet alle tijdstippen binnen de spitsperiode zijn even druk: er zijn treinen aan de randen van de spits die tot de spits behoren, maar waar het aantal reizigers lager ligt dan gemiddeld in de spits.

- Treinen worden gedimensioneerd op het drukste tracé: deze treinen komen vanuit / rijden door naar tracés waarin minder reizigers zijn, wat tot lege stoelen leidt. Dit heeft te maken met de mogelijkheden van de infrastructuur en de locaties van opstelterreinen.
- Veel trajecten hebben een duidelijke spitsrichting: in één richting is het druk (en zijn er mogelijk dus staande reizigers), terwijl in de andere richting er nog restruimte is.

2.3.3.2 Inzet NS voor dit verbeterdoel buiten scope concessie

NS heeft met NS Flex in september 2018 een nieuwe betaalwijze geïntroduceerd. Hiermee is het voor de reiziger niet meer nodig om een minimumsaldo op de OV-chipkaart te hebben staan en betaalt de reiziger achteraf door middel van een maandelijkse factuur. Bovendien kan op flexibele wijze geswitcht worden tussen abonnementen en, zelfs als de reis al begonnen is, tussen reisklassen. Daarnaast kan NS Flex gebruikt worden binnen het gehele openbaarvervoersysteem. Deze ontwikkeling heeft een positieve invloed op het reisgemak van reizigers, hiermee is de flexibiliteit die de NS-Business Card al bood ook voor niet zakelijke gebruikers beschikbaar.

Wat er verder onder meer op dit verbeterdoel is gebeurd door andere partijen in het OV

Binnen het openbaar vervoer is te zien dat de algemene trend is dat het OV steeds toegankelijker wordt voor mensen met een beperking. Er wordt meer gelijkvloers-materieel ingezet en meer gebruik gemaakt van audio-visuele signalen. Ook op andere onderdelen binnen het OV wordt op deze aspecten verbetert, bijvoorbeeld met de brede trams in Den Haag. Hierdoor verbetert het reisgemak van de reiziger met een beperking door de hele reis. Dit is relevant omdat juist voor reizigers met een beperking geldt dat er in de gehele deur-tot-deur keten geen obstakels moeten zijn die zelfstandig reizen verhinderen om gebruik te kunnen maken van het OV. De zwakste schakel in de OV-keten bepaalt in dit geval immers de mogelijkheden voor reizigers met een beperking.

Ten aanzien van de betaalwijzen geldt dat de OV-chipkaart volledig is ingeburgerd binnen het openbaarvervoersysteem. Er kan (op een enkele uitzondering na) overal in het OV mee betaald worden. Hierbij moet er bij een overstap tussen verschillende vervoerders veelal nog wel uit- en weer ingecheckt worden. Er is geen sprake van een zogeheten single check-in/check-out systeem. Dit wordt door consumentenorganisaties wel zeer belangrijk gevonden en de nadrukkelijke wens is dit in een nieuw OV-betaalsysteem op te lossen. Daarnaast worden nieuwe vormen van betalen in het OV ontwikkeld, bijvoorbeeld met de mobiele telefoon of bankpas. Deze systemen bevinden zich in de pilotfase.

2.3.3.3 Conclusie behalen verbeterdoel reisgemak

De in de LTSA benoemde onderwerpen onder het verbeterdoel reisgemak, die betrekking hebben op de scope van NS zijn voldoende gedekt door de verschillende concessie-elementen.

NS heeft grotendeels aan de opgelegde eisen voldaan. De uitvoering van de concessie heeft dus in ruim bijgedragen aan het verbeteren van het reisgemak. De concessie voegt het onderwerp ‘vervoercapaciteit’ en ‘zitplaatskans’ toe aan de elementen genoemd in de LTSA, deel 1. Op het HRN is deze prestatie-indicator - ondanks een stevige groei - stabiel gebleven. De streefwaarde is op het HRN niet behaald. Gemiddeld genomen is NS door het nemen van een scala aan maatregelen in staat is geweest de groei van het reizigersvervoer per spoor op te vangen door het bieden van meer capaciteit, maar de capaciteit is gemiddeld niet sneller gegroeid dan de reizigersaantallen. Op specifieke trajecten

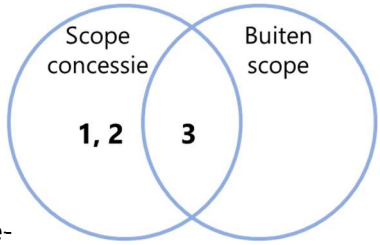
vormt de infrastructuur een knelpunt. Op de HSL zijn de bodemwaarden in de eerste twee jaar niet gehaald. Een vergroting van de capaciteit zorgt, ondanks stevige groei op de corridor, voor een score op de prestatie-indicator boven de streefwaarde in 2019.

2.3.4 Doel Regie over eigen reis

De LTSA omschrijft het verbeterdoel 'regie over eigen reis' als volgt: de reiziger dient door middel van juiste, frequente, tijdige, consistente en actuele reisinformatie een handelingsperspectief te hebben voorafgaand en tijdens zijn reis. Dat geldt in alle gevallen, maar in het bijzonder bij verstoringen. Dit moet ertoe leiden dat:

1. Meer op het individu gerichte reisinformatie beschikbaar komt, zowel voorafgaand als tijdens de reis;
2. Bij verstoringen de reiziger eerder een boodschap ontvangt over wat er aan de hand is en een prognose over de duur van de verstoring ontvangt;
3. Betere informatievoorziening over andere modaliteiten tijdens de reis en op multi-modale knooppunten (zowel aan de kant van de trein als aan de kant van bus, tram en metro).

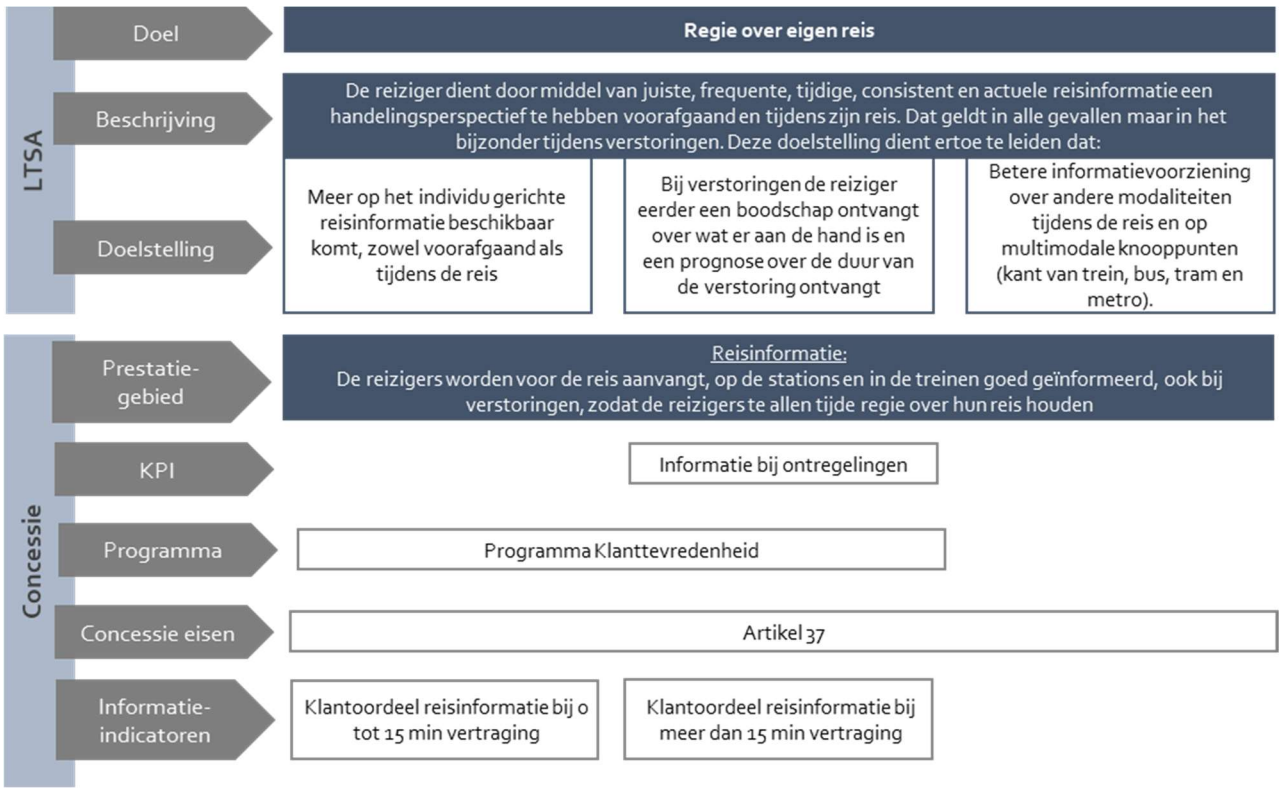
Dit verbeterdoel ligt geheel binnen de scope van de gevraagde prestaties binnen de concessie. Echter om dit doel te bereiken is de concessiehouder wel afhankelijk van andere vervoerders en van ProRail, deze relatie is te zien in Figuur 7.



Figuur 7: Scope verbeterdoel Regie over eigen reis

Om het bereiken van het verbeterdoel te borgen is het prestatiegebied reisinformatie gedefinieerd. Hierop wordt gestuurd door middel van de prestatie-indicator 'Informatie bij ontregelingen'[20] en is er gestuurd met het programma Klantvriendelijkheid. Daarnaast hebben specifieke eisen in artikel 37 betrekking op dit prestatiegebied. NS maakt prestaties op regie over eigen reis inzichtelijk met de informatie-indicatoren 'Klantoordeel reisinformatie bij 0 tot 15 minuten vertraging' en 'Klantoordeel reisinformatie bij meer dan 15 minuten vertraging'. De samenhang tussen deze elementen en het verbeterdoel is weergegeven in Figuur 8.

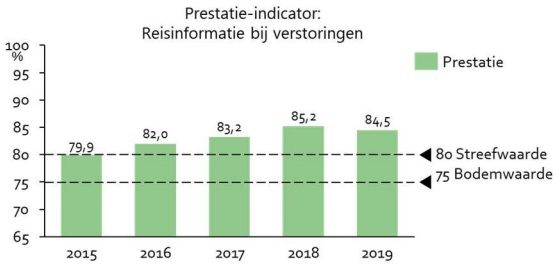
20 In de praktijk ook "Reisinformatie Treinketen", behandeld onder het prestatiegebied 'Deur-tot-deurreis"



Figuur 8: Samenhang verbeterdoel 'Regie over eigen reis' en de concessie

2.3.4.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

Prestatie-indicatoren



De prestatie-indicator 'Reisinformatie bij verstoringen' geeft het ongewogen gemiddelde van de informatievoorziening bij ontregelingen in de trein respectievelijk station. Het geeft het percentage weer van het totaalaantal gemeten ontregelingen in de treindienst waarbij daarover in de trein respectievelijk op het station informatie is gegeven via omroepsystemen en/of schermen. De tijdigheid van de informatie is geen onderdeel van de prestatie-indicator. Op basis van metingen wordt het percentage berekend van het aantal keren dat bij een ontregeling informatie wordt gegeven. Deze prestatie-indicator heeft zich positief ontwikkeld. De indicator heeft altijd gescoord boven de bodemwaarden en scoort sinds 2016 boven de streefwaarde 2019.

Programma's

Zoals reeds behandeld bij het verbeterdoel 'reisgemak' bestond het programma Klantvriendelijkheid uit drie pijlers waarbij een deel van deze pijlers ook gerelateerd is aan reisinformatie. Voor een beschrijving van dit programma en de resultaten wordt verwezen naar paragraaf 2.3.3.

Concessie eisen

In artikel 37 van de concessie worden eisen gesteld aan het bieden van reisinformatie door NS. Deze eisen hebben betrekking op het verbeteren van reisinformatie voor de deur-tot-deur reis, het geven van

informatie die het mogelijk maakt om zelfstandig een afweging te kunnen maken over de treinreis en het geven van informatie van andere treinvervoerders via informatieborden en omroepinstallaties.

NS voldoet aan de gestelde eisen. Uit gesprekken met de consumentenorganisaties blijkt dat voor reizigers een grote verbetering heeft plaatsgevonden in de beschikbaarheid van reisinformatie. De NS-app speelt hier een heel belangrijke rol in. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de planningssituatie – waarover de reisinformatie als zeer goed wordt beoordeeld – en de situatie waar zich verstoringen in voordoen. In dit laatste geval is ook verbetering opgetreden, maar blijft aandacht voor verbetering volgens de consumentenorganisaties nodig. Voor NS wordt de ruimte voor verbetering beperkt doordat beslissingen over het wel of niet laten rijden van treinen in een verstoorde situatie bij de bestaande werkwijze door de treindienstleiding (uitgevoerd door ProRail) soms kort van tevoren genomen worden. Dit komt de beschikbaarheid van vervoercapaciteit ten goede, maar maakt het lastig reizigers in alle gevallen tijdig te informeren.

In de invulling van artikel 37 heeft NS ingespeeld op de groei in smartphonebezit en -gebruik. Door deze ontwikkelingen zijn reizigers steeds meer in staat geweest om proactief reisinformatie op te zoeken of passief reisinformatie te ontvangen met push-meldingen, ook bij verstoringen. In de NS-app wordt veel persoonlijke reisinformatie gegeven en wordt informatie voor iedereen persoonlijke en up-to-date weergeven. Ook andere aanbieders van apps (waaronder bijvoorbeeld Google en 9292) bieden reizigers de informatie die zij nodig hebben voor het plannen van hun reis, waaronder real-time informatie over verstoringen en vertragingen. De inputdata hiervoor stelt NS, in lijn met de eisen binnen de concessie, vrij ter beschikking. Een aantal functionaliteiten die gedurende deze concessie zijn toegevoegd aan de NS-app zijn (niet uitputtend):

- Reizen kunnen van deur-tot-deur (adres of 'Point of Interest') gepland worden met de NS-app, waarbij de reiziger een voorkeur aan kan geven voor modaliteit (bus, tram, trein, metro of fiets);
- Er is actuele informatie beschikbaar over locaties waar trein, bus, tram of metro rijden;
- Er is van te voren informatie beschikbaar over de treinreis (punctualiteit, actuele vertraging, drukte in de treinen, type materieel);
- Er is informatie over het aantal beschikbare OV-fietsen op de stations;
- De reiziger ontvangt desgewenst meldingen over persoonlijke trajecten (bijvoorbeeld bij werkzaamheden of verstoringen);
- De reiziger ontvangst desgewenst meldingen bij gemiste check out.

Niet alle reizigers gebruiken echter een smartphone of zijn hiertoe in staat. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2015 79% van de personen boven 12 jaar een mobiele telefoon of smartphone met internet had. In 2018 was dit aantal gestegen tot 90%.

De groep mensen van 65 jaar en ouder dat in het bezit is van een mobiele telefoon of smartphone met internet is weliswaar fors gestegen van 34% tot 65%, maar dit houdt ook in dat nog steeds 35% geen toegang tot de NS-app heeft. Deze reizigers zijn afhankelijk van de aangeboden reisinformatie op de stations en in de treinen. Hier hebben zich de afgelopen jaren ook positieve ontwikkelingen voorgedaan, met verdere implementatie van dynamische reisinformatieschermen op de stations en in de treinen. De aangeboden statische reisinformatie (dit zijn de gele vertrekstaten waar ook voor latere tijdstippen op de dag gepland kan worden) is de afgelopen jaren echter verminderd. De consumentenorganisaties

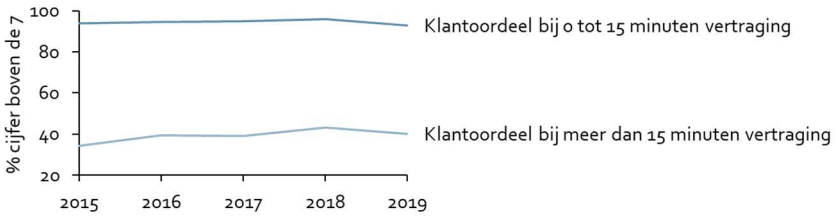
geven aan dat het beeld van de ontwikkelingen op het vlak van de door NS aangeboden reisinformatie in de periode 2015 – 2019 positief is.

Ten slotte vereist artikel 37 dat reisinformatie beschikbaar is voor alle reizigers, dus ook voor reizigers met een visuele of auditieve beperking. De belangenorganisatie voor deze groep benoemt dat in het geval van een verstoring de informatie met name voor reizigers met een auditieve beperking momenteel te laat beschikbaar komt.

Informatie-indicatoren

Dit verbeterdoel wordt gemonitord met twee informatie-indicatoren. Het gaat om het Klantoordeel bij 0 tot 15 minuten vertraging en Klantoordeel bij meer dan 15 minuten vertraging. Beide zijn ten opzichte van de uitgangssituatie licht positief ontwikkeld, wat aangeeft dat de reizigerstevredenheid is toegenomen gedurende de eerste helft van de concessie.

Het klantoordeel bij een vertraging van meer dan 15 minuten bedraag 40% in 2019. Dit betekent dat 40% een cijfer hoger dan een 7 geeft over de informatievoorziening bij meer dan 15 minuten vertraging. Reizigers zijn dus over het algemeen niet heel tevreden over de ter beschikking gestelde reisinformatie gedurende hun (verstoorde) reis, als er tijdens deze reis een vertraging van meer dan 15 minuten optreedt of de trein uitvalt. Dit sluit aan bij het beeld dat wordt gedeeld door de consumentenorganisaties.



2.3.4.2 Conclusie behalen verbeterdoel regie over eigen reis

Er is een duidelijke samenhang tussen het verbeterdoel in de LTSA en de concessie en er heeft een grote verbetering plaats gevonden op dit verbeterdoel, zowel waar het informatie in de planningssituatie als informatie in de verstoorde situatie betreft. Aandacht voor reisinformatie en het bieden van handelingsperspectief in de verstoorde situatie blijft een punt van aandacht. Dit blijkt ook uit de relevante informatie-indicator: minder dan de helft van de reizigers geeft NS hierop een 7 of hoger. Er moet daarbij ook aandacht blijven voor de wijze waarop reizigers met een visuele of auditieve beperking worden geïnformeerd.

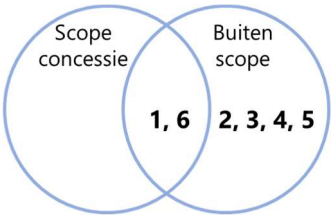
Concluderend kan gesteld worden dat de uitvoering van de concessie en de invulling die NS hieraan heeft gegeven positief heeft bijgedragen aan het behalen van het verbeterdoel gedurende de concessie – mede ook door de continue ontwikkeling van de NS Xtra App.

2.3.5 Doel Verhogen van de veiligheid

De LTSA omschrijft het verbeterdoel verhogen van de veiligheid als volgt: 'veiligheid op en rond het spoor voor reizigers, treinpersoneel, omwonenden en spoorpersoneel vormt een belangrijk verbeterpunt. Het veiligheidsniveau moet daarom naar een hoger niveau terwijl ook de capaciteit van het spoor nog beter moet worden benut met hogere frequenties en hogere snelheden.'

De onderdelen die bijdragen aan het verbeterdoel zijn als volgt:

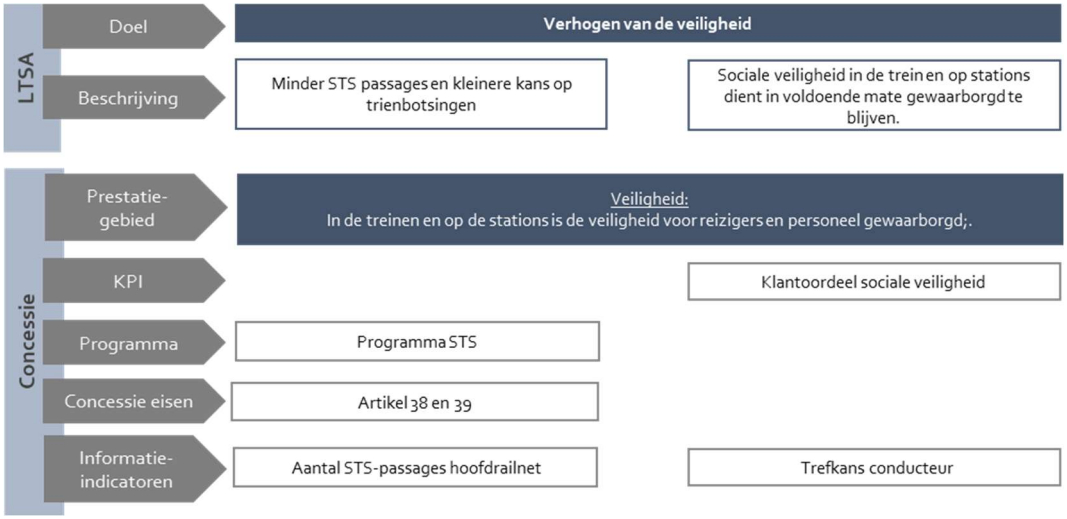
1. Minder STS-passages en kleinere kans op treinbotsingen;
2. Minder overwegincidenten;
3. Betere veiligheidsorganisatie van werkzaamheden buiten en daarmee kleinere kans op ongevallen met spoorpersoneel;
4. Altijd weten wat er in welke goederenwagon zit en waar die zich bevindt;
5. Een afgewogen routering van treinen met gevaarlijke stoffen (vanuit veiligheidsoptiek);
6. Naast het verbeteren van de veiligheid in absolute zin dient ook de sociale veiligheid in de trein en op de stations in voldoende mate gewaarborgd te blijven.



Figuur 9: Scope verbeterdoel verhogen van de veiligheid

Dit verbeterdoel ligt maar voor een klein deel binnen de scope van de concessie. Een groot deel valt hierbuiten, bijvoorbeeld onder de scope van ProRail en de goederenvervoerders. Zie Figuur 9. In de verdere beschouwing zullen alleen doelstellingen 1 en 6 worden meegenomen, aangezien deze wel binnen de scope van de concessie vallen. Sturing vindt overigens primair plaats via de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en niet via de concessie. We behandelen hier alleen de sturing via de concessie.

In de concessie is het prestatiegebied veiligheid opgenomen. Op dit prestatiegebied wordt gestuurd door middel van de prestatie-indicator 'Klantoordeel sociale veiligheid'. Er loopt tevens een programma op het prestatiegebied: het STS-verbeterprogramma. Vanuit de concessie zijn artikelen 38 en 39 van toepassing. De informatie-indicatoren van toepassing zijn het 'Aantal STS-passages hoofdrailnet' en 'Trefkans conducteur'. De samenhang tussen deze elementen uit de concessie en het LTSA doel, zover binnen de scope van de NS, is weergeven in Figuur 10.



Figuur 10: Samenhang verbeterdoel 'Verhogen van de veiligheid

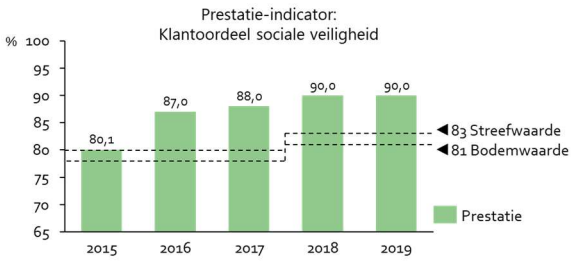
2.3.5.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

Prestatie-indicatoren

De prestatie-indicator 'Klantoordeel sociale veiligheid in de trein en op het station' geeft het percentage klanten weer dat hun veiligheidsbeleving in de trein respectievelijk op het station overdag en in de avond na 19:00 waardeert met een cijfer 7 of hoger. Het klantoordeel is het gemiddelde van vier separate klantoordelen gemeten met het klanttevredenheidsonderzoek. De weging is als volgt:

- 0,3 * klantoordeel sociale veiligheid in de trein overdag, voor 19:00
- 0,2 * klantoordeel sociale veiligheid in de trein avond, na 19:00
- 0,25 * klantoordeel sociale veiligheid op het station overdag, voor 19:00
- 0,25 * klantoordeel sociale veiligheid op het station avond, na 19:00

In 2018 is de bodemwaarde van 78% naar 81% en streefwaarde van 81% naar 83% aangepast, omdat er een nieuwe manier van meten (het online invullen van klantoordelen) is geïntroduceerd. Dit was een ambitie-neutrale wijziging. De resultaten staan in het figuur. Zowel de bodemwaarde en de streefwaarde worden behaald.



De maatregelen uit het Akkoord Sociale Veiligheid van 2015 en het OV-brede akkoord uit 2017 hebben waarschijnlijk bijgedragen aan het doen stijgen van het klantoordeel sociale veiligheid. NS heeft nieuw en gereviseerd materieel ingezet en zet sinds 2017 extra personeel in tijdens de avonduren. Het gaat hierbij om twee conducteurs op de treinen tijdens uitgaansavonden (na 22.00) en inzet van flexibel inzetbare teams tijdens de overige avonden. In de afgelopen concessieperiode zijn verder de poortjes op een groot deel van de grotere stations gesloten (momenteel op 76 stations). Daardoor passeert ruim 90% van de reizigers een poortje tijdens hun reis. Dit is van positieve invloed op de sociale veiligheid op de stations. Ten slotte kan de goede score onder meer verklaard worden door (het gereed komen van) de verbouwingen van stations.

Programma's

Het STS-programma ziet op vermindering van het aantal Stop Tonend Sein (STS)-passages. STS-passages kunnen leiden tot botsingen en ontsporingen. Het voorkomen van STS-passages vergt een multidisciplinaire aanpak binnen de hele spoorsector. Sinds het ongeval bij Amsterdam Centraal in 2004 werken ProRail, NS en de andere vervoerders nauwer samen aan de uitvoering van het STS programma, waarmee ze het aantal STS-passages willen verminderen. Binnen het STS-programma worden branche-breed afspraken gemaakt om het aantal passages te verminderen.

NS wordt hierop door IenW aangestuurd op basis van de concessie. NS heeft in de verschillende jaarlijkse vervoerplannen acties en mijlpalen gesteld. Onder het programma zijn twee acties met effecten op operatie en financiën de implementatie van ORBIT en het verzwaren van het remcriterium. De planning voor de implementatie van ORBIT is niet gehaald en daarom is aan de acties en mijlpalen uit het vervoerplan niet voldaan. Om ORBIT alsnog zo snel mogelijk te implementeren heeft het ministerie het voornemen kenbaar gemaakt een Last onder Dwangsom op te leggen. Na instemming door IenW

met een aangepaste planning (onafhankelijk ge-audit) is besloten de Last onder Dwangsom aan te houden.

Concessie eisen

Twee artikelen in de concessie zien op dit prestatiegebied. Dit zijn artikel 38 en artikel 39.

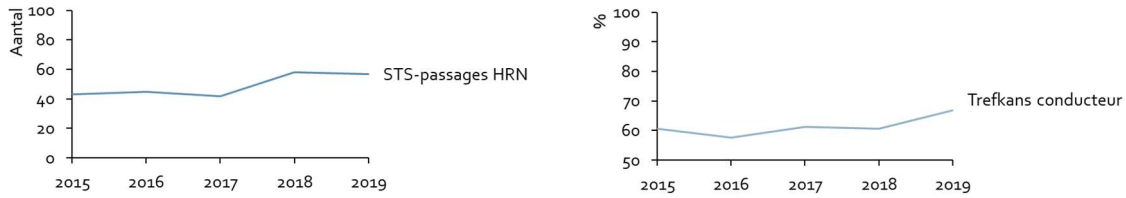
In artikel 38 'Veiligheidscultuur' wordt beschreven hoe NS bij moet dragen aan veiligheid 'binnen het kader van de geldende wet- en regelgeving'. Hierin staat dat NS samen met de concessieverlener vast stelt welke 'speerpunten' voor NS van toepassing zijn. Sturing vindt plaats via de vervoerplancyclus. Deze speerpunten staan niet expliciet vermeld in de verschillende vervoerplannen. Er is door de concessieverlener ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid speerpunten te definiëren.

In artikel 39 'Security' wordt beschreven dat NS een securitymanagementsysteem opgezet wordt. Dit is opgezet door NS. Hierover wordt vertrouwelijk gecommuniceerd met IenW.

Informatie-indicatoren

Voor het meten van de veiligheid zijn twee informatie indicatoren beschikbaar. De eerste gaat over het aantal STS-passages op het hoofdrailnet en de ander over de trefkans conducteur. De trefkans van de conducteur is gestegen gedurende de concessie, voornamelijk in 2019.

Als de ontwikkeling gedurende de concessieperiode wordt beschouwd oogt het alsof het aantal STS-passages toeneemt. Er is echter geen reden om aan te nemen dat er een trendbreuk is met het langere termijn beeld waarin het aantal passages dat sinds 2007-2008 afneemt, zoals zichtbaar in figuur 11.



2.3.5.2 Inzet NS voor dit verbeterdoel buiten scope concessie

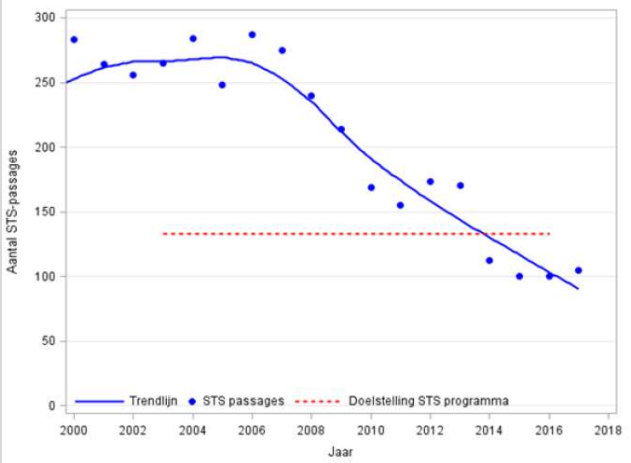
Er is door NS een maatregelenpakket sociale veiligheid opgesteld in samenwerking met Justitie en Veiligheid. Dit maatregelenpakket, bekostigd door NS, bestond uit 8 maatregelen die (versneld) zijn ingevoerd om de sociale veiligheid te verhogen. Uit de evaluatie van dit maatregelenpakket kwam, dat vier van deze maatregelen bij hebben gedragen aan het verhogen van de sociale veiligheid van medewerkers en/of reizigers.[21]

21 Verwey-Jonker Instituut (2017), Vervolgevaluatie sociale veiligheid op en rond het spoor

Wat er verder onder meer op dit verbeterdoel is gebeurd door andere partijen in het OV

De frequenties op het spoor zijn de afgelopen jaren toegenomen. Dit leidt ertoe dat er meer treinkilometers worden afgelegd. Wanneer de kans op een STS-passages gelijk blijft zou het totaalaantal STS-passages moeten toenemen. Toch is er sinds 2005-2006 een duidelijk dalende trend in het aantal STS-passages te zien. Dit is het gevolg van de maatregelen die hierop zijn genomen door ProRail en de verschillende vervoerders – waaronder ook NS - in samenspraak met IenW.

Op termijn moet het nieuwe spoorbeveiligingssysteem ERTMS ook leiden tot een veiligere dienstuitvoering.



Figuur 11: Ontwikkeling in het aantal STS-passages 200-2017.
Bron: Jaarverslag Spoorwegveiligheid 2017 ILT

Wat betreft de sociale veiligheid is het aannemelijk dat de opening van de verbouwde stations heeft geleid tot een hoger gevoel van sociale veiligheid op de stations, omdat reizigers in een prettigere omgeving verblijven.

2.3.5.3 Conclusie behalen verbeterdoel 'verhogen van de veiligheid'

Het LTSA-verbeterdoel beschrijft twee specifieke onderwerpen op het gebied van veiligheid die onderdeel zijn van de concessie. Sociale veiligheid en vermindering van het aantal STS-passages. Beide aspecten worden voldoende afgedekt door verschillende concessie elementen.

Op het klantoordeel sociale veiligheid scoort NS ruim boven de streefwaarde en de conclusie kan dus worden getrokken dat de concessie op dit vlak ruim bijdraagt aan het LTSA-verbeterdoel. Door het al lopende STS-Verbeterprogramma in de concessie op te nemen heeft IenW een effectief sturingsinstrumentarium in handen om op het behalen van tussen-resultaten van het programma te sturen. De concessie is dus ondersteunend aan het behalen van de doelen op het gebied van STS-passages.

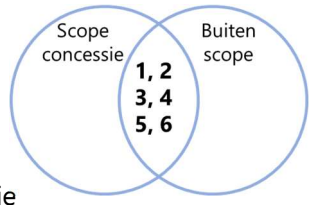
We concluderen dus dat de uitvoering van concessie – binnen de in dit geval zeer beperkte scope – een bijdrage levert aan het verbeterdoel.

2.3.6 Doel Verbeteren van de betrouwbaarheid

De LTSA omschrijft de doelstelling van het verbeterdoel verbeteren van de betrouwbaarheid als volgt: 'Het minimaliseren van het optreden van verstoringen en van de impact van verstoringen voor de reiziger en verlader heeft prioriteit.' Deze doelstelling dient te leiden tot:

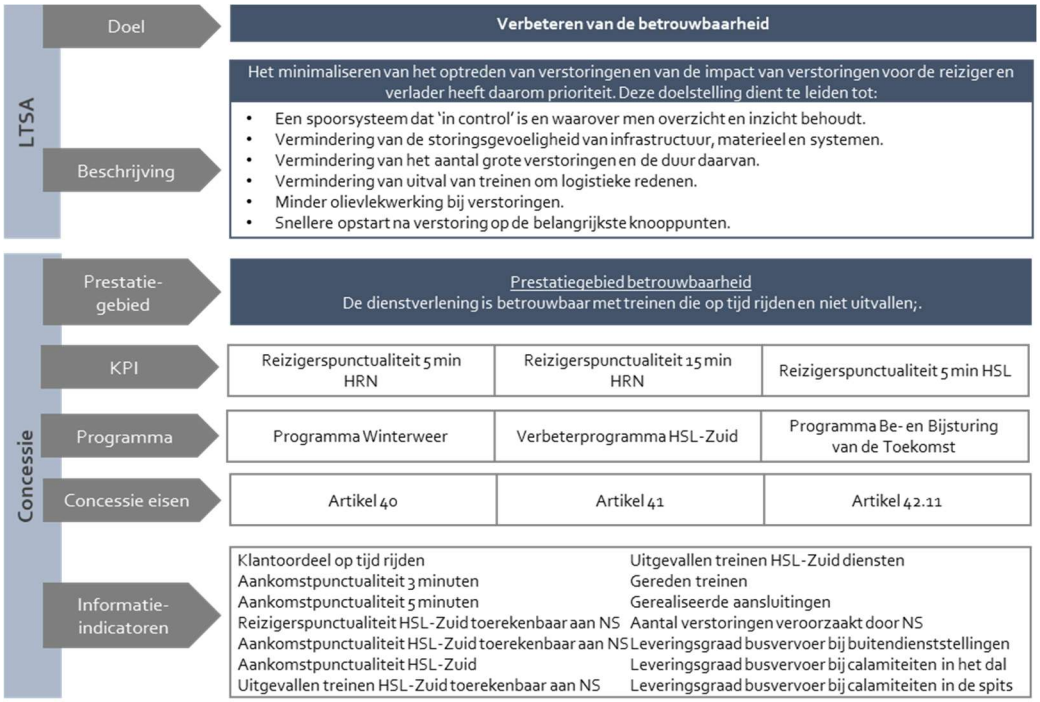
1. Een spoorsysteem dat 'in control' is en waarover men overzicht en inzicht behoudt.
2. Vermindering van de storingsgevoeligheid van infrastructuur, materieel en systemen.
3. Vermindering van het aantal grote verstoringen en de duur daarvan.
4. Vermindering van uitval van treinen om logistieke redenen.
5. Minder olievlekwerking bij verstoringen.
6. Snellere opstart na verstoring op de belangrijkste knooppunten.

Dit verbeterdoel ligt binnen de scope van de concessie, maar is daarbij nadrukkelijk afhankelijk van de infrastructuurbeheerder. Daarom wordt op dit doel verregaande samenwerking met ProRail verwacht. Figuur 12 schetst dit verband.



Figuur 12: scope verbeterdoel verbeteren van de betrouwbaarheid

Om het bereiken van de doelen te borgen voor zover binnen scope concessie is het prestatiegebied betrouwbaarheid in de concessie opgenomen. Hierop wordt gestuurd met drie prestatie-indicatoren die zien op reizigerspunctualiteit. Opvallend is dat het LTSA-verbeterdoel zich nadrukkelijk richt op verbetering rond het voorkomen van (grootschalige) verstoringen en het beperken van de impact hiervan, terwijl de sturing binnen de concessie de focus legt op punctualiteit (tot 15 minuten) in de dagelijkse operatie. (Uiteraard bestaan hier wel sterke verbanden tussen, bijvoorbeeld het voorkomen van verstoringen en het beperken van de impact komt naar voren in de prestatie-indicator 'reizigerspunctualiteit 15 min'). Er zijn drie programma's uitgevoerd die tot doel hebben de betrouwbaarheid te vergroten, waarvan er één nog loopt. Het programma winterweer is in 2017 afgerond. Het verbeterprogramma HSL-Zuid is in 2017 is begonnen. Ook zijn er concessie eisen opgenomen in de artikelen 40, 41 en 42. Daarnaast bestaan er diverse informatie-indicatoren die de betrouwbaarheid monitoren. Deze verschillende elementen zijn te zien in Figuur 13.



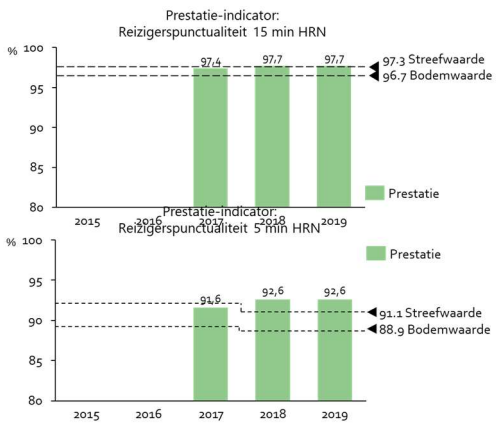
Figuur 13: Samenhang verbeterdoel 'Verbeteren van de betrouwbaarheid'

2.3.6.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

Prestatie-indicatoren

In 2017 zijn de prestatie-indicatoren op betrouwbaarheid gewijzigd, dit komt door de beschikbaarheid van de OV-chipkaart data. De bron van de gegevens is dermate drastisch gewijzigd dat er toch sprake is van een andere indicator, waarbij aankomstpunctualiteit, uitval en gemiste overstappen, in één worden gemeten. Tot 2017 werden de cijfers voor een deel bepaald op schattingen van conducteurs. Met de OV-chipkaartdata is de reizigerspunctualiteit veel beter in te schatten, waardoor er daadwerkelijk sprake is van het meten van 'reizigerspunctualiteit'. De mate waarin uitval van treinen dat gemeten wordt is een aandachtspunt, aangezien reizigers mogelijk weer uitchecken / niet inchecken als een trein uitvalt. Hier worden alleen de vigerende indicatoren beschouwd.

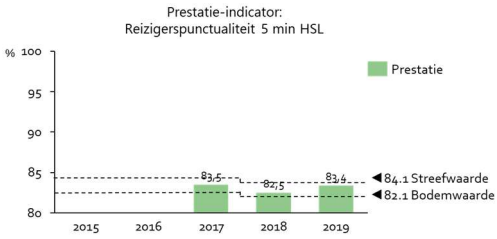
Op de betrouwbaarheid zijn drie prestatie-indicatoren van toepassing die de reizigerspunctualiteit meten. De eerste geldt voor een reizigerspunctualiteit van 5 minuten op het HRN, deze indicator meet voor hoeveel reizigers met verschil tussen de beloofde en de gerealiseerde reis minder dan 5 minuten is. De tweede gaat over de reizigerspunctualiteit van 15 min op het HRN en de derde meet de reizigerspunctualiteit van 5 min op alleen de HSL. De reizigerspunctualiteit op de HSL wordt voor dezelfde zes reisrelaties berekend als wordt gedaan voor vervoerscapaciteit.



De beide indicatoren op betrouwbaarheid *voor het HRN* laten een positieve ontwikkeling zien, de streefwaarden worden behaald. NS heeft daarmee op het gebied van betrouwbaarheid een verbetersprong gemaakt in de eerste helft van de concessie.

NS heeft op verzoek uitgesplitst hoe de treinpunctualiteit van sprinterdiensten en IC-diensten zich verhoudt. Op basis van maandelijkse aankomstpunctualiteitgegevens (januari 2018 tot en met april 2019) blijkt dat de gemiddelde aankomstpunctualiteit (5 minuten) van Sprinters 1,1%-punt hoger ligt dan de aankomstpunctualiteit van de Intercity's. Hierbij geeft NS aan dat dit waarschijnlijk komt door de langere trajecten die Intercity's afleggen, en daardoor gemiddeld meer vertraging oplopen.

De prestatie-indicator over de reizigerspunctualiteit op de HSL is in 2016 niet gehaald. In de overige jaren heeft NS de bodemwaarden voor de prestatie-indicatoren op reizigerspunctualiteit op de HSL wel gehaald. De streefwaarde is niet behaald.



NS en ProRail hebben grote inspanningen gepleegd om de prestaties op de HSL op peil te brengen en te houden. Dit in de context van introductie van nieuwe treindiensten in het kader van frequentieverhogingen conform het 'alternatief aanbod HSL'. Onafhankelijk onderzoek in opdracht van het ministerie van IenW uit 2016[22] omschreef de HSL als een complex systeem door 'de combinatie van complexe infrastructuur, materieel, beveiliging en dienstregeling'. Uit die rapportage blijkt dat de beschikbaarheid van het HSL-spoor in principe hoog is, maar dat zich systeemovergangen voor beveiliging en spanning op de corridor bevinden. NS rijdt bovendien met materieel dat ook complex is en lastiger te bedienen is. Ten slotte is er sprake van schaarste van capaciteit op de conventionele delen van de corridor (bijvoorbeeld in de Schipholtunnel) waardoor er weinig ruimte is om vertragingen op te vangen en waardoor er ook vertragingen ontstaan.

Programma's

Binnen het prestatiegebied hebben drie programma's gelopen. Deze zijn:

- het programma Winterweer;
- het verbeterprogramma HSL-Zuid;
- het programma be- en bijsturing van de toekomst.

De doelstelling van het programma winterweer was op korte termijn: 'ervoor zorgen dat de spoorsector ook bij meerdere verstoringen de komende winters 'in control' blijft en de gevolgen voor reizigers worden beperkt'. Op lange termijn was de doelstelling: 'toe werken naar een situatie waarin onder (vrijwel) alle omstandigheden betrouwbaar vervoer en goede reisinformatie aan de reiziger wordt gegeven.'

Het programma is ingesteld in 2012, nadat het spoorvervoer 'out control' was geraakt in winterse omstandigheden. Het programma is in 2017 afgerond en geëvalueerd door Twynstra Gudde[23]. In deze evaluatie komt naar voren dat de kans op 'in control' blijven bij winterse omstandigheden aanmerkelijk is vergroot, maar garanties niet te geven zijn. De doelen van het programma zijn bereikt en de aanpak is geborgd in de organisaties van NS en ProRail. Er is in de praktijk niet veel afgeweken van de ontwikkelde plannen en alle maatregelen zijn doorgevoerd. NS heeft het programma goed doorlopen.

22 Railistics en Triple Bridge (21 november 2016) Review Prestaties IC direct
23 Twynstra Gudde(28 juni 2017) Evaluatie programma Winterweer NS en ProRail

Het verbeterprogramma HSL-Zuid is begin 2016 opgezet, na tegenvallende prestaties. Het programma is begonnen op de grond van een gezamenlijke oorzakenanalyse van NS en ProRail en begon onder de naam Verbeterprogramma IC Direct. Vanaf 2017 valt dit programma onder concessiesturing wegens het niet behalen van de prestatie-indicatoren op de HSL in 2016. De verbetermaatregelen van het programma extern ge-audit in opdracht van het IenW[24]. De scope is in 2018 uitgebreid van de IC Direct naar de gehele HSL-Zuid. De voortgang wordt vier keer per jaar aan de Stuurgroep HSL gerapporteerd en maandelijks wordt dit besproken met het Alliantieteam HSL. De doelen, mijlpalen en activiteiten zijn voornamelijk inspanningsverplichtingen van NS en ProRail en daarom is het moeilijk om te achterhalen of deze voldoende zijn voldaan.

Doelen van het programma Be- en Bijsturing van de Toekomst zijn het voorkomen van 'zwarte dagen', het bij verstoringen de treinen zo snel mogelijk weer te laten rijden, het verkleinen van de kans dat verstoringen elders tot uitval of vertragingen leiden en reizigers actuele en betrouwbare reisinformatie geven. Er is onder dit programma een Centraal Monitor- en Beslisorgaan (CBMO) opgericht en er worden Vooraf Gedefinieerde Beslismaatregelen (VGB) ontwikkeld, hiermee zijn de doelen van het programma grotendeels gehaald. Het programma is in 2018 in de reguliere operatie opgenomen en valt niet meer onder programmasturing van de concessie.

Concessie eisen

In artikel 40 worden eisen aan betrouwbaarheid beschreven, wat in dit geval inhoudt dat deelgenomen moet worden aan de verschillende programma's en er veel samengewerkt moet worden met de infrastructuurbeheerder op dit gebied. Dit krijgt onder meer invulling door te werken aan het terugdringen van impactvolle verstoringen. Deze aanpak ligt in lijn met de nadruk op het terugdringen van deze verstoringen in de LTSA. We analyseren daarom specifiek hoe deze verstoringen zich hebben ontwikkeld.

Informatie over specifiek de ontwikkeling van impactvolle verstoringen komt maar deels naar voren in de cijfers van prestatie- en informatie-indicatoren. NS en ProRail stellen wel jaarlijks gezamenlijk een jaarrapportage impactvolle verstoringen op. In 2019 was deze onderdeel van de verantwoordingsrapportage. Hierin wordt een overzicht gegeven van de grootste verstoringen van dat jaar, worden cases bestudeerd en maatregelen geanalyseerd. De ernst van verstoringen wordt gemeten in het totaal aantal vertragingsminuten van die verstoring. Storingen worden uitgedrukt in het aantal minuten vertraging van een trein plus het aantal vertragingsminuten van andere treinen die last hebben van dezelfde storing. Opgeheven treinen tellen voor 30 minuten mee, omgeleide treinen tellen voor 15 minuten mee. Er is onderscheid gemaakt in vier klassen

Omschrijving hinderklasses 1 & 2

Hinderklasse 1: zeer veel hinder (totaal >2.400 minuten vertraging)

- Voorbeeld: grote ICT-storing, stroomstoring, aanrijding wegverkeer met veel schade, extreem weer.
- Ordegrootte aantal verstoringen per jaar: ~100

Hinderklasse 2: veel hinder (totaal 680 tot 2.400 minuten vertraging)

- Voorbeeld: aanrijding persoon op druk baanvak, brandmelding Schipholtunnel, wissel- of seinstoring op groot emplacement.
- Ordegrootte aantal verstoringen per jaar: ~700

24 Railistics en Triple Bridge (21 november 2016) Review Prestaties IC direct

hindercategorieën. Hinderklasse 1 en 2 (zie hiernaast) zijn relevant om het verloop van impactvolle verstoringen in beeld te brengen.

Uit de jaarrapportage volgt dat er de afgelopen jaren (vanaf 2015) een dalende lijn te zien is in *het aantal* verstoringen in hinderklasse 1, van 114 in 2015, 100 in 2016, 102 in 2017 naar 95 in 2018 en 93 in 2019. Een analyse naar de ontwikkeling van de totale ernst van de verstoringen (vertragingsminuten) wordt niet gegeven. De informatie-indicator 'aantal verstoringen veroorzaakt door NS' laat zien dat het totaal aantal verstoringen veroorzaakt door NS steeg tot 2018 om in 2019 weer af te nemen. Uit aanvullende informatie van NS blijkt verder dat het aandeel van NS in aantal verstoringen grofweg vergelijkbaar is met het aandeel in vertragingsminuten. Op basis van de beschikbare informatie concluderen we dus dat NS invulling geeft aan het bepaalde in artikel 40. Het publiceren van het aantal vertragingsminuten waar NS voor verantwoordelijk is zou het beeld hierover kunnen verhelderen.

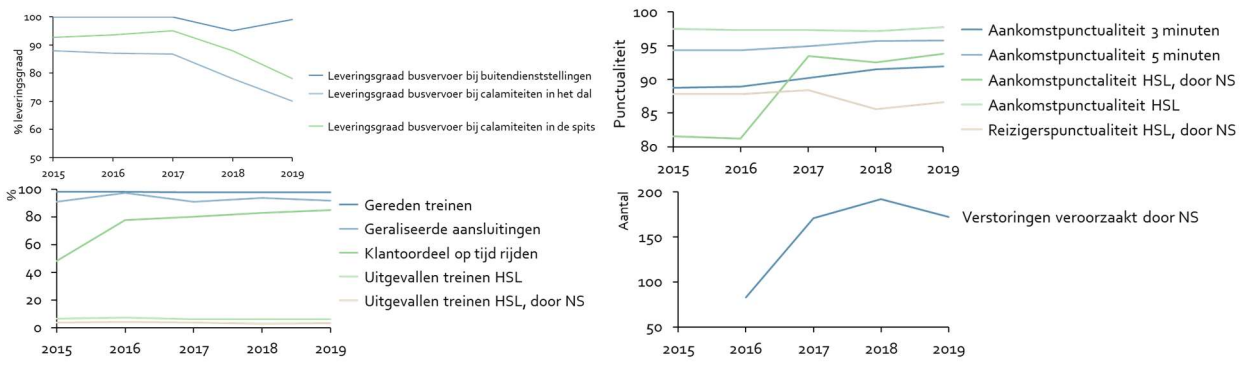
Artikel 41 gaat over vervangend vervoer bij ontregelingen en 42.11 over het aanpassen van de dienstregeling bij uitzonderlijke omstandigheden. De leveringsgraad van busvervoer is hoog en er is geen indicatie dat niet aan artikel 42.11 wordt voldaan.

De Landelijk Uitgedunde Dienstregeling (LUD) (artikel 42.11 in de concessie) is de belangrijkste maatregel om tijdens winterse omstandigheden of andere extreme weersomstandigheden 'in control' te blijven, zodat de reizigers een betrouwbare treindienst kan worden geboden. Met deze maatregel wordt olievlekwerking van verstoringen tijdens winterse omstandigheden geminimaliseerd. Wanneer zogenaamde 'altertering-criteria' worden overschreden wordt door ProRail en NS op basis van een risicoanalyse waarin diverse factoren betrokken worden besloten of de dienstregeling wordt aangepast. NS geeft aan dat de criteria jaarlijks worden onderzocht en indien nodig aangescherpt. Op basis van evaluaties wordt bepaald of optimalisatie van de gereden uitgedunde dienstregeling mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is dat tijdens het rijden van LUD in december 2017 bleek dat op de corridor Amsterdam – Utrecht – Eindhoven een bediening van 4x/u geboden kon worden. Dit is vervolgens doorgevoerd om de hinder op deze corridor te minimaliseren.

Ten slotte geldt dat NS voor het HRN (m.u.v. de HSL) de afgelopen jaren meer nieuw en gereviseerd materieel heeft ingezet, waarbij de introductie van dit materieel zonder noemenswaardige problemen is verlopen.[25]

Informatie-indicatoren

De informatie-indicatoren op betrouwbaarheid kunnen verdeeld worden in vier groepen: een groep over leveringsgraad busvervoer, een over punctualiteit, een over het aantal gereden treinen en de laatste groep over verstoringen.



25 Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5

De indicatoren t.a.v. punctualiteit zijn in zijn algemeenheid licht gestegen gedurende de concessie. De aankomstpunctualiteit HSL, toerekenbaar aan NS is erg gestegen, maar de indicator reizigerspunctualiteit HSL toerekenbaar aan NS is juist gedaald. De leveringsgraad busvervoer is tot 2019 gedaald bij 'calamiteiten' maar constant gebleven bij 'buitendienststellingen'.

Ook in de tweede groep indicatoren zit weinig wisseling. Het klantoordeel op tijd rijden is wel significant gestegen, terwijl het aantal gereden/ uitgevallen treinen en de gerealiseerde aansluitingen ongeveer gelijk blijven.

Het aantal overgeslagen stations zit constant rond de 0.02%. Het aantal verstoringen veroorzaakt door NS (hinderklassen 1 en 2) wordt pas sinds 2016 gegeven, maar is wel aanzienlijk gestegen in deze periode. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op verstoringen en in hoeverre die toe te rekenen zijn aan NS.

Wat er verder onder meer op dit verbeterdoel is gebeurd door andere partijen in het OV

De afgelopen periode zijn infrastructuurmaatregelen zijn genomen die een positieve invloed hebben gehad op de robuustheid van het spoornet en dus op de uitvoering van de dienstregelingen.

Infrastructuurprojecten met positieve impact op de betrouwbaarheid zijn bijvoorbeeld:

- Doorstroomstation Utrecht (2017): Saneren van 2/3e van alle wissels rondom Utrecht CS. Hierdoor kan er sneller gereden worden rondom Utrecht CS en is er minder kans op wisselstoringen. Aan de andere kant leiden minder wissels tot minder bijsturingsmogelijkheden bij verstoringen.
- OV SAAL Hoofddorp – Diemen: Dubbele vorkaansluiting Riekerpolder, waardoor meer treinen tussen Schiphol en Amsterdam Zuid van spoor kunnen wisselen.
- Randstadspoor Utrecht: Viersporigheid rondom Utrecht waardoor Intercity en Sprinter van aparte sporen gebruik maken (ontvlechting).
- Zwolle: Creëren derde gelijktijdigheid van sporen (Zwolle – Enschede) en saneren van wissels waardoor er minder kans op storingen is.

Dit nieuwe en gereviseerde materieel is over het algemeen betrouwbaarder dan het materieel waarvoor het in de plaats komt. Een maatregel van ProRail en NS die de reizigerspunctualiteit ten goede is gekomen zijn aftellers bij stations waarachter meteen een overweg ligt.

2.3.6.2 Conclusie behalen verbeterdoel betrouwbaarheid

De LTSA legt prioriteit bij het tegengaan van grote verstoringen en het verminderen van de impact van grote verstoringen. In de sturing in de concessie wordt ook nadrukkelijk gericht op reizigerspunctualiteit (ofwel kleine vertragingen vanaf 5 of 15 minuten). In de eerste helft van de concessie liepen er programma's die de LTSA- prioriteiten nadrukkelijk adresseren. Dit geeft evenwicht.

De uitvoering van de concessie heeft bijgedragen aan het implementeren van maatregelen die het behalen van de verbeterdoelen op het gebied van betrouwbaarheid mogelijk maken. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor de uitgevoerde programma's die (met uitzondering van het

verbeterprogramma HSL-Zuid) al liepen voor de concessie werd verleend en tot minder 'out-of-control'-situaties en verbeterde be- en bijsturing hebben geleid.

Tegelijkertijd is er middels de prestatie-indicatoren aandacht voor de reizigerspunctualiteit die zich positief ontwikkeld heeft. Voor het HRN laten beide prestatie-indicatoren een stijgende trend zien. NS is dus in staat geweest de diensten betrouwbaarder uit te voeren. Enkele nieuw opgeleverde infrastructuurprojecten dragen naar verwachting bij aan de meer betrouwbare dienstuitvoering. Voor de HSL is de prestatie-indicator in 2019 gestegen ten opzichte van 2018, maar is de streefwaarde niet behaald. In de afgelopen periode hebben de diensten op de HSL-Zuid het prestatieniveau van het HRN niet benaderd.

We concluderen dat de uitvoering van de concessie bijdraagt aan de noodzakelijke verbeteringen op dit verbeterdoel. We zien ook dat een aantal structurele verbeteringen al voor ingang van de lopende concessie in gang waren gezet.

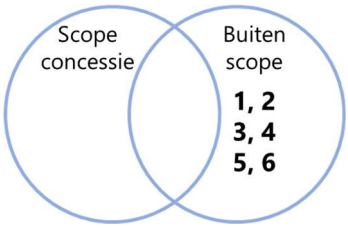
2.3.7 Doel Borgen leidende positie duurzame mobiliteit

In de LTSA is de doelstelling beschreven dat het spoor zijn leidende positie moet behouden als duurzaam transportmiddel en voorop moet blijven lopen op het gebied van duurzame innovaties in vergelijking met andere modaliteiten.

Deze doelstelling dient te leiden tot de volgende zes resultaten:

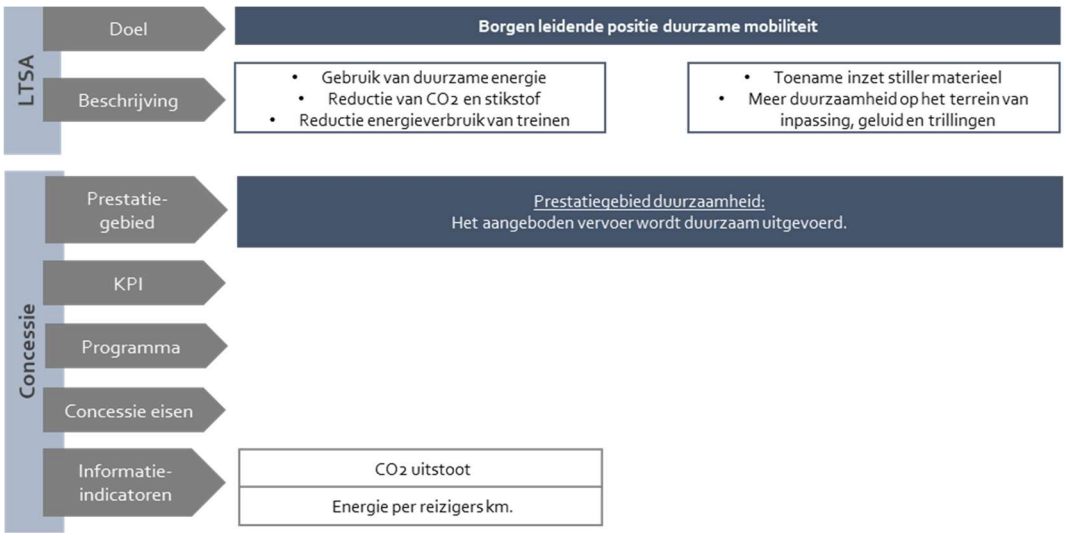
1. Gebruik van duurzame energie.
2. Reductie van de uitstoot van CO2 en stikstof.
3. Reductie van het energieverbruik van treinen.
4. Toename van inzet stiller materieel.
5. Meer duurzaamheid op het terrein van inpassing, geluid en trillingen.
6. Meer inzicht in de mogelijkheden de uitstoot te verminderen die samenhangt met aanleg en onderhoud van de spoorbaan.

De doelstellingen van dit verbeterdoel zijn niet opgenomen in de concessie. Er is alleen sprake van het benoemen van het prestatie-gebied, zonder hier verder invulling aan te geven.



Figuur 14: Scope verbeterdoel duurzame mobiliteit

Op dit prestatiegebied zijn wel twee informatie-indicatoren actief, deze zijn: 'CO2 uitstoot' en 'Energie per reizigers km'. De samenhang van dit verbeterdoel met de concessie is weergeven in Figuur 157.

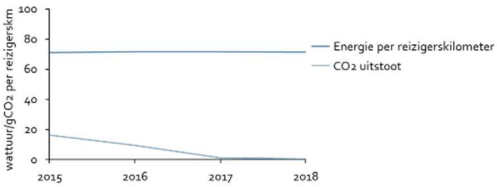


Figuur 15: Samenhang verbeterdoel 'Borgen leidende positie duurzame mobiliteit'

2.3.7.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

In de concessie zijn geen specifieke eisen opgenomen ten aanzien van duurzaamheid die richting geven aan de invulling van het prestatiegebied. NS geeft wel in haar vervoerplannen aan hoe ze invulling geeft aan dit prestatiegebied.

Informatie-indicatoren



De informatie indicator CO2 uitstoot is afgenomen van 19 tot 0.5 in 2018[26], omdat NS al haar treinen op duurzaam opgewekte stroom laat rijden (windenergie). Sinds 2019 rijdt ook het trein-vervangend busvervoer klimaatneutraal door gebruik te maken van biologische brandstoffen van rest- en afvalstromen. Ook alle elektriciteit die gebruikt wordt in de gebouwen van NS is 100% afkomstig uit windenergie. De energie per reizigerskilometer is gelijk gebleven gedurende de concessie.

2.3.7.2 Inzet NS voor dit verbeterdoel buiten scope concessie

Een aspect van duurzaamheid als geformuleerd in de LTSA is de hinder voor de omgeving. In de sturing op duurzaamheid binnen de concessie komt dit niet naar voren. NS heeft inspanningen gepleegd op dit onderwerp: voor de machinisten is verder gewerkt aan het systeem Roltijd Advies. Hiermee worden machinisten ondersteund met informatie over de te volgen snelheid van de trein, waardoor minder onnodige roodseinnaderingen en vertragingen ontstaan. Dit advies zorgt voor minder geluid en trillingen op het spoor.

Wat er verder onder meer op dit verbeterdoel is gebeurd door andere partijen in het OV

De afgelopen concessieperiode is de maatschappelijke en politieke aandacht voor duurzaamheid toegenomen. Er is een breder perspectief ontstaan op het tegengaan van klimaatverandering. Daarmee is ook de aandacht voor duurzame mobiliteit toegenomen. De trein is bij uitstek al een duurzaam transportmiddel.

26 Cijfers over 2019 waren op het moment van schrijven niet beschikbaar.

2.3.7.3 Conclusie behalen verbeterdoel positie duurzame mobiliteit

In de concessie is het prestatiegebied 'duurzaamheid' opgenomen. Dit is niet geconcretiseerd. NS moet wel jaarlijks in het vervoerplan een toelichting geven 'op hoofdlijnen van de ambities en maatregelen op het gebied van duurzaamheid'. Resultaat wordt onder andere via informatie-indicatoren inzichtelijk gemaakt, maar voor deze indicatoren zelf gelden geen bindende eisen. Het LTSA-doel 'behouden van de positie duurzame mobiliteit' wordt niet op een concrete wijze afgedekt met de concessie. Wél geeft NS door invulling te geven aan het prestatiegebied op duurzame wijze uitvoering aan de concessie.

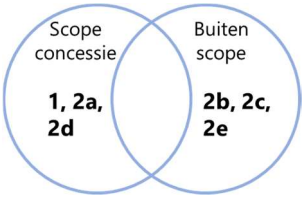
De concessie stuurt niet expliciet op het verminderen van geluid en trillingen. Er kan dus ook niet worden onderzocht in hoeverre de uitvoering van de concessie op die twee terreinen resultaat bereikt. Dit impliceert dat de uitvoering van de verleende concessie géén bijdrage levert aan dit specifieke onderdeel van het LTSA-doel. NS heeft hier wel aandacht voor.

2.3.8 Doel Ruimte bieden aan de groei van het reizigersvervoer

Het verbeterdoel 'ruimtebieden aan de groei van het reizigersvervoer' is er op gericht dat het spoor de reizigersgroei moet kunnen faciliteren. Dit doel kent in de LTSA geen verdere verdieping, anders dan dat wordt opgemerkt dat het operationeel concept moet passen bij veranderende mobiliteitspatronen. Daarnaast worden oplossingsrichtingen neergelegd ter verdere verkenning. Deze zijn:

1. Betere benuttig van het spoor
    a. Optimalisatie van een efficiënte planning met ruimte voor een betrouwbare uitvoering.
    b. Afweging tussen frequenties verhogen, ten opzichte van het verknopen van zoveel mogelijk verbinden op overstapknooppunten.
2. Onderzoek naar toepassing selectiviteitsbeleid
    a. Differentiëren van het type vervoer/materieel over trajecten, dan wel tijdstippen
    b. Aanpassing prioriteitsregels
    c. Reserveringskosten van aangevraagde rijpaden
    d. Tariefdifferentiatie
    e. Kwaliteitsgarantie

Het verbeterdoel bevat daarin overlap met het verbeterdoel 'verbeteren deur-tot-deur reistijd' waarin ook om een hoge frequentie en goede aansluitingen worden gevraagd. Dit doel is gedeeltelijk binnen de scope van de concessie te plaatsen omdat het afwegingen in de operatie of prijsstelling naar de reiziger betreft. Deels valt het buiten de concessie (bijvoorbeeld de reserveringskosten van aangevraagde rijpaden). Deze relatie is te zien in Figuur 16.

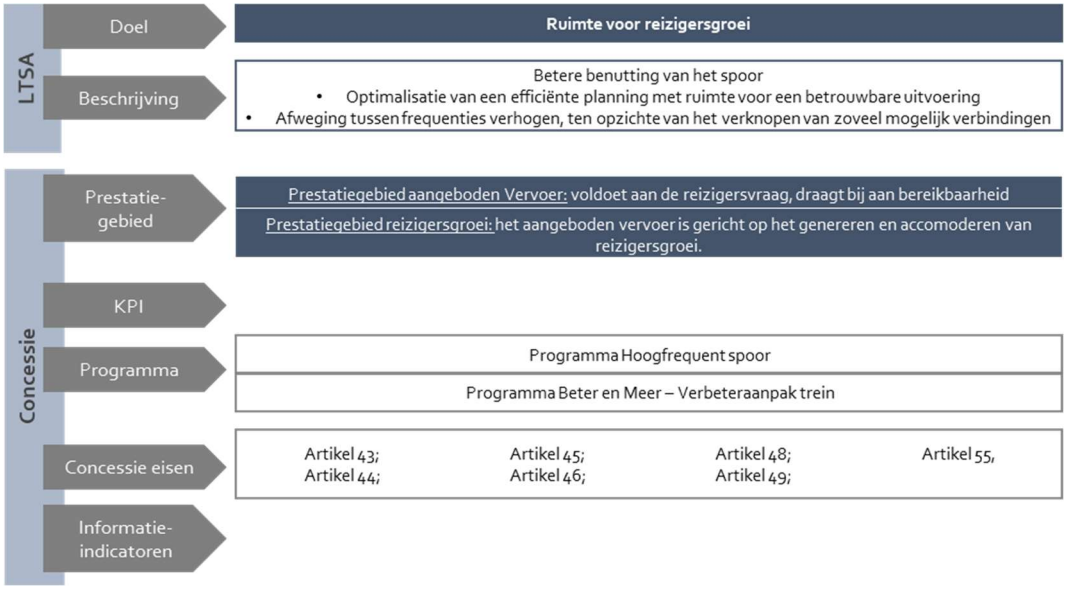


Figuur 16: Scope verbeterdoel groei reizigersvervoer

Om het bereiken van de doelen te borgen zijn twee prestatiegebieden genoemd in de concessie. Deze zijn: aangeboden vervoer en reizigersgroei. Op (deelaspecten van) deze gebieden wordt gestuurd met twee programma's. Deze programma's zijn: 'Programma hoogfrequent spoor' en 'Programma Beter en Meer'. Het Programma hoogfrequent spoor valt sinds 2018 niet meer onder concessiesturing. Daarnaast wordt er gestuurd met de concessie eisen in artikelen 43, 44, 45, 48

en 49. Artikel 55 ziet op de mogelijkheid van tariefdifferentiatie en kent dus een raakvlak met deze doelen. Artikel 46 ziet op het behoud en uitbreiding van het aangeboden vervoer over de landsgrenzen heen. Dit is geen onderdeel van de doelstellingen in de LTSA, maar is wel opgenomen in de onderzoeksagenda van het tweede deel van de LTSA.

De samenhang tussen het verbeterdoel en de aspecten in de concessie is weergegeven in Figuur 17.



Figuur 17: samenhang verbeterdoel Ruimte voor reizigersgroei

2.3.8.1 Evaluatie van de gevraagde prestaties in de concessie

Programma's

Het programma PHS is beschreven bij het eerste verbeterdoel. Daarin staat vermeld dat dit programma succesvol wordt geopereerd maar intussen niet meer onder concessiesturing valt.

In het programma Beter en Meer – Verbeteraanpak Trein (VAT) werken NS en ProRail samen aan het verbeteren van de prestaties op het spoor met als doel het spoor als vervoerproduct aantrekkelijker te maken voor reizigers en goederenvervoerders. Dit betekent de betrouwbaarheid van de treindienst vergroten (Beter), hoogfrequent rijden mogelijk maken (Meer), een betere klantprestatie op de stations realiseren en de veiligheidscultuur verbeteren. Het programma PHS kan als een onderdeel van dit programma gezien kunnen worden (of andersom). Aangezien dit programma geen subsidie ontvangt – er is via die weg dus geen sturingsrelatie - is deze wel onder concessiesturing gehouden.

Begonnen is met het verbeteren van de prestaties op de A2-corridor tussen Eindhoven en Amsterdam. Na een succesvolle frequentieverhoging op de A2 corridor met ingang van dienstregeling 2018 zijn de voorbereidende activiteiten en verbeterprojecten van VAT-A2 gedechargeerd en/of ondergebracht bij de betrokken lijnorganisatiedelen van NS en ProRail. De geografische scope van de Verbeteraanpak Trein is verlegd naar de volgende corridor waar hoogfrequent rijden wordt ingevoerd: de Schiphol Utrecht Nijmegen (SUN) corridor.

Concessie eisen

Aan de bepalingen in de artikelen 43, 44, 48 en 49 – die allen betrekking hebben op vervoersaanbod, minimale bediening en/of gebruik van nieuwe infrastructuur/stations – is voor zover is na te gaan voldaan. Er heeft geen uitbreiding van het nachtnet plaatsgevonden (artikel 45) en we hebben geen signalen ontvangen dat de gang van zaken hieromtrent niet in lijn met het artikel is verlopen. In genoemde artikelen wordt beschreven dat NS zijn dienstregeling afstemt op de vervoervraag (hierover later meer), de minimale bediening, de laatste treinen en dus het nachtnet en zich bezighoudt met de besluitvorming rond nieuwe infrastructuur en nieuwe stations en deze vervolgens ook in gebruik neemt wanneer gereed. Er is geen aanleiding aan te nemen dat NS hier niet aan voldoet en zover te onderzoeken heeft NS deze eisen allemaal voldaan.

Artikel 46 omvat voornamelijk verplichtingen op het gebied van uitbreiding en behoud van grensoverschrijdend vervoer. Deels betreft dit inspanningsverplichtingen. NS voldoet aan de gestelde eisen in het artikel.

Artikel 55 schept de mogelijkheid om tariefdifferentiatie in te voeren, gericht op het beter benutten van het spoorsysteem. Gedurende de beschouwde periode heeft dit artikel niet geleid tot invoering van tariefdifferentiatie.

Zoals aangegeven wordt in artikel 43 de verplichting opgelegd dat NS zijn dienstregeling afstemt aan de vervoersvraag. Om een indicatie te krijgen van in hoeverre NS ruimte voor groei op het spoor heeft geboden, is de ontwikkeling die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden nader onderzocht. Dit is gedaan op basis van baanvakbelastingen (geleverd door NS) voor de jaren 2014 t/m 2017. De definitie van baanvakbelasting is in deze context het aantal reizigers op een doorsnede (spoortracé tussen 2 opeenvolgende stations).

Ontwikkeling baanvakbelastingen

Om de ontwikkeling over de afgelopen jaren te bezien is de ontwikkeling van baanvakbelastingen op een set relevante doorsnedes onderzocht (54 stuks). De volledige lijst met doorsnedes waarvan de baanvakbelastingen zijn onderzocht en de toedeling naar landsdelen is te vinden in bijlage 3. Deze set doorsnedes is zo gekozen zodat het zoveel mogelijk recht doet aan een representatief beeld van de gerealiseerde ontwikkelingen per landsdeel. Concreet betekent dit dat doorsnedes net buiten de stadsrandstations zijn gekozen. De doorsnedes zijn vervolgens toebedeeld aan één van de volgende landsdelen om de ontwikkeling per landsdeel te bezien waarbij de HSL apart is opgenomen:

- Noord-Holland / Flevoland;
- Zuidelijke Randstad;
- Zuid-Nederland;
- Midden-Nederland;
- Oost-Nederland;
- Noord-Nederland;
- de HSL.

Ontwikkelingen op baanvakniveau zeggen iets over het aantal reizigers dat gebruik maakt van dat specifieke baanvak. Dit kan het gevolg zijn van meer of minder reizigers, maar ook van routekeuze. Door de baanvakbelastingen per regio te sommeren wordt getracht (een deel van) dit probleem te ondervangen, maar dit vindt ook tussen de regio's plaats (een voorbeeld is de reisrelatie Den Haag –

Eindhoven, waar reizigers sinds de directe verbinding via de HSL minder reizen via Utrecht). Deze en andere opvallende ontwikkelingen worden kort nader toegelicht.

De ontwikkeling van baanvakbelasting per landsdeel per jaar tussen de jaren 2014 en 2018 is te zien in onderstaande tabel.

Regio	**Ontwikkeling baanvakbelastingen**				
	2014 – 2015	*2015 – 2016*	*2016 – 2017*	*2017 – 2018*	*2014 – 2018*
Noord-Holland / Flevoland	+1%	+5%	+4%	+3%	+14%
Zuidelijke Randstad	+1%	+2%	+1%	+3%	+7%
Zuid-Nederland	+4%	+2%	-5%	0%	+1%
Midden-Nederland	+4%	+1%	+3%	+4%	+12%
Oost-Nederland	+5%	+2%	+2%	-1%	+8%
Noord-Nederland	+6%	-1%	-2%	1%	+3%
HSL	+19%	+25%	+59%	+20%	+186%
Totaal	**+3%**	**+3%**	**+2%**	**+2%**	**+10%**

In totaal is er de afgelopen jaren een groei te zien van 2 à 3% per jaar op de geselecteerde doorsnedes. Opvallend is de groei buiten de Randstad in 2014-2015 en de beperkte groei in de jaren daarna. Hieronder wordt verder ingegaan op de opvallendste inzichten per landsdeel.

Op de HSL is de grootste groei te zien geweest. Dit heeft een aantal verklaringen, namelijk het feit dat het aanbod in 2014 beperkt was (en daarmee ook de baanvakbelastingen) en het product fors verbeterd is (van 2 naar 5 keer per uur). Daarnaast speelt een andere route voor de treinserie Den Haag – Eindhoven mee (tot april Den Haag – Breda), die gebruik maakt van de HSL-Zuid (en daar wordt meegerekend). Als hier voor gecorrigeerd wordt (door de omgeklapte reizigers van Dordrecht – Breda naar de HSL niet mee te rekenen) is de groei tussen 2016-2017 op de HSL +8% en over de gehele periode +109%. Verder is de groei in 2018 opvallend (+20%). Mogelijke verklaringen zijn de extra trein tussen Rotterdam en Breda vanaf april 2018 (IC Brussel) en feit dat de Intercity Den Haag – Eindhoven in 2017 bijna 4 maanden slechts tot Breda reed. Voor reizigers Den Haag – Eindhoven was de verbinding via Utrecht daardoor relatief aantrekkelijker.

Landsdeel Noord-Holland / Flevoland kent de grootste groei van de verschillende landsdelen. De grootste groei is te zien op het baanvak tussen Schiphol en Amsterdam Zuid (+38%), wat deels te danken is aan de verbeterde bediening van Amsterdam Zuid. Er is echter ook grote groei te zien tussen Schiphol – Amsterdam Lelylaan, Haarlem – Amsterdam en Haarlem – Leiden. Vanaf Weesp richting Amsterdam CS en vanaf Sloterdijk richting Zaandam zijn de baanvakbelastingen ongeveer gelijk gebleven. Tot slot zijn ook Amsterdam – Utrecht (+19%) en Almere – Lelystad (+18%) fors gegroeid. Die eerste wordt mede ingegeven door de 5e en 6e Intercity Amsterdam – Utrecht – Eindhoven, de tweede mogelijk door ingroei van de Hanzelijn.

In de Zuidelijke Randstad is een gedifferentieerd beeld te zien. Op het baanvak Breukelen – Woerden is de grootste groei te zien met 23% tussen 2014 en 2018. In de richtingen Den Haag – Leiden – Haarlem / Amsterdam, Rotterdam – Utrecht en Rotterdam – Dordrecht / Breda is een groei te zien van

tussen de 8 en 11%. Op de Oude Lijn tussen Den Haag en Rotterdam en tussen Den Haag – Zoetermeer (Utrecht) is de baanvakbelasting ongeveer gelijk gebleven (lichte daling / stijging). Op de Oude Lijn hangt dit waarschijnlijk samen met verschuiving naar de HSL, en tussen Den Haag – Zoetermeer (Utrecht) mogelijk met routekeuze voor de relatie Den Haag – Eindhoven (minder via Utrecht).

In Zuid-Nederland valt vooral de daling tussen 2016 en 2017 op. Dit valt geheel te verklaren doordat de trein Den Haag – Eindhoven via de HSL is gaan rijden, en de HSL in deze analyse apart is bekeken. Wanneer het baanvak Dordrecht – Breda buiten beschouwing gelaten wordt, is de ontwikkeling in 2016-2017 0% en de totale ontwikkeling 2014-2018 voor Zuid-Nederland +8%. Verder is de grootste groei in baanbakbelasting te zien tussen Tilburg – Den Bosch en Breda – Tilburg, met rond de 15% over de geanalyseerde periode. Overige baanvakken met groei tussen de 7% en 10% zijn de IJssellijn (Den Bosch – Oss), Eindhoven – Tilburg / Den Bosch en Eindhoven - Helmond. Richting Limburg en Zeeland is de baanvakbelasting ongeveer constant gebleven.

In de regio Midden-Nederland is er in alle richtingen groei te zien. De grootste groei in baanvakbelasting (ongeveer 15%) zit tussen Amsterdam – Utrecht en Utrecht – Den Bosch. Dit hangt samen met de introductie van de 5e en 6e Intercity aldaar. Daarnaast is ook in de richting Utrecht – Gouda een grote groei te zien van 13%, waarvan opvalt dat de groei in 2017-2018 5% bedroeg. De overige richtingen (Utrecht – Arnhem, Utrecht – Amersfoort) kenden ook een groei van 6% tot 10%.

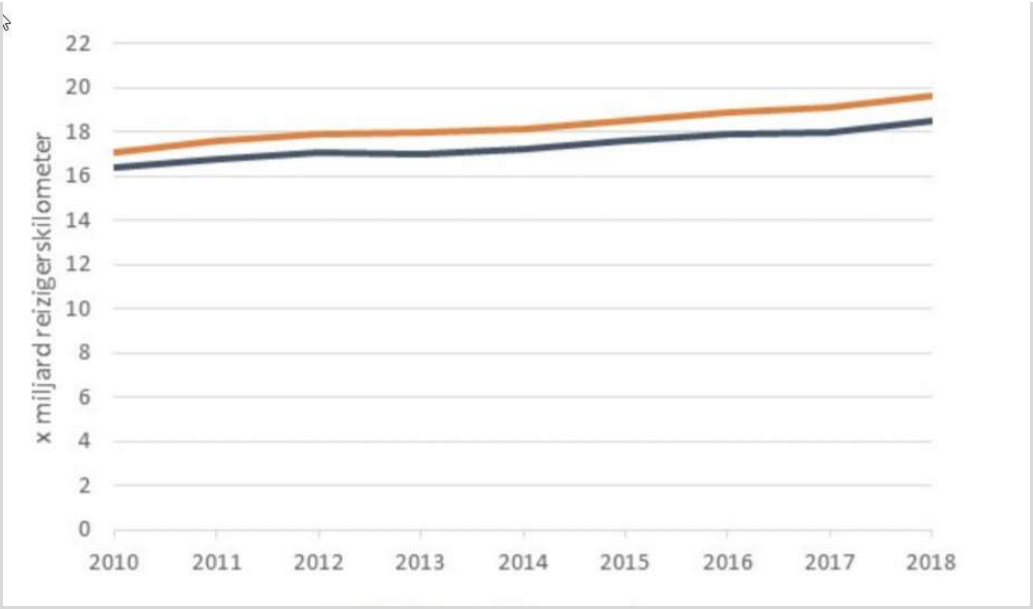
In de regio Oost-Nederland is de grootste groei te zien tussen Zwolle en Lelystad. Dit is waarschijnlijk een ingroei-effect van de Hanzelijn. Verder vallen de baanvakken Amersfoort – Apeldoorn en Utrecht (Oosterbeek) – Arnhem op met groeipercentages rond de 10%. Op de IJssellijn is te zien dat de groei het sterkst is tussen Arnhem – Nijmegen – Den Bosch (8 à 9%) en richting het noorden minder wordt (1 à 2%). Op de Veluwelijn (Zwolle – Amersfoort) is de baanvakbelasting ongeveer gelijk gebleven. De groei richting Zwolle is dus geconcentreerd op de Hanzelijn.

In Noord-Nederland is de groei de afgelopen periode het kleinst geweest, met in de jaren 2015-2016 en 2016-2017 een kleine daling. Deze daling komt voort uit het baanvak Groningen – Haren, waar vanaf 2015 een daling te zien is. Dit hangt mogelijk samen met de uitrol van het HOV-concept rondom Groningen (Q-link / Q-liner), o.a. naar Assen. Op het baanvak Meppel - Zwolle is wel een groei te zien geweest (+7%).

Wat er verder onder meer op dit verbeterdoel is gebeurd door andere partijen in het OV

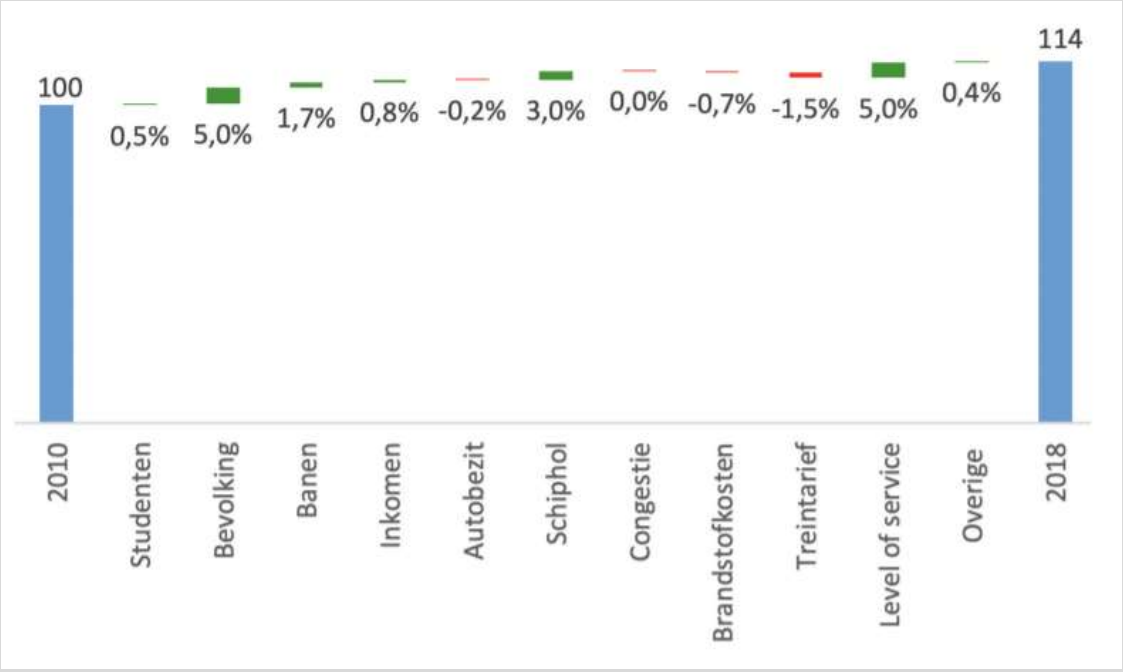
De afgelopen jaren is er een algemene groei in mobiliteit en voor het OV- en spoorvervoer in het bijzonder. De groei in reizigerskilometer per spoor is de afgelopen jaren redelijk constant gebleven met 1 à 2% per jaar[27] (waarbij de Hoekse Lijn sinds 2017 niet meer in het treinnetwerk in gebruik is).

27 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2019. Mobiliteitsbeeld 2019.



Figuur 18: Ontwikkeling van het treingebruik 2010-2018, in miljarden reizigerskilometers; alle vervoerders en NS. Er is niet gecorrigeerd voor decentralisaties waardoor reizigersvolume 'verplaatst wordt' van NS naar een andere vervoerder (KiM, Mobiliteitsbeeld 2019) .

Het KiM heeft onderzocht hoe de groei in reizigerskilometers (14% over de periode 2010 – 2018) te verklaren is en in hoeverre dit het resultaat is van verbetering van het treinproduct (zie Figuur 19). Daaruit blijkt dat ongeveer 5%-punt van de groei is toe te wijzen aan productverbeteringen in het openbaar vervoer (Level of Service). De belangrijkste verbeteringen in het aanbod zijn vermindering van de wachttijd en verbetering in overstappen. Een andere belangrijke verklaring voor de groei van het treingebruik is de groei van het aantal inwoners. Door stijging van de treintarieven is de groei van het treingebruik gedempt. Zonder deze stijging zou het treingebruik ongeveer 1,5%-punt hoger zijn.



Figuur 19: Bijdrage vanuit factoren aan de ontwikkeling van het treingebruik, 2010-2018 (per trein gereisde afstand; KiM, 2019).

2.3.8.2 Conclusie behalen doel groei van het reizigersvervoer

De in de LTSA opgenomen resultaten voor dit verbeterdoel zijn niet concreet en daarom is niet vast te stellen wanneer er hier sprake is van enig doelbereik. De twee prestatiegebieden binnen de concessie van NS zijn wel redelijk concreet (met name het prestatie-gebied 'aangeboden vervoer').

NS heeft aan de eisen (veelal proces- of inspanningsverplichtingen) in de concessie voldaan en daarbij is de geformuleerde bijdrage aan het verbeterdoel geleverd. Belangrijk is op te merken dat NS – ondanks groei op de meeste trajecten – voldaan heeft aan haar verplichting om haar dienstregeling af te stemmen aan de vervoersvraag.

2.4 Conclusie bijdrage uitvoering concessie aan de voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen

We concluderen dat de uitvoering van de concessie – het geheel overziend – in de afgelopen 5 jaar in grote mate bijgedragen heeft aan de geformuleerde voor de LTSA noodzakelijke verbeteringen. In *hoeverre* dat precies het geval ('voor welk deel is een bepaald doel bereikt en in hoeverre komt dat door de concessie?') is niet goed vast te stellen, omdat de LTSA geen meetbare doelstellingen kent.

Met uitzondering van het niet halen van een aantal bodemwaarden in de beginjaren van de concessie en de streefwaarden voor 'zitplaatskans in de spits HRN' en 'reizigerspunctualiteit 5 minuten HSL' heeft NS aan alle van de verbeterdoelen afgeleide opgaven voldaan. NS heeft daarbij als concessiehouder invulling weten te geven aan de beleidsdoelstellingen binnen de LTSA voor zover die binnen de scope van de concessie gebracht zijn.

Daar waar de bijdrage als beperkter kan worden gezien ligt de oorzaak vaak in een beperktere vertaling van de LTSA naar de concessie. In de tekst box hieronder wordt ingegaan op enkele bevindingen op dit vlak. Met name voor het verbeterdoel *deur-tot-deurreis*, geldt dat spanning bestaat tussen de scope van de concessie (die zicht richt op NS als zijnde één vervoerder) en de gewenste verbetering van de ketenreis. Het doel *borgen leidende positie duurzame mobiliteit* is niet concreet vertaald naar de concessie, maar in de uitvoering heeft dit wel tot resultaat geleid.

Voor het doel *ruimte bieden aan de groei van het reizigersvervoer* geldt dat de in de LTSA opgenomen resultaten voor dit verbeterdoel niet concreet zijn en daarom niet vast te stellen is of er sprake is van doelbereik. NS heeft wel aan de concessie-eisen op dit doel voldaan.

Bevindingen ten aanzien van de koppeling tussen de LTSA-verbeterdoelen en de concessie

Deur-tot-deurreis

- De scope van de prestatie-indicator 'Kwaliteit aansluiting NS op andere vervoerders' is relatief beperkt en is deels overlappend met de prestatie-indicatoren voor betrouwbaarheid. De indicator geeft de treinpunctualiteit van NS op een select aantal stations weer maar dit zegt slechts in beperkte mate wat over de deur-tot-deurreis.

Daarnaast zegt de treinpunctualiteit op 5 minuten nog niet dat de gewenste aansluiting gehaald wordt, aangezien deze verschilt van geval tot geval.

- Het terugbrengen van de reistijd is een belangrijk onderdeel van het verbeterdoel 'deur-tot-deurreis maar dat is niet vertaald naar een concrete sturing op dit onderwerp, anders dan een informatie-indicator.
- De deur-tot-deurreis is per definitie breder dan het deel van de reis dat wordt uitgevoerd onder de HRN-concessie. NS neemt hier haar verantwoordelijkheid in door middel van het aanbieden van OV-fiets, zonetaxi en deel-auto. We constateren dat dit weliswaar onderdeel uitmaakt van het verbeterdoel, maar dat de concessieverlener hier niet op stuurt.

Reisgemak

- De mate waarin de top 10 drukke treinen bij NS ook daadwerkelijk leidt tot aanpassing is twijfelachtig omdat het vervoersysteem in haar huidige inrichting, waaronder de combinatie van trein en infrastructuur wordt bedoeld, op een aantal specifieke plaatsen aan haar maximum zit – daardoor is in ieder geval een deel van de top 10 steeds hetzelfde.

Regie over de eigen reis

- De prestatie-indicator 'reisinformatie bij verstoringen' is gedefinieerd op een wijze die niet volledig recht doet aan het verbeterdoel. De indicator geeft alleen aan óf er informatie gegeven wordt, niet of dit ook tijdig gebeurt.

Betrouwbaarheid

- We constateren dat de concessie wat betreft verstoringen en hinder stuurt op de invoering van verbetermaatregelen (door middel van de uitvoering van programma's). Verstoringen werken weliswaar door in de prestatie-indicator-waarden voor reizigerspunctualiteit (5 minuten en 15 minuten), maar grotere vertragingen voor reizigers (vaak te relateren aan grote verstoringen) worden niet afzonderlijk gemeten. Toch zijn die grote verstoringen binnen de LTSA een belangrijk aandachtspunt.

Groei van het reizigersvervoer

- Op het genereren van reizigersgroei wordt niet concreet gestuurd door de concessieverlener. Er is bij betrokken belanghebbenden behoefte aan meer regie en sturing op de aan het betreffende doel gekoppelde prestatiegebied van accommodatie en groei van het reizigersvervoer. Er is ruimte voor verbetering door als concessie-beheerder te kiezen voor meer regie op de omgang met de grotere vervoervraag die voor de tweede helft van de concessie wordt voorzien en het wel invulling geven aan het 'genereren van reizigersgroei' als opgenomen in de beschrijving van het prestatiegebied. Hierbij zou aansluiting kunnen worden gezocht op het OV-toekomstbeeld.

3 Deelvraag 2: de werking van de concessie

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft NS een concessie verleend. Zij heeft hier voorschriften aan verbonden. Door verlening van de concessie en de formulering van voorschriften bereikt zij beleidsdoelen en creëert zij een systeem waarin ze op naleving van de concessie en uitvoering van beleidsdoelen kan sturen. Onderdeel van de evaluatie is de vraag of de concessie inderdaad deze doelen bereikt en dus werkt zoals beoogd.

Deze vraag wordt in dit hoofdstuk behandeld. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de werking van de concessie als beleidsinstrument voor het behalen van de doelen in de LTSA, waarbij wordt teruggegrepen op de bevindingen uit hoofdstuk 2 van dit rapport, de mate waarin het beoogde dienstenpatroon op de HSL-Zuid is bereikt en de werking van de concessie als sturingsinstrument.

3.1 De concessie als beleidsinstrument: operationalisering van de LTSA

De LTSA is geoperationaliseerd door middel van de concessie. De uitvoering van de concessie moet derhalve leiden tot het behalen van de doelen gesteld in de LTSA, voor zover in de scope van de uitvoering van de concessie op het HRN. In de concessie zijn de zeven verbeterdoelen uit de LTSA geoperationaliseerd met behulp van de definitie van prestatiegebieden, de vaststelling van twaalf prestatie-indicatoren, verschillende programma's, concessie-eisen en informatie indicatoren. In het vorige hoofdstuk is de samenhang tussen deze verschillende elementen en de LTSA vastgesteld. Bij vijf verbeterdoelen is in principe een goede aansluiting van de volledige set aan concessie-elementen met het specifieke verbeterdoel geconstateerd, bij twee is deze aansluiting minder duidelijk en specifiek.

Ondanks deze aandachtspunten concluderen we dat de concessie over de gehele linie bezien goed werkt als beleidsinstrument. Er is immers een sprong gemaakt op de prestatie-indicatoren die een groot deel van de beleidsdoelstellingen dekken. Waar die dekking niet bestond, was er veelal sprake van lopende programma's of concessie-bepalingen.

3.2 Mate waarin de ingroei van de HSL-Zuid bereikt is

De aangeboden diensten op de HSL-Zuid worden in de concessie apart gereguleerd. Deze bepaling moesten borgen dat er een – ten opzichte van de Fyra - alternatief aanbod op de HSL werd gerealiseerd van zowel binnenlandse als internationale treindiensten. Dit is in de concessie opgenomen in hoofdstuk 9, artikel 60 t/m 65. Deze artikelen zien op de beschikbaarheid van het dienstenpatroon en niet op het niveau van de dagelijkse prestaties op de HSL. Hierop wordt specifiek gestuurd binnen de prestatiegebieden 'reisgemak' en 'betrouwbaarheid'.

Artikel 60 beschrijft de uitvoering van het programma 'Uitvoering en Betrouwbaarheid HSL-Zuid diensten'. Dit programma is succesvol afgerond[28]. De artikelen 61, 62 en 63 beschrijven de dienstregeling van binnenlandse en internationale verbindingen die NS volgens de voorwaarden in de artikelen heeft uitgevoerd. Artikel 64 beschrijft het aanvragen van capaciteit en internationale samenwerking. Hier wordt in lid 3 beschreven dat vertraging door het niet beschikbaar hebben van toegelaten materieel kan

28 Kamerstukken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018 - 2019, 29 984, nr. 808

voor komen. Dit is het geval geweest bij de introductie van de Eurostar en de routering van de IC Brussel over de HSL. Dit ging uiteindelijk niet met ingang van dienstregeling 2018 van start, maar pas in april 2018.

We concluderen dat NS aan alle eisen aangaande de ingroei van de HSL-Zuid heeft voldaan. Het aanbod, gepresenteerd in het Vervoerplan 2015, is gerealiseerd, met een enkele afwijking buiten de directe invloedsfeer van NS waarmee binnen de in de concessie gestelde kaders is omgegaan.

De resterende stap die NS nog moet nemen om de ingroei als omschreven in hoofdstuk 9 te voltooien is de start van de ingebruikname van het ICNG-materieel in 2021 waarmee de snelheid op de HSL voor alle treinen verhoogd kan worden naar 200 km/h.

We concluderen dat voor de periode 2015 - 2019 de ingroei van het dienstenpatroon op de HSL-Zuid zoals voorgeschreven in de concessie bereikt is.

3.3 De concessie als sturingsinstrument

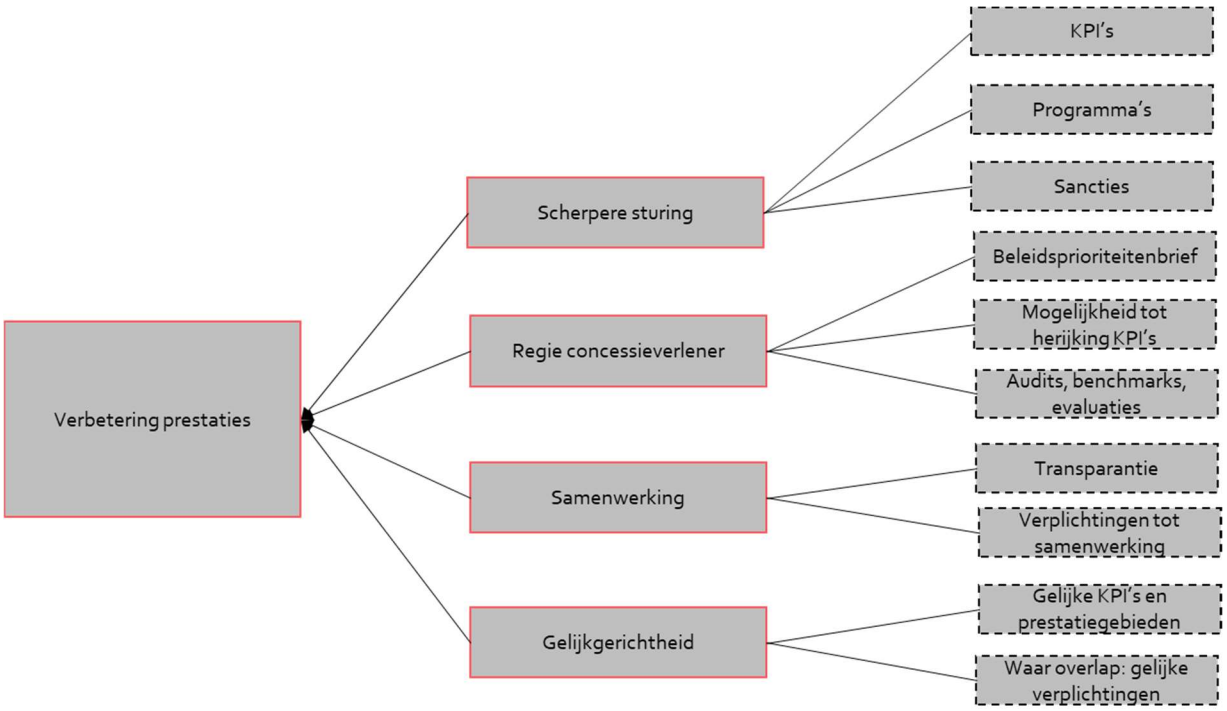
De bepalingen in de concessie bieden het instrumentarium om te sturen op realisatie van de beleidsdoelstellingen en aan NS specifieke resultaatverplichtingen, inspanningsverplichtingen en resultaatverplichtingen op te leggen. Ook het handhavingsinstrumentarium is bepaald in de concessie. Het (publiekrechtelijke) handhavinginstrumentarium dat ter beschikking staat aan de concessieverlener is ook in wetgeving geborgd: overleg- en informatieplicht, last onder dwangsom of bestuursdwang, en gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie (als ultimum remedium). In dit onderdeel van het rapport wordt ingegaan op of de concessie als sturingsinstrument werkt zoals beoogd. We beschouwen daarbij de scope van de concessie, maar binnen haar wettelijke context, in de periode 2015-2019. We concluderen dat de concessie als sturingsinstrument inderdaad zo werkt als beoogt. Er blijkt op onderdelen ruimte voor verbetering, maar geen noodzaak voor verandering. We zijn geen voorbeelden tegengekomen waar in de afgelopen concessieperiode bleek dat het instrumentarium tekort schoot.

3.3.1 Sturingsfilosofie en structurering van de concessie

De sturing binnen de concessie is erop gericht de doelen uit de LTSA de realiseren. De sturingsfilosofie is in de toelichting op de concessie beschreven[29]. De instrumenten zijn gericht op het scherper sturen, een stevige regierol van de concessieverlener, het stimuleren en verplichten van samenwerking en het gelijk richten en sturen van NS en de infrastructuurbeheerder. Met dit instrumentarium wordt gedurende de concessieperiode gestuurd op verbetering van de prestaties.

De samenhang van het instrumentarium is weergegeven in Figuur 20.

29 Concessie voor het Hoofdrailnet, pagina 90 e.v.



Figuur 20 Sturinginstrumentarium concessie

De daadwerkelijke sturing in de praktijk komt naar voren in het concessiebeheer door het ministerie. Dit vindt plaats in een interactie tussen IenW, NS en stakeholders.

We beschrijven in dit hoofdstuk de concessie als sturingsinstrument. Achtereenvolgens komt aan de orde:

- De praktijk van het concessie-beheer en de afwegingen die daar worden gemaakt tussen sturing op input (inspanningsverplichtingen en proces, maar ook tussen-resultaten) en op output, partnerschap met de vervoerder en het contractbeheer, interventie van bovenaf en het overlaten aan het maatschappelijk krachtenveld;
- Of en hoe de 'scherpere sturing werkt';
- Of en hoe de concessieverlener regie heeft over de uitvoering;
- De samenwerking;
- De effectiviteit van de gelijkgerichtheid.

3.3.2 De vorm van de concessie en het concessie-beheer

IenW heeft bij de verlening van de concessie gekozen voor een vorm die een rijke beleidsinvulling kent. De verschillende doelen, eisen, verwachtte resultaten en gewenste positionering van NS ten opzichte van ander partijen leiden tot verschillende soorten verplichtingen.

Hoewel de formuleringen verschillen, zien we structureel drie soorten verplichtingen:

- Inspanningsverplichtingen, waarbij NS gecommitteerd wordt aan een bepaald doel, maar waarbij niet wordt bepaald hoe dit doel te bereiken is, en waarbij NS niet afgerekend wordt op het wel of niet bereiken van het doel;
- Procesverplichtingen, waarbij NS wordt verplicht om deel te nemen aan een bepaald proces;

– Resultaatsverplichtingen, waarbij NS wordt verplicht om uiterlijk op een bepaald moment bijv. een bepaald product op te leveren of een bepaalde dienst aan te bieden.

Een groot deel van de verplichtingen gaat over de samenwerking met derde partijen. Hierbij zien we de volgende partijen:

– Decentrale overheden; deze spelen enerzijds een rol vanuit hun functie als concessieverleners, en anderzijds vanuit hun functie als beheerders van openbare ruimte. Wat betreft deze tweede functie gaat het bijvoorbeeld om onderwerpen zoals fietsparkeren.
– Andere vervoerders, zowel op het spoor als op de weg. Hierbij gaat het met name om het op elkaar laten aansluiten van dienstregelingen, en om uniforme reisinformatie.
– Consumenten- en belangenorganisaties, zowel voor reizigers in het algemeen als ook voor reizigers met een specifieke behoefte.
– ProRail als beheerder van de spoorinfrastructuur.
– Benoemde derden, zoals de organisatoren van evenementen.
– In een enkel geval is er een verplichting aan NS om samen te werken met onbenoemde derde partijen.

In onderstaande afbeelding zijn de twee dimensies (soort verplichting, en samenwerkingspartner) tegen elkaar afgezet waarbij hoofdstuk 7 wordt beschouwd. In dit hoofdstuk staan alle inhoudelijke, van de prestatiegebieden afgeleide, verplichtingen die aan NS zijn opgelegd.

	DO	Vervoerders	Consumentenorg.	ProRail	Derden (benoemd)	Derden (onbenoemd)	
Inspanning	2	1	2	1	1	2	9
Proces	6	6	8	8	3	2	33
Resultaat	1	4	2	5	0	1	13
Totaal	9	11	12	14	4	5	

In totaal worden in dit hoofdstuk vele verplichtingen opgelegd aan NS, een deel daarvan met betrekking tot meerdere partijen. Het werken met verschillende soorten verplichtingen is een zinvolle keuze, omdat hierdoor rekening wordt gehouden met drie factoren:

– Ten eerste wordt zo de mogelijkheid geboden om het principe van proportionaliteit toe te passen: hoe belangrijker het onderwerp, des te zwaarder de verplichting die wordt opgelegd aan NS.
– Ten tweede wordt rekening mee gehouden dat NS niet op alle onderwerpen zelfstandig invloed heeft. NS moet weliswaar samenwerken, maar is voor het bereiken van resultaten in veel gevallen afhankelijk van de inzet van derden. In zo'n geval kan NS dan ook niet worden afgerekend op het wel of niet behalen van een resultaat.
– Ten derde wordt rekening gehouden met de onzekerheid die inherent is aan een concessie met een looptijd van 10 jaar. Niet alle wenselijke resultaten gedurende deze looptijd zijn bij het opstellen van de concessie bekend; het is dan ook beter om te sturen op een proces dat een goede kans biedt dat de wenselijke resultaten worden bereikt.

De concessieverlener houdt bij de meeste verplichtingen niet proactief bij of NS eraan voldoet. Er wordt reactieve sturing toegepast: de concessieverlener grijpt in, indien men signalen van stakeholders ontvangt dat het ergens misgaat of als dat blijkt uit verantwoordingsrapportages en verklaringen van NS. Dit systeem werkt over het algemeen zoals bedoeld, waarbij we wel één kanttekening plaatsen: de verplichting die aan NS wordt opgelegd, wordt op een aantal punten voorzien van een niet nader gedefinieerde kwalificatie.

Zo is rondom fietsparkeren bepaalt dat NS "in redelijkheid, samen met andere partijen, voor voldoende fietsparkeerplaatsen in de stationsgebieden" zorgt. Het begrip "in redelijkheid" is niet gedefinieerd, waardoor per definitie niet kan worden vastgesteld of NS aan haar verplichting heeft voldaan. Er ontstaat daarmee een grijs gebied waarbinnen NS met recht kan betogen dat eisen en wensen van derde partijen niet "redelijk" waren, en zullen die derde partijen altijd volhouden dat NS hun eisen en wensen op "onredelijke" gronden afwijst.

Andere voorbeelden voor een niet gedefinieerde kwalificatie zijn de "zo onbelemmerd mogelijke" deur-tot-deur reis, of de verplichting om het meenemen van fietsen in internationale treinen "zoveel mogelijk te faciliteren".

Het gevolg van deze vorm van de concessie is dat sturing complex wordt en het in veel gevallen niet hard is vast te stellen of er wel of niet aan een verplichting is voldaan. Dit maakt het ook voor andere belanghebbenden moeilijk om na te gaan of NS nu aan de volledige concessie voldoet. Dit wordt expliciet opgemerkt door consumentenorganisaties. Wél is het zo dat NS concrete maatregelen opneemt in haar vervoerplannen en daarmee wel goed is na te gaan op wat voor manier NS invulling geeft aan de bepalingen.

Andere relevante aspecten met betrekking tot het concessiebeheer zijn:

- De concessieverlener werkt in een politieke context. Politieke wensen kunnen niet terzijde worden geschoven, ook al zijn ze aan verandering onderhevig, in de concessie niet voorzien, of zelfs tegenstrijdig aan de concessie. Meerjarige continuïteit en rolvastheid moet wel het streven zijn, maar kan niet altijd gegarandeerd worden. De systematiek met beleidsprioriteitenbrief en vervoerplan – later uitgebreider beschreven – geven ruimte om politieke wensen een plaats te geven.
- Er is in de concessierelatie altijd sprake van informatie-asymmetrie: NS heeft directe toegang tot de relevante gegevens en de capaciteit om deze ook te verwerken. In het concessiebeheer wordt daarom met een soort "eigen verklaring" gewerkt, waarbij NS zelf aangeeft waar er eventueel niet aan eisen wordt voldaan. De concessieverlener heeft het recht hierop – net als op elk onderdeel van de concessie - een audit uit te laten voeren.

3.3.3 Scherpere sturing

3.3.3.1 Prestatie-indicatoren

In hoofdstuk 2 zijn we uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke werking van de prestatie-indicatoren. We hebben voor enkele prestatie-indicatoren vastgesteld dat er aandachtspunten zijn die effectievere

sturing op het bereik van de LTSA-doelen mogelijk maken. Hier gaan we in op de algemene werking van sturing op prestatie-indicatoren binnen deze concessie.

We constateren we op basis van de gevoerde gesprekken dat de prestatie-indicatoren een belangrijke rol spelen in de wijze waarop NS de door IenW gewenste resultaten levert. Het belang zit hierbij op een aantal aspecten:

- Agendasetting intern: de prestatie-indicatoren bepalen de interne discussie tussen het ministerie en NS. Ze bieden een vaste leidraad voor gesprekken en zorgen daarmee voor consistentie in de aansturing.
- Agendasetting extern: de resultaten op de prestatie-indicatoren worden gepubliceerd. Hierdoor hebben de media, de politiek en het bredere publiek een consistente maatstaf waaraan NS wordt gemeten. Voor NS vergroot dit de voorspelbaarheid van reacties op gepubliceerde prestaties.
- Inrichting NS: NS dient als vervoersorganisatie continu keuzes te maken ten aanzien van de inrichting van het bedrijfsmodel. De prestatie-indicatoren – en met name de prognose van de gevolgen van bepaalde keuzes op de prestatie-indicatoren – geeft richting aan deze keuzes.
- Tegengaan informatie-asymmetrie: NS beschikt over veel meer informatie over haar eigen prestaties dan het ministerie. De gestandaardiseerde prestatie-indicatoren met achterliggende definities zorgen ervoor dat prestaties op een verifieerbare manier gemeten en gecommuniceerd worden.
- Focus: een aantal specifieke, gedifferentieerde prestatie-indicatoren zorgt ervoor dat focus ontstaat op corridors zoals de HSL. Dit maakt het voor de concessieverlener mogelijk om gedifferentieerd te sturen op prestaties in het netwerk. Het gevolg is wel dat de afweging over de optimale inzet van middelen mogelijk niet meer over het gehele netwerk wordt gemaakt, maar over deelverzamelingen daarvan.

Het werken met prestatie-indicatoren is per definitie verbonden met imperfecties. In dit geval worden door onze gesprekspartners met name de volgende onderwerpen genoemd:

- Risicomijdend gedrag: voor de lange-termijnwerking van het vervoerssysteem kan het nuttig zijn als NS ook keuzes maakt waarvan niet 100% duidelijk is of ze tot het gewenste resultaat leiden. Kansen opzoeken betekent ook risico's nemen. Echter, als men hiermee gevaar loopt een prestatie-indicatoren niet te halen, kan men minder geneigd zijn om risico's te nemen. Prestatie-indicatoren hebben dan het effect het bestaande systeem te continueren. Voor NS zou het wenselijk zijn om, op basis van afspraken vooraf, "dispensatie" te krijgen voor bepaalde prestatie-indicatoren indien in afspraak met de concessieverleners risico's worden genomen.
- Vaste prestatie-indicatoren voor fluïde ontwikkelingen: gedurende een concessie van (in dit geval) tien jaar zijn er ontwikkelingen die in het begin nog niet goed te voorspellen zijn. Dat geldt met name voor technologische ontwikkelingen. Voor bijvoorbeeld reizigersinformatie stijgen in de concessieperiode zowel de technische mogelijkheden als ook de verwachtingen. Deze toekomstige ontwikkelingen zijn moeilijk te vatten in vaste prestatie-indicatoren. Dit kan ertoe leiden dat prestatie-indicatoren gedurende de concessieperiode irrelevant worden, of dat ze te weinig ambitieus zijn, omdat streefwaardes door de

technologische ontwikkeling eenvoudig te halen zijn of juist ambitieus blijken door veranderende externe factoren. Overigens wordt dit reeds in de concessie ondervangen doordat de mogelijkheid bestaat prestatie-indicatoren tussentijds te wijzigen.

In de volgende paragraaf gaan we in op één manier om de genoemde nadelen tegen te gaan, namelijk het werken met programma's.

3.3.3.2 Programma-sturing

In de concessie is er gekozen om expliciet te sturen op programma's. De programmasturing heeft enkele voordelen ten opzichte van het enkel stellen van concessie-eisen. Programma's kunnen gedurende de concessie toegevoegd worden en geven zo de mogelijkheid om te sturen op aspecten die bij aanvang van de concessie nog niet speelden. Daarnaast geeft het een mogelijkheid om input sturing aan te brengen op aspecten waar ongewenste prestaties plaatsvinden. Het ministerie kan nieuwe programma's opzetten, op basis van artikel 18, tweede lid van de concessie. Vervolgens dient NS in elk vervoerplan de activiteiten, de (tussen)resultaten, de mijlpalen en de planning op te nemen. Waarvan de resultaten worden gepresenteerd in de (halfjaar)rapportages. Wanneer deze planning en/of mijlpalen niet worden gehaald kan het ministerie hier op handhaven, door het opleggen van een Last Onder Dwangsom. In de concessie worden 10 programma's benoemd in bijlage 3, waarop gestuurd is gedurende de concessie. Er is één programma bijgekomen in de periode 2015-2019: het verbeterprogramma HSL-Zuid. In onderstaande tabel staan de verschillende programma's met hun huidige status en hun oorspronkelijke doel.

Programma	Start	Status	Doel
Winterweer	2012	Geëvalueerd in 2017	Verminderen 'out of control' situaties door winterweer
Railmap ERTMS	2015	Geen onderdeel meer concessiesturing	Implementatie ERTMS in Nederland coördineren
STS verbeter-programma	2012	Actief	Verminderen STS-passages
Be- en Bijsturing van de Toekomst		Actief	Overlast beperken bij grote verstoringen
Geïntegreerde Aanpak (w.o. Beter en Meer)	2015	Onduidelijk (geen rapportage in vervoerplannen)	Verbeteren samenwerking ProRail en NS

Uitvoering en betrouwbaar-heid HSL-Zuid diensten	2015	Afgerond	Realiseren van ingroei van de HSL-Zuid
Programma Hoogfrequent Spoorvervoer	2010	Geen onderdeel meer concessiesturing	Frequentie verhoging op belangrijke trajecten
Klantvriende-lijkheid	2015	Opgenomen in lijn NS, niet geëvalueerd	Verbeteren van de klantvriendelijkheid
Vervoer-capaciteit	2015	Geëvalueerd in 2017	Verbeteren van de vervoercapaciteit
Verbeter-programma HSL-Zuid	2017	Actief	Verbeteren prestaties HSL-Zuid

In 2018 is er een herziening geweest van de programmasturing. Uit opgedane ervaring bleek dat er op sommige aspecten via verschillende wegen gestuurd werd, wat als ongewenst werd ervaren. Het Programma Railmap ERTMS en PHS zijn vervolgens weggehaald onder de concessiesturing, aangezien deze als 'grote projecten' behandeld werden en er dus ook sturing plaats vindt door middel van subsidie en de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. Het programma klantvriendelijkheid is geen specifiek verbeterprogramma ten gevolge van onder prestatie en werd voldoende geborgd geacht in de interne organisatie en daarom ook sinds 2018 uit de concessiesturing gehaald. Dit programma is niet geëvalueerd.

We lichten het programma Winterweer, het verbeterprogramma STS en het verbeterprogramma HSL-Zuid kort verder toe, aangezien deze de verschillende manieren van programmasturing laten zien en samen een goed beeld geven van hoe de programma sturing onder de concessie werkt.

Programma Winterweer

Het Programma Winterweer is ingesteld in 2012 na enkele grote verstoringen veroorzaakt door winterweer. Het doel van dit programma was om te zorgen dat de impact van verstoringen verminderd wordt en er in zulke situaties betere reisinformatie wordt gegeven aan de reizigers. Het programma is voor het begin van de concessie al opgezet en in de concessie opgenomen om te zorgen dat de uitvoering wordt geborgd is, doelen behaald worden en er eventuele sturing kan plaatsvinden. Het programma is succesvol doorlopen, alle doelen, eisen en mijlpalen zijn gehaald. De kans op een out-of-control situatie bij een grote verstoringen is verminderd. Het programma is in 2017 geëvalueerd door Twynstra Gudde.

Dit programma is een voorbeeld van hoe een ongewenst resultaat, wat niet direct zichtbaar is in de prestatie-indicatoren, toch kan worden bijgestuurd.

Verbeterprogramma STS

Het verbeterprogramma STS heeft als doel om het aantal STS-passages te verminderen. Het programma loopt al sinds 2004 en sinds het begin van het programma is het aantal passages ook aanzienlijk verminderd. Het programma is in 2015 onder concessie sturing gebracht. Dit programma is het enige programma waar het voornemen is geweest om over te gaan tot handhaving middels een last onder dwangsom en daarom relevant om hier te behandelen.

Handhaving was aan de orde omdat in 2016 de planning voor de implementatie van ORBIT (een waarschuwingssysteem dat het aantal STS-passages met 30-40 procent zou kunnen verlagen) in de gehele vloot vertraagd was. NS bracht het ministerie hiervan op de hoogte en voldeed door de vertraging niet aan de mijlpalen genoemd in het Vervoerplan 2016. Het ministerie vond deze vertraging onacceptabel, aangezien het voorkomen van STS-passages belangrijk is voor het verbeteren van spoorveiligheid. Op basis van de zienswijze van NS, gegeven als reactie op het voornemen, heeft het ministerie besloten eerst een audit uit te voeren op een nieuwe planning. Hiermee is duidelijkheid verkregen dat een ambitieuzere planning niet realistisch is en het opleggen van een LOD geen snellere realisatie als effect zal hebben. Daardoor is besloten de LOD niet door te zetten en deze aan te houden en te sturen op de nieuwe planning.

De gang van zaken rond het voornemen schetst dat mits doelen en mijlpalen helder zijn geformuleerd en reëel zijn de concessieverlener met de programma-sturing een stevig middel in handen heeft. Wanneer dit programma niet onder concessiesturing was gevallen, had het ministerie geen middelen gehad om NS te sturen op een snelle implementatie.

Verbeterprogramma HSL-Zuid

Het verbeterprogramma HSL-Zuid valt sinds 2017 onder concessiesturing. Dit programma is opgezet na de tegenvallende betrouwbaarheid op de HSL. In dit programma werken NS en ProRail samen aan maatregelen om de uitval te verminderen, de punctualiteit te verhogen maar ook aan het voorkomen en sneller afhandelen van storingen van treinen. Dit programma wordt gestuurd vanuit de Stuurgroep HSL, die onder leiding staat van het ministerie. In deze stuurgroep wordt vier keer per jaar de voortgang en de effecten van het programma gerapporteerd en waar nodig bijgestuurd. Daarnaast worden de prestaties op de HSL en de voortgang van de verbetermaatregelen maandelijks besproken in het Alliantieteam HSL.

Dit verbeterprogramma is het enige programma wat tijdens de eerste helft van de concessieperiode is gestart en laat daarbij zien hoe het ministerie input gestuurd kan werken in het geval van tegenvallend resultaat.

Naast het verbeterprogramma is er ook een nieuwe indicator gedefinieerd punctualiteit 15 minuten HSL. Deze indicator wordt nu gebruikt als informatie-indicator om de prestatie op de HSL te meten

Wanneer het verbeterprogramma wordt afgerond, is het idee dat deze als extra prestatie-indicator de prestaties op de HSL gaat monitoren.

Conclusies

Op basis van onze gesprekken constateren we dat het element programma-sturing het mogelijk maakt om binnen het vervoerssysteem systeemsprongen te realiseren. Prestatie-indicatoren hebben, zoals boven toegelicht, het effect om risicomijdend gedrag te belonen. De inrichting van en het aansturen op programma's biedt een omgeving voor het weloverwogen nemen van risico's. Dat geldt met name bij

kwesties waarbij NS niet de enige partij is met invloed op de uitkomsten. Programma's zijn dan ook vorm te geven als trilaterale samenwerkingsverbanden van NS, ProRail en het ministerie. Ze vormen hiermee de uitzondering van de regel: in programma's stuurt de concessieverlener op inputniveau, terwijl de overkoepelende filosofie van de concessie uitgaat van outputsturing.

Programma's vereisen daarbij wel dat goede afspraken worden gemaakt tussen de partijen. Dit geldt met name voor het nemen van "co-eigenaarschap" voor de resultaten van een programma. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat van tevoren afspraken worden gemaakt over de toepasbaarheid van de prestatie-indicatoren op de resultaten van een programma. Ook is het belangrijk dat tot haalbare en voor alle partijen duidelijke doelen en mijlpalen wordt gekomen zodat er ook bij een verschuiving van output-sturing naar input-sturing voldoende handhavingsmogelijkheden bestaan.

3.3.3.3 Het sanctioneringsregime en het handhavingsinstrumentarium

In de concessie is bepaald dat de concessieverlener financiële sancties kan toepassen indien NS niet voldoet aan afspraken uit de concessie. Concreet zijn er twee financiële sanctiemechanismen:

- De concessieverlener kan een boete opleggen indien de bodemwaarde van een prestatie-indicator niet wordt gehaald. Deze boete bedraagt 500.000 euro per gebeurtenis, en kan tot twee keer toe met 250.000 euro verhoogd worden. De som van alle boetes die per jaar maximaal opgelegd kan worden aan NS, is 6,5 miljoen euro.
- De concessieverlener kan met een last onder dwangsom ingrijpen indien NS niet aan afgesproken mijlpalen en (tussen-)producten van programma's voldoet. De hoogte van de last onder dwangsom is in de concessie niet bepaald.

Daarnaast is er nog een bonus-/malusmechanisme, waarbij gedurende de midterm review wordt onderzocht of NS de ambities voor 2019 heeft gehaald. Indien dit niet het geval is, betaalt NS maximaal 1,5 miljoen euro per prestatie-indicator (in totaal maximaal 19,5 miljoen euro), indien dat niet wel geval is, ontvangt NS maximaal 1 miljoen euro per prestatie-indicator (in totaal maximaal 10 miljoen euro).

Hieronder gaan we in op de vraag of de financiële sancties (kunnen) werken zoals beoogd, dat wil zeggen, (kunnen) leiden tot een doeltreffende financiële prikkel. Omdat de sancties worden toegepast in een bepaalde omgeving waar ook andere prikkels spelen is het belangrijk op te merken dat we de werking van het sanctioneringsregime beschouwen binnen de context die in de periode 2015-2019 aanwezig was.

Bij de beantwoording van de vraag werken we met een toetskader dat de volgende drie normen bevat:

- Er moet sprake zijn van transparantie onder welke omstandigheden welke sanctie wordt opgelegd;
- Conform het principe 'tickle, hurt or kill' moet de sanctie voldoende hoog zijn om pijn te doen, maar mag ze geen 'levensbedreigende' situatie veroorzaken;
- De hoogte van de sanctie moet in een evenwichtige verhouding staan met de kosten die gemaakt worden om aan de onderliggende prestatie te voldoen.

Transparantie

De hoogte van de boetes op het niet behalen van prestatie-indicatoren is in beginsel transparant: het gaat om een boete van 500.000 euro per gebeurtenis, met een jaarlijks maximum van 6,5 miljoen euro.

Enige kanttekening hierbij is dat de boete "tot twee keer toe met 250.000 euro verhoogd [wordt] wanneer de concessiehouder door de bodem zakt".

De hoogte van de last onder dwangsom is in de concessie niet bepaald. Dit is een bewuste keuze, "zodat de concessieverlener per situatie kan bepalen wat een juiste prikkel tot herstel geeft". Gegeven de hoeveelheid situaties waarin potentieel een last onder dwangsom opgelegd kan worden, is dit een begrijpelijke keuze.

"Tickle, hurt or kill": de impact van sanctionering

In 2018 heeft NS met het 'treingerelateerd vervoer in Nederland' een omzet van 2,51 miljard euro behaald. Gegeven deze omzet moge duidelijk zijn dat een boete van 500.000 euro per niet behaalde prestatie-indicator en 6,5 miljoen euro maximaal per jaar vanuit financieel perspectief geen enkele werking kunnen hebben.

Het gaat hierbij om respectievelijk 0,02% en 0,26% van de omzet. Ter verduidelijking: dit is in relatieve termen hetzelfde als een verkeersboete van 7,17 euro per gebeurtenis of 91,23 euro per jaar voor een persoon met een modaal inkomen in Nederland (36.000 euro). Er zijn goede redenen om de maximale verkeersboete per persoon in Nederland niet op 90 euro per jaar vast te leggen; het gedragseffect hiervan zou in het beste geval nihil, maar waarschijnlijker zelfs averechts zijn.

De hoogte van een potentiële last onder dwangsom kan niet beoordeeld worden, omdat deze bewust is opengelaten in de concessie. De hoogte van de maximale bonus en malus dient gerelateerd te worden aan de omzet van NS over de jaren 2015 t/m 2019. Immers, het gaat om een bonus c.q. malus voor prestaties over de gehele periode. Als we uitgaan van een gehele omzet (voor 'treingerelateerd vervoer in Nederland') van 12 miljard euro over deze periode, dan is de maximale bonus 0,083% en de maximale malus 0,163%. Hierbij is echter op te merken dat het uiteindelijke bedrag een verrekening zal zijn van (minder dan maximale) bonussen en malussen voor de verschillende prestatie-indicatoren. Netto zal het te betalen of te ontvangen bedrag daarom lager zijn dan de genoemde maxima. Hier geldt dan dezelfde argumentatie als boven bij de maximale boetebedragen.

Daarmee vallen de genoemde bedragen eerder in de categorie 'tickle' dan in de categorie 'hurt'.

Evenwichtige verhouding

In het verlengde van het bovenstaande is het niet aannemelijk dat de maximale bedragen in een evenwichtige verhouding staan tot de kosten die gemaakt dienen te worden om aan prestatie-indicatoren te voldoen. Hoewel precieze ramingen niet beschikbaar zijn, speelt hierbij de volgende overweging. De bodemwaarden (het onderschrijden waarvan tot een boete zou leiden) zijn de waarden die NS bij het begin van de concessie in 2015 reeds heeft gehaald. Indien NS op één van de indicatoren onder dat niveau zou dreigen te zakken, zou dit een indicatie zijn voor een groter probleem in de bedrijfsvoering, dat niet met een investering van ca. 500.000 euro op te lossen is.

De hoogte van een mogelijke last onder dwangsom is daarentegen positiever te beoordelen. Deze hoogte is in de concessie niet vastgelegd; er wordt verwezen naar een bepaling per situatie, zodat de juiste prikkel tot herstel gegeven wordt. In de praktijk is dit niet toegepast, maar in het ontwerp van dit sanctiemechanisme is dus expliciet rekening gehouden met een evenwichtige verhouding.

Overige overwegingen en conclusie

Gegeven de overwegingen die hierboven zijn toegelicht, ligt de conclusie voor de hand dat het financiële sanctieregime het doel van de concessie mist. Dit is echter een te snelle conclusie. Het is weliswaar niet aannemelijk dat het *financiële effect* van het financiële sanctieregime voldoet om 'goed gedrag' af te

dwingen; maar naast het financiële effect zijn er ook niet financiële effecten die ertoe kunnen leiden dat het sanctieregime wel degelijk werkt zoals bedoelt. Zeker drie factoren zijn hierbij van belang.

Ten eerste leidt het niet voldoen aan een concessie-eis of een prestatie-indicator door NS tot veel negatieve politieke en mediale aandacht. In het verleden is gebleken dat NS als organisatie erg gevoelig hiervoor is. Kort gezegd: 500.000 euro boete zijn niet zo erg, maar het feit dat de minister of staatssecretaris in de Kamer tekst en uitleg moet geven hierover, en dat landelijke media berichten over de gebrekkige prestaties van NS, wordt als vervelend ervaren. Het voorkomen van deze politieke en media aandacht is voor een organisatie als NS een sterkere prikkel dan de hierboven genoemde bedragen.

Ten tweede dienen de boetes geplaatst te worden in de context van het 'three strikes out' principe, geen onderdeel van de concessie, waarbij volgens de geformuleerde interpretatie van de Wet Personenvervoer 2000 NS (delen van) de concessie kan verliezen indien drie keer in opeenvolgende jaren niet wordt voldaan aan de bodemwaarde op dezelfde prestatie-indicator. Waar de boetes zelf eerder in de categorie 'tickle' vallen, valt dit principe in de categorie 'kill'. Het kan zo zijn dat van de combinatie van een (te) zachte sanctie en een (te) zware sanctie gemiddeld genomen de juiste prikkelwerking uitgaat.

Ten derde heeft NS ook een inherent eigen belang om aan prestatie-indicatoren te voldoen. Om een voorbeeld te noemen: het is in het belang van NS dat de klanttevredenheid op peil blijft. Indien de klanten niet tevreden zijn, kunnen ze namelijk in veel gevallen kiezen voor een ander vervoermiddel. Dit kost NS omzet. Ter verduidelijking: een omzetdaling van 500.000 euro wordt reeds bereikt indien elke werkdag 70 reizigers minder op het traject Amsterdam-Rotterdam (retour) reizen.

Samenvattend: het is, op een enkele uitzondering na, niet aannemelijk dat de financiële sancties zelf zo (kunnen) werken als beoogd. Echter, door een combinatie van interne en externe factoren wordt het beoogde doel alsnog behaald. De financiële sancties zijn één van de puzzelstukjes hierbij. Sancties werken omdat ze NS raken in de beeldvorming: ze hebben symbolisch een sterke waarde. Belangrijk hierbij is overigens dat sancties (met name een last-onder-dwangsom) ook gefaseerd ingezet wordt. Aan het daadwerkelijke opleggen van een sanctie gaat een heel traject vooraf, dat impliciet gekoppeld is aan het escalatiemodel van het concessiebeheer. Reeds het doorlopen van dat traject heeft een sturende werking, ook al wordt uiteindelijk geen boete betaald.

Verzwaring three-strikes-out regime?

In de context van besluitvorming over volgende concessies is de vraag gesteld in kaart te brengen wat het betekent om het 'three-strikes-out' regime, wat invulling geeft aan het begrip wanprestatie in de WP2000, en er toe leidt dat de concessieverlener over kan gaan tot intrekking van (delen van) de concessie wanneer de concessiehouder drie maal op rij een bodemwaarde niet haalt, te verzwaren tot 'three-strikes binnen vijf jaar'. In deze beschouwing putten we uit het beeld dat wij binnen de evaluatie hebben opgehaald over het functioneren van de concessie. Het 'three-strikes-out regime valt daar strikt genomen echter buiten.

Voorop staat dat wanneer de concessiehouder tekortschiet in het leveren van de prestaties de concessieverlener een uitgebreid publiekrechtelijke handhavingsinstrumentarium ter beschikking heeft. Naast de mogelijkheid tot het opleggen van boetes voor het niet behalen van bodem- en streefwaarden, zijn dit de overleg- en informatieplicht, een last onder dwangsom (op bepaalde verplichtingen, waaronder niet vallen de bodem- en streefwaarden) of bestuursdwang en (ultimum remedium), gedeeltelijke of gehele intrekking van de concessie; deze laatste mogelijkheid is verankerd

in artikel 43 van de Wet Personenvervoer 2000 en dus nader geduid middels een 'thee strikes' principe: wanneer de bodemwaarde drie keer op rij wordt onderschreden voor dezelfde prestatie-indicator, is de uiterste consequentie het intrekken van (delen) van de vervoerconcessie.

In dit rapport concluderen we dat dit sturingsinstrumentarium voldoet voor het sturen op het bereiken van de doelen die in de eerste helft van de huidige concessie nagestreefd zijn. In de eerste jaren van de uitvoering van de concessie had NS moeite de bodemwaarden op de HSL te realiseren. Het is aannemelijk dat de aanwezigheid van 'three strikes' de druk om te verbeteren op de concessiehouder hier heeft vergroot.

Het principe van "three-strikes out", onafhankelijk van de zwaarte van het regime, lijkt daarom zinvol. Het werk echter alleen als er serieuze bereidheid en mogelijkheid bestaat bij de concessieverlener om tot aanbesteding/gunning van (delen van het HRN) aan andere partijen over te gaan. Het principe past daarom niet goed bij het model van een onderhandse gunning wanneer daar na zorgvuldige afweging toe is gekomen en er sprake is van een geïntegreerd netwerk. Dat sluit niet uit dat aanbesteding/gunning van (delen van) het HRN in ieder geval in theorie mogelijk zou kunnen zijn. Daarnaast kent de concessie voldoende flexibiliteit om met de concessiehouder aan welke onderhands gegund is tot aanpassing/verbetering te komen.

In ieder geval betekent het bestaan van 'three-strikes out' een risico voor de concessiehouder. Verzwaring van 'three-strikes out' betekent vergroting van dat risico. Het is aannemelijk dat verzwaring tot toenemende risicomijding zal leiden bij de vervoerder en dus minder bereidheid om ambitieuze prestatie-afspraken te maken. Een zwaarder regime dan nodig op onder andere 'three strikes out' belemmert de concessieverlener daarmee dus in het maken van afspraken over continue verbetering. Wanneer de analogie wordt gezocht met een aanbestede concessie zal een te omvangrijk risico, bijvoorbeeld als gevolg van een te zwaar 'three strikes out'-regime kunnen leiden tot een lagere concessievergoeding vanuit de vervoerder (of: een hogere subsidie vanuit de overheid) dan nodig of verminderde belangstelling vanuit marktpartijen.

Een ander argument om de periode waarover de three-strikes meetellen niet (te ver) te verlengen is dat er op een gegeven moment geen sprake meer is van samenhang in de geleverde, te lage prestatie. Immers een te lage prestatie in jaar 1, 2 en 5 op dezelfde bodemwaarde hangt mogelijk niet met elkaar samen. De proportionaliteit en evenredigheid van de maatregel die er uit voort vloeit – intrekking van (delen van) de concessie – is daarmee mogelijk lastiger aan te tonen.

Samenvattend: we constateren dat het totale handhavingsinstrumentarium in de eerste helft van de concessieperiode gefunctioneerd heeft en volledig is in de zin dat sturing op bereik van de doelstellingen goed mogelijk is geweest. Verzwaring van het 'three-strikes out'-regime heeft nadelen, waaronder een toenemende risico-aversiteit bij de concessiehouder.

Opties voor continue verbetering van kwaliteit

Binnen dit onderzoek is door de opdrachtgever de vraag gesteld verschillende opties te onderzoeken waarmee gedurende de looptijd van een concessie gestuurd kan worden op het

continu verbeteren van de kwaliteit van de prestaties. Deze evaluatie geeft hier voorbeelden van, waarbij het werken met langetermijn streefwaarden voor prestatie-indicatoren de meest voor de hand

liggende opties is. Daarnaast is aanvullend onderzoek uitgevoerd met medewerking van decentrale overheden en de TU Delft.

Hieruit komt naar voren dat het blijven prikkelen op verbetering bij de start en tijdens de looptijd van de concessie als opgave wordt herkend. In ieder geval is een samenhangende sturingsfilosofie, goede afspraken over de ontwikkelfunctie binnen de concessie en een goed werkend bonus/malussysteem randvoorwaardelijk. Tegelijkertijd concluderen de betrokken regionale concessieverleners dat binnen de scope van hun concessies de maximale prestatie lijkt te zijn bereikt. Het zonder meer verhogen van prestatie-normen – de meest voor de hand liggende optie om continue verbetering te realiseren – zou kunnen leiden tot onevenredige kosten of onrealistische biedingen.

De decentrale overheden spreken om die reden meer in termen van ontwikkelen van een concessie tijdens de looptijd dan in termen van het verbeteren van de prestatie tijdens de concessie. Het ontwikkelen betreft het aanpassen aan nieuwe omstandigheden of regionale wensen. De regionale betrokkenheid bij de concessie is groot en zorgt voor druk op (alle vormen van) de prestaties van de vervoerder.

Voor het verder verbeteren van de prestaties danwel het ontwikkelen van de concessie hanteren de concessieverleners het samenwerkingsmodel en werken zij met businesscases. Bij gewenste uitbreiding of verbetering van de prestatie stelt de vervoerder (op verzoek van een van de partijen) een businesscase op waarover de concessieverlener besluit.

De samenwerking krijgt binnen de concessies vorm door frequente overleggen voor concessiebeheer, concessieontwikkeling en regionale bestuurlijke afstemming. Een succesfactor in deze samenwerking is volgens alle partijen voldoende aandacht en inspanning (beschikbaarheid van deskundige medewerkers) van concessieverlener en concessiehouder om elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden te kunnen begrijpen. Een intensieve samenwerking dus tussen concessieverlener en concessiehouder: niet op afstand sturen maar er boven op zitten.

Voorwaarden voor het samenwerken en samen ontwikkelen zijn:

- Een helder programma van eisen zodat duidelijk is aan welke voorwaarden in ieder geval moet worden voldaan. De te leveren prestatie is in alle concessies gedetailleerd vastgelegd.

- Een werkend bonus/malussysteem achter de hand om vereiste prestaties af te kunnen dwingen indien dit nodig is. Dit geldt ook voor prestaties en inspanningen voor ontwikkelen en samenwerking.

- Een werkend systeem van businesscases voor extra inspanningen of meerwerk.

Naast het inzetten op een goed PvE, een bonus Malus systeem en de samenwerking zien we bij het zoeken naar het verder verbeteren van de prestaties of het ontwikkelen tijdens de concessie drie op dit moment gebruikte opties:

1. De outputnormen vaststellen gecombineerd met de mogelijkheid van bijstelling van deze normen tijdens de concessieperiode indien deze makkelijk of moeilijk behaald blijken te worden. De beoordeling hiervan vindt plaats in de concessie-overleggen. Beide partijen kunnen voorstellen aandragen.

2. De prestaties in de concessie worden voortdurend gemonitord en via een cyclus van Plan – Do – Check – Act worden verbeteringen voorgesteld (door concessieverlener of concessiehouder) en

ingevoerd. Binnen het ontwikkelteam wordt bepaald of er een realistische businesscase is voor de verbetering van de prestatie.

3. Bij de concessieverlening de concessiehouder een aanbod te laten doen welke outputnormen hij zal gaan halen (bij start of als streefwaarde tijdens de concessie) en dit onderdeel van de gunning te maken. Aangevuld met de systematiek genoemd onder punt 2.

Van de opties 1 en 2 geven de concessieverleners aan dat dit naar tevredenheid werkt. Tevredenheid betekent in deze een actieve houding van de vervoerder en voorstellen voor het ontwikkelen of verbeteren van de concessie. Van optie 3 is nog niet te zeggen of deze effectief is omdat de concessie waarin dit is toegepast op het moment van onderzoek nog niet naar behoren werkt. Alle drie de opties lijken werkbaar en zijn pogingen om een extra stap (naast de basis die op orde is) in het verbeteren van de prestaties of ontwikkeling in gang te zetten.

Het gehele onderzoek naar opties voor continue verbetering is opgenomen in bijlage 5.

3.3.4 Regie van de concessieverlener

Met de concessie over de periode 2015-2025 heeft de concessieverlener in vergelijking met de voorgaande concessie meer regie verworven over waar de aandacht volgens haar op zou moet liggen. Dit komt onder meer naar voren in de mogelijkheid om beleidsprioriteiten te stellen en door de mogelijkheid om prestatie-indicatoren te herijken. Daarnaast moet de concessieverlener instemming verlenen op belangrijke onderdelen van het vervoerplan. Daarnaast kan zij audits, benchmarks en evaluaties op (onderdelen) van de concessie uitvoeren.

- In de beleidsprioriteitenbrief geeft de concessieverlener jaarlijks aan waar zij prioriteiten en aandachtspunten ziet. NS geeft in haar jaarlijkse vervoerplan aan hoe zij hier invulling aan geeft. Deze jaarlijkse cyclus geeft, binnen de meerjarige sturing die de concessie kenmerkt, de mogelijkheid om in te spelen op maatschappelijke en bestuurlijke wensen die relevant zijn voor de kortere termijn.
- NS stelt na ontvangst van de beleidsprioriteitenbrief een vervoerplan op. Daarin geeft zij onder meer aan hoe zij, door middel van het stellen van progressie-waarden, toegroeit naar de streefwaarden op de prestatie-indicatoren. Ook omschrijft NS hoe zij invulling geeft aan de prestatiegebieden. De uitwerking van het prestatiegebied 'aangeboden vervoer' behoeft daarbij expliciet instemming van de concessieverlener.
- De procedure met een beleidsprioriteitenbrief en een vervoerplan waarmee de concessieverlener op belangrijke onderdelen moet instemmen voordat het kan worden uitgevoerd geeft de concessieverlener op jaarlijkse basis regie en sturing. Met name op een prestatiegebieden waar de overige sturing minder concreet is, zoals 'aangeboden vervoer' en 'duurzaamheid' geeft het vervoerplan handvatten om afspraken te maken over verbetering.
- De concessie biedt elke drie jaren de mogelijkheid om op initiatief van de concessieverlener de prestatie-indicatoren te herijken, wat tot wijziging van de indicatoren kan leiden. Van deze expliciete mogelijkheid – in 2017 – is geen gebruik gemaakt. De prestatie-indicatoren zijn wel geregeld verbeterd, ook in 2017, doordat er andere vormen van meten beschikbaar kwamen of omdat bij het begin van de concessie was afgesproken om een prestatie-indicator aan te passen.

Uit gevoerde gesprekken met consumentenorganisaties en decentrale overheden komt naar voren dat deze bijna jaarlijkse wijzigingen het voor deze belanghebbenden die niet dagelijks met de concessie bezig zijn lastig maakt om de prestaties en ambities te volgen. Wel wordt erkend dat het de kwaliteit van de sturing doet toenemen.

- De mogelijkheid om audits, benchmarks en evaluaties op (onderdelen) van de concessie uit te laten voeren is een bekende 'best-practice' die volgens de theorie past bij het sturen op afstand. IenW heeft een aantal keren van deze middelen gebruik gemaakt. Voor zover wij hebben kunnen nagaan heeft NS altijd de benodigde medewerking verleend aan audits/evaluaties en zijn geformuleerde aanbevelingen opgevolgd.

3.3.5 Samenwerking en transparantie

De partijen in de spoorsector moeten in samenwerking komen tot betere prestaties. Deze samenwerking vindt onder meer plaats aan de OV- en spoortafels. In brede zin werkt NS ook samen met de consumentenorganisaties Daarnaast moet NS op grond van de concessie transparant zijn over haar presteren, zowel naar de concessieverlener als naar andere concessieverlenende overheden en het algemene publiek.

- De samenwerking aan de OV- en Spoortafels is in 2016 geëvalueerd door Twynstra Gudde. De ingezette samenwerking werd als een grote verbetering gezien door de deelnemers. De netwerkfunctie werd als grote waarde gezien. "De tafels hebben een goede basis gelegd voor de samenwerking op het gebied van spoor en OV; er is meer rust gekomen, partijen weten elkaar beter te vinden en hebben meer aandacht voor het netwerk als geheel." Aandachtspunt was bij evaluatie 'het over de schaduw heen springen' en het maken van een optimale afweging voor verbetering van de deur-tot-deurreis.
- Decentrale overheden signaleren een duidelijke verbetering in de wijze waarop NS met hen samenwerkt. NS neemt partijen goed mee in afwegingen en voert een open gesprek. Partijen signaleren een actievere informatievoorziening door NS. Er wordt ook opgemerkt dat er ruimte blijft voor het meenemen van belangen van andere partijen in genomen beslissingen en 'meer interactie in het voortraject' naar beslissingen toe. In hoeverre dit leidt tot voor reizigers suboptimale keuzes ten aanzien van hun deur-tot-deurreis is binnen deze evaluatie niet vast te stellen. Het sluit echter aan bij het verbeterpunt als geformuleerd in de evaluatie van de OV- en spoortafels.
- Decentrale overheden oordelen wisselend over of het sturingsmodel waarbij zij een stevige rol als gesprekpartner van NS hebben gekregen helemaal werkt. Breed wordt de behoefte uitgesproken aan meer regie van IenW, ook op strategische onderwerpen die over de concessie-looptijd heen spelen. Decentrale overheden geven aan NS op deze onderwerpen niet de juiste samenwerkingspartner te vinden.
- Consumentenorganisaties zijn door de bepalingen in de concessie en de wijze waarop daar in het LOCOV, ook door NS, invulling aan wordt gegeven goed gepositioneerd om samen te werken met NS aan een beter product voor de reiziger. Consumentenorganisaties zijn hier zeer positief over. Aandachtspunten in met name de agendering kunnen binnen het LOCOV worden opgepakt.

- De consumentenorganisaties merken wel op dat het voor hen onduidelijk is hoe de concessieverlener stuurt op specifieke eisen in de concessie, met name kwetsbare aansluitingen op andere spoorvervoerders en busdiensten in de dienstregeling.
- Er wordt een toenemende transparantie van NS gesignaleerd over de concessieperiode tot nu toe. Transparantie is een belangrijk middel om stakeholders zoals decentrale overheden in staat te stellen hun rol als verantwoordelijke voor mobiliteit op regionaal niveau uit te voeren. Dreiging van marktwerking en concurrentie op bepaalde corridors leidt tot terughoudendheid bij NS om gevoelige data te delen. Het beeld is dat NS in de beginperiode voor een smalle interpretatie van de voorschriften in de concessie ten aanzien van het delen van gegevens heeft gekozen. In januari 2018 is door de staatsecretaris, in afstemming met NS, tot een bredere interpretatie gekomen. NS geeft aan deze lijn te volgen. Consumentenorganisaties geven het signaleren dat dat nog niet in voldoende mate gebeurd. Decentrale overheden spreken de behoefte uit aan verdere beschikbaarheid van data voor henzelf, maar ook voor derden, ten behoeve van een zo goed mogelijk functionerend openbaar vervoer-netwerk in Nederland.
- NS is ook naar het publiek en de concessieverlener transparant over haar presteren door middel van het beschikbaar maken van de resultaten op de prestatie-indicatoren en informatie-indicatoren. Er is behoefte bij stakeholders aan meer informatie op corridor-niveau. In de genoemde Kamerbrief uit 2018 is aangegeven dat deze informatie beschikbaar komt in de nabije toekomst.

3.3.6 Gelijkgerichtheid

Gelijkgerichte sturing op het niveau van een gelijkgerichte concessie, prestatie-indicatoren, programma's en bepalingen wordt door NS als zeer positief beleefd. Het leidt tot een betere samenwerking tussen ProRail en NS. Gelijkgerichtheid leidt zo tot betere afstemming van inspanningen. NS is dan ook voorstander van het op peil houden van de mate van gelijkgerichtheid. Aantoonbaar is er op de prestatie-indicator in kwestie (reizigerspunctualiteit) een beter resultaat behaald dan in de periode voor de concessie. ProRail wijst er op dat deze prestatie niet aan alleen haar of alleen NS is toe te wijzen: het vloeit voort uit de keuze om beide partijen hierop precies gelijk aan te sturen. Aangegeven wordt dat het discussie voorkomt over doelstellingen. Het omgekeerde is ook waarneembaar: daar waar de eisen ongeveer gelijk zijn, maar niet geheel gelijkgericht is samenwerking veel lastiger te bereiken en komen de partijen moeilijker tot resultaten. Een voorbeeld dat hierbij gegeven wordt zijn de prestatie-indicatoren zoals die golden op de HSL in de eerste 2 jaar van de concessie. ProRail pleit voor meer gelijkgerichtheid en is van mening dat er dan nog betere resultaten uit het spoorsysteem kunnen worden gehaald.

3.3.7 Conclusie ten aanzien van de werking van de concessie als sturingsinstrument

We concluderen dat de concessie als sturingsinstrument heeft gewerkt zoals beoogd in de beschouwde periode van 2015-2019. Er blijkt op onderdelen ruimte voor verbetering, maar geen noodzaak voor verandering. We zijn geen voorbeelden tegengekomen waar in de afgelopen concessieperiode bleek dat het instrumentarium tekort schoot.

De concessie kent diverse inspannings- en procesverplichtingen. Bij de verlening is deze keuze bewust gemaakt. Hier gaat een beperktere sturende werking van uit dan van bepalingen die als resultaatverplichting zijn geformuleerd. Dit werkt zoals bedoeld, maar maakt het voor belanghebbenden zoals consumentenorganisaties en decentrale overheden soms moeilijker om te volgen of NS aan de eisen voldoet.

Scherpere sturing wordt ingevuld door te sturen op prestatie-indicatoren en programma's en door middel van een sanctioneringsregime. Op de prestatie-indicatoren zelf zijn inhoudelijk verbeteringen mogelijk. De sturing op prestatie-indicatoren richt de focus bij NS op de aspecten van het vervoersysteem dat de concessieverlener belangrijk acht. Programma-sturing maakt het mogelijk systeemsprongen te realiseren en bewust om te gaan met de daarmee gepaard gaande risico's. Wanneer programma-sturing in de plaats komt van sturing op prestatie-indicatoren is het wel belangrijk tot handhaafbare en meetbare afspraken te komen. Ten aanzien van het sanctioneringsregime concluderen we dat het niet aannemelijk is dat de financiële sancties zelf zo (kunnen) werken als beoogd. De omvang van de sanctie is in verhouding tot de omzet van NS verwaarloosbaar. Echter, door een combinatie van interne en externe factoren wordt het beoogde doel alsnog behaald. Sancties werken omdat ze NS raken in de beeldvorming: ze hebben symbolisch een sterke waarde.

De concessieverlener heeft meer *regie* gekregen sinds 2015. Dit komt onder andere naar voren in de systematiek om elk jaar een beleidsprioriteitenbrief op te stellen, waarna NS in het vervoerplan aan moet geven hoe zij hier invulling aan geeft. Dit werkt naar tevredenheid van de partijen. De concessie dwingt *samenwerking* met belanghebbenden en *transparantie* af. De samenwerking aan de OV- en spoortafels wordt als positief beoordeeld. Decentrale overheden oordelen wisselend over of het sturingsmodel waarbij zij een stevige rol als gesprekpartner van NS hebben gekregen helemaal werkt. Breed wordt de behoefte uitgesproken aan meer regie van IenW, ook op strategische onderwerpen die over de concessie-looptijd heen spelen. Decentrale overheden geven aan NS hierop niet de juiste samenwerkingspartner te vinden. Consumentenorganisaties ervaren dat zij stevig gepositioneerd zijn ten opzichte van NS dankzij de concessie. Er is een duidelijke verbetering geconstateerd in de wijze waarop NS belanghebbende informeert en betrekt. Een aandachtspunt blijft de verstrekking van data. Het beeld is dat NS in de beginperiode voor een smalle interpretatie van de voorschriften in de concessie ten aanzien van het delen van gegevens heeft gekozen. In januari 2018 is door de staatsecretaris, in afstemming met NS, tot een bredere interpretatie gekomen. NS geeft aan deze lijn te volgen. Consumentenorganisaties geven het signaal af dat dat nog niet in voldoende mate gebeurd. Decentrale overheden spreken de behoefte uit aan verdere beschikbaarheid van data voor henzelf, maar ook voor derden.

Gelijkgerichtheid blijkt een uitstekend middel om tot betere resultaten te komen. Dit wordt onderschreven door zowel NS als door ProRail. Er wordt door NS en ProRail voor gepleit om de gelijkgerichtheid ten minste op peil te houden.

4 Deelvraag 3: actuele ontwikkelingen die invloed hebben op de periode 2020-2025

NS levert haar product in een omgeving die zij niet geheel onder controle heeft. In deze omgeving hebben zich autonome veranderingen voortgedaan die invloed hebben op de prestatie van NS en/of aanleiding kunnen geven om de concessie voor de periode vanaf 2020 aan te passen. Er zijn zeven ontwikkelingen en veranderingen die hier vermeld worden.

- Reizigersgroei, op korte en lange termijn;
- Mobility as a Service;
- Inzet op tegengaan klimaatverandering;
- Verstedelijkingsopgave;
- Ontwikkeling van nieuw beleid in Toekomstbeeld OV;
- ZBO-vorming ProRail;
- Afronding midterm review en gewijzigde context richting concessieverlening 2025.

De concessie kent een flexibel instrumentarium. Middels de beleidsprioriteitenbrief kan worden gestuurd op het vervoersplan. De concessieverlener heeft de mogelijkheid om programma's te doen starten en prestatie-indicatoren te herijken en wijzigen. We concluderen in dit hoofdstuk dat het instrumentarium in de concessie voldoet om met deze ontwikkelingen om te gaan, maar dat accentverschuivingen nodig zijn.

Daarnaast kunnen nieuwe beleidsambities reden zijn om nadere afspraken te maken in de concessie te verankeren.

Reizigersgroei

De groei van het aantal treinreizigers en het aantal reizigerskilometers is de afgelopen jaren erg groot geweest. Het KiM verwacht dat deze groei zich de komende jaren zal doorzetten, en verwacht een groei van 14% in het aantal reizigerskilometers in de periode van 2017 tot 2023. Deze groei heeft verschillende oorzaken. Ten eerste wordt er groei verwacht als gevolg van verwachte verbeteringen in het treinproduct (vooral door verdere uitrol van Programma Hoogfrequent Spoor). Ten tweede zorgen bevolkings- en reële inkomensgroei voor een groei van het aantal reizigers. Ten derde draagt de toename van de congestie op het hoofdwegennet bij aan de groei van de treinreizigerskilometers[30].

Ook voor de verdere toekomst (2030 en 2040) zijn prognoses en analyses beschikbaar, bijvoorbeeld in de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse uit 2017. Uit deze studie blijkt een vergelijkbare groei, namelijk 27% tot 37% (afhankelijk van het WLO-scenario Laag of Hoog) tussen 2014 en 2030. Het personenvervoer per trein heeft daarmee de grootste geprognosticeerde groei van alle modaliteiten. Deze groei is niet gelijk verdeeld over Nederland: deze vindt met name plaats van en naar de 5 grote steden. Dat betekent op corridorniveau dat de grootste groei optreedt in Randstad, en dan met name van en naar Amsterdam, waaronder het binnenlandse deel van de HSL. De druk op de HSL blijft daarmee groot, ook al in de tweede helft van de concessie. Daarnaast treedt groei op enkele corridors met vooral langeafstandsverkeer: Groningen – Amsterdam, Eindhoven – Amsterdam, Arnhem – Utrecht en

30 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2019. Kerncijfers Mobiliteit 2018.

Rotterdam – Eindhoven. Ook neemt de gemiddelde verplaatsingsafstand toe. De groei van de Intercity is sterker dan die van de Sprinter.

Zowel NS als de consumentenorganisaties waarschuwen ervoor dat de uitvoering van de concessie door de groei van het aantal reizigers onder druk komt te staan: de huidige gevraagde prestatie-niveaus zouden steeds moeilijker haalbaar zijn. Onderliggend onderzoek[31] voor de NMCA 2017 ondersteund deze uitspraak in zoverre dat er ook voor lage-groeiscenario's in 2030 een aantal corridors worden gesignaleerd waar knelpunten optreden.

Deze corridors zijn:

- Haarlem – Amsterdam Sloterdijk
- De HSL-Zuid, tussen Schiphol en Rotterdam Centraal
- Utrecht Centraal – Amsterdam Amstel
- Woerden – Breukelen
- Arnhem – Zutphen
- Oss – 's-Hertogenbosch
- Helmond – Eindhoven

Er wordt in de rapportage opgemerkt dat er verschillende oplossingsrichtingen kunnen worden verkend: "[b]ijvoorbeeld de ligging in de tijd van de treinseries ten opzichte van elkaar, waarbij ook naar aansluitingen tussen treinseries wordt gekeken", alsmede naar frequenties en mutaties in routeringen." De consumentenorganisaties roepen de concessieverlener op dit gebied op om een steviger sturende rol te nemen, en daarbij breder te kijken dan alleen het instrumentarium in de concessie.

De concessie zelf kent geen beperkingen voor de toepassing van oplossingen of voor het maken van afspraken tussen concessieverlener en concessiehouder over hoe om te gaan met de veronderstelde problematiek.

<u>Mobility as a Service</u>

Het ministerie definieert Mobility as a Service (MaaS) als het aanbod van multimodale, vraag gestuurde mobiliteitsdiensten, waarbij op maat gemaakte reismogelijkheden via een digitaal platform met real-time informatie aan klanten wordt aangeboden. De ontwikkeling van MaaS is gedefinieerd in verschillende niveaus die bestaan uit de integratie van reisinformatie (niveau 1), de integratie van boekingen en betalen en betalingen (niveau 2) en de integratie van contractvormen (niveau 3). Deze integratie moet zich plaatsvinden over de gehele mobiliteitsketen. MaaS bevindt zich nog in de pilotfase, waarbij verschillende soorten mobiliteitsdiensten worden getest en er nog geen volledige integratie van mobiliteitssystemen plaatsvindt. Omdat MaaS zich nog in de pilotfase bevindt, is er nog veel onduidelijk over de toekomst en hoe snel deze ontwikkeling zich de komende jaren gaat doorzetten[32]. Het eerste niveau 'integratie van reisinformatie' vindt al plaats. Op het tweede niveau zijn eerste initiatieven zichtbaar. De concessie hindert deze ontwikkelingen niet.

<u>Klimaat</u>

31 NMCA Spoor 2030 – 2040 Achtergrondrapportage, ProRail, 19-04-2017
32 Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2018. Meer zicht op Mobility-as-a-Service.

In 2015 heeft Nederland het klimaatakkoord ondertekend in Parijs, om deze doelen te halen heeft de huidige regering een breed nationaal klimaat- en energieakkoord gesloten. Het akkoord is in 2019 gereed gekomen. In dit Klimaatakkoord wordt de trein als een duurzame modaliteit neergezet die kan bijdragen aan het halen van de doelstelling wat betreft de $C0_2$ uitstoot in de mobiliteitssector. De klimaatdoelstellingen zijn gesteld voor 2030 en zullen daarom invloed hebben op de uitvoering van de concessie in de periode van 2020 tot 2025[33]. In dit kader wordt het steeds meer van belang een spoorsysteem te creëren dat als aantrekkelijk alternatief voor de auto en voor het vliegtuig kan fungeren. Dit leidt mogelijk tot aanvullende eisen aan het treinproduct op het hoofdrailnet en op de internationale verbindingen: het alternatief voor de auto is vooral nodig op regionale reisrelaties, terwijl het alternatief voor het vliegtuig nodig is op internationale reisrelaties. Het beleid op het internationale vlak is met de wens tot substitutie sterk gewijzigd ten opzichte van de periode dat de concessie tot stand kwam. Afhankelijk van de specifieke invulling betekent dit gewijzigde beleid dat het huidig afsprakenkader ten aanzien van grensoverschrijdend vervoer mogelijk niet voldoet. Naast het bieden van voldoende kwaliteit, is het bieden van voldoende capaciteit in dit kader ook relevant. Sturing op reizigersgroei per trein kan gezien worden als gunstig voor het klimaat (zo lang dit niet ten koste gaat van fiets en voetganger). De trein biedt dan mobiliteit tegen geringe / geen klimaatimpact (in tegenstelling tot de auto en het vliegtuig).

Verstedelijkingsopgave

Wat betreft ruimtelijke ontwikkeling is de verwachting dat de verstedelijkingstrend doorzet: bevolkings- en banengroei manifesteren zich het sterkst in de steden. Er zijn signalen dat de werkelijke ruimtelijke ontwikkeling zich mogelijk sterker in de steden concentreert dan tot nu toe is aangenomen in het WLO Hoog scenario. Huidige ontwikkelingen in bijvoorbeeld de Metropoolregio Amsterdam en de regio Eindhoven bevestigen dit beeld. Een toename van verstedelijking heeft een positief effect hebben op het OV-gebruik, maar kan mogelijk tot nieuwe capaciteitsproblemen leiden. Ook kunnen hier wensen tot nieuwe stations uit voortkomen.

De concessie biedt in principe de instrumenten om hier mee om te gaan. Consumentenorganisaties geven echter wel aan dat de concessie (artikel 49, specifiek: de voorwaarden voor bedieningsgarantie door NS) te weinig ruimte biedt om aanloopverliezen voor de opening van nieuwe stations te nemen, waardoor de potentie van het openbaar vervoer onvoldoende benut wordt/ kan worden door nieuwe bewoners.

Ontwikkeling nieuw beleid binnen Toekomstbeeld OV

Binnen het programma Toekomstbeeld OV wordt momenteel door IenW in samenwerking met ProRail, vervoerders en regio's gewerkt aan vormgeving van het te voeren beleid op de lange termijn. Binnen de in februari 2019 vastgestelde contourennota Toekomstbeeld OV 2040 zijn 3 pijlers benoemd: focus op de kracht van het OV, drempelloos van deur-tot-deur en veilig en duurzaam en efficiënt OV. Alle genoemde actuele ontwikkelingen krijgen in meer of mindere mate aandacht binnen deze 3 pijlers.

De eerste pijler bevat meerdere thema's die de hoofdrailnetconcessie raken. Ten eerste het verkorten van reistijden tussen economische kerngebieden, zowel binnen Nederland als internationaal, met als doel economische structuurversterking en bieden van een alternatief voor de auto en vliegtuig in het kader van klimaatbeleid. Ten tweede heeft de verstedelijkingsopgave een duidelijke plaats hierin in

33 Kamerstukken, Tweede kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 31936 nr. 263 (bijlage)

relatie tot OV in (hoog)stedelijk gebied. Ten derde worden onder de noemer benutting en innovatie zaken genoemd als spreiden van de (hyper)spits en inzet van nieuwe / andere materieeltypes. Tenslotte wordt de relatie met goederenvervoer gelegd in het kader van de landelijke netwerksamenhang.

De tweede pijler 'drempelloos van deur-tot-deur' besteedt aandacht aan knooppunten, welke slechts beperkt binnen de scope van de hoofdrailconcessie vallen. Ook wordt openheid van data benoemd als concrete actie. Deze openheid van (reizigers)data is wel van groot belang in het kader van de hoofdrailnetconcessie. NS heeft op dit vlak eerste stappen gezet, maar de formuleringen in de contourennota gaan verder. Het verdient nadere beschouwing wat er binnen de lopende concessie mogelijk is. Tenslotte komt vraaggestuurd openbaar vervoer terug (zoals ook hierboven als ontwikkeling benoemd als onderdeel van MaaS). Vooralsnog laten de benoemde acties geen directe invloed van dit beleid zien op de hoofdrailnetconcessie.

De derde pijler betreft veilig, duurzaam en efficiënt OV. Hieronder wordt invoering van ERTMS geschaard, met een streven naar volledige dekking rond 2050. De doelstellingen rond duurzaamheid zijn deels reeds aan voldaan door NS (exploitatie op 100% groene stroom bijvoorbeeld). Er zijn echter ook duurzaamheidsdoelstellingen die verder gaan (100% circulair in 2050), waar NS op een zeker moment rekening mee zou moeten gaan houden in bijvoorbeeld materieelkeuzes. Materieel gaat lang mee en het kan daarom zinvol zijn hier reeds aandacht voor te hebben in de komende periode. Tenslotte valt het efficiënt exploiteren van OV onder deze pijler. Dit is een doel dat volledig in lijn is met eigen (bedrijfseconomische) doelstellingen van NS, waardoor er niet nader op gestuurd hoeft te worden in de concessie.

ZBO-vorming ProRail

Onderdeel van het regeerakkoord is dat ProRail b.v. wordt omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met een eigen rechtspersoonlijkheid (zbo). Dit proces moet in 2021 zijn afgerond. Dit raakt de vervoerconcessie in principe niet, mits de gelijkgerichtheid die nu onderdeel is van zowel de beheer- als vervoerconcessie in stand wordt gehouden en de samenwerking op niveau blijft. NS geeft aan dat zij het van groot belang vindt het niveau van samenwerking met ProRail als infrastructuurbeheerder ook in de nieuwe situatie te kunnen behouden.

Afronding midterm review en gewijzigde context richting concessieverlening 2025

Afronding van de midterm review luidt een nieuwe periode voor de uitvoering van de concessie in. In deze rapportage wordt geconstateerd dat de concessie en de sturing, bijvoorbeeld op prestatie-verbetering, in de eerste helft van de concessie goed gewerkt heeft. De concessie heeft bijgedragen aan het behalen van de LTSA-verbeterdoelen. De context waarin dat plaatsvond verandert in de tweede periode echter. De toetsing die binnen de midterm review plaats vindt en de sturende werking die daar vanuit gaat is bijvoorbeeld in de tweede periode niet aan de orde. Wanneer op een gegeven moment een besluit is genomen over de wijze waarop de concessie na 2025 wordt verleend verandert het speelveld verder. Bovendien gaat er geen werking meer uit van de invulling van de wet personenvervoer 2000, middels het 'three strikes out'-mechanisme, omdat intrekking van delen van de concessie na publicatie van de prestaties over 2023 praktisch niet meer uitvoerbaar is. Dat betekent ook dat de impact van een eventuele tweede strike over 2022 en een eerste strike over 2021 beperkt is. De concessieverlener moet zich rekenschap geven van deze veranderende context in de volgende periode.

Dit kan reden zijn om anders om te gaan met het binnen de concessie beschikbare sturingsinstrumentarium.

Conclusie

Veel van de in de LTSA benoemde thema's zijn nog steeds relevant, ook in het kader van te verwachten ontwikkelingen op de korte en lange termijn. De ontwikkelingen kunnen wel aanleiding geven tot het leggen van enkele andere accenten, welke momenteel meer vorm krijgen binnen het Toekomstbeeld OV. Daarin vindt een verschuiving plaats van in de LTSA grote aandacht voor betrouwbaarheid, naar verdere vergroting van de capaciteit en verkorting van de reistijden, juist ook omdat de betrouwbaarheid in de recente jaren substantieel is verbeterd. Dit sluit aan bij de uitkomsten van de binnen deze evaluatie uitgevoerde analyse van de wensen van reizigers als voorkomend uit reizigersonderzoek en het belang van reissnelheid dat daaruit blijkt. Daarnaast groeit de behoefte aan beschikbaarheid van data, ook om koers te zetten richting invulling van het OV Toekomstbeeld. De databehoefte die daarin geschetst wordt gaat verder dan de stappen die tot nu toe binnen de concessie zijn gezet. Verder is er toenemende aandacht voor duurzaamheid, waardoor het logisch zou zijn daar explicieter aandacht aan te besteden in de tweede helft van de concessieperiode. Ten slotte is het internationaal vervoer een onderwerp met toenemend belang. Ten aanzien van de sturing doen we de observatie dat de context waarbinnen de concessiesturing plaatsvindt in de tweede helft van de concessie anders is en dat de concessieverlener hier rekening mee moet houden.

De actuele ontwikkelingen geven dus aanleiding tot accentverschuivingen binnen de concessie. Waar het niet om de implementatie van nieuw beleid gaat – zoals in het geval van substitutie vliegtuig – trein – is dit mogelijk binnen de huidige concessie. Nieuw beleid kan reden zijn om verdergaande resultaatafspraken te maken en deze ook vast te leggen. Gegeven de geschetste ontwikkelingen zijn dus geen wijzigingen nodig in de concessie-structuur, tenzij nieuwe beleidswensen hier aanleiding voor geven. Wel is er reden bij te sturen in de uitvoering van de concessie, door bijvoorbeeld prestatie-indicatoren behorende bij 'deur-tot-deurreis' te herdefiniëren. De concessie geeft hier voldoende ruimte voor.

5 Evaluatie Integraal Gebruiksadvies / Integraal Proefbedrijf

In de rapportage van de Parlementaire Enquête Fyra (PEF)[34] werd aanbevolen dat de concessieverlener zich bij de introductie van bestaande en nieuwe treindiensten met nieuw materieel vergewist van de betrouwbaarheid daarvan. Bovendien beveelt de commissie een verplicht integraal proefbedrijf aan bij nieuwe treindiensten met nieuw materieel. De verantwoordelijke bewindspersoon heeft invulling gegeven aan deze aanbevelingen als beschreven in de kabinetsreactie op de PEF[35]. Daarin is ook aangegeven dat de werkwijze zal worden geëvalueerd als onderdeel van de midterm review.

De centrale vraag die in de evaluatie beantwoord wordt is: "Bieden de maatregelen voldoende garanties voor de uitvoering van betrouwbare treindiensten met nieuw materieel of zijn concessie verplichtingen nodig." Het ingebruikname advies (IGA) en Integraal proefbedrijf (IPB) zijn middelen die onderdeel uitmaken van deze maatregelen.

Om de hoofvraag te kunnen beantwoorden gaan we in deze evaluatie in op de volgende deelvragen:

1 Heeft NS invulling gegeven aan het implementeren van maatregelen waaronder het IPB en opstellen van een IGA? (paragraaf 5.1)
2 Hoe is door NS invulling gegeven aan het IPB en het IGA? (paragraaf 5.2)
3 Ervaren concessieverlener en concessienemer het IGA en IPB als een doeltreffende en prettige werkwijze? (paragraaf 5.3)

In paragraaf 5.4 wordt de centrale vraag beantwoord.

5.1 Invulling door NS aan implementatie maatregelen, waaronder IGA/IPB

In de kabinetsreactie worden verschillende maatregelen beschreven die invulling geven aan aanbeveling 5 uit de Parlementaire Enquête Fyra. Dit zijn onder andere het vooraf inzage geven in verwachte betrouwbaarheid door het uitvoeren van een Integraal Proefbedrijf, het implementeren van een keten van maatregelen van aanbesteding tot commerciële introducties en het beschikbaar houden van een alternatief. Deze maatregelen te samen resulteren in een Ingebruikname Advies (IGA), dat wordt voorgelegd aan stakeholders alvorens de NS Directie besluit tot introductie. Daarmee is het in beginsel belangrijk om vast te stellen welke introducties hebben plaatsgevonden en welke maatregelen er getroffen zijn.

34 Kamerstukken, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015 - 2016, 33 678, nr. 11
35 Kamerstukken, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015 - 2016, 33 678, nr. 16

Toepassing van maatregelen door NS

In onderstaande tabel worden de introducties die zich sinds 2016 binnen de huidige HRN concessie hebben voorgedaan en de maatregelen welke maatregelen hierbij getroffen zijn:

Introductie	Proefbedrijf	IGA + geprognosticeerde uitval	Alternatief	Commerciële start
Flirt	Ja	Ja, ja	Ja	11-12-2016
Amsterdam-Rotterdam (HSL) 17x	Ja	Ja, ja	Nvt, nieuw product	7-9-2015
Amsterdam-Rotterdam (HSL) 33x		Beknopt, ja (maar niet in %)	Nvt nieuw product	13-12-2015
IC Den Haag – Eindhoven (1100)	Ja	Ja, ja	Op deel aspecten	23-01-2017
Eurostar	Ja	Ja	Nvt nieuw product	4-4-2018
IC-Brussel (over de HSL)	ja	Ja, ja	Ja	9-4-2018
SNG	ja	Ja, ja	Ja	4-2-2019

Conclusie invulling maatregelen

Hiermee voldoet NS aan de werkwijze, zoals geformuleerd in de kabinetsreactie, om voor elke treindienst die met nieuw materieel wordt uitgevoerd op zowel HRN als HSL-Zuid een proefbedrijf en een ingebruikname advies op te stellen. Het bieden van een alternatief is niet voor elke introductie ingericht, waarbij voor de meeste HSL introducties gold dat dit nieuw toegevoegde diensten waren waarvoor een alternatief niet van toepassing is.

5.2 Wijze van invulling van het IPB en het IGA

Om de effectiviteit van de genomen maatregelen te kunnen beoordelen is het belangrijk om te kijken naar de invulling die NS gegeven heeft aan de maatregelen en hierin specifiek te kijken naar het Integraal Proefbedrijf en Ingebruikname Advies.

Integraal proefbedrijf

In de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Fyra wordt het integraal proefbedrijf omschreven als een van de laatste stappen voorafgaand aan de start van de treindienst. Het maakt onderdeel uit van een validatie- en testplan dat NS opstelt bij de implementatie van nieuwe producten. Daarbij is opgenomen dat NS de vrijheid heeft om de scope en gedetailleerde inrichting van het integraal proefbedrijf zelf te bepalen. Dit heeft geresulteerd in een gedifferentieerde inzet van het principe van een proefbedrijf. Het uitgangspunt dat NS hierin neemt is, dat op basis van een risicoanalyse vastgesteld kan worden welke vorm en intensiteit van een proefbedrijf nodig is om de kans op een betrouwbare commerciële start te vergroten. Hierbij wordt de veranderingen in het materieel, de bediening, het

inzetgebied en het treinbeveiligingssysteem in beschouwing genomen. In de toepassing van het IPB lijkt NS overwogen keuzes te maken die passend zijn bij de verandering. Bijvoorbeeld voor de IC Den Haag - Eindhoven is gebruik gemaakt van de rustige kerstperiode en werkzaamheden om tussen de commerciële dienst door een zo representatief mogelijk proefbedrijf uit te voeren op het toekomstige traject. Voor de SNG is er voor gekozen om op 2 toekomstige trajecten een Proefbedrijf of Verificatie Integraal Systeem (VIS) testen te rijden om eventuele geografische invloeden te ondervangen. De totale duur en aantal gereden ritten in de diverse proefbedrijven verschilden per introductie. Een expliciete onderbouwing voor de gekozen omvang is niet in alle gevallen direct terug te vinden in de IGA's, wel over de fasering en gedetailleerde inrichting van de proefbedrijven.

Ingebruikname advies

De diverse ingebruikname adviezen tonen een duidelijk ontwikkeling over de tijd: van een tabel met scoring op essentiële elementen naar aan een volwaardig document waarin op basis van de voorbereiding op de diverse operationele onderdelen, een risico analyse, mitigaties en een toegespitst plan een commercieel introductie proces is opgesteld. NS geeft aan in de afgelopen jaren toegewerkt te hebben naar een gestructureerde werkwijze, 'het V-model', waarbij vanuit een methodische aanpak wordt toegewerkt naar een op maat gemaakt introductieplan van een nieuw materieelsoort.

Ingebruikname adviezen (IGA's) geven een onderbouwde verwachting van de betrouwbaarheid van de nieuwe treindienst en bevatten tenminste geprognosticeerde uitval en punctualiteit cijfers. Eventueel worden mitigerende maatregelen opgenomen om operationele risico's te beperken. De IGA's worden opgesteld door NS en voorgelegd aan ProRail en het Ministerie van IenW ter input voor een definitief Go-NoGo besluit van de NS-Directie tot start commercieel vervoer. Voor de HSL introducties zijn de IGA's voorgelegd aan de stuurgroep HSL waarin naast ProRail en het Ministerie van IenW, InfraSpeed en IL&T ook deelnemen.

Conclusie invulling maatregelen

NS heeft in de afgelopen jaren een groei doorgemaakt in de ontwikkeling van het IGA en toepassing van het proefbedrijf waarbij het operationele risico de basis vormde. Vorm en scope van de verschillende IGA's zijn van geval tot geval anders, maar passend bij specifieke kenmerken van een materieel introductie. De inzage in toekomstige betrouwbaarheid over de diverse IGA's heen wordt op verschillende wijzen vormgegeven wat het voor stakeholders lastig maakt om een vergelijking te maken. Daarnaast vormt het IGA een laatste stap tot overgaan naar commerciële introductie.

5.3 Ervaringen met de werkwijze

NS en het Ministerie van IenW ervaren de werkwijze die is ingezet voor het implementeren van nieuw materieel als zinvol en werkbaar. Wel komen er een aantal aandachtspunten naar voren waarop het proces aangescherpt kan worden. Dit zijn:

- de exacte inhoud van het IGA;
- invulling van een alternatief;
- de omgang met Internationale partners;
- betrouwbaarheidsraming en governance; en,
- besluitvormingstermijnen.

Inhoud van het IGA

De inhoud en opbouw van de IGA's is niet voorgeschreven in de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Fyra. Door NS wordt aangegeven dat volledige standaardisatie niet realistisch en niet gewenst is, gezien de verschillende aard en impact van introducties. In de opgeleverde IGA's van de afgelopen periode was de vorm en inhoud ook verschillend. Het gebrek aan een vaste structuur maakte het lastiger voor de beoordelende partijen om een uitspraak te doen over het gegeven advies in het IGA. NS geeft aan te werken aan een vaste structuur, waarbij invulling wel flexibel blijft. Vanuit de wens van het ministerie en NS dienen in deze vaste structuur de volgende elementen aan de orde te komen, waarvan de meesten reeds in de opgeleverde IGA's aanwezig waren:

- Aanpak operationele voorbereiding per vervoersonderdeel: logistiek, instandhouding, materieel, personeel, en infrastructuur;
- Een duidelijke introductiedatum met een duidelijke beschrijving van de te introduceren dienst, of de stappen hiertoe;
- Besluitvormingsplanning;
- Verwachte betrouwbaarheid van het materieel of het product;
- Relevante afspraken die zijn aangegaan met externe partners (bv. andere vervoerders, leveranciers);
- Risico's op de commerciële introductie;
- Noodzaak en beschikbaarheid van een alternatief.

Voor NS vertaalt standaardisatie zich in het zoveel mogelijk gebruik maken van vaste structuren en document opbouw, maar juist wel ruimte laten om per materieel introductie een gericht programma op te kunnen stellen. Voor het ministerie betekent dit het gelijkwaardig omgaan en acteren en reageren op toegezonden IGA's.

Alternatief

De kabinetsreactie vraagt NS als vervoerder ook om een alternatief voor de reiziger te hebben in de vorm van reservematerieel, een alternatieve route of het tijdelijk handhaven van de bestaande treindienst. In niet alle gevallen heeft NS voldaan aan deze voorwaarde, voor de HSL introducties op de corridor Amsterdam – Rotterdam, Breda evenals Amsterdam-Londen waren deze niet beschikbaar. Dit komt omdat het een toevoeging van een nieuwe route betrof en een alternatief dus niet passend was voor die situatie. Daarbij kan het beschikbaar houden van een alternatief in combinatie met de nieuw te introduceren dienst in conflict zijn. Bij de IC-Brussel bijvoorbeeld werd de bestaande materieelvloot aangepast om ingezet te kunnen worden op de HSL en was daarmee niet meer in de 'oude' configuratie beschikbaar. Wel is gezorgd dat het oude pad op de conventionele lijn beschikbaar bleef waarmee een alternatief beschikbaar was. Het voor langere periode beschikbaar houden van een volledige vervangende vloot brengt ook aanzienlijke kosten met zich mee (voor het opstellen, onderhouden en warm gereedzetten, infracapaciteit) en zal daarmee afgewogen moeten worden tegen de grootte van het risico op het niet of niet tijdig leveren van materieel. Het zou daarom logischer zijn om het beschikbaar stellen van een alternatief niet te eisen maar onder de verantwoordelijkheid van de vervoerder te laten vallen en voort te laten vloeien uit de risicoanalyse die de vervoerder voor de specifieke introductie maakt. De gemaakte afweging hierover wordt vervolgens wel middels het IGA aan het ministerie voorgelegd.

Verhouding met internationale partners

Bij de introductie van beide internationale producten bleek dat de aanwezigheid van een buitenlandse partner het introductie proces complexer maakt. De samenwerking met een partner wordt als een

cruciaal onderdeel van een succesvolle introductie gezien, waaraan middels het IGA aandacht aan gegeven dient te worden.

Betrouwbaarheidsraming

In de diverse IGA's worden verschillende methodieken gebruikt om inzicht te geven in de verwachte betrouwbaarheid van het product. Ook de wijze van onderbouwing wisselt. Enerzijds wordt betrouwbaarheid geïnterpreteerd als het opgeven van een expliciet getal voor de verwachte punctualiteit en uitval van een treinproduct (bij de HSL introducties), anderzijds wordt dit meer kwalitatief toegelicht door de wijze van introduceren en gesignaleerde risico's hierin zoveel mogelijk te mitigeren. Door het ministerie wordt betrouwbaarheid gezien als een van de belangrijkste onderdelen van het IGA. De specifieke invulling voldoet en zij wenst hier niet meer eenduidigheid in. Tegelijkertijd blijft het voorspellen van de toekomstige betrouwbaarheid van een nieuwe materieelserie een uitdaging waarin tot op zekere hoogte aannames gedaan moeten worden. Zo kunnen geprognotiseerde punctualiteit- en uitvalcijfers, bijvoorbeeld op basis van resultaten uit het proefbedrijf, geen absolute zekerheid geven. Om toe te werken naar een bepaalde mate van vergelijkbaarheid en standaardisatie zou het komen tot eenduidige afspraken over het rapporteren van betrouwbaarheid wel wenselijk kunnen zijn. Ofwel het komen tot een gelijk inzicht door het ministerie van IenW, NS en ProRail, in welk stadium en op welke wijze een uitspraak gedaan wordt over de betrouwbaarheid. De afweging hierin meenemend of een kwalitatieve aanpak of een kwantitatieve prognose op basis van een simulatiemodel voldoet aan de verwachting. Dit doet niets af aan het feit dat het een prognose blijft. Op grond van de concessieverplichting is NS verantwoordelijk voor het uiteindelijke operationele resultaat.

Governance en besluitvormingstermijnen

Het IGA wordt gezien als input voor NS om een intern Go-NoGo besluit te nemen over de start van de commerciële treindienst. De betrokken stakeholders, het ministerie van IenW, ProRail en IL&T, worden geconsulteerd op basis van een definitief IGA. Het Ministerie gebruikt het Go-NoGo besluit als het moment waarop de Tweede Kamer door de staatsecretaris wordt geïnformeerd over de start van een nieuwe treindienst. Voor NS zijn de doorlooptijden van operationele processen, zoals bijvoorbeeld dienstregeling- of materieelplanning leidend in het vaststellen van het Go-NoGo besluit. De informatiestroom voortkomend uit test- en validatiefase loopt hierin niet altijd gelijk mee. Bijvoorbeeld, een onderdeel van het proefbedrijf is nog gaande op het moment dat er een Go-NoGo tot commerciële start genomen moet worden waarmee er nog maar beperkt informatie beschikbaar was rondom de geprognotiseerde betrouwbaarheid van het toekomstige product. Daarin dient ook rekening gehouden te worden met de besluitvormingstermijnen binnen het Ministerie van IenW en ProRail. In de praktijk wordt IenW als concessieverlener in het gehele traject van materieelintroducties meegenomen door NS, maar hier zijn geen geformaliseerde of gestandaardiseerde afspraken over. In een aantal gevallen zoals bij SNG volgde de commerciële introductie een gefaseerde instroom in plaats van een big bang, Dat maakt het vaststellen van het moment waarop het IGA wordt voorgelegd minder eenduidig. In dit geval heeft NS de gefaseerde besluitvorming vooraf aan IenW heeft voorgelegd.

De vorm van instemming en het overlegorgaan waarin het IGA en ter sprake kwam verschilde per introductie. De HSL introducties werden in de stuurgroep plus / HSL besproken, waarmee partijen los van het IGA op regelmatige wijze geïnformeerd worden over de status van een introductie (en de afwegingen die hierin door de vervoerder NS werden gemaakt). Voor de introducties van Flirt en SNG bestond een dergelijk orgaan niet. De wijze van instemming in relatie tot de verhouding van concessieverlener versus concessiehouder is diffuus. In het geval van SNG werd IenW gevraagd tot een verklaring van 'geen bezwaar'. Voor de HSL introducties, zoals Amsterdam-Rotterdam 33x, werd in de stuurgroep-plus een "GO" gegeven (het ministerie van IenW was deelnemer van deze stuurgroep, vóór

publicatie PEF). Voor het IGA van Flirt heeft ProRail 'ingestemd met het voorgelegde IGA' en het Ministerie van IenW aangegeven 'geen bezwaar' te hebben. Voor zowel NS als IenW is het wel duidelijk dat NS als vervoerder eindverantwoordelijk is voor het operationeel resultaat van een nieuw te introduceren materieeltype of product en daarmee zelfstandig het definitieve besluit neemt tot introduceren.

Het is daarmee te adviseren om afspraken omtrent de waarde en vorm van instemming van de concessieverlener op het IGA ook in relatie tot de algemene verhouding tussen concessieverlener en -houder scherper inzichtelijk te maken. Onderdeel hiervan zijn de governance-structuur en de overleg gremia.

Wat betreft de besluitvormingstermijnen: het IGA is een moment opname, IenW hecht er waarde aan om gedurende het gehele introductieproces geïnformeerd te worden over de genomen stappen. Gezien de ontwikkeling en het vaker toepassen van een stapsgewijze introductie dient het meest effectieve moment waarop het IGA wordt voorgelegd te worden bekeken en afgestemd met alle betrokken stakeholders.

5.4 Conclusie evaluatie IGA/IPB

Concluderend kan worden gesteld dat NS in de afgelopen jaren aantoonbaar geïnvesteerd heeft in de processen rond het introduceren van nieuw materieel. Hierdoor werden de risico's op de betrouwbaarheid van nieuwe producten vooraf inzichtelijk gemaakt en konden door inzet van gerichte maatregelen worden gemitigeerd. In de door NS opgestelde IGA's werden op basis van de kenmerken van de introductie de operationele voorbereidingen en mitigerende maatregelen (proefbedrijf) toegelicht en is inzicht gegeven in de verwachte betrouwbaarheid. Dit stelde het Ministerie van IenW en andere stakeholders in staat om een gewogen afweging te maken tot 'instemming' op het IGA en of te adviseren tot het nemen van aanvullende maatregelen. Op basis van deze inzichten kan worden gesteld dat er geen noodzaak is tot aanpassing van de huidige werkwijze of het nemen van aanvullende maatregelen. Wel is er, in afstemming tussen het Ministerie van IenW en NS ruimte voor optimalisatie: toewerken naar (zoveel als mogelijk) standaardisatie zonder dat de ruimte voor maatwerk wordt genomen (IGA format, wijze van rapporteren over verwachte betrouwbaarheid), in gesprek gaan over betere aansluiting van de timing van besluitvorming versus de (gefaseerde) start van de commerciële dienst en het gremium waarin het IGA wordt voorgelegd en het gevraagde besluit. Eventuele aanpassingen dienen wel met andere stakeholders ProRail en ILenT afgestemd te worden.

Verantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd tussen februari 2019 en maart 2020. De scope betreft uitsluitend de periode 2015 – 2019. Waar mogelijk bestaat de basis van de evaluatie uit op het moment van onderzoek reeds publiek beschikbare documentatie. Waar de uitvoering van onderdelen van de concessie al eerder geëvalueerd was en geresulteerd had in een publiek beschikbare rapportage, bijvoorbeeld bij een groot deel van de programma's, zijn conclusies uit die evaluaties overgenomen. De prestaties van NS zijn overgenomen uit de rapportages die NS jaarlijks deelt met de concessieverlener en tevens worden gepubliceerd. Vervolgens is door middel van diverse interviews met medewerkers van NS en van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat tot verdieping gekomen. Op een aantal onderwerpen is op verzoek van de onderzoekers door NS extra data beschikbaar gemaakt, bijvoorbeeld waar het de ontwikkeling van reistijden betreft. De onderzoekers zijn uitgegaan van de juistheid van ter beschikking gestelde informatie.

Met alle partijen waar NS op grond van de concessie mee samen moet werken zijn gesprekken gevoerd. Deze gesprekken zijn gevoerd met de partijen binnen de daartoe aangewezen verbanden: consumentenorganisaties binnen het LOCOV (8 mei 2019) en de Decentrale Overheden en vervoersautoriteiten binnen het DOVA (9 mei 2019). Deze gesprekken vonden plaats in groepsverband. Waar wordt verwezen naar 'consumentenorganisaties' en 'decentrale overheden' betreft het een door de verzameling van respectievelijke belanghebbenden gedragen visie, mening of standpunt. Ook de andere spoorvervoerders dan NS zijn betrokken, deze zijn verenigd en door ons gesproken binnen FMN (10 juli 2019). Ten slotte is ProRail als infrastructuurbeheerder betrokken bij de evaluatie.

Bijlage 1: Frequentieveranderingen in relatie tot de 'deur-tot-deurreis'

Naast de rijtijden, reistijden en snelheden zijn ook de frequenties van belang in de deur-tot-deur reistijd. Bij een hogere frequentie zal de wachttijd over het algemeen lager zijn. In onderstaande tabel zijn ontwikkelingen in frequenties op corridorniveau weergegeven en is het resultaat van vergelijking van een 42-tal corridors over de jaren die gezamenlijk representatief zijn voor het landelijke spoornetwerk.

Jaar	**Treintype + corridor**	**Frequentieverandering [#treinen]**
2015		
November 2015	HSL: Amsterdam CS – Schiphol – Rotterdam CS	Van 2 naar 3 (dal) Van 2,5[1] naar 3 (spits)
2016		
Dienstregeling 2016	HSL: Amsterdam CS – Schiphol – Rotterdam CS	Van 3 naar 4
2017		
Dienstregeling 2017	HSL: Rotterdam CS – Breda	Van 2 naar 4
"	IC: Almere Centrum – Amsterdam Zuid – Schiphol	Van 2 naar 4
"	IC: Arnhem – Nijmegen	Van 4 naar 6
"	IC: A'dam Sloterdijk – Lelylaan – Schiphol	Van 2 naar 0
"	SPR: A'dam Sloterdijk – Lelylaan – Schiphol	Van 4 naar 6
"	SPR: Nijmegen – Wijchen	Van 2 naar 4 (dal)
"	SPR: 's Hertogenbosch – Oss	Van 2 naar 4 (spits)
"	SPR: Breukelen – Amsterdam CS	Van 2 naar 4 (dal)
"	SPR: Hoofddorp – Leiden	Van 2 naar 4 (dal)
Dienstregeling 2017	IC: Rotterdam – Dordrecht	Van 7 naar 5 (incl. Benelux)
"	IC: Dordrecht – Breda	Van 2 naar 1
"	SPR: Almelo – Enschede	Van 4 naar 2 (dal)
Mei 2017	SPR: Groningen – Assen	Van 2 naar 4 (spits)
2018		
Dienstregeling 2018	IC: Amsterdam CS – Utrecht – 's Hertogenbosch – Eindhoven	Van 4 naar 6
"	IC: Meppel – Leeuwarden	Van 1 naar 2
"	IC: Vlissingen – Roosendaal	Van 0 naar 1 (spits)
"	SPR: Schagen – Den Helder	Van 2 naar 4 (spits)
"	SPR: Utrecht CS – Houten	Van 4 naar 6 (spits)
April 2018	IC: Benelux via Breda (Schiphol – Rotterdam – Breda in plaats van Schiphol – Den Haag HS – Rotterdam – Roosendaal).	Rotterdam – Breda: van 4 naar 5 (incl. Benelux)

"	IC: Benelux via Breda (Amsterdam CS – Schiphol – Den Haag HS – Rotterdam CS – Dordrecht – Roosendaal)	Schiphol – Den Haag HS: van 5 naar 4 Den Haag HS – Rotterdam: van 7 naar 6 Rotterdam – Dordrecht: van 5 naar 4 Dordrecht – Roosendaal: van 3 naar 2
2019		
Dienstregeling 2019	HSL: Schiphol – Rotterdam CS	Van 4 naar 5 (incl. Benelux)
"	IC: Dordrecht – Breda	Van 1 naar 0 (dal)

[1]: In dienstregeling 2015 werd 1 spitsrit per richting per spits gereden

Bijlage 2: Ontwikkeling klanttevredenheid

B2.1 Inleiding

Het hoofddoel van de LTSA heeft betrekking op de aantrekkelijkheid van het spoorproduct voor reizigers. In deze bijlage wordt ingegaan op de ontwikkeling van het oordeel van reizigers over reizen op het hoofdrailnet tussen 2016 en 2019. Voor de recente periode baseren we deze ontwikkeling op de OV-Kantenbarometer. Zie hiervoor paragraaf B2.2. Voor de periode vanaf 2016 gebruiken we informatie die verstrekt is door NS op basis van eigen onderzoek van NS (KTO). Zie hiervoor paragraaf B2.3. Daarnaast kijken we naar de ontwikkeling van het oordeel van de reiziger over sociale veiligheid in paragraaf B2.4.

B2.2 Klanttevredenheid NS OV-Klantenbarometer

In de OV-Klantenbarometer wordt de klanttevredenheid in het openbaar vervoer in Nederland gemeten. Sinds 2018 meet de OV-Klantenbarometer ook op het hoofdrailnet. In totaal zijn er in 2018 circa 11.000 enquêtes op het hoofdrailnet uitgevoerd, verdeeld over intercity's, sprinters en de Intercity Direct.

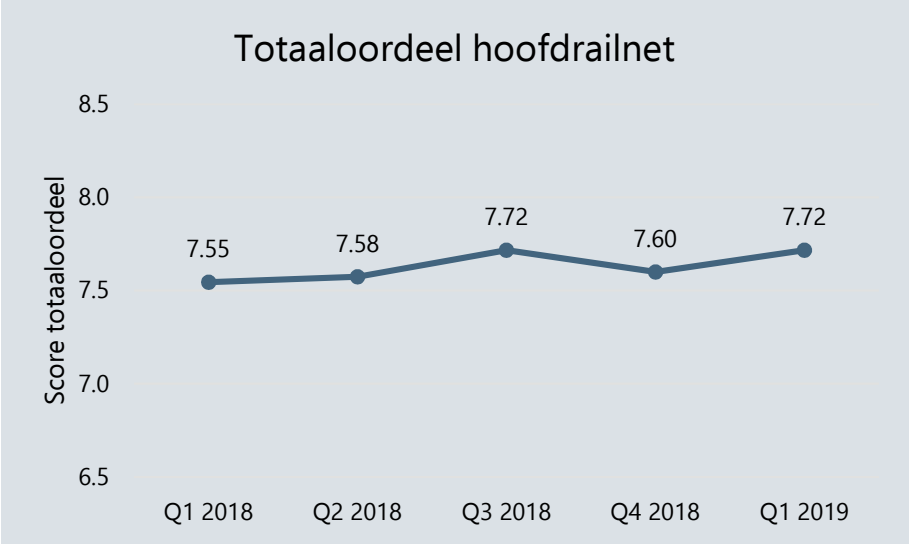
B2.2.1 Ontwikkeling algemeen oordeel 2018-2019

Met de OV-Klantenbarometer[36] is per kwartaal nagegaan hoe het algemeen oordeel (oordeel over de treinrit) zich ontwikkelt vanaf Q1 2018. In onderstaande figuur is deze ontwikkeling weergegeven[37]. In de figuur zijn twee zaken af te leiden:

- In 2018 laat de zomermeting een significant hoger klantoordeel zien dan de overige periodes. Dit is in lijn met de ervaring van NS (zie paragraaf B.2.3).
- De vergelijking Q1 2018-Q1 2019 laat een significante stijging van het algemeen oordeel zien. Ook dit is in lijn met wat NS op basis van eigen onderzoek constateert.

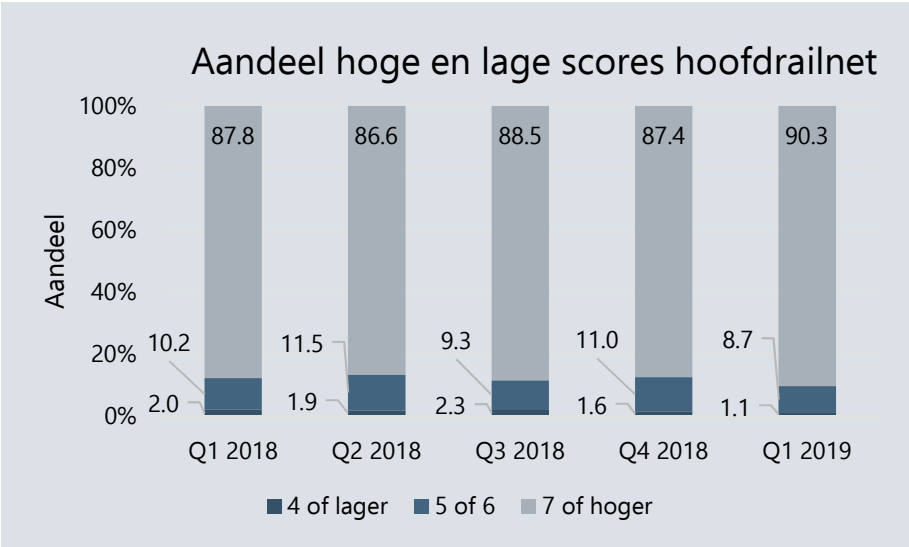
36 Zie voor een verdere uitleg van de OV-Klantenbarometer de website www.ov-klantenbarometer.nl

37 In deze notitie is uitgegaan van gemiddelde rapportcijfers zoals te doen gebruikelijk bij de OV-Klantenbarometer. In de uiteindelijke eindrapportage zal ook een analyse voor het percentage 7 en hoger worden gegeven.



Figuur B2.1: Ontwikkeling algemeen oordeel treinreizen hoofdrailnet

Ook kijken we naar de ontwikkeling van het aandeel hoge en lage scores voor het totaaloordeel. Dit is te zien in onderstaande figuur. De vergelijking Q1 2018-Q1 2019 laat een lichte stijging in het aandeel hoge scores zien. Het percentage 4 of lager neemt af van 2,0% in Q1 2018 naar 1,1% in Q1 2019.

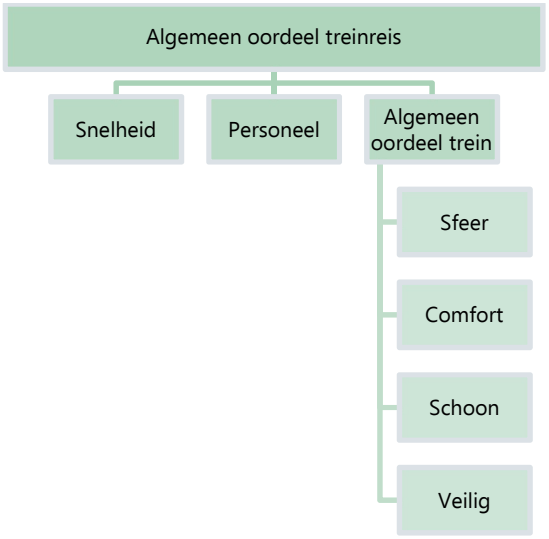


Figuur B2.2: Ontwikkeling aandeel hoge en lage scores op het algemeen oordeel treinreizen hoofdrailnet

B2.2.2 Duiding ontwikkeling klantoordeel 2018-2019

De stijging van het klantoordeel is helder maar uit de figuur zelf is niet af te leiden hoe deze stijging geduid kan worden. Om wel tot een duiding te komen is een diepergaande analyse nodig. Daartoe is geanalyseerd hoe het totaaloordeel over de treinrit door NS te beïnvloeden is. Aangezien het totaaloordeel afhankelijk is van deeloordelen, kijken we naar de samenhang van het totaaloordeel met de deeloordelen. Daarnaast kijken we hoe het totaaloordeel verandert door veranderingen in de deeloordelen over tijd.

NS hanteert het model uit figuur B2.3, waarin de thema's sfeer, comfort, schoon en veilig het algemeen oordeel over de trein bepalen en vervolgens trein, personeel en snelheid het algemeen oordeel over de treinreis bepalen. Wij maken gebruik van de OV-klantenbarometer (OVKB) data uit 2018. Het NS-model is hierop niet één op één toepasbaar, aangezien de OVKB-data geen treinoordeel bevat en ingaat op andere aspecten. Daarom leiden wij een nieuw model af, waarbij we het idee overnemen om de kenmerken van het voertuig en kenmerken van de reis op te splitsen, maar wel de gehele breedte van de OVKB-data gebruiken. Hiermee maken we optimaal gebruik van de beschikbare data en bestaande heuristiek. Het model bestaat uit een cluster Trein en de 5 clusters uit de klantwensenpiramide die gehanteerd wordt bij OVKB-analyses (Veiligheid, Snelheid, Gemak, Comfort, Beleving). Hierbij zijn de items die naar het cluster trein verschoven zijn, niet meer meegenomen in de OVKB-clusters. De klantwensenpiramide is weergegeven in figuur B2.4.



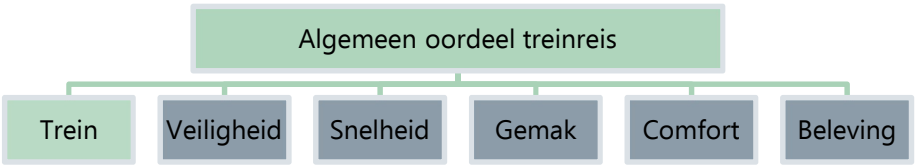
Figuur B2.3: NS-model klanttevredenheid

Clusters klantwensenpiramide:

- **Veiligheid:** veiligheid rit, veiligheid algemeen, veiligheid halte/station.
- **Snelheid:** frequentie, overstaptijd, reissnelheid, punctualiteit.
- **Gemak:** gebruiksgemak ov-kaart, vervoersbewijs kopen, informatie halte, informatie rit, informatie vertragingen.
- **Comfort:** klimaat, instappen, zitplaats, overlast, rijstijl.
- **Beleving:** inrichting, netheid, klantvriendelijkheid, geluid.

Figuur B2.4: klantwensenpiramide

We komen tot het volgende eindmodel (figuur B2.5). Het cluster trein bevat alle voertuig-gerelateerde items uit de OVKB, de overige clusters bevatten de items uit de OVKB volgens de klantwensenpiramide die niet voertuig-gerelateerd zijn (zie tabel B2.1).



Figuur B2.5: Eindmodel

Cluster	Items
Trein	Geluid, Inrichting, Rijstijl, Zitplaats, Klimaat, Netjes en schoon, Veiligheid rit, Overlast medereizigers
Veiligheid	Algemeen, halte/station
Snelheid	frequentie, overstaptijd, reissnelheid, punctualiteit
Gemak	gebruiksgemak ov-kaart, vervoersbewijs kopen, info halte, informatie rit, info vertragingen
Comfort	instapgemak
Beleving	klantvriendelijkheid

Tabel B2.1: Eindmodel

B2.2.3 Relatieve bijdragen

We bepalen de relatieve bijdragen van ieder cluster op het totaaloordeel op basis van regressie. We gebruiken hierbij het eindmodel. De clusters Trein en Snelheid leveren de grootste bijdrage aan het totaaloordeel.

R2=.602	Beta	Significantie (p-waarde)	Relatieve bijdrage
Trein	0,386	0,000	39%
Veiligheid	(-0,029	0,001	-3%)[38]
Snelheid	0,334	0,000	34%
Gemak	0,150	0,000	15%
Comfort	0,019	0,023	2%

38 Niet significant.

Beleving	0,068	0,000	7%

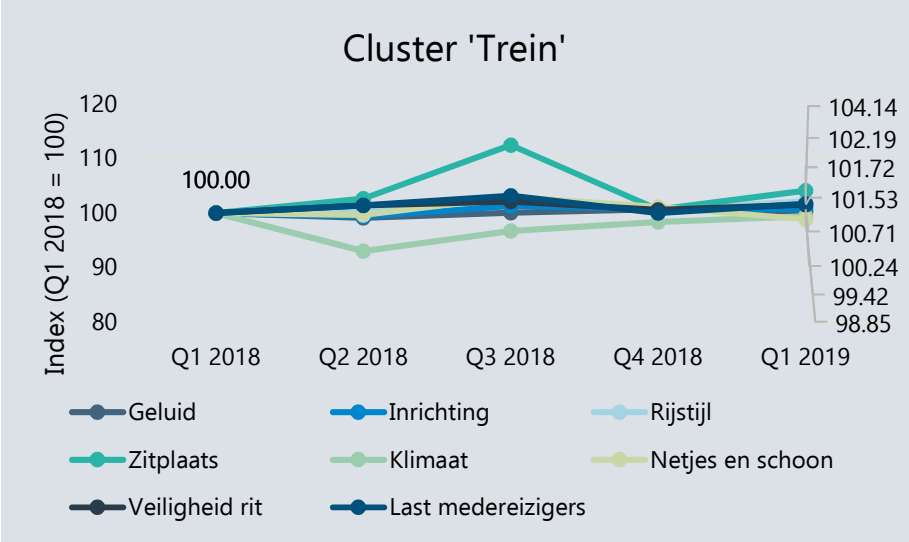
Tabel B2.2: Relatieve bijdrage totaaloordeel rapportcijfer

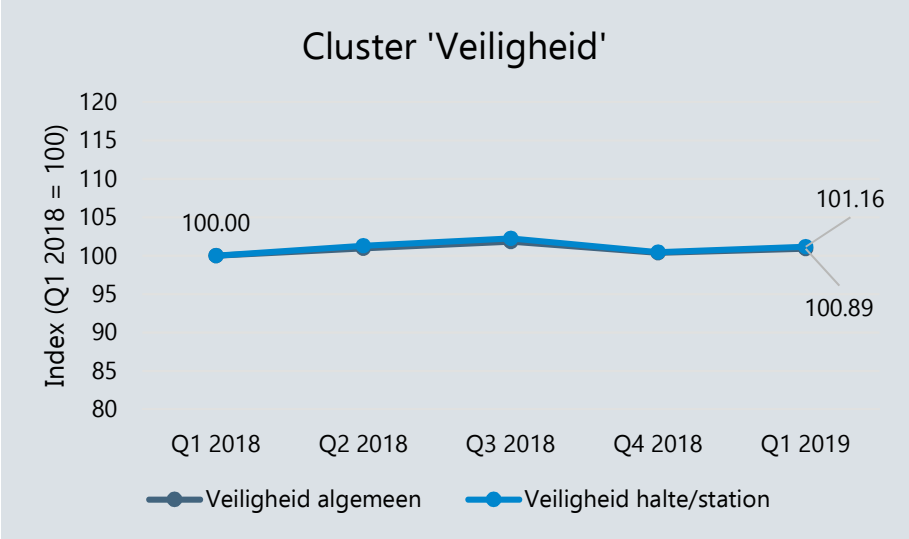
Vervolgens hebben we een uitsplitsing gemaakt naar reismotief, voertuigtype en regio. Dit leverde de volgende inzichten op:

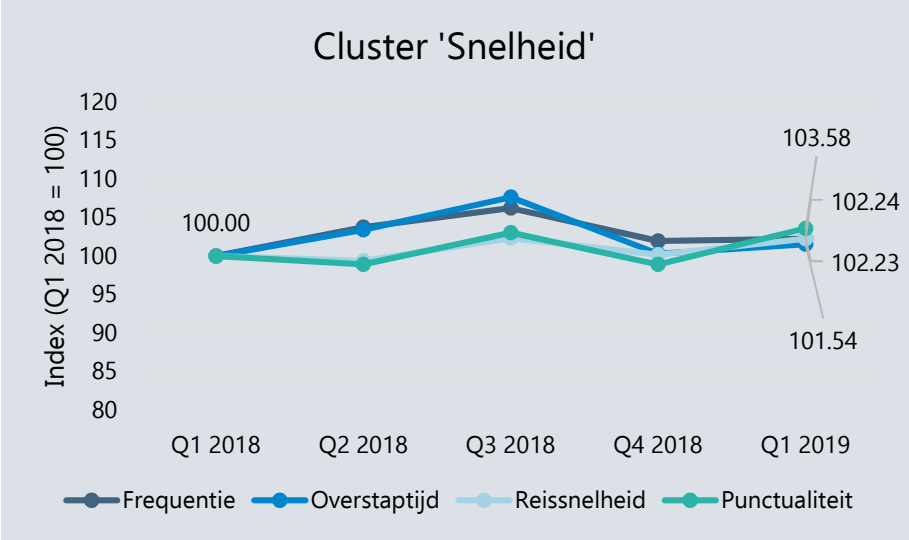
- Het cluster comfort speelt bij mustreizigers een minder belangrijke rol in het totaaloordeel dan bij lustreizigers.
- De clusters trein en beleving spelen bij de Intercity Direct een minder grote rol in het totaaloordeel dan bij de intercity's en sprinters, terwijl het cluster comfort een grotere rol speelt.
- Het cluster snelheid is bij de intercity en Intercity Direct belangrijker in het totaaloordeel dan bij de sprinter.
- Het cluster snelheid levert in Randstad Zuidvleugel een grotere bijdrage aan het totaaloordeel dan in de overige regio's.
- In Regio Oost en Regio Zuid speelt het cluster trein een grotere rol in het totaaloordeel dan in de overige regio's, terwijl het cluster beleving een kleinere rol speelt.

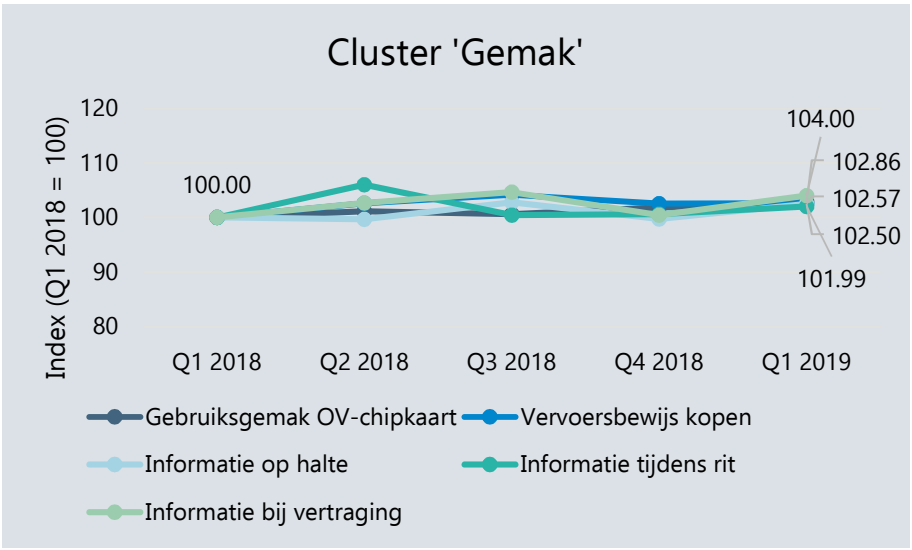
B2.2.4. Ontwikkeling items

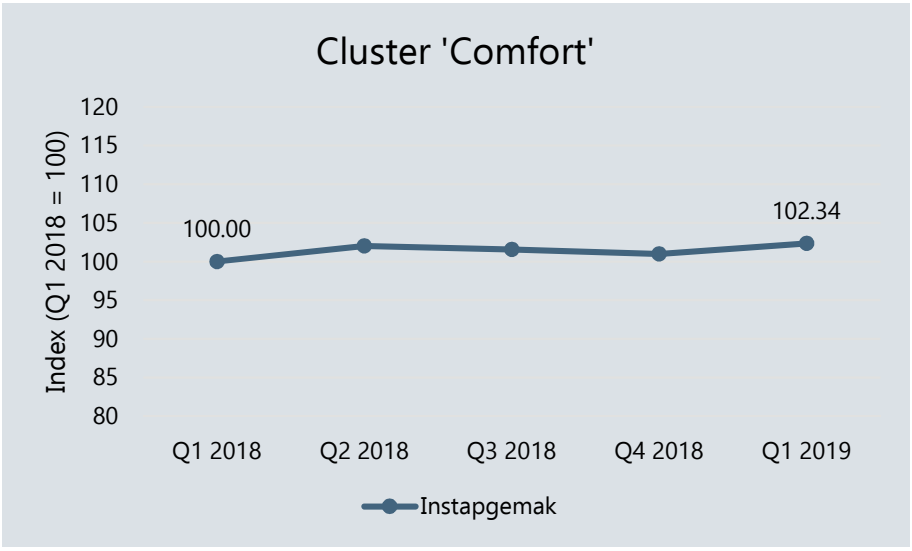
Onderstaande grafieken geven de ontwikkeling van de items binnen de thema's uit de klantwensenpiramide en het thema trein weer. We zien bij het aspect Trein dat de score op klimaat in Q2 2018 sterk daalt en langzaam weer bijtrekt in de daaropvolgende kwartalen, terwijl de score voor zitplaats in Q3 2018 een sterke uitschieter naar boven laat zien. De items uit het cluster veiligheid laten een identieke trend zien die in Q3 2018 net iets hoger ligt dan in de andere kwartalen. Bij het cluster Snelheid zien we dat de scores voor de items Frequentie en overstaptijd in Q2 2018 en Q3 2018 sterk stijgen, terwijl de scores voor de items Reissnelheid en Punctualiteit hierin iets achterblijven. In Q3 2018 is een sterke piek te zien voor alle items, die in de volgende periode weer daalt. Bij het cluster Gemak laten de items een grillig verloop zien. Het item Informatie tijdens rit laat in Q2 2018 een piek zien, terwijl de items informatie bij vertraging, informatie op de halte en Vervoersbewijs kopen in Q3 2018 een piek kennen. Instapgemak in het cluster Comfort laat in Q2 2018 een stijging zien, en in Q4 2018 een lichte daling. Klantvriendelijkheid in het cluster Beleving laat een lichte stijging zien met in Q4 2018 een kleine dip.

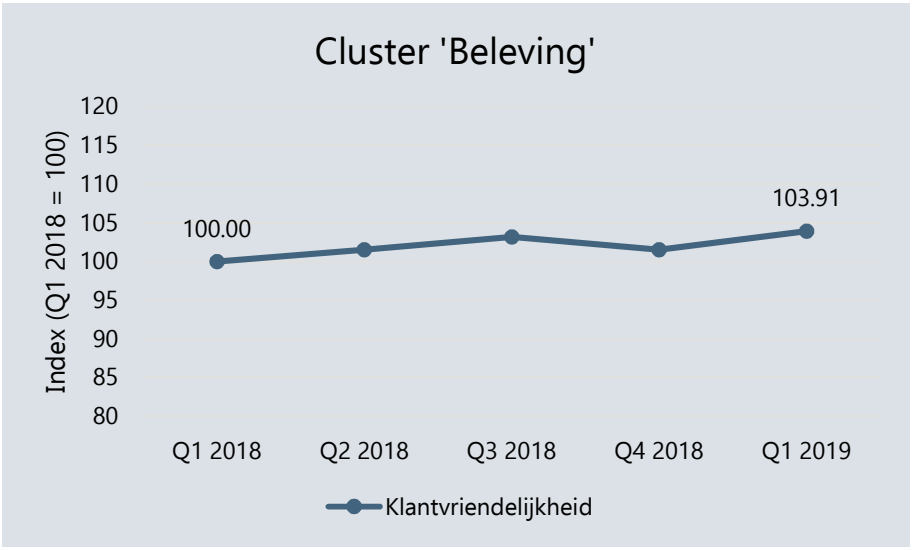

Cluster 'Trein'
Index (Q1 2018 = 100)
120
110
100
90
80
100.00
104.14
102.19
101.72
101.53
100.71
100.24
99.42
98.85
Q1 2018
Q2 2018
Q3 2018
Q4 2018
Q1 2019
Geluid
Inrichting
Rijstijl
Zitplaats
Klimaat
Netjes en schoon
Veiligheid rit
Last medereizigers


Cluster 'Veiligheid'
Index (Q1 2018 = 100)
120
115
110
105
100
95
90
85
80
100.00
101.16
100.89
Q1 2018
Q2 2018
Q3 2018
Q4 2018
Q1 2019
Veiligheid algemeen
Veiligheid halte/station


Cluster 'Snelheid'
Index (Q1 2018 = 100)
120
115
110
105
100
95
90
85
80
100.00
103.58
102.24
102.23
101.54
Q1 2018
Q2 2018
Q3 2018
Q4 2018
Q1 2019
Frequentie
Overstaptijd
Reissnelheid
Punctualiteit





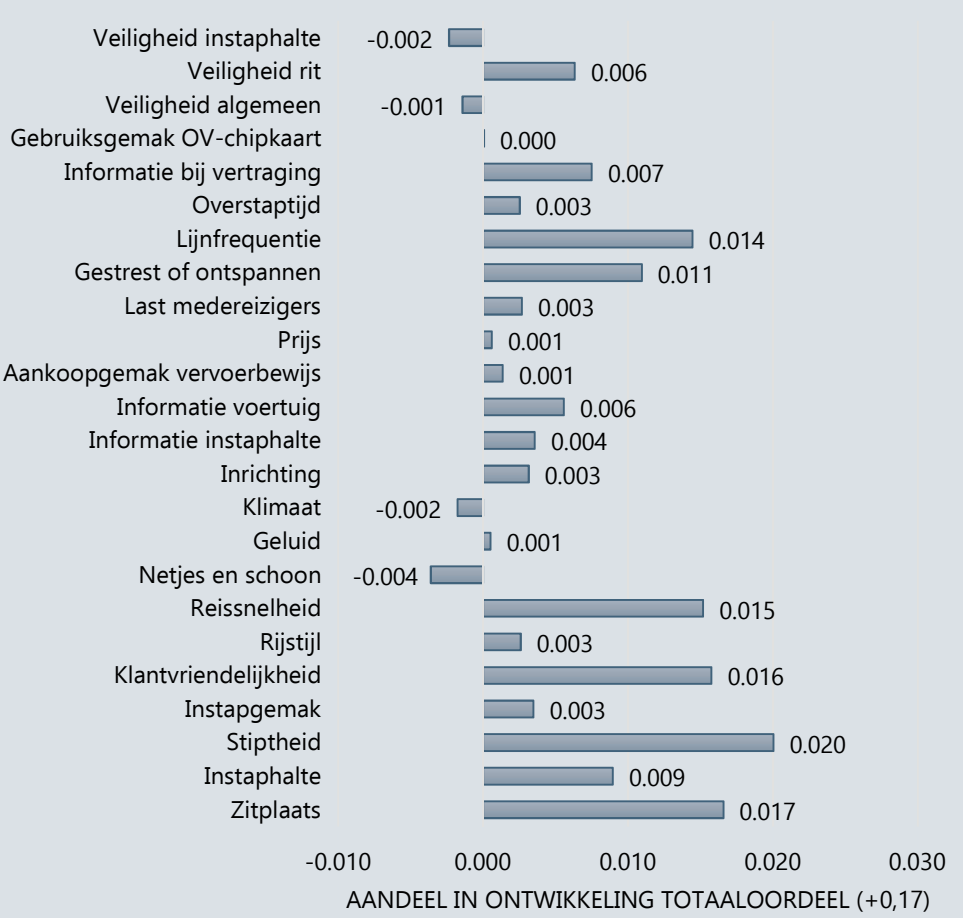


Figuur B2.6: Ontwikkeling van de items binnen de thema's uit het NS-model

B2.2.5. Bijdrage ontwikkeling items in ontwikkeling totaaloordeel

Ten slotte berekenen we hoeveel het totaaloordeel zou toenemen wanneer een bepaald item toeneemt met het gevonden verschil tussen Q1 2018 en Q1 2019. Dit geeft aan welk gedeelte van de ontwikkeling in het totaaloordeel over deze periode het resultaat is van de ontwikkeling in het betreffende item. Op basis van deze figuur is af te leiden welke deeloordelen met name hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het algemeen oordeel. De top 10 staat in tabel B2.3.

We zien dat de ontwikkeling van stiptheid de grootste bijdrage levert.



Figuur B2.7: Bijdrage ontwikkeling OVKB-items in ontwikkeling totaaloordeel

	Item	Cluster eindmodel	Bijdrage
1.	Stiptheid	Snelheid	0,020
2.	Zitplaats	Trein	0,017
3.	Klantvriendelijkheid	Beleving	0,016

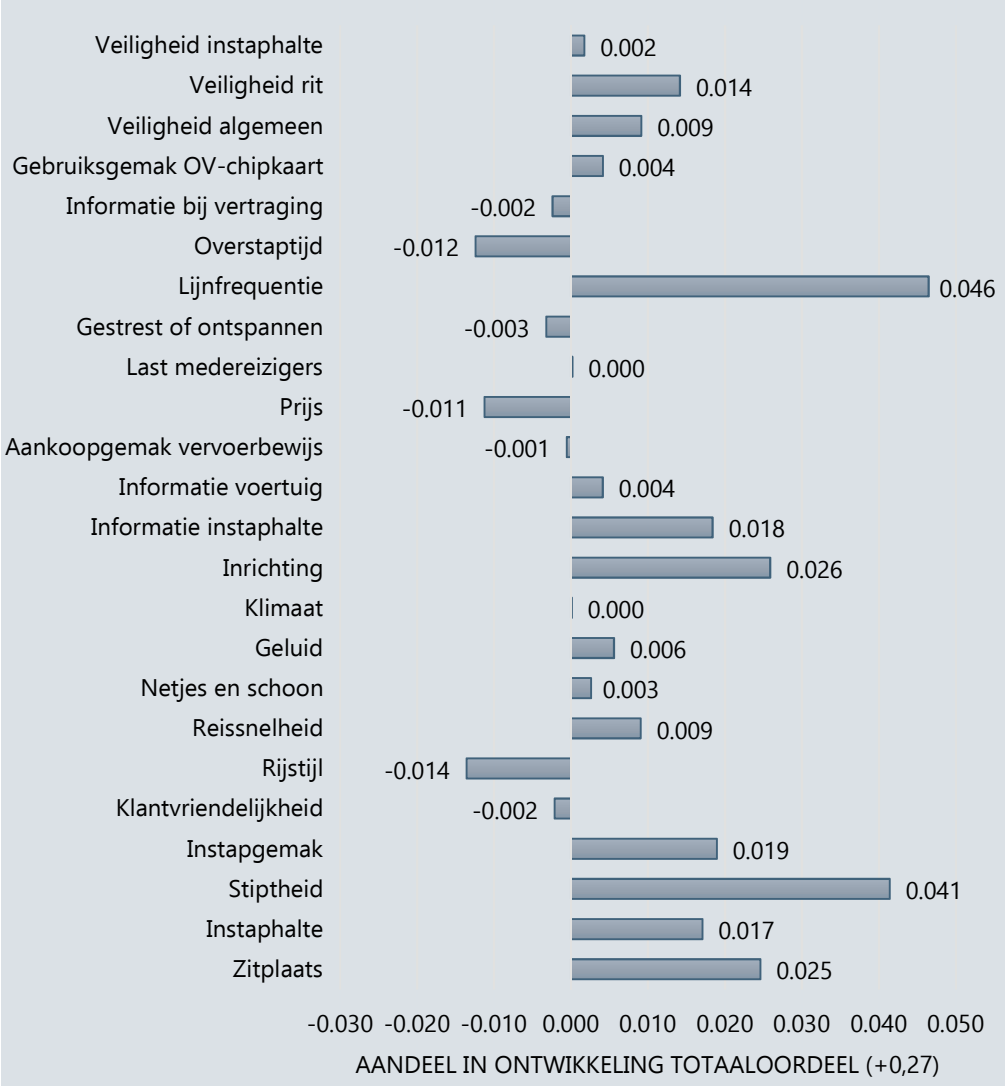
4.	Reissnelheid	Snelheid	0,015
5.	Lijnfrequentie	Snelheid	0,014
6.	Gestrest of ontspannen	Overig	0,011
7.	Instaphalte	Overig	0,009
8.	Informatie bij vertraging	Gemak	0,007
9.	Veiligheid rit	Veiligheid	0,006
10.	Informatie voertuig	Gemak	0,006

Tabel B2.3: Top 10 van grootste bijdrage ontwikkeling OVKB-items in ontwikkeling totaaloordeel

B2.2.6. Bijdrage ontwikkeling items in ontwikkeling totaaloordeel HSL

Aangezien de HSL een lijn is die extra aandacht heeft in de concessie (in de vorm van een prestatie-indicator voor klanttevredenheid specifiek op de HSL), hebben we deze apart geanalyseerd[39]. We zien dat bij de HSL het oordeel over de lijnfrequentie de grootste bijdrage levert aan de ontwikkeling van het totaaloordeel, op de voet gevolgd door stiptheid.

39 De steekproefgrootte voor de HSL is beperkt (Q1 2018: N=256, Q1 2019: N=237). De marges rondom de resultaten zullen daarom hoger zijn voor de HSL dan het geval is bij de resultaten voor het gehele hoofdrailnet (vorige sectie).



Figuur B2.8: Bijdrage ontwikkeling OVKB-items in ontwikkeling totaaloordeel HSL

Op basis van deze figuur is af te leiden welke deeloordelen met name hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het algemeen oordeel. De top 10 staat hieronder.

	Item	Cluster eindmodel	Bijdrage
1.	Lijnfrequentie	Snelheid	0,046
2.	Stiptheid	Snelheid	0,041
3.	Inrichting	Trein	0,026
4.	Zitplaats	Trein	0,025
5.	Instapgemak	Comfort	0,019
6.	Informatie instaphalte	Gemak	0,018

7.	Instaphalte	Overig	0,017
8.	Veiligheid rit	Veiligheid	0,014
9.	Veiligheid algemeen	Veiligheid	0,009
10.	Reissnelheid	Snelheid	0,009

Tabel B2.4: Top 10 van grootste bijdrage ontwikkeling OVKB-items in ontwikkeling totaaloordeel HSL

B2.3 Ontwikkeling algemeen klantoordeel 2016-2019

Zoals bekend meet NS zelf ook het algemeen klantoordeel van het reizen op het hoofdrailnet. Het onderzoek waarin het algemeen oordeel wordt gemeten is het KTO. Reizigers vullen in de trein een korte vragenlijst in en zij worden gevraagd na afloop van de reis aan langere lijst in te vullen. Alle vragen gaan over de gemaakte reis. Sommige vragen komen overeen met de OV-Klantenbarometer maar er zijn ook verschillen. NS meet meer aspecten die bovenin de klantwenspiramide staan en de OV-Klantenbarometer meet juist meer aspecten aan de onderkant van de piramide. Een ander verschil is de wijze van presentatie. In de OV-Klantbarometer is het gebruikelijk gemiddelde rapportcijfers te hanteren en in het KTO van NS wordt uitgegaan van het percentage 7 en hoger.

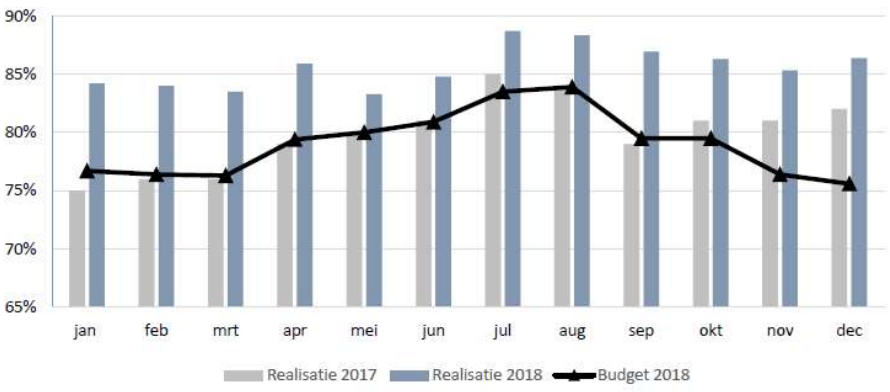
B2.3.1. Ontwikkeling algemeen oordeel 2016-2019

Over de periode 2016-2019 is de ontwikkeling als volgt:

- 2016: 77%
- 2017: 80%
- 2018: 86%
- 2019 (t/m april): 86%

In de beschouwde periode is er derhalve een stijging van 9 procentpunten in het algemeen oordeel.

Net als bij de OV-Klantenbarometer is er een seizoenspatroon waarneembaar in het klantoordeel. Figuur B2.7 (2018 en 2017) laat zien dat in de maanden juli en augustus het oordeel hoger is dan in de andere maanden. Dit verschil wordt verklaard doordat er in die maanden relatief veel lust-reizigers zijn en deze in het algemeen hoger waarderingen geven dan de must-reizigers.



Figuur B2.9: Bijdrage ontwikkeling OVKB-items in ontwikkeling totaaloordeel

B2.3.2. Duiding ontwikkeling klantoordeel 2016-2019

Voorts gaan we in op de duiding van de ontwikkeling 2016-2019. Daartoe maken we gebruik van een verklaringsmodel dat NS zelf heeft opgesteld. Dit model is qua heuristiek in hoge mate vergelijkbaar met het model dat gemaakt is voor duiding van de cijfers van de OV-Klantenbarometer. Het model van NS is een econometrisch model waarin de bijdrages van de deeloordelen aan het algemeen oordeel zijn geschat. Deeloordelen betreffen die zaken die NS ook zelf kan beïnvloeden. Deze bijdrages staan in onderstaand overzicht.

Controle	Klantoordeel	KPI	Weging	Waardering	Klantoordeel	KPI	Weging	Vrijheid	Klantoordeel	KPI	Weging
Punctualiteit	85%	92,3%	9%	Gastvrijheid	85%	45%	9%	Stations	73%	74%	18%
Zitplaats	80%	95,7%	19%	Reinheid	67%	72%	4%	Drempelloos	83%	NBT	10%
Reisinformatie	85%	85,3%	4%	Contactbeleving	81%	77%	9%	Tijdsbesteding	83%	84%	13%

Figuur B2.10: Bijdrage deeloordelen aan totaaloordeel

Zoals te zien is, is bijvoorbeeld de bijdrage van punctualiteit 9% en de bijdrage van zitplaats 19%. Ook is in de figuur af te lezen dat NS de deeloordelen rubriceert in 3 kernbehoeften die ook in de klantwensenpiramide zijn te duiden, namelijk controle, waardering en vrijheid:

Figuur B2.11: indeling kernbehoeften reizigers hoofdrailnet.

B2.3.3. Bijdrage ontwikkeling items in ontwikkeling totaaloordeel

Ten slotte is weergegeven in welke mate de onderdelen van de kernbehoeften zijn veranderd in de tijd. Tabel B2.4 geeft een overzicht (decembermeting van het betreffende jaar).

		2016	2017	2018
Controle	Punctualiteit	72%	80%	81%

	Zitplaats	71%	77%	78%
	Reisinformatie	81%	85%	88%
Waardering	Gastvrijheid	83%	85%	89%
	Reinheid	56%	66%	68%
	Contactbeleving	76%	78%	83%
Vrijheid	Stations	69%	73%	73%
	Drempelloos	77%	82%	85%
	Tijdsbesteding	79%	82%	84%

Tabel B2.5: Ontwikkeling deeloordelen per kernbehoefte.

Op basis van deze tabel zijn er de volgende conclusies:

- Op alle onderdelen zijn er stijgingen in de onderzochte periode 2016-2018
- Deze zijn het grootst bij het oordeel over punctualiteit en reinheid en het kleinst bij de oordelen over stations en tijdbesteding

Op sommige onderdelen zijn de scores zeer hoog zoals bij gastvrijheid en reisinformatie en bij sommige onderdelen zijn de scores relatief laag zoals reinheid en stations.

B2.4 Ontwikkeling klantoordeel sociale veiligheid 2016-2019

De prestatie-indicator klantoordeel sociale veiligheid in de trein en op het station geeft het percentage klanten weer dat hun veiligheidsbeleving in de trein respectievelijk op het station overdag en in de avond na 19:00 waardeert met een cijfer 7 of hoger. Het klantoordeel is het gemiddelde van vier separate klantoordelen gemeten met het klanttevredenheidsonderzoek.

We bouwen de indicator na met de OV-Klantenbarometer op basis van het deeloordeel veiligheid rit en veiligheid halte en de verschillende tijdstrata waarin de OV-Klantenbarometer is afgenomen. Het tijdstratum voor werkdag rest bevat behalve tijdstippen na 19.00 ook tijdstippen voor 7.00. De tijdstrata voor weekenddagen bevatten wel alleen tijdstippen na 19.00.

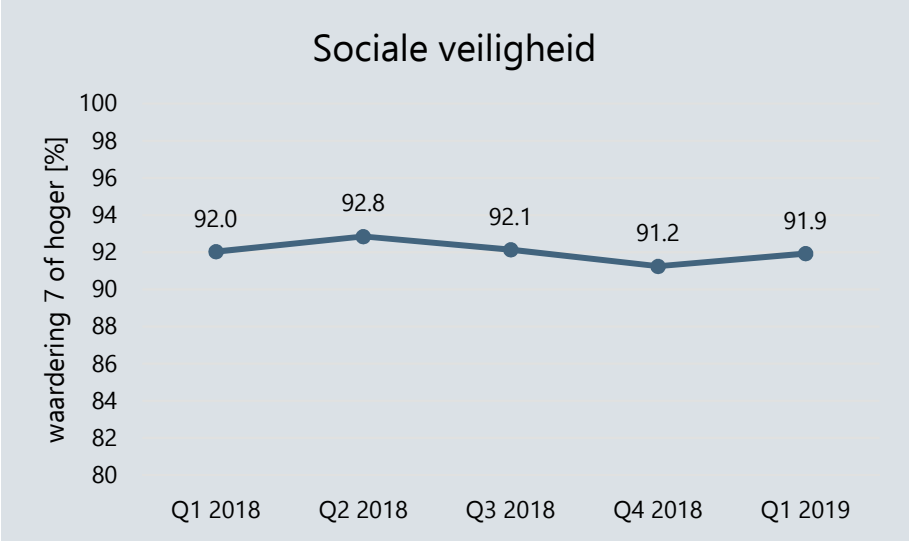
De weging is als volgt:

- 0,3 * klantoordeel sociale veiligheid in de trein overdag, voor 19:00
- 0,2 * klantoordeel sociale veiligheid in de trein avond, na 19:00
- 0,25 * klantoordeel sociale veiligheid op het station overdag, voor 19:00
- 0,25 * klantoordeel sociale veiligheid op het station avond, na 19:00

B2.4.1. Ontwikkeling klantoordeel sociale veiligheid 2018-2019

Met de OV-Klantenbarometer is de ontwikkeling van het klantoordeel sociale veiligheid per kwartaal in beeld gebracht vanaf Q1 2018 tot Q1 2019. In onderstaande figuur is deze ontwikkeling weergegeven. In de figuur zijn twee zaken af te leiden:

- In Q2 2018 laat de meting een hoger klantoordeel zien dan de overige periodes.
- De vergelijking Q1 2018-Q1 2019 laat geen significante verandering van het klantoordeel sociale
- veiligheid zien.



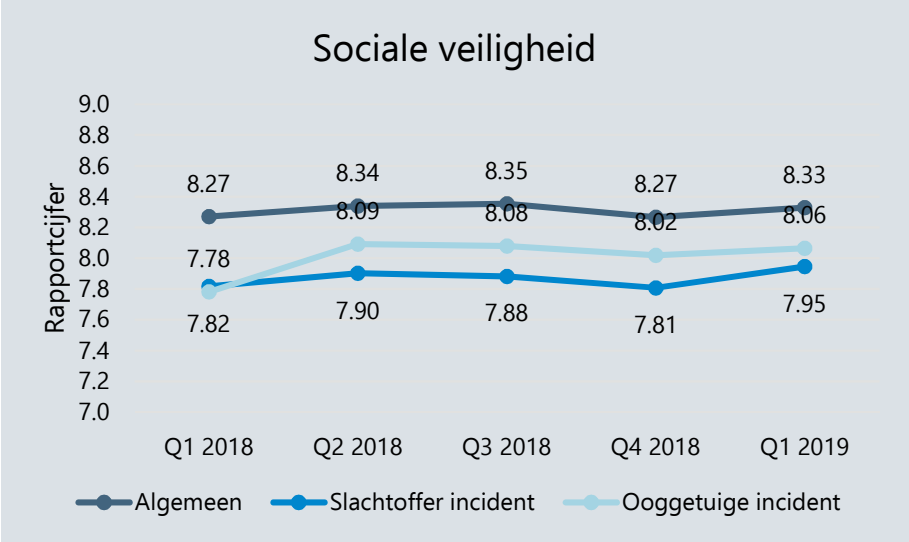
Figuur B2.12: Ontwikkeling klantoordeel sociale veiligheid.

B2.4.2. Ontwikkeling sociale veiligheid onder slachtoffers en ooggetuigen van incidenten 2018-2019

We kijken niet alleen naar de algemene ontwikkeling van het klantoordeel sociale veiligheid, maar ook naar de ontwikkeling van dit klantoordeel onder slachtoffers en ooggetuigen van incidenten in het voertuig of op de halte in de afgelopen 12 maanden. Dit is weergegeven in onderstaande figuren (op basis van rapportcijfers en het percentage met een waardering van 7 of hoger).

Met betrekking tot rapportcijfers zijn drie zaken af te leiden:

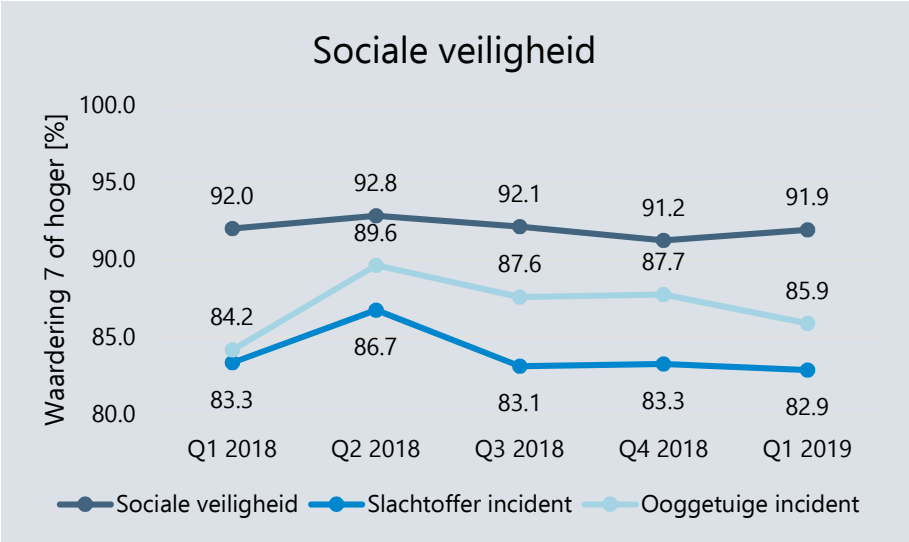
- De vergelijking Q1 2018-Q1 2019 laat geen significante verandering van het klantoordeel sociale veiligheid zien in het algemeen. De klantoordelen door slachtoffers en ooggetuigen van een incident laten over deze periode een stijging zien.
- In Q2 2018 laat de meting voor ooggetuigen van een incident een significante stijging zien.
- Ten slotte is te zien dat reizigers die een incident hebben meegemaakt gemiddeld lager scoren op sociale veiligheid dan reizigers die niets hebben meegemaakt.



Figuur B2.13: Ontwikkeling klantoordeel sociale veiligheid onder ooggetuigen, slachtoffers en in het algemeen (o.b.v. rapportcijfers).

Met betrekking tot het percentage met een waardering van 7 of hoger zijn twee zaken af te leiden:

- De vergelijking Q1 2018-Q1 2019 laat geen significante verandering van het aandeel 7 of hoger zien in het algemeen. Het aandeel voor slachtoffers van een incident laat over deze periode een lichte daling zien, terwijl voor ooggetuigen van een incident een lichte stijging zichtbaar is.
- In Q2 2018 laat de meting voor slachtoffers en ooggetuigen van een incident een significante piek in het aandeel 7 of hoger zien.



Figuur B2.14: Ontwikkeling klantoordeel sociale veiligheid onder ooggetuigen, slachtoffers en in het algemeen (o.b.v. aandeel met een waardering van 7 of hoger).

Bijlage 3: Doorsnedes ontwikkeling baanvakbelastingen

Onderstaande tabel geeft de doorsnedes weer waarop de ontwikkeling van de baanvakbelastingen over de afgelopen periode is onderzocht. Samen vormen ze een representatieve set doorsnedes voor het Nederlandse hoofdrailnet. In de tabel is ook aangegeven aan welk landsdeel (of HSL) de doorsnede toegedeeld is. Elke doorsnede is aan één landsdeel (of HSL) toegedeeld.

Doorsnede	**Regio**
Amsterdam Sloterdijk – Zaandam	Noord-Holland / Flevoland
Amsterdam Sloterdijk – Halfweg-Zwanenburg	Noord-Holland / Flevoland
Haarlem – Bloemendaal	Noord-Holland / Flevoland
Haarlem – Heemstede-Aerdenhout	Noord-Holland / Flevoland
Lelylaan – Schiphol	Noord-Holland / Flevoland
Amsterdam Zuid – Schiphol	Noord-Holland / Flevoland
Diemen Zuid – Weesp	Noord-Holland / Flevoland
Diemen – Weesp	Noord-Holland / Flevoland
Hilversum – Hilversum Mediapark	Noord-Holland / Flevoland
Almere Oostvaarders – Lelystad Centrum	Noord-Holland / Flevoland
Amsterdam Holendrecht – Abcoude	Noord-Holland / Flevoland
Leiden Centraal – Voorhout	Zuidelijke Randstad
Leiden Centraal – Sassenheim	Zuidelijke Randstad
Alphen a/d Rijn – Bodegraven	Zuidelijke Randstad
Den Haag Mariahoeve – Voorschoten	Zuidelijke Randstad
Den Haag Ypenburg – Zoetermeer	Zuidelijke Randstad
Den Haag HS – Moerwijk	Zuidelijke Randstad
Delft Zuid – Schiedam Centrum	Zuidelijke Randstad
Rotterdam Alexander – Capelle Schollevaar	Zuidelijke Randstad
Rotterdam Zuid – Rotterdam Lombardijen	Zuidelijke Randstad
Gouda – Gouda Goverwelle	Zuidelijke Randstad
Woerden – Breukelen	Zuidelijke Randstad
Rotterdam Centraal – Schiphol	HSL
Rotterdam Centraal – Breda	HSL
Dordrecht – Breda	Zuid
Roosendaal – Bergen op Zoom	Zuid
Breda – Etten-Leur	Zuid
Breda – Tilburg	Zuid
Tilburg – 's-Hertogenbosch	Zuid
Best – Eindhoven Strijp-S	Zuid
Eindhoven – Helmond Brandevoort	Zuid
Eindhoven – Geldrop	Zuid
Weert – Roermond	Zuid
's-Hertogenbosch Oost - Rosmalen	Zuid
Houten – Utrecht Lunetten	Midden

Utrecht – Utrecht Leidsche Rijn	Midden
Maarssen – Zuilen	Midden
Utrecht – Bunnik	Midden
Bilthoven – Utrecht Overvecht	Midden
Amersfoort – Amersfoort Schothorst	Midden
Amersfoort – Den Dolder	Midden
Amersfoort – Apeldoorn	Oost
Arnhem – Oosterbeek	Oost
Arnhem Zuid – Elst	Oost
Nijmegen Dukenburg – Wijchen	Oost
Velp – Rheden	Oost
Deventer – Zutphen	Oost
Almelo – Deventer	Oost
Zwolle – Wezep	Oost
Zwolle – Wijhe	Oost
Zwolle – Lelystad	Oost
Zwolle – Meppel	Noord
Haren – Europapark	Noord
Leeuwarden – Grou-Jirnsum	Noord

Bijlage 4: Infrastructuurontwikkelingen 2015-2018 en reissnelheden

Hieronder wordt een lijst met belangrijke infraprojecten en/of dienstregelingontwikkelingen benoemd[40] met daarbij aangegeven hoe deze infrastructuur door NS benut is[41]. Op deze trajecten is deze infrastructuur dus goed benut om per saldo tot verbeteringen voor de reiziger te komen. Het is mogelijk dat dit ten koste gaat van verslechteringen voor andere relaties.

- Doorstroomstation Utrecht (2017):
  - Verhoging frequentie Amsterdam – Utrecht – Eindhoven;
  - Verhoging Sprinterfrequentie Utrecht – Houten Castellum;
  - Significante verbetering rijsnelheden: de rijtijden tussen Den Bosch/Driebergen-Zeist en Amsterdam Amstel/Bijlmer zijn tussen 2015 en 2019 2 tot 3 minuten korter geworden.
- OV SAAL Hoofddorp – Diemen (dubbele vork Riekerpolder, 4-sporigheid Riekerpolder – Utrechtboog, dubbele vork Amsterdam RAI – Duivendrecht/Utrecht) (2016):
  - Frequentieverhoging doorgevoerd tussen Almere – Amsterdam Zuid – Schiphol;
- Randstadspoor (nieuw station Utrecht Vaartsche Rijn, spoorverdubbeling Utrecht Leidsche Rijn – Utrecht CS) (2018):
  - NS heeft Utrecht Vaartsche Rijn opgenomen in de bediening;
  - Rijtijd Sprinter Utrecht – Gouda met 8 minuten verkort (maar Woerden – Den Haag verlengd met 6 minuten).

Daarnaast zijn er een aantal trajecten waar de geplande reistijden zijn verkort, bijvoorbeeld:

- Van Den Haag, Delft en Rotterdam naar Breda, Tilburg en Eindhoven is de reistijd per dienstregeling 2017 met 11 minuten verkort door gebruik te maken van het HSL-spoor. Dit heeft wel geleid tot een lagere frequentie in de bediening op Dordrecht;
- Op de IJssellijn (Zwolle – Roosendaal) rijdt de IC sinds dienstregeling 2017 non-stop tussen Arnhem en Nijmegen. Op de relaties vanaf boven Arnhem naar onder Nijmegen heeft dit een verkorting van 9 minuten in de reistijd tot gevolg gehad;
- Richting Leeuwarden zijn de Intercity's versneld als gevolg van korter halteren te Zwolle en het overslaan van stations[42] met verkorting van de reistijd van 12 minuten tot gevolg. Het overslaan van stations is gecompenseerd met een extra stoptrein Leeuwarden-Meppel.

40 Kamerstukken, Tweede kamer, vergaderjaar 2015 – 2016, 32404, nr.78 (bijlage) en nr. 79 (bijlage); vergaderjaar 2016 -2017, 32404, nr. 81 (bijlage); vergaderjaar 2017 – 2018, 32404, nr. 87 (bijlage)

42 Aan de eisen ten aanzien van de minimale bediening van stations wordt voldaan

Bijlage 5: Onderzoek opties voor continue verbetering

Doel en vraagstelling van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel inzichtelijk te maken welke opties er zijn om gedurende de looptijd van concessies op het spoor sturing te geven aan het continu verbeteren van de prestaties. Dit onderzoek vloeit voort uit een door het Tweede Kamerlid Amhaouch ingediende motie gedurende een debat op 3 oktober 2018. In dit onderzoek is ervoor gekozen de gevraagde opties in beeld te brengen door – in samenspraak met een selectie van decentrale overheden – na te gaan hoe in regionale concessies deze sturing is vorm gegeven en hoe effectief dit is. Op de uitkomsten is gereflecteerd met Dr. Veeneman van de TU Delft.

De vraagstelling is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

a. Welke sturingsfilosofie wordt in de onderzochte concessie gehanteerd?
b. Op welke prestaties worden tijdens de concessieperiode gestuurd?
c. Welke opties zijn hieruit af te leiden om de sturing op de prestaties aan te scherpen gedurende de concessieperiode?

Aanpak en werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door bij drie concessies te kijken naar de sturing tijdens de concessieperiode. We hebben de volgende concessies nader beschouwd:
treinconcessie Alphen - Gouda (verder te noemen TAG);
treinconcessies Zwolle - Enschede en Zwolle - Kampen (verder te noemen ZWENZWOKA);
treinconcessie Noordelijke Nevenlijnen (verder te noemen NNL).

Deze drie regionale treinconcessies zijn minimaal eenmaal aanbesteed. De NNL zijn inmiddels voor de tweede maal aanbesteed. De provincie Overijssel heeft voorafgaand aan de aanbesteding ZWENZWOKA eerdere treinconcessies en gemengde concessies aanbesteed. De concessies NNL en TAG zijn concessies met alleen een regionale vervoerder op het betreffende spoortraject. De concessie NNL is aan Arriva gegund en de concessie TAG is aan NS gegund. De concessie ZWENZWOKA kent op het traject Zwolle - Enschede een samenloop met treinen van NS, maar de regionale treinconcessie is verleend aan Keolis.
In het onderzoek is gebruik gemaakt van de beschikbare literatuur en zijn de aanbestedingsdocumenten van de drie concessies onderzocht.
Vervolgens zijn de resultaten hiervan besproken met de beleidsmedewerkers en concessiebeheerders van de provincies Groningen, Overijssel en Zuid-Holland. Met de beleidsmedewerkers en de concessiebeheerders is besproken of de beoogde doelen werden bereikt en hoe de (dagelijkse) sturing op de prestaties in de praktijk werkt.
Vervolgens is een interview gehouden met de heer dr. Wijnand Veeneman, Associate professor en onderzoeker Governance and Public Transport van de TU Delft om de resultaten van de interviews te toetsen en in een grotere context te plaatsen.

In de nu volgende hoofdstukken bespreken we achtereenvolgens de verschillende deelvragen.

Prestaties en sturingsfilosofie

De prestaties van een vervoerder tijdens de concessie is een breed begrip. Kijkend naar de aanbestedingsdocumenten (een belangrijk onderhandelingsmoment) en de literatuur zien we dat het bij prestaties gaat om:
het ontwikkelen van de concessie (aanpassen aan ontwikkelingen die zich voordoen);

meer (tevreden) reizigers te vervoeren;
het verbeteren van de uitvoeringskwaliteit (verbeteren outputnormen).
De drie onderdelen zijn niet helemaal scherp te scheiden en kennen ook een bepaalde afhankelijkheid van elkaar. Outputnormen en ontwikkeling leiden immers tot reizigersgroei.

Of en hoe gestuurd wordt, hangt sterk af van de sturingsfilosofie van de betreffende overheden. We kunnen vier manieren van sturen onderscheiden[43] die mede te maken hebben met de mate van vertrouwen in de concessiehouder:
Volgen: het op afstand sturen van een concessie, er is veel vertrouwen in de concessiehouder.
Controleren: controleren van de concessiehouder, er is weinig vertrouwen in de concessiehouder.
Stimuleren: prikkelen van de concessiehouder, er is vertrouwen.
Participeren: gezamenlijk beheren en sturen van de concessie.
De regionale overheden hebben inmiddels al de nodige ervaring met het concessie- en contractbeheer. De concessieverleners hanteren doorgaans een mix van vorenstaande sturingsfilosofieën. Van de drie onderzochte concessies lijken NNL en ZWENZWOKA het accent te leggen op het stimuleren en deels participeren. TAG neigt iets meer naar stimuleren en controleren, maar voert ook participeren uit. Uitsluitend 'volgen' als sturingsfilosofie is in geen van de drie onderzochte concessies aan de orde.

Kwaliteitsverbetering gaat ook over concessiemanagement. In het concessiemanagement moet de sturingsfilosofie, het programma van eisen en de bonus/malus- of boeteregeling (met de juiste omvang) een afgestemd geheel zijn, dat zorgt voor dagelijks gedrag, naleving van het contract en de ontwikkeling.
In alle drie de onderzochte treinconcessies ligt een uitgebreid PvE ten grondslag aan de concessie. Dit PvE moet nageleefd worden en hierop kan gecontroleerd worden. Daarnaast kennen alle concessies een bonus/malus- of boeteregeling. Het controleren van de output is een standaard concessiebeheeractiviteit. De beschikbaarheid van de verschillende instrumenten zorgt ervoor dat de concessieverleners van stimuleren en participeren eenvoudig kunnen schakelen naar controleren als dit nodig is.

Uit onderzoek[44] blijkt dat het succes van een concessie afhankelijk is van een groot aantal factoren, zoals de eigen doelstellingen, het opereren van de partijen, de vraagontwikkeling, de bereidheid tot het subsidiëren etc. Maar ook de lokale omstandigheden, de geschiedenis en de cultuur, en het vermogen van de betrokken overheden om een bepaalde structuur te laten werken. Die laatste is weer afhankelijk van de mate van consensus die bestaat voor een bepaalde structuur.
Het aspect cultuur is een niet te onderschatten factor in de wijze waarop in de treinconcessies wordt gestuurd. Door de provincies is de afgelopen vijftien jaar al regelmatig OV aanbesteed. Dit heeft geleid tot een redelijk stabiele markt en een steeds meer geprofessionaliseerd concessiemanagement. Samenwerking is in Nederland een goede en geaccepteerde manier van werken. Met de ervaring van de eerste aanbestedingen waarin nog gezocht werd naar de juiste balans in controle en samenwerking, is nu zichtbaar dat de samenwerking de boventoon voert.

Sturen tijdens de concessie

Sturen op ontwikkelen

De te onderscheiden sturingsfilosofieën zijn het meest zichtbaar in de manier waarop tijdens de concessie de ontwikkelfunctie is vormgegeven en hoe deze in de praktijk uitwerkt. Onder de ontwikkelfunctie wordt verstaan het achterhalen van de vraag, het vervoerskundige ontwerpen van het lijnennet en de dienstregeling, de marketing en communicatie, en de tarieven.
Het vertrekpunt in de ontwikkeling van een concessie is het aanbod dat de vervoerder doet bij zijn inschrijving op de concessie. Daarin wordt het maximale binnen de financiële kaders gevraagd en wordt de basis voor de

43 Sturing overheid bij vervoersconcessies op het spoor, MuConsult 2017.
44 Buitenlandse ervaringen overheidssturing op het spoor, Inno-V maart 2017.

concessie bepaald. Tijdens de concessie gaat het vervolgens om bijsturen en inspelen op ontwikkelingen die zich in de loop van de concessie voordoen.

Heldere omschrijving ontwikkelfunctie
In alle drie de concessies is de ontwikkelrol in de aanbestedingsdocumenten helder omschreven. In TAG ligt de ontwikkelrol bij de vervoerder, maar is aangegeven dat ook de provincie met voorstellen kan en mag komen.
In de andere twee concessies is er sprake van een duidelijke gedeelde ontwikkelopgave. In beide gevallen wordt in de concessiedocumenten gesproken over een ontwikkelteam, waarin vervoerder en provincie zitting hebben.

In alle gevallen wordt het ontwikkelen van de concessie dus niet helemaal aan de concessiehouder overgelaten.

De ervaring met de vorige concessie NNL was dat er tijdens de concessieperiode onvoldoende ruimte was om in te spelen op ontwikkelingen die zich voordeden. Experimenteren, veranderen et cetera was niet mogelijk, omdat dat leidde tot een discussie over staatsteun. Door in de nieuwe concessie heel nadrukkelijk het ontwikkelteam en het gezamenlijk ontwikkelen op te nemen, heeft men deze ruimte geschapen.

Ontwikkelruimte beperkt
Een van de manieren om de vervoerder te stimuleren tot ontwikkeling is door de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen. De gedachte is dat hij door ontwikkelen meer reizigers trekt en daarmee zijn opbrengsten kan verhogen en meer winst maakt. In de praktijk blijkt echter dat de ontwikkelruimte van de vervoerder om echt vervoerskundig te ontwikkelen, niet zo heel erg groot is:
De concessie is beperkt tot een beperkt aantal spoorkilometers, er is weinig uitwisseling mogelijk.
Er is sprake van een overheidsbijdrage, de concessies zijn niet kostendekkend.
De overheidsbijdrage ligt (op indexeringen na) vast.
Nieuwe treinen worden aan het begin van de concessie aangeschaft en gaan de gehele concessieperiode mee.
De tariefvrijheid is beperkt.
Er is een hoge mate van afhankelijkheid van ontwikkelingen op het hoofdrailnet/ infrastructuur/andere factoren.
De ontwikkelruimte die er is, is gebonden aan lokale situaties.

De ontwikkelmogelijkheden zijn bij concessie Hoofdrailnet aanmerkelijk groter.
De concessie bevat meer algemene kaders waarbinnen NS als concessiehouder in principe vrij kan opereren en de vervoerskundige ruimte om te ontwikkelen is vanwege de grotere omvang aanzienlijk groter.
De vastliggende overheidsbijdrage in combinatie met de kleine concessie zorgt ervoor dat nieuwe ontwikkelingen veelal een prijskaartje kennen, dat niet binnen het budget van de concessie past.

Regionale betrokkenheid bij de ontwikkeling
In de drie concessies zijn de gemeenten en de reizigers betrokken bij het ontwikkelen van de concessie. In TAG en ZWENZWOKA zijn gemeenten direct betrokken in het ontwikkelteam of vertegenwoordigd in een stuurgroep van de concessie.
De reizigers zijn vertegenwoordigd in de regionale ROCOV's die vaak het gebied en zeker de spoorlijnen goed kennen.
De betrokkenheid van de Provinciale Staten bij het openbaar vervoer (bus en trein) is doorgaans groot. In Overijssel en Friesland en Groningen vormen de spoorlijnen in hoge mate de ruggengraat van het OV. Dat zorgt voor een hoge mate van betrokkenheid bij de spoorlijnen en dit kan bijdragen aan de druk om de concessie verder te ontwikkelen. Overigens kan de politieke druk ook een beperking op de ontwikkelruimte geven, omdat bijvoorbeeld de politieke wensen de financiële ruimte opsouperen.

Voldoende tijd en expertise bij concessieverlener
De geïnterviewde provincies geven aan dat het beschikbaar hebben van voldoende gekwalificeerde mensen voor het concessiemanagement een van de voorwaarden is om als overheid de ontwikkelfunctie goed te kunnen oppakken. Dat geldt niet alleen in omvang, maar ook in kennis.

In het concessiemanagement is de ontwikkelrol soms scherp gescheiden van de concessiebeheerrol. De gedachte hierbij is dat ontwikkelen en beheren een andere blik vergt en dat ook de frequentie in de samenwerking verschillend is. Voor het concessiebeheer komt men in ieder geval maandelijks of tweemaandelijks bij elkaar. In sommige provincies is de samenwerking zo nauw dat men elkaar via Whatsapp op de hoogte houdt van bijzondere ontwikkelingen of de dagelijkse gang van zaken.
Het effect van het hebben van een deel van de ontwikkelrol is dat de concessieverlener bijna als vanzelf een sterke positie heeft als opdrachtgever voor de concessie. Bij 'problemen' is naast de vervoerder ook de concessieverlener als opdrachtgever snel aanspreekpunt. Bij gewenste ontwikkelingen in de regio stemmen concessieverleners onderling af, zoals bijvoorbeeld met een gemeenschappelijk tarievenkader in Oost-Nederland waarin concessieverleners het initiatief nemen. Dit is wezenlijk anders dan bij het hoofdrailnet. Voor zaken van het hoofdrailnet is doorgaans NS aanspreekpunt en niet de concessieverlener (het Rijk).

Sturen op meer (tevreden) reizigers tijdens de concessie

Opbrengstverantwoordelijkheid leidt niet automatisch tot meer reizigers

Reizigersgroei is in de meeste concessies een van de belangrijkste doelen. Een van de sturingsinstrumenten hiervoor is de opbrengstverantwoordelijkheid. In de concessies TAG en NNL is de opbrengstverantwoordelijkheid volledig bij de concessiehouder gelegd. In ZWENZWOKA heeft de provincie in het eerste jaar de verantwoordelijkheid voor de opbrengsten. Dat eerste jaar is het referentiejaar voor de jaren daarna, waarin de opbrengstverantwoordelijkheid wordt gedeeld. De achterliggende gedachte hiervan is dat door investeringen in onder meer elektrificering en daardoor snellere reistijden een substantiële reizigerswinst te verwachten is. De revenuen van de investeringen ziet de provincie graag terug.
Door de opbrengstverantwoordelijkheid bij de vervoerder te leggen, wordt verwacht dat dit een intrinsieke motivatie voor de vervoerder is om te werken aan de reizigersgroei. De overheden geven aan dat dit in de praktijk iets complexer is. Het belang van de vervoerder is niet alleen zo veel mogelijk reizigers, maar ook zo kostenefficiënt mogelijk vervoer. Met andere woorden: meer reizigers voor hetzelfde geld. Het vullen van de lege stoelen die zich vaak in de tegenspits of daluren bevinden. Extra reizigers in de spits betekent doorgaans meer benodigde capaciteit. De financiële ruimte binnen de concessies voor extra treinen of treinstellen is doorgaans niet zo groot. In de beginperiode is het nog financieel aantrekkelijk om extra materieel aan te schaffen. In de latere jaren is dit minder aantrekkelijk. In alle PvE's is de benodigde capaciteit voor rekening en risico van de vervoerder. In een van de concessies is hieraan wel een maximumgroei gesteld.
De provincie Overijssel heeft ook spoorlijnen, waarin de vervoerder geen opbrengstverantwoordelijkheid heeft. De provincie geeft aan de vervoerder in deze concessies niet heel anders te zien acteren. De verklaring hiervoor is volgens de provincie dat de vervoerder altijd alle belang heeft bij een goed functionerend OV-systeem. Functioneert het niet goed, dan leidt dat tot veel klachten wat uiteindelijk leidt tot meer kosten.

Geen groeiopgave in de onderzochte concessies

Geen van de onderzochte concessies heeft in de concessievoorwaarden of het PvE een opgave voor reizigersgroei opgenomen.

Er zijn verschillende redenen aangegeven waarom dit niet gebeurt:
Groei van reizigers betekent minder overheidsbijdrage en kan gezien worden als bezuiniging.
Het werkt onvoldoende blijkt uit de concessie NNL, waar het in de vorige concessie wel was opgenomen.
De overtuiging van de provincie Groningen is dat het meer sturen op kwaliteit en ontwikkeling leidt tot een grotere stijging van het aantal reizigers.
De overheden geven aan dat indien er vanuit de overheid buiten het PvE wensen zijn die extra reizigers moeten opleveren, dan moeten daar vaak financiële middelen tegenover staan. Een voorbeeld is extra frequentie of meer capaciteit in de spits of nachtritten. Als die financiële middelen er zijn, dan is dat in de ontwikkelruimte gezamenlijk te realiseren.

Sturen op output tijdens de concessie

Het sturen op output is een essentieel onderdeel van het concessiemanagement. In alle concessies wordt de vervoerder geacht gegevens te leveren over de vervoersprestatie. Hiervoor is landelijk een Model Informatie

Profiel Openbaar Vervoer (MIPOV) afgesproken. In alle onderzochte treinconcessies is er sprake van een overheidsbijdrage. In het algemeen kan de provincie bij het niet voldoen aan het PvE de subsidiebijdrage inhouden of gebruik maken van een algemene (discretionaire) boetebepaling. Daarnaast is in alle concessies een groot aantal prestatie-indicatoren opgenomen, waarop heel specifiek wordt gestuurd. Deze prestatie-indicatoren kennen een sanctie in de vorm van een bonus/malus- of boeteregeling.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van prestatie-indicatoren in de drie concessies, waarbij een concrete sanctie is vastgelegd.

CATEGORIE	ZWENZWOKA	TAG	NNL
PUNCTUALITEIT	Klantoordeel op tijd rijden Meting op tijd rijden	Klantoordeel op tijd rijden Aankomstpunctualiteit Reizigerspunctualiteit	Punctualiteit > 3 minuten Punctualiteit > 5 minuten Te vroeg vertrokken ritten
RITUITVAL	Meting rituitval	Meting vermijdbare rituitval	
REINHEID	Meting en klantoordeel reinheid	Klantoordeel reinheid interieur	
ZITPLAATS CAPACITEIT	Zitplaatsen in daluren Zitplaatsen in spitsuren Klantoordeel zitplaatsen algemeen	Zitplaatsen in de daluren Zitplaatsen in de spitsuren	Kans op een zitplaats
VEILIGHEID	Klantoordeel veiligheid	Klantoordeel sociale veiligheid	Klantoordeel veiligheid Personeelsoordeel veiligheid
INFORMATIE	Informatievoorziening niet aan eisen voldoen Niet-werkende systemen	Klantoordeel informatie bij kleine vertraging Klantoordeel informatie bij grote vertraging (> 15 minuten) Informatie in de trein bij ontregelingen Klantenservice niet bereikbaar Dienstregeling wordt niet kenbaar gemaakt	Klantoordeel reisinformatie Klantoordeel informatie bij vertraging
PARTNERSHIP	Geen of onvoldoende invulling van rol in ontwikkelteam Geen proactieve houding in ontwikkelteam	(Verbeter)plannen worden niet geleverd Niet uitvoeren van maatregelen ten behoeve van de plannen Aangeboden plannen niet adequaat uitgevoerd	
DIVERSEN	Klantoordeel sfeer en comfort Klantoordeel vriendelijkheid personeel Meting beschikbaarheid personeel Klantoordeel beschikbaarheid personeel Aandeel zwartrijders Functioneren chipkaartapparatuur	Implementatie onvoldoende OV-chipkaartsysteem niet adequaat Uitvoeringskwaliteit niet voldoende Niet voldoen aan eisen klachtenafhandeling Klantoordeel Trefkans conducteur Niet voldoen aan eisen klachtenafhandeling Verandering in zeggenschap wordt niet gemeld Administratie is niet toegankelijk na verzoek	Algemeen klantoordeel Omissie monitoringsdata

In de drie onderzochte concessies zijn veel prestatieindicatoren opgenomen, die te maken hebben met de basis op orde: betrouwbaarheid en veiligheid.
Opvallend is dat de prestatieindicatoren een mix zijn van het klantoordeel van een aantal onderwerpen en de te verrichten metingen of te verkrijgen data. De basis voor het klantoordeel is in de meeste gevallen de Klantenbarometer. Een al jarenlang bestaand meetsysteem om het reizigersoordeel te meten. Als toetsing gebruiken de overheden in enkele gevallen 'mystery guest'-onderzoeken.

In een van de drie onderzochte concessies geeft de inschrijver in zijn inschrijving streefwaarden aan voor een aantal prestatieindicatoren. Bij een substantiële afwijking (meer dan 25%) van de streefwaarde treedt de boeteregeling in werking. De hoogte van de aangeboden waarde was een van de gunningscriteria. Het is nog niet te zeggen of dit een effectieve manier van sturing is omdat tot op dit moment de railinfrastructuur nog niet op orde is zodat de prestaties nog niet geleverd kunnen worden.
In de andere twee concessies zijn de te behalen prestatienormen door de concessieverleners bepaald. Die beide concessies zijn al eerder aanbesteed waardoor de waarden bekend waren. Het gaat daarbij niet om minimale waarden maar om haalbare waarden die op grond van eerdere ervaringen konden worden vastgesteld.

Opvallend is ook dat het niet alleen gaat om prestatieindicatoren in het prestatiegebied uitvoering, maar ook om het gedrag van de vervoerder tijdens de concessie, zoals het proactief deelnemen in het ontwikkelteam of onvoldoende kwaliteit van de jaarlijkse plannen. Het sturen op de samenwerking is daarmee geborgd.

De ervaring in het concessiebeheer leert dat de bonus/malus- en boetebepalingen een trigger zijn om in het ontwikkelteam het gesprek aan te gaan over verbeteringen. Voordat een boete daadwerkelijk wordt opgelegd, wordt gekeken naar oorzaken die immers ook buiten de scope van de vervoerder kunnen liggen. Omdat de treinconcessies redelijk solitair liggen, is de afhankelijkheid van anderen soms groot. De vervoerder is alleen verantwoordelijk voor wat er in en met de trein op dat traject gebeurt, niet voor de stations en de infrastructuur. Een voorbeeld hiervan: als de trein is volgespoten met graffiti, dan moet deze zo snel mogelijk weg gerangeerd worden. Er is echter niet altijd plek op het hoofdrailnet en de regionale trein krijgt geen prioriteit. De vervoerder kan daardoor niet voldoen aan de eis dat de trein binnen een bepaalde tijd weer schoon moet zijn.

De overheden geven aan dat door de jarenlange monitoring een bepaald kwaliteitsniveau in de concessies al is behaald. De basis is op orde. Er zijn geen grote slagen meer te maken. Men weet hoe hoog de lat kan liggen. De opgave is het behoud van de kwaliteit en waar mogelijk een verbetering. Dit verder verbeteren van de kwaliteit van de prestatie is een gezamenlijke zoektocht in de ontwikkelteams.

Faciliteiten om tijdens de concessie aan te scherpen

In de concessievoorwaarden is bij een van de concessies concreet aangegeven dat het aanscherpen van de prestatie-indicatoren door de concessieverlener tijdens de concessie mogelijk is. De ander twee concessies geven aan dat een robuuste en goede ontwikkelrelatie betekent dat er ruimte moet zijn om afspraken aan te passen.

In de drie concessies is de wijze van rapporteren omschreven in de PvE's. De vervoerder levert periodiek monitoringsrapportages die besproken worden in de concessiebeheeroverleggen en de ontwikkelteams. De jaarlijkse rapportages worden doorgaans in de bestuurlijke overleggen besproken. Het verbeteren van de prestaties tijdens de concessie is volgens de overheden dan ook een continuproces in het concessiebeheersteam en het ontwikkelteam. Naast het aanleveren van de rapportages door de vervoerders voeren de overheden vaak ook nog aanvullend monitoringsonderzoek uit zoals het Klantenbarometer onderzoek en Mysteryguest onderzoeken. Het voortdurend monitoren van alle prestaties, zowel de prestaties waar geen sanctie bij hoort als de prestaties met een boetebepaling, zorgt voor het continu monitoren van de kwaliteit.
Indien er in tijdens de concessie verbeteringen worden gewenst stelt de vervoerder (in de meeste concessies) een businesscase op. Op basis van deze businesscase wordt bepaald of de gewenste verbetering financieel haalbaar is. Om zo min mogelijk discussie te krijgen over de businesscase worden bij sommige aanbesteding vaste meer en minderwerkprijzen uitgevraagd.

Conclusies

De resultaten van de interviews zijn voorgelegd aan Wijnand Veenman van de TU Delft. Mede op basis van het interview met hem zijn de conclusies opgesteld.
De regionale overheden hebben de afgelopen jaren de nodige ervaringen opgedaan met het verlenen van zowel bus als treinconcessies. Een van de opgaven bij de concessieverlening blijft om de juiste prikkels in te bouwen om bij de start en tijdens de concessieperiode te sturen op het verbeteren van de prestaties in de brede zin van het woord.
Hiervoor is volgens Wijnand Veeneman een uitgekiend geheel van Sturingsfilosofie, afspraken over de ontwikkelfunctie, een goed Programma van Eisen en een goed werkend bonus/malussysteem noodzakelijk. De regionale concessieverleners hebben daar de afgelopen jaren steeds meer ervaring in opgedaan waardoor het concessiemanagement verder geprofessionaliseerd is.

De opgave voor de concessieverlener is om zo hoog mogelijke prestaties binnen het beschikbare budget. Door de ervaring met de aanbestedingen van de afgelopen jaren is voor de concessieverleners inmiddels goed te bepalen wat een realistische en haalbare prestatie is. Vervolgens is de vraag of en tegen welke prijs een hogere prestatie nog mogelijk is. Door alle geïnterviewde partijen is aangegeven dat het maximum van de prestatienormen en dus in hoeverre de prestatie nog kan verbeteren, lijkt te zijn bereikt, zo geeft ook Wijnand Veeneman aan, de basis is op orde.
Dit heeft mede te maken met het feit dat de concessies klein zijn en dat de kwaliteit van de uitvoering deels afhankelijk is van externe factoren. De afhankelijkheid van de regionale treinconcessies van ProRail en NS blijft voor de betrokken concessieverleners lastig. De regionale concessieverleners zijn zowel concessieverlener als beleidsmaker. De regionale vervoerder is uitvoerder. Vanuit het belang van de reizigers kunnen de concessieverleners al dan niet gezamenlijk tot plannen komen, waarbij de vervoerder de uitvoering opgedragen krijgt. De samenwerking met de concessieverlener van het hoofdrailnet wordt gemist. NS wordt betrokken, maar heeft ook een belang als vervoerder. Een voorbeeld hiervan is de single check in check out dat nu wel voor de eigen vervoerders in een van de provincies is geregeld, maar het lukt niet om dit op landelijk niveau te regelen. De concessieverlener van NS zou hierin een opdracht verlenende rol moeten hebben.

Het zonder meer verhogen van de prestatienormen zou kunnen leiden tot onevenredige kosten of onrealistische biedingen.
De overheden spreken om die reden meer in termen van ontwikkelen van een concessie tijdens de looptijd dan in termen van het verbeteren van de prestatie tijdens de concessie. De te leveren prestatie is opgenomen in het Programma van Eisen. Het ontwikkelen betreft ook het aanpassen aan nieuwe omstandigheden of regionale wensen. De regionale betrokkenheid bij de concessie is groot en zorgt voor druk op (alle vormen van) de prestaties van de vervoerder.

Voor het verder verbeteren van de prestaties danwel het ontwikkelen van de concessie hanteren de concessieverleners het samenwerkingsmodel en werken zij met businesscases. Bij gewenste uitbreiding of verbetering van de prestatie stelt de vervoerder (op verzoek van een van de partijen) een businesscase op waarover de concessieverlener besluit.
De samenwerking krijgt binnen de concessies vorm door frequente overleggen voor concessiebeheer, concessieontwikkeling en regionale bestuurlijke afstemming. Een succesfactor in deze samenwerking is volgens alle partijen voldoende aandacht en inspanning (beschikbaarheid van deskundige medewerkers) van concessieverlener en concessiehouder om elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden te kunnen begrijpen. Een intensieve samenwerking dus tussen concessieverlener en concessiehouder. Niet op afstand sturen maar er boven op zitten.

Voorwaarden voor het samenwerken en samen ontwikkelen zijn:
- Een helder programma van eisen zodat duidelijk is aan welke voorwaarden in ieder geval moet worden voldaan. De te leveren prestatie is in alle concessies gedetailleerd vastgelegd.
- Een werkend bonus/malussysteem achter de hand om vereiste prestaties af te kunnen dwingen indien dit nodig is. Dit geldt ook voor prestaties en inspanningen voor ontwikkelen en samenwerking.
- Een werkend systeem van businesscases voor extra inspanningen of meerwerk.

Naast het inzetten op een goed PvE, een bonus malus systeem en de samenwerking zien we bij het zoeken naar het verder verbeteren van de prestaties of het ontwikkelen tijdens de concessie drie op dit moment gebruikte opties:

1. De outputnormen vaststellen gecombineerd met de mogelijkheid van bijstelling van deze normen tijdens de concessieperiode indien deze makkelijk of moeilijk behaald blijken te worden. De beoordeling hiervan vindt plaats in de concessie-overleggen. Beide partijen kunnen voorstellen aandragen.
2. De prestaties in de concessie worden voortdurend gemonitord en via een cyclus van Plan – Do – Check – Act worden verbeteringen voorgesteld (door concessieverlener of concessiehouder) en ingevoerd. Binnen het ontwikkelteam wordt bepaald of er een realistische businesscase is voor de verbetering van de prestatie.
3. Bij de concessieverlening de concessiehouder een aanbod te laten doen welke outputnormen hij zal gaan halen (bij start of als streefwaarde tijdens de concessie) en dit onderdeel van de gunning te maken. Aangevuld met de systematiek genoemd onder punt 2. De werking van de optie met door de concessiehouder aangeboden normen is nog niet bekend. Deze optie is alleen mogelijk bij openbare aanbesteding.

Van de opties 1 en 2 geven de concessieverleners aan dat dit naar tevredenheid werkt. Tevredenheid betekent in deze een actieve houding van de vervoerder en voorstellen voor het ontwikkelen of verbeteren van de concessie. Van optie 3 is nog niet te zeggen of deze effectief is omdat de concessie nog niet naar behoren werkt. Alle drie de opties lijken werkbaar en zijn pogingen om een extra stap (naast de basis die op orde is) in het verbeteren van de prestaties of ontwikkeling in gang te zetten.

Tot slot
Door de ervaringen en de regionale betrokkenheid hebben de regionale concessieverleners de stap gemaakt van afstandelijk sturen op output (zoals de concessie Hoofdrailnet) naar sturen op samenwerking en ontwikkeling. De regionale betrokkenheid en voldoende inspanning van beide partijen maakt dat (inmiddels) mogelijk en wenselijk.

Over Rebel

No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Washington D.C., Johannesburg, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen.

Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

Stijn Minderhoud

Stijn.minderhoud@rebelgroup.com

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 295 59 90
info@rebelgroup.com

www.rebelgroup.com