



## Bestuurlijke besluitvorming en verdienmodellen in de openbare verlichting

### Aandachtspunten en goede voorbeelden

In de openbare verlichting is veel winst te behalen door te investeren in duurzaamheid. Een behoorlijk aantal gemeenten bespaart al tientallen procenten op het energieverbruik. Van deze gemeenten kunnen we leren. Hoe krijg je binnen het college de handen op elkaar voor nieuwe investeringen? Hoe financieer je de benodigde maatregelen? Hoe organiseer je een en ander met de betrokken ambtenaren? En hoe zorg je voor een goede uitvraag richting leveranciers, een succesvolle samenwerking en dito resultaat? Aan de hand van drie inspirerende voorbeelden leert u over het proces van bestuurlijke besluitvorming en mogelijke verdienmodellen. Ter inspiratie én om u aan te zetten tot actie. **Zuinig licht, heldere keuze!**

### Goed voorbeeld: Tilburg

De gemeente Tilburg wil in 2015 een klimaatneutrale organisatie en in 2045 een klimaatneutrale stad zijn. De aanpak van de openbare verlichting levert daaraan een zeer belangrijke bijdrage. Tilburg wil alle straatverlichting, maar liefst 42.000 armaturen, aan het eind van de levensduur vervangen door duurzame, energiezuinige ledlampen. Daarnaast wordt de verlichting al sinds 2001 na middernacht gedimd en introduceerde de gemeente het zogenoemde 'licht op aanvraag'. Tilburg bespaart niet alleen veel energie; er wordt zoveel bezuinigd dat er binnen tien jaar letterlijk winst wordt gemaakt.

#### *Besluitvorming B&W*

Wethouder Roel Lauwerier noemt de door hem gekozen aanpak dan ook de uitkomst van logisch en zakelijk verstand. "Als je de openbare verlichting aanpakt, heb je goud in handen; je creëert betere verlichting, meer veiligheid, presteert duurzamer en verlaagt de kosten. Mijn argumentatie richting het college van B&W was dan ook een eenvoudige rekensom, die ervoor zorgde dat is besloten alle OVL-maatregelen met een terugverdientijd tot tien jaar uit te voeren. Hierover was al een generieke uitspraak gedaan, op basis waarvan we voort kunnen en niet elke maatregel hoeven door te spreken".

#### *Financiering en verdienmodel*

De komende twee jaar worden 5.000 armaturen vervangen. Dat is ruim twee keer zoveel als gewoonlijk. Het budget voor 2.600 van deze armaturen komt uit de reguliere begroting. Het benodigde renovatiekapitaal voor de versnelde vervanging van de resterende 2.400 armaturen wordt voor een deel gefinancierd uit de eigen onderhoudsbegroting; het betreft hier de inzet van het aanbestedingsvoordeel. Een ander deel wordt geput uit een 'revolving fund', dat oorspronkelijk is opgezet voor duurzame maatregelen in vastgoedprojectrenovaties. Voor het resterende deel wordt een lening aangegaan. Met name de lening voor het ontbrekend renovatiekapitaal vergt raadsbesluiten. Toestemming is nodig om een lening aan te gaan en om te mogen afwijken van de - intern te verrekenen - omslagrente van 4,5 procent. Dit is wenselijk gezien het aanzienlijk lagere rentepercentage in de financiële markt. Ten slotte is toestemming nodig om de besparing op de energiekosten te mogen inzetten voor de aflossing van de lening. Normaal gesproken vervalt dit voordeel namelijk richting algemene middelen. Met de vervanging wordt uiteindelijk jaarlijks € 138.000,- bespaard, waardoor de kosten binnen tien jaar zijn terugverdiend. **Daarna is het een kwestie van verdienen** of kiezen voor nieuwe investeringen natuurlijk.

#### *Samenwerking en rol ambtenaar*

Volgens wethouder Lauwerier is een goede samenwerking met de betrokken vakambtenaar onontbeerlijk. "In Tilburg troffen we een voortrekker in Jos van Groenewoud. Jos hield de ontwikkelingen in de markt, zowel technisch inhoudelijk, financieel als licht technisch, goed in de gaten en was daardoor op de hoogte van alle mogelijkheden. **Daarbij had Jos rugdekking van zijn directie, een belangrijke voorwaarde voor succes**". Van Groenewoud zelf licht toe: "Door duidelijk te maken dat innovatie en duurzaamheid elkaar kunnen versterken en binnen de bestaande budgetten realiseerbaar zijn, krijg je als ambtenaar de handen op elkaar. Ook belangrijk is terugkoppeling van geboekte resultaten, zowel in lichtkwaliteit als in positieve PR. Een en ander wordt dan tastbaar voor het management en geeft je vertrouwen en ruimte, ook naar je wethouder." Een andere belangrijke voorwaarde is de goede samenwerking met de ambtenaren van financiën en duurzaamheid. Lauwerier: "Alle expertises en alle belangen moeten worden ingebracht. Zo creëer je een helder startpunt en zorg je ervoor dat alle neuzen dezelfde kant op staan."

#### *Optimaal aanbesteden*

Als het gaat over optimaal aanbesteden, komt het volgens Lauwerier grotendeels neer op het neerleggen van een open vraag bij marktpartijen en vertrouwen op hun expertise. "Als je stuurt op prijs of een specifieke oplossing, profiteer je niet volledig van de beschikbare kennis bij de marktpartijen. Je moet ervan uitgaan dat zij de markt en mogelijkheden goed kennen. Door een uitvraag te doen op kwaliteit en duurzaamheid, krijg je state-of-the-art oplossingen die het beste passen bij de situatie in jouw gemeente. Bijkomend voordeel is dat de eigen ambtenaren hiermee ontzorgd worden en zich kunnen

concentreren op hun core-business". Lauwerier voegt toe dat kleine gemeenten kunnen meeprofiteren van de ervaringen van grotere gemeenten. Uitvragen op kwaliteit zijn voor alle gemeenten immers gelijk. Door bij grotere gemeenten te lenen, worden kleinere gemeenten ontlast en halen zij de juiste expertise in huis om tot het gewenste resultaat te komen.

### Goed voorbeeld: Utrechtse Heuvelrug

De gemeente Utrechtse Heuvelrug telt, behalve 50.000 inwoners en 22.000 huishoudens, 8.500 lantaarnpalen. Doordat de gemeente is ontstaan uit een fusie is het arsenaal aan lichtmasten heel divers. Er bestond dan ook behoefte aan meer uniformiteit. Dit, gecombineerd met de wens grondig te verduurzamen en de kosten voor openbare verlichting te verlagen, deed de gemeente besluiten om het complete arsenaal aan openbare verlichting te vervangen door onderhoudsvrije led-armaturen. Hierdoor wordt veel bespaard op energie, maar nog meer op beheer en onderhoud.

#### *Besluitvorming en samenspel B&W*

Wethouder Bert Homan: "Het arsenaal aan lampen in onze gemeente is behoorlijk verouderd, dus we verwachtten wel dat er veel te besparen viel. Toch deed de inventarisatie van de precieze voorraad ons schrikken. De openbare verlichting was als een lappendeken, zo divers. We moesten dus wel grondig te werk gaan". Daarbij leefde de wens om te verduurzamen sterk in de gemeente. "Als je het doet, moet je het goed doen", aldus Homan. "Het gaat hier om maatschappelijk kapitaal dat niet in geld uit te drukken is. En de kosten zijn heel acceptabel als je ze afzet tegen het maatschappelijke belang en de besparingen op lange termijn". Daarbij zorgde de rigoureuze aanpak ervoor dat bewoners en lokaal bedrijfsleven snel betrokken raakten en eigen initiatieven ontwikkelden. We hebben de bewoners ook bewust betrokken door middel van diverse pilots. Als zij het 'nieuwe licht' niet zouden accepteren, is het project gedoemd te mislukken. "We zetten in vier jaar iets neer waar we de komende 25 jaar heel veel profijt van hebben".

#### *Financiering en verdienmodel*

Aan de vervanging van de 8.500 armaturen die de gemeente telt, ligt een positieve businesscase ten grondslag. Deze is vooral gebaseerd op een lagere Total Cost of Ownership door een langere termijn van afschrijving en lagere kosten voor beheer en onderhoud. Homan: "Op onderhoud besparen we het meest. De komende 20 tot 25 jaar hoeven we niets tot nauwelijks iets te doen aan de nieuwe lampen; de levensduur is met een derde verlengd". Daar komt nog bij dat de gemeente ervoor gekozen heeft het beheer en onderhoud voortaan zelf te doen. "De nieuwe situatie is heel overzichtelijk, dus het is eenvoudig om zelf de regie te houden". Om de regie in handen te houden en de operatie te financieren, heeft de gemeente een aparte Onderhoud BV opgezet. In deze BV zitten de kosten voor materiaal en onderhoud. In totaal staat voor het vervangen van de armaturen een budget van tien miljoen euro. Daarbij komen de kosten om van lopende contracten met de leverancier af te komen; twee miljoen euro. Het totale bedrag wordt gefinancierd door de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). Per jaar wordt vervolgens circa twee ton bespaard op de openbare verlichting, waarmee de totale terugverdientijd minder dan tien jaar is. Bijkomend voordeel van het opzetten van een aparte BV Onderhoud is dat strengere regels in het kader van de nieuwe Wet Hof worden omzeild. De kosten voor de investeringen blijven immers grotendeels buiten de reguliere begroting; alleen de rentekosten komen op de balans van de gemeente, de kapitaallasten staan op de balans van de BV. Ten slotte moeten natuurlijk ook de lagere kosten door energieverbruik niet worden vergeten. Hoewel de verhouding volgens wethouder Homan 1/8 energiebesparing en 7/8 besparing op beheer en onderhoud is, bespaart de gemeente met de nieuwe led-armaturen zomaar 50% op het energieverbruik. Dat de gemeente de openbare verlichting in drie fases dimt, speelt hierbij een belangrijke rol. Voordeel van led is ook hier weer dat het terugschakelen geen slijtage oplevert aan de armaturen.

#### *Samenwerking en rol ambtenaar*

In de gemeente Utrechtse Heuvelrug hebben de ambtenaren van de drie betrokken portefeuilles, milieu, OVL en financiën, zich verenigd in een werkgroep. Gezamenlijk zijn zij rond gaan kijken bij andere gemeenten, om daar kennis en ervaring op te doen en te bekijken wat wel en niet werkt. Wethouder Homan: "We hadden onze ambtenaren keihard nodig bij deze gigantische operatie. Gelukkig was iedereen enthousiast, maar er werden ook wel wat beren op de weg gezien. Logisch ook; in een jaar zouden maar liefst 6.000 lichtmasten worden vervangen. En vooral de vakambtenaren lopen daarbij tegen veel praktische problemen aan. Problemen die met wat meer tijd en speelruimte makkelijker te behappen lijken. Als bestuurders moesten we hier streng zijn en de deadlines strak stellen. Wat dat betreft moet het bestuur nauw betrokken zijn en kost het proces behoorlijk wat tijd. Na verloop van tijd doet de kwaliteitsslag echter zijn werk en komt het vliegwieltje op gang. Ook de positieve reacties van de bewoners en positieve PR droegen hier aan bij'."

#### *Optimaal aanbesteden*

Doordat de gemeente Utrechtse Heuvelrug ervoor gekozen heeft het gehele OVL-arsenaal in één klap te vervangen door één type lamp is een hele overzichtelijke situatie ontstaan. Een situatie die de samenwerking met een vaste marktpartij volgens de gemeente overbodig maakt. Behalve de kosten voor het eenmalig opzeggen van het lopende contract, worden hiervoor dus geen kosten meer gemaakt.

## Goed voorbeeld: Assen

Assen wil in 2020 een CO<sub>2</sub>-neutrale stad zijn. Die ambitie klinkt door in de beleidsplannen van wethouder Alex Langius voor de openbare verlichting. De plannen omvatten het grootschalig invoeren van ledverlichting, het plaatsen van klimaatneutrale lichtmasten en het verwijderen van lichtpunten. De maatregelen worden wijk voor wijk uitgerold. Zo moet in 2014 dertig procent bespaard worden op het totale energiegebruik voor openbare verlichting. Dat is vier miljoen kWh aan stroom, dat gelijk staat aan 2.000 ton CO<sub>2</sub>-reductie, over de levensduur van de nieuw geplaatste lichtpunten.

### *Besluitvorming en samenspel B&W*

Langius' plannen omvatten zijn visie op de techniek, duurzaamheid en het financiële model. Doordat de plannen aansluiten bij het bestaande bestuursakkoord en tot in detail uitgewerkt waren, kreeg de wethouder de handen van burgemeester en wethouders snel op elkaar. De basiskennis voor de beleidsplannen deed Langius voor een groot deel op door te spreken met andere gemeenten, zoals Apeldoorn en Groningen. Langius: "Je kunt als gemeente meeliften op het succes van anderen. Als technieken ergens anders werken, werken ze ook bij jou". Ook voerde de gemeente onderzoek uit om te bekijken waar het snelst de meeste energie kon worden bespaard en wat de effecten van verschillende soorten energie-efficiënte verlichting zijn. Op basis van de positieve uitkomsten, besloot de gemeenteraad het benodigde budget beschikbaar te stellen om direct te kunnen investeren in duurzame verlichting.

### *Financiering en verdienmodel*

Het totaal aan maatregelen kost de gemeente twee miljoen euro. Om dit te bekostigen werden de budgetten uit het langetermijn vervangings- en onderhoudsbudget samengevoegd. Zo kunnen de onderhoudslasten gekapitaliseerd worden en ontstaat de benodigde financieringsruimte. Ook ontving de gemeente een bijdrage van de provincie, die het proces op gang bracht. Met de gekozen maatregelen bespaart de gemeente nu 120.000 euro per jaar op energie en beheer en onderhoud. Het brake-even point ligt daarmee al in 2014 ligt, daarna gaat de gemeente geld verdienen. Langius benadrukt: "We financieren nu voor en hebben straks structureel lagere kosten op het gemeentebudget. Meer duurzaamheid, voor minder geld. Dat is toch fantastisch!". Langius voegt daaraan toe: "Doordat we nu zo gestructureerd aan de slag zijn met de openbare verlichting wordt de situatie veel inzichtelijker. De uitvoering is centraal belegd en dat heeft enorme voordelen voor het beheer en onderhoud, zowel qua organisatie als kosten".

### *Samenwerking en rol ambtenaar*

Is het dan allemaal zo eenvoudig? Langius: "De ambtelijke organisatie van de plannen vraagt veel, zowel van de bestuurder als de ambtenaren. Ik heb het geluk gehad dat ik een enthousiaste ambtenaar trof die een voortrekkersrol vervult en een schakel is tussen techniek en politiek. Als dat niet het geval is, kun je als bestuurder veel werk hebben aan de voortgang van het proces". Belangrijke voorwaarden voor een succesvol samenspel met de betrokken ambtenaren zijn volgens Langius: korte lijnen tussen ambtenaar en wethouder en een directie die de ambtenaar steunt. "Als die voorwaarden in orde zijn, kun je de verantwoordelijkheid voor een groot deel bij de ambtenaar neerleggen".

### *Optimaal aanbesteden*

Langius ziet ook bij het aanbesteden aandachtspunten. "Het is van belang dat je een generieke opdracht bij de inkoopafdeling neerlegt en uitvraag doet naar de meest duurzame oplossing. Daarbij zou het volgens de wethouder handig zijn als partijen als de Nederlandse Licht Associatie (NLA), de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV) en/of het InterGemeentelijk-overleg Openbare Verlichting (IGOV) standaardspecificaties voor duurzaam aanbesteden zouden opstellen. "Zo'n hulpmiddel kan de ambtenaar een boel werk uit handen nemen." Bij nieuwbouw is ook de rol van de aannemer belangrijk. "Vaak is de aannemer in deze gevallen verantwoordelijk voor de aanbesteding. Duurzaamheid staat dan niet altijd bovenaan het lijstje. Dat is dus zeker iets om in de gaten te houden".

### *Investeer in betrokkenheid*

Een belangrijke succesfactor in de aanpak van Assen is ten slotte de investering in de relatie met de burger. "Ledverlichting is een behoorlijke verandering in beleving. Je moet dus meeveren en maatwerk bieden. Dat begint direct; je moet meningen peilen en daarop gaandeweg aanpassen. Je hebt er immers meer aan als je in overleg met de burger 80 procent van de beoogde plannen realiseert, dan dat een en ander uiteindelijk wordt afgewezen."

## Belangrijke aandachtspunten in het kort

### Besluitvorming en samenspel B&W

- De verantwoordelijke vakwethouder moet uitspreken dat hij wil inzetten op de verduurzaming van de openbare verlichting. Dat is de basis voor ieder besluit.
- Naast de vakwethouder zijn de wethouders van financiën en duurzaamheid van belang.
- Zorg ervoor dat techniek, duurzaamheid en financiën goed zijn uitgewerkt in de plannen. Een positieve businesscase op basis van deze drie elementen zorgt voor positieve besluitvorming.
- In een periode van vier jaar kan een structurele besparing op het gemeentebudget voor de komende 25 tot 30 jaar worden gerealiseerd. Zet daarop in.
- Zorg voor een strakke planning waarin aandacht is voor de burger, de politieke besluitvorming, de bestuurlijke besluitvorming en de ambtelijke uitrol met alle betrokken ambtenaren.
- Zorg ook voor een goed draaiboek, een duidelijke businesscase en referentiegemeenten die je zijn voorgegaan en draagvlak in de samenleving. Daarna is het een kwestie van bewaken van voortgang en het oplossen van praktische knelpunten.

### Financiering en verdienmodel

- Ontschot de begroting. Budgetten voor beheer en onderhoud en voor investering in kapitaalgoederen worden binnen één begrotingsprogramma ondergebracht.
  - Zo is geen raadsbesluit nodig en is het college bevoegd tot het aangaan van verplichtingen.
  - Zo ontstaat investeringsruimte want lasten voor energie en onderhoud worden gekapitaliseerd.
- Door budget van de wethouder duurzaamheid in te zetten, ontstaat ruimte voor bezuiniging in de reguliere begroting.
- Door investeringen lump sum af te financieren, gaat niet alleen de energierekening omlaag maar verandert ook het ideaalcomplex. De nieuwe producten hebben een langere levenscyclus, dus na een paar jaar kan - uit de onderhouds- en energiebesparingen - opnieuw een investeringsimpuls plaatsvinden. Zo kan een groot deel van het verlichtingsarsenaal versneld worden vervangen.

### Rol en samenwerking met de betrokken ambtenaren

- De rol van de ambtenaar is cruciaal voor het welslagen van het project.
- Zowel de vakambtenaar, de ambtenaar van financiën en duurzaamheid zijn van belang. Een goede samenwerking tussen hen is een belangrijke voorwaarde voor succes.
- Om ervoor te zorgen dat de ambtenaar zijn werk goed kan doen, moeten de lijnen tussen wethouder en ambtenaar kort zijn en moet de ambtenaar de steun hebben van zijn directie.
- Ga gezamenlijk, zowel ambtenaar als wethouder, te rade bij andere gemeenten. Van hen kun je veel leren en overnemen.
- Spreek duidelijke doelen af en wees strak in deadlines, maar zorg ook voor positieve terugkoppeling en PR. Zo komt het vliegwiel snel op gang.

### Succesvolle aanbesteding en samenwerking met leveranciers

- Vraag niet om een specifiek product, maar om de meest duurzame oplossing. Marktpartijen weten goed hoe een aanbesteding tot het meest duurzame en economische product leidt.
- Leer van andere gemeenten en deel kwaliteitseisen, die zijn voor alle gemeenten gelijk. Hiermee wordt de aanbesteding makkelijker en minder tijdrovend. Vooral handig voor kleinere gemeenten.
- Het zou handig zijn als er standaardspecificaties zouden komen voor duurzaam aanbesteden in de openbare verlichting. Hier ligt wellicht een schone taak voor de Nederlandse Licht Associatie (NLA), de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV) en/of het InterGemeentelijk-overleg Openbare Verlichting (IGOV). Daarnaast kunnen de duurzaam inkopen criteria en het energielabel van de verlichting hierbij een rol spelen.

