

Vergaderjaar 2009–2010

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 223

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2010

Inleiding

De afgelopen jaren heb ik verschillende malen met de Kamer gesproken over de noodzaak van toiletten in de trein en/of op het station. Dit naar aanleiding van het nieuwe Sprinter-materieel van NS waarin geen toiletten zitten.

In een AO op 4 september 2008 (kamerstuk 25 847/31 200 XII, nr. 63) uitte de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat zorgen over het feit dat NS nieuwe Sprinters in gebruik zou nemen zonder toilet. Ik heb toen toegelicht dat NS de beslissing om die treinen aan te schaffen al in 2004 heeft genomen, dat het technisch ingrijpend en financieel kostbaar zou zijn om in de nieuwe treinen alsnog toiletten te realiseren en dat noch wet- en regelgeving, noch de vervoerconcessie de overheid de mogelijkheid bieden om NS te verplichten om elke trein te voorzien van een toilet.

In april 2009 nam de Kamer de motie Roemer aan (Kamerstuk 25 847 nr. 65) met als doel te waarborgen dat de volledige toegankelijkheid van het spoor in 2030 ook inhoudt dat de treinen, met name ten behoeve van reizigers met blaas- en darmproblemen, over een toilet beschikken.

In het najaar van 2009 heb ik samen met NS en ProRail laten onderzoeken hoe de toiletvoorzieningen over de hele keten (treinen en stations) verbeterd kunnen worden, inclusief een afweging van maatschappelijke kosten en baten. We hebben ook de consumentenorganisaties uit het Locov uitgenodigd om mede het onderzoek te begeleiden, maar zij hebben daarvan afgezien. NS, ProRail en VenW hebben vervolgens gedrieën een onafhankelijk onderzoek laten doen naar de oordelen van de reizigers over diverse opties en naar de kosten van die opties.

In overleg met het onderzoeksbureau Steer Davies Gleave, een gerenommeerd bureau uit Engeland, hebben de gezamenlijke opdrachtgevers

gekozen voor de methode van een Stated Preference onderzoek. Daarbij wordt onderzocht hoe respondenten verschillende opties ten opzichte van elkaar waarderen. Uitgangspunt van het onderzoek was dat mensen niet van station naar station reizen, maar van herkomst naar bestemming (van deur tot deur). Veel reizigers zijn al enige tijd onderweg voordat ze het station bereiken waar hun treinreis begint. Dit heeft ook invloed op de noodzaak van toiletten in de trein en of op het station. Het onderzoek heeft hier rekening mee gehouden door de respondenten uitdrukkelijk te vragen de vragen te beantwoorden met in het achterhoofd de gehele reis van deur tot deur.

Gelet op het grote maatschappelijke belang van toiletten in het openbaar vervoer wilde ik niet uitsluitend op basis van het onderzoeksrapport conclusies trekken. Daarom heb ik in december 2009 aan ProRail, NS, andere spoorvervoerders, consumentenorganisaties en decentrale overheden gevraagd om hun zienswijze te geven op het onderwerp in het algemeen en het voorlopige rapport in het bijzonder. Ik heb daarop in januari 2010 reacties ontvangen van NS, ProRail, de consumentenorganisaties vertegenwoordigd in het Locov, Stomavereniging, Vereniging van mensen met de ziekte van Crohn of colitus ulcerosa (CCUVN), Connexion, Arriva en IPO. In deze brief schets ik u de beleidsconclusies die ik op basis van dit alles getrokken heb. Het definitieve onderzoeksrapport van Steer Davies Gleave en de zienswijzen van genoemde partijen treft u als bijlagen aan.¹

Conclusies en maatregelen

Op basis van alle beschikbare informatie zal ik de volgende maatregelen treffen:

- Ik zal mede op basis van de suggesties van ProRail in de loop van dit jaar met NS en ProRail afspraken maken over het uitbreiden van de sanitaire voorzieningen op stations (o.a. toiletten op een aantal stations waar nu nog geen toiletten zijn). Ik stel voor om de exacte keuze van stations waar toiletten komen te baseren op de volgende criteria:
 1. Op elk groot station (conform de definitie in de vervoerconcessie) moeten sanitaire voorzieningen zijn. Dit is nu al het geval.
 2. Op elk overstapstation trein–trein moeten sanitaire voorzieningen zijn.
 3. Op elk calamiteitenstation (de stations die een belangrijke rol spelen in de afhandelingsscenario's van de spoorsector voor ernstige verstoringen van de treindienst) moeten sanitaire voorzieningen zijn.
 4. De minimale norm voor het plaatsen van een toilet op een station gaat van 7.500 in- en uitstappers omlaag:
 - 4a naar 5000.
 - 4b naar 2000.
 5. Op stoptreineroutes is er binnen de reistijd van 30 minuten een station met een toilet. Hierbij wordt gekeken naar stations die het meest effectief zijn om een toilet te plaatsen.

De aard en omvang van de extra sanitaire voorzieningen op een station is afhankelijk van het aantal in- en uitstappers en daarmee van het belang van het station in de OV-keten.

Bij de bovenstaande stappen horen de volgende cijfers²:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De cijfers in deze tabel geven een indicatie en hebben als uitgangspunt de locaties waar nu toiletten zijn die in opdracht van ProRail operationeel gehouden worden. Er is op dit moment geen zicht op de toiletten van exploitanten in de stationsgebouwen (bijv. horeca).

| Stap | Aantal extra* stations met toilet(ten) |
|----------------|--|
| 1 | 0 |
| 2 | 24 |
| 3 ¹ | 3 |
| 4a | 10 |
| 4b | 78 |
| 5 | Nog te bezien |
| Totaal | 115 + PM |

¹ In deze berekening is alleen uitgegaan van de calamiteitenstations bij NS, de calamiteitenstations van overige vervoerders zijn hier nog buiten beschouwing gelaten.

Gelet op deze cijfers kies ik voor stap 1 t/m 4b. Hiermee worden op 115 stations waar nu nog geen toiletten zijn, één of meer toiletten aangebracht. Ik zal u vóór de zomer de volledige lijst doen toekomen van de stations die voorzien zullen worden van toiletten, met daarbij een planning van de realisatie. Volgens een eerste indicatieve schatting op basis van gegevens van ProRail bedragen de extra investeringskosten indicatief € 10 à € 15 mln.

NS, ProRail en VenW hebben een gedeelde maatschappelijke verantwoordelijkheid voor adequate sanitaire voorzieningen, ongeacht of die het slimst en het efficiëntst gerealiseerd kunnen worden in de trein of op het station. Het kan niet zo zijn dat één partij zijn verantwoordelijkheid simpelweg kan ontlopen door ervoor te pleiten dat een andere partij voor de oplossing zorgt. Gelukkig erkennen partijen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid in dezen. Daarom zal mijn inzet zijn om over de financiering van deze uitbreiding met ProRail en NS op korte termijn afspraken te maken.

Ik zal in de nieuwe vervoerconcessie opnemen dat in elke Intercity een toilet aanwezig moet zijn.

Ik zal in de nieuwe vervoerconcessie opnemen dat in stoptreinen waarin meer dan eenderde van de reizigers langer dan 30 minuten reist, een toilet aanwezig moet zijn. En dat voor de reizigers vóór vertrek (dus thuis) helder moet zijn of ze een toilet in de trein mogen verwachten. (Voor gedecentraliseerde treindiensten is het aan de decentrale concessieverleners of ze in hun concessies iets willen opnemen over toiletten in de trein.)

Ik zal er bij alle spoorvervoerders op aandringen om:

- bij nieuwe materieel-bestellingen zorgvuldig rekening te houden met de toiletbehoefte en de maatschappelijke baten van toiletten in het OV zoals die uit het onderzoek naar voren komen;
- pas als er een alternatieve voorziening binnen de OV-keten is en na overleg met de consumentenorganisaties in het Locov treinen zonder toilet te bestellen.

De hiervoor genoemde maatregelen zijn gebaseerd op mijn eerdere overleggen met uw Kamer over dit onderwerp, het onderzoeksrapport, de reacties daarop en de analyses en overwegingen die u aantreft in de bijlagen. Ik trek daaruit de volgende beleidsconclusies voor de toekomst: Toiletten in de OV-keten zijn belangrijk: voor alle reizigers en al helemaal voor enkele specifieke groepen reizigers voor wie de aanwezigheid van voldoende toiletten onontbeerlijk is om het openbaar vervoer te kunnen gebruiken.

Daarom gaat het niet aan om toiletten in de OV-keten louter bedrijfsmatig of financieel te bekijken.

Maar het is wel zaak om naast de maatschappelijke baten ook (de verdeling van) de kosten in ogenschouw te nemen.

Steer Davies Gleave concludeert: «In het algemeen werd de aanwezigheid van toiletten in de trein als belangrijker gezien dan de aanwezigheid van toiletten op het station. De onderliggende reden hiervoor is dat er rond stations vaak elders toiletten aanwezig zijn, terwijl er in de trein geen alternatief is.»¹

Over de maatschappelijke kosten en baten stelt Steer Davies Gleave «dat er aanwijzingen zijn dat de aanwezigheid van goede toiletten wenselijk en economisch rendabel is. Deze studie heeft echter geen rekening gehouden met budgettaire beperkingen van de betrokken partijen.»²

Daarom kies ik er niet voor om een verplichting te creëren (via de concessie uitsluitend voor NS of via een wetswijziging voor alle spoorvervoerders) dat in elke trein een toilet moet zijn. Een dergelijke absolute benadering zou onnodig duur zijn en bovendien voorbijgaan aan het feit dat toiletten in de trein ten koste gaan van vervoercapaciteit (zit- en staanplaatsen); zitplaatsen behoren tot de belangrijkste comfortwensen van klanten.

In plaats daarvan heb ik gezocht naar een slimme, adequate OV-ketenoplossing waarbij de investerings- en beheerkosten ruim lager zijn en de baten voor de reizigers nog steeds aanzienlijk. Gelet op de complexiteit van dit onderwerp denk ik dat dit de meest verantwoorde en verstandige manier is om invulling te geven aan de motie Roemer.

Tot slot wijs ik u erop dat besluitvorming naar aanleiding van de brede heroverwegingen invloed kan hebben op het beleid zoals in deze brief beschreven.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

¹ Pagina 5 van het rapport, eerste bullet.

² Pagina 5 van het rapport, laatste bullet.

Bijlage: Analyses en overwegingen

Analyse met betrekking tot toiletten op in de trein

Ik heb NS gevraagd naar de totale kosten van het (alsnog) voorzien in toiletten in Sprinters. De materieelbehoefte aan Sprinter-treinstellen is gebaseerd op de verwachte groei voor de lange termijn (2030). NS verwacht dat er bijna 1300 «bakken» (een vakbegrip voor rijtuigen in treinstellen) aan nieuw Sprintermaterieel nodig zijn om de verwachte groei op te vangen en bestaand afgeschreven materieel te vervangen (uiterlijk 2015). NS raamt de investering die is gemoeid met toiletten in het reeds geleverde, het bestelde en het nog te bestellen Sprintermaterieel op bijna € 100 miljoen.

Volgens NS is het geen goede optie om nu een verplichting te creëren dat er in de nog te bestellen Sprinters toiletten zijn. Het zou voor NS ondoenlijk zijn om voor de klant duidelijk te maken waar en wanneer hij wel en niet een sprinter met toiletten mag verwachten. De kracht van een effectief, betaalbaar en kwalitatief goed Sprintersysteem is dat je het materieel flexibel kan inzetten. Het wordt heel duur en in een landelijke complexe omloop praktisch ondoenlijk om rekening te houden met treinstellen met en zonder toiletten.

De gemiddelde verblijfstijd in de Sprinter is 17 minuten, ruim onder de reistijd waarop de behoefte van reizigers aan een toiletvoorziening substantieel is. Uiteraard past hierbij het voorbehoud dat de reisduur varieert en er ook sprake is van absolute reistijden in een stoptrein/Sprinter van langer dan een half uur. NS heeft mij verzekerd dat maximaal 3% van de reizigers een reis van meer dan 30 minuten in een Sprinter zonder toilet maakt en voor een reis langer dan 35 minuten is dat percentage zelfs lager dan 2% (van de 1,2 miljoen reizen op een gemiddelde werkdag). Verder maakt ca. 2% van de reizigers feitelijk gebruik van het toilet in de trein.

NS heeft bij het opstellen van deze cijfers de volgende uitgangspunten gehanteerd:

De reizen die volgens de theoretische toedeling in een stoptrein worden gemaakt, maar waarvoor conform het aanbod in de reisplanner een alternatief mogelijk is met een deel van de reis of de gehele reis in een Intercity (met toilet), zijn niet meegerekend. Soms zijn deze alternatieve reizen enkele minuten sneller, soms enkele minuten langzamer. In al deze gevallen is er sprake van een adequaat reis-alternatief met toilet. Evenmin zijn de reizen in de Sprinter meegerekend van langer dan een half uur op de reisrelaties waar sprake is van zeer geringe klantstromen op deze relaties. Niet meegenomen zijn relaties met maximaal 15 reizigers.

Gezien de zeer hoge investerings- en beheerkosten van toiletten in relatie tot het percentage reizen/reizigers heeft NS er in 2004 voor gekozen om geen toiletten in het nieuw te bestellen Sprintermaterieel op te nemen. De argumenten die in 2003/2004 aanleiding waren om genoemde keuze te maken, zijn wat NS betreft nog steeds geldig:

De toiletten op Sprintertrajecten worden bijna niet gebruikt, onder meer vanwege de korte verblijfstijd in de trein.

Als ze al worden gebruikt, worden ze verkeerd gebruikt (zwartrijden, drugsgebruik).

De toiletten worden vaak vernield en zijn smerig. Het schoonmaken, onderhouden en herstellen kost veel geld.

Een nieuw rolstoeltoegankelijk neemt vier zitplaatsen in (plus acht staanplaatsen).

Het afzien van een toilet maakt het mogelijk om de treinen van voor tot achter transparant te maken, wat zou bijdragen aan de sociale veiligheid. Een toilet zou de transparantie verstoren en het doorzicht door de hele trein belemmeren.

Een rolstoeltoegankelijk toilet belemmert door zijn breedte de doorstroming van reizigers, wat strijdig is met de opzet van de nieuwe Sprinters die juist om die reden een ruim en «metro-achtig» interieur hebben.

Een wettelijk vereist gesloten toiletsysteem brengt hoge kosten met zich mee.

Er is wel eens geopperd of het mogelijk is om de transparantie van de nieuwe sprinters te handhaven door een toilet niet in het midden maar helemaal aan het eind te plaatsen. Volgens NS zal dat niet makkelijk zijn omdat het de toegankelijkheid van het toilet voor minder validen bemoeilijkt. Je moet op die plaats dan ook een balkon hebben voor het in- en uitstappen. Bij het huidige en al bestelde Sprinter-materieel is dat niet het geval.

NS begrijpt de behoeften van individuele reizigers aan toiletvoorzieningen in de keten, in het bijzonder van degenen die tot speciale doelgroepen behoren, en pleit daarom voor oplossingen op stations, waar het mogelijk is tot uitbreiding te komen tegen een aanzienlijk geringere investering, in relatie tot de kosten van toiletten in treinen.

Analyse met betrekking tot toiletten op stations

Op dit moment stelt de Nota Basisstation voor sanitaire voorzieningen een norm van minimaal 7500 in-/uitstappers per dag. Ik heb ProRail gevraagd om, gelet op het rapport en de reacties, suggesties te doen met betrekking tot het uitbreiden van deze voorzieningen op stations. ProRail noemt een aantal opties:

Verlagen van de huidige norm van 7500 in- en uitstappers. Hoe lager deze norm, op hoe meer stations sanitaire voorzieningen moeten worden aangebracht.

Overstap- en calamiteitenstations. Naast het criterium «aantal in- en uitstappers» kan ook worden gekeken naar de specifieke functie van het station in de OV keten. Gedacht kan worden aan het plaatsen van sanitaire voorzieningen op stations met een trein – trein overstap of stations met een bijzondere calamiteiten functie of gelegen op trajecten met een lange lijnvoering. Hierbij kan eventueel een minimum aantal overstappers als grens worden gehanteerd.

Integrale OV-benadering. Vanuit een OV-keten gedachte kan dit aantal reizigers ook worden benaderd vanuit een totale OV-keten; dus inclusief alle reizigers die samenkomen op het station als knooppunt in de keten. Specifieke lijnsgebonden afspraken. Indien gewenst kan ProRail afspraken maken met concessieverleners over het plaatsen van toiletvoorzieningen op de stations gelegen aan specifieke lijnen.

Naast deze kwantitatieve opties noemt ProRail de optie om onderzoek te doen naar het realiseren van een betere kwaliteit van de toiletvoorzieningen. Daarbij zou, bijvoorbeeld voortgeborduurd kunnen worden op de huidige indeling van stations o.b.v. het aantal in-/uitstappers:

Kathedralen met dagelijks > 75.000 in-/uitstappers

Megastations met dagelijks 25.000 < in-/uitstappers < 75.000

Plusstations met dagelijks 10.000 < in-/uitstappers < 25.000

Basisstations met dagelijks 1.000 < in-/uitstappers < 10.000

Haltes met minder dan 1000 in-/uitstappers

Ten aanzien van de financiering van de mogelijk nieuw aan te leggen en te beheren voorzieningen zal ProRail voor investeringen een beroep moeten doen op mijn ministerie en eventueel op regionale concessieverleners. De kosten van dagelijks beheer kunnen vervolgens aan de vervoerders worden doorbelast in de gebruiksvergoeding.

Overwegingen

Een strikt zakelijk en bedrijfsmatige benadering leidt tot de constatering dat slechts een klein deel van de reizigers daadwerkelijk wel eens gebruik maakt van een toilet in de trein of op het station. Veel mensen weten niet eens dat er toiletten zijn. Vooral de toiletten in de trein blijken heel lastig schoon te houden en de kosten van het schoonmaken van de toiletten en het afvoeren van fecaliën zijn hoog. Zitplaatsen leiden zakelijk gezien wel tot opbrengsten, toiletten niet. Slechts 2% van de 1,2 miljoen dagelijkse reizen omvat een Sprinter-reis van meer dan 35 minuten. Het gaat dus om 24.000 reizen per dag. Als we dit combineren met het feit dat ongeveer 2% van de reizigers daadwerkelijk gebruik maakt van de toiletten in de trein, dan zijn er dus elke dag minder dan 500 reizigers voor wie een toilet in de trein van groot belang is.

Maar we kunnen in deze niet volstaan met zo'n strikt zakelijke benadering. De mogelijkheid om tijdens een OV-reis gebruik te kunnen maken van een toilet behoort blijkens het onderzoek volgens de reizigers tot de basale vereisten van het systeem. Hoewel weinig mensen de toiletten daadwerkelijk gebruiken, vinden velen het belangrijk dat ze er zijn. De vraag is hoe je precies aan dit basale vereiste kunt voldoen. Met een toilet in elke trein? Met een toilet op elk station? Met een zorgvuldige en slimme combinatie van toiletten in treinen en op stations?

Naast de wensen en behoeften van «de gemiddelde reiziger» zijn er specifieke groepen reizigers met specifieke wensen en behoeften. Het gaat dan met name om ouderen en om mensen met darm- of blaasaandoeningen. Sommigen uit deze groepen hebben vaker dan gemiddeld behoefte om het toilet te gebruiken en kunnen daar niet lang mee wachten. Als zij het gevoel hebben dat er niet (meer) voldoende toiletten zijn, durven ze niet meer met het openbaar vervoer te reizen waardoor ze in hun ontplooiingsmogelijkheden beperkt worden. Dat is niet gewenst; solidariteit met deze reizigers is op z'n plaats. Overigens zijn er ook binnen de specifieke groep reizigers van ouderen en mensen met darm- of blaasaandoeningen verschillende wensen en behoeften. Zo hebben mensen met een stoma vaak wat meer tijd nodig op een toilet. Toiletbezoek tijdens een relatief korte rit met een stoptrein is voor hen vaak geen optie, omdat ze dan het risico lopen om hun bestemming voorbij te rijden. Met een voorschrift in wet of concessie dat er in elke trein een toilet moet zijn, zou deze groep niet optimaal geholpen zijn. Deze reizigers zijn waarschijnlijk meer gebaat met de mogelijkheid om op het station rustig van het toilet gebruik te kunnen maken. En is er in de Intercity altijd een toilet.

De mate waarin toiletten op stations een adequate aanvulling op/alternatief voor toiletten in de trein kunnen zijn, hangt ook af van de frequenties van de treinen. Bij een frequentie van 1 trein per half uur is het voor de reizigers niet aantrekkelijk om onderweg op een station naar het toilet te gaan. Dat kan anders zijn bij een frequentie van 1 trein per kwartier of zelfs (zoals in het kader van het programma Hoogfrequent spoor binnen enkele jaren op een aantal belangrijke corridors gerealiseerd zal worden) 1 trein per 10 minuten.

Zoals gezegd wil ik deze belangrijke kwestie zeker niet louter bedrijfsmatig of financieel bekijken. Maar we kunnen het kostenaspect niet negeren. Toiletten in de trein vergen hoge investeringen. Daarnaast brengen ze ook extra exploitatiekosten met zich mee. De maatschappelijke baten van toiletten in het openbaar vervoer liggen voor de hand. Ze komen tegemoet aan de wensen en behoeften van de reizigers en houden het openbaar vervoer bereikbaar voor specifieke reizigers met bijzondere wensen en behoeften. Minder duidelijk is waar de kosten van de toiletten zouden moeten neerslaan. Moeten de vervoerders extra kosten maken voor toiletten in de trein? Dan moeten ze wellicht snijden in andere kosten en voorzieningen. Mogen we verwachten dat alle reizigers solidair zijn met degenen die toiletten echt nodig hebben? Dan zouden we de vervoerders kunnen toestaan hiervoor de tarieven te verhogen. Of verwachten we solidariteit van alle belastingbetalers, zodat de concessieverlenende overheden de kosten voor haar rekening kan nemen? Soortgelijke vragen gelden ook voor toiletten op stations. Moet ProRail die zelf betalen? Ten koste van welke andere werkzaamheden? Of kan ProRail deze kosten via de gebruiksvergoeding doorbelasten aan de vervoerders? Of moet ProRail hiervoor een extra bijdrage krijgen van de overheid?