

“Het overheidslaboratorium: waarom nog?”

In de Nederlandse watersector zijn diverse overheidslaboratoria actief. Deze laboratoria zijn van oudsher in handen van het Rijk, de waterschappen, de waterbedrijven en diverse kennisinstututen zoals Kiwa, TNO en RIVM. Regelmatig wordt het voortbestaan van het overheidslaboratorium ter discussie gesteld. Als gevolg hiervan neemt het aantal overheidslaboratoria zienderogen af. Dit artikel gaat in op deze afname en de achterliggende oorzaken en probeert antwoord te geven op de vraag waarom de overheid nog over een eigen waterlab dient te beschikken.

De discussie over de positie van het laboratorium moet worden gezien in de bredere context van het waterbeheer. Het Rijk, waterschappen, waterleidingbedrijven en gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht rond het watersysteem- en het waterketenbeheer. Het waterbeheer is een politiek-bestuurlijk relevant en gevoelig thema, al is het alleen maar vanwege de kosten richting de burger. Ook de waterlaboratoria vervullen hierin een rol.

Inmiddels worden de laboratoria geconfronteerd met verschillende ontwikkelingen (zie kader). Daardoor is de laboratoriumsector langzaam maar merkbaar in transitie: een tendens naar schaalvergroting en professionalisering. Doel hiervan is om tot een kostenefficiënte laboratoriumorganisatie te komen. Het aantal overheidslaboratoria en commerciële laboratoria is de afgelopen jaren afgenomen en de verwachting is dat het aantal nog verder zal afnemen.

Deze ontwikkelingen vormen een voedingsbodem voor discussie. Ondanks een relatief beschermde positie binnen de organisatie wordt het inschakelen van marktpartijen bij uitvoerende werkzaamheden steeds meer als onderdeel van het beleid beschouwd. Fusies en schaalvergroting zijn aanleiding geweest tot een verdergaande professionalisering van commerciële laboratoria. De afweging van de verantwoordelijkheid van de overheid versus benodigde nieuwe investeringen en ‘kernakendiscussies’ hebben geleid tot een terugkerende vraag of een overheidslaboratorium nog wel nodig is.

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt hieronder een aantal handvatten geboden.

Enkele voorbeelden van ontwikkelingen

- wijzigingen in werkmethode, werkpakket en werklust

Mede dankzij beleidsontwikkelingen in het waterbeheer, zoals de Kaderrichtlijn Water, verandert de behoefte aan laboratoriumondersteuning. Onduidelijk is nog hoe werklust, werkmethode en werkpakket zich zullen ontwikkelen. Wel is duidelijk dat er een forse beleidsvraag ligt bij de waterbeheerders, die direct de laboratoria raakt;

- verbreding van het analysepakket

De accenten in het laboratoriumonderzoek worden verlegd naar andere stoffen. De verwachting is dat met name de behoefte aan hydrobiologisch en geïntegreerd onderzoek zich verder zal ontwikkelen. Dit betekent onder andere dat meer typen kennis en kunde beschikbaar moeten zijn. Een verdere verbreding van het analysepakket heeft consequenties voor de inrichting, kwaliteit en benodigde schaalgrootte van de laboratoriumfunctie;

- ontwikkeling en introductie automatisering en technologie

Arbeidsintensieve analyses worden steeds meer geautomatiseerd. Met de uitbreiding van de analysemogelijkheden neemt bovendien de complexiteit van de benodigde techniek en technologie toe. Dit betekent dat de vereiste professionaliteit toeneemt (opleidingsniveau) en de behoefte aan voldoende financieel draagvlak voor de benodigde professionaliteit en de aanschaf van vaak kapitaalintensieve apparatuur.

Publiek belang staat centraal

De vraag of de overheid taken dient uit te voeren, hangt samen met de vraag of sprake is van een publiek belang. Een publiek belang is een belang waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid neemt, omdat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Bij laboratoria gaat het vooral om maatschappelijke verantwoorde kosten, leveringszekerheid, kwaliteitsborging en onafhankelijkheid.

Vaak staat daarbij het gehele laboratorium ter discussie. Wij stellen echter dat eerst het publiek belang per individuele taak moet worden beschouwd. Het belang blijkt namelijk sterk te verschillen.

Vervolgens is het de vraag in hoeverre het overheidslaboratorium als geheel nog houdbaar is en/of andere organisatievormen meer voor de hand liggen. Wij geven een analyse van de verschillende taken.

Taken

Op grond van de wettelijke zorgplicht verrichten laboratoria diverse taken voor de waterbeheerder. Deze taken trekken vaak - gezien de ondersteunende rol - vrij weinig aandacht, maar zijn feitelijk onmisbaar in het waterbeheer. Ze verschillen van elkaar afhankelijk van de rol en taak van de waterbeheerder. In algemene zin zijn de taken echter goed vergelijkbaar: het uitvoeren van analyses, calamiteitenondersteuning, ontwikkeling van nieuwe methoden, advies en het regelen van de bemonstering en uitbesteding.

Het laboratorium voert analyses uit ter ondersteuning van de beleids- en beheertaken. Het laboratorium vertaalt de klantvraag in een analysestrategie, verricht de analyses en rapporteert hierover. In de praktijk zijn

de verschillen in analysewerkzaamheden vanzelfsprekend fors. Wij maken hier onderscheid tussen routinematige analyses en specialistische analyses.

In gevallen van ernstige calamiteiten, zoals nucleaire ongevallen, houdt een aantal laboratoria faciliteiten beschikbaar om directe analyses te kunnen doen. Deze laboratoria zijn aangewezen als ‘waakvlaminstituten’. Ook bij plotselinge vervuilingen (te denken valt aan scheepsongevallen, illegale lozingen, vervuiling door bluswater bij grote branden) kan de laboratoriumfunctie ingezet worden voor snelle ondersteuning en vergelijkingen. In juridische trajecten worden de analyseresultaten als bewijslast beschouwd.

Het laboratorium beschikt veelal over mogelijkheden en/of faciliteiten om methoden te ontwikkelen (innovatie). Hierbij gaat het om het ontwikkelen van analyse-, meet- en toetsmethoden. Methodieontwikkeling heeft als doel om tot effectieve en efficiënte methoden binnen het eigen toepassingsgebied te komen (bijvoorbeeld bij referentie bepalingen, monitoring en beleidsontwikkeling).

In een aantal gevallen verricht het laboratorium ook wetenschappelijk onderzoek in opdracht van (interne of externe) klanten. Hierbij moet een relevant onderscheid worden gemaakt tussen fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek. Beide verschillen qua werkwijze en opstelling/inrichting van laboratoriumactiviteiten. In de meest voorkomende gevallen is wetenschappelijk onderzoek gericht op ondersteuning van beleids- en beheersvragen vanuit de waterbeheerder; deze heeft daarmee een toegepast karakter. Fundamen-

teel wetenschappelijk onderzoek vindt vrijwel niet plaats binnen het laboratorium.

Het laboratorium heeft ook een adviseerende functie bij beleids- en beheersvraagstukken bij de waterbeheerder. De toegevoegde waarde van het advies is terug te voeren op de parate kennis van meet- en analysemethoden en normeringen. De adviesfunctie is daarmee sterk gebonden aan een adequate kennis van laboratoriumwerkzaamheden en -ontwikkelingen. Het advies kan beperkt blijven tot een interpretatie bij de analyse, maar ook breed worden gezien zoals advisering bij het gebruik van meetmethoden voor handhaving en heffing. Ook advisering in (inter-)nationale of regionale gremia valt dan onder deze taak.

Steeds vaker heeft het laboratorium ook een interne (regie)rol bij het uitbesteden. Niet alle analyses worden immers in eigen huis uitgevoerd. Regie houdt in dat het laboratorium de juiste marktpartijen inschakelt, deze aanstuurt en toezicht houdt op de uitvoering. Het laboratorium beschikt over kennis van de markt en stelt zich daarbij op als 'professioneel opdrachtgever'. Deze rol is relatief nieuw; veelal werden marktpartijen direct benaderd zonder tussenkomst van het interne lab.

Naast het regie op uitbesteding kan ook sprake zijn van regie op bemonstering. Het laboratorium stelt daartoe een bemonsteringsstrategie op, vertaalt deze in plannings, stuurt de bemonstering aan, stelt monsternamemateriaal ter beschikking en verzorgt het monstertransport. De bemonsteringstechnieken en monsteropwerking worden vaak als kritische kennis beschouwd.

Afweging en analyse per taak

Voor de routinematige analyses moet worden vastgesteld dat de overheid de uitvoering van analyses aan de markt kan uitbesteden; het maatschappelijk effect is beperkt. Meerdere partijen kunnen de analyses uitvoeren en de afhankelijkheid is daarmee veelal beperkt. Wel resteert nog discussie over de noodzaak om een deel van deze analyses in eigen huis uit te voeren in verband met het vervullen van een goede regiefunctie.

Voor de gespecialiseerde analyses kan veelal worden geconstateerd dat slechts een beperkt aantal marktpartijen hiertoe in staat zijn. Volledige uitbesteding hiervan betekent dat enerzijds de noodzakelijke kennis uit de eigen organisatie verdwijnt en anderzijds de gekozen marktpartij relatief veel marktmacht heeft.

Geconstateerd kan worden dat het publieke belang bij gespecialiseerde analyses

@A fotobijschrift:

in het geding kan zijn. De vraag is vervolgens hoe relevant (risico en impact) deze analyses zijn voor de waterbeheerder. Daarnaast bestaan voldoende marktpartijen om een gezonde marktwerking voor routinematige analyses te borgen. Het publieke belang is hier slechts in het geding wanneer regiefunctie en juridische onafhankelijkheid ter discussie staan.

Calamiteitenondersteuning is afhankelijk van het zeer snel ter beschikking staan van de juiste kennis, apparatuur en capaciteit. Bovendien is de context van de calamiteit (waar raakt het welke belangen van de overheid en daarmee het publieke belang?) van belang. Calamiteiten worden vaak gekenmerkt door een ketenaanpak. Deze keten begint bij advisering over een integrale aanpak en wordt gevolgd door de juiste manier van bemonstering, analyse en eventueel zeer snelle methodeontwikkeling, regie op uitbesteding in geval van grote monsteraantallen en uiteindelijk advisering over de analyseresultaten.

Calamiteitenondersteuning is gedeeltelijk wettelijk bepaald als overheidstaak. Hoewel in de praktijk marktpartijen zoveel mogelijk betrokken worden bij de uitvoering is de regie een overheidstaak. Voor zeer specifieke calamiteiten wordt kennis in stand gehouden die niet dagelijks voor andere doeleinden gebruikt wordt. Voor meer algemene calamiteiten wordt gebruik gemaakt van zowel gespecialiseerde kennis

als routinematige analyses. Logistieke uitvoering van calamiteitenondersteuning wordt in belangrijke mate bepaald door 24 uren beschikbaarheid.

Methodeontwikkeling is terug te voeren op veranderingen vanuit het beleid en binnen de laboratoriumsector (bijvoorbeeld nieuwe apparatuur). De kennis speelt een belangrijke rol bij methodeontwikkeling. Het strategisch belang van kennis is afhankelijk van de mate waarin die kennis cruciaal is voor de organisatie. Door ontwikkelingen en veranderingen neemt de waarde van kennis met de tijd af. Voor elk type kennis bestaat een kennislevenscyclus, waarbij sleutelkennis verandert in basiskennis.

Indien bij methodeontwikkeling gebruik wordt gemaakt van basiskennis zijn marktpartijen (onder een goede regie) goed in staat tot methodeontwikkeling. Indien sprake is van sleutelkennis (bijvoorbeeld bij nieuw beleid), dan is er een publiek belang om methodeontwikkeling minstens gedeeltelijk in eigen huis uit te voeren. Argumenten hiervoor zijn: het belang van kennisbehoud, het potentiële maatschappelijke effect en de beperkingen van de markt.

Praktijkvoorbeeld sleutelkennis

De invoering van de Kaderrichtlijn Water vergt nieuwe methodieken. In het kader van de KRW zullen zowel ecologische als chemische doelen nagestreefd worden. Hierbij spelen de volgende vragen: hoe kun-

nen we deze doelen monitoren? Welke methoden kunnen we daarvoor gebruiken? Welke methoden moeten daartoe worden ontwikkeld?

De keuze van methodiek is bepalend voor enerzijds de kosten voor het bedrijfsleven en de Staat en anderzijds de impact van de regelgeving (bijvoorbeeld Europese beleidsdoelen). Daarmee is geïllustreerd dat het belang van het kennisveld en de mogelijke maatschappelijke effecten groot kunnen zijn.

Geconstateerd kan worden dat methodeontwikkeling op een selectief aantal gebieden (minstens ten dele) in eigen huis moet blijven. Daartoe is een laboratoriumfunctie noodzakelijk. De vraag is echter in hoeverre de waterbeheerder zich geroepen voelt om aan methodeontwikkeling te doen. Voor regionale waterbeheerders zullen kosten een belangrijk aspect zijn. Het aantal laboratoria dat aan methodeontwikkeling doet is ook bij de overheid afgenomen. Slechts enkele laboratoria zijn specifiek actief met methodeontwikkeling. Wel bestaan inmiddels initiatieven waarin rijk- en regionale waterbeheerders gezamenlijk aan methodeontwikkeling doen.

De adviesfunctie rond beleids- en beheersvraagstukken is sterk gebonden aan kennis van de laboratoriumwerkzaamheden en -ontwikkelingen. De mogelijkheden om de adviesfunctie in de markt te zetten, zijn in de praktijk zeer beperkt. Gesprekspartners geven aan dat 'marktpartijen minder meedenken', 'niet onafhankelijk zijn, omdat zij een commercieel belang behartigen' en 'minder kennis hebben van het waterbeheer'. Tegelijkertijd is het niet altijd verantwoord om marktpartijen bij specifieke beleidstrajecten te betrekken. Kortom, de adviesfunctie is sterk gebonden aan de eigen organisatie.

Geconstateerd kan worden dat de keuze rond de adviesfunctie samenhangt met de 'uitvoering van analyses'. Zonder kennis van de uitvoering geen adequaat advies. Lastig hierbij is dat de behoefte aan de adviesfunctie voor een belangrijk deel afhankelijk is van externe ontwikkelingen, zoals de Kaderrichtlijn Water en de daaruit voortvloeiende beleidsvragen.

Bij de regie op uitbesteding moet allereerst worden geconstateerd dat deze rol/taak niet uit te besteden valt. De regie moet immers altijd in handen van de opdrachtgever blijven. Uiteraard moet daarbij worden geconstateerd dat sprake is van een groot maatschappelijk risico indien de regie niet adequaat is. Om volwaardig regie te kunnen

voeren is specifieke kennis benodigd; deze moet behouden blijven.

Bepaald moet echter worden welke randvoorwaarden (kennis, labfaciliteiten) noodzakelijk zijn. Deze staat en valt met de mate en aard van uitbesteding. Naarmate meer specialistische analyses worden uitbesteed, zal bijvoorbeeld meer actuele en vakinhoudelijke kennis en expertise noodzakelijk zijn.

Bij regie op bemonstering zijn weliswaar mogelijkheden denkbaar om deze op de markt te zetten. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de organisatie van de bemonstering ons inziens sterk afhankelijk is van de positie van het laboratorium. Als onderdeel van een logistieke keten is zomin mogelijke organisatorische scheiding wenselijk.

De praktijk leert dat de bemonstering een grote invloed heeft (financieel en kwalitatief) op de laboratoriumanalyses. Indien niet op een juiste wijze wordt bemonsterd, is geen betrouwbare analyses meer mogelijk. Juist omdat bemonstering een cruciale schakel vormt voor de laboratoriumfunctie, is het belang hiervan hoog te noemen. Weliswaar is er geen directe noodzaak voor overheidseigendom, maar wel een groot nut om - organisatorisch - aan te sluiten bij de overige laboratoriumfuncties.

Integrale analyse laboratoriumfunctie

De takenanalyse geeft in eerste instantie een verwarrend beeld. Opvallend is dat de consequenties en risico's per taak verschillen. Bovendien zijn vele taken onderling sterk afhankelijk. Al met al blijkt de discussie sterk afhankelijk van de aard en omvang van het huidige takenpakket. Indien de resultaten van de takenanalyse op een rijtje worden gezet, kan het volgende worden geconstateerd:

- De laboratoriumfunctie is een samenhangend geheel van activiteiten. De taken hebben een onderling verband, versterken elkaar en zorgen daarmee voor een kwaliteitsimpuls. De schaalgrootte van een laboratorium is weliswaar een voorwaarde, maar ook de kwaliteit van werkzaamheden is daarbij bepalend. Soms blijkt het behoud en uitvoering van de ene taak alleen mogelijk door het behoud van andere taken;
- Specifieke laboratoriumactiviteiten zijn uit te besteden aan derden. De samenhang tussen taken is sterk, maar geldt niet voor alle taken en alle type laboratoria. Naarmate meer routinematig en minder kennisintensief wordt gewerkt, blijkt het belang van overheidsuitvoering minder;
- Volledige uitbesteding kent beperkin-

gen. Bij een totale stap naar de markt is het van belang om de risico's te onderkennen. De regiefunctie is niet uit te besteden en vergt ook kennis van de uitvoering. Zijn deze te behouden zonder een eigen laboratorium? Welke risico's loopt men dan? De kosten en kwaliteit bij een beperkte marktwerking zijn tevens belangrijke risicofactoren;

- De uitwijkmogelijkheden zijn beperkt. Het belang van methodiekontwikkeling en advies wordt vaak los gezien van de feitelijke aanwezigheid van het laboratorium. In de praktijk blijkt de benodigde kennis bij afwezigheid van een laboratorium snel te verwateren. Bij de afweging van het publiek belang moet worden beoordeeld welke uitwijkmogelijkheden nog bestaan om deze taak op te pakken (bijvoorbeeld mede-overheden).

Conclusie

De vraag 'waarom de overheid nog over een eigen waterlab dient te beschikken' is niet eenduidig te beantwoorden. Inzicht in de taken binnen de laboratoriumfunctie (en het belang hiervan voor de waterbeheerder) is voor de beantwoording essentieel. Een complicerende factor hierbij is dat laboratoria sterk van elkaar verschillen qua takenpakket. Met een individuele takenanalyse is echter goed beargumenteerbaar hoe belangrijk de rol van het betreffende overheidslaboratorium is.

Daarnaast is het belangrijk om een risicoanalyse uit te voeren. Het afstoten van taken en het laten uitvoeren door marktpartijen kan een laag risico en een hoog rendement opleveren. Het ontbreken van essentiële kennis en beheersbaarheid van kosten en kwaliteit daarentegen kan een laag rendement en hoog risico met zich meebrengen. Ook hier zorgen de verschillen in verantwoordelijkheid tussen de verschillende waterbeheerders en dus laboratoria voor een complicerende factor.

Bovenstaande analyse is methodisch goed uitvoerbaar en een nuttige aanvulling in de discussie over de positie van het laboratorium. Op deze wijze is besluitvorming mogelijk over de volgende vraag: hoe kunnen wij het publieke belang het best organiseren? 

**drs Robert Schouten en
ir. Frank Uithol (Atos Consulting)
en ir. Erik Zwart (RIZA)**

Voor meer informatie of reacties: (070) 418 85 55.