

**De herstructurering en privatisering
van British Rail: Was het echt zo slecht?**

MICHAEL G. POLITT
Judge Institute of Management, Universiteit van Cambridge

ANDREW S. J. SMITH
Judge Institute of Management, Universiteit van Cambridge

November 2001

Samenvatting

Na het besluit van de overheid om voor Railtrack uitstel van betaling aan te vragen (in oktober 2001), is de aandacht gericht op wat er mis ging met de privatisering en hoe belangrijke netwerk investeringen in de toekomst zullen worden gefinancierd. Dit rapport maakt gebruik van een maatschappelijke kosten-batenanalyse kader om te beoordelen of de herstructurering en de privatisering van British Rail besparingen op de exploitatiekosten heeft opgeleverd. Dit rapport toont aan dat grote efficiëntieverbeteringen zijn gerealiseerd, dat consumenten hebben geprofiteerd van lagere prijzen, terwijl de toegenomen overheidssubsidie grotendeels terugverdiend is door middel van privatisering opbrengsten. We constateren dat de geleverde kwaliteit ook verbeterd is (pre-Hatfield). Het realiseren van verdere besparingen zijn cruciaal voor het leveren van betere treindiensten in de toekomst. Dit rapport toont aan dat een geprivatiseerde structuur, waarbij de aandeelhouders een rendement op hun investering verwachten, tot aanzienlijke verbeteringen in de operationele efficiëntie heeft geleid - het valt nog te bezien of het nieuwe bestuur, met een non-profit-infrastructuur eigenaar, dezelfde efficiëntie verbeteringen zal opleveren.

JEL classificatie: H43, L92.

Steekwoorden: Kosten-batenanalyse; spoor, privatisering en herstructurering; efficiëntie.

De herstructurering en privatisering
van British Rail: Was het echt zo slecht?

MICHAEL G. POLITT
Judge Institute of Management, Universiteit van Cambridge
email: m.politt@jims.cam.ac.uk

ANDREW S. J. SMITH*
Judge Institute of Management, Universiteit van Cambridge
email: a.smith@jims.cam.ac.uk

November 2001

I: Inleiding

In de periode 1994-1997 is de Britse spoorwegsector fundamenteel veranderd. In 1994 was de sector in handen van één enkele, verticaal geïntegreerde operator - British Rail -, eigendom van de overheid. In 1997 zijn de activiteiten van BR overgedragen aan de private sector. In dit proces is de bedrijfstak geherstructureerd in meer dan honderd verschillende bedrijven, waardoor een groot deel van de verticale en horizontale integratie van de pre-privatisering structuur is verdwenen.

Sinds de reorganisatie en de daaropvolgende overgang naar de private sector, zijn de prestaties van de spoorweg bedrijfstak sterk gegroeid. In de periode 1992/93 (het laatste jaar vóór de herstructurering begon¹) tot 1999/00, is het aantal passagiersmijlen en ton vrachtmijlen gegroeid met respectievelijk 21% en 19%, terwijl het aantal gereden treinmijlen ook significant toenam (passagierstreinmijlen namen met 13% toe tijdens deze periode). Tijdens deze zelfde periode zijn de totale kosten² voor de bedrijfstak gedaald met bijna 6%, wat suggereert dat aanzienlijke efficiëntie verbeteringen zijn gerealiseerd.

Toch is de privatisering van British Rail de afgelopen jaren vaak het onderwerp van kritiek geweest, met name in de nasleep van de Hatfield ramp. In oktober 2001 heeft de

* Pollitt en Smith zijn beide verbonden aan het Judge Institute of Management Studies, Universiteit van Cambridge. Smith wordt gefinancierd door het Railtrack Studentship in Rail Regulation. De auteurs bedanken Luisa Affuso voor het belangeloos uitwisselen van gegevens met ons (gegevens ontstaan tijdens een spoor onderzoeksproject gesponsord door het ESRC - subsidie nummer: R000237928). De auteurs zijn ook erkentelijk voor de inbreng van David Newbery, Luisa Affuso en Stephen Gibson. De gebruikelijke voorbehoudingen zijn hierop van toepassing.

¹ Zie punt III.2 (a).

² Operationele kosten (exclusief afschrijvingen).

overheid aangekondigd dat zij had besloten om uitstel van betaling aan te vragen voor Railtrack - en het bedrijf te vervangen door een non-profit bedrijf met beperkte aansprakelijkheid. Railtracks financiën waren verlamd door de kosten van Hatfield en de meerkosten van het West Coast Main Line project.

In de nasleep van de aankondiging van de overheid lag de aandacht voornamelijk bij wat er mis ging met de privatisering en hoe belangrijke investeringen voor onderhoud en ontwikkeling van het netwerk in de toekomst zullen worden gefinancierd. Dit rapport gaat in op de vraag of de herstructurering en privatisering van British Rail besparingen op de exploitatiekosten heeft opgeleverd ten opzichte van het contrafeitelijke scenario van voortzetting als staatsbedrijf. Onder de exploitatiekosten vallen de treinexploitant kosten (treinpersoneel; tractiekosten; onderhoud en schoonmaak van rollend materieel), de kosten van de exploitatie van het spoorwegnet (de signaalbedieners hierbij inbegrepen) en het dagelijkse onderhoud en inspecties van het spoor. In de analyse is geen rekening gehouden met alle kapitaal (of afschrijvings-) kosten, ook de kosten van het spoor (en andere infrastructuur), reparaties en vernieuwing en de kapitaalkosten van rollend materieel zijn buiten beschouwing gelaten.

Dit rapport gebruikt de techniek van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) - zoals ontwikkeld door Jones, Tandon en Vogelsang (1990) - om de operationele efficiëntiewinsten (of verliezen) als gevolg van privatisering te evalueren en houdt ook rekening met de toewijzing van deze winsten (of verliezen) tussen consumenten, producenten en de overheid. De analyse gaat uit van het feit dat de groei in de prestaties de afgelopen jaren exogeen is, en concentreert zich daarom op de kosten van het leveren van deze prestatie in het kader van de alternatieve scenario's van privaat- of staatseigendom.

Dit rapport kijkt ook naar de veranderingen in de kwaliteit van de uitvoer (prestaties; overvolle treinen; staat van de bedrijfsmiddelen; veiligheid) sinds de privatisering. De analyse maakt alleen gebruik van gegevens van de periode tot 1999-00 (boekjaar) en houdt derhalve geen rekening met de gevolgen van Hatfield. Het volgende boekjaar (2000/01), waarin de Hatfield ramp is opgenomen, is niet representatief voor de periode sinds de privatisering in zijn geheel (en sowieso zijn niet alle financiële gegevens beschikbaar). De effecten van Hatfield hadden ook nog invloed op het boekjaar 2001/02. De analyse moet worden bijgewerkt zodra wel alle gegevens beschikbaar zijn voor de drie erop volgende jaren (2000/01, 2001/02 en 2002/03). Opgemerkt moet worden dat de verandering in de bedrijfsstructuur betekent dat het niet eenvoudig is om de kosten van het spoor vóór en na de privatisering te vergelijken. Onze analyse is gebaseerd op een aantal aanpassingen aan de gegevens om de vergelijkbaarheid te garanderen. Onvermijdelijk is er ook een aantal veronderstellingen gemaakt. Deze aanpassingen en veronderstellingen worden toegelicht in het desbetreffende gedeelte van dit rapport (en tevens in de bijlagen).

De MKBA methodiek is eerder toegepast op een aantal van de geprivatiseerde bedrijven in het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, elektriciteit (Domah en Pollitt, 2001) en sommige eerdere verkopen (Galal et al., 1994; Martin en Parker, 1997). Dit rapport is gerangschikt in vijf hoofdstukken. Hoofdstuk II schetst kort de historische achtergrond. Hoofdstuk III geeft een overzicht van de theoretische argumenten van vóór de liberalisering (herstructurering en privatisering) en bevat de MKBA methodiek en gebruikte gegevens. Hoofdstuk IV toont de resultaten van de analyse en Hoofdstuk V biedt een aantal conclusies.

II. Historische achtergrond

Het spoorwegnet in Groot-Brittannië was gepland, gefinancierd en gebouwd door de private sector in de 19de eeuw. Het bedrijf werd in 1948 genationaliseerd en werd opnieuw privaat eigendom gedurende de periode 1995-1997, als onderdeel van het bredere programma van verkopen uitgevoerd door de vier opeenvolgende conservatieve regeringen (1979-1997).

Sinds de nationalisatie is het treinverkeer bijna voortdurend gedaald vanwege de toegenomen concurrentie van het wegvervoer (zie Figuur 1A en 1B). In het eerste deel van de jaren '50 was reizigersvervoer per spoor goed voor ruwweg 17% van het totale passagiersvervoer - tegen het midden van de jaren '90 was dit aandeel gedaald tot ongeveer 5%. In dezelfde periode maakte goederenvervoer per spoor een nog scherper verlies in marktaandeel door van ruim 40% naar slechts 7%, veroorzaakt door verlies van vracht naar transport over de weg en de teruggang van de zware industrie in Groot-Brittannië en de primaire sectoren (deze maakte veelvuldig gebruik van het goederenvervoer per spoor). De spoor volumes daalden ook in absolute zin tot het niveau van de vroege jaren '90. Zoals aangegeven in de inleiding, zijn deze trends omgebogen sinds de privatisering³.

FIGUUR 1A

Passagiersverkeer marktaandeel (per modus)

Marktaandeel

Weg

Spoor

Lucht

³ De opleving in spoorvolume begon in 1995/96, een jaar voordat de bedrijfstak volledig geprivatiseerd werd.

Figuur 1B

Passagiersverkeer per vervoerwijze (log)

Passagier km (log)

Weg

Spoor

Lucht

Bronnen: Transport Trends, 2001 Edition (DTLR).

De spoorwegen werden in het midden van de jaren '50 verliesgevend en ondanks sluitingen van diverse lijnen en stations naar aanleiding van de Beeching rapporten (1963; 1965) - wat resulteerde in een vermindering van de totaal gereden spoor mijlen met een derde - verslechterde de financiële positie van de bedrijfstak verder tijdens de jaren '70 en de vroege jaren '80 (doordat de groei in productiviteit afnam terwijl de lonen toenamen en de overheid hield de ontwikkeling van een commerciële prijsstelling tegen). Het Transport Act uit 1968 erkende expliciet dat de overheid subsidies moest verlenen om de verliesmakende (maar sociaal heilzame) diensten te ondersteunen.

In lijn met de verslechterende uitvoer nam het niveau van de subsidie echter eveneens toe, tot £ 1,6 miljard pond in 1985/86, vergeleken met £ 600m in 1968 (1999-00 prijzen).

In de jaren '80 werd erkend dat de financiële positie van de bedrijfstak, alsmede de noodzaak voor overheidssteun, iedere poging tot privatisering van de bedrijfstak zou bemoeilijken. Spoorlijn privatisering zou route sluitingen en/ of voortgezette overheidssubsidie na de verkoop vereisen. Als gevolg daarvan ontwikkelden voorstellen voor privatisering van het spoor zich traag in de jaren '80, uiteindelijk resulterend in de verkoop van de bedrijfstak in de periode 1995-1997.

De overheid (en BR) heeft in de tussentijd echter niet stilgezeten en begon met de verkoop van vele niet-kernactiviteiten van BR (zie Tabel 1). Sommigen van deze verkopen brachten substantiële bedragen op (zoals bijvoorbeeld BR Hotels bracht op £ 150m in 1999/00 prijzen)⁴.

⁴Bron: Public Enterprise Partnerships Team, HM Treasury.

TABEL 1

BR niet-kernactiviteiten verkocht aan de private sector (1981-1993)

BR Hovercraft (1981)

Doncaster Wagon Works (1987)

BR Hotels (1982-1984)

Horwich Foundry (1988)

Superbreak Mini Holidays (1983)

British Rail Engineering Ltd (1988)

Slateford Laundry (1983)

Travellers Fare [station catering] (1988)

Sealink UK (1984)

British Transport Advertising (1987)

Bronnen: Bradshaw en Lawton-Smith (p 104) en Freeman & Shaw (pagina 9).

Transmark [consultancy] (1993)

Meldon Quarry (1993)

Het debat over de privatisering van de exploitatie van de kern spoorwegen continueerde gedurende de jaren '80 en in de vroege jaren '90. In 1992, onmiddellijk na de verrassende overwinning van de Conservatieven bij de verkiezingen, werd snel een Witboek samengesteld, 'New Opportunities for the Railways' (Nieuwe kansen voor de Spoorwegen, Ministerie van Verkeer), samengesteld onder leiding van John MacGregor (de toenmalige Minister van Verkeer). De grote kans dat de conservatieven de volgende verkiezingen (1997) zouden verliezen zorgden voor urgentie in het proces zodat de overheid er naar streefde de verkoop van de bedrijfstak in het Parlement te voltooien - en zodoende de privatisering daadwerkelijk onomkeerbaar te maken.

In het Witboek van 1992 schetst de overheid de doelstellingen van de privatisering, die vergelijkbaar waren met die van eerdere verkopen: Om de vaardigheden van bestuur van de private sector ten volle te benutten, om hierdoor sneller op de wensen van de klanten te kunnen inspelen en een hogere kwaliteit van dienstverlening te bereiken, verbeterde efficiëntie en een betere prijs-kwaliteitverhouding. De introductie van concurrentie zou de beste manier zijn om deze doelstellingen te bereiken (naar voorbeeld van de herstructurering van de Elektriciteit in 1990), hoewel erkend werd dat regulering nodig zou zijn om consumenten te beschermen (vooral met betrekking tot de veiligheid).

Als gevolg hiervan werd de bedrijfstak opgedeeld (zowel verticaal als horizontaal) in meer dan honderd verschillende bedrijven (zie Figuur 2 hieronder) zodat zich concurrentie kon ontwikkelen in de rivaliserende elementen van het bedrijf. De herstructurering werd in eerste instantie binnen de publieke sector uitgevoerd door het creëren van schaduwbedrijven die later werden verkocht. De belangrijkste verandering was de scheiding van het bestuur van de spoorinfrastructuur (een natuurlijk monopolie) van die van het treinverkeer (rivaliserend). In 1994 werd het grootste deel van de vaste spoorweginfrastructuur activa overgedragen aan een nieuwe onderneming, Railtrack, los van BR, maar nog steeds volledig in handen van de overheid. Het bedrijf werd verkocht via een openbare aanbidding in 1996⁵.

Tegelijkertijd werden de BR infrastructurele diensten gereorganiseerd in zeven infrastructuur onderhoudsbedrijven en zes spoorvernieuwing bedrijven (verkocht tussen februari en juli 1996). Het rollende materieel van BR werd verdeeld in drie leasemaatschappijen (ROSCO's). De ROSCO's (verkocht in januari / februari 1996) lease-locomotieven en rijtuigen aan de

⁵ Zie Kain (1998) pagina 248; NAO Verslag (HC 25 Sessie 1998-99) pagina 20.

passagier spoorwegmaatschappijen⁶.

Zes grote onderhoudsdepots (dienstverlenend aan de ROSCO's) werden ook verkocht in april en juni 1995⁷.

Het recht om passagierstreindiensten te exploiteren werd gefranchised aan 25 private sector trein werkmaatschappijen (TOC's) - terwijl open toegang-concurrentie geleidelijk werd ingevoerd onder de "matiging van de concurrentie" regels vastgesteld door de Regulator (vanaf 1995). TOC's leasen bijna al hun rollend materieel van de ROSCO's en betalen Railtrack voor de toegang tot spoor en stations. Red Star Parcels werd verkocht aan een management buy-out in september 1995⁸.

FIGUUR 2

De Nieuwe Spoorweg Bedrijfstak in 1996/97

YY

Rail Users' Consultative Committees

Protect interests of users

Spoorweggebruikers Raadgevende Commissies

Beschermt belangen van gebruikers

PTEs**

Provide subsidies in major conurbations outside London

Verleent subsidies aan de grote agglomeraties buiten Londen

ROSCO's
Own rolling stock
ROSCO's
Eigenaar van rollend materieel

Heavy maintenance Suppliers
Maintain rolling stock
Leveranciers groot onderhoud
Onderhoud rollend materieel

OPRAF
Awards franchises and pays subsidies
Kent franchises toe en betaalt subsidies

Lease rolling stock
Least rollend materieel

Provide services
Verleent diensten

Provide services
Verleent diensten

Passenger train operating companies (TOCs)
Run passenger trains
Passagierstrein exploitanten (TOC's)
Exploiteert passagierstreinen

Other passenger train operators*
Run passenger trains
Andere passagierstrein exploitanten
Exploiteert passagierstreinen

Freight operators
Run freight trains
Exploitanten van goederenvervoer
Exploiteert goederenvervoer

ORR
Approves access agreements
Keurt toegang overeenkomsten goed

Provides access to network
Verleent toegang tot netwerk

Provides access to network
Verleent toegang tot netwerk

Provides access to network
Verleent toegang tot netwerk

Railtrack
Owns and operates railway infrastructure
Railtrack
Bezit en exploiteert spoorweginfrastructuur

Provide services
Verleent diensten

Provide services
Verleent diensten

Provide services
Verleent diensten

Infrastructure maintenance companies
Maintain infrastructure
Infrastructuur onderhoudsbedrijven
Onderhoud infrastructuur

Track renewal companies
Renew track
Spoorweg vernieuwing bedrijven
Vernieuwt spoor

Other service providers
Overige dienstverleners

Provide services
Verleent diensten

Provide haulage for maintenance and renewal companies
Biedt goederenvervoer voor onderhouds- en vernieuwing bedrijven

Bron: Railtrack Pathfinder Prospectus, pagina 21.

* Initiële structuur hield rekening met open-toegang ontwikkeling in de toekomst.
Heathrow Express en Eurostar opereren momenteel op een open-toegang basis.
** PTE = Passenger Transport Executive

Goederenvervoer werd gescheiden in zes verschillende bedrijven (later gefuseerd tot twee) en verkocht tussen december 1995 en november 1997 (met vrije toegang voor concurrentie

⁶Zie NAO (HC 576 Sessie 1997-98) p 1.

⁷Zie NAO (HC 25 Sessie 1998-99) pagina 22.

⁸Zorgt voor een snelle pakketdistributie via passagierstreinen - zie, Ministerie van Verkeer, 'New Opportunities for the Railways' pagina 12 van; British Railway Board Accounts 1995/96.

toegestaan vanaf het begin). Bovendien is veel andere centrale dienstverlening van BR verkocht aan private bedrijven of managementteams⁹.

Als onderdeel van de reorganisatie werden ook twee regelgevende instanties opgericht: (1) Het Kantoor van de Spoor Regulator (the Office of Rail Regulator: ORR), voornamelijk om het monopolie-element te regelen - Railtrack; en (2) Het Kantoor van het Personenvervoer per Franchising (The Office of Passenger Rail Franchising OPRAF), voornamelijk verantwoordelijk voor de toekenning van franchises, de betaling van subsidies en het reguleren van de TOC's¹⁰.

Raadgevende Commissies van de Gebruikers van het Spoor (Rail Users' Consultative Committees: RUCC's) werden opgericht om samen te werken met OPRAF om de belangen van de sporgebruikers te beschermen¹¹. Regelgeving betreffende de veiligheid werd ondergebracht bij de Health & Safety Executive.

Na de beschrijving van de achtergrond van de privatisering van het spoor concentreert de rest van dit rapport zich op de vraag of de nieuwe structuur heeft voldaan aan één van de belangrijkste doelstellingen van de overheid - namelijk het verbeteren van de operationele efficiëntie - en hoe eventuele efficiëntiewinsten (of verliezen) worden toegewezen tussen consumenten, producenten en overheid.

Sinds de privatisering van de bedrijfstak zijn de prestaties aanzienlijk gestegen (en hebben een halt toegeroepen aan een lange trend van afname) terwijl de kosten in reële zin zijn gedaald. De nieuwe structuur gaf de TOC's een sterke stimulans om de prestaties te verbeteren en de kosten te verlagen (vanwege dalende subsidies; vaste tarieven voor toegang). Hoewel een deel van de productiegroei sinds het midden van de jaren '90 kan worden toegeschreven aan de privatisering zelf - bijvoorbeeld door middel van tarieven regelgeving en betere marketing - in de verdere analyse (Hoofdstuk IV) maken we de conservatieve veronderstelling dat de productiegroei geheel wordt veroorzaakt door exogene factoren (bijvoorbeeld door de groei in het BBP; congestie op de

wegen). Deze veronderstelling reduceert de voordelen toegeschreven aan de privatisering in onze analyse.

Onze analyse richt zich daarom op de vraag of de uitvoer van de bedrijfstak - gedreven door exogene factoren - goedkoper zou zijn geweest in het kader van de nieuwe structuur dan onder staats eigendom. Gegevens over de kwaliteit van de uitvoer (prestaties; overvolle treinen; staat van de bedrijfsmiddelen; veiligheid) worden ook geëvalueerd. De nieuwe structuur bevatte een aantal functies om ervoor te zorgen dat de efficiëntieverbeteringen worden gedeeld met consumenten (tarief regelgeving, concurrentie) en overheid (afnemend subsidieprofiel). De analyse in Hoofdstuk IV kwantificeert de toewijzing van de efficiëntiewinsten (of verliezen) tussen de verschillende groepen.

⁹ Zie Kain (1998), pagina 250; Bradshaw en Lawton-Smith (2000), pagina 108; 118; NAO Report 'The Sale of Railfreight Distribution' (De Verkoop het railgoederenvervoer Distributie).

¹⁰ John Swift (QC) en Roger Salmon werden benoemd tot respectievelijk eerste Spoor Regulator (Rail Regulator) en Franchising Directeur (Franchising Director) (januari 1993) - zie Freeman & Shaw (2000), pagina 207.

¹¹ Zie Freeman & Shaw (2000), p 33.

III. Methodiek

1. Theoretische kwesties en empirisch werk

De ideologische overtuiging die ten grondslag ligt aan de privatisering van British Rail was dat de introductie van private sector expertise en flair zou leiden tot betere dienstverlening, een efficiëntere uitvoering en een betere prijs/kwaliteitverhouding voor het reizende publiek. Er werd ook gehoopt dat de private sector in staat zou zijn om passagiers en klanten van het goederenvervoer naar het spoor terug te lokken (door beter te reageren op de behoeften van klanten) en het terugdringen van een daling van de bedrijfstak op de lange termijn. Echter, na eerdere privatiseringen (bijv. BT en British Gas) werd erkend dat verandering in de eigendomsverhoudingen niet zouden volstaan om voor de vereiste verbeteringen in de dienstverlening en kosten te zorgen. Hoewel privaat eigendom en winstmotief voor betere stimulansen zorgt dan staats eigendom, was de overheid van mening dat concurrentie en het einde van de monopolie van BR, de sleutel was tot het leveren van verbetering op het spoor. De liberalisering van openbare ondernemingen in het algemeen gaat vaak gepaard met drie afzonderlijke en niet noodzakelijkerwijs verbonden elementen: Veranderingen in de eigendomsverhoudingen, de oprichting van nieuwe, of ingrijpend geherstructureerde bedrijven en de invoering van een zekere mate van concurrentie.

Afhankelijk van de combinatie van deze factoren zal liberalisering resulteren in significante veranderingen in de manier waarop bedrijven worden bestuurd. Pollitt (1997) onderscheidt vijf theoretische argumenten met betrekking tot de te verwachten efficiëntie effecten van de liberalisering:

1. liberalisering kan stimulansen verbeteren door een herschikking van eigendomsrechten van de publieke aan de private sector;
2. liberalisering kan de doelstelling functies van managers veranderen door voor het eerst geconfronteerd te worden met private sector stimulansen;
3. er kunnen stimulansen ontstaan voor versturende toewijzing van middelen, veroorzaakt door bepaalde typen van verordening (bv. rendement regelgeving) wat leidt tot inefficiëntie;
4. liberalisering kan leiden tot "invloed activiteiten" binnen de bedrijfstak (zoals het bouwen van een imperium), wat kan resulteren in een afwijking van efficiëntie; en
5. beleid inzet theorieën suggereert dat de liberalisering zal leiden tot lagere interventiekosten.

Pollitt (1997) merkt op dat in een ontwikkelde markteconomie zoals het Verenigd Koninkrijk, theoretische voorspellingen enige (zwakke) steun bieden voor herstructurering en privatisering in het geval van eigendomsrechten, bureaucratie en de inzet van theorieën, maar dat slecht geconstrueerde stimulansen verordeningen alle andere positieve effecten van liberalisering teniet kunnen doen. Als gevolg hiervan kan de invloed van een bepaald herstructurering- en

privatiseringsproces (in een bepaalde bedrijfstak of land) de potentie hebben om zeer variabel te zijn.

Een aantal methoden is gebruikt om de gevolgen van de liberalisering te beoordelen, door bijvoorbeeld op basis van prijzen of kosten te vergelijken, zoals door Yarrow wordt toegepast (1992) en Bishop en Thompson (1992) of met behulp van simulatie of grensbenaderingen zoals Burns en Weyman-Jones (1994). Deze methoden zijn niet vrij van kritiek omdat zij niet rechtstreeks ingegaan op de vraag of het waarschijnlijk is om sociaal gunstig te zijn (in het bijzonder wanneer zij niet ingaan op de verdelingseffecten van liberalisering).

Een uitgebreidere aanpak zou de methode zijn van Computational General Equilibrium (CGE) (bijvoorbeeld Chisari, Estache en Romero, 1999) die de macro-economische en verdelingseffecten van privatisering en regulering beoordeelt. Geen van deze benaderingen beschikken echter over de kracht om een totale maatschappelijke kosten-batenanalyse (hieronder weergegeven) en deze zijn zelf gebaseerd op tal van veronderstellingen met betrekking tot de specificatie van de doelstellingen en beperkingen.

MKBA studies, bijvoorbeeld Galal et al. (1994) en anderen (Newberry en Pollitt, 1997) hebben zich gericht op het falen van de andere methoden. In dit artikel maken we gebruik van een MKBA kader om het effect van de liberalisering van de Britse spoorwegen te analyseren.

2. De Maatschappelijke Kosten-Baten Methodiek

Deze methodiek is ontwikkeld door Jones, Tandon en Vogelsang en richt zich in de eerste plaats op de beoordeling van de totale verandering in welvaart als gevolg van privatisering en herstructurering en in de tweede plaats op de toewijzing van deze verandering, vooral tussen de drie groepen consumenten, producenten (d.w.z. de aandeelhouders van de nieuwe geprivatiseerde bedrijven) en de overheid¹².

De eerste vraag heeft betrekking op het productieve efficiëntie effect (na aftrek van de herstructureringskosten) van de liberalisering, terwijl de laatste zich bezighoudt met het eigen vermogen. Eenvoudigheidshalve negeert onze analyse veranderingen in de allocatieve efficiëntie. Jones et al. definiëren de beslissing tot privatisering volgens de volgende formule:

XX

$$\dot{q}W = V_{sp} - V_{sg} + (\alpha g - \alpha p) * Z$$

waar: W = Maatschappelijk Welzijn; V_{sp} = sociale waarde van een onderneming onder private exploitatie;

V_{sg} = Sociale Waarde van onderneming voortdurend onder staatseigendom; Z = De betaalde prijs om de onderneming

¹²Jones et al. houden ook rekening met andere partijen zoals concurrenten en leveranciers (vaak uitgesloten van empirische toepassingen van de methodiek op praktische gronden) en werknemers (vaak uitgesloten op grond dat ieder inkomen verdiend door de werknemers volledig wordt gecompenseerd door middel van ontslagvergoedingen die zijn opgenomen binnen de kostenbasis van de betrokken ondernemingen).

te kopen (of verkoopopbrengst van de overheid) en XX αg en αp zijn de schaduw multiplicatoren van respectievelijk overheidsinkomsten en private fondsen.

Privatisering is sociaal zinvol als XX $\dot{q}W > 0$. In een ontwikkelde markteconomie zouden we verwachten dat er geen significant verschil zit in de waarde van de schaduw multipliers, dus voor de doelstelling van onze analyse stellen we $\alpha g = \alpha p = 1$. De verkoopopbrengst variabele, Z, een overdrachtsbetaling tussen overheid en producenten, valt daarom uit de vergelijking (hoewel belangrijk voor de verdelingseffecten).

De berekening van XX $\dot{q}W$ calculeert het verschil tussen de kosten onder staatseigendom en privaat eigendom (zowel gedurende de periode sinds de privatisering en in de toekomst). Kosten in het kader van privaat eigendom (tot op heden) zijn gebaseerd op werkelijke gegevens en deze moeten ook geprojecteerd worden in de toekomst. De grootste moeilijkheid ligt echter in de beraming van wat er met de kosten zou zijn gebeurd onder staatseigendom. Om met deze kwestie rekening te houden moeten we een contrafeitelijke scenario creëren, gebaseerd op historische en andere economische gegevens.

De besparingen door meer efficiëntie als gevolg van de liberalisering worden berekend als het verschil tussen de huidige waarde van de werkelijke (private) en contrafeitelijke (vervolg staatseigendom) kosten. Herstructureringskosten worden afgetrokken om te komen tot de waarde

van **XX óW**. Voor de laatste stap wordt **XX óW** tussen de drie groepen (consumenten, producenten en overheid) verdeeld om zo de winnaars en verliezers te bepalen (zie hieronder).

(a) Vergelijking van de kosten met en zonder privatisering

De eerste taak is om te bepalen waar de drempelwaarde ligt tussen privaat- en staatseigendom. In dit rapport nemen we 1996/97 als het eerste volledige jaar van de privatisering¹³. Als laatste jaar van het staatseigendom wordt echter 1992/93 geacht, aangezien dit het laatste jaar was wat niet beïnvloed werd door het herstructureren en privatisering programma¹⁴. (Zie hieronder). In de overgangperiode (1993/94 tot en met 1995/96) vond de herstructurering van de bedrijfstak en de overdracht ervan aan privaat eigendom plaats.

De verkoop van British Rail viel samen met een radicale herstructurering van de bedrijfstak, het scheppen van meer dan honderd nieuwe bedrijven. Als gevolg daarvan is de berekening van de totale (werkelijke) kosten van de spoorweg bedrijfstak sinds de privatisering niet eenvoudig, gezien het aantal betrokken bedrijven en de complexe set van financiële stromen tussen

¹³In 1996-1997 waren de volgende onderdelen van de bedrijfstak verkocht: Railtrack (verkocht in mei 1996); de drie ROSCO's (verkocht in januari / februari 1996): dertien infrabedrijven (verkocht tussen februari en juli 1996); zes zware onderhoudsdepots (verkocht in april en juni 1995); Red Star Parcels (verkocht in september 1995), het merendeel van de vrachtbedrijven (verkocht tussen december 1995 en mei 1996, met uitzondering van Railfreight Distribution (Railgoederenvervoer Distributie), dat niet werd verkocht vóór november 1997). Tegen het einde van 1996/97 waren alle 25 franchises verhuurd.

¹⁴In 1993/94 werd een vrijwillige ontslagregeling aangekondigd ter voorbereiding van veranderingen in de organisatie en het eigendom wat ertoe leidde dat ruim 7000 werknemers de sector verlieten.

de bedrijven. Bovendien is zorgvuldigheid geboden bij het vergelijken van de kosten vóór en na privatisering.

Het was niet mogelijk om de kosten na privatisering te berekenen door het optellen van de kosten van de samengestelde delen (en het opheffen van inter-company-stromen) aangezien de gegevens een dergelijke analyse niet toelieten. We omzeilen dit probleem door de bedrijfskosten af te leiden als het verschil tussen de totale bedrijfsinkomsten van de eindgebruikers (treinexploitant inkomsten) minus de totale bedrijfswinsten. De gegevens zijn weergegeven in Tabel 2 voor de periode na de privatisering (1996/97 tot 1999/00). De gegevens voor eerdere jaren zijn rechtstreeks overgenomen uit jaarverslagen van BR.

De kosten in Tabel 2 zijn de operationele kosten (exclusief afschrijvingen). Hoewel een volledige MKBA analyse ook een overweging van de investeringskosten zou bevatten, richt dit rapport zich alleen op de operationele kant van de zaak (en het aanvaardt dus geen significante kapitaal substitutie-effecten).

Een aantal punten is noemenswaardig met betrekking tot de gegevens in Tabel 2. In de eerste plaats exclusief de kosten van de minderjarige (open toegang) exploitanten van goederenvervoer (hoewel deze kosten gering zijn) waardoor de privatiseringskosten iets worden onderschat. Aan de andere kant komen de winsten in de gegevens in Tabel 2 niet overeen met de aangiften die gedaan zijn door de vele toeleveringsbedrijven die verkocht zijn als onderdeel van de herstructurering en nu diensten leveren aan de bedrijfstak (dus een overschatting van de kosten na de privatisering). ORR kosten worden doorbelast aan de bedrijfstak, dus deze hoeven niet afzonderlijk te worden toegevoegd.

De kosten van de Strategic Rail Authority zijn opgenomen in Tabel 2 (gesaldeerde TOC winst) - hoewel in die mate dat de SRA en zijn voorganger OPRAF werden bemand door middel van overdrachten van andere delen van de overheid, de opname van deze kosten kan de kosten in het kader van het privatisering scenario overschatten ten opzichte van het contrafeitelijke scenario. Derhalve zijn de kosten van het Ministerie van Verkeer, die aanzienlijk hoger zouden zijn geweest onder het contrafeitelijke scenario, niet opgenomen in onze analyse.

Residuele BR kosten zijn buiten beschouwing gelaten (deze omvatten politiewerk kosten die zijn doorbelast aan de bedrijfstak)¹⁵. Gezien de omvang van sommige van de leverancierscontracten - besteedt Railtrack per saldo ongeveer £ 1,3 miljard per jaar alleen al aan contracten voor bedrijven voor het onderhoud en vernieuwing van de infrastructuur - we verwachten dat de gebruikte aanpak de totale kosten van de post-privatisering overschat en derhalve de efficiëntie van de privatisering onderschat. Een nadere uitleenzetting van de kosten in Tabel 2 is weergegeven in Bijlage A.

¹⁵BR residuele kosten omvatten ook onroerend goed kosten (niet-operationeel) en kosten in verband met schulden met betrekking tot de pre-privatisering periode. Verdere analyse kan bepalen of één van deze kosten moeten worden toegevoegd aan de post-privatisering kostenbasis.

TABEL 2
Spoorweg Bedrijfskosten

Spoorweg Bedrijfskosten £ m, 99/00 prijzen (a)	Pre-privatisering	Overgangperiode	Post-privatisering
---	-------------------	-----------------	--------------------

Inkomsten
passagiersvervoer (b)
Inkomsten
goederenvervoer(c)
Railtrack ZZ prop. Inkomen
(d)
Totaal Bedrijfsinkomen (A)

TOC winsten
Winst uit goederenvervoer
Railtrack winsten
ROSCO winsten
Totale winsten (B) (e)

Bedrijfskosten (A-B)

Passagiertrekmijlen (m)
Ton vrachtmijlen (bn)

Composiet index (f)

(a) Omzetting maakt gebruik van RPI gegevens. (b) Inclusief subsidies. Alleen TOC's (exclusief Heathrow Express en Eurostar). Financiële gegevens voor 5 TOC's waren niet beschikbaar voor 1999/00 - gegevens zijn geëxtrapoleerd voor deze TOC's. (c) Inclusief EWS en Freightliner¹⁶. (d) Dat deel van de inkomsten van Railtrack niet afkomstig van TOC's of exploitanten van goederenvervoer (dient te worden opgenomen voor de vergelijkbaarheid met BR-gegevens). (e) Winsten vóór afschrijvingen, na aftrek van SRA / OPRAF kosten. (f) Gewogen index gebruikt voor de berekening van de kosten per eenheid (88/90 = 100). Gewogen op basis van goederen/passagiers inkomsten. (g) Het was niet mogelijk om vergelijkbare gegevens te creëren voor 94/95 en 95/96 vanwege herstructurering.

Bronnen: BR Jaarverslagen; Jaarverslagen voor individuele bedrijven (post-privatisering).
Transport Trends, 2001 Edition (DTLR).

¹⁶Gegevens voor Freightliner zijn alleen verzameld voor 1998/99 en 1999/00 - de gegevens voor 1996/97 en 1997/98 zijn geëxtrapoleerd.

Voor de kosten van het contrafeitelijke scenario hebben we ons gebaseerd op historische gegevens uit BR rekeningen. We zijn begonnen met de herziening van de kostengegevens voor tien jaar voorafgaand aan de privatisering (1984/85 tot 1993/94) – rekening houdend met het feit dat de privatisering in 1994/95 begon (bijvoorbeeld grote onderhoudsdepots werden verkocht en Railtrack werd opgericht als een afzonderlijke vennootschap binnen de overheid). De gekozen periode is voor het contrafeitelijke scenario ingekort tot de vijf jaren (1988/89 tot 1992-1993) vanwege de hierna uiteengezette redenen.

1993/94 is uitgesloten uit de pre-privatisering periode - dit jaar is significant beïnvloed door het privatiserings- en herstructureringsprogramma en er was sprake van een vrijwillig vertrekprogramma ter voorbereiding van de privatisering wat leidde tot een reductie van het personeelsbestand van 7% in dat jaar¹⁷. De gegevens van 1984/85 tot 1987/88 zijn ook uitgesloten van de analyse.

1984/85 en 1985/86 werden beïnvloed door de kolenstaking (zie BR jaarverslag, 1985/86). De gegevens tussen 1986/87 en 1988/89 werden beïnvloed door de verkoop van een aantal bedrijven, de voortzetting van een trend die begon in de vroege jaren '80 (zie Tabel 1). Vooral de verkoop door BR van British Rail Engineering Ltd (Brel) en Travellers Fare (stationsrestaurantie). Hoewel het niet mogelijk is om de exacte invloed van deze verkoop op de kostenbasis van BR te

berekenen heeft de verkoop van deze twee bedrijven geleid tot een inkrimping van het personeelsbestand van ongeveer 13.000 (8%) tussen 1987/88 en 1988/89. Na de geschikte periode voor historische analyse te hebben vastgesteld is het kostprijsprofiel van het contrafeitelijke scenario vervolgens geconstrueerd op basis van het kostenniveau van 1992-1993, in de toekomst geprojecteerd met behulp van een aanname van efficiëntie van het contrafeitelijke scenario (gebaseerd op de historische prestaties en gegevens uit andere sectoren). De opbouw van het contrafeitelijke kostenscenario wordt in detail beschreven in Hoofdstuk IV. I. Bij de berekening van het kostprijsprofiel van een contrafeitelijke scenario gebaseerd op historische gegevens doemt de vraag op of de pre- en post-privatisering kosten gegevens vergelijkbaar zijn. De oprichting van Railtrack in 1994/95 betekende een verandering in de grondslagen voor financiële verslaggeving via de invoering van de Asset Maintenance Plan Charge (AMP). Deze benadering voorspelt de benodigde reparaties en vernieuwingsactiviteiten voor het spoor, de route structuren, de stations en de depots over een periode van tien jaar en belast een tiende van deze schatting door aan de P & L van elk jaar (als afschrijving¹⁸). We zijn er echter van overtuigd dat de gegevens (pre- en post/privatisering) vergelijkbaar blijven ondanks de verandering in het beleid. Het belangrijkste effect van de wijziging was het aanzienlijk verhogen van de totale kosten (om onderinvesteringen van vóór de privatisering aan te pakken als gevolg van contante beperkingen) maar deze stijging werd weerspiegeld in een hogere afschrijvingsheffing (die is uitgesloten van de operationele kosten in onze analyse - zie Bijlage B). Er is geen bewijs om te suggereren dat de verandering heeft geleid tot een overdracht van kosten tussen de exploitatiekosten en capex: Het niveau van het dagelijkse onderhoud van de infrastructuur (de

¹⁷In 1993/94 was er ook sprake van een aantal kleinere verkopen (Transmark en Meldon Quarry).

¹⁸Vanaf 1998-1999 werd de AMP heffing formeel een deel van de afschrijvingen onder FRS 15.

opererende element van onderhoudskosten) steeg in 1994/95 in vergelijking met het voorafgaande jaar¹⁹.

Om de analyse te voltooien vereist de MKBA aanpak prognoses van zowel de werkelijke kosten (geprivatiseerd) alsmede het contrafeitelijke scenario (staats eigendom) in de toekomst. Eenvoudigheidshalve hebben we aangenomen dat er geen verdere besparingen worden gemaakt na 1999/00 en dat het efficiëntie gat ontstaan door de private sector wordt gesloten gedurende de volgende vijftien jaar (dat wil zeggen de publieke sector wordt verondersteld de achterstand in de loop der tijd in te lopen).

(b) de efficiëntievoordelen door de herstructurering en de privatisering

De waarde van de efficiëntie van de privatisering en herstructurering zijn eenvoudigweg berekend als het verschil tussen de huidige waarde van de twee kostenprofielen **XX Cg-Cp** minus de huidige waarde van de herstructurerings- en privatiseringskosten (R & P).

XX

$$W = Cg - Cp - R \& P$$

Herstructurerings- en privatiseringskosten worden verondersteld nul te zijn voor het contrafeitelijke scenario. In het kader van het privatisering scenario omvatten ze alle R & P kosten van de overheid (in 1993/94, 1994/95 en 1995/96) en alle herstructureringskosten sinds de privatisering (vanaf 1996/97 door de recentelijk geprivatiseerde bedrijven).

(c) verdeling van de Netto Efficiëntiewinst

Zodra de huidige waarde van de netto efficiëntie van de privatisering is berekend is de volgende stap het analyseren van de verdeling ervan tussen consumenten, producenten en overheid zoals samengevat in de volgende identiteit:

XX

$$W = Cust + + Prod Gov$$

XX Cust wordt berekend als het verschil tussen de werkelijke gemiddelde ontvangsten (prijs) en die van het contrafeitelijke scenario vermenigvuldigd met het werkelijke volume. De prijs is

berekend met behulp van een samengestelde volume-index gebaseerd op passagiersmijlen en ton vrachtmijlen (gewogen volgens de passagiers- en goederenvervoer inkomsten). De contrafeitelijke gemiddelde opbrengst (prijs) projectie werd geschat door extrapolatie van de trend in de gemiddelde omzet gedurende de vijf jaar voorafgaand aan de privatisering²⁰. De verandering in de positie van de overheid (XX GOV) is relatief complex en omvat een aantal factoren. Allereerst ziet de overheid door de verkoop af van potentiële winsten / (verliezen) stromen

¹⁹Dit is een belangrijke veronderstelling die de resultaten aanzienlijk zouden kunnen veranderen.

in de toekomst vanuit de bedrijfstak en in ruil daarvoor ontvangt de overheid de verkoopopbrengst voor de bedrijfstak en een deel van de toekomstige winstgevendheid via de vennootschapsbelasting. In tegenstelling tot eerdere privatiseringen bleef de overheid sinds de privatisering ook inkomstsubsidies aan de sector verstrekken²¹. Het contrafeitelijke scenario gaat ervan uit dat de overheid inkomstsubsidies zou blijven verstrekken om de exploitatieverliezen te dekken.

Er doet zich echter nog een complicatie voor. Bij de privatisering was de overheid (tot op zekere hoogte²²) gevrijwaard van haar verantwoordelijkheid voor de financiering van investeringen (die gemiddeld £ 1,1 miljard per jaar bedroegen in 1999/00 prijzen gedurende de vijf jaar voorafgaand aan de privatisering). Hoewel de analyse in dit rapport zich richt op operationele kosten (en de kapitaalkosten negeert) is het noodzakelijk om de uitgespaarde kapitaalkosten weer te geven in de berekening van de positie van de overheid. Het gemiddelde van £ 1,1 miljard per jaar wordt gebruikt in het contrafeitelijke scenario om dit weer te geven en hetzelfde getal wordt gebruikt (met een negatief teken) om de kapitaalkosten weer te geven die de private sector nodig zou hebben om de operationele winsten te dekken²³.

XX Gov is daarom als volgt berekend:

XX Gov = Privatisering Scenario (Belastingen - Subsidiëring + Opbrengst Verkoop)

- Contrafeitelijk scenario (bedrijfsresultaat / verliezen + kapitaalsubsidies)

Voor producenten is er geen contrafeitelijk scenario (omdat het contrafeitelijke scenario uitgaat van staatseigendom). XX Prod is eenvoudigheidshalve berekend als de winst na belasting volgens het scenario van privatisering minus het bedrag betaald om de bedrijfstak te kopen (het uitvloeisel van de overheid van de opbrengsten van de verkoop) minus een bedrag aan kapitaaluitgaven (het uitvloeisel van de GBP 1,1 miljard uitgespaard kapitaal gebruikt om XX Gov uit te rekenen). Met betrekking tot de toekomstige projecties - zijnde na 1999/00 - wordt ervan uitgegaan dat de variabelen van het privatisering scenario op het niveau van 1999/00 blijven²⁴, terwijl bij het contrafeitelijke scenario de kosten en tarieven geleidelijk dalen totdat zij in overeenstemming zijn met het privatisering scenario. Om

²⁰Eenvoudigheidshalve negeren we het allocatieve efficiëntie aspect van eventuele prijswijzigingen.

²¹In de analyse in Hoofdstuk IV, zijn subsidies genomen om zowel de centrale overheid subsidies te bevatten (betaald door middel van OPRAF) alsmede PTE subsidies.

²²Merk op dat de Periodic Review (2000) aanzienlijke subsidiebetalingen voorziet rechtstreeks aan Railtrack (van 2001/02) om het uitzonderlijke niveau aan uitgaven voor vernieuwing te dekken benodigd voor de komende periode.

In de jaren sinds de privatisering (1996/97 tot 1999/00) waren subsidies aan Railtrack relatief gering en deze komen niet tot uiting in de verdeling van de efficiëntiewinst tussen de overheid en de producenten. (subsidie-inkomsten zijn wel in aanmerking genomen bij het bereiken van de operationele kosten - zie Bijlage A).

²³Derhalve impliciet aangenomen dat er geen besparingen zijn op de investeringskosten van de privatisering.

²⁴Dit houdt in dat de werkelijke overheidssubsidie en de uitgespaarde kapitaalkosten verondersteld worden op het niveau van 1999/00 te blijven. Uiteraard betekenen bestaande franchiseovereenkomsten verdere verlagingen van de subsidie, al is het niet duidelijk of deze op termijn houdbaar zijn. Bovendien is er debat over het niveau van de investeringen en met name wie deze zal betalen.

de bovenstaande berekeningen af te maken zijn de herstructureringskosten afgetrokken van **XX GOV** en **XX Prod** afhankelijk van wanneer deze kosten gemaakt zijn (d.w.z. vóór of na de privatisering).

IV. Resultaten

1. Kosten veranderingen

Figuur 3 geeft het profiel weer van de totale (werkelijke) kosten van de spoorweg bedrijfstak gedurende de periode 1988/89 tot 1999/00. De gegevens tonen aan dat de totale kosten zijn gestegen in de periode tot 1992-1993 en sterk zijn gedaald in 1993/94 toen de herstructurering van de bedrijfstak begon en daarna in grote lijnen in reële zin statisch is gebleven tussen 1993/94 en 1999/00 terwijl de prestaties van de bedrijfstak sterk zijn gegroeid.

FIGUUR 3
Spoorweg Bedrijfstak Totale kosten 1988/89 tot 1999-00

Breuk in de reeks

Om te begrijpen wat er gebeurt met de kosten per eenheid tijdens deze periode dienen we eerst een passende maatstaf van de uitvoer te bepalen. De volgende stap is het scheiden van de gevolgen van de grootschalige effecten van de onderliggende verbeteringen van de efficiëntie. Deze tweede stap vereist een veronderstelling over de verhouding tussen de vaste en de variabele kosten in de spoorweg bedrijfstak.

Onze maatstaf van de uitvoer (zie Tabel 2 hierboven) is een samengestelde index gebaseerd op passagierstreinmijlen en ton vrachtmijlen gewogen op basis van de scheiding tussen passagiers- en vrachtkosten. Met betrekking tot de vaste en de variabele kosten doen we de volgende veronderstellingen:

1. gebaseerd op het werk uitgevoerd tijdens de toegangs tarieven in 2000 Periodic Review of Railtrack nemen we aan dat 17%²⁵ van de infrastructuurkosten variabel zijn met betrekking tot het volume (83% van de kosten zijn vaste kosten). In onze analyse bestaan 36% van de totale kosten basis uit infrastructuurkosten;

2. voor de overige kostenbasis nemen we aan dat de kosten in grote lijnen constant naar rato terugkeren (we veronderstellen dat 10% van deze residuele kosten vaste kosten zijn).

In het algemeen houden onze veronderstellingen naar rato in dat ongeveer 37% van de kostenbasis vast is met betrekking tot het volume²⁶. Uiteraard zullen er andere vaste kosten zijn met inbegrip van de infrastructuur vernieuwing en de afschrijvingskosten van het rollende materieel maar deze zijn niet opgenomen omdat onze analyse zich richt op de operationele uitgaven en kapitaalkosten (en afschrijvingskosten) kosten buiten beschouwing laat. Het variabele kosten element is verondersteld te variëren in lijn met ons volume-indexcijfer dat gebaseerd is op passagierstreinmijlen en ton vrachtmijlen.

Het is belangrijk op te merken dat passagiersmijlen niet zijn opgenomen in onze bepaling van het volume. Dit is een conservatieve aanname die het niveau van efficiëntie toegeschreven aan de privatisering in onze berekeningen vermindert. Passagiersmijlen zijn in de afgelopen jaren veel sneller gegroeid dan passagierstreinmijlen (21% vergeleken met slechts 13% sinds 1992-1993). We constateren echter dat, hoewel treinmijlen waarschijnlijk de belangrijkste aanjager van de kosten zijn, een aantal kosten toenemen in lijn met passagiersmijlen (bijvoorbeeld een toename van het aantal rijtuigen die reeds sinds de privatisering hogere aantallen passagiers herbergen; stationsontvangst- en beveiligingskosten variëren waarschijnlijk ook per passagiersmijl). Nu we onze keuze hoe het volume te meten hebben bepaald, alsmede onze veronderstellingen over inkomsten naar rato, zijn we in staat om de trends in de kosten per eenheid te analyseren (vóór en na analyse privatisering) en de schaafeffecten van de onderliggende efficiëntiewinsten te scheiden.

Tabel 3 geeft de totale kosten en de kosten per eenheid voor de pre-privatisering periode weer (1988/89 tot 1992/93), de splitsing van de gevolgen van de grootschalige effecten van verbeteringen van de efficiëntie.

Tabel 3 laat zien dat schaafeffecten een stijging van de kosten per eenheid zouden hebben veroorzaakt van 0,2% per jaar gedurende de vijf jaren 1988/89 te 1992-1993 (dalende volumes, met 37% van de kostenbasis

²⁵De periodieke evaluatie analyse toonde aan dat 17% onderhouds- en vernieuwingskosten gebruiksaafhankelijk zijn. Daar onze analyse alleen onderhoudskosten omvat zijn we ervan uitgegaan dat 17% van de onderhoudskosten variabel is. Bovendien worden de tractiekosten ook variabel geacht die (toevalligerwijze) eenzelfde cijfer van 17% totale variabele kosten opleveren.

²⁶Deze aanname is in lijn met andere studies van de spoorweg bedrijfstak. Zie Estache en Rus (2000), pagina 208.

vast). De werkelijke kosten per eenheid zijn echter met 1,2% per jaar gestegen wat negatieve efficiëntie inhoudt oftewel een rendementsverlies van 1% per jaar gedurende deze periode. In ons centrale contrafeitelijke scenario veronderstellen we echter dat BR efficiëntiewinsten van 1% per jaar zou hebben geleverd gedurende de periode 1992/93 tot 1999/00. Deze veronderstelling, die in het voordeel van is staatseigendom, erkent een aantal van de moeilijkheden bij het vergelijken van de kosten van BR over de pre-privatisering periode (wijzigingen in de grondslagen policy²⁷) en geeft ook de ervaringen van andere gereguleerde bedrijven in de UK²⁸.

TABEL 3
Pre-Privatisering Kosten

Pre-privatisering kosten - 1999/00 £ m	Jaarlijks verschil
Schaafeffecten (geen efficiëntievoordelen)	
Vaste kosten	
Variabele kosten	
Totale kosten	
Werkelijke kosten	
Totale kosten	
Efficiëntie-analyse	
Samengesteld volume-indexcijfer	
Kosten per eenheid - na schaafeffecten	
Kosten per eenheid - werkelijk	
Onderliggende efficiëntiewinst / (verlies)	
(a) De kosten per eenheid berekend door de totale kosten te delen door het volume-index.	

Tabel 4 (hieronder) toont de werkelijke en contrafeitelijke kosten (centrale scenario) voor de post-privatisering periode. Het eerste deel van de tabel geeft de invloed van schaafeffecten op kosten per eenheid weer, gezien onze aannames over vaste en variabele kosten. De gegevens tonen aan dat de totale kosten (na schaafeffecten) worden verondersteld te stijgen met 1,2% per jaar terwijl het volume

²⁷We constateren dat BR een belangrijke wijziging heeft aangebracht in zijn grondslagen voor financiële verslaggeving in 1991/92 wat inhield dat infrastructuurkosten voor de eerste keer werden geactiveerd. Omdat BR in 1991-1992 gegevens produceerde voor beide boekhoudkundige grondslagen zijn we in staat geweest om een consistente tijdreeks te construeren voor de periode 1988/89 tot 1992/93.

De bulkerige aard van uitgaven voor infrastructuur veroorzaken echter problemen in de vergelijkbaarheid van de individuele jaren tijdens de periode vóór 1991/92 (hoewel grote verbeteringsuitgaven werden gekapitaliseerd over de gehele periode).

²⁸Domah en Pollitt (2001), pagina 126 - jaarlijks 1% efficiëntieverbetering wordt beschouwd als een redelijke aanname van de waarschijnlijke duurzame verbetering van de elektriciteitssector. Zie ook Europe Economics (2000), pagina 18 - dit rapport citeert een studie van Bishop en Thomson (1992), die TFP-groei in laat zien

index groeit met 1,9% per jaar gedurende dezelfde periode wat derhalve neerkomt op een elasticiteit van de kosten met betrekking tot het volume van 0,63. Het tweede deel van de tabel toont de actuele trend in de totale kosten en de kosten per eenheid sinds de privatisering - de kosten per eenheid zijn gedaald met 2,7% per jaar gedurende deze periode waarvan 0,7% te danken is aan schaaffecten en 2,0% aan de onderliggende verbeteringen van de efficiëntie. Ten slotte laat het derde deel van Tabel 4 de kosten van het contrafeitelijke scenario zien onder het centrale scenario. Deze serie is berekend door toepassing van een rendementbesparing van 1% per jaar van de totale kosten na schaaffecten in deel 1 van de tabel. In het kader van het contrafeitelijke scenario dalen de kosten per eenheid met 1,7% per jaar waarvan 1% per jaar de resultaten van de onderliggende besparingen door meer efficiëntie en het saldo van schaaffecten (0,7%).

Tabel 4
Post-Privatisering Kosten

Post-privatisering kosten - 1999/00 £ m	Jaarlijks verschil
Schaaffecten (geen efficiëntievoordelen)	
Vaste kosten a	
Variabele kosten	
Totale kosten	
Volume Index	
Kosten per eenheid b	
Werkelijke kosten	
Totale kosten	
Kosten per eenheid	
Onderliggende efficiëntie	
Contrafeitelijke kosten	
Totale kosten	
Kosten per eenheid	
Onderliggende efficiëntie / (verlies)	
(a) vaste en variabele kosten herberekend in 1992/93.	
(b) De kosten per eenheid berekend door de totale kosten te delen door het volume-index.	

Figuur 4 toont de werkelijke kosten en het profiel van de contrafeitelijke kosten van drie verschillende scenario's: Pro-privatisering scenario (onderliggende efficiëntiewinst van 0% per jaar); centraal scenario (onderliggende efficiëntiewinst van 1% per jaar, zoals hierboven beschreven) en pro-staatseigendom scenario (onderliggende efficiëntiewinst van 2% per jaar).

de spoorweg bedrijfstak tot 1,2% per jaar gedurende de jaren '80 (merk echter op dat de TFP analyses met zorg dienen te worden behandeld).

Zoals opgemerkt in Hoofdstuk III.2 wordt ervan uitgegaan dat het efficiëntie gat ontstaan door de private sector wordt gesloten gedurende de volgende vijftien jaar (dat wil zeggen dat de publieke sector wordt verondersteld de achterstand in de loop der tijd in te lopen). Deze veronderstelling weegt dan ook zwaar ter ondersteuning van voortdurende staatseigendom en tegen privatisering.

FIGUUR 4
Werkelijke en Contrafeitelijke Totale Kosten

£ m (1999-00 prijzen)

Werkelijke kosten

Pro-privatisering (0% winst)
Pro-staatseigendom (2% winst)
Centraal (1% winst)
Breuk in de reeks

2. Berekening van de efficiëntie

Tabel 5 geeft een schatting van de contante efficiëntie weer (pre-herstructurering) als gevolg van de privatisering van het spoor in het Verenigd Koninkrijk. Schattingen worden weergegeven voor de drie alternatieve aannames over de onderliggende verbeteringen van de efficiëntie onder het contrafeitelijke scenario (0%, 1% en 2%). Bovendien worden de resultaten ook getoond voor twee verschillende disconteringsvoeten: 6% (gebruikt door de overheid) en 10% (private sector disconteringsvoet).

Met een disconteringsvoet van 6% levert het centrale scenario de totale verdisconteerde efficiëntie winsten op £ 2,5 miljard. Deze efficiëntiewinst wordt deels gecompenseerd door herstructureringskosten van £ 1,4 miljard (Zie Tabel 6) resulterend in een efficiëntie na aftrek van herstructureringskosten van £ 1,1 miljard.

TABEL 5
Bruto Besparingen door meer Efficiëntie (Pre-Herstructurering)

Reductie contrafeitelijke kosten per eenheid	Disconteringsvoet
--	-------------------

TABEL 6
Herstructureringskosten

Herstructureringskosten (Huidige waarde)
Overheid
Private sector
Totaal

Bronnen: British Rail Jaarverslagen; Jaarverslagen voor geprivatiseerde bedrijven (Railtrack, 25 TOC's; 3 ROSCO's; EWS).

Tabel 7 (hieronder) toont de profilering van de contante besparingen tussen de periode tot op heden (1996/97 tot 1999/00) en de toekomst (de besparingskloof tot op heden gerealiseerd wordt verondersteld te worden gesloten gedurende de komende 15 jaar). De eenheden van de gegevens in Tabel 7 zijn £ miljoen (afgerond).

Onder het centrale scenario (6% disconteringsvoet) blijkt uit de gegevens dat privatisering reeds tot £ 800m aan besparingen heeft opgeleverd door meer efficiëntie hoewel deze besparingen meer dan teniet zijn gedaan door herstructureringskosten (£ 1.400 m). Dit standpunt is dus niet verwonderlijk aangezien de bedrijfstak nog maar vier jaar in private handen is en we verwachten dat de kosten van de herstructurering worden terugverdiend gedurende een langere periode. De totale besparingen (met inbegrip van toekomstige besparingen²⁹) onder het centrale scenario bedragen £ 1.100 m (£ 500m op een disconteringsvoet van 10%) na de herstructureringskosten. De gegevens in Tabel 7 zijn gevoelig voor de kostenaanname onder het contrafeitelijke scenario. De beramingen voor de besparingen liggen veel hoger als we aannemen dat de onderliggende kosten per eenheid

²⁹Merk op dat, zoals eerder beschreven, de toekomstige besparingen geen extra besparingen weerspiegelen - in plaats daarvan zijn ze gebaseerd op de voortzetting van het besparingsgat in 1999/00 voor de komende jaren (al daalt deze elk jaar omdat de publieke sector wordt verondersteld in te lopen)

gelijk zouden zijn gebleven onder staatseigendom (pro-privatisering scenario); anderzijds, op grond van een contrafeitelijke kostenaanname van 2% (pro-staatseigendom scenario) worden de besparingen ongeveer nul (vóór de herstructureringskosten)³⁰. Gezien het feit dat de kosten per eenheid echter verhoogd zijn tijdens de pre-privatisering periode (met meer dan te verwachten was door alleen al de schaalvoordelen - zie Tabel 3) is het moeilijk om te pleiten voor een contrafeitelijke kostenverlaging die agressiever is dan verondersteld in het centrale scenario.

TABEL 7
 Profilering van Besparingen door meer Efficiëntie
 Disconteringsvoet

	Tot op heden	6% Toekomstig	Totaal	Tot op heden	10% Toekomstig	Totaal
Pro-privatisering scenario						
Efficiëntiewinst						
Herstructureringskosten						
Netto rendement winst / (verlies)						
Centraal scenario						
Efficiëntiewinst						
Herstructureringskosten						
Netto rendement winst / (verlies)						
Pro-staatseigendom- scenario						
Efficiëntiewinst						
Herstructureringskosten						
Netto rendement winst / (verlies)						

Het is belangrijk op te merken dat dit rapport niet is bedoeld om de verbeteringen in efficiëntie te verklaren. Freeman & Shaw (2000) ³¹ bieden enige anekdotisch bewijs op het gebied van efficiëntie verbeteringen bereikt door de TOC's (door inkrimping van het personeelsbestand). Bovendien gaf het 2000 Periodic Review Railtrack aanzienlijke besparingen te zien door meer efficiëntie sinds de privatisering (2,2% per jaar tussen 1994/95 en 1999/00)³². We constateren echter dat een overzicht van het vervoer per spoor efficiëntie uitgevoerd door Oum, Waters II en Chunyan (1999) aantoonde dat

³⁰Merk op dat ervan wordt uitgegaan dat de publieke sector (het contrafeitelijke scenario) kostenprofiel in de loop der tijd inloopt met het privatisering scenario maar dat er geen kosten van de herstructurering nodig zijn om dit te bereiken. In de praktijk zouden herstructureringskosten ook nodig zijn in het kader van staatseigendom.

³¹ Op. cit. (Hoofdstuk 7).

³² Zie Office of the Rail Regulator (december 1999).

toegenomen concurrentie (gedreven door de liberalisering en deregulering) heeft geleid tot een grotere efficiëntie in bijna alle onderzochte rapporten³³.

3. Toewijzing van besparingen door meer efficiëntie

Tabel 8 toont de verdeling van de efficiëntiewinsten / (verliezen) tussen producenten, overheid en consumenten. **XX Gov / (Prod)** omvat de opbrengsten van privatiseringen / (betalingen). De subsidie gegevens die worden gebruikt in de analyse omvatten zowel OPRAF subsidies als PTE subsidies. De eenheden van de gegevens in Tabel 8 zijn £ miljoen (afgerond).

TABEL 8
Toewijzing van besparingen door meer efficiëntie

Disconteringsvoet

Pro-privatisering scenario (kosten dalen met 0% per jaar)

Centraal scenario (kosten dalen met 1% per jaar)

Pro-staatseigendom scenario (kosten dalen met 2% per jaar)

³³We merken op dat in het geval van de spoorwegen van Groot-Brittannië de concurrentie tussen passagierstrein exploitanten hoofdzakelijk beperkt blijft tot overlappende franchises en dubbele routes. Het franchiseproces heeft echter geleid tot aanzienlijke concurrentie voor de franchises (markt concurrentie). Bovendien heeft sommige concurrentie zich ontwikkeld in de goederenvervoertak. Andere elementen van de waardeketen zijn ook onderhevig aan concurrentie (althans in theorie) zoals het onderhoud van de infrastructuur bedrijven en ROSCO's.

³⁴Merk op dat verschillen in de kosten veronderstelling van het contrafeitelijke scenario alleen van invloed zijn op de uitbetaling van de overheid: Een betere contrafeitelijke kosten prestatie zou hebben betekend dat de overheid minder steun had hoeven verlenen aan de bedrijfstak onder staatseigendom wat inhoudt dat de winsten lager zijn naar mate de reductie in kosten voor het contrafeitelijke scenario hoger is. Voordelen voor de consument (op basis van prijzen) en producentwinsten (op basis van werkelijke, niet contrafeitelijke prestaties) worden niet beïnvloed door veranderingen in de veronderstelde kosten van het contrafeitelijke scenario.

Het belangrijkste resultaat uit Tabel 8 is dat de consument profiteert van de privatisering voor een bedrag van £ 1,2 miljard. Gemiddelde inkomsten (personen- en goederenvervoer inkomsten gedeeld door een samengestelde volume-index, gebaseerd op passagiermijlen en ton vrachtmijlen) was in reële zin elk jaar lager sinds de privatisering dan vóór de verkoop (zie Figuur 5 hieronder). Deze winst wordt deels gewaarborgd door de getroffen maatregelen om tarievenverhogingen te beperken door middel van gereguleerde tarieven onder het niveau van het inflatiecijfer. Vóór de privatisering stegen de tarieven vaak in reële zin om de vraag af te remmen (het contrafeitelijke scenario gaat ervan uit dat dit beleid zou zijn voortgezet).

FIGUUR 5
Werkelijke en Contrafeitelijke Gemiddelde Inkomsten

Totale Inkomsten- Volume Index

Werkelijke kosten
Contrafeitelijke scenario
Breuk in de reeks

* Gewogen index gebaseerd op passagiersmijlen en ton vrachtmijlen.

In het algemene kader van het centrale scenario wint de consument iets meer dan het niveau van de besparingen waardoor de producenten en de overheid samen een verlies van £ 100 miljoen lijden. De splitsing tussen overheid en producenten houdt rekening met de verkoopopbrengst van de privatisering (£ 7 miljard in huidige waarde - zie Tabel 9 hieronder). De splitsing tussen de twee groepen is echter ook zeer gevoelig voor de aanname gemaakt over besparingen van de overheid door minder kapitaalinvesteringen (en dienovereenkomstig het niveau van privaat kapitaal investeringen) welke niet de focus is van dit rapport.

TABEL 9
Privatisering Spoor Opbrengst

Opbrengsten privatisering spoor	£ miljard (huidige prijzen)	£ miljard (huidige waarde)
Railtrack *		
ROSCO's		
Goederenvervoer		

Infrastructuur & Onderhoud
bedrijven.
BR Centrale Diensten

Totaal

* Inclusief £ 596m van de schuld.

Bronnen: NAO Rapporten (HC 576, zitting 1997-1998; HC 25 Sessie 1998/99); Public Enterprise Partnership Team, HM Treasury.

4. Kwaliteit van de uitvoer

Hoewel de privatisering geresulteerd heeft in aanzienlijke besparingen door meer efficiëntie blijft het een belangrijke vraag wat er is gebeurd met de kwaliteit van de uitvoer. Er zijn vier belangrijke maatstaven voor de kwaliteit van de uitvoer die in acht moeten worden genomen: De trein (vertragingen); overvolle treinen; staat van de bedrijfsmiddelen (defecte rails; kwaliteit van het spoor) en veiligheid.

Tot op heden is de uitvoer van de bedrijfstak sterk bekritiseerd op deze punten vanuit vele richtingen met name in de nasleep van Hatfield - en de privatisering met de focus op contractuele regelingen tussen ongelijksoortige spelers in de bedrijfstak en de noodzaak om een rendement voor de aandeelhouders te behalen vaak als schuldige genoemd. Kijkend naar de pre-Hatfield gegevens is het echter verre van duidelijk dat aangehouden staatseigendom (het contrafeitelijke scenario) tot betere resultaten zou hebben geleid. Hieronder kijken we één voor één naar de vier maatstaven.

(a) Treinprestaties

Prestaties van het treinverkeer (vertraging per passagierstrein) is aanzienlijk verbeterd sinds de privatisering (pre-Hatfield - zie Figuur 6 hieronder). De prestaties zijn in het eerste jaar na de privatisering sterk verbeterd (als gevolg van verbeteringen door Railtrack) maar daarna gestaag verslechterd in de erop volgende drie jaren (als gevolg van verslechterende spoorwegmaatschappij prestaties) alvorens opnieuw te verbeteren in 1999/00. Door de bank genomen namen vertragingen per passagierstrein af in 1999/00 met 16% ten opzichte van 1995/96. De prestatie maatstaven die bestaan tussen Railtrack en de TOC's en tussen de TOC en OPRAF / SRA bieden beloningen / sancties voor uitvoer boven / onder de doelstelling. Deze maatstaven zijn gericht op de aandacht van het bestuur in de kwestie van de prestaties.

FIGUUR 6
Vertraging per Passagierstrein

TOC

RT

Bron: Railtrack.

De belangrijkste vraag is wat er gebeurd zou zijn met de prestaties onder staatseigendom gezien de sterke volumegroei die we de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. Uiteraard is het onmogelijk om het zeker te weten maar we merken het ontbreken van prestatie maatstaven op in de oude structuur. We hebben echter enig inzicht door het vergelijken van de veranderingen in de treinprestaties en de volumegroei tussen 1995/96 en 1999/00 (onder een geprivatiseerde structuur) met een vergelijkbare periode van vijf jaar van de volumegroei tijdens de hausse van midden tot eind jaren '80 (onder de oude BR-structuur).

Uit Tabel 10 blijkt dat de treinprestaties sinds de privatisering (gemeten door punctualiteit) zijn verbeterd met 2,7%. Deze verbetering werd gerealiseerd tegen de achtergrond van de groei in het aantal passagiersmijlen en passagierstreinmijlen van respectievelijk 28% en 11% gedurende deze periode. Tijdens een vergelijkbare periode in de jaren '80 (1984/85 tot 1988/89)³⁵ die een lagere volumegroei doormaakte, verslechterden de prestaties zelfs (zie Tabel 11). Zelfs als we de sterke verbetering in de prestaties behaald in het eerste jaar van de nieuwe geprivatiseerde structuur (1996/97) buiten beschouwing laten bedraagt de verslechtering sindsdien slechts 0,6% ten opzichte van 1%³⁶ tijdens de periode van BR bestuur in het midden van de jaren '80 - terwijl de volumegroei veel groter is.

³⁵Deze periode maakte een sterke groei van passagiersmijlen, treinmijlen en ton vrachtmijlen door. 1988/89 wordt genomen als drempelwaarde omdat het aantal passagiersmijlen na die datum begon af te nemen.

³⁶Houdt rekening met het feit dat de BR-gegevens niet genoteerd zijn op 1 decimaal.

Het lijkt daarom onwaarschijnlijk dat de treinprestaties beter zouden zijn geweest onder staatseigendom; het bewijs suggereert derhalve dat het aanzienlijk erger geweest zou kunnen zijn.

TABEL 10
Treinprestaties en Volume: Post-Privatisering

Prestatie	Vershil
Stiptheid (a)	
Passagierstreinmijlen (m)	
Passagiersmijlen (bn)	
(a) Percentage van treinen op tijd.	

Bronnen: National Rail Trends 2000/01, Q2, Transport Trends, 2001 Edition (DTLR).
OPRAF Jaarverslagen (1996/97 tot 1999/00).

TABEL 11
Treinprestaties en Volume: BR Bestuur

Prestatie	Verandering
Stiptheid (a)	
Passagierstreinmijlen (m)	
Passagiersmijlen (bn)	
(a) Percentage van treinen op tijd.	

Bronnen: BR Jaarverslagen 1985/86 tot 1989/90. Transport Trends, editie 2001 (DTLR).

(b) Overvolle treinen

Ondertussen is de overvolle treinen situatie (woon-werk verkeer) alleen maar verslechterd waarbij vier van de tien treinexploitanten in Londen te kampen hebben met buitensporig overvolle treinen in 1999/00³⁷. Het is duidelijk dat de overvolle treinen situatie ook aanzienlijk zou zijn verslechterd onder staatseigendom gezien de ongekennde groei in passagiers die we hebben doorgemaakt (die in dit rapport verondersteld wordt exogeen te zijn).

(c) Staat van de bedrijfsmiddelen

De gegevens tonen aan dat de staat van de bedrijfsmiddelen op het netwerk verslechterd is sinds de privatisering. Het aantal gevallen van defecte rails begon zich in het midden van de jaren '90 te verhogen van een lange termijn gemiddelde.

³⁷SRA jaarverslag, 1999-00.

van tussen de 600 en 700 tot 949 in 1999/00³⁸. De Regulator heeft aangevoerd dat Railtracks investeringen in spooronderhoud en vernieuwing - hoewel meer dan voorzien toen de bedrijfskosten werden vastgesteld bij de privatisering - onvoldoende was gezien de hoogte van de groei van het verkeer. Railtrack heeft een netwerk geërfd dat jarenlang te kampen heeft gehad met onderinvestering. Het is daarom onduidelijk of er extra geld voor investeringen beschikbaar zou zijn gesteld onder staatseigendom. De argumenten voor de staat van de bedrijfsmiddelen zijn grotendeels betrokken bij niveaus van kapitaalinvesteringen en zijn niet van invloed op onze analyse van de operationele kosten.

(d) Veiligheid

Ten slotte is de bezorgdheid over de veiligheid toegenomen sinds de privatisering. De gegevens over ongevallen vertonen echter geen statistisch significante verandering sinds de privatisering zoals vermeld staat in het Health & Safety Commission "Cullen"- rapport (2001) - schriftelijke post-Hatfield:

"De statistieken laten **geen** lijn zien van een dalende trend in veiligheid. Professor A W Evans, hoogleraar veiligheid bij het Transport Safety Centre for Transport Studies aan de Universiteit College in Londen, heeft een uitgebreide statistische analyse van de veiligheidsprestaties van de spoorwegen van vóór en na de privatisering gemaakt. **Hij concludeerde dat de veiligheidsprestaties dezelfde waren vóór en na de privatisering**".

(e) Totale uitvoer kwaliteit

Samenvattend en kijkend naar de gegevens voorafgaand aan Hatfield blijkt uit het saldo van de gegevens dat de kwaliteit van de uitvoer zelfs hoger is onder het privatisering scenario. Uiteraard zijn de treinprestaties sterk verslechterd sinds de Hatfield ramp doordat Railtrack gereageerd heeft door sluiting van grote delen van het netwerk. De Regulator heeft aangevoerd dat het grootschalige afsluitingsprogramma werd veroorzaakt door het ontbreken van een adequaat overzicht van de staat van het materieel (en daardoor kennis van de staat van de bedrijfsmiddelen van de onderneming)³⁹. De sluiting van het programma weerspiegelt echter ook een lagere risicotolerantie sinds de privatisering. Deze verlaging heeft een waarde maar is moeilijk te kwantificeren. Wellicht had BR de beslissing van Railtrack niet genomen met als gevolg dat passagiers te maken zouden hebben gehad met een hoger risico.

³⁸De kwaliteit van het spoor is ook verslechterd vanaf het midden van jaren '90 tot '97 maar is sindsdien verbeterd.

Bronnen: HM Rail Inspectie; Railtrack.

³⁹Veel van de gegevens over de staat van de bedrijfsmiddelen waren overgedragen van Railtrack aan de infrastructuur onderhouds- en vernieuwingsbedrijven bij de privatisering.

V. Conclusies

In de nasleep van het besluit van de overheid (oktober 2001) - om uitstel van betaling aan te vragen voor Railtrack - is de aandacht gericht geweest op wat er mis ging met de privatisering en hoe cruciale investeringen in het netwerk in de toekomst zullen worden gefinancierd. Hiermee rekening houdend is ons doel om de operationele kosten efficiëntie winsten (of verliezen) te evalueren als gevolg van de privatisering en de herstructurering met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse kader. De werkelijke gegevens die worden gebruikt in onze analyse hebben betrekking op de periode (boekjaar) 1999-00 en stopt derhalve kort na de Hatfield ramp. Het volgende boekjaar (2000/01), die Hatfield omvat, is niet representatief voor de periode voor de privatisering in zijn geheel (en sowieso waren niet alle financiële gegevens beschikbaar). We concluderen dat:

1. De prestaties van de bedrijfstak sterk zijn gestegen sinds de privatisering (1992/93 naar 1999/00).

Passagierstreinmijlen, passagiersmijlen en ton vrachtmijlen zijn respectievelijk met 13%, 21% en 19% gegroeid. Tegelijkertijd is de kostenbasis verlaagd met 6% in reële zin. Als gevolg daarvan zijn de kosten per eenheid in deze periode sterk gedaald, met 17% (2,7% per jaar). Na rekening te houden met de schaafeffecten heeft de spoorwegsector sinds de privatisering besparingen bereikt door meer efficiëntie: 13% (2% per jaar).

2. De post-privatisering prestaties op de efficiëntie zijn significant beter dan die bereikt onder staatseigendom. Tijdens de vijf jaren voorafgaand aan de privatisering stegen de kosten per eenheid met ongeveer 1% per jaar (de invloed van de schaafeffecten buiten beschouwing gelaten). Voor ons centrale scenario zijn we echter uitgegaan van een contrafeitelijke efficiëntiebesparing van 1% per jaar (op basis van andere Britse geprivatiseerde bedrijfstakken).

3. In het centrale scenario heeft privatisering en herstructurering geleid tot efficiëntiebesparingen van ongeveer £ 800m tot op heden in vergelijking met het contrafeitelijke scenario van voortgezet staatseigendom. De besparingen zijn bereikt in slechts vier jaar en worden ruimschoots teniet gedaan door de herstructureringskosten. Echter, in de veronderstelling dat de besparingen tot op heden gerealiseerd, voort zullen duren in de toekomst (hoewel ze af zullen nemen tot nul gedurende 15 jaar terwijl de publieke sector inloopt) bedragen de totale besparingen tot £ 2,5 miljard onder het centrale scenario (pre-herstructurering) of £ 1,1 miljard na de herstructureringskosten. We merken op dat de bovengenoemde besparingen gevoelig zijn voor de contrafeitelijke kostenveronderstelling.

⁴⁰De resultaten zijn ook gevoelig voor de aannames omtrent het niveau van de vaste kosten in de bedrijfstak hoewel we van mening zijn dat we voldoende schaalvoordelen in onze berekening hebben meegenomen.

4. Consumenten hebben sterk geprofiteerd van de privatisering (£ 1,2 miljard) - meer dan het niveau van de besparingen. Tabel 8 laat zien dat de producenten en de overheid hierdoor samen £ 100m verliezen waarbij de overheid £ 300m verliest terwijl de producenten £ 200m winnen.

5. De kwaliteit van de uitvoer is verbeterd sinds de privatisering (pre-Hatfield). Trein prestaties zijn aanzienlijk verbeterd terwijl het bewijsmateriaal uit de jaren '80 suggereert dat het zou zijn verslechterd onder de oude BR-structuur. Hoewel overvolle treinen erger zijn toegenomen stellen we dat dit ook het geval zou zijn geweest onder staatseigendom gezien de omvang van de groei in passagiers. De toename van het aantal gevallen van defecte rails is ook het gevolg van de toegenomen groei verkeersdruk maar het is onduidelijk of er extra geld beschikbaar zou zijn geweest om dit probleem aan te pakken in de publieke sector. Tot slot, ondanks de bezorgdheid over de veiligheid, concludeerde het Cullen rapport - geschreven na de Hatfield ramp - dat de veiligheid (statistisch) gelijk was vóór en na de privatisering.

Uiteraard zijn post-Hatfield de treinprestaties dramatisch verslechterd. Deze positie is gedeeltelijk het gevolg van het ontbreken van een adequate overzicht van de staat van de bedrijfsmiddelen waardoor Railtrack heeft besloten grote delen van het netwerk te sluiten. Het geeft echter ook een vermindering van het risico in tolerantie sinds de privatisering. Hoewel British Rail wellicht niet hetzelfde besluit zou hebben genomen als Railtrack kunnen passagiers als gevolg aan een hoger risico zouden zijn onderworpen. De waarde van deze vermindering van het risico wordt vaak genegeerd en is moeilijk te kwantificeren.

Vooruitblikkend voorzag de periodieke herziening (2000) in een aanzienlijke toename van de investeringen in het netwerk om betere veiligheidssystemen en betere prestaties te kunnen leveren. Er wordt ook gesuggereerd dat de kosten op lange termijn zouden kunnen zijn gestegen in de nasleep van Hatfield. Deze kostenstijging beïnvloedt echter grotendeels het kapitaal, niet de exploitatiekosten.

Bovendien verplicht de periodieke herziening Railtrack aanzienlijke besparingen te leveren door meer efficiëntie in de komende jaren.

Het bereiken van verdere efficiëntieverbeteringen in de toekomst is de sleutel tot het bereiken van het beoogde doel van de overheid om de treindiensten te verbeteren. Dit rapport stelt vast dat een geprivatiseerde structuur, waar de aandeelhouders een rendement op hun investering eisen, heeft geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de operationele efficiëntie - het valt te bezien of de nieuwe regeling met een non-profit infrastructuur eigenaar voor dezelfde efficiëntie verbeteringen zal zorgen.

BIJLAGE A BEREKENING VAN DE BEDRIJFSKOSTEN

Kosten vóór de privatisering (tot 1992-93)

Voor de periode voorafgaand aan de privatisering zijn de bedrijfsexploitatiekosten rechtstreeks overgenomen van de BR rekeningen:

Het uitgangspunt voor het bepalen van de bedrijfskosten zijn de exploitatiekosten van BR vóór de bijzondere posten (de laatste omvat de herstructurering en afvloeiingskosten - deze zijn afzonderlijk opgenomen in onze analyse binnen R & P kosten).

Afschrijving wordt afgetrokken om de operationele kosten vóór afschrijvingen te verkrijgen;

De afschrijving van uitgestelde subsidie-inkomsten (d.w.z. het bedrag van de kapitaalsubsidie vrijgegeven aan de P & L om afschrijvingskosten te dekken) die verschijnt als negatieve kosten is ook buiten beschouwing gelaten (hierdoor vallen de kosten hoger uit op hun ware niveau).

EU en nivellerende subsidies zijn wederom toegevoegd (nogmaals, deze worden weergegeven als negatieve kosten).

Merk op dat de kosten van de Kanaaltunnel werden geactiveerd en dus niet van invloed waren op de bedrijfskosten. De pre-privatisering gegevens bevatten echter een aantal kosten ten aanzien

van de Union Railways (planningkosten voor de hogesnelheidstreinverbinding tussen Londen en de Kanaaltunnel). Deze kosten zijn niet buiten beschouwing gelaten omdat we verwachten dat soortgelijke kosten momenteel ook gemaakt worden voor grote projecten (bijvoorbeeld WCML) en deze worden geabsorbeerd in de operationele kosten in de post-privatisering gegevens.

Kosten na de privatisering (1996/97 en later)

Voor de periode na de privatisering worden de kosten als volgt berekend:

De totale bedrijfswinst (voor afschrijvingen) wordt afgetrokken van de uiteindelijke totale ontvangsten van klanten / financiers.

De totale definitieve opbrengst wordt verkregen door toevoeging van de omzet (inclusief subsidie) voor alle 25 TOC's plus de twee grootste exploitanten van goederenvervoer; EWS en Freightliner. Daarnaast worden andere Railtrack ontvangsten ook toegevoegd (dit is inkomen uit vermogen dat vroeger ontvangen zou worden door BR. Het bevat ook een kleine hoeveelheid van de subsidie-inkomsten). Open-toegang ontvangsten (Kanaaltunnel en de Heathrow Express) zijn uitgesloten (bestonden niet onder BR bestuur en zijn niet opgenomen in de volumegegevens die worden gebruikt om de kosten per eenheid te berekenen).

Bedrijfswinsten worden berekend als de som van TOC-, vrachtexploitant, Rosco en Railtrack winsten. De winstgegevens laten afschrijvingen en ook bijzondere posten (herstructurering) buiten beschouwing. Bij de BR gegevens zijn alle subsidies opgenomen als negatieve kosten wederom toegevoegd.

Zoals opgemerkt in het hoofdrapport houden de winstgegevens geen rekening met de gemaakte winst door de vele toeleveringsbedrijven die diensten aan de industrie leveren (met name de infrastructuur onderhouds- en vernieuwingbedrijven). Hierdoor zijn post-privatisering kosten overschat en besparingen dus onderschat.

De post-privatisering gegevens laten echter de kosten van kleine exploitanten van goederenvervoer buiten beschouwing. De kosten van de Strategic Rail Authority zijn inbegrepen. Residuele BR kosten zijn niet toegevoegd aan de post-privatisering kosten (zie Hoofdstuk III.2 hierboven).

De Railtrack Asset Maintenance Plan (AMP) doorbelasting wordt behandeld als afschrijving (deze methode is formeel goedgekeurd door het bedrijf in 1997/98).

BIJLAGE B VERGELIJKING PRE-EN POST-PRIVATISERING GEGEVENS

De volgende tabel vergelijkt de kostenbasis in 1993/94 met 1994/95 na de oprichting van Railtrack. Gedurende dit jaar is het vaak gemeld dat de inkomstsubsidie is verdubbeld - en dit feit wordt gebruikt om het privatiseringsproces in diskrediet te brengen. De kosten (vóór afschrijvingen) stegen echter slechts met 1,6% in nominale termen (en daalde eigenlijk in reële zin). De wijziging in subsidie in 1994/95 kan grotendeels worden verklaard door twee factoren:

1. ter voorbereiding van de privatisering werden de financiële stromen geherstructureerd zodat elk bedrijfsonderdeel een commercieel rendement kon maken (de overheid ondervangt deze inkomsten door de verkoopopbrengsten); en
2. bij de oprichting in 1994/95 introduceerde Railtrack een nieuwe boekhoudmethode voor uitgaven voor onderhoud en vernieuwing in lijn met andere gereguleerde sectoren (bv. BAA en waterbedrijven)⁴².

⁴¹Asset Plan Maintenance (AMP). Zie Railtrack jaarverslagen.

⁴²Zie Bradshaw & Lawton-Smith (2000), pagina 114-115. Voorheen calculeerde BR deze kosten op een "pay-as-you-go"-basis (en de investeringen in onderhoud en vernieuwing waren onvoldoende om het netwerk in goede staat te handhaven in de jaren voorafgaand aan de privatisering).

Bedrijfskosten (£ m huidige prijzen)	1993/94		1994/95		
		BR	Railtrack	Geconsolideerd	Totaal
Personeelskosten					
Materieel, leveringen/ diensten					
Andere externe kosten					
Eigen werk gekapitaliseerd (a)					
Toegang tarieven					
Overig (b)					
Totaal vóór afschrijvingen					

Afschrijvingen (incl. AMP)
Amortisatie van subsidie-
inkomsten

Totale kosten

(a) Inclusief andere bedrijfsopbrengsten

(b) Inclusief andere aanpassingen om subsidies opgenomen als negatieve inkomsten te reflecteren en privatiseringskosten binnen Railtrack buiten beschouwing te laten.

Bronnen: British Rail Jaarverslagen, 1993/94 en 1994/95; Railtrack Jaarverslag 1994/95.

De tabel toont ook dat de stijging van de kosten (en dus subsidie) veroorzaakt werd door een stijging van de afschrijvingen als gevolg van een wijziging in de grondslagen zoals hierboven uitgelegd. Aangezien andere (niet-afschrijvings-) kosten nagenoeg gelijk bleven is er geen aanwijzing dat de wijziging in de grondslagen voor financiële verslaggeving heeft geleid tot enige overdracht van de kosten tussen huishoudelijke- en kapitaaluitgaven.

BIJLAGE C **BELANGRIJKSTE AANNAMES BETREFFENDE MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN BATEN** **ANALYSE**

De belangrijkste veronderstellingen zijn samengevat in deze bijlage.

	Periode tot op heden (tot 1999-00)		Projecties (15 jaar)
	Privatisering (feitelijk)	Staatseigendom (contrafeitelijk)	
Exploitatiekosten	Zie Bijlage A	1992/93 kostenbasis naar voren geprojecteerd op veronderstellingen met betrekking tot schaalvoordelen en drie verschillende scenario's voor de onderliggende efficiëntiewinsten.	Het efficiëntie gat ontstaan door het privatisering scenario is verondersteld lineair te worden gesloten gedurende de komende 15 jaar.
Herstructureringskosten	Alle kosten van de herstructurering inbegrepen van 1993/94 tot 1999-00 (zowel kosten van BR en geprivatiseerde bedrijven).	Geen	Er worden geen verdere herstructureringskosten verwacht in de projecties.

Prijzen	Berekend als de totale TOC en vrachtextplootatie inkomsten gedeeld door een samengesteld volume-index gebaseerd op passagiersmijlen en ton vrachtmijlen.	Berekende prijstrends van BR ontvangsten en volume gegevens zijn naar voren geëxtrapoleerd van de basis 1993/94 naar 1999-00.	Het prijsvoordeel (d.w.z. lagere prijzen) gegenereerd door het privatiseringsscenario is verondersteld lineair te worden gesloten gedurende ruim 15 jaar.
Subsidies	Actuele gegevens uit National Rail Trends (2000/01, Q2), SRA.	Er wordt aangenomen dat de overheidsinkomsten subsidies zou blijven verstrekken gelijk aan de bedrijfsverliezen. Ook wordt aangenomen dat de overheid kapitaalkosten zou blijven dekken (zie hieronder) op het gemiddelde niveau gedurende de 5 jaar vóór de privatisering (£ 1,1 miljard per jaar).	Werkelijke scenario continueert op het niveau van 1999/00. Het contrafeitelijk niveau van de opbrengst subsidies verandert geleidelijk omdat efficiëntiekosten en prijsreducties ruim 15 jaar doorwerken (zie hierboven).
Kapitaalkosten	Genegeerd in de analyse, behalve in de berekening van de verandering in de welvaart tussen de overheid en de producenten. Sinds het contrafeitelijke scenario ervan uitgaat dat de overheid tot GBP 1,1 miljard per jaar zou blijven investeren om het kapitaal te financieren, veronderstellen we dat de private sector eenzelfde bedrag zou moeten voorzien aan financiering in het kader van het privatisering scenario (geen kapitaal besparingen verondersteld).		Blijft op niveau 1999-00 voor vijftien jaar.
Volumes	Actuele gegevens uit National Rail Trends (2000/01, Q2), SRA	Volume groei wordt verondersteld hetzelfde te zijn als vóór het privatisering scenario.	Geen verdere volume groei verondersteld.

REFERENTIES

- Beeching (1963), *The Reshaping of British Railways*, British Railway Board, London, HMSO.
- Beeching (1965), *The development of the major railway trunk routes*, British Railway Board, Great Britain, Waterlow & Sons Limited.
- Bishop and Thompson (1992), 'Regulatory Reform and Productivity Growth in the UK's Public Utilities', *Applied Economics*, vol 24, pp. 1181-90.
- Bradshaw and Lawton-Smith (2000), *Privatisation and Deregulation of Transport*, Basingstoke, Macmillan.
- Burns and Weyman-Jones (1994), 'Regulatory Incentives, Privatisation and Productivity Growth in UK Electricity Distribution', CRI Technical Paper no. 1, London: CIPFA.
- Chisari, Estache and Romero (1999), 'Winners and Losers from the Privatisation and Regulation of Utilities: Lessons from a General Equilibrium model of Argentina', *World Bank Economic Review*, vol. 13, pp. 357-78.
- Department of Transport (1992), *New Opportunities for the Railways: the privatisation of British Rail*, Cmnd 2012, London, HMSO.
- Domah and Pollitt (2001), 'The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Businesses in England and Wales: A Social Cost-Benefit Analysis', *Fiscal Studies* (2001) vol. 22, no. 1, pp 107-146.
- Estache and De Rus (2000), *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, The World Bank, Washington.
- Europe Economics (2000), *Review of Railtrack Efficiency: A Report for the Office of the Rail Regulator*, London.
- Freeman and Shaw (2000), *All Change: British Railway Privatisation*, London, McGraw-Hill.

- Galal et al (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Health & Safety Commission (2001), *The Ladbroke Grove Rail Inquiry: Part 2 Report*, Norwich, HMSO.
- Jones, Tandon and Vogelsang (1990), *Selling Public Enterprises: A Cost-Benefit Methodology*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Kain (1998), 'The Reform of Rail Transport in Great Britain', *Journal of Transport Economics & Policy*, vol. 32, deel 2.
- Martin and Parker (1997), *The Impact of Privatisation: Ownership en Corporate Performance in the UK*, London, Routledge.
- NAO (1998), *The Flotation of Railtrack*, HC 25 Session 1998-99, DETR, London, The Stationary Office.
- NAO (1998), *The Privatisation of the Rolling Stock Leasing Companies*, HC 576 Session 1997-98, DETR, London, The Stationary Office.
- NAO (1999), *The Sale of Railfreight Distribution*, HC 280 1998/99 Session, DETR, London, The Stationary Office.
- Newbery & Pollitt (1997), 'The Restructuring and Privatisation of Britain's CEGB: was it worth it?', *Journal of Industrial Economics*, vol. 45, pp. 269-303.
- Office of the Rail Regulator (December 1999), *The Periodic Review of Railtrack's Access Charges: Provisional Conclusions on Revenue Requirements*, London.
- Oum, Waters II, and Chunyan (1999), *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 33, Deel I, pp. 9-42.
- Pollitt (1997), 'The impact of Liberalisation on the Performance of the Electricity Supply Industry: an International Survey', *Journal of Energy Literature*, vol 3, nummer 2, pp. 3-31.
- Strategic Rail Authority (2000), *1999/00 Annual report*, London.
- Yarrow (1992), 'British Electricity Prices Since Privatisation', Oxford, Regulatory Policy Institute, *Studies in Regulation*, document nummer 1.

Bedrijfsjaarverslagen en rapporten

Angel Trains	1996/97 tot 1999/00
British Railways Board	1985/86 tot 1995/96
English, Welsh en Scottish Railways ⁴³	1996/97 tot 1999/00
Eversholt	1996/97 tot 1998/99
Porterbrook	1996/97 tot 1999/00
Railtrack	1994/95 tot 1999/00
Train Operating Companies ⁴⁴	1996/97 tot 1999/00

⁴³ Merk op dat de gegevens voor Freightliner zijn overgenomen van de website van de vennootschap (alleen 1998/99 en 1999/00).

⁴⁴ Zoals opgemerkt in de toelichting bij Tabel 2, waren gegevens voor sommige TOC's niet beschikbaar voor 1999-00.