

**5 tips voor
contractvorming
in het onderhoud
voor openbare
verlichting**

white paper

Samenvatting

In de afgelopen jaren is de markt voor beheer en onderhoud van openbare verlichting geleidelijk geëvolueerd van een markt waar gemeenten veel zelf deden naar een markt waar gemeenten het beleid definiëren en marktpartijen verantwoordelijk zijn voor uitvoering hiervan. Gemeenten zijn tot inzicht gekomen dat zij daarbij wel zeggenschap willen hebben over hun verlichting.

Op de markt voor het onderhoud van de openbare verlichting is een beperkt aantal specialisten actief. De uitvoering van dit onderhoud stemt niet altijd tot tevredenheid. De prijzen zijn weliswaar laag, maar de kwaliteit van de uitvoering vaak ook. Gemeenten overwegen daarom om te experimenteren met nieuwe contractvormen vaak voor lange contractperiodes. Aan deze nieuwe contractvormen kleven nadelen. Ze zijn duur, lossen de problemen niet bij de bron op en geven minder zeggenschap over de installatie.

Gemeenten doen er goed aan om het onderhoud neer te leggen bij een gespecialiseerde onderhoudsaannemer. De selectie van de aannemer vindt plaats op basis van een aanbesteding op prijs en kwaliteit. Het goed omschrijven van de werkzaamheden is een belangrijke vereiste. Een goed bestek is belangrijk, maar slechts het startpunt van de oplossing.

Daarna is het zaak dat hetgeen beschreven is ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Er moet gestuurd worden op prioriteiten. Er moet toezicht worden gehouden op de kwaliteit van de uitvoering en de tijdigheid van het oplossen van storingen. Tevens dienen de uitgevoerde werkzaamheden billijk te zijn en tegen een redelijke kostprijs in rekening worden gebracht. Door periodiek te rapporteren over de resultaten en af te stemmen over de noodzakelijke maatregelen ontstaat er ritme en worden resultaten gerealiseerd.

Met Nobralux helpen wij gemeenten bij het scherp krijgen van de beleidskaders, om dit vervolgens te vertalen in een plan en een goed bestek. Daarna zorgen we ervoor, samen met de aannemer en gemeente, dat dit juist wordt uitgevoerd.

Kernwoorden: *gemeenten, openbare verlichting, aanbesteden, beheer, onderhoud, uitvoering.*



De huidige praktijk

Het creëren van een veilige leefomgeving is een kerntaak van de overheid. Openbare verlichting is een belangrijk attribuut dat die veiligheid kan vergroten. In de huidige praktijk van het onderhouden van de openbare verlichting zien we een aantal ontwikkelingen:

Zeggenschap en eigendom bij gemeenten

In sommige gemeenten lag de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de openbare verlichting bij publieke energiebedrijven. Gemeenten hebben deze zeggenschap weer naar zich toe getrokken. Recentelijk hebben gemeenten in de provincies Utrecht, Groningen en Drenthe, het eigendom van- en de zeggenschap over het verlichtingsareaal weer teruggenomen. Gemeenten willen zeggenschap hebben over de veiligheid van hun inwoners en openbare verlichting maakt daar een belangrijk onderdeel van uit. Als bijvangst zien we dat deze gemeenten door deze terugname hun exploitatiekosten flink hebben verlaagd.

Onderhoud door een gespecialiseerde aannemer

In bepaalde gemeenten werd het onderhoud door medewerkers van gemeenten zelf

gedaan. Waar zij vroeger het onderhoud zelf deden, zijn bijna alle gemeenten in Nederland tot de conclusie gekomen dat een gespecialiseerde onderhoudsaannemer dit beter en goedkoper kan doen. De kaders worden door de overheid bepaald, de uitvoering vindt door marktpartijen plaats.

Door aanbestedingen lage tarieven

Doordat gemeenten een aanbestedingsbeleid hebben dat niet toestaat om deze werkzaamheden één op één te gunnen, of omdat Europese wetgeving dit voorschrijft, is er een aanbestedingsmarkt ontstaan. Vanwege de gespecialiseerde kennis, maar ook vanwege het continu inkopen via aanbestedingen, is er een aantal landelijke spelers en een handvol regionale aannemers actief. Dit proces van aanbesteden heeft ertoe geleid dat de prijzen in de afgelopen jaren flink zijn teruggelopen. De achtergrond hiervan is dat aannemers hun processen efficiënter hebben gemaakt en prijzen van materialen zijn gedaald. Bovendien wil de aannemer het werk niet verliezen, omdat hij zijn mensen aan het werk wil houden en hoopt andere klussen voor de gemeente te mogen doen.

Deze lage tarieven hebben een aantal negatieve bijeffecten:



Ze leiden ertoe dat er verschil van interpretatie is over de overeengekomen bestekposten. De aannemer heeft een prijs neergelegd voor wat er is beschreven.

Over iets wat afwijkt, of niet eenduidig kan worden geïnterpreteerd, kan discussie ontstaan. Dit wordt met name veroorzaakt bij aanbestedingen die voor 100% op basis van prijs zijn gegund. De aannemer heeft niet kunnen beschrijven welke prestatie hij gaat leveren. Een andere consequentie van deze prijsdruk is dat de uitvoering van de werkzaamheden door de aannemer te wensen overlaat. De aannemer heeft te weinig financiële ruimte om de monteurs tijd te geven om het werk goed uit te voeren. Hierdoor worden zaken technisch niet correct uitgevoerd en opgeleverd. Zaken worden niet conform bestekbeschrijving opgeleverd of voldoen niet aan de geldende regelgeving vanuit het Bouwbesluit (NEN 1010). Dit is een onwenselijk risico voor gemeenten. De combinatie van prijsdruk, discussie over het contract en gebrekkige uitvoering, leidt tot doormodderen met de aannemer en is geen voedingsbodem voor het goed functioneren van de openbare verlichting.

Alternatieve contractvormen

Recent zien we gemeenten experimenteren met nieuwe contractvormen voor het onderhoud van de openbare verlichting. De achtergrond van dergelijke contracten is de wens van ontzorging door marktpartijen. De kenmerken van deze contracten zijn:

- Langere contractperioden, in plaats van de gebruikelijke contractperiode van vier jaar, wordt er voor tien of meer jaar gegund;
- De afrekening vindt niet plaats op basis van daadwerkelijke werkzaamheden, maar de aannemer ontvangt een vast bedrag per periode;
- De intensiteit en betrouwbaarheid van de dienstverlening door de opdrachtnemer wordt op basis van prestatie-indicatoren afgedwongen.

Dergelijke contractvormen hebben echter een aantal belangrijke nadelen:

De aannemer ontvangt een vast bedrag per periode. Gemeenten moeten er voor zorgen dat de aannemer de gevraagde prestatie levert. Er zit een inverse prikkel in. Hoe minder de aannemer doet, des te meer hij overhoudt. De inkomsten die hij ontvangt zijn immers vooraf

bepaald. De aannemer op zijn beurt neemt de onzekerheid over wat hij mogelijk moet doen, mee in zijn prijsstelling. De aannemer is verzekeraar geworden. Allerlei mogelijke risico's komen voor rekening van de aannemer en wat hij ontvangt staat vast. Deze risico's neemt hij mee in zijn prijsstelling. Het gevolg is dat de kosten hoger zijn dan als de afrekening plaatsvindt op basis van de daadwerkelijke werkzaamheden van de aannemer.



Een belangrijke reden voor de keuze van een dergelijke contractvorm is financiële duidelijkheid. Hier is geen sprake van. In de toekomst hebben gemeenten weer nieuwe wensen. Deze nieuwe wensen moeten opnieuw uit onderhandeld worden. Uiteindelijk hebben gemeenten dus toch geen financiële duidelijkheid.

Gemeenten krijgen minder zeggenschap over hun openbare verlichting. Het contract ligt vast voor een langere periode. Als gemeenten nieuwe wensen hebben, dan zullen zij in onderhandeling moeten met de aannemer. Zaken die later geregeld moeten worden en niet tot de scope van het contract behoren, zullen niet kunnen worden uitgevoerd of tegen hogere kosten. Gemeenten profiteren hierdoor minder van toekomstige productinnovaties.

Van ontzorging is in dergelijke contractvormen geen sprake. Het afdwingen van een prestatie in dergelijke contracten blijkt lastig. Prestaties moeten gemonitord worden. Gemeenten zullen toezicht moeten houden op het functioneren van de openbare verlichting. Zij zullen willen vaststellen dat de installatie juist is opgeleverd en dat de veiligheid wordt gewaarborgd en dat storingen tijdig worden verholpen. Gemeenten zullen deze processen nog steeds moeten inrichten.

Tot slot wordt met deze contractvormen de mededinging niet bevorderd. Vanwege de gekozen structuur verschuift de discussie over het werk van de uitvoering naar het contract. Grote aannemers zijn hierin beter geëquipeerd. Grote aannemers zijn daarom ook juist voorstander van dit soort contracten. Kleinere aannemers schrijven in het geheel niet in. Door deze nadelen zijn deze contractvormen niet de oplossing.

5 tips voor contractvorming onderhoud openbare verlichting

Bij het goed onderhouden van de openbare verlichting is het belangrijk dat gemeenten zeggenschap houden over hun areaal. Daarbij kunnen ze de uitvoering over laten aan gespecialiseerde aannemers. Vanwege de wettelijke verplichting om deze dienstverlening aan te besteden is er een markt ontstaan waar een beperkt aantal partijen op actief is. De markt wordt gekenmerkt door lage tarieven. Door deze lage tarieven staat de uitvoering onder druk.

Tip 1: Leg de nadruk op de uitvoering

Als opdrachtgever wil je de opdrachtnemer voldoende vrijheid geven om zijn werk zelf in te richten en goed te doen. Aan de andere kant wil je als opdrachtgever zien dat de opdrachtnemer de verantwoordelijkheid neemt en uitvoert wat nodig is. Om dit te bewerkstelligen is het raadzaam om gebruik te maken van drie belangrijke uitgangspunten:

- Stel een handvol duidelijke regels, herhaal deze vaak en handel in overeenstemming met die regels;
- Stel een aantal prioriteiten, verzamel periodiek kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over deze prioriteiten en evalueer deze; en
- Zorg voor een effectief (vergader)ritme om alle neuzen dezelfde kant op te houden.

Tip 2: Duidelijke regels = goed bestek

In de samenwerking tussen gemeenten en aannemers is het streven om zaken simpel te houden (maar niet te simpel). Een goed en helder bestek, waarbij op basis van duidelijke bestekposten wordt afgerekend, kan daartoe een belangrijke bijdrage leveren. Het lijkt een open deur, maar dit is in veel bestekken niet het geval. Zaken worden niet duidelijk omschreven en zorgen voor verschil van interpretatie. Om er voor te zorgen dat de neuzen dezelfde kant op staan, is het waardevol om na gunning een startoverleg te hebben. In dit overleg worden de regels voor samenwerking bevestigd. Dit is het startpunt van de uitvoering.

Tip 3: Stel een aantal prioriteiten

Gemeenten willen een veilige omgeving creëren voor hun inwoners. Goed functionerende openbare verlichting is



daarvoor een belangrijke pijler. De belangrijkste prioriteiten die gemeenten hebben bij het onderhouden van de

installatie zijn:

- Storingen moeten tijdig worden verholpen;
- De kwaliteit van de installatie moet goed zijn; en
- De exploitatie moet kostenefficiënt plaatsvinden.

Gemeenten willen dat storingen op tijd worden verholpen. Het is daarom belangrijk om een proces in te richten waarin de tijdigheid van de uitvoering wordt gemonitord. Door dit proces goed in te richten en een heldere prestatie-indicator overeen te komen, kan de aannemer aangesproken worden op de door hem gerealiseerde prestatie.

Dit geldt ook voor de uitgevoerde kwaliteit van de aannemer. Hierop moet toezicht gehouden worden door een persoon met verstand van zaken. Het is een illusie om te veronderstellen dat zaken zonder toezicht goed worden opgeleverd. Gemeenten kunnen daartoe zelf de rol van beheerder/toezichthouder invullen of een gespecialiseerde onafhankelijke partij inschakelen. Het is zaak om een kwaliteitsproces in te richten waarbij je

steekproeven neemt op de uitgevoerde werkzaamheden van de aannemer. Met behulp van een prestatie-indicator wordt de minimale te leveren prestatie overeengekomen.

Als gemeente wil je dat de aannemer een normale boterham kan verdienen aan het onderhoud van de openbare verlichting. Je wilt voorkomen dat er publieke middelen over de balk worden gegoooid. Dit kan bewerkstelligd worden door een aanbesteding uit te schrijven op basis van prijs en kwaliteit. Waarbij kwaliteit minimaal voor 50% meetelt. Bij afrekening op basis van heldere bestekposten is er geen discussie over de hoogte van bedragen. Wel is het noodzakelijk om te checken of de werkzaamheden noodzakelijk zijn. Houd daarbij toezicht op de zaken die in rekening worden gebracht. Zorg ervoor dat de aannemer gaat voor kwaliteit van zijn werkzaamheden. Beloon goed gedrag en leg een boete op als er structureel wordt onder gepresteerd. Deze boete moet geen verrassing zijn, maar duidelijk in het startoverleg zijn besproken. Door op deze wijze met elkaar samen te werken ontstaat er duidelijkheid over de prestaties, wordt er geen geld verspild en geeft de samenwerking energie.

Tip 4: Zorg voor een effectief ritme

Over de afgestemde prioriteiten dient periodiek, bijvoorbeeld maandelijks, gerapporteerd te worden. In een dashboard kan de gerealiseerde prestatie afgezet worden tegen de gestelde doelen. De prestatie wordt besproken in een overleg. In dit overleg worden de beheersmaatregelen besproken en vastgelegd in een heldere actielijst.

Tip 5: Organiseer de uitvoering

Als Nobralux is het onze missie om de openbare ruimte beter te maken; veiliger, duurzamer, mooier en kostenefficiënter. Wij zorgen er samen met de gemeente voor dat de beleidskaders van haar openbare verlichting duidelijk zijn en gedragen worden door het college en de raad. Aansluitend vertalen we dit plan naar een goed bestek. Daarna is het zaak om hetgeen in het bestek is beschreven ook uit te gaan voeren. Gemeenten kunnen zelf deze uitvoering oppakken of (delen) extern beleggen bij een gespecialiseerde partij. Deze beheerrol is anders dan de onderhoudsrol. De beheerrol ziet er op toe dat hetgeen is beschreven daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De rol van de beheerder is uitleg te geven aan het bestek en ervoor zorg te dragen dat er een effectief ritme ontstaat. Dit ritme ontstaat door te monitoren dat de aannemer de onderhouds-

In 2014 hebben drie Zuid-Nederlandse gemeenten het beheer weggehaald bij de aannemer en na een aanbesteding aan Nobralux gegund. In totaal staan er 8.777 lichtmasten in deze gemeenten. De volgende resultaten zijn gerealiseerd in 2 jaar:

- Kosten beheer en onderhoud:
van € 25,- naar € 9,- per mast per jaar
- Kwaliteit uitvoering buiten:
van 25% correct uitgevoerd naar 80%
- Tijdigheid storingen:
van 87% op tijd naar 92% op tijd

werkzaamheden tijdig, juist en tegen de juiste kosten uitvoert. Dit leidt uiteindelijk tot optimale openbare verlichting die veilig, werkend en kostenefficiënt in stand wordt gehouden.

Over Nobralux

De 40 medewerkers van Nobralux zijn gevestigd in Amsterdam, Apeldoorn, Assen en Boxtel. Nobralux adviseert, detacheert en beheert. Nobralux heeft 350.000 lichtmasten voor 51 gemeenten en provincies in beheer.

Over de auteur

Ralph Groenendaal (1972) is directeur van Nobralux. Hij heeft Bedrijfskunde gestudeerd aan de Erasmus universiteit in Rotterdam en een MBA in Leuven behaald.

Boxtel, juni 2017