

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1206

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2024

In het commissiedebat spoor van 7 maart jl. (Kamerstuk 29 984, nr. 1200) – is in reactie op een vraag van het lid Olger van Dijk (NSC) – toegezegd om verschillende scenario's uit te werken ter voorkoming van hoge stijgingen van de ticketprijzen voor NS-reizigers.¹

Net als uw Kamer heeft het kabinet grote zorgen over de voorgenomen extra tariefstijging van 8,7% in 2025 omdat (ook) het kabinet de betaalbaarheid van het openbaar vervoer belangrijk vindt. Deze extra tariefstijging van 8,7% staat los van de reguliere indexatie in 2025 van circa 3%. In de bijlage van deze brief wordt zoals gevraagd inzicht gegeven in de door de heer Van Dijk gevraagde mogelijke scenario's. Daarnaast wordt, conform toezegging, ingegaan op de vraag van het lid Grinwis (CU) over de mate waarin prijselasticiteiten zijn meegenomen in de berekening van de compensatie van € 120 miljoen aan NS voor het niet doorvoeren van de tariefstijging van 8,7% in 2024.

Context

Er ligt een financieel kader dat ten grondslag aan de concessie voor het hoofdrailnet (hierna: HRN) voor de jaren 2025–2033. De Kamer is in augustus 2023 over dit financieel kader geïnformeerd.² Er was voor de nieuwe HRN-concessie geen sluitende businesscase, als gevolg van de structurele gevolgen van de coronapandemie (lagere reizigersaantallen) en de geopolitieke spanningen (hoge inflatie en daarmee hogere kosten). Om binnen de huidige budgettaire kaders toch een robuust, stabiel en kwalitatief goed treinaanbod voor de reiziger te realiseren, was een bijdrage nodig van alle betrokken partijen. In het afgesproken financieel kader van de nieuwe HRN-concessie was het uitgangspunt om de reiziger zoveel mogelijk te ontzien. Met de NS zijn afspraken gemaakt over verdere verbetering van de efficiency. Het Ministerie van Financiën heeft als

¹ TZ202403–052.

² Kamerstuk 29 984, nr. 1126.

aandeelhouder genoeg genomen met een lager rendement dan in de huidige concessie. Het Ministerie van IenW als concessieverlener heeft afgezien van het vragen van een concessievergoeding en heeft in plaats daarvan een concessiesubsidie geboden. Dit is gedaan om een betrouwbare en stabiele dienstverlening voor de reiziger te behouden.

Bij de totstandkoming van het financieel kader voor de concessie is er ook een bijdrage van de reiziger gevraagd. In de concessie is er een extra tariefstijging van twee keer 3,5% (per 1 januari 2024 en per 1 januari 2026), bovenop de reguliere tariefstijging op dat moment opgenomen. De reden hiervoor is dat NS in de jaren 2021–2023 aanzienlijke kostenstijgingen als gevolg van de hoge inflatie niet volledig in de tarieven kon doorvoeren. In de huidige concessie, die loopt tot eind 2024, mag NS de tarieven jaarlijks verhogen met de geprognosticeerde inflatie. In de jaren 2021–2023 was de daadwerkelijke inflatie echter veel hoger dan de prognose voor die jaren. Met de twee extra tariefstijgingen komen de opbrengsten van NS en de gestegen kosten weer meer in balans.

De extra tariefstijging van 3,5% per 1 januari 2024 zou samen met de reguliere indexatie tot een totale tariefstijging van ca. 8,7% leiden. Als gevolg van de motie-Bikker c.s.³ zijn de tarieven in 2024 niet gestegen. De motie voorzag voor de NS-tarieven (in tegenstelling tot de tarieven in het regionale openbaar vervoer) alleen in incidentele middelen voor één jaar in plaats van structurele dekking. Daarom moet deze tariefstijging van ca. 8,7% per 1 januari 2025 alsnog worden doorgevoerd, bovenop de reguliere indexatie op dat moment. Daarover is de Kamer afgelopen november geïnformeerd.⁴ Deze afspraak is in de nieuwe HRN-concessie (juridisch) vastgelegd.⁵ Het moet worden benadrukt dat deze tariefstijging dus geen verband houdt met de financiële en operationele prestaties van NS.

Proces

Het kabinet en NS vinden het van groot belang dat de extra tariefstijging van 8,7% niet alleen voor het jaar 2025 wordt gedempt. De intentie van het kabinet is om in overleg met NS een structurele oplossing te vinden voor de hoge tariefstijgingen, omdat een eenmalige compensatie tot ongewenste onzekerheid bij reizigers over de tarieven de komende jaren leidt.

Dit past niet bij het streven van dit kabinet om de bestaanszekerheid van mensen te vergroten en de wens om het openbaar vervoer aantrekkelijk en op orde te houden.

Het kabinet werkt op dit moment aan een oplossing voor de tariefstijging. De Kamer wordt bij Prinsjesdag over de uitkomst van dit proces geïnformeerd. Zoals aangegeven, is voor het jaar 2026 uit hoofde van de concessie wederom voorzien in een extra tariefstijging van 3,5% (bovenop de reguliere indexatie). De komende periode wordt met NS in gesprek gegaan om te kijken of deze extra indexatie kan worden gemitigeerd door deze in meerdere jaren neer te laten slaan.

Prijselasticiteit bij het treinvervoer

Bij de berekening van de compensatie van € 120 miljoen voor het niet doorvoeren van de tariefstijging per 1 januari 2024 als gevolg van de motie-Bikker c.s. is rekening gehouden met prijselasticiteit van de vraag.

³ Kamerstuk 36 410, nr. 29.

⁴ Kamerstuk 23 645, nr. 811.

⁵ Kamerstuk 29 984, nr. 1176.

De prijselasticiteit van de vraag is de mate waarin de vraag naar een bepaald product reageert op de prijsverandering van dat product. In de regel geldt een negatief verband tussen de prijs en de vraag: bij een prijsstijging neemt de vraag af, bij een prijsdaling neemt de vraag toe. Zo heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid in 2018 becijferd dat de prijselasticiteit bij het treinvervoer gemiddeld genomen rond de -0,45 (relatief inelastisch) is.⁶ Dat betekent dat in theorie een tariefstijging van 10% tot 4,5% minder reizigers leidt. Het gaat hier om een langetermijneffect en de onderzoekers geven aan dat prijselasticiteiten omgeven zijn met onzekerheden.

Bij de NS-tarieven wordt verondersteld dat bij een reguliere tariefstijging, die voor het overgrote deel in lijn is met de inflatieontwikkeling, vrijwel geen sprake is van een dalende vervoersvraag. Normaliter vertaalt de inflatie zich in een loonstijging, waardoor het budget van de reiziger toeneemt en het reisgedrag vrijwel niet verandert. Als sprake is van een extra tariefstijging, bovenop de reguliere tariefstijging, is wel sprake van een afnemende vervoersvraag. Daarbij verschilt de elasticiteit tussen spits en dal. Reizigers in de spits zijn relatief inelastisch en dus minder gevoelig voor (extra) prijsstijgingen. De prijselasticiteit in het dal is sterker: daar zijn reizigers gevoeliger voor prijsstijgingen en daar is de vraaguitval bij prijsstijgingen groter dan in de spits.

Vanwege de prijselasticiteiten geldt voor het jaar 2025 de verwachting dat, als de bij de concessieverlening afgesproken extra tariefstijging van ca. 8,7% zal plaatsvinden (bovenop de reguliere tariefstijging), een lagere vervoersvraag op het HRN zal zijn dan in een scenario waarbij deze extra tariefstijging niet plaatsvindt. Daar staat tegenover dat als gevolg van de motie-Bikker c.s. per 1 januari 2024 geen tariefstijging heeft plaatsgevonden. Het niet doorgaan van deze tariefstijging leidde toen de facto tot een reële tariefdaling, waardoor het te verwachten is dat in 2024 meer vervoersvraag is ten opzichte van het scenario waarbij deze tariefstijging per 1 januari 2024 wel doorgang had gevonden. NS geeft aan dat de groei in reizigersaantallen in 2024 (ten opzichte van vorig jaar) sterker is dan de groei die NS in een reguliere situatie verwacht. Het is echter niet mogelijk om harde conclusies te trekken welk deel van die groei wordt verklaard door het gelijk blijven van de tarieven en wat door andere factoren (zoals reguliere groei van het aantal reizigers) wordt verklaard. In het algemeen geldt dat het naar achteren schuiven van een tariefstijging niet leidt tot significante wijzigingen in de vervoersvraag op lange termijn. Maar gegeven de onzekerheden die aan prijselasticiteit van de vraag zijn verbonden, is het niet mogelijk om hier in dit geval met stelligheid uitspraken over te doen.

Tot slot

Betaalbaar openbaar vervoer is van groot belang voor onze samenleving. Die betaalbaarheid staat onder druk. Het kabinet werkt daarom op dit moment aan een oplossing om de extra tariefstijging 2025 (zo veel mogelijk) te voorkomen. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

⁶ Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2018): Prijsgevoeligheid diensten personenvervoer (Prijsgevoeligheid diensten personenvervoer | Document (onderzoekspublicatie) | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (kimnet.nl)).

Scenario's

Uw Kamer heeft dit voorjaar gevraagd om (meer generieke) scenario's om hoge tariefstijgingen op het HRN te voorkomen of te matigen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen scenario's op de korte termijn (voor het omgaan met de voorziene extra tariefstijging in 2025) en scenario's op de langere termijn. Uitgangspunt bij alle scenario's is dat de verwachte reguliere indexatie in 2025 (ca. 3%) doorgaat. De scenario's zijn dus gericht op de geplande extra tariefstijging van ca. 8,7%.

Alternatieve scenario's*Scenario: de extra tariefstijging van 8,7% in 2025 vindt doorgang*

In dit scenario wordt gehandeld conform de afspraken die in de nieuwe HRN-concessie zijn vastgelegd. Het betreft het resultaat van een gebalanceerde set afspraken in het financieel kader van de nieuwe HRN-concessie, waarbij ook NS en de overheid een bijdrage leveren. Eerder is met NS een efficiencybesparing van € 1,4 miljard afgesproken. In de gesprekken over de nieuwe HRN-concessie is een aanvullend efficiëncypakket van bijna € 90 miljoen per jaar vanaf 2025 vastgesteld. In dat proces zijn externe audits uitgevoerd op de gerealiseerde en voorziene besparingen van NS.⁷ Door deze efficiencybesparingen is een forse productiviteitsstijging bij NS zichtbaar, zonder gevolgen voor de dienstregeling of de kwaliteit voor de reiziger. De overheid draagt in deze uitgangssituatie bij door als aandeelhouder een lager rendement van NS te accepteren, af te zien van het vragen van een concessievergoeding en een concessiesubsidie te bieden.

Scenario: de extra tariefstijging van ca. 8,7% in 2025 structureel door de overheid laten betalen

De extra tariefstijging per 1 januari 2025 van ca. 8,7% kan blijvend worden voorkomen als NS een structurele vergoeding ontvangt voor de gemiste opbrengsten. Deze vergoeding moet dan door de overheid worden betaald. Om de extra tariefstijging van ca. 8,7% in 2025 blijvend ongedaan te maken, is structureel ca. € 124 miljoen per jaar (prijspeil 2025) nodig als de overheid dit volledig voor haar rekening neemt (dus zonder bijdrage van NS).⁸ De middelen op het Mobiliteitsfonds zijn niet bedoeld voor het dempen van tariefstijgingen voor reizigers, maar voor investeringen in de instandhouding en aanleg van infrastructuur. In het Mobiliteitsfonds op de lenW-begroting is daarnaast ook geen ruimte voor investeringen. Door tegenvallers en prijsstijgingen staat het Mobiliteitsfonds reeds onder druk.

Scenario: verdergaande efficiencyafspraken met NS maken bij de midterm review

Door de Kamer zijn vragen gesteld over welke bijdrage NS kan leveren om de extra tariefstijging in 2025 ongedaan te maken. In dit scenario zou NS vanaf 2025 een aanvullende bijdrage leveren. Zoals eerder aangegeven heeft NS zich, om te komen tot een sluitende business case reeds geëngageerd aan verregaande efficiencyverbeteringen die door een

⁷ Zie de Samenvattende rapportage financiële onderzoeken bij Kamerstuk 29 984, nr. 1176.

⁸ Het bedrag van ca € 124 miljoen is indicatief en is voor 2025. Het is een inschatting van de extra opbrengsten die NS ontvangt als gevolg van een tariefverhoging van 8,7% in 2025, rekening houdend met vraaguitval als gevolg van die tariefstijging. Bedragen in latere jaren dienen worden geïndexeerd.

externe partij zijn gevalideerd, en die nu moeten worden geëffectueerd. Bij nog verdergaande afspraken is het risico zeer groot dat deze alleen behaald kunnen worden ten koste van de dagelijkse operatie en dat dit uiteindelijk leidt tot een slechter aanbod voor de reiziger of een vermindering van het serviceniveau of de klantgerichtheid.

De Kamer heeft ook gevraagd of andere onderdelen van de NS Groep een bijdrage kunnen leveren, door bijvoorbeeld een oplossing te zoeken bij de stations of door (onrendabele) buitenlandse activiteiten af te stoten. Dit biedt geen oplossing. De HRN-activiteiten van NS zijn in financieel en boekhoudkundig opzicht strikt gescheiden van de overige activiteiten van NS. Dit is een vereiste: kruissubsidiëring is niet toegestaan. De accountant controleert hierop. De financiële afspraken die met NS zijn gemaakt over het vervoer op het HRN staan dus los van de resultaten die NS in het buitenland en op het gebied van de stations boekt.

Halverwege de nieuwe concessieperiode zal een midterm review plaatsvinden, waarbij het gehele pakket aan concessieafspraken wordt geëvalueerd. Op dat moment wordt ook de financiële balans van de concessie geëvalueerd. Dat betekent dat er dan een (her)beoordeling plaatsvindt van de gemaakte financiële afspraken, zoals die over de concessiesubsidie, de risicoverdeling en de businesscase van de nieuwe concessie. Op dat moment kan, indien nodig om hoge tariefstijgingen in de resterende concessiejaren te voorkomen, ook worden gekeken naar de tariefafspraken in de concessie en naar een herbeoordeling van de gemaakte efficiencyafspraken met NS.

Scenario: invoering van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel

De betaalbaarheid van de trein en ook de spreiding van reizigers kan worden bevorderd door de invoering van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel. In het commissiedebat over de nieuwe HRN-concessie afgelopen najaar is hierover met de Kamer gesproken. Er was geen steun voor de voorstellen van NS om de tarieven in de hyperspits te verhogen, om daarmee de tarieven in het dal te kunnen verlagen. Naar aanleiding van het debat is aan NS gevraagd om met verbeterde voorstellen te komen. NS is daarmee aan de slag gegaan.

Er zijn verschillende varianten van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel mogelijk. Een variant waarbij de tarieven op de drukste momenten en trajecten gelijk blijven en op de overige momenten en trajecten dalen, bevordert de betaalbaarheid van de trein. Wel blijft de spits in deze variant onverminderd druk. Een variant waarbij een beperkte stijging van tarieven in de hyperspits op alleen de drukste clusters van stations wordt toegestaan, leidt tot meer spreiding van reizigers en een betere verhouding tussen kosten en opbrengsten bij NS op de lange termijn. De precieze kosten voor de overheid en de mate van spreiding zijn afhankelijk van de uiteindelijke variant.

Invoering van een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel kan een impuls betekenen voor de betaalbaarheid, met name buiten de Randstad en op de rustige momenten op de dag en in de week. Ook kan een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel zorgen voor spreiding van reizigers, minder drukke treinen en daarmee een vergroting van het reiscomfort. NS werkt op dit moment nog aan meerdere varianten. Een dergelijk voorstel wordt in 2025 verwacht. Zoals in de nieuwe HRN-concessie vastgelegd kan een nieuw, gedifferentieerd tariefstelsel pas worden ingevoerd als de Kamer in de gelegenheid is geweest zich over het voorstel uit te spreken. Invoering vindt sowieso niet voor 2026 plaats.