



## ABT-STOCATRA

Bulk Terminal Operators in Antwerp

ABT (ex SGM) and STOCATRA

### NOW TOGETHER ... ... TO SERVE YOU BETTER

2 cranes of 50 T. capacity  
 13 cranes of 25 T. capacity  
 4 mobile cranes – 1 shiploader  
 5 combined stacker-reclaimers  
 2 stackers – 2 reclaimers  
 5 waggon loaders – 2 barge loaders  
 Accurate grab weighing (0.2%)  
 belt weighing (0.5%)  
 Stockpile capacity for short or long term

**Terminals in operation:**

Kanaaldok: Quays 508-514-610  
 Delwaidedok: Quays 750-772  
 Hansadok: Quays 236-246  
 Left bank: Vrasene dok

**Commercial division:**

Kanaaldok E1 – Kaai 508 514  
 B-2030 ANTWERP  
 Tel.: (03) 542.10.00 – Telex. 33.645

**Registered offices:**

Delwaidedok – Kaai 750  
 B-2040 ANTWERP  
 Tel.: (03) 542.10.10 – Telex 71.462

## INVESTERINGEN IN VERVOERS- EN HAVENINFRASTRUCTUUR

Eric VAN HEESVELDE

Eric Van Heesvelde studeerde rechten aan de Universiteit van Gent, waar hij na zijn studies trouwens ook als assistent werkzaam was. Na actief te zijn geweest als advocaat en bedrijfsjurist, is hij nu verbonden aan het Planbureau.

### Samenvatting

*De overheidsinvesteringen (het nationaal programma van overheidsinvesteringen in de Toelichting bij de Begroting van Ontvangsten en Uitgaven) zijn in de periode 1982-1986 gekenmerkt door een drastische budgettaire inkrimping: van 130 miljard frank in 1982 werden zij teruggebracht tot 88 miljard frank in 1986 (lopende prijzen).*

*Vooral de vervoerssector heeft deze besparing gedragen: hij daalde van 37 tot 50,5 miljard frank. Verhoudingsgewijs bleven de drie grote rubrieken (Wegen, Waterwegen, Openbaar vervoer) gelijk van omvang; desondanks werden vooral de haveninvesteringen en die van de Spoorwegen getroffen.*

*Deze reductie van de enveloppes heeft niet zozeer belangrijke heroriëntaties in het beleid tot gevolg gehad als wel een spreiding van de uitvoering der verschillende projecten over een langere tijd.*

*Het geheel van het investeringsbeleid inzake transportinfrastructuur werd daardoor evenmin als vroeger volledig correct afgestemd op trafiekevoluties, op economische rendabiliteit en op coördinatie tussen de verschillende behoeften van de transportmodi.*

## *Inleiding*

De overheidsinvesteringen zijn zowat het belangrijkste instrument van de vervoerspolitiek in België, allicht bij gebrek aan een coherent vervoerbeleid.

Deze investeringen, zowel voor de openbare vervoersondernemingen als voor de infrastructuur die ter beschikking wordt gesteld van de vrije vervoermarkt, slorpen jaarlijks zeer aanzienlijke bedragen op. Een kritische evaluatie van de besteding van deze middelen is dan ook op haar plaats.

Om deze evaluatie uit te voeren bakenen we eerst het terrein van de overheidsinvesteringen af. Vervolgens geven we een functioneel overzicht van de aangewende financiële middelen. Ten slotte analyseren we de doelstellingen en de uitvoering van het investeringsbeleid.

## **I. TERREINAFBAKENING**

### **A. Het begrip overheidsinvesteringen**

De algemene definitie van de overheidsinvesteringen, met name het aanwenden van gemeenschapsmiddelen ter verwerving van kapitaalgoederen tot gemeenschappelijk nut, is in de praktijk niet erg bruikbaar. Immers, naargelang van de bron wordt aan deze definitie een verschillende inhoud gegeven. Het volstaat een vergelijking te maken tussen o.m. de Rijksbegroting, de Nationale Boekhouding en de definitie van het Planbureau om dit vast te stellen.

In deze bijdrage wordt uitgegaan van de investeringsmassa die aan de bevoegdheid van de Commissie voor Oriëntatie en Coördinatie van de Overheidsopdrachten (COC) wordt onderworpen en aldus wordt behandeld in de Algemene Toelichting bij de Begroting van Ontvangsten en Uitgaven onder hoofdstuk IV, «Het nationaal programma van de overheidsinvesteringen» (1).

De reden hiervoor is eerder pragmatisch: via de door de COC gevolgde procedure (voorstelling van de glijdende driejarenprogramma's door de departementen en de ION, arbitrage door de COC, beslissingen door het Ministerieel Comité voor Sociale en Economische Coördinatie,

(1) Dus met uitsluiting van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke investeringen, evenals van de investeringen van Landsverdediging, die sinds vorig jaar overgeheveld zijn naar het desbetreffend Tienjarenprogramma.

opname in de Rijksmiddelenbegroting) wordt het beoogde investeringsbeleid van de overheid het best tot uitdrukking gebracht.

Bijgevolg vormen de volgende elementen samen de totale enveloppe van de nationale overheidsinvesteringen:

1. de budgettaire sector, of alle investerende departementen, met name Titel II van de Rijksbegrotingen, post 7 (?) (hoofdzakelijk);
2. de gedebudgetteerde sector, op dit ogenblik samengesteld uit een gedeelte Openbare Werken (N.V. Zeekanaal-Brussel) en een gedeelte Volksgezondheid;
3. de sector van de Instellingen van Openbaar Nut (ION), namelijk: de Dienst voor Regeling der Binnenvaart (DRB), de Regie voor Maritiem Transport (RMT), de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS), de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen (NMVB), de Maatschappijen voor stedelijk vervoer (MIV), de Regie van Telegrafie en Telefonie (RTT) en de Regie der Posterijen (Post); daaraan wordt in deze bijdrage volledigheidshalve ook de Regie der Luchtwegen (RLW) toegevoegd.

Het is duidelijk dat 1 en 2 de eigenlijke staatsinvesteringen omvatten, en 3 de investeringen ten laste van de ION zelf.

### **B. Aangewende begrotingsgegevens**

Het is van belang vooraf een keuze te maken tussen vastleggingskredieten en ordonnanceringskredieten als uitdrukking van het investeringsbeleid. Normalerweise zou deze keuze neutraal moeten zijn, vermits de vastleggingen na verloop van tijd in beginsel steeds uitmonden in ordonnanceringen.

Per begrotingsartikel blijken er echter bij nauwkeuriger onderzoek wel ernstige verschillen te kunnen bestaan op korte termijn en a fortiori van jaar tot jaar. Er treedt immers vertraging op in het aanvatten van werken en leveringen, heroriëntaties hebben plaats in de loop van het jaar enz.

Er is meer. In vele gevallen kan geen precieze en volledige informatie bekomen worden over het detail van de definitieve ordonnanceringskre-

(2) Als volgt onderverdeeld:

71: aankoop van gronden en gebouwen

72: nieuwbouw van gebouwen

73: aanleg van wegen en waterbouwkundige werken

74: aankoop van duurzame roerende goederen.

dieten van elk departement, inzonderheid van de werkelijk uitgevoerde investeringen. Vandaar dat in deze bijdrage gekozen werd voor de definitieve vastleggingen voor de jaren 1982 tot 1985; voor 1986 werden de vastleggingen volgens programma genomen.

Voor de ION doet zich een gelijkaardig probleem voor: enerzijds bestaan er programma's (in werkelijkheid vaak met een «onzeker» karakter), anderzijds gegevens over de realisaties, die hetzij steunen op de aanvaarding van werken en leveringen, hetzij op boekhoudkundige gegevens. Hier wordt gewerkt met de jaarlijkse werkelijke uitgaven van elke ION, omdat deze gegevens de meeste waarborgen inzake coherentie bieden.

In elk geval is het duidelijk dat een preciezer en meer gedetailleerde benadering van de ordonnanceringskredieten noodzakelijk is in de Rijks-middelenbegroting om tot een gefundeerde analyse van het overheidsinvesteringbeleid te komen.

### C. Verantwoording van de gekozen periode 1982-1986

Tijdens deze periode heeft zich een breuk voorgedaan in de opvatting van constante groei in volume van de overheidsinvesteringen. In 1985 (een de facto vermindering tot 90%) en vooral 1986 (waar de vastleggingskredieten beperkt werden tot 64% van de oorspronkelijke kredieten voor 1985) kreeg de budgettaire sanering van de overheidsfinanciën inderdaad de absolute voorrang. Vermits het verminderen van het netto te financieren saldo tot meer aanvaardbare proporties het hoofddoel werd bij het opstellen van de begroting, dienden ook de overheidsinvesteringen drastisch (64%) beperkt te worden. We moeten er wel op wijzen dat de resultaten van deze operatie slechts na verloop van verscheidene jaren volledig effectief zouden worden (ongeveer in 1988), omdat de ordonnanceringskredieten (determinerend voor de kasuitkeringen) trager verlopen en dus later in de tijd dalen dan de vastleggingen.

Ook bij de ION deed zich de absolute nood aan het herstel van hun financiële toestand voor. Vele van deze instellingen werden doorgelicht, en in uitvoering van diverse saneringsplannen werd hun investeringsbeleid grondig herschikt.

Tegelijkertijd ontstond bij een aantal beleidsverantwoordelijken de overtuiging dat ook de vraag, vooral op het vlak van de infrastructuur, op een aantal terreinen minder snel groeide en dat aldus bij uitvoering van alle beschikbare plannen en projecten het risico van overcapaciteit niet denkbeeldig was.

Belangrijk is dan ook te onderzoeken of beide fenomenen (budgettaire sanering en verminderde groei van de vraag) in deze periode geleid hebben tot fundamentele heroriëntaties in het beleid en tot het leggen van nieuwe prioriteiten. Of beperkte de hele operatie zich tot het spreiden over een langere periode van alle investeringen destijds voorzien in de enveloppes van departementen en ION?

### D. Globaal overzicht van de overheidsinvesteringen 1982-1986

Voor een beter inzicht in het algemeen beleid inzake overheidsinvesteringen, de grote opdrachten van de overheid en hun evoluties, is het verhelderend deze investeringen op een meer functionele en logische manier te hergroeperen.

Aldus kunnen 7 grote functies onderscheiden worden, waarbij de budgettaire sector, de gedebudgetteerde sector en ION gezamenlijk in beschouwing worden genomen.

Deze 7 functies betreffen:

1. Vervoerspolitiek, met als subfuncties: – Wegen  
– Waterwegen  
– Openbaar vervoer,
2. Ontwikkeling van de communicatie (RTT en Regie der Posterijen),
3. Gebouwenpolitiek,
4. Sociaal-culturele materies (Nationale Opvoeding en Volksgezondheid),
5. Modernisering en informatisering van de administratieve diensten,
6. Openbare veiligheid,
7. Overige (de «kleinere» investerende departementen, het programma Rationeel Energieverbruik).

## II. ONTWIKKELING VAN DE OVERHEIDSINVESTERINGEN, VOORNAMELIJK INZAKE VERVOER

### A. Globaal overzicht

In tabel 1 (3) wordt een overzicht gegeven van de evolutie van de overheidsinvesteringen in absolute bedragen, verdeeld over de 7 genoemde functies.

Deze evolutie wordt vanzelfsprekend gedetermineerd door de twee budgettaire ingrepen van 1985 (de facto 90%) en 1986 (64% van de initiële kredieten van 1985) en door de beslissingen inzake sanering van de Instellingen van Openbaar Nut, waardoor deze hun investeringen hebben ingekrompen (vooral de NMBS) vanaf 1985. Dit heeft dan ook geleid tot een daling over 5 jaar met circa 42 miljard: het totale pakket evolueerde van 130 miljard frank in 1982 tot 88 miljard frank in 1986 (4).

(3) Het spreekt vanzelf dat deze tabel voorzichtig dient geïnterpreteerd te worden. Immers, niet steeds zijn de exacte gegevens beschikbaar, zodat soms een raming diende te worden gemaakt.

(4) Voor deze 7 functies is de ontwikkeling niet in gelijke mate verlopen, en enig commentaar, behoudens wat de vervoerspolitiek betreft, is toch vereist om verkeerde conclusies te vermijden:

\* Wat de ontwikkeling van de communicatie aangaat, wordt 1985 gekenmerkt door het verdwijnen van de begrotingspost «Telecommunicaties» (Aanvullend Programma), terwijl vanaf 1986 ingevolge het RTT-plan de investeringen weer toenemen.

\* De gebouwenpolitiek vertoont tot 1985 een constante groei, gevolg van de toename en diversifiëring van de aan de Regie toevertrouwde taken, terwijl de budgettaire inspanning zich nadien ook hier, zij het licht, laat voelen.

\* Sociaal-culturele materies: in 1985 en vooral 1986 worden de kredieten voor de Schoolgebouwen fel verminderd, terwijl in 1986 de programma's voor de «Grote Waterbouwkundige Werken van Nationaal Belang», ingeschreven op de begroting van Volksgezondheid, opgeschort worden.

\* De functie modernisering en informatisering van de Administratieve diensten kent een zeer bescheiden verloop in de jaren 1982-1985; het programma 1986 (en vooral 1987 waar een nieuw beleid ter zake wordt ingezet) wordt echter veel belangrijker.

\* Openbare veiligheid wordt gedetermineerd door de Regeringsbeslissing dienaangaande in 1986 (en verder).

\* De rubriek «Overige» vertoont normale schommelingen, kenmerkend voor departementen met punctuele, jaarlijks wisselende behoeften.

Tabel 1: Overheidsinvesteringen (miljarden werkelijke prijzen)

	1982	1983	1984	1985	1986
Vervoerspolitiek					
A. Wegen					
Afwerking grote projecten	10,5	8,4	7,9	7,8	4,8
Overige projecten	10,9	11,8	11,9	9,0	7,4
BEE	1,5	1,7	2,0	2,1	1,3
TOTAAL WEGEN	22,9	21,9	21,8	18,9	13,5
B. Waterwegen					
Modernisering waterlopen	8,6	8,7	8,6	7,2	5,4
Maritieme toegangswegen	1,3	1,3	1,3	1,6	1,5
Havens: - Rijkstegemoetkoming	1,4	1,3	1,4	1,1	0,3
- Zeebrugge	10,0	8,4	8,4	6,4	4,1
- Antw./Gent/Kust	3,6	3,4	3,2	3,3	2,6
SUBTOTAAL	15,0	13,1	13,0	10,8	7,0
Waterbeheersing en overige	2,1	1,6	1,9	1,6	1,5
Buitengewoon onderhoud	0,5	0,7	0,7	0,7	0,5
TOTAAL WATERWEGEN	27,5	25,4	25,5	21,9	15,9
C. Openbaar Vervoer					
- Spoorwegen					
Elektr./Signalisatie	4,4	5,8	6,7	6,4	2,9
Infrastructuur	8,2	6,6	5,6	5,6	7,4
Rollend materieel	10,8	10,1	10,8	7,4	2,0
SUBTOTAAL	23,4	22,5	23,1	19,4	12,3
- Interstedelijk en stedelijk vervoer					
NMVB	0,6	0,4	0,7	0,7	1,1
MIVB	5,2	5,8	5,1	4,6	2,9
MIVA	1,7	2,4	2,9	1,5	1,7
STIL	0,9	0,7	0,3	0,4	0,4
MIVG		0,1	0,2	0,1	0,1
STIC	2,1	1,5	1,6	1,5	1,0
STIV					
SUBTOTAAL	10,5	10,9	10,8	8,8	7,2
- Rest					
RMT	0,9	0,2	0,7	0,4	0,5
Zeewezen	0,2	0,4	0,3	3,0	0,6
RLW	1,3	1,3	1,1	0,8	0,5
SUBTOTAAL	2,4	1,9	2,1	4,2	1,6
TOTAAL OPENBAAR VERVOER	36,3	35,3	36,0	32,4	21,1
TOTAAL VERVOER	86,7	82,6	83,3	73,2	50,5
Ontwikk. v/d Communicatie (PTT)					
RTT	17,0	17,0	16,6	12,7	14,5
Regie der Posterijen	1,0	1,9	1,4	1,1	1,0
TOTAAL	18,0	18,9	18,0	13,8	15,5
Gebouwenpolitiek	6,5	6,9	8,7	9,8	8,5
Sociaal-culturele materies					
Nat. Opvoeding	16,2	15,6	15,0	10,5	5,0
Volksgezondheid	0,4	0,9	2,0	2,8	1,9
TOTAAL	16,6	16,5	17,0	13,3	6,9
Modernisering en informatisering v/d admin. diensten	0,0	0,1	0,4	0,0	1,3
Openbare Veiligheid	0,3	0,3	0,4	0,3	1,6
Overige	1,7	0,9	1,4	2,6	3,4
ALGEMEEN TOTAAL	129,8	126,2	129,2	113,0	87,7

Op de vervoerspolitiek, die traditioneel het leeuwendeel opsloort van de investeringen, werd duidelijk het meest bespaard: van 86,7 miljard fr. in 1982 tot 50,5 miljard fr. in 1986, een vermindering met 36,2 miljard fr. (86% van de besparingen).

Dit wordt nog scherper aangetoond door tabel 2, die de structuur van de overheidsinvesteringen 1982-1986 weergeeft. De procentsgewijze verdeling van de investeringskredieten tijdens deze periode toont de structurele verschuivingen tussen de verschillende functies, en voor de vervoerspolitiek tussen de subfuncties aan:

- \* De vervoersfunctie daalde gevoelig, van 67% naar 58%, ten gevolge van de saneringsoperatie.
- \* Bij de functies Ontwikkeling van de Communicatie (O.V.V. 1985, zie hiervóór) en Gebouwen valt de voortdurende toename van de relatieve aandelen in het totale investeringspakket op.
- \* Voor de laatste drie functies kan verwezen worden naar wat werd gesteld m.b.t. de absolute bedragen.

Vanzelfsprekend kon in de kleinere functies moeilijker bespaard worden, vermits de kredieten daar samengesteld zijn uit een geheel van punctuele behoeften die vrijwel niet uit te stellen of te schrappen zijn. Bovendien behoren sommige ervan tot terreinen waar de overheid beleidsprioriteiten heeft gelegd, vooral de ontwikkeling van de communicatie en de openbare veiligheid.

## B. De vervoerssector

Tabel 3 herneemt deze structurele gegevens, nu uitsluitend voor de vervoerspolitiek. Vooraf moeten we stellen dat de budgettaire ingrepen onvermijdelijk een tweevoudige invloed hadden. Enerzijds werd daardoor het belang van prioritaire investeringen beklemtoond. Anderzijds werden voor de verschillende administraties de keuzemogelijkheden ernstig beperkt, vermits bepaalde verplichtingen (lopende projecten en contracten, regionale evenwichten, absoluut noodzakelijke uitgaven zoals onderhoud enz.) relatief zwaar doorwogen op het beschikbare budget.

Alhoewel de totale enveloppe fel gereduceerd werd, is het toch zeer frappant dat de onderlinge verhouding tussen de drie subsectoren «Wegen», «Waterwegen» en «Openbaar Vervoer» vrij stabiel is gebleven. Binnen elke subsector daarentegen zijn er wel significante verschuivingen te noteren.

Tabel 2: Overheidsinvesteringen (in %)

	1982	1983	1984	1985	1986
<b>Vervoerspolitiek</b>					
<b>A. Wegen</b>					
Afwerking grote projecten	8,09	6,66	6,11	6,90	5,47
Overige projecten	8,40	9,35	9,21	7,96	8,44
BEE	1,16	1,35	1,55	1,86	1,48
<b>TOTAAL WEGEN</b>	<b>17,64</b>	<b>17,35</b>	<b>16,87</b>	<b>16,73</b>	<b>15,39</b>
<b>B. Waterwegen</b>					
Modernisering waterlopen	6,63	6,89	6,66	6,37	6,16
Maritieme toegangswegen	1,00	1,03	1,01	1,42	1,71
Havens: - Rijkstegemoetkoming	1,08	1,03	1,08	0,97	0,34
- Zeebrugge	7,70	6,66	6,50	5,66	4,68
- Antw./Gent/Kust	2,77	2,69	2,48	2,92	2,96
<b>SUBTOTAAL</b>	<b>11,56</b>	<b>10,38</b>	<b>10,06</b>	<b>9,56</b>	<b>7,98</b>
Waterbeheersing en overige	1,62	1,27	1,47	1,42	1,71
Buitengewoon onderhoud	0,39	0,55	0,54	0,62	0,57
<b>TOTAAL WATERWEGEN</b>	<b>21,19</b>	<b>20,13</b>	<b>19,74</b>	<b>19,38</b>	<b>18,13</b>
<b>C. Openbaar Vervoer</b>					
- Spoorwegen					
Elektr./Signalisatie	3,39	4,60	5,19	5,66	3,31
Infrastructuur	6,32	5,23	4,33	4,96	8,44
Rollend materieel	8,32	8,00	8,36	6,55	2,28
<b>SUBTOTAAL</b>	<b>18,03</b>	<b>17,83</b>	<b>17,88</b>	<b>17,17</b>	<b>14,03</b>
- Interstedelijk en stedelijk vervoer					
NMVB	0,46	0,32	0,54	0,62	1,25
MIVB	4,01	4,60	3,95	4,07	3,31
MIVA	1,31	1,90	2,24	1,33	1,94
STIL	0,69	0,55	0,23	0,35	0,46
MIVG	0,00	0,08	0,15	0,09	0,11
STIC	1,62	1,19	1,24	1,33	1,14
STIV					
<b>SUBTOTAAL</b>	<b>8,09</b>	<b>8,64</b>	<b>8,36</b>	<b>7,79</b>	<b>8,21</b>
- Rest					
RMT	0,69	0,16	0,54	0,35	0,57
Zeevезen	0,15	0,32	0,23	2,65	0,68
RLW	1,00	1,03	0,85	0,71	0,57
<b>SUBTOTAAL</b>	<b>1,85</b>	<b>1,51</b>	<b>1,63</b>	<b>3,72</b>	<b>1,82</b>
<b>TOTAAL OPENBAAR VERVOER</b>	<b>27,97</b>	<b>27,97</b>	<b>27,86</b>	<b>28,67</b>	<b>24,06</b>
<b>TOTAAL VERVOER</b>	<b>66,80</b>	<b>65,45</b>	<b>64,47</b>	<b>64,78</b>	<b>57,58</b>
<b>Ontwikk. v/d Communicatie (PTT)</b>					
RTT	13,10	13,47	12,85	11,24	16,53
Regie der Posterijen	0,77	1,51	1,08	0,97	1,14
<b>TOTAAL</b>	<b>13,87</b>	<b>14,98</b>	<b>13,93</b>	<b>12,21</b>	<b>17,67</b>
<b>Gebouwenpolitiek</b>	<b>5,01</b>	<b>5,47</b>	<b>6,73</b>	<b>8,67</b>	<b>9,69</b>
<b>Sociaal-culturele materies</b>					
Nat. Opvoeding	12,48	12,36	11,61	9,29	5,70
Volksgesondheid	0,31	0,71	1,55	2,48	2,17
<b>TOTAAL</b>	<b>12,79</b>	<b>13,07</b>	<b>13,16</b>	<b>11,77</b>	<b>7,87</b>
<b>Modernisering en informatisering v/d admin. diensten</b>	<b>0,00</b>	<b>0,08</b>	<b>0,31</b>	<b>0,00</b>	<b>1,48</b>
<b>Openbare Veiligheid</b>	<b>0,23</b>	<b>0,24</b>	<b>0,31</b>	<b>0,27</b>	<b>1,82</b>
<b>Overige</b>	<b>1,31</b>	<b>0,71</b>	<b>1,08</b>	<b>2,30</b>	<b>3,88</b>
<b>ALGEMEEN TOTAAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Tabel 3: Overheidsinvesteringen: vervoerspolitiek (in %)

	1982	1983	1984	1985	1986
Vervoerspolitiek					
A. Wegen					
Afwerking grote projecten	12,11	10,17	9,48	10,66	9,50
Overige projecten	12,57	14,29	14,29	12,30	14,65
BEE	1,73	2,06	2,40	2,87	2,57
TOTAAL WEGEN	26,41	26,51	26,17	25,82	26,73
B. Waterwegen					
Modernisering waterlopen	9,92	10,53	10,32	9,84	10,69
Maritieme toegangswegen	1,50	1,57	1,56	2,19	2,97
Havens: - Rijkstegemoetkoming	1,61	1,57	1,68	1,50	0,59
- Zeebrugge	11,53	10,17	10,08	8,74	8,12
- Antw./Gent/Kust	4,15	4,12	3,84	4,51	5,15
SUBTOTAAL	17,30	15,86	15,61	14,75	13,86
Waterbeheersing en overige	2,42	1,94	2,28	2,19	2,97
Buitengewoon onderhoud	0,58	0,85	0,84	0,96	0,99
TOTAAL WATERWEGEN	31,72	30,75	30,61	29,92	31,49
C. Openbaar Vervoer					
- Spoorwegen					
Elektr./Signalisatie	5,07	7,02	8,04	8,74	5,74
Infrastructuur	9,46	7,99	6,72	7,65	14,65
Rollend materieel	12,46	12,23	12,97	10,11	3,96
SUBTOTAAL	26,99	27,24	27,73	26,50	24,36
- Interstedelijk en stedelijk vervoer					
NMVB	0,69	0,48	0,84	0,96	2,18
MIVB	6,00	7,02	6,12	6,28	5,74
MIVA	1,96	2,91	3,48	2,05	3,37
STIL	1,04	0,85	0,36	0,55	0,79
MIVG	0,00	0,12	0,24	0,14	0,20
STIC	2,42	1,82	1,92	2,05	1,98
STIV					
SUBTOTAAL	12,11	13,20	12,97	12,02	14,26
- Rest					
RMT	1,04	0,24	0,84	0,55	0,99
Zeewezzen	0,23	0,48	0,36	4,10	1,19
RLW	1,50	1,57	1,32	1,09	0,99
SUBTOTAAL	2,77	2,30	2,52	5,74	3,17
TOTAAL OPENBAAR VERVOER	41,87	42,74	43,22	44,26	41,78
TOTAAL VERVOER	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

### 1. Wegen

De afwerking van de grote projecten daalt gevoelig, zowel in absolute bedragen als in percentages. Dit hangt ongetwijfeld samen met twee fenomenen: het langzaam aflopen van aan gang zijnde werken, en het vertragen, zoniet uitstellen, van een aantal andere die het Bestuur der Wegen nog gepland had.

De post «Overige projecten», die relatief belangrijker wordt, omvat de volgende prioriteiten: Aanpassing van het net ingevolge de toename van het verkeer, Instandhouding van het patrimonium (buitengewoon onder-

houd), Fietspaden, Veiligheid (allebei stiefmoederlijk behandeld), Diverse (een vrij groot aandeel van de kredieten <sup>(5)</sup>), maar ook uitgaven voor de Regieën (gebouwen voor Rijkswacht en Onderhoudsdiensten) en het zogenaamde CAR-COV-project, dat de onveiligheden in samenspraak met provincies en gemeenten zou moeten wegwerken. Het is een conglomeraat van opdrachten, gesteund op de kennis van de punctuele behoeften van de administratie, maar gehypothekeerd door een zekere grootschaligheid in de uitvoering van de werken en door de bij Openbare Werken heersende verdeelsleutels (regionale en provinciale). Daarop komen we verder terug.

### 2. Waterwegen

In absolute bedragen (zie tabel 1) dalen alle grote rubrieken, terwijl de kleinere (maritieme toegangswegen, waterbeheersing en overige, buitengewoon onderhoud) stand houden. Dit doet vermoeden dat deze laatste moeilijk samendrukbaar zijn.

De kredieten voor de havens zelf worden meer dan gehalveerd in de beschouwde periode, die voor de modernisering van de waterlopen doorstaan beter de besparingsoperatie (in percentages van de kredieten worden ze zelfs verhoogd). Dat laatste is toch wel een eigenaardige vaststelling in het licht van de trafiekontwikkelingen en de prognoses voor de binnenvaart. Een gedeeltelijke verklaring ligt in het feit dat bij deze werken steeds een aandeel waterbeheersing en buitengewoon onderhoud aanwezig is. Verder speelt ook de stand van zaken inzake uitvoering en voortzetting van werken (o.m. lopende contracten) een rol - wat grondige herschikking van de kredieten op korte termijn onmogelijk maakt -, naast de hierboven reeds aangehaalde regionale verdeelsleutels (de havenwerken in Vlaanderen dienen voor een deel gecompenseerd te worden door werken aan de waterlopen in Wallonië). Bovendien is het Bestuur der Waterwegen ertoe gehouden de wettelijke bepalingen inzake het aanpassen van het net aan het 1.350 ton-gabariet uit te voeren, terwijl o.m. de aanpassing van het Albertkanaal (duwvaart) en de werken van de N.V. Zeekanaal (Brussel-gedebudgetteerde sector) een belangrijk deel van de investeringen opslokken.

Wat specifiek de havens betreft verdienen drie aspecten de aandacht.

- De daling van de «Rijkstegemoetkoming» hangt samen met de wijziging in de subsidiëringsregeling. Terwijl normaliter, ten gevolge van

(5) Verrekeningen, herzieningen, onteigeningen enz.

de expansieve uitbouw van de zeehaveninfrastructuren (vooral Zeebrugge) uit het recente verleden, de aanpassing en modernisering van de suprastructuren voortaan de grootste aandacht verdienen om te beantwoorden aan de toenemende cluster-functie <sup>(6)</sup> van de havens, gaat de subsidieregeling tegen deze trend in. Uitbouw van de infrastructuur, ook al blijft ze bij punctuele projecten noodzakelijk (zoals de containerterminal te Antwerpen, de Linkeroever te Gent, renovatiewerken, achterlandverbindingen), krijgt dus verder de volledige voorrang.

- De verdere uitbouw van de haven te Zeebrugge blijft het hoofddaccent van de havenpolitiek, ook al dalen de kredieten zeer aanzienlijk.
- De daling van de kredieten voor Zeebrugge heeft niet geleid tot een stijging voor de andere havens, die mee de budgettaire sanering ondergaan, zij het niet in relatieve aandelen.

### 3. Openbaar vervoer

Ook hier spelen de belangrijkste wijzigingen zich af in 1985-1986.

De rubriek «Rest» (Regie voor Maritiem Transport, Zeewezen en Regie der Luchtwegen) kent een specifiek verloop als gevolg van de jaarlijks schommelende punctuele behoeften van deze organismen.

Daarentegen is de halvering van de kredieten voor de Spoorwegen, en de daarmee gepaard gaande interne inversie (relatieve verhoging van de infrastructuur, spectaculaire daling van de investeringen in rollend materieel <sup>(7)</sup>) te significant om ze louter aan budgettaire redenen toe te schrijven. Bij het Interstedelijk en Stedelijk Vervoer valt de (tijdelijke) daling van de MIVB op (1986): zij heeft waarschijnlijk de saneringsschok in dat jaar opgevangen.

(6) Omvat een veelheid aan functies als transport, opslag, douane, distributie, verwante bedrijven, handel enz., die voortdurend aangepaste nieuwe investeringen vergen.

(7) In 1986 hadden weliswaar nog belangrijke leveringen plaats van volgens vroegere programma's geplande aankopen van rollend materieel, maar als programma, conform het eerder gestelde uitgangspunt m.b.t. de ION, is slechts 2 miljard frank genoteerd in 1986.

## III. EVALUATIE VAN HET INVESTERINGSBELEID

### A. Basisbeginselen van een investeringspolitiek

Een gefundeerde investeringspolitiek inzake vervoer dient te voldoen aan enkele basisbeginselen:

- 1) een logische samenhang tussen investeringen enerzijds en trafiekevoluties en -prognoses anderzijds en het beantwoorden aan zekere rendabiliteitsnormen;
- 2) het inschakelen in een globale transportpolitiek en de coördinatie tussen de verschillende transportmodi.

In welke mate vinden we deze beginselen terug in het investeringsbeleid van de administraties en ION, zowel wat de geïnvesteerde bedragen als wat de door de besturen verwoorde doelstellingen betreft?

Als voornaamste bron voor de grote doelstellingen gelden de Toelichtingen bij de Begroting van de twee betrokken departementen (Openbare Werken en Verkeerswezen) en de diverse jaarverslagen, alsmede de Algemene Toelichting bij de Begroting van Ontvangsten en Uitgaven, deel «Overheidsinvesteringen».

- 1) Inzake de samenhang tussen investeringen en trafiek en de rendabiliteitsnormen, moeten we een onderscheid maken tussen de subsectoren, alhoewel we in het algemeen reeds kunnen stellen dat verwijzingen naar beide criteria slechts sporadisch voorkomen.

- Bij het Bestuur der Wegen is de eerste prioriteit de «Afwerking van de grote projecten», de tweede prioriteit is de «Aanpassing van het net ingevolge de toename van het verkeer». Deze prioriteit lijkt dus de trafiekevolutie te volgen.

Noch de destijds opgestelde kosten-batenanalyse (Blauwens e.a., 1981), noch de thans door het Bestuur opgemaakte multicriteria-analyses worden als selectie criterium van de projecten aangewend.

- Bij het Bestuur der Waterwegen blijft, ondanks de zwakke evolutie van de binnenvaart, het eertijds opgestelde programma voor het op 1.350 ton resp. 9.000 ton gabarriet brengen van het Belgisch waterwegennet met een ijzeren logica de programmatie van de investeringen overheersen, ook voor die delen van het net waar de trafiekevolutie en -prognoses uiterst zwak zijn. Daarbij gelden zowel het aspect waterbeheersing als het aspect buitengewoon onderhoud mede als motief voor deze investeringen. Het Bestuur wendt de bestaande kosten-batenanalyse (Blauwens e.a., 1982) niet aan om

een prioriteitenrangorde op te stellen, vooral omwille van de geldende regionale verdeelsleutels.

Voor de havens overheerst nog steeds als prioriteit de einduitvoering van de destijds geprogrammeerde expansieve uitbouw van de infrastructuren. De vermindering van de kredieten heeft voor een deel van deze werken grote vertraging in de uitvoering veroorzaakt; de daarnaast opgedoken nieuwe behoeften (de uitbouw van de haven van Gent – zowel de maritieme toegangsweg als de eigenlijke haveninfrastructuur – en de containerterminal te Antwerpen) stellen het Bestuur thans voor ernstige keuzemoeilijkheden. Deze nieuwe behoeften worden, blijkbaar meer dan de destijds grootschalige projecten, gemotiveerd op basis van vastgestelde trafiekevoluties en uitgevoerde of voorgenomen rendabiliteitsstudies.

- Het Openbaar vervoer kan gesplitst worden in drie rubrieken.

De kleine rubriek (RMT, Zeewezen, RLW, Luchtvaart en DRB) dient, zoals hierboven reeds gezegd, beschouwd te worden als een jaarlijkse optelsom van wisselende punctuele behoeften die door de betrokken diensten worden vastgesteld.

De spoorwegen: in tabel 4 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste investeringen in de beschouwde periode.

De jaarlijkse schommelingen zijn zeer opvallend voor de in deze tabel weergegeven verschillende rubrieken. Veel verklaringen in de zin van een planning over een langere termijn zijn hiervoor niet te geven. Evenmin beschikbaar is informatie over de relatie tussen investeringspolitiek en trafiekevolutie voor personen- en goederenvervoer en over het geheel van het spoorwegbeleid dat daaraan gekoppeld zou dienen te worden, o.m. aangaande tarieven, aangeboden comfort en service enz.

Het secundair vervoer (Bevordering Stedelijk Vervoer – BSV –, NMVB en MIV):

- Bij de NMVB is de investeringspolitiek hoofdzakelijk gericht op het vervangen van op grond van ouderdom afgeschreven rollend materieel.
- Bij het stedelijk vervoer ligt het accent op de uitbouw van zware infrastructuren (Brussel, Antwerpen en Charleroi – met plannen voor Luik vanaf 1987<sup>(8)</sup>) en de daarmee verbonden aanschaf van

(8) Transport Automatisé Urbain.

rollend materieel. Weliswaar schijnen er diverse, niet-gepubliceerde rendabiliteitsstudies te bestaan. Vergelijkbaar met de situatie bij de spoorwegen, wordt echter de koppeling van deze grote investeringsinspanningen aan de trafiekevolutie en de globale politiek op het vlak van stedelijk vervoer, met inbegrip van de invloed van deze investeringen op de exploitatieresultaten van de betrokken MIV, niet verduidelijkt.

Tabel 4: Investerings NMBS (budgettaire sector en ION)

a. Bedragen van infrastructuur (in miljard frank, lopende prijzen)		1982	1983	1984	1985	1986
– Industrieel net (budget)		0,6	0,5	0,5	0,6	1,4
– Overwegen ( " )		0,6	0,3	0,4	0,4	0,8
– Grote agglomeraties ( " )		0,4	0,5	0,4	0,4	0,4
– Snelheid, veiligheid ( " )		0,3	1,0	0,3	0,8	3,1
– Spoor (ION)		5,5	3,7	3,5	2,9	1,5
– Atelier (ION)		0,8	0,6	0,4	0,4	0
TOTAAL		8,2	6,6	5,6	5,6	7,2
b. Verdeling rollend materieel						
– Budget		4,6	5,3	7,8	6,9	1,9
– ION		6,2	4,8	3,0	0,5	0,1
TOTAAL		10,8	10,1	10,8	7,4	2,0
c. Elektrif./Signalisatie		4,4	5,8	6,7	6,4	2,9
d. Overige posten: p.m.						
ALGEMEEN TOTAAL		23,4	22,5	23,1	19,4	12,3

- 2) Het inschakelen in een globale transportpolitiek en de coördinatie tussen de verschillende transportmodi:

Voor het personenvervoer, waar de concurrentie zich situeert tussen de wegeninvesteringen en de investeringen voor het openbaar vervoer, ontbreekt een globale visie. Er bestaat geen coördinatie-instrument (buiten de COC, die hiervoor eigenlijk niet over de gepaste instrumenten beschikt) en alle betrokken organismen benaderen de problematiek vanuit hun eigen invalshoek.

Hetzelfde kan gesteld worden voor het goederenvervoer, waar drie modi betrokken zijn bij de uitbouw van de structuren (wegen, waterwegen en spoorwegen).



Ten slotte dienen we een aantal opmerkingen te formuleren om het hierboven geschetste beeld te nuanceren.

Sinds 1982 worden in de onderscheiden Begrotingstoelichtingen in toenemende mate de functionele behoeften van de investerende departementen beklemtoond. Daaraan gekoppeld kan vastgesteld worden dat het sectorieel en tewerkstellingsbeleid dat via de investeringspolitiek wordt gevoerd, aan belang heeft ingeboet. Deze evolutie wordt sinds 1985 versterkt door de budgettaire sanering.

Vele investeringsprojecten zijn rechtstreeks en noodzakelijk gekoppeld aan de concrete vaststelling van punctuele behoeften, waarvoor de administraties het best geplaatst zijn. Een belangrijk deel van de uitgaven kan aldus beschouwd worden als onvermijdelijk (vervangingsinvesteringen, onderhoud enz.) en ontsnapt aan eigenlijke arbitrages.

Een ernstige handicap voor een functioneel beleid is het bestaan van de regionale verdeelsleutels, die niet steeds beantwoorden aan de behoeften:

- binnen Openbare Werken, waar deze verdeling het accent legt op de havens in Vlaanderen, de wegen in Wallonië en de gebouwen in Brussel;
- binnen Verkeerswezen, waar de verdeelsleutel inzake stedelijk vervoer 25 % Vlaanderen, 25 % Wallonië en 50 % Brussel geldt, zodat elke investering in een van deze Gewesten automatisch een tegenhanger dient te vinden in de andere, zonder evaluatie van de werkelijke behoeften.

### *Besluit*

De functionele herverdeling van de belangrijkste bestanddelen van de overheidsinvesteringen in de periode 1982-1986, en de analyse van de Toelichtingen bij de Begrotingen hebben duidelijk gemaakt dat het beleid vatbaar is voor verbeteringen op het vlak van doorzichtigheid, planning en economische verantwoording.

De budgettaire sanering, die geleid heeft tot een vrij drastische verlaging van de investeringsenveloppe in de vervoerssector, heeft over het algemeen niet zozeer fundamentele heroriëntaties in het beleid veroorzaakt,

als wel een spreiding van de uitvoering der bestaande projecten over een langere periode. Desondanks kunnen toch zekere structurele verschuivingen – verhoudingsgewijs – worden vastgesteld ten nadele van het havenbeleid en de spoorwegen, ten voordele van het stedelijk vervoer, de wegen en de waterlopen.

Om het investeringsbeleid van de overheid inzake vervoer in de toekomst op een rationeler en meer economisch verantwoorde manier te laten verlopen, is het noodzakelijk de samenwerking tussen de onderscheiden beleidsinstanties (departementen, ION, COC, Planbureau enz.) te optimaliseren en de bestaande organismen beter uit te rusten om het beleid op te stellen en te evalueren met het oog op de trafiekévoluties en de economische rendabiliteit.

### *Bibliografie*

- [1] BLAUWENS G., R. VERTONGHEN, F.X. DE DONNÉA & H. GLEJSER, *Kosten-batenanalyse van de verdere uitbouw van het Belgische wegennet*, 1981.
- [2] BLAUWENS G., H. TULKENS, S. THYS-CLÉMENT & M. ANSELIN, *Kosten-batenanalyse van de verdere uitbouw van het Belgische waterwegennet*, 1982.