

Toekomst waterschapslaboratoria vraagt om bestuurlijke visie en daadkracht

In het streven naar een efficiëntere organisatie staan de positie en rol van het waterschapslaboratorium onder druk. Hoe lang nog hecht een waterschap aan een eigen lab? Tot op heden ontbreken bestuurlijke visie en daadkracht waardoor het waterschapslab alleen maar moeilijker te behouden blijft, menen Frank Uichol en Robert Schouten van Atos KPMG Consulting na onder meer gesprekken met zo'n tien hoofden van waterschapslaboratoria en hun eigen ervaringen bij DWR en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Het laboratorium heeft binnen een waterschap een bijzondere rol en positie. Opvallend is dat zowel de waterschapsbestuurders als het management van het laboratorium hiermee 'worstelen'. Het waterschapslab vormt in feite een verlengstuk van de primaire werkprocessen binnen het waterschap. Het laboratorium wordt gezien als uitvoeringsorganisatie en heeft daarmee een bescheiden rol in het geheel aan waterschapsactiviteiten. In feite draagt het lab zorg voor de planning en uitvoering van laboratoriumonderzoek en adviseert het over het nut en de noodzaak van specifiek onderzoek of de toepassing van bepaalde methoden en technieken. Het laboratoriumonderzoek is gericht op de waarborging van de kwaliteit van het (afval)waterbeheer en alle overige taken van het waterschap.

Als ondersteunende dienst is de relatie tussen het waterschap en het eigen lab echter precair. Het lab is afhankelijk van de opdrachten uit de lijnorganisatie, maar heeft hierop vaak geen invloed. Het functioneren van het lab is bovendien vaak vertroebeld, door interne belastingen en andere niet-beïnvloedbare zaken.

Uit de gesprekken bij een groot aantal waterschapslaboratoria blijkt dat het management zich van de situatie bewust is. De laboratoria proberen hun positie en functioneren - onder andere middels de benchmark - te verbeteren. Vaak is dit het startschot voor structurele veranderingen. Waar komt deze noodzaak tot verandering vandaan?

Reorganisatie waterschappen

Allereerst kan worden gewezen op de veranderingen in het waterschap zelf. Waar

eeuwenlang de waterschappen op lokaal niveau waren georganiseerd, is de afgelopen jaren een aardverschuiving gaande. Niet alleen bestuurlijk, maar ook organisatorisch verleggen waterschappen hun horizon naar een meer stroomgebiedgericht waterbeheer met fusie en reorganisatie als gevolg.

In deze fase richten waterschappen zich ook op het reorganiseren (en efficiënter) inrichten van ondersteunende diensten. Ook het waterschapslab wordt daarbij als een reguliere ondersteunende dienst behandeld. Een opvatting waarbij te snel gekozen wordt voor de optie die het minst kost. Andere mogelijkheden, zoals partiële fusie, worden over het hoofd gezien.

Ontwikkelingen op de markt

Verder heeft het laboratorium te maken met druk van buitenaf. Ten eerste is sinds enkele jaren sprake van concurrentie van

commerciële labs en (b)lijken laboratoria vaak boven marktconforme prijzen te werken. Een situatie die ten dele vertekend is door de strategie van 'marktaandeel' kopen waarmee grote productielaboratoria werken en de financieel ondoorzichtige kostenstructuur van het waterschapslab.

Ten tweede leiden ontwikkelingen op milieuonderzoek en regelgeving tot een verbreding van het analysepakket en verdergaande automatisering. De laboratoriumfunctie moet de ontwikkelingen op het gebied van het waterbeheer en afvalwaterbeheer op adequate wijze ondersteunen.

Verder moet adequaat op maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden ingespeeld. Dit betekent dat naast het reguliere onderzoek steeds meer projectmatig onderzoek wordt uitgevoerd. Ook worden de accenten verlegd naar andere stoffen.

Consequenties

Deze ontwikkelingen hebben verregaande gevolgen voor het waterschapslab. Zo zijn investeringen in nieuwe technologie noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de vraag naar andere analyses. Financieel draagvlak voor deze investering is beperkt en doelmatige uitvoering vraagt om verdere schaalvergroting. Alleen dan zijn analyses nog tegen een redelijke kostprijs uitvoerbaar.

Verder leiden deze ontwikkelingen tot een verzakelijking van de organisatie. De regelgeving en klanten stellen steeds strengere eisen waaraan het lab moet kunnen voldoen. Kwaliteit, flexibiliteit en professionaliteit zijn een randvoorwaarde. Als ondersteunende dienst zijn de meeste laboratoria hierop niet ingericht.

Hoewel de consequenties zich zeer geleidelijk aandienen, zal deze ontwikkeling onontkoombaar blijken. Waar momenteel laboratoria het zich kunnen veroorloven om noodverbanden toe te passen, zullen uitein-



delijk strategische keuzes moeten worden gemaakt.

Toekomstperspectief

Voordat een strategische keuze wordt gemaakt, moet een duidelijke visie zijn ontwikkeld op de toekomst van het waterschapslab. De meeste waterschappen hebben deze nog niet. In de gespreksronde heeft Atos KPMG Consulting de toekomstverwachtingen gepeild. De gespreksronde geeft een prikkelend beeld.

“Schaalvergroting is de sleutel voor een bedrijfsmatig en professioneel lab. Indien de huidige schaalvergrotingstendens zich doorzet, zullen in Nederland slechts vijf tot acht labs overblijven. Waterschapslaboratoria met een dergelijke schaalgrootte kunnen naar verwachting op lange termijn wel voldoen aan eisen van doelmatigheid en professionaliteit. Kleine laboratoria verdwijnen.”

Toegegeven, deze visie geeft een verre gaand beeld van de toekomstige situatie. Maar toch, wij verwachten dat deze dichterbij is dan velen denken. Nu al is merkbaar dat het aantal waterschapslaboratoria sterk afneemt. Vaak vormt de aanleiding hiervoor een éénmalige grote investering in, bijvoorbeeld, nieuwe huisvesting. Juist op die momenten staat de positie van het lab ter discussie.

De ‘gemakkelijke’ strategie

In de navolgende strategische discussie zijn optimalisatie en uitbesteding de gebruikelijke opties. Voorkomen moet echter worden dat bestuurders overhaaste keuzes maken en de mogelijkheden van samenwerking en fusie met zusterorganisaties te snel uitvlakken. Onder tijdsdruk van bijvoorbeeld een investeringsbesluit beperkt men zich wellicht onterecht tot deze ‘gemakkelijke’ weg.

Verbetering eigen laboratorium

Bij optimalisatie heeft het laboratorium vaak te maken met beperkingen door een te geringe schaalgrootte. Afhankelijk van het analysepakket, ouderdom van huisvesting en apparatuur, en mate van automatisering is verdere optimalisatie zonder kostenstijgingen mogelijk. Ook wordt gekozen voor commerciële dienstverlening aan derden. Op korte termijn vaak voordelig, maar risicovol zodra de commerciële activiteiten de overhand nemen. Zowel het risico van wegvalende vraag als de strenge gedragsregels voor op de markt acterende overheidsorganisaties maken het lab dan kwetsbaar.

Op een langere termijn blijft de ruimte voor optimalisatie uiteindelijk beperkt. Sommige waterschappen stellen echter het behoud van een waterschapslab voorop en

kiezen voor handhaven van een eigen lab ondanks hogere kosten en/of toenemende kwetsbaarheid.

Uitbesteding

Voor waterschappen die de extra kosten van een eigen lab niet meer kunnen of willen dragen, is gehele of gedeeltelijke uitbesteding een resterende optie. Bij uitbesteding aan een derde is de weg terug (vrijwel) onmogelijk. Het waterschap is dan afhankelijk van dienstverlening, tariefstelling en kwaliteit van derden. Recente ervaringen met uitbesteding wijzen echter uit dat specifieke kennis van de waterschapstaken en gebiedskennis voor de interpretatie van de analyses noodzakelijk zijn. De verhouding tussen prijs en kwaliteit van commerciële laboratoria kent haar beperkingen.

Strategische keuzevrijheid

Met een beperking tot optimalisatie of uitbesteding sluit het waterschap de weg af voor andere, mogelijk meer aantrekkelijke opties, zoals samenwerking of fusie met andere waterschapslaboratoria. Deze opties blijken onder tijdsdruk moeilijk tot stand te komen. Ook blijken waterschapslaboratoria in problemen minder aantrekkelijke kandidaten te zijn voor samenwerking en fusie. Om de handen hiervoor vrij te hebben, moet het waterschap bijtijds de beschikbare alternatieven hebben onderzocht.

Inmiddels zijn vele, vanuit het laboratorium ondersteunde initiatieven gesneuveld. Het management heeft de ervaring dat aangedragen initiatieven tot samenwerking en fusie vooral stranden op het ontbreken van bestuurlijk draagvlak (of bestuurlijke interesse). Kansen op een duurzame positie van het waterschapslab gaan daardoor verloren. Waarop vervolgens bestuurders het lab aanspreken op het verslechterde functioneren!

Visie en daadkracht

Het maken van deze strategische keuzen en vervolgens het uitvoeren hiervan, vraagt visie en daadkracht. Een heldere visie van het bestuur op de rol en positie van het laboratorium moet duidelijke kaders stellen. Uiteraard in het besef dat op termijn de huidige schaalgrootte te gering zal zijn. Bestuurlijke daadkracht moet vervolgens als vliegwielen dienen voor verandering.

Per waterschap zijn de strategische keuzemogelijkheden uiteindelijk verschillend. Pas over enkele jaren zal blijken of het waterschapslab nog een toekomst heeft. ■

**drs. Robert Schouten en
ir. Frank Uithol**

Voor meer informatie: {070} 338 22 53.