

# Stappenplan van Integrato voor een geïntegreerd openbaarvervoersysteem in België

*De roep om beter geïntegreerd openbaar vervoer klinkt steeds luider. Waarom heeft ons land nood aan een meer geïntegreerd openbaarvervoersysteem? Hoe komt het dat de vooruitgang in de richting van meer integratie van het openbaar vervoer in België beperkt blijft en maar langzaam wordt geboekt? Wat zijn de voorwaarden inzake governance en financiering die vervuld zouden moeten zijn opdat een geïntegreerd openbaarvervoersysteem goed kan functioneren : welke concrete stappen zouden daartoe volgens Integrato gezet moeten worden in de specifieke Belgische institutionele context? Aan deze en vele andere vragen wijdde de heer Guy Hendrix (Integrato) een uiteenzetting tijdens [het webinar](#) dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad op 17 juni 2024 organiseerden. Hieronder vindt u de tekst van zijn uiteenzetting.*

## 1. De doelstelling: een geïntegreerd openbaarvervoersysteem voor België en zijn regio's

*Waarom heeft ons land dringend nood aan een meer geïntegreerd openbaarvervoersysteem?*

Al meer dan 20 jaar stellen alle overheden, van hoog tot laag, in hun mobiliteitsbeleid de 'modal shift' voorop: streven naar een kleiner aandeel van de auto en een groter aandeel van andere vervoermiddelen in de verplaatsingen van mensen en van goederen. Ondanks goede intenties en talloze initiatieven en maatregelen, bleef het aandeel van het openbaar vervoer over die hele periode min of meer gelijk en veel te laag<sup>1</sup>.

Ondanks de grote sommen die de federale en gewestelijke overheden uitgeven aan openbaar vervoer, wordt het gewenste resultaat niet bereikt. We hebben nood aan een andere, gefundeerde aanpak.

Waarom blijven veel mensen huiverachtig om voor het openbaar vervoer te kiezen? Eenvoudig: het is niet goed genoeg. Je hebt vaak meer dan één vervoermiddel nodig om van punt A naar punt B te reizen. Daar hapert het al: vier vervoermaatschappijen met elk hun eigen systeem, hun eigen dienstregeling, en hun eigen tickets. Aansluitingen zijn niet altijd goed geregeld. Nieuwe reizigers vinden het ingewikkeld om te begrijpen hoe het werkt, waar je moet zijn en welk ticket het beste is. De totale verplaatsingstijd is vaak – behalve tussen grote steden – onaanvaardbaar lang, zodat je toch maar weer de auto kiest.

---

<sup>1</sup> Enkel in Brussel heeft het openbaar vervoer vooruitgang geboekt. In Vlaanderen is er recent een beperkte modal shift naar de fiets, niet naar OV.

Het openbaar vervoer kan pas betere prestaties en meer comfort bieden als het zich aandient als een goed gesmeerd, samenhangend, geïntegreerd systeem, waar je makkelijk instapt, en naadloos alle onderdelen kan gebruiken met één informatiekanaal en één ticket, zonder je af te vragen welke maatschappij welk vervoermiddel uitbaat. Dat vereist dat alle niveaus van het openbaar vervoer gezamenlijk als één geheel bedacht en gepland worden. “Bahn und Bus aus einem Guss!”, zoals men dat noemt in de Duitstalige landen die dit in de praktijk toepassen: “Bus en rail als één geheel!”.

Ook vanuit maatschappelijk oogpunt is meer en beter openbaar vervoer gewoon nodig. De ambitie moet zijn om het gebruik van openbaar vervoer te verdubbelen tegen 2035/2040. Dan zorgen we voor reële impact: zichtbare modal shift, minder vervuiling, vlotter verkeer voor auto's ook, dalende filekosten, leefbare steden met propere lucht en meer jobs in heel het land. Het is gewoon beter voor de economie, voor het klimaat en voor onze gezondheid.

Veel mensen hebben geen auto. Eén op de zes mensen leeft onder de armoedegrens. Ze hebben geen keuze. Tieners mogen niet autorijden. Senioren soms ook niet meer. Heel wat jongeren willen niet per se op hun achttiende een rijbewijs. Een groeiend deel van de bevolking is aangewezen op trein, metro, tram, bus, deelauto, taxi, fiets en stappen.

Redenen genoeg om zonder uitstel werk te maken van een goed geïntegreerd openbaarvervoersysteem voor ons land en zijn regio's.

Met het oog op die grote maatschappelijke effecten zijn de sociale partners uitstekend geplaatst om de weg voorwaarts aan te geven.

## **2. Het vertrekpunt: alle actoren omarmen die doelstelling en starten een diepgaande samenwerking op hoog niveau**

Het zal maar lukken als iedereen van ganser harte en met overtuiging meewerkt: de vier ministers van Mobiliteit en de parlementen, de vervoermaatschappijen NMBS, De Lijn, MIVB en TEC, de infrastructuurbeheerder Infrabel, de federale en gewestelijke administraties (FOD Mobiliteit en Vervoer, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Brussel Mobiliteit, en Autorité Organisatrice des Transports).

Iedereen aan boord! Alle neuzen in dezelfde richting!

Het aantreden van nieuwe regeringen op alle niveaus is hét moment om met de nieuwe aanpak van start te gaan. Idealiter brengen de vier nieuwe ministers met volle overtuiging een solide samenwerking op gang tussen de vervoerautoriteiten en de vervoerbedrijven, met het oog op een samenhangende langetermijnvisie, waarin alle onderdelen van het OV perfect op elkaar aansluiten en elkaar versterken, zodat iedereen er beter van wordt.

We moeten er geen doekjes om winden: dat is een echte breuk met het verleden. We kennen een traditie van 'ieder voor zich'. Elke vervoerder maakt zijn eigen toekomstplannen in zijn eigen hoekje en niemand bekommert zich over het globale eindresultaat. Beleids mensen schermen angstvallig hun eigen perceeltje af, mijden samenwerking en focussen op

individuele projecten die liefst op korte termijn zichtbaar zijn, zonder een vooruitziende blik op een samenhangend geheel.

Om de modal shift te bereiken, zal een serieuze 'mental shift' nodig zijn! Zal dat gemakkelijk zijn? Nee. Maar met de publieke middelen die we besteden aan OV, en de al bij al middelmatige kwaliteit die dat oplevert, is het moment echt wel gekomen om het roer om te gooien en meer logica en efficiëntie in het systeem te brengen.

### ***Hoe geraken we daar? Waar kunnen we beginnen?***

Ik wil hier een heel concreet voorstel op tafel leggen. De vier ministers moeten het proces opstarten. Dat kan eenvoudig in het ECMM, het Executief Comité van de Ministers van Mobiliteit. Als eerste stap kan een doelgerichte 'taskforce' - of een betere naam - worden opgericht. Dat is een informele thinktank, een werkgroep met een breed mandaat om in alle vrijheid, out of the box, na te denken over:

- de toekomstige gewenste dienstregeling voor trein-metro-tram-bus;
- de vormgeving van een toekomstige OV-regisseur.

De taskforce werkt in 'brainstorm'-modus. Hij heeft geen enkele beslissingsbevoegdheid. Hij zal, in een beperkt tijdsbestek, zo goed mogelijk uitgewerkte voorstellen over die twee onderwerpen op tafel leggen. Daarna kan dan politiek overleg en besluitvorming volgen, met respect voor ieders bevoegdheden in de Belgische context.

De taskforce bestaat uit een beperkt aantal personen met de nodige expertise en competentie over openbaar vervoer, met kennis van buitenlandse voorbeelden, met een feeling voor politieke verhoudingen, en met een 'Yes we can'-mentaliteit. Die personen kunnen afkomstig zijn uit administraties, uit vervoerbedrijven, uit universiteiten enz., maar ze nemen op persoonlijke titel deel. In het kader van de taskforce genieten ze intellectuele vrijheid en worden ze niet aangestuurd door hun hiërarchische oversten. De taskforce is zeker geen diplomatieke conferentie van vertegenwoordigers van instanties, bedrijven, organisaties, die alleen hun officiële standpunten mogen vertolken. Daarmee komen we geen stap verder.

We willen gemotiveerde, competente mensen die voor elk probleem naar oplossingen zoeken. En we vermijden mensen die voor elke oplossing nieuwe problemen vinden.

Uiteraard werkt de taskforce tijdens zijn werkzaamheden in nauw contact met alle betrokken actoren en stakeholders en formuleert hij voorstellen voor de toekomstige dienstregeling en voor de OV-regisseur waarvoor voldoende draagvlak gevonden werd, zodat ze rijp zijn voor formele politieke beslissingen.

## **3. De dienstregeling is het cruciale instrument**

Er is geen andere manier om een geïntegreerd openbaarvervoersysteem te bedenken en te definiëren, dan via een concreet uitgewerkte, gedetailleerde dienstregeling, in de eerste plaats voor de treinen, die de ruggengraat van het systeem vormen. Zo werkt het ook elders: Bahn 2000 in Zwitserland en Deutschlandtakt in Duitsland zijn vertrokken van een uitgewerkte

dienstregeling die men over tien, vijftien of twintig jaar wil realiseren. Het gaat om een ambitieuze visie op (middel)lange termijn, niet over een paar treinen of bussen meer tegen volgend jaar.

Als de beoogde toekomstige dienstregeling bekend is, kan men juiste investeringsbeslissingen nemen. Zowel voor infrastructuur als voor rollend materieel kunnen we gericht investeren. We bouwen en kopen alleen nog wat nodig is om het gezamenlijk vastgelegde doel, met name een coherent globaal aanbod dat naadloos in elkaar past, te realiseren. We kunnen geen publieke middelen meer besteden aan zaken die niet tot dat doel bijdragen.

De taskforce zal bij zijn voorstel van dienstregeling een eerste indicatie geven van de investeringen die – over een periode van 10 à 15 jaar - nodig zijn om het doel te bereiken.

Het is deze aanpak die de leidraad was bij ons project Integrato. We hebben in 2019, met de beperkte middelen die we hadden als vrijwillige believers, een uitgewerkte dienstregeling 2035 voor het Belgische spoornet gemaakt. Onze uitdaging was om aan te tonen dat een geïntegreerd aanbod rond een knooppuntenmodel haalbaar is op het Belgische spoornet en zijn geografie. Daarin zijn we geslaagd.

Is deze dienstregeling daarom te nemen of te laten? Nee. Kan ze worden verbeterd en verfijnd? Ongetwijfeld. Zijn er andere systemen denkbaar die ook kunnen leiden tot een goed geïntegreerd openbaarvervoersysteem? Misschien wel. Het is aan de taskforce om dit verder uit te vlooien. Hij kan daarbij vertrekken van heel wat eerder studiewerk dat al gebeurd is bij onder meer Infrabel en NMBS.

## **4. Een exploitatiemodel voor het spoor kiezen**

Wat is een exploitatiemodel? Dat definieert de grote principes, de krachtlijnen van een toekomstige spoorexploitatie. Kiezen we voor een stermodel zoals nu met Brussel in het centrum? Kiezen we voor een knooppuntenmodel zoals Integrato voorstelt? Kiezen we voor een corridormodel dat Infrabel onderzoekt?

Die keuze voor een exploitatiemodel is cruciaal voor de verdere uitbouw van de infrastructuur. Naargelang van het gekozen model zullen andere ingrepen nodig zijn in het spoornet. Infrabel kan niet weten waar ze sporen, wissels of viaducten moet aanleggen, als die keuze niet duidelijk is, en vaststaat. De overheden moeten weten wat ze willen, een gefundeerde keuze maken en die op lange termijn aanhouden. Anders blijven we geld investeren in allerlei losse projecten zonder samenhang en dus met pover eindresultaat.

Het goede nieuws is dat de voorbereiding voor deze fundamentele keuze al onderweg is!

De FOD Mobiliteit en Vervoer heeft een studie ondernomen die de voor- en nadelen en de haalbaarheid van enkele exploitatiemodellen voor België zal onderzoeken en vergelijken. De

studie bouwt voort op de “Spoorvisie 2040” die de vorige federale regering goedgekeurd heeft<sup>2</sup>. De conclusies en aanbevelingen van deze studie worden verwacht in de lente van 2025.

Het andere goede nieuws is dat de NMBS al lang geleden gekozen heeft voor een gecadanceerde en symmetrische dienstregeling. Twee kenmerken die algemeen aanvaard worden als essentieel voor een goed functionerend treinaanbod.

De taskforce moet dus niet in het ijle werken, van een wit blad beginnen, en het warm water uitvinden. Heel wat elementen liggen al op tafel. Hij kan meteen aan de slag met de conclusies en aanbevelingen van de lopende studie.

Daarom moet de taskforce tegen de lente van 2025 in de steigers staan, met de juiste mensen, voldoende middelen en de volmondige steun van het voltallige ECMM.

## **5. Een noodzakelijke voorwaarde: een regisseur voor het openbaar vervoer**

Als er een duidelijke keuze gemaakt is over het toekomstige exploitatiemodel voor het spoor, en als er een politiek akkoord bereikt is over de toekomstige te realiseren dienstregeling voor treinen, metro's, trams en bussen, zal er nood zijn aan een regisseur, een gezaghebbende instantie die de gemaakte afspraken bewaakt, zorgt dat alle neuzen in dezelfde richting blijven wijzen en het globale systeem aanstuurt.

Zo'n instantie met een regierol wordt vaak een 'Transport Authority' genoemd.

De taskforce zal, naast een dienstregeling, ook op de proppen komen met een concreet voorstel over hoe zo'n 'transport authority' vorm kan krijgen in de specifieke Belgische context. Dat zo'n regisseur er moet komen, is een vaststaande zaak. Hoe die instantie er moet uitzien en hoe ze haar interne werking organiseert, is open voor discussie.

In het buitenland zien we dat dergelijke 'authorities' heel verschillende vormen kunnen aannemen. Soms zijn ze op nationaal vlak georganiseerd, soms op het niveau van een deelstaat, zoals de Duitse Länder, en soms ook op het niveau van een metropool (Transport for London<sup>3</sup> of Ile de France Mobilités<sup>4</sup>). Soms zijn ze bevoegd voor alle vormen van vervoer, inclusief autowegen en waterwegen. Soms alleen voor het openbaar vervoer.

We kunnen in al die voorbeelden voldoende inspiratie vinden om een formule op maat voor België te vinden. Een formule die rekening houdt met de bevoegdheidsverdeling die we kennen. En een formule die deels voortbouwt op de embryonale ervaringen die we reeds

---

<sup>2</sup> [20220506\\_spoorvisie\\_2040\\_-\\_lange\\_versie\\_nl.pdf \(belgium.be\)](#)

<sup>3</sup> [What we do - Transport for London \(tfl.gov.uk\)](#) en [How we work - Transport for London \(tfl.gov.uk\)](#)

<sup>4</sup> [Île-de-France Mobilités | Transports en commun sur Paris, sa région \(iledefrance-mobilites.fr\)](#)

hadden en hebben. Want er bestaan al aanzetten, ook al zijn ze nog zwak en aarzelend, om zo'n sturingsrol op te nemen op het niveau van de overheden en de administraties.

De FOD Mobiliteit en Vervoer is – naar Europees recht – de instantie die treindiensten in openbare dienstverlening 'bestelt' bij de NMBS ('public service obligations'). Maar hij heeft niet genoeg mensen en middelen om die rol echt op te nemen. In de praktijk verschuift die taak dan naar steeds wisselende kabinetten, waardoor in feite de NMBS grotendeels zelf bepaalt waar welke treinen zullen rijden en de overheid alleen goed is om de factuur te betalen.

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken kreeg in Vlaanderen een zekere regisseursrol toegemeten bij aanvang van het model "basisbereikbaarheid" en de opstart van de vervoerregio's. Maar ook daar ontbreekt het aan mensen en middelen om dat goed te doen. In de praktijk is die taak dan doorgeschoven naar een hoop dure studiebureaus en bleef De Lijn zelf grotendeels de netplannen uittekenen.

Binnen de Brusselse gewestadministratie heeft Brussel Mobiliteit<sup>5</sup> een coördinerende bevoegdheid voor alle vormen van vervoer.

In het Waals gewest<sup>6</sup> werd binnen de SPW Mobilité et Infrastructures een 'Autorité organisatrice des transports collectifs (AOT)' opgericht. Daarnaast bestaat ook een 'cellule ferroviaire' met adviserende bevoegdheid.

Het is duidelijk dat deze bestaande embryonale structuren slechts een eerste aanzet zijn, maar dat een grondige omvorming nodig is om ze uit te bouwen tot competente spelers, en vooral, om ze samen te brengen in een coördinerende, overkoepelende 'transport authority' die de samenhang van het hele openbaar vervoer in België en zijn regio's daadwerkelijk kan aansturen volgens een vastomlijnd plan dat op langere termijn ambitieuze doelstellingen nastreeft.

Zonder die coördinatie en die samenhang van alle delen van het openbaar vervoer zullen de verschillende actoren naast elkaar blijven werken. Wat we dan zeker weten, is dat er veel dingen dubbel blijven gebeuren, dat er geld gaat naar zaken die weinig nut hebben voor het geheel, en dat het globale aanbod gefragmenteerd en voor de (potentiële) gebruiker ondermaats blijft. Het doel om twee keer méér mensen te vervoeren met het OV zal nooit worden bereikt.

Dat is schuldig verzuim.

---

<sup>5</sup> [Wie zijn we? | Brussel Mobiliteit \(mobilite-mobiliteit.brussels\)](http://Wie-zijn-we?|Brussel-Mobiliteit(mobilite-mobiliteit.brussels))

<sup>6</sup> [Transport public \(wallonie.be\)](http://Transport-public(wallonie.be)) en [L'Autorité organisatrice des transports collectifs et partagés \(wallonie.be\)](http://L'Autorité-organisatrice-des-transports-collectifs-et-partagés(wallonie.be)) en [La cellule ferroviaire \(wallonie.be\)](http://La-cellule-ferroviaire(wallonie.be))

## 6. Hoeveel kost het en hoe financieren we dat?

Het wordt vaak opgeworpen: als je twee keer zoveel mensen wil vervoeren met trein, tram en bus, zal dat ook meer geld kosten. En het OV kost nu al zoveel!

Wat kosten betreft, moeten we een onderscheid maken tussen investeringen en werkingskosten.

Investeringskosten zijn nodig om de bestaande infrastructuur in goede staat te onderhouden en regelmatig te vernieuwen. Het spoornet blijft grosso modo wat het vandaag is. De jaarlijkse kosten voor onderhoud en vernieuwing zullen niet groter worden dan vandaag, behalve dat een inhaalbeweging nodig is om achterstallig onderhoud weg te werken<sup>7</sup>.

Voor nieuwe infrastructuur en extra rollend materieel zal een duidelijk afgelijnd toekomstplan eindelijk toelaten om alleen die projecten op te starten die nodig zijn om het doel te bereiken. Andere projecten die er misschien mooi uitzien, maar niet nodig zijn, worden geschrapt. Het investeringsbudget in de orde van grootte van wat de voorbije decennia gehanteerd werd, en de budgetten die ingeschreven zijn in het openbaredienstencontract van de NMBS en het performantiecontract van Infrabel, moeten volstaan om de nodige infrastructuur te bouwen en de nodige treinstellen te kopen.

Bekijk het zo. In het eerste kwart van deze eeuw bouwden de spoorwegen een aantal grote nieuwe infrastructuur: drie hogesnelheidslijnen, een tunnel onder de luchthaven (Diabolo), een tunnel onder de Schelde (Liefkenshoektunnel), een tunnel onder Antwerpen (stationsuitbreiding ondergronds), een tunnel onder Brussel (Schuman-Josaphat), een derde en vierde spoor op vijf lijnen naar Brussel, een groot aantal prestigieuze stations enz.

Om het nieuwe plan te realiseren zijn zulke grote werken amper nodig. Het zal er vooral op aankomen om perrons en overstapvoorzieningen te verbeteren, om wissels aan in- en uitritten van stations optimaal te leggen, om de snelheid op bepaalde trajecten te verhogen enz. Hier en daar zal het nodig zijn om viaducten of ondertunnelingen te bouwen zodat treinen uit verschillende richtingen elkaar niet moeten kruisen. Wellicht zal op sommige korte baanvakken een tweede of derde spoor nodig zijn om extra verkeer aan te kunnen.

Maar dat zijn projecten van een heel andere orde van grootte dan wat er de voorbije decennia gebouwd is. Samengeteld ontvangen de vier vervoermaatschappijen en Infrabel jaarlijks ongeveer 3,1 miljard euro investeringsmiddelen van hun respectieve overheden. Voor de komende 15 jaar gaat het om meer dan 46 miljard. Daarmee kan al één en ander worden gedaan!

De werkingskosten zijn een ander verhaal. Je moet personeel, energie en onderhoudskosten betalen om de treinen, metro's, trams en bussen elke dag weer te laten rijden. Maar je hebt er ook inkomsten van, uit tickets en abonnementen. Samengeteld hebben de vier vervoermaatschappijen en Infrabel jaarlijks ongeveer 5 miljard euro werkingskosten. Die

---

<sup>7</sup> Die inhaalbeweging is al ingezet. Het performantiecontract van Infrabel voorziet daarvoor nu al extra middelen.

worden betaald door 1,4 miljard verkoopopbrengsten, en 3,6 miljard subsidie, die wordt bijgepast door de respectieve overheden.

We weten niet welke dienstregeling uiteindelijk zal worden gekozen. In de Integrato-oefening konden we het aantal vervoerde reizigers verdubbelen door 50% meer treinkilometers te rijden dan vandaag. Dat vereist meer treinbestuurders en kost meer energie. We maken ons sterk dat de kostentoeename minder dan proportioneel zal zijn, door efficiëntiewinsten. We gaan er heel voorzichtig<sup>8</sup> van uit dat de werkingskosten 40% toenemen, tot 7 miljard per jaar. De ontvangsten zullen echter, bij gelijkblijvend tariefniveau, verdubbelen, tot 2,8 miljard per jaar. De overheden zullen samen dan ongeveer 4,2 miljard moeten bijpassen. Dat is amper 600 miljoen meer dan vandaag, voor de vier regeringen samen.

Dat zijn geen onoverkomelijke kosten, als je nagaat wat een beter openbaarvervoersysteem maatschappelijk zal opbrengen: minder filekosten, minder ongevallen, minder vervuiling.

---

<sup>8</sup> Er valt nog wel wat extra winst te behalen als men wat overhead schrapt, dubbel gebruik vermijdt, en dergelijke.

## 7. Conclusie

Openbaar vervoer is een vorm van openbare dienstverlening die door de overheden gewenst, georganiseerd en betaald wordt.

Wie betaalt, bepaalt.

Het is de taak en de verantwoordelijkheid van de overheid om te definiëren welk niveau van openbaar vervoer ze wenst voor haar land, haar burgers en haar economie.

Dit pleidooi voor een meer geïntegreerd openbaarvervoersysteem kan gelezen worden als een project om het evenwicht tussen overheid en uitvoerder te herstellen.

We komen uit een verleden waarin de overheden al te vaak tekortgeschoten zijn, hun verantwoordelijkheid ontlopen hebben en de facto de organisatie van het openbaar vervoer uit handen gegeven hebben, en overgelaten hebben aan de vervoermaatschappijen zelf.

Het is tijd om die “paradigmashift” te maken en stap voor stap aan iedere actor de rollen toe te bedelen die hem toekomen.

- Er wordt een exploitatiemodel voor het spoor gekozen dat de grote krachtlijnen van een toekomstige spoorexploitatie definieert.
- De vervoerautoriteiten op federaal en gewestelijk niveau definiëren de gewenste openbaarvervoerdienst en het kwaliteitsniveau ervan en zij zien erop toe dat de OV-operatoren dat correct uitvoeren.
- De vervoerautoriteiten werken intens samen om een geïntegreerd openbaarvervoersysteem te definiëren met op elkaar aansluitende netwerken en dienstregelingen.
- Een OV-regisseur staat in voor de coherentie en de coördinatie van het geïntegreerd openbaarvervoersysteem, en kan optreden als arbiter als dat nodig is.
- De vervoermaatschappijen nemen ieder hun deel ter harte van de uit te voeren openbare dienstverlening en werken daarbij samen.
- Er wordt een werkbare oplossing gevonden om naar een eengemaakt tarief en ticket te komen dat makkelijk toegang geeft tot het hele OV-systeem.
- De investeringen die gekozen worden, zijn coherent met het gekozen exploitatiemodel en dragen bij tot de concrete realisatie van het geïntegreerd openbaarvervoersysteem.

***Eén netwerk – Eén dienstregeling – Eén tarief***