

29984 Spoor: vervoer- en beheerplan
Nr. 1260 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
 en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2025

In de afgelopen periode is er veel met de Kamer gesproken over de financiële situatie van het openbaar vervoer in Nederland. Deze staat onder druk door stijgende kosten, achterblijvende vervoersvraag, veranderde reispatronen en beperkte publieke middelen. Over de hele breedte van het openbaar vervoer dreigen tariefstijgingen, terwijl de betaalbaarheid van het openbaar vervoer zowel de Kamer als het kabinet nauw aan het hart ligt. Op 25 april jl. is de Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken over de NS-tarieven, naar aanleiding van de Voorjaarsnota 2025 en de lopende gesprekken met NS over dit thema.¹ De gesprekken tussen lenW en NS over dit thema zijn afgerond. Het kabinet en NS hebben afgesproken dat de NS-tarieven per 1 januari 2026 tussen ca. 6% en ca. 9% zullen stijgen, in plaats van met de eerder voorziene ca. 12%. De NS-tarieven voor 2026 zullen uiterlijk 1 november 2025 worden vastgesteld. In deze brief wordt dit nader toegelicht. Met deze brief wordt ook invulling gegeven aan twee toezeggingen uit het commissiedebat Spoor van 15 mei 2025.²

Stijging NS-tarieven en gesprekken met NS voor een structurele oplossing

Door de motie-Bikker³ zijn de tarieven in het Nederlandse ov per 1 januari 2024 niet gestegen. Voor het stads- en streekvervoer kon de tariefstijging uit 2024 worden afgewend in plaats van uitgesteld, omdat de motie voor het regionale ov in structurele middelen voorzag. Voor de NS-tarieven kwamen echter incidentele middelen voor één jaar beschikbaar. Daardoor moest de in 2024 voorziene stijging van de NS-tarieven worden doorgeschoven naar 2025, en dreigde toen een tariefstijging van ca. 12%. Door een eenmalige afspraak waarin zowel het ministerie van lenW als NS 3% voor hun rekening namen, kon deze tariefstijging worden gehalveerd tot ca. 6%. De resterende ca. 6% tariefstijging hoefde daarom niet in 2025 doorgevoerd te worden.

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1242.

² TZ202505-053 en TZ202505-051.

³ Kamerstuk 36 410, nr. 29.

De voor 2025 gevonden oplossing was echter (net als in 2024) een oplossing voor één jaar, waardoor de onzekerheid in stand is gebleven over de mate waarin deze resterende tariefstijging van ca. 6% alsnog in 2026 doorgevoerd zou moeten worden. Het kabinet vindt het niet wenselijk om deze discussie ieder jaar opnieuw te voeren. Het kabinet heeft zich daarom ingespannen om de op 17 september 2024 uitgesproken intentie waar te maken om tot een structurele oplossing voor de NS-tarieven te komen.⁴ In de afgelopen periode zijn de gesprekken met NS vooral gegaan over een structurele bijdrage van NS aan het dempen van tariefstijgingen en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. Hierbij is nogmaals duidelijk geworden dat deze bijdrage van NS niet gevonden kan worden in interne efficiency.⁵ Om een structurele bijdrage aan het dempen van tariefstijgingen te leveren, moeten er kostenbesparende maatregelen worden genomen die gevolgen zullen hebben voor de reiziger.

In het commissiedebat Spoor van 15 mei jl. is toegezegd om voor de zomer van 2025 in kaart te brengen wat ervoor nodig is om (extra) tariefstijgingen op het spoor structureel te voorkomen. Hiervoor kan enerzijds gekeken worden naar de mogelijkheden voor een structurele Rijksbijdrage uit de IenW-begroting en anderzijds naar de mogelijkheden van een structurele bijdrage van NS. Het kost € 84 miljoen per jaar (prijspeil 2024) om de tariefstijging van 6%, die in 2025 niet is doorgevoerd, blijvend af te wenden.

Geen Rijksbijdrage beschikbaar voor het dempen van tariefstijgingen bij NS

Het kabinet heeft richting de besluitvorming over de Voorjaarsnota geprobeerd om middelen te vinden om de helft van de extra tariefstijging van ca. 6% af te wenden. Hierbij is voornamelijk gekeken naar het Mobiliteitsfonds op de IenW-begroting. Maar zoals op 25 april jl. aan de Kamer gemeld, zijn er geen Rijksmiddelen beschikbaar om tariefstijgingen bij NS te dempen.⁶ De middelen in het Mobiliteitsfonds staan reeds jaren stevig onder druk. Om tariefstijgingen te dempen zouden aanleg- en

⁴ Kamerstuk 29 984, nr. 1207.

⁵ Zie ook de conclusies in Kamerstuk 29 984, nr. 1231. NS voert reeds € 200 miljoen per jaar aan extern gevalideerde efficiencybesparingen door. Aanvullende efficiencybesparingen zijn niet mogelijk zonder dat de operationele prestaties van NS worden geraakt.

⁶ Kamerstuk 29 984, nr. 1242.

instandhoudingsprojecten, die hard nodig zijn voor een toekomstbestendig spoornetwerk, moeten worden geschrapd. Het kabinet kiest daar niet voor. Daar komt bij dat het Mobiliteitsfonds ten principale bedoeld is voor investeringen in onze infrastructuur en niet voor het dempen van tariefstijgingen. Omdat deze kanttekeningen ook richting Prinsjesdag onverminderd van toepassing blijven, is het niet realistisch dat er alsnog een Rijksbijdrage uit de IenW-begroting komt. Het kabinet benadrukt ook dat dit vraagstuk niet met incidentele middelen kan worden opgelost. Zowel de reiziger als NS hebben recht op structurele duidelijkheid.

De structurele bijdrage van NS en de bijbehorende maatregelen

Ondanks dat het Rijk geen bijdrage aan het dempen van tariefstijgingen kan leveren, gaat NS wel een structurele bijdrage leveren. Er zijn in het overleg met NS maatregelen afgesproken met een structureel positief financieel effect, in aanvulling op en in samenhang met de besparingen op de interne efficiency die NS reeds doorvoert.

Hoewel het uitgangspunt is om de reiziger zoveel mogelijk te ontzien, is de structurele NS-bijdrage aan het dempen van tariefstijgingen niet pijnloos. NS kan deze bijdrage namelijk alleen realiseren door kostenbesparingen in de dienstverlening door te voeren. NS zal hiervoor met name ingrepen doen op het gebied van materieel, dat één van de belangrijkste kostendrijvers voor NS is. De omvang van het materieelpark zal strakker worden afgesteld op de reizigersvraag. Er zal minder buffer worden aangehouden en het onderhoud van treinstellen zal anders worden ingericht, met als doel om op drukke dagen minder materieel te hoeven onttrekken voor onderhoud. NS zal zich bij deze maatregelen uiteraard wel inspannen om voldoende materieel beschikbaar te houden om in de toekomst op de vervoersvraag in te kunnen spelen, door het betreffende materieel nu 'koud' terzijde te stellen. De aanpassing van het materieelpark betekent dat het risico wordt verhoogd dat reizigers op bepaalde momenten te maken krijgen met drukkere treinen, vooral in de (hyper)spits op dinsdag en donderdag, vooral in het najaar en met name in de Randstad. Daarom zal het kabinet in overleg treden met NS over een aanpassing van de bodem- en streefwaarden van de prestatie-indicatoren rondom zitplaatskans.

In aanvulling op de aanpassing van het materieelpark neemt NS ook gerichte kostenbesparingsmaatregelen in de dienstverlening, die NS binnen de gemaakte afspraken in de Concessie voor het Hoofdrailnet 2025-2033 (hierna: de concessie) kan uitvoeren. Hierbij gaat het onder meer om het vervangen van eersteklas- door tweedeklasstoelen in een deel van het materieelpark om bestaande treinen beter te benutten en het herzien van het aanbod van kortingsproposities.

De bovenstaande maatregelen zijn lastig, maar wel noodzakelijk om een NS-bijdrage aan het dempen van tariefstijgingen mogelijk te maken. Het kabinet is blij dat NS voor het dempen van de tariefstijging niet hoeft te schrappen in het aantal treindiensten ten opzichte van het huidige aanbod. Het kabinet en NS realiseren zich wel dat de financiële situatie, gecombineerd met de achterblijvende vervoersvraag, maken dat een uitbreiding van het treinaanbod in de komende jaren complex en uitdagend zal zijn. IenW en NS zullen dan ook de komende jaren stap voor stap gaan bezien of en hoe dit verantwoord mogelijk is.

Overige maatregelen

In de concessie is een extra tariefstijging van 3,5% in 2026 vastgelegd. Deze extra tariefstijging houdt verband met het feit dat de NS-tarieven in de afgelopen jaren minder hard zijn gestegen dan de inflatie.⁷ Deze afspraak blijft in principe ongewijzigd, tenzij de komende maanden blijkt dat spreiding alsnog wenselijk is. De tarieven voor 2026 zullen uiterlijk 1 november 2025 worden vastgesteld.

Verder is in de concessie afgesproken dat NS een voorstel voorlegt voor een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel. Met tariefdifferentiatie ontstaat de mogelijkheid om reizigers beter te spreiden over de dag en de week. Dat leidt tot minder drukke treinen, heeft een positieve impact op de zitplaatskans en het reiscomfort en verlaagt de gemiddelde prijs van het treinkaartje. Ook verlaagt het (op termijn) de kosten voor NS. Het kabinet en NS hebben echter geconstateerd dat er op dit moment geen draagvlak is voor het voorstel dat NS hiertoe heeft gedaan. Daarom zullen voor 2026 en verder de bodem- en streefwaarden van de prestatie-indicatoren rondom zitplaatskans worden aangepast.⁸ Het kabinet

⁷ Zie ook de toelichting in Kamerstuk 29 984, nr. 1242.

⁸ Conform artikel 12, derde lid, van de concessie.

blijft in de tussentijd werk maken van beleid om reizigers te spreiden en de spits te ontlasten.⁹ Ook NS blijft hier (zoals afgesproken in de concessie) haar bijdrage aan leveren en zal in de komende jaren, samen met het Rijk en andere betrokken partijen, blijven onderzoeken op welke wijze het tariefinstrument (op termijn) een oplossing kan bieden.

De te verwachten stijging van de NS-tarieven in 2026 en verder

Met de hiervoor beschreven maatregelen hoeft de helft van de ca. 6% tariefstijging die in 2025 niet is doorgevoerd, ook komend jaar niet in de tarieven te worden verwerkt. Omdat er geen Rijksbijdrage beschikbaar is, moet de overige ca. 3% in 2026 wel aan de reiziger worden doorberekend. Daar komt de reguliere tariefstijging op basis van inflatie bij. Hierboven is reeds vermeld dat er in de concessie nog een extra tariefstijging van 3,5% in 2026 is vastgelegd. Als ook deze tariefstijging in een keer wordt doorgevoerd, komt de totale verwachte tariefstijging in 2026 uit op ca. 9%. Een argument om deze extra tariefstijging niet in een keer door te voeren maar te spreiden, is een mogelijk negatief effect op het aantal reizigers. Daarmee zal de uiteindelijke tariefstijging voor 2026 uitkomen op een bandbreedte tussen ca. 6% en ca. 9%.

Hierbij wordt aangenomen dat de verwachte ontwikkeling van de consumentenprijsindex in 2026 ca. 2,5% is. De precieze stijging van de NS-tarieven is afhankelijk van de geprognosticeerde ontwikkeling van de consumentenprijsindex in 2026. Deze wordt bekendgemaakt in de Macro Economische Verkenning 2026 die in september wordt gepubliceerd.

Activiteiten van NS in relatie tot de deur-tot-deurreis

In het commissiedebat Spoor van 15 mei jl. is toegezegd aan het lid Veltman (VVD) om te bezien of de deur-tot-deuractiviteiten van NS ook op een andere manier uitgevoerd kunnen worden.¹⁰ Dit ook met het oog op het vinden van een structurele oplossing voor de tarieven van NS.

Het kabinet streeft naar een drempelloze deur-tot-deurreis voor iedere reiziger. Dit vraagt om een goede aansluiting tussen

⁹ Kamerstuk 31 305, nr. 483.

¹⁰ TZ202505-080.

vervoersvormen. Zowel NS als diverse andere partijen leveren hieraan een belangrijke bijdrage via hun aanbod van geïntegreerde mobiliteitsdiensten. Voor goede marktwerking is een gelijk speelveld essentieel. Daarover zijn in de concessie afspraken gemaakt met NS. Zo biedt NS via een referentieaanbod derden de mogelijkheid om NS-vervoer te verkopen via hun eigen kanalen. Het kabinet ziet toe op de naleving van deze afspraken. Momenteel onderzoekt Impuls Economen of het referentieaanbod van NS voldoet aan de concessie-eisen. De resultaten worden deze zomer verwacht. Het kabinet streeft ernaar de Kamer hier vlak na de zomer over te informeren.

Het loskoppelen van de deur-tot-deuractiviteiten van NS (zowel het eigen aanbod, het referentieaanbod als andere diensten van NS die bijdragen aan deur-tot-deurreizen) heeft brede impact op de reiziger en het speelveld. In het tweeminutendebat Spoor van 27 mei jl. is er verwezen naar het eEconomics-onderzoek 'Vermeden kosten van NS'. Dit rapport doet aannames over de kosten die NS maakt voor de verkoop en distributie van vervoerbewijzen. In lijn met de motie-Heutink/Veltman¹¹ zal het kabinet over dit rapport in gesprek gaan met NS. Zoals aangegeven in het tweeminutendebat wil het kabinet dit gesprek zorgvuldig voeren, ook in het licht van de lopende juridische procedure op het gebied van de bedrijvenkaartaanbieders. Daarbij is het van belang te onderkennen dat het onderzoek van eEconomics gebaseerd is op inschattingen en dat het rapport beperkingen kent, zoals ook door de onderzoekers zelf wordt aangegeven. Het is dan ook te vroeg om nu harde conclusies te trekken op basis van dit onderzoek. Het kabinet zal daarom eerst een externe expert het eEconomics-onderzoek laten bestuderen, om te borgen dat we over de goede informatie beschikken en zorgvuldig kunnen wegen welke inzichten het rapport wel en niet biedt. Het streven is om de Kamer hierover in het najaar van 2025 te informeren.

Tot slot

In de komende periode zal de concessie gewijzigd worden om de overeengekomen tariefontwikkeling in 2026 mogelijk te maken. Ook zal het kabinet in overleg treden met NS om de bodem- en streefwaarden van de prestatie-indicatoren¹² in balans te brengen met de nieuwe situatie. Hiervoor zal de gebruikelijke procedure

¹¹ Kamerstuk 29 984, nr. 1251.

¹² Specifiek gaat het om de prestatie-indicatoren Zitplaatskans in de Spits tweede klas, Zitplaatskans in het Dal tweede klas en Vermeden CO₂-uitstoot.

worden doorlopen, waarbij onder meer de consumentenorganisaties om advies zal worden gevraagd.

Het kabinet is er zich van bewust dat de voorziene stijging van de NS-tarieven in 2026 aanzienlijk is. Tegelijkertijd is het kabinet blij dat de eerst voorziene tariefstijging van ca. 12% met de bijdrage die NS levert kan worden gereduceerd. Met de gevonden oplossing ontstaat er duidelijkheid voor de reiziger en worden er geen tariefstijgingen meer doorgeschoven naar komende jaren. Daarmee ligt er, conform de motie-El Abassi¹³, een meerjarenplan voor de ontwikkeling van de NS-tarieven. NS krijgt met deze oplossing de benodigde zekerheid om de bedrijfsvoering in te richten voor een toekomstbestendige dienstverlening op het spoor.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

¹³ Kamerstuk 29 984, nr. 1256.