
Verklaring afwijking referentiebudgetten Amsterdam voor openbare verlichting



16843 - 009

notitie

Cebeon, 2 december 2016

1 Inleiding

achtergrond

Op verzoek van de gemeente Amsterdam heeft Cebeon in 2015 onderzoek verricht naar referentiebudgetten voor de taakgebieden onderwijshuisvesting en openbare ruimte. Daaruit is een aantal afwijkingen naar voren gekomen tussen de netto uitgaven van de gemeente Amsterdam en het niveau van deze referentiebudgetten. Het college van de gemeente Amsterdam heeft aangegeven nader onderzocht te willen hebben wat daarvan de mogelijke oorzaken zijn. Tegen deze achtergrond heeft Cebeon de opdracht gekregen om een aantal onderwerpen nader uit te diepen.

In deze notitie wordt ingegaan op de openbare ruimte, onderdeel openbare verlichting.

onderzoeksvraag

Voor het taakgebied openbare verlichting was er sprake van een netto lastenniveau van de gemeente Amsterdam dat boven het referentieniveau lag. Tegen deze achtergrond is gevraagd om nader inzicht te geven in de mogelijke oorzaken die achter dit niveau verschil schuil gaan.

opzet notitie

In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- uitgangssituatie en onderzoekswerkzaamheden (hoofdstuk 2);
- nadere duiding oorzaken achter niveauverschil met referentiebudgetten (hoofdstuk 3).

2 Uitgangssituatie en onderzoekswerkzaamheden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoekswerkzaamheden toegelicht.

Eerst wordt in paragraaf 2.2 de uitgangssituatie uit het voorgaande onderzoek geschetst.

Daarna wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de onderzoekswerkzaamheden die zijn verricht om achtergronden van het verschil ten opzichte van het referentiebudget openbare verlichting nader te duiden.

2.2 Uitgangssituatie

In onderstaande tabel is de uitgangssituatie voor het onderdeel openbare verlichting opgenomen zoals deze als onderzoeksresultaat in 2015 is gepresenteerd.

Tabel 2.1: Overzicht netto lasten openbare verlichting (incl. stadsilluminatie) ten opzichte van referentiegemeenten. Bedragen uitgedrukt in euro's per inwoner (begrotingen 2014).

Gemeenten	netto lasten openbare verlichting
Amsterdam	33
Referentiegemeenten	24
Vershil	9

Uit de tabel is af te lezen dat het om een niveauverschil gaat van circa 9 euro per inwoner. Dit is gebaseerd op het analysejaar 2014 (begrotingsbasis).

2.3 Nadere verkenning mogelijke oorzaken afwijking openbare verlichting

Ten behoeve van de nadere verkenning van mogelijke oorzaken van de afwijking van het netto lastenniveau van Amsterdam ten opzichte van de referenties is een aantal werkzaamheden verricht:

- het totale netto lastenniveau van 2014 is nader onderverdeeld in een aantal uitgavencategorieën: kapitaallasten, onderhoud en energie;
- dit beeld is globaal vergeleken met het beeld bij de referentiegemeenten in 2014;
- de ontwikkelingen in de netto lasten van Amsterdam in de jaren na 2014 is in kaart gebracht om te bezien in hoeverre er na 2014 reeds duidelijke wijzigingen hebben plaatsgevonden;
- er is een aantal aanvullende gegevens/achtergronden opgevraagd aan Amsterdam, zoals:
 - het aantal verschillende typen masten en armaturen;
 - het aantal lichtpunten gespecificeerd naar stadsdelen;
 - de beleidsuitgangspunten binnen Amsterdam ten aanzien van openbare verlichting (ook voor vervanging voor einde levensduur);
- er is een gesprek gevoerd met deskundigen van de gemeente Amsterdam. In dit gesprek is aanvullende informatie verkregen ten aanzien van mogelijke achtergronden die het niveau van de netto lasten in 2014 ten opzichte van de referentiegemeenten kunnen verklaren.

3 Belangrijkste bevindingen

Op basis van de nadere verkenningen is een aantal onderwerpen benoemd die in Amsterdam een afwijkend beeld vertonen.

lichtmasten/lichtpunten

Eerder was al geconstateerd dat Amsterdam over meer lichtmasten beschikt per oppervlakte-eenheid verharding ten opzichte van referentiegemeenten, ook in stadsdelen met een minder gemiddelde dichtheid. Dit hangt deels samen met een grotere gemiddelde dichtheid (gebruiksintensiteit van openbare ruimte), maar ook met eigen keuzes. Bij herinrichtingen in de openbare ruimte wordt het aantal lichtmasten geoptimaliseerd, maar dit wordt gecompliceerd door plekken van sterke verlichting (zoals tramhaltes met 100 lux¹) waardoor de overgang naar een woonstraat (met 5 lux) te groot is. Een andere eigen keuze is om straten egaal te verlichten en zijn in Amsterdam, voor zeker de helft van het aantal lichtpunten, de palen vaak lager (circa 4 meter) dan in andere gemeenten vaak het geval is (6 meter) waardoor er minder

¹ Verlichtingssterkte per oppervlakte-eenheid.

licht vanuit één mast op de straat terechtkomt en er daarom meer lichtpunten nodig zijn. Daarbij speelt dat er slechts een beperkt kostenverschil is tussen een paal van 6 meter en een paal van 4 meter.

veel verschillende typen masten/armaturen

Stadsdelen hebben elk hun eigen beleid met gebiedsplannen en wensen. In het verleden is er soms bewust gekozen voor duurdere masten/armaturen (investeringen tot circa 4.000 euro terwijl standaardoplossingen circa 600 euro kosten) vanwege een luxere uitstraling. Ook was er bij investeringen in typen armaturen niet altijd aandacht voor de kosten van het onderhoud. Dit heeft ertoe geleid dat er 25 typen armaturen² en bijna 200 verschillende mastuitvoeringen³ in omloop zijn waarvoor verschillende materialen op voorraad moesten zijn. Tenslotte zijn keuzes in het verleden ook ingegeven door wensen van duurzaamheid, waarbij de voorkeur werd gegeven aan gietijzer boven aluminium. In Amsterdam heeft men op bepaalde plaatsen ook relatief dure bekabeling voor de verlichting van gevel tot gevel, twee eigen voedingsnetwerken (in IJburg en Zuidoost) en een deel koperleidingen. Dit brengt ook relatief hoge lasten met zich mee.

Inmiddels is bij het vervangen het aantal typen masten en armaturen sterk teruggebracht en wordt er gewerkt met 7 standaard typen lantaarnpalen.

sterk afwijkend beeld kapitaallasten

Mede vanuit voorgaande elementen is het inzichtelijk om de totale netto lasten in 2014 in te delen naar een drietal kostensoorten, zodat er op hoofdlijnen een vergelijking kan worden gemaakt met de netto lasten in referentiegemeenten. Het gaat om de lasten voor het energieverbruik, beheer en onderhoud en kapitaallasten (aanleg en vervanging). Dit beeld is voor 2014 in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 3.1: Netto-lasten uitgesplitst naar energieverbruik, onderhoud en kapitaallasten voor Amsterdam en referentiegemeenten in euro's per inwoner (begroting 2014)

<i>Kolom</i>	<i>Amsterdam</i>	<i>Referentiegemeenten</i>
Energie	4	6
Beheer en onderhoud*	8	9
Kapitaallasten**	21	9
Totaal	33	24
*inclusief niet toegerekend apparaatslasten		
**inclusief mutatie reserves		

In Amsterdam blijken vooral de kapitaallasten relatief een veel hoger niveau aan netto lasten met zich te brengen. De energielasten en de lasten voor beheer en onderhoud zijn in Amsterdam relatief niet hoger dan in referentiegemeenten.

Het hogere niveau aan kapitaallasten heeft vooral te maken met hoge investeringslasten bij aanleg/vervanging van masten/armaturen. Wanneer er regelmatig (vroegtijdig) vervanging plaatsvindt van masten/armaturen, kan dit ook met zich brengen dat er relatief wat minder onderhoudslasten zijn.

budgettaire ontwikkelingen na 2014

Vanuit recente ontwikkelingen in netto lastenniveau na 2014 is een sterke afname van de netto lasten van Amsterdam aan openbare verlichting te zien. De achtergrond hiervan hangt voor een beperkt deel samen met het beëindigen van de samenwerking met serviceprovider Ziot die de regie voerde over vrijwel alle openbare verlichting in Amsterdam.

² Met bijna 2.000 verschillende armatuuruitvoeringen (samenstel van vermogen, merk, typering en eventueel kleur).

³ In meer dan 800 verschillende uitvoeringen.

Voor een belangrijk deel hangt de sterke afname echter samen met een eigen beleidswijziging binnen de gemeente Amsterdam bij het vervangen van openbare verlichting. Voorheen werden aanvragen voor vervanging door derden (bijvoorbeeld stadsdelen) voor aanpassingen in de openbare ruimte die ook wijzigingen in de plek/uitstraling van openbare verlichting met zich brachten volledig in rekening gebracht bij deze dienst, ook al waren de oude masten/armaturen niet afgeschreven of onveilig.

Tegen deze achtergrond is er een nieuw afwegingskader ('Nee, tenzij')⁴ ingevoerd, waarin het uitgangspunt centraal staat dat er in principe geen vervangingen meer worden verricht ten lasten van de dienst als het einde van de technische levensduur nog niet is bereikt (de aanvrager moet de vervanging voortaan zelf betalen), tenzij:

1. De mast zo oud is dat hij onveilig is;
2. De schade aan de verlichting voor overlast zorgt (hinder, onveiligheid);
3. Vervanging leidt tot een aantoonbare bijdrage aan de aanpak van een verkeersonveilige of sociaal onveilige situatie;
4. Er aantoonbare lichthinder is bij particulieren of bedrijven die niet op een andere manier kan worden opgelost;
5. Er een besluit is genomen door college of raad, waarbij de financiële gevolgen van verplaatsing of vroegtijdige vervanging inzichtelijk zijn gemaakt.

In het verleden gebeurde het regelmatig dat er nog geen sprake was van het einde van de economische levensduur en werden tussentijds bij profielwijzigingen van de weg niet versleten/afgeschreven masten toch vervangen.

Het financiële effect is direct zichtbaar in onderstaande tabel waar de netto lasten uit de begroting 2014 worden vergeleken met de netto lasten uit de begroting 2016 voor de onderscheiden drie kostensoorten.

Tabel 3.2: Netto-lasten uitgesplitst naar energieverbruik, onderhoud en kapitaallasten voor begroting 2014 en begroting 2016 (in euro's per inwoner)

<i>Kolom</i>	<i>2014</i>	<i>2016</i>
<i>Energie</i>	4	5
<i>Beheer en onderhoud</i>	8	8
<i>Kapitaallasten</i>	21	9
<i>Totaal</i>	33	22

De kapitaallasten in de begroting 2016 zijn zeer sterk afgenomen, terwijl de netto lasten voor energie en beheer/onderhoud niet veel verschillen van de situatie in 2014. De nieuwe werkwijze heeft er direct toe geleid dat er een relatief veel geringer vervangingsbudget ten lasten van de dienst komt.

Ook in de voornemens voor het niveau van de investeringen/kapitaallasten voor vervanging voor de jaren 2018-2021 is zichtbaar⁵ dat deze op een duidelijk lager niveau liggen dan in 2014.

Hierbij merken we op dat de scherpe afname ook deels het gevolg kan zijn van het tijdelijk 'wegebben' van de situatie dat masten/armaturen voor einde levensduur werden vervangen. Als de gemiddelde leeftijd van de masten/armaturen weer toeneemt kan er mogelijk weer een gedeeltelijke stijging worden verwacht van de noodzakelijke vervangingsinvesteringen, waardoor de netto lasten weer wat zullen stijgen.

Waar nu de lasten in 2016 opeens onder het niveau van de referentiegemeente liggen, kan er dan weer sprake zijn van een meer vergelijkbaar niveau.

⁴ Brief wethouder E. Wiebes, 'Besparing op beheer en onderhoud openbare verlichting – het afwegingskader: 'Nee, tenzij'', 4 december 2013.

⁵ (Concept-)Instandhoudingsplan Verlichting 2018-2021

totaalbeeld

De afwijking tussen de netto lasten in Amsterdam en het referentieniveau zijn vooral ingegeven door eigen beleidskeuzes uit het verleden die tot een suboptimale situatie hebben geleid. Als gevolg van aanvragen van derden werden niet afgeschreven of niet noodzakelijke vervangingskosten bij de dienst neergelegd. Daarnaast was de keuze voor materialen en het beheer niet optimaal ingericht.

Door de ingezette beleidswijziging ('Nee, tenzij..') en verdere rationalisering is er inmiddels geen sprake meer van een beeld dat de netto lasten van Amsterdam aan openbare verlichting boven het niveau van de referentiegemeenten liggen.