

Fusie Laboratoria Waterschappen

Businesscase om uiterlijk op 1 januari 2011 te komen tot één organisatie

Ben Kokx
Floris Bannink
Daniël Huisman / Dirk-Jan Schoneveld
Jacky Jee

2 oktober 2008

Fusie Laboratoria Waterschappen

Businesscase om uiterlijk op 1 januari 2011 te komen tot een organisatie

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	4
1.1 Hoofdpijnen en leeswijzer	4
1.2 Gevraagd besluit	5
2. Context, visie en doelstellingen, aanpak en gecontroleerd proces	8
2.1 Context	8
2.2 Visie op de waterschapslaboratoria in de toekomst	9
2.3 Doelstellingen voor de beoogde fusie	11
2.4 Gefaseerde aanpak; van start- naar streefsituatie	12
2.5 Gecontroleerd proces randvoorwaarde voor succes	14
3. Taken, processen en organisatie	18
3.1 Typologie laboratoriumorganisatie	18
3.2 Taken	18
3.3 Accreditatie	19
3.4 Werkzaamheden per locatie	19
3.5 Monstername	22
3.6 Uitbesteding	23
3.7 Randvoorwaarden ICT	23
3.8 Organisatie	24
3.9 Staf en ondersteuning	25
4. Bestuurlijk-juridische vormgeving	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Rechtsvorm	26
4.3 Besturingsmodel	34
4.4 Toe- en uittreding	38
5. Personeel	39
5.1 Arbeidsvoorwaardenregelingen	39
5.2 Formatie en bezetting	39
5.3 Functiegebouw	40
5.4 Sociaal statuut	41
5.5 Tussentijds vacature beleid	43

Berenschot

6. Financiën	44
6.1 Doelstelling en aanpak	44
6.2 Uitgangspunten deel I – Berekening totale (kosten)verdeling	46
6.3 Uitgangspunten deel II – Berekening terugverdiendtijd per organisatie	52
6.4 Financiële uitwerking	55
7. Streefsituatie	60
7.1 Verwachte veranderingen in de taken en processen	60
7.2 Consequenties voor de vier locaties	60
7.3 Consequenties voor de rechtsvorm	61
7.4 Consequenties voor het personeel	61
7.5 Financiële consequenties	61
8. Vervolgproces	66
8.1 Formele besluitvorming	66
8.2 Nadere uitwerking	66

1. Inleiding

Begin juni 2008 is door de secretarisdirecteuren van de waterschappen Aa en Maas, Brabantse Delta, Delfland, De Dommel, Hollandse Delta, Rijnland en Schieland en de Krimpenerwaard opdracht gegeven een businesscase uit te werken voor een gezamenlijke laboratoriumorganisatie van deze zeven waterschappen. De basis hiervoor vormde de opdracht die de dijkgraven van Brabantse Delta, Delfland, Hollandse Delta, Rijnland en Schieland en Krimpenerwaard op 19 november 2007 hebben vastgesteld en waaraan de dijkgraven van Aa en Maas en De Dommel zich op een later moment ook hebben gecommitteerd. Over deze opdracht heeft in juni 2008 een gespreksronde plaats gevonden met de secretarisdirecteuren, die samen de stuurgroep vormen die de opdracht begeleidt. Het resultaat van deze gespreksronde is besproken op 1 juli en vormt de basis voor deze businesscase. Vervolgens is op 3 juli een gezamenlijke startbijeenkomst gehouden van de ingestelde werkgroepen. Deze hebben de weken erna belangrijke input opgeleverd voor de businesscase die in deze rapportage uitgewerkt is. Onderweg is de stuurgroep twee maal bijeen geweest om de tussenresultaten te bespreken en waar nodig tot bijsturing te komen. Aan het eind van het onderzoek is er ook een beraad geweest met de verantwoordelijke portefeuillehouders uit de dagelijkse besturen om vast te stellen of de gekozen uitwerking van de bestuursopdracht op draagvlak en steun kan rekenen.

1.1 Hoofdpijnen en leeswijzer

De rapportage die nu voor ligt bevat voorstellen om te komen tot één nieuwe laboratoriumorganisatie. In de startsituatie, die volgens plan uiterlijk op 1 januari 2011 geëffectueerd wordt, werkt deze organisatie nog met vier locaties. In de streefsituatie, die op 1 januari 2013, of zoveel eerder als mogelijk, dan wel zoveel later als noodzakelijk, wordt bereikt, heeft de nieuwe organisatie nog één locatie. De precieze ingangsdatum van de streefsituatie wordt door het bestuur van de nieuwe laboratoriumorganisatie op voorstel van het management ervan bepaald op basis van een gedegen afweging tussen praktische haalbaarheid en omvang van (desintegratie-)kosten.

Over de voorstellen wordt de komende maanden een besluit gevraagd van de besturen van de 7 waterschappen, waarbij de besturen van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden nauw betrokken worden. Dit laatste mede omdat de ondernemingsraden van deze samenwerkingsverbanden om advies over de fusieplannen wordt gevraagd en dat advies volgens afspraak betrokken zal worden bij de besluitvorming in de waterschapsbesturen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de huidige situatie omtrent de al bestaande samenwerking op het terrein van de laboratoriumtaak beschreven, wordt ingegaan op de visie op samenwerking en de doelstellingen die met een verdere opschaling worden nagestreefd. Vervolgens worden de overwegingen gegeven om te werken met het model van de startsituatie en een streefsituatie en wordt een procesaanpak uitgewerkt.

Achtereenvolgens wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 6 de businesscase voor de startsituatie uitgewerkt. Daarbij wordt ingegaan op de taken, processen en organisatie, bestuurlijk-juridische vormgeving, het personeel en de financiën. In hoofdstuk 7 worden de veranderingen op hoofdlijnen beschreven die optreden als de streefsituatie wordt bereikt. Daaruit blijkt dat deze verdere optimalisatie van de samenwerking perspectief biedt op extra voordelen. Hoofdstuk 8 bevat een doorkijkje op het proces dat volgt op het uitbrengen van deze rapportage.

1.2 Gevraagd besluit

In deze paragraaf wordt het gevraagde besluit, dat uiteen valt in meerdere deelbesluiten, geformuleerd. Hierbij is rekening gehouden met het feit, dat de besturen van de zeven waterschappen bevoegd zijn te besluiten de samenwerking in de reeds bestaande samenwerkingsverbanden te beëindigen c.q. te vervangen door een ander, nieuw samenwerkingsverband.

Het besluit om de gezamenlijke laboratoriumorganisatie tot stand te brengen heeft verder als consequentie dat de bestaande GR-en zullen moeten worden geliquideerd, dit laatste nadat deze eerst 'leeg' zijn gemaakt. Ook het besluit tot liquidatie is voorbehouden aan de deelnemers en in alle drie de samenwerkingsverbanden is daarvoor op grond van de geldende Regeling een unaniem besluit vereist. De besturen van de GR-en, in casu die van Delta Waterlab, GWL en Rijnland¹ (de laatste in de hoedanigheid van bestuur van de lichte GR, niet als bestuur van het waterschap), zijn in het besluitvormingstraject in formele zin dus lijdelijk. Tegelijkertijd houden zij wel de uitvoeringsorganisatie in stand en vervullen zij de werkgeversrol jegens het personeel. Om die reden moeten deze drie besturen hun eigen Ondernemingsraad om advies vragen over de personele gevolgen van het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband c.q. het overdragen van taken en personeel naar dat samenwerkingsverband. De OR-en van de waterschappen die geen laboratoriumtaken meer uitvoeren noch personeel die met deze taak belast zijn in dienst hebben, hebben hierin geen rol. Hooguit is dat laatste wel het geval indien in de ondersteunende sfeer zoveel taken wegvallen door beëindiging van de dienstverlening aan een bestaande laboratoriumorganisatie, dat binnen dat waterschap sprake is van een verandering van ingrijpende betekenis.

De afspraak is overigens wel, dat de besturen van de waterschappen bij hun besluit rekening houden met het advies dat de OR van het samenwerkingsverband waaraan zij thans deelnemen, uitbrengt.

¹ Uitgangspunt is dat er geen personeel van Schieland overgedragen wordt naar de nieuwe laboratoriumorganisatie.

Berenschot

Van de algemene besturen van zeven betrokken waterschappen wordt gevraagd, gelezen het advies van de ondernemingsraad van het samenwerkingsverband op het terrein van de laboratoriumtaak waarin thans wordt deelgenomen, te weten Delta Waterlab, resp. GWL resp. Rijnland/HHSK, te besluiten:

1. De laboratoriumtaak voor het eigen waterschap, samen met die van de zes andere in het onderzoek betrokken waterschappen, uiterlijk per 1 januari 2011 in te brengen in de nieuw te vormen laboratoriumorganisatie voor de zeven waterschappen, onder instandhouding van 4 locaties, om vanuit de nieuwe organisatie op 1 januari 2013 of zoveel eerder als mogelijk, dan wel zoveel later als noodzakelijk, de concentratie op één locatie te realiseren;
2. De nieuwe organisatie uiterlijk met ingang van 1 januari 2011 de taken te laten uitvoeren en deze in te richten conform de voorstellen, alsmede deze als gezamenlijke waterschappen van het benodigde budget van € 14.7 mln. te voorzien, en dit budget conform de variant met de gecorrigeerde verdeelsleutel zoals weergegeven in paragraaf 7, tabel 3 op te brengen;
3. Voor de nieuwe organisatie de rechtsvorm van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam te kiezen en op grond van artikel 1, lid 2 WGR, toestemming te verlenen aan het dagelijks bestuur om dit lichaam zo vroeg mogelijk in 2009 op te richten en het bestuur ervan te benoemen met als opdracht de effectuering van de besluiten onder 1 en 2 te realiseren;
4. Te besluiten alle noodzakelijke medewerking te verlenen om de bestaande gemeenschappelijke regeling die het laboratorium in stand houdt waarin thans wordt deelgenomen, te weten Delta Waterlab, resp. GWL resp. Rijnland/HHSK, begin 2009 te wijzigen in dier voege, dat wordt vastgelegd dat het uitvoeren van de laboratoriumtaak uiterlijk per 31 december 2010 wordt beëindigd door gelijktijdige overdracht aan de nieuwe organisatie die op grond van het gevraagde besluit onder 1 jo. 3 wordt opgericht, alsmede om de gemeenschappelijke regeling per 31 december 2010 op te heffen.
5. Een bijdrage in de kosten van het project beschikbaar te stellen op basis van de verdeelsleutel van ILOW-punten.
6. Opdracht te geven aan het dagelijks bestuur om ter uitwerking van de besluiten onder 1 t/m 4, samen met de andere dagelijkse besturen:
 - a. alle voorbereidingshandelingen te verrichten om conform het besluit onder 3 de gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen, zo vroeg mogelijk in 2009, waartoe ook behoort het in gecoördineerd verband voeren van overleg met de provincies over de vereiste goedkeuring;
 - b. maximale medewerking te verlenen aan realisatie van de totstandkoming van de nieuwe organisatie uiterlijk per 1 januari 2011 en ontvlechting van de laboratoriumtaken uit het bestaande samenwerkingsverband op het terrein van de laboratoriumtaak waarin thans wordt deelgenomen, te weten Delta Waterlab, resp. GWL resp. Rijnland/HHSK;
 - c. een bevoegdhedenovereenkomst te doen opstellen, en af te doen sluiten tussen de besturen van de bestaande drie gemeenschappelijke regelingen en het bestuur van de nieuwe gemeenschappelijke regeling, regelende de wijze waarop deze besturen zich in het transitieproces jegens elkaar verhouden als het gaat om besluiten van de huidige besturen op het terrein van onder andere investeringen, contracten en personeel, die reiken over de fusiedatum;

Berenschot

- d. de secretarisdirecteuren van de 7 waterschappen gezamenlijk mandaat te geven na besluitvorming in de algemene besturen een projectdirecteur aan te trekken voor de duur van het gehele integratieproces van vier jaar;
- e. te bevorderen dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling waarin thans wordt geparticipeerd, te weten Delta Waterlab, resp. GWL resp. Rijnland/HHSK, de projectdirecteur tevens aanstelt als (onbezoldigd) ambtenaar van de eigen organisatie, hem opneemt in de leiding en van een volmacht voorziet om zo te bewerkstelligen dat beslissingen op het terrein van onder andere investeringen, contracten en personeel, die reiken over de fusiedatum alleen in overeenstemming met hem genomen worden.

2. Context, visie en doelstellingen, aanpak en gecontroleerd proces

In dit hoofdstuk gaan we in op de context waarin de laboratoriumtaak van de zeven waterschappen thans wordt uitgevoerd, op de visie op de positie van waterschapslaboratoria in de toekomst, op de doelstellingen van de beoogde verdere opschaling en de aanpak die daarvoor geadviseerd wordt.

2.1 Context

Op dit moment voert geen van de zeven waterschappen de laboratoriumtaak nog zelfstandig uit. Redenen van efficiency en continuïteit hebben er in het (recente) verleden al toe geleid dat er - inmiddels drie- samenwerkingsverbanden op het terrein van de laboratoriumtaak draaien.

Aa en Maas en De Dommel werken sinds 1 januari 2004 samen in het openbaar lichaam GWL, dat gevestigd is in het pand van De Dommel in Boxtel. Rijnland en Schieland en de Krimpenerwaard werken sinds 1 januari 1997 samen in de vorm van een lichte gemeenschappelijke regeling, waarbij de uitvoering geschiedt door – personeel van – Rijnland vanuit de vestiging in Leiden. Brabantse Delta, Delfland, Hollandse Delta en Delfland werken sinds 1 mei 2008 samen in het openbaar lichaam Delta Waterlab dat twee vestigingen heeft, een in Rotterdam (Dokhaven) en een in Breda (Steenakker).

In onderstaande tabel zijn de kerngegevens van de drie bestaande samenwerkingsverbanden weergegeven.

Samenwerkingsverband	Formatie ²	Budget in € ³	Aantal vestigingen
Delta Waterlab	63	8.073.051	2
GWL	30	3.082.644	1
Rijnland/HHSK	38	4.609.364	1
Totaal	131	€ 15.765.059	4

Deze situatie vormt de basis voor de verdere uitwerking van deze businesscase.

² Formatie personeel inclusief management en staf. Bij Rijnland is gekozen voor de werkelijke bezetting aangezien deze een meer betrouwbaar beeld geeft van de feitelijke situatie.

³ Na doorvoering van een kleine correctie bij DWL om o.b.v. de begrotingen tot sluitende cijferopstelling te komen

Berenschot

In de huidige situatie is de verdeling van ILOW-punten⁴ als volgt. Hollandse Delta, Brabantse Delta en Delfland⁵ hebben hun laboratoriumtaken ondergebracht bij Delta Waterlab, daarnaast voert Delta Waterlab nog werkzaamheden uit voor derden (RIZA, Delfluent en Rivierenland). Delfland heeft daarnaast ook nog een deel van de werkzaamheden zelfstandig (uitbesteed). Rijnland voert de laboratoriumtaken uit voor Rijnland zelf en voor Schieland en de Krimpenerwaard, waarbij de laatste ook nog zelfstandig een deel van de werkzaamheden uitbesteed. Tot slot hebben Aa en Maas en De Dommel de werkzaamheden ondergebracht bij GWL, dat ook nog werkzaamheden uitvoert voor derden. In onderstaand overzicht is e.e.a. schematisch weergegeven inclusief de hoeveelheid werk in ILOW-punten die gevraagd wordt vanuit de waterschappen.

Nieuwe organisatie								
Delta Waterlab				Rijnland		GWL		
Hollandse Delta	Brabantse Delta	Delfland	Derden	Rijnland	Schieland en Krimpenerwaard	Aa en Maas	De Dommel	Derden
2.191.454	1.372.000	624.900		2.164.507	462.894	783.690	1.295.000	
Uitbesteding				Uitbesteding		Uitbesteding		

Uitgangspunt voor de nieuwe situatie is, dat alle ILOW-punten over gaan naar de laboratoriumorganisatie en deze organisatie verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van alle laboratoriumwerkzaamheden⁶. Dit behoudens een beperkt deel van de monsternamen; hierop komen we in hoofdstuk 3.6 terug. Als daar redenen voor zijn (piekbelasting bijvoorbeeld of incidentele complexe opdrachten) kan de nieuwe organisatie laboratoriumwerkzaamheden uitbesteden. Het borgen van gebiedsgebonden kennis en de contactfunctie met instellingen en bedrijven in het gebied worden in de nieuwe organisatie belangrijke aandachtspunten. Mogelijk zal hiervoor een beroep worden gedaan op –medewerkers van– de waterschappen.

2.2 Visie op de waterschapslaboratoria in de toekomst

De 27 waterschappen en Rijkswaterstaat beschikken gezamenlijk over 11 waterlaboratoria. Deze zijn gespecialiseerd en geaccrediteerd. Van deze waterlaboratoria werkt een groot deel ook voor nabijgelegen waterschappen. Daarnaast zijn diverse, commerciële laboratoria actief in deze markt.

⁴ Niet alle waterschappen rekenen met ILOW-punten; om de gegevens vergelijkbaar te maken zijn dezelfde definities gebruikt. Voor de door Delfland en Schieland en de Krimpenerwaard in eigen beheer uitgevoerde werkzaamheden is een schatting gemaakt van het aantal ILOW-punten.

⁵ Delfland brengt zelf ten opzichte van de andere waterschappen relatief weinig werk in de nieuw op te richten organisatie in, omdat Delfland zijn zuiveringstaak voor een groot deel heeft ondergebracht bij Delfluent. Het bij de zuiveringstaak behorende analysewerk wordt nu ingebracht door Delfluent onder "werk voor derden".

⁶ Om het aantal ILOW-punten zo goed mogelijk te kunnen vergelijken hebben de drie laboratoria de ILOW-punten aangeleverd op basis van dezelfde definitiesets. Het betreft de volgende documenten: Syllabus 2008 van GWL en ILOW-tarieven samenwerking WSHD-WSRL-GWL-WBL 2004.

Berenschot

Visie op samenwerking

De positie van het waterlaboratorium moet worden gezien in de bredere context van het waterbeheer. Het rijk, waterschappen, waterleidingbedrijven en gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht rond het waterbeheer.

Ook de waterlaboratoria vervullen in dit waterbeheer een relevante rol. 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. De taken van laboratoria zijn verschillend van elkaar en afhankelijk van de rol en taak van de waterbeheerder. In algemene zin zijn de taken echter goed vergelijkbaar. De taken zijn onder te verdelen in: het uitvoeren analyses, het bieden van calamiteiten ondersteuning, methodieontwikkeling, advies en regie op bemonstering en uitbesteding.

Inmiddels worden de waterschapslaboratoria geconfronteerd met verschillende ontwikkelingen:

§ *Verbreiding van analysepakket*

Als gevolg van ontwikkelingen in beleid en beheer en de visie van water- en hoogheemraadschappen hierop, is een verbreding van het analysepakket gaande. Het laboratorium moet de ontwikkelingen op adequate wijze ondersteunen. Er moet adequaat op maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden ingespeeld. Dit betekent dat een bredere kennis en expertise benodigd is en dat de laboratoriumwerkzaamheden veranderlijk zijn.

§ *Techniek en technologie analyseapparatuur*

Met de uitbreiding van de analysemogelijkheden neemt ook de complexiteit van de benodigde techniek en technologie toe. Dit betekent dat de vereiste professionaliteit toeneemt en de behoefte aan voldoende financieel draagvlak voor de benodigde professionaliteit en de aanschaf van vaak kapitaalintensieve apparatuur. Optimaal gebruik van deze duurzame productiemiddelen (bezettingsgraad) is daarbij van belang.

§ *Marktontwikkelingen*

De laatste jaren is de laboratoriummarkt sterk in beweging. Er is een tendens naar schaalvergroting en professionalisering van de laboratoria; mede gestimuleerd door het toenemend scherpere aanbod van commerciële laboratoria. De overheidsgedomineerde laboratoria van waterschappen worden hierdoor gestimuleerd hun meerwaarde (kwaliteit, prijs; op korte en lange termijn) aan te tonen en eventueel te verbeteren.

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen is de laboratoriumsector langzaam maar merkbaar in transitie. Er is een tendens naar schaalvergroting en professionalisering van de laboratoria. 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.

2.3 Doelstellingen voor de beoogde fusie

Gezien het publieke belang (diensten tegen maatschappelijk verantwoorde kosten, leveringzekerheid, kwaliteitsborging en onafhankelijkheid) levert het behouden en verder uitbouwen van één gezamenlijke laboratoriumorganisatie meerwaarde op voor de deelnemers. Door verdere integratie kan de nieuwe laboratoriumorganisatie zich instellen op de ontwikkelingen en verder groeien als kennispartner van de water- en hoogheemraadschappen. Daarnaast is het van belang om in geval van calamiteiten over een publiek laboratorium te beschikken, waar snel alle benodigde onderzoeken uitgevoerd kunnen worden.

Met de fusie van de laboratoria wordt beoogd een kwalitatief hoogwaardig maar ook efficiënt laboratorium neer te zetten voor de betrokken waterschappen waarvan deze waterschappen eigenaar zijn. Het laboratorium werkt dus primair voor de waterschappen, met overigens behoud van de huidige contracten met derden. Op een later moment wanneer de organisatie stabiel functioneert, is het mogelijk dat de werkzaamheden voor derden, binnen de kaders van de Europese regelgeving, verder worden uitgebreid. In dat geval zal de organisatie daarvoor geschikt gemaakt worden. Het laboratorium richt zich in eerste instantie op het meten, op onderdelen (m.n. hydrobiologie) aangevuld met advies en interpretatie.

Het laboratorium heeft zo een belangrijke rol in de uitvoering van de handavings- en kwaliteitstaken van de waterschappen en is hiervoor ondersteunend aan de waterschappen. De kwaliteit van het handavingsproces wordt mede bepaald door de kwaliteit waarmee de voorkant ervan, monsternamen en meting, wordt uitgevoerd, want dat is de basis waarop vervolgens al dan niet gehandeld gaat worden. Het is om die reden van groot belang als waterschappen grip te houden op die taken om zo de kwaliteit van het eigen primaire proces beter te kunnen beheersen.

Met de fusie wordt een aantal van de huidige kwetsbaarheden opgelost. Het gaat hier onder meer om de relatief kleine schaal waarop in sommige specialisaties wordt geopereerd. Door de krachten te bundelen kan apparatuur en personeel efficiënter worden ingezet en kunnen meer werkzaamheden binnen de organisatie worden uitgevoerd, waardoor de afhankelijkheid van de markt afneemt. Daarnaast kan door het op afstand plaatsen van bepaalde werkzaamheden, zoals meting van zuiveringsinstallaties, een gezonde afstand gecreëerd worden met andere onderdelen van het primaire proces, waarmee de scheiding van taken en verantwoordelijkheden scherper wordt en ook beter kan worden geborgd.

De fusie creëert ook kansen om goed in te spelen op ontwikkelingen waar de huidige waterschapslaboratoria nu al mee te maken hebben en die zorgen voor uitbreiding of aanpassing van de werkzaamheden. De verwachting is dat dit in de nabije toekomst op onderdelen nog meer het geval zal zijn. We noemen hieronder kort de belangrijkste.

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) zorgt ervoor dat het meetpakket van de laboratoria zal toenemen. Dit geldt zowel voor het fysisch-chemisch als het hydrobiologisch onderzoek. Daarnaast zorgt de integrale Waterwet ervoor dat de indirecte lozingen worden ondergebracht bij de wet Milieubeheer, waardoor het onduidelijk is of de waterschapslaboratoria hierin een rol blijven spelen.

Het diffuse bronnen beleid – meetnet gewasbeschermingsmiddelen, duurzaam onkruidbeheer – zal in de toekomst nog verder vorm moeten krijgen en vertaald worden naar werkzaamheden voor de laboratoria.

Andere onderzoeken die in de toekomst zullen toenemen zijn organisch onderzoek naar o.a. hormonen en geneesmiddelen en droge bodem onderzoek. De overname van de grondwatertaak van de provincies door de waterschappen zal ook consequenties hebben voor de taken van de laboratoria. Tot slot zullen in situ metingen en ook andere technologische ontwikkelingen gevolgen hebben voor de wijze waarop laboratoria hun taken uitvoeren.

2.4 Gefaseerde aanpak; van start- naar streefsituatie

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat er steekhoudende inhoudelijke maar ook procesmatige overwegingen zijn om het proces van vorming van het beoogde gefuseerde laboratorium en de verdere optimalisatie van de samenwerking in dat gefuseerde laboratorium in twee stappen uit te voeren. Dit sluit overigens ook aan op de bestuursopdracht, waarin staat dat wordt gestart met meerdere productielocaties met eigen specialisaties⁷.

Deze gefaseerde aanpak ziet er als volgt uit. In de startsituatie, die volgens plan uiterlijk op 1 januari 2011, geëffectueerd wordt, functioneert er één uitvoeringsorganisatie, met de rechtsvorm van een openbaar lichaam, in een Europees Aanbestedingsproof constructie, onder leiding van één bestuur en één management, maar waarvan de werkzaamheden nog grotendeels gedeconcentreerd op vier locaties worden uitgevoerd. Hiermee wordt nog niet het maximale voordeel uit de samenwerking gehaald. Maar de krachtenbundeling in één organisatie levert meteen wel efficiencyvoordelen op in de onderlinge dienstverlening (geen BTW meer verschuldigd), de overhead (minder management en efficiëntere organisatie van de middelenfunctie), de kosten van automatisering (één licentie onder andere) en de inkoopfunctie (schaalvoordeel). Door de samenwerking ontstaat een laboratoriumorganisatie die een hogere professionaliteit kan realiseren tegen (uiteindelijk) lagere kosten. Dit is van belang voor de deelnemende waterschappen, die daarmee hun eigen processen op onder meer het terrein van handhaving en waterkwaliteitstaken beter kunnen vormgeven en grip kunnen houden op de voorkant van dit proces.

⁷ Besluit van de Dijkgraven samenwerking laboratoria d.d. 19 november 2007 punt 4 en 5.

Berenschot

De streefsituatie die op 1 januari 2013, of zoveel eerder als mogelijk, dan wel zoveel later als noodzakelijk gerealiseerd wordt, ziet op een verdere optimalisatie van de samenwerking in de geïntegreerde laboratoriumorganisatie door (in elk geval):

- concentratie van de laboratoriumwerkzaamheden in combinatie met doorvoering van verdere specialisaties om zo nog maar één locatie in stand te hoeven houden en daarmee een hogere efficiency te bereiken;
- heroverweging van de keus die nu voor de startsituatie wordt gemaakt tussen zelf doen of uitbesteden van bepaalde taken;
- heroverweging van de omvang van de dienstverlening aan derden om zo een profijtelijkere bezetting van de apparatuur te bereiken;
- mogelijk ook verandering van rechtsvorm als dat nodig blijkt om flexibel te kunnen opereren in een snel veranderende omgeving danwel de behoefte ontstaat met andere partners van buiten de primaire overheid te gaan samenwerken.

De volgende overwegingen hebben een rol gespeeld bij de keus voor deze gefaseerde aanpak. Deze worden hier in willekeurige volgorde beschreven.

- Gekwalificeerd personeel is in deze sector een schaars goed. Ingrijpende verandering van functie en vooral van standplaats zal leiden tot vertrek van personeel, met een braindrain als gevolg. Dat brengt de doelstelling van de samenwerking, verbeteren van de kwaliteit en het borgen van de continuïteit van het uitvoeringsproces, eerder verder weg dan dichterbij.
- In het verlengde van het vorige punt speelt, dat Delta Waterlab nog geen half jaar geleden is gestart uit een samenvoeging van de laboratoria van de drie waterschappen die er aan deel nemen. Dit personeel heeft net een reorganisatie achter de rug. Zo snel een volgende ingrijpende reorganisatie doorvoeren vergroot het risico op vertrek en op onrust en discontinuïteit in het primaire proces.
- Op dit moment beschikken niet alle samenwerkingsverbanden over kengetallen over de bezetting van de apparatuur en ook andere relevante stuurinformatie is moeilijk te interpreteren, mede vanwege het feit dat deze onderlinge moeilijk vergelijkbaar zijn. Bijvoorbeeld de ratio tussen aantal ILOW-punten en fte per proces loopt nu zo zeer uiteen dat daar geen eenduidige conclusies over te trekken zijn. Daarnaast zijn de gegevens moeilijk vergelijkbaar doordat Delta Waterlab pas per 1 mei 2008 (gebroken jaar) is gestart en het laboratorium van hoogheemraadschap Rijnland in een grote reorganisatie zit.
- Investeringskosten die de afgelopen jaren gedaan zijn in gebouwen en apparatuur worden zo langer benut, waarmee hoge desintegratiekosten worden voorkomen. Tevens kan de nieuwe organisatie in de aanloop naar concentratie in één vestiging slim opereren om zo de desintegratiekosten laag te houden.

Berenschot

- Het onderzoek heeft opgeleverd dat alle zeven waterschappen vinden dat de nieuwe laboratoriumorganisatie vooral een organisatie van en voor de waterschappen moet zijn. Er is op dit moment niet de behoefte de samenwerking te verbreden naar (commerciële) marktpartijen. Verder wordt de opvatting gedeeld, dat voorkomen moet worden dat een samenwerkingsconstructie wordt gekozen, waarbij de regels van Europese aanbesteding, staatssteun en mededinging de doelstelling om gezamenlijk de laboratoriumtaak te gaan uitvoeren belemmert of zelfs blokkeert. Dat pleit ervoor, mede nu de jurisprudentie op dit terrein nog niet goed uitgekristalliseerd is, te kiezen voor de zekerheid van de investeringsvariant en daarbij past de rechtsvorm van een openbaar lichaam goed. Dat neemt niet weg, dat sprake zal moeten zijn van een zodanige werkwijze dat het klantbelang van de waterschappen goed tot zijn recht komt.
- Door de samenwerking in een openbaar lichaam vorm te blijven geven behoudt het personeel de ambtelijke status en ligt het in de rede de SAW te blijven volgen. Dit voorkomt complicaties in het personele traject en hoge kosten die zullen ontstaan door garantie- en reparatieafspraken die gemaakt moeten worden in een sociaal statuut als een private samenwerkingsvorm wordt gekozen.

Door het integratieproces op de hiervoor beschreven manier aan te pakken kunnen zekerheden worden ingebouwd, wordt de tijd gecreëerd voor een zorgvuldige afweging over die aspecten van de streefsituatie die nu nog moeilijk zijn te overzien, maar wel ingrijpende gevolgen voor de uitvoering en daarmee het personeel kunnen hebben, en kan het traject van besluitvorming nog dit jaar worden afgerond. Daarvoor helpt namelijk als de voorstellen in lijn liggen met de wijze waarop de samenwerking thans vormgegeven is. Tenslotte past deze aanpak binnen de opdracht die de gezamenlijke dijkgraven eind 2007 gegeven hebben. Er wordt hiermee dus niet afgeweken van de bestuurlijk vastgelegde intenties.

2.5 Gecontroleerd proces randvoorwaarde voor succes

In de voorafgaande paragraaf wordt beargumenteerd, waarom de vorming van de nieuwe laboratoriumorganisatie het beste in stappen kan worden aangepakt. Het proces moet binnen 4 jaar, derhalve op 1 januari 2013, of zoveel eerder als mogelijk, dan wel zoveel later als noodzakelijk, leiden tot een volledig draaiende organisatie, die werkt vanuit één locatie. Achtereenvolgens vindt bestuurlijke, organisatorische en logistieke integratie plaats. Belangrijke mijlpalen in het proces zijn:

- 1 januari 2009: start van het proces na positieve besluitvorming in de algemene besturen met de noodzakelijke voorbereidingshandelingen; de secretarisdirecteuren werven direct een projectdirecteur met de opdracht het integratieproces aan te pakken;
- 1 mei 2009: nieuwe GR is opgericht en bestuur ervan is in functie als bevoegd gezag van het integratieproces vanuit de nieuwe entiteit;
- 1 januari 2011 uiterlijk: start van de geïntegreerde nieuwe organisatie vanuit 4 locaties; moment van overdracht van activiteiten, personeel, activa en passiva van bestaande drie organisaties naar nieuwe laboratoriumorganisatie; het bestuur van de GR krijgt vanaf nu ook de rol van werkgever van het personeel van de nieuwe laboratoriumorganisatie;

- 1 januari 2013, of zoveel eerder als mogelijk, dan wel zoveel later als noodzakelijk: realisatie van de samenvoeging op één locatie.

Deze stapsgewijze aanpak, die inhoudelijk goed te motiveren is, heeft mede gezien de doorlooptijd van de voorfase tot uiterlijk 1 januari 2011, wel het risico in zich dat het een vrijblijvend proces lijkt te zijn. Dat is geenszins de bedoeling. Belangrijk is daarom dat de grondslag ervoor wordt gevormd door een helder en onomkeerbaar besluit van de zeven waterschapsbesturen om de nieuwe organisatie te gaan vormen. We formuleren dit besluit in paragraaf 1.2. Daarmee is de 'of-vraag' eind dit jaar beantwoord en kunnen we ons volledig richten op de 'hoe-vraag'.

Tweede belangrijk randvoorwaarde is dat er een strakke regie op het proces wordt gevoerd en de betrokkenheid van de belangrijkste stakeholders goed wordt geborgd. Dat zijn de besturen van de zeven waterschappen en hun secretarisdirecteuren, de besturen van de drie huidige GR-en, hun directeuren en hun medewerkers plus ondernemingsraden. Onderstaand procesvoorstel voorziet hierin. Bovendien wordt al zoveel mogelijk gewerkt in het (besturings-) model dat na de totstandkoming van de nieuwe organisatie gaat functioneren. Dat krijgt als volgt gestalte.

De verantwoordelijkheid voor het integratieproces wordt zo snel mogelijk gelegd bij het bestuur van de nieuwe gemeenschappelijke regeling, waarin de gefuseerde laboratoriumorganisatie uiterlijk op 1 januari 2011 ondergebracht wordt. Dit doel en deze datum worden zo ook vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling die zo vroeg mogelijk in 2009 wordt opgericht. Als pendant hiervan worden de bestaande gemeenschappelijke regelingen begin 2009 gewijzigd om zo vast te leggen dat de laboratoriumtaak daar op uiterlijk 31 december 2010 wordt beëindigd, door overdracht aan de nieuwe organisatie, en de Regeling vervolgens wordt opgeheven.

In het bestuur van de nieuw op te richten gemeenschappelijke regeling zitten vertegenwoordigers van de zeven waterschapsbesturen, bij voorkeur degenen die de laboratoriumtaak in portefeuille hebben en ook zitting hebben in de besturen van een van de bestaande gemeenschappelijke regelingen. Zo wordt in eenheid van besturing en continuïteit in het proces voorzien. Het bestuur dat vanaf 1 januari 2011 het bevoegd gezag en het werkgeverschap uitoefent over de 'gevulde' laboratoriumorganisatie, wordt namelijk vanaf de aanvang van het proces verantwoordelijk voor de totstandkoming ervan.

Om het bestuur van de nieuwe gemeenschappelijke regeling in de periode tot uiterlijk 1 januari 2011 in de positie te brengen om invloed uit te oefenen op besluiten van de besturen van de bestaande laboratoria die in hun consequenties over de datum van fusie reiken en dus ook de nieuwe organisatie raken of zelfs binden, wordt een bevoegdhedenovereenkomst gesloten tussen de besturen van de drie bestaande gemeenschappelijke regelingen enerzijds en het bestuur van de nieuwe entiteit anderzijds. Via deze bevoegdhedenovereenkomst verbinden de besturen van de drie GR-en zich jegens hun waterschapsbesturen en jegens het bestuur van de nieuwe GR om bepaalde handelingen te doen of na te laten en besluiten te nemen of juist niet te nemen over zaken die over de fusiedatum reiken en daarmee de nieuwe organisatie raken. In deze overeenkomst worden ook procedureregels afgesproken ingeval besluitvorming over zaken die over de fusiedatum reiken onvermijdelijk is en wordt een escalatieladder voor verschillen van mening uitgewerkt.

Berenschot

Deze bevoegdhedenovereenkomst vervalt per 1 januari 2011. De grondslag voor het sluiten van deze bevoegdhedenovereenkomst wordt in het besluit van de zeven algemene besturen verankerd.

Er wordt verder een projectdirecteur aangetrokken die onder leiding en met mandaat van het bestuur van de nieuwe GR het integratieproces gaat trekken. Onvermijdelijk is dat deze directeur gaandeweg het proces invloed moet kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering van de bestaande laboratoria. Daar mag geen blokkademacht liggen die leidt tot suboptimale oplossingen voor de nieuwe organisatie. Om hier in de praktijk inhoud aan te kunnen geven wordt de projectdirecteur tijdelijk ook aangesteld bij de drie bestaande GR-en als extra lid toegevoegd aan de leiding van de resp. drie laboratoria. De projectdirecteur krijgt daar een duidelijk afgebakende rol die ziet op het integratieproces en een bijbehorende volmacht van de besturen, die zoveel mogelijk gelijkloend zijn. De basis hiervoor wordt gelegd in de bevoegdhedenovereenkomst.

De projectdirecteur krijgt de opdracht het integratieproces te begeleiden, te beginnen door een slim transitieplan op te stellen⁸. In het transitieplan wordt naar een zo optimaal mogelijke mix van het maken van tempo en het beperken van transitieproblemen en dito kosten gezocht. De kaders voor dit plan worden gevormd door de mijlpalen die in het bestuursbesluit vastliggen. Van deze mijlpalen kan alleen worden afgeweken als daar goede gronden voor zijn die terug te voeren zijn op een gecontroleerde uitvoering van het primaire proces c.q. daarin te verwachten risico's of de hoogte van de desintegratiekosten. Afwijkingen behoeven een expliciet besluit van het bestuur van de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Zo is invloed van de zeven waterschappen op dit besluit verzekerd. De projectdirecteur vormt samen met de directeurs van de laboratoriumorganisatie een projectteam, dat bouwt aan de nieuwe organisatie. De projectdirecteur is niet een van de zittende directeurs; dat vermengt rollen en belangen en zal niet tot het gewenste resultaat leiden. Deze is tevens niet op voorhand de beoogd toekomstig directeur; daarvoor geldt te zijner tijd een open procedure van gelijktijdige interne en externe werving.

De secretarisdirecteurs vormen samen, vanuit hun toekomstige rol als ambtelijk opdrachtgever een 'opdrachtgeversoverleg i.o.'. Dit overleg krijgt een rol in het toetsen van de plannen van de projectdirecteur op het punt van de dienstverlening die de nieuwe organisatie straks gaat verzorgen. Het gaat dan om zaken als consequenties van standaardisatie en uniformering voor de – werkprocessen van de- waterschappen, kwaliteit- en prestatieafspraken, wijze van opdrachtverlening, inhoud van het dienstverleningshandvest, etc. Dit overleg is niet bedoeld om voorstellen over de inrichting en de bedrijfsvoering van de nieuwe laboratoriumorganisatie te bespreken; dat is een verantwoordelijkheid van de projectdirecteur onder eindverantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

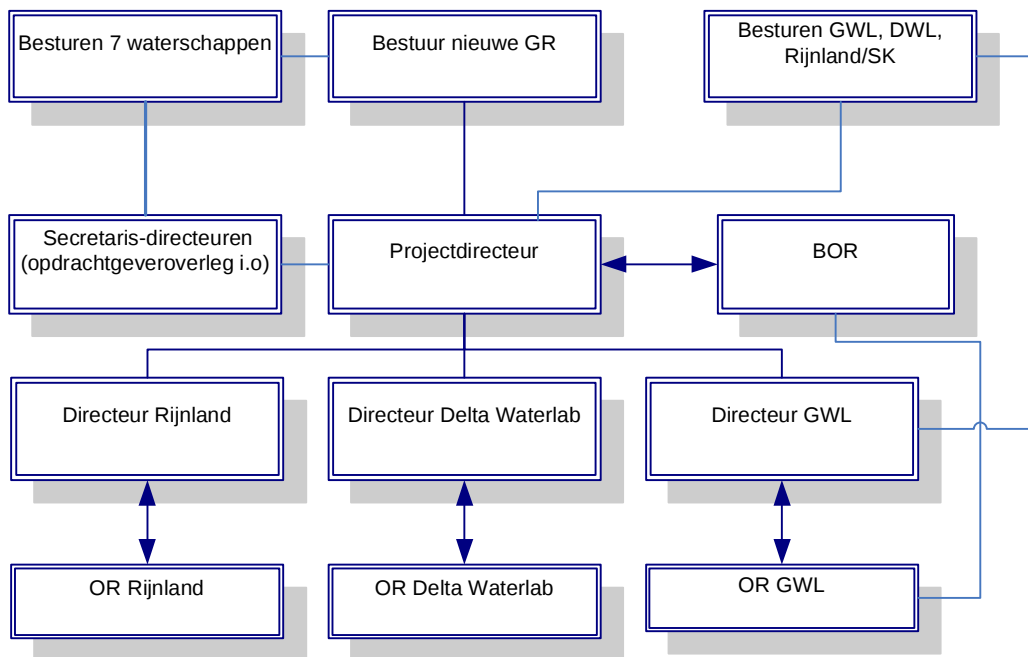
Ook de medewerkers van de laboratoria zijn belangrijke stakeholders in het integratieproces. Zij moeten nauw aangesloten zijn en hun belangen moeten op een adequate manier behartigd kunnen worden. Voor de hand liggend is dat in het transitieplan een participatieve werkwijze voor het integratieproces wordt ontwikkeld. Voor de belangenbehartiging wordt er vanuit de drie ondernemingsraden begin 2009 een bijzondere ondernemingsraad (BOR) gevormd.

⁸ Het integreren van de Lims vormt hierin een belangrijk onderdeel.

Berenschot

De projectdirecteur wordt de WOR-bestuurder jegens deze BOR. Er wordt een convenant opgesteld, waarin de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de resp. WOR-bestuurders, de OR-en en de BOR wordt geregeld, zodat daar gaandeweg het proces geen onduidelijkheden of misverstanden over ontstaan.

Schematisch ziet de voorgestelde structuur er als volgt uit.



De kracht van de voorgestelde werkwijze in de aanloop naar de totstandkoming van de nieuwe organisatie zit hem in het onder één bestuur en één management brengen van het voorbereidings- en transitieproces. Dit zorgt voor eenheid van besturing en leiding en vergroot de kansen op optimalisatie van de taakuitvoering door standaardisatie en uniformering.

3. Taken, processen en organisatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste elementen van de nieuwe organisatie in de startsituatie.

3.1 Typologie laboratoriumorganisatie

Zoals in hoofdstuk twee aangegeven wordt de nieuwe laboratoriumorganisatie een organisatie van en voor de waterschappen. De doelstellingen van de nieuwe organisatie zijn het verhogen van de kwaliteit en het creëren van meerwaarde voor de waterschappen. Daarnaast zijn het duurzaam behouden van kennis die essentieel is voor de uitvoering van de taken van de waterschappen en het realiseren van minder (meer) kosten belangrijke doelstellingen. Met een professionele en kostenbewuste laboratoriumorganisatie zijn de waterschappen in staat om hun wettelijke taken beter uit te voeren en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het is daarvoor wel van belang dat de waterschappen ook daadwerkelijk in staat zijn om hun opdrachtgeversrol richting het laboratorium vorm te geven en er recht wordt gedaan aan hun klantbelangen. Met andere woorden: het laboratorium moet de waterschappen in staat stellen hun rol van opdrachtgever waar te maken en tevreden te zijn als klant en stelt zich dan ook als professionele opdrachtnemer en dienstverlenende uitvoerder op. Bij het uitwerken van het dienstverleningsconcept in de volgende fase van het samenwerkingsproces zijn dit belangrijke criteria en is regelmatige reflectie op de gekozen doelstellingen een belangrijk element.

Het laboratorium is ondersteunend aan de waterschappen, onder meer op de kwaliteits- en handhavingstaken. Het laboratorium vormt in feite de voorkant van deze taak. Om deze rol waar te kunnen maken is het van belang dat voldoende kennis in de laboratoriumorganisatie aanwezig is. Het betreft voor een deel zeer specialistisch werk waarvoor een beperkte arbeidsmarkt beschikbaar is. Het is daarom zaak een aantrekkelijke werkgever te zijn en te blijven, zodat goede mensen behouden kunnen worden. De innovatie van het nieuwe laboratorium is gericht op kwaliteitsverbetering en kostenreductie.

3.2 Taken

De nieuwe laboratoriumorganisatie is een laboratorium dat werkt voor de aangesloten waterschappen. De taak van het laboratorium is het verrichten van bemonsteringen (inclusief veldmetingen) en het uitvoeren van onderzoek. Wij onderscheiden hierbij de volgende typen onderzoek:

- Natchemisch
- Organisch
- Metalen
- Hydrobiologisch (inclusief watervegetatie)
- Microbiologisch

3.3 Accreditatie

Het nadrukkelijke streven is dat de nieuwe laboratoriumorganisatie wordt geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Het is van belang dat de huidige accreditaties meegaan naar de nieuwe laboratoriumorganisatie.

Voor het milieuhygiënisch onderzoek is daarnaast erkenning volgens AS 2000 en AS 3000 vereist.

3.4 Werkzaamheden per locatie

Als uitgangspunt bij het vraagstuk over de werkzaamheden per locatie geldt dat de huidige vier locaties vooralsnog in stand blijven. We zien daarmee drie mogelijkheden om de werkzaamheden te ordenen:

1. volledige specialisatie;
2. basisdienstverlening met een aanvullende specialisatie per locatie;
3. calamiteitenorganisatie.

De eerste variant gaat er vanuit dat de verschillende taken over de vier locaties verdeeld worden en op die locatie exclusief worden gedaan. Dit heeft als voordeel dat alle kennis op een bepaald terrein op één plek gebundeld is en dat investeringen slechts op één locatie hoeven plaats te vinden. Nadeel van dit model is dat het grote veranderingen met zich meebrengt, waardoor relatief veel personeel van plek moet verwisselen, wat hoge frictiekosten en het risico van kennisverlies met zich meebrengt. Deze oplossing heeft bovendien als nadeel dat wanneer over enkele jaren het aantal locaties wordt teruggebracht, deze beweging twee keer in korte tijd plaatsvindt. De oplossing vergt dus extra investeringen in locaties, die slechts voor korte tijd renderen.

Daarnaast heeft dit model als nadeel dat het lastiger te realiseren is dat monsters (waarvoor dat relevant is) binnen een bepaalde tijd kunnen worden onderzocht. Tot slot is voor bepaalde werkzaamheden gebiedskennis nodig; deze is in dit model moeilijker te waarborgen.

De tweede variant heeft als kenmerk dat de basisdienstverlening op alle locaties kan worden uitgevoerd en dat voor specialistisch onderzoek kan worden uitgeweken naar de daarvoor aangewezen locatie, hierbij rekening houdend met de in Delta Waterlab recent gemaakte keuzes voor specialisatie. Dit heeft als voordeel dat er relatief weinig aanpassingen hoeven te worden gepleegd aan de huidige situatie, waardoor weinig frictiekosten ontstaan. Bovendien kan de nieuwe organisatie stapsgewijs toewerken naar een optimale situatie (en aantal locaties) zonder dat al grootschalig moet worden gereorganiseerd. Het nadeel van dit model is dat minder – financiële – synergievoordelen op korte termijn zullen worden behaald.

De derde variant is in feite een subvariant van twee, en gaat uit van één laboratorium dat volledig is toegerust en als zodanig kan fungeren als calamiteitenlaboratorium. De overige laboratoria hebben basisdienstverlening, met specialisatie beschikbaar. Gelet op de benodigde ruimte om alle verrichtingen te kunnen uitvoeren lijkt de concentratie die in dit scenario optreedt op geen van de huidige locaties gerealiseerd te kunnen worden.

Berenschot

Overweging

De logistiek zien wij niet als doorslaggevend argument om voor een van de drie scenario's te kiezen, aangezien dit betrekkelijk eenvoudig te organiseren is. Met name voor het microbiologisch onderzoek is een goede logistiek wel van belang gelet op de noodzakelijke tijdigheid. We gaan er vanuit dat in elk model extra vervoersbewegingen nodig zijn en dat dit met één extra formatieplaats goed te ondervangen is.

Wij pleiten er voor om te kiezen voor variant twee. Dit levert op korte termijn weliswaar niet veel financiële voordelen, maar voorkomt ook desinvesteringen en zorgt wel voor rust in de organisatie, waardoor relatief eenvoudig naar een nieuwe situatie met één locatie kan worden toegewerkt. Daarnaast is variant twee de meest pragmatische oplossing in het licht van het ruimtegebrek om op één locatie alle werkzaamheden te kunnen uitvoeren. Voor de waterschappen betekent deze keuze dat geen onnodige kosten worden gemaakt en de desinvesteringen relatief laag zijn. Tegelijkertijd is de nieuwe laboratoriumorganisatie wel in staat om, door bepaalde specialisaties te bundelen, meer werkzaamheden in huis uit te voeren en kunnen inkoopvoordelen worden behaald die de afzonderlijke laboratoria niet kunnen realiseren. Verder kan gezamenlijke opleiding van personeel en methodologieontwikkeling plaats vinden en vanuit een centrale leiding worden gewerkt aan de integratie van het informatiesysteem (LIMS) en het uniformeren van het kwaliteitssysteem.

De vraag is vervolgens wel hoe de specialisaties over de vier locaties worden verdeeld. We hanteren daarvoor de volgende uitgangspunten:

- onder basisdienstverlening verstaan we natchemisch, metalen en een deel van het organisch (PAK, Olie, OCB en PCB) onderzoek;
- basisdienstverlening die nu nog niet op een bepaalde locatie wordt verzorgd, wordt daar niet opgebouwd;
- microbiologisch onderzoek moet ten minste op twee locaties plaatsvinden vanwege de huidige afstanden;
- bij de verdeling van hydrobiologisch onderzoek wordt rekening gehouden met de benodigde gebiedskennis.

Berenschot

Het voorstel voor de verdeling over de locaties luidt daarmee als volgt⁹:

- Rotterdam – Dokhaven:
 - Natchemisch
 - Organisch volledig (o.a. bestrijdingsmiddelen, hormonen en geneesmiddelen)
- Breda – Steenakker:
 - Natchemisch
 - Metalen
 - Hydrobiologisch
- Leiden:
 - Natchemisch
 - Metalen
 - Organisch beperkt
 - Microbiologisch
 - Hydrobiologisch
- Boxtel:
 - Natchemisch
 - Metalen
 - Organisch beperkt
 - Microbiologisch
 - Hydrobiologisch.

Ten aanzien van het milieuhygiënisch onderzoek¹⁰ is het praktisch lastig om alles op één plek te realiseren, vanwege het ruimtegebruik dat dan ontstaat en de grote aantallen die binnen een korte doorlooptijd moeten worden behandeld. Daarnaast liggen de marktprijzen dusdanig laag, dat het te overwegen is om het op de markt te zetten.

¹⁰ Milieuhygiënisch onderzoek betreffen werkzaamheden in het kader van het "Besluit bodemkwaliteit". Voor de laboratoria van de waterschappen gaat het concreet over de werkzaamheden: veldwerk, monsterneming, laboratoriumonderzoek en rapportage van (grond)water, waterbodem en drogebodem (grond). Deze werkzaamheden moeten uitgevoerd worden binnen de Kwaliborichtlijnen (Kwaliteitsborging in het bodembeheer). Voor sommige van deze werkzaamheden is een erkenning van VROM en V&W noodzakelijk.

Berenschot

De drie laboratoria beschikken momenteel wel over een voorlopige erkenning. Het is wenselijk om deze te behouden zodat het in de toekomst mogelijk is dit type onderzoek zelf uit te voeren. De positionering van het milieuhygiënisch onderzoek vraagt een nadere uitwerking na de besluitvorming over de fusie, aangezien deze keuze grote consequenties met zich meebrengt, zowel voor personeel en apparatuur als meer strategisch (wat dient binnen het laboratorium zelf te worden gedaan). Vooralsnog gaan we uit van de situatie zoals die nu is, besluiten over veranderingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de nieuwe organisatie.

Tot slot zal bij een keuze voor een fusie de afbakening van het hydrobiologisch onderzoek – met name ten aanzien van toetsing en interpretatie – nog nader bekeken moeten worden.

3.5 Monstername

In onderstaand overzicht is opgenomen in hoeverre bepaalde taken op het terrein van monsterneming door de waterschappen zelf worden gedaan (of zelf wordt uitbesteed aan derden), danwel door het laboratorium worden uitgevoerd.

	Monstername waterbodems	Monstername droogbodem	Monstername zuiveringen	Monstername handhaving	Monstername opp. Water	Monstername grondwater *
<i>Rijnland</i>	Lab	Uitbesteed	Lab	Waterschap	Lab	Lab
<i>Aa en Maas</i>	Waterschap (analyse: Lab)	Waterschap (analyse lab)	Waterschap	Waterschap	Lab	Lab Waterschap
<i>De Dommel</i>	Waterschap (analyse: Lab)	Waterschap (analyse lab)	Waterschap	Waterschap	Lab	Lab Waterschap
<i>Brab. Delta</i>	Lab	Uitbesteed	Lab	Waterschap	Lab	Lab
<i>Hol. Delta</i>	Lab	Uitbesteed	Lab	Waterschap	Lab	Lab
<i>Delfland</i>	Monstername: waterschap Analyse: lab	Uitbesteed	Deels Lab (RL) Deels zelf	Waterschap	Rijnland	Lab
<i>Schieland + Krimpenerwaard</i>	Waterschap	Uitbesteed	waterschap	Waterschap	Schieland:Waterschap Krimpenerwaard: lab Rijnland (wsch tot 1/1/10) Analyses Rijnland	Lab

* Monstername grondwater is op dit moment nog niet geaccrediteerd.

Gelet op het belang van kwaliteit, dat door het laboratorium is gewaarborgd door de accreditatie, stellen we voor alle monstername bij de nieuwe laboratoriumorganisatie onder te brengen, met uitzondering van monstername Handhaving. Dit type monstername maakt integraal onderdeel uit van de handhavingstaak van het waterschap en kan beter daar georganiseerd blijven worden gezien de samenhang die er is met de andere werkzaamheden die daar uitgevoerd worden. Een aandachtspunt is wel dat er voor dit type monstername ook kwaliteitsborging zal moeten zijn.

Deze monstername valt in deze oplossing namelijk niet onder de accreditatie van het nieuwe laboratorium en zal dus door de waterschappen zelf gerealiseerd moeten worden.

3.6 Uitbesteding

Aangaande de uitbesteding van laboratoriumwerkzaamheden kunnen twee denklijnen worden gevolgd:

- Optie 1: Als het lab niets toevoegt, dan rechtstreeks door het waterschap uitbesteden.
- Optie 2: Lab is hét meetinstituut voor de milieukwaliteit van de waterschappen, dus uitbesteding loopt ook via het lab.

We kiezen hier voor optie 2 omdat de laboratoriumorganisatie over meer kennis en kwaliteit op dit terrein beschikt en daarmee betere kansen biedt op grootschaliger en daarmee voordeliger inkoop van deze werkzaamheden. Daarnaast kan op een centrale plek beter een afweging worden gemaakt tussen zelf doen of uitbesteden.

3.7 Randvoorwaarden ICT

Op dit moment hebben de laboratoria de volgende systemen in gebruik:

- Delta Waterlab: Starlims 10 (per 1 mei 2008)
- Rijnland: Starlims 9 (wens: upgrade naar Starlims 10)
- GWL: Winlims (half jaar operationeel)

Daarnaast gebruiken de laboratoria nog het pakket Ecolims voor hydrobiologisch onderzoek.

Het is een randvoorwaarde bij de start dat de nieuwe laboratoriumorganisatie één goed functionerend ICT-systeem (Lims) heeft. Dit pakket moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Aquo-standaard voor opslag en uitwisseling van gegevens met de moederorganisaties.
- Standaard inrichting van het pakket, d.w.z. niet per locatie verschillend.
- Tijdens de conversie zal worden schaduw gedraaid met de oude pakketten.

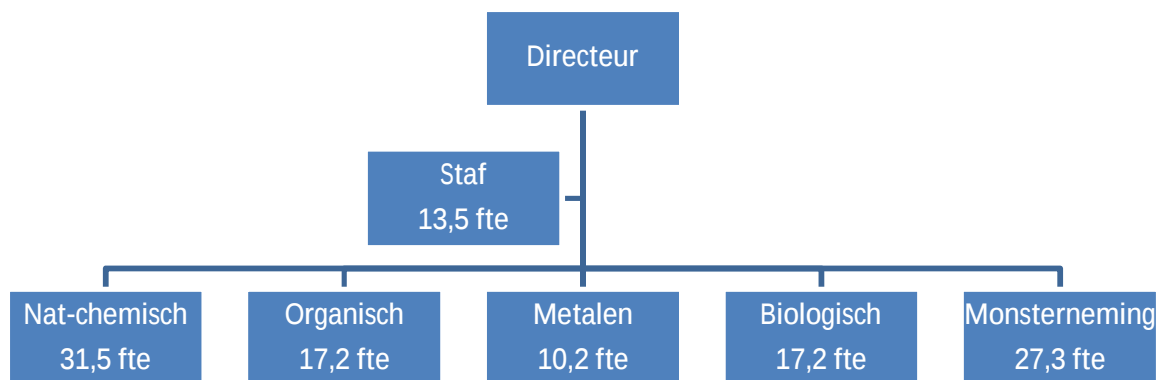
Het Starlims contract van Delta Waterlab biedt naar wij menen gereede mogelijkheden om – met een beroep op de uitzonderingsbepalingen in de Europese aanbestedingsregels – het pakket de komende jaren te gebruiken voor de nieuwe laboratoriumorganisatie. Hiervoor is wel expliciet toestemming nodig van de leverancier; deze zal er echter belang bij hebben om hiermee akkoord te gaan aangezien anders een Europese aanbesteding met een voor hem ongewisse uitkomst gestart zal moeten worden. Een toekomstige verlenging zal zo goed als zeker wel moeten worden aanbesteed. Of het contract van Winlims dezelfde mogelijkheden biedt is niet onderzocht; dat kan in het kader van het maken van een keus voor een systeem in de volgende fase alsnog gebeuren.

Berenschot

3.8 Organisatie

De nieuwe organisatie bestaat uit vijf specialisaties: nat-chemisch, organisch, metalen, biologisch (Hydro en Micro) en monsterneming. Daarnaast kent de organisatie een stafafdeling. Gelet op de span of control van ca. 15 fte zijn er acht leidinggevenden nodig. Er zijn twee mogelijke sturingsprincipes, op basis van locatie of op basis van specialisatie. Sturing op basis van specialisatie heeft als belangrijk voordeel dat daarmee een impuls wordt gegeven aan het uniformeren van processen, daarnaast zal het makkelijker zijn om van elkaar te leren omdat men in hetzelfde team zit. Ook is dit model het meest op de toekomst georiënteerd, aangezien dan al integraal op de inhoud wordt gestuurd. Een nadeel van dit model is dat de medewerkers op verschillende locaties zitten en dat de leidinggevende de aandacht over verschillende vestigingen moet verdelen. Sturing op basis van locatie heeft als voordeel dat de leidinggevende niet hoeft te pendelen tussen locaties. Nadelen van dit model zijn dat het risico groot is dat er weinig synergie tussen de locaties optreedt en alles blijft zoals het nu is. Daarnaast is de schaal van de locaties sterk verschillend, waardoor de span of control van 15 fte moeilijk is in te vullen.

Gelet op deze argumenten stellen wij voor om een organisatiemodel te kiezen waarin de sturing loopt via de specialisaties. De organisatie ziet er daarmee als volgt uit.



De controller is tevens afdelingshoofd van de staf, en daarmee meewerkend voorman. De afdelingen nat-chemisch en monsterneming zijn te groot voor één leidinggevende. Voor deze afdelingen stellen we voor een plaatsvervangend afdelingshoofd te benoemen. Deze heeft echter geen zitting in het MT, dat daarmee bestaat uit de vijf afdelingshoofden, het hoofd van de staf en de directeur. Vier afdelingshoofden zullen tevens als eerste aanspreekpunt voor een locatie optreden.

3.9 Staf en ondersteuning

De afdeling staf en ondersteuning bestaat uit de volgende functies:

- Accountmanagement / relatiebeheer met de moederorganisaties: 7 maal 0,2 fte voor de waterschappen en 1 maal 0,1 fte ten behoeve van derden;
- financiën, w.o. controller: 2 fte;
- kwaliteitszorg, proces en innovatie: 3 fte;
- inkoop: 1 fte;
- secretariële ondersteuning: 4 fte;
- applicatiebeheer: 2 fte.

Aangezien de nieuwe laboratoriumorganisatie relaties aangaat met in elk geval de zeven moederorganisaties is daarvoor anderhalf fte relatiebeheer beschikbaar. Daarnaast zullen de inhoudelijke afdelingen regelmatige afstemming hebben met de betrokken afdelingen van de moeders maar dat zit besloten in de formatie van die afdelingen. Naast deze inhoudelijke afstemming is ook het financieel beheer van belang, daarom wordt dit 'in eigen huis' uitgevoerd, hiervoor zijn twee fte beschikbaar.

Voor kwaliteitszorg, proces en innovatie is 3 fte beschikbaar, ook gelet op het feit dat dit op vier locaties geborgd moet worden. Daarnaast is in deze functie innovatie en procesverbetering opgenomen. Voor inkoop van grondstoffen en apparatuur is 1 fte beschikbaar.

De secretariële ondersteuning bestaat uit vijf maal 0,8 fte (één per vestiging en één voor de directeur).

Gelet op de benodigde specialistische kennis van het Lims-systeem is het verstandig om over eigen applicatiebeheer (2 fte) te beschikken. Het technisch beheer van de kantoorautomatisering kan (extern) worden uitbesteed.

De overige ondersteunende taken zoals Personeel en organisatie, Communicatie en Juridische zaken zullen worden ingekocht. Hiervoor wordt geen personeel begroot, maar zal een budget in de begroting worden opgenomen. De inkoop kan plaatsvinden bij (één van) de moederorganisaties of extern op de markt. Deze beslissing zal in de volgende fase van het proces uitgewerkt worden zodat deze vervolgens op rationele gronden gemaakt kan worden.

4. Bestuurlijk-juridische vormgeving

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijke rechtsvormen van de nieuwe laboratoriumorganisatie, waarbij we een afweging maken tussen de verschillende mogelijkheden door de belangrijkste relevante aspecten langs te lopen, zoals aanbesteding – inbesteding, toekomstvastheid en BTW. Vervolgens komen we op basis van een weging van deze aspecten tot een voorkeursvariant. Op basis van deze voorkeursvariant werken we het bestuur- en besturingsmodel en de rolneming van de nieuwe laboratoriumorganisatie en de deelnemers verder uit. We gaan hierbij onder meer in op aspecten als zeggenschap, dienstverleningsmodel en governance.

4.2 Rechtsvorm

De rechtsvormen die we beoordelen zijn de Gemeenschappelijke regeling, de Stichting, en de Naamloze Vennootschap. We beoordelen deze rechtsvormen aan de hand van onderstaand beoordelingskader op de belangrijkste relevante aspecten.

Berenschot

4.2.1 Beoordelingskader

		Gemeenschappelijke regeling	Stichting	N.V.
A. Juridische consequenties				
	1. Aanbestedingsregels voor diensten (niet wettelijke taken) Niet aanbestedingsplichtig indien: De aanbestedende dienst toezicht uitoefent als het ware een eigen dienst De opdrachtnemer verricht het merendeel van haar diensten (> 90%) t.b.v. toezichthoudende aanbestedende diensten (= de deelnemers aan de GR)	In geval van een GR hebben de waterschappen als aanbestedende diensten zitting in het bestuur en wordt, bij een slimme oplossing voor de stemverhouding, aan de eerste voorwaarde voldaan. Bij deze slimme oplossing gaat het er om dat de deelnemers aan de GR elk doorslaggevende invloed (veto) hebben ten aanzien van de belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen. Ten aanzien van de 2^e eis moet de omzet voor derden onder de 10% liggen.	In geval van een stichting kan ook aan deze eisen worden voldaan dit is echter ingewikkelder, en dient in dat geval dan ook goed in de statuten te worden vastgelegd. Zo moet worden geborgd dat het bestuur van de laboratoriumorganisatie geen belangrijke zelfstandige bevoegdheden heeft (waarmee de afhankelijkheid van de besturen van de waterschappen groot blijft) en moet ook hier doorslaggevende zeggenschap (veto) worden geregeld ten aanzien van de belangrijkste beslissingen en de strategische doelstellingen. Dit laatste kan bijvoorbeeld door bepaalde besluiten in twee stemrondes te laten plaatsvinden.	Ook bij de NV is het niet onmogelijk maar wel erg ingewikkeld om deze zo te construeren dat voldaan wordt aan de aanbestedingsregels. Dit is het gevolg van de wettelijke bevoegdheden voortvloeiend uit het ondernemingsrecht, die aan de organen zijn toegekend, zodat de doorslaggevende zeggenschap (veto) op een bijzondere wijze moet worden geconstrueerd en dus ook hier de invloed en daarmee de afhankelijkheid van de waterschapsbesturen groot blijft. Elk aandeel vertegenwoordigt immers één stem en besluiten in een AVA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders) worden in principe met een gewone meerderheid genomen.
	2. Aansprakelijkheid (niet bedoeld is de bestuurders-aansprakelijkheid) 3. Bestuurders-aansprakelijkheid	De bijdrage aan de GR is voor de deelnemende waterschappen een verplichte uitgaaf; uitiem zijn zij dus aansprakelijk voor alle risico's van de GR Nee	De moederorganisaties zijn aansprakelijk tot maximaal de hoogte van de bijdrage met inachtneming van de anti-misbruikwetten. In beginsel hoofdelijk aansprakelijk in geval van nalatigheid	De moederorganisaties zijn aansprakelijk tot maximaal de hoogte van de bijdrage met inachtneming van de anti-misbruikwetten. Daarnaast moet een startkapitaal van € 45.000 worden opgebracht. Hoofdelijk aansprakelijk in geval van nalatigheid

Berenschot

		Gemeenschappelijke regeling	Stichting	N.V.
B. Consequenties voor de aansturing				
	1. Verantwoordelijkheidsverdeling	De WGR kent drie bestuursorganen: het AB, het DB en de voorzitter. Deze zullen dus alle drie een plek moeten krijgen in de Regeling. In het AB zitten portefeuillehouders van de waterschappen. Uit het AB worden de DB-leden gekozen. Uit het midden van het AB wordt de voorzitter gekozen.	Een stichting kent een bestuur en eventueel een Raad van Toezicht. De stichting kiest zelf het bestuur, maar kan een voordrachtrecht toekennen aan de besturen van de waterschappen	Een NV kent een Raad van bestuur en een AVA. In de statuten kan worden bepaald dat er ook een Raad van Commissarissen is; deze wordt dan benoemd door de AVA.
	2. Zeggenschap	De zeggenschap wordt verdeeld op basis van een vooraf afgesproken sleutel die is opgenomen in de tekst van de GR.	De zeggenschap in een stichting kan wel in enige mate gewogen worden, maar het mag niet lijken op een algemene ledenvergadering. NB Let op doorslaggevende zeggenschap (zie A1).	De zeggenschap in de AVA (Algemene Vergadering Aandeelhouders) geschiedt op basis van het pakket aandelen dat iedere deelnemer bezit. De zeggenschap in de Raad van Commissarissen wordt bepaald op basis van een af te spreken sleutel. NB Let op doorslaggevende zeggenschap (zie A1).
	3. Invloed	De invloed van de moederorganisaties kan op twee niveaus plaatsvinden. Allereerst op het niveau van eigenaar, dit kan worden ingevuld door de bestuurders in het bestuur. Ten tweede op het niveau van de opdrachtgever, dit kan ambtelijk worden ingevuld. De GR is een publiekrechtelijke rechtsvorm en opereert daarmee binnen het domein van de overheid. Inherent hieraan is een directe betrokkenheid en sturing van de bestuurders.	De invloed van de moederorganisaties kan op twee niveaus plaatsvinden. Allereerst op het niveau van eigenaar, dit kan worden ingevuld door de bestuurders in het bestuur of eventueel de RvT Ten tweede op het niveau van de opdrachtgever, dit kan ambtelijk worden ingevuld.	De invloed van de moederorganisaties kan op twee niveaus plaatsvinden. Allereerst op het niveau van eigenaar, dit kan worden ingevuld door de bestuurders in de AVA of RvC. Ten tweede op het niveau van de opdrachtgever, dit kan ambtelijk worden ingevuld. De rol van bestuurders in een NV is meer op afstand. Door de privaatrechtelijke constructie is de directe betrokkenheid en sturing van bestuurders minder groot.

Berenschot

		Gemeenschappelijke regeling	Stichting	N.V.
C. Consequenties voor intrinsieke waarden				
	1. Publiek belang, geen winstoogmerk	Geen winstoogmerk.	Geen winstoogmerk (er mag wel winst gemaakt worden).	Wel winstoogmerk.
	2. Inhoudelijke betrokkenheid; van en voor de waterschappen	GR is een publiekrechtelijke rechtspersoon, past daarmee bij het karakter van de waterschappen en 'voelt' daarmee meer als organisatie van en voor de waterschappen.	Stichting is een privaatrechtelijke rechtspersoon, maar door het ontbreken van een winstoogmerk hoeft het niet als 'anders' te worden ervaren. Door de wijze waarop het bestuur wordt samengesteld is de afstand met de waterschappen wel groter dan in de GR-vorm De continuïteit is minder sterk door de verdere afstand en het ontbreken van de verplichte bijdrage.	Het adagium van en voor de waterschappen kan ook in een NV worden gerealiseerd doordat de aandelen worden verdeeld over de waterschappen. De NV wordt vaak gezien als zakelijker; door de focus op winst staat het ook verder van de waterschappen af. De continuïteit is kan worden gewaarborgd door statutair voorwaarden te verbinden aan de mogelijkheid om aandelen te verkopen. NB: bij een BV is dit eenvoudiger te regelen, aangezien de aandelen daar op naam staan.
	3. Collegiale verhouding, gevoel van nabijheid	Collegialiteit kan goed worden geborgd door het publieke karakter en het gevoel van eigenheid. Het nadeel kan zijn dat er relatief veel overleg blijft plaatsvinden en de verantwoordelijkheden onvoldoende scherp worden onderscheiden.	Collegialiteit tussen publieke en private partij zal lastig te borgen zijn; er zal afstand ontstaan wat de neiging voedt om vooral zakelijk met elkaar om te gaan	De verhouding zal per definitie zakelijk van aard zijn (prijs-kwaliteits-dominantie), want de NV heeft een winstoogmerk, terwijl de waterschappen zullen gaan voor continuïteit en optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding

Berenschot

		Gemeenschappelijke regeling	Stichting	N.V.
D. Personele consequenties				
	1. Mogelijkheden om personeel in dienst te nemen	Ja	Ja	Ja
	2. Rechtspositie	CAO SAW. Geen verlies van de ambtelijke status.	Nader te bepalen Niet mogelijk om in het ABP te blijven.	Nader te bepalen Niet mogelijk om in het ABP te blijven.
	3. Positie directeur	Directeur is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding en de operationele bedrijfsvoering op basis van een mandaat van het bestuur. Directeur wordt benoemd door het dagelijks of het Algemeen Bestuur. Directeur kan tevens secretaris zijn voor het DB/ AB.	Directeur is zelfstandig verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding en de operationele leiding en wordt benoemd door het bestuur. De reikwijdte van zijn bevoegdheden worden bepaald door de vraag of de directeur feitelijk de RvB vormt (en er dus een RvT is), een en ander uit te werken in een directiestatuut	Directeur is zelfstandig verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en dagelijkse leiding.
E. Financiële en fiscale consequenties				
	1. Mogelijkheid externe financiering	Ja, maar vooral publiek (Waterschapsbank)	In beginsel Ja	Ja
	2. Mogelijkheid om 'winst' uit te keren	Ja, in vorm restitutie van bijdrage	Het is niet mogelijk om winst uit te keren aan de moeders. Er mag wel winst gemaakt worden, hiervoor kan in de statuten een bestemming worden aangewezen. Bij het alternatief: een lagere bijdrage van de deelnemers het daaropvolgende jaar bestaat het risico van staatssteun.	Ja

Berenschot

		Gemeenschappelijke regeling	Stichting	N.V.
	3. Btw aspect	Op basis van leerstuk koepelvrijstelling kan onder voorwaarden worden voorkomen dat BTW moet worden geheven over de dienstverlening van de laboratoriumorganisatie aan de waterschappen. Voor eventuele dienstverlening van waterschappen aan de laboratoriumorganisatie kan mogelijk een beroep worden gedaan op het leerstuk 'kosten voor gemene rekening'. Overleg met de inspecteur is noodzakelijk.	Zeer complex vraagstuk. Sterk afhankelijk van de statuten en de invulling en ook de vraag of er sprake is van een fiscale eenheid, dat wil zeggen dat de nieuwe laborganisatie deel uitmaakt van een holdingstructuur.	BTW-plichtig tenzij er sprake is van een fiscale eenheid, dat wil zeggen dat de nieuwe laborganisatie deel uitmaakt van een holdingstructuur. Fiscaal: indien er winst door de BV wordt uitgekeerd geldt een vennootschapsbelasting van 35%.
F. Toekomstvastheid				
	1. Groeimogelijkheden (publieke partners)	Het is relatief eenvoudig om nieuwe publieke partners deel te laten nemen aan de GR. NB Wel letten op fiscale consequenties.	Formeel kan niet worden toegetreden tot een stichting aangezien deze geen leden kent. Wel kunnen de statuten zodanig worden gewijzigd dat een waterschap dat later gaat participeren in de laboratoriumorganisatie ook een bestuurslid kan voordragen.	Toetreding van nieuwe publieke partners is relatief eenvoudig door uitgifte van nieuwe aandelen of het bestaande pakket anders te verdelen; leidt wel tot verwatering van het belang van de startende waterschappen
	2. Samenwerking (private partners)	Deelname aan een GR door private partners is wel mogelijk bij koninklijk besluit. Het alternatief is samenwerking door middel van PPS (publiek-private samenwerking).	Kan alleen contractueel.	Private partijen kunnen aandeelhouder worden in de nieuwe organisatie, dit zal wel consequenties hebben voor aanbesteding, mededinging en BTW. NB. Gevolgen idem als onder F1.
	3. Robuustheid	De continuïteit is zeer sterk verankerd door de verplichte bijdrage.	Tamelijk ongewis	Kwetsbaar door mogelijkheid van verkoop aandelen, al valt dat te clausuleren, en winsttoogmerk aandeelhouders

Berenschot

		Gemeenschappelijke regeling	Stichting	N.V.
G. Proces	1. Snelheid en eenvoud	Een GR vraagt minder uitleg want is conform bestaande constructies die soms nog zeer recent gekozen zijn. Voor de oprichting van een GR is toestemming van de provincie nodig. Personeel behoudt ambtelijke status, waardoor het opzetten van een GR vanuit optiek van de personeelsbelangen en overleg en medezeggenschap wordt vergemakkelijkt.	Is tamelijk onbekend fenomeen voor samenwerking tussen waterschappen, behoudens Waterschapshuis, maar die constructie roept veel vragen op. Kan wel snel worden opgericht. Bij verlies ambtelijk status personeel lastiger traject met vakbonden en ondernemingsraden.	Is bekend bij aantal waterschappen maar vraagt meer voorbereiding. Bij verlies ambtelijk status personeel lastiger traject met vakbonden en OR-en.

4.2.2 Weging

In de afweging welke rechtsvorm het beste past bij de laboratoriumorganisatie zou volgens ons in elk geval het sturingsvraagstuk dominant moeten zijn. De nieuwe laboratoriumorganisatie vormt in feite de voorkant van de handhavings- en kwaliteitstaken van de waterschappen. In de doelstelling is aangegeven, dat invloed en grip op deze voorkant vanuit de waterschappen essentieel is voor een goede taakuitoefening. De vraag is vervolgens op welke wijze willen de waterschappen de sturing op de nieuwe organisatie vormgeven. In een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam is een directe sturing door de bestuurders van de waterschappen van nature geborgd door de positie die zij hebben in het AB en DB van de laboratoriumorganisatie. In geval van een NV is de positie van de bestuurders geborgd in een AVA en eventueel in een Raad van Commissarissen. De rol die de bestuurders daar hebben is echter een rol verder op afstand.

Een tweede belangrijke overweging heeft te maken met de vraag in welke rechtsvorm het beste kan worden geborgd, dat de waterschappen hun laboratoriumwerkzaamheden in de nieuwe organisatie kunnen laten uitvoeren zonder in strijd te komen met de Europese en Nederlandse regelgeving op het terrein van aanbesteding, mededinging en staatssteun.

De derde heeft te maken met het antwoord op de vraag is of de waterschappen beogen met de nieuwe organisatie winst te maken en hoe belangrijk zij het waarborgen van de continuïteit van de nieuwe organisatie vinden. De vierde ten slotte is hoe belangrijk de ambtelijke status van het personeel wordt gevonden. Op de korte termijn heeft dit als voordeel dat de onderhandelingen met de vakbonden eenvoudiger kunnen verlopen. Op de lange termijn biedt een private status de mogelijkheid om flexibeler met het inzetten van personeel om te gaan. Tot slot is de vraag welk belang wordt gehecht aan het zoveel mogelijk reduceren – of liever nog elimineren – van risico's op het terrein van de BTW-heffing.

Private vormen

Een belangrijk voordeel van de NV is dat er winst kan worden behaald en dat deze aan de waterschappen als aandeelhouders kan worden uitgekeerd. Dit voordeel geldt niet voor een stichting. Een belangrijk nadeel aan de NV is dat de zeggenschap geschiedt op basis van aandelenbezit, waardoor het heel lastig wordt om te voldoen aan de voorwaarden voor de investingsconstructie, met als vermoedelijk gevolg dat aanbesteding nodig zal zijn. Dit zet de continuïteit van de nieuwe organisatie behoorlijk onder druk. Ook de stichtingsvorm is op dit punt kwetsbaar. Daarnaast hebben de twee private vormen als consequentie dat het personeel de ambtelijke status verliest. Dit verlies zullen de bonden gecompenseerd willen zien, waardoor de kosten van de fusie aanzienlijk zullen toenemen. Verder lijkt bij deze rechtsvormen het risico groter, dat de nieuwe organisatie BTW-plichtig wordt voor de te leveren laboratoriumtaken aan de waterschappen. Voor de BV gelden dezelfde consequenties als voor de NV, met dien verstande dat de aandelen van de BV op naam staan, waardoor de aandelen in beginsel niet vrij verhandelbaar zijn. Wel kan (door middel van regeling) via de statuten overdracht van aandelen aan alleen een beperkte groep mogelijk worden gemaakt. De BV biedt daarmee - ten opzichte van een NV - een extra bescherming bij een eventuele verkoop van aandelen. De aandelen van een NV zijn namelijk in beginsel vrij verhandelbaar. Niettemin kan ook de verhandelbaarheid van deze aandelen (door middel van het opnemen van een zgn. blokkeringsregeling) via de statuten worden beperkt.

Publieke vorm

In de publieke vorm is als vanzelf sprake van een directe sturing door de bestuurders. Aan de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam kleven de laatstgenoemde nadelen niet – met dien verstande dat nog nagegaan dient te worden hoe de belastinginspecteur aankijkt tegen een fusie van de laboratoria van zeven waterschappen. Mocht hij tot de conclusie komen dat hiermee een monopoliepositie ontstaat, dan kan het zo zijn dat de organisatie wel BTW-plichtig is; dit zal nog nader worden uitgezocht. In dat geval vervalt dit argument pro een GR uiteraard.

Samengevat

Gelet op het belang dat wij hechten aan een directe sturing op het laboratoriumproces door de bestuurders – en daarmee de borging van de intrinsieke betrokkenheid-, het stevig geborgd zijn van de continuïteit en de reductie van aanbestedingsrisico's ligt de keus voor de rechtsvorm van een GR voor de hand. Tot nu toe is als lijn gekozen dat er een laboratoriumorganisatie wordt gebouwd van en voor de waterschappen. Er is dus geen vooropgezet doel om winst te maken, waarmee de keus voor een NV ook minder voor de hand liggend wordt. Daarnaast biedt een GR de mogelijkheid de ambtelijke status voor het personeel te behouden. Gevoegd bij de overwegingen voor een vlot verlopen van het proces adviseren we om in elk geval voor de startsituatie te kiezen voor de rechtsvorm van de GR in de vorm van een openbaar lichaam. Deze keus nemen we hierna als basis voor de verdere uitwerkingen.

4.3 Besturingsmodel

Bij het opstellen van het besturingsmodel voor het openbaar lichaam hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. één 'zetel' voor iedere deelnemer in het Algemeen Bestuur met een stemverhouding van one man one vote;
- b. een in omvang beperkt Dagelijks Bestuur;
- c. onderscheiden van de verschillende rollen: eigenaar – opdrachtgever – opdrachtnemer.

4.3.1 Omvang en samenstelling organen (voorzitter, DB, AB)

Volgens de wet Gemeenschappelijke regelingen bestaat het bestuur van een openbaar lichaam uit een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en de voorzitter. Alle drie zijn bestuursorganen in de zin van de Awb. Het Algemeen Bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam. De voorzitter is zowel voorzitter van het AB als van het DB. Vanuit dit wettelijke kader doen we het volgende voorstel, waarbij we rekening houden met het feit dat de laboratoriumorganisatie uitvoeringstaken heeft. In het Algemeen Bestuur hebben alle deelnemende waterschappen een zetel, waarbij het hierboven beschreven uitgangspunt geldt van elke bestuurder één stem. In het Algemeen Bestuur wordt daarmee niet gewerkt met gewogen stemverhoudingen. De bestuurders zijn de portefeuillehouders van de waterschappen. De voorzitter wordt door en uit het AB aangewezen en ligt niet op voorhand bij één van de deelnemers. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit de voorzitter en twee leden, die door en uit het Algemeen Bestuur zijn aangewezen. In het Dagelijks Bestuur zullen dus niet alle waterschappen vertegenwoordigd zijn.

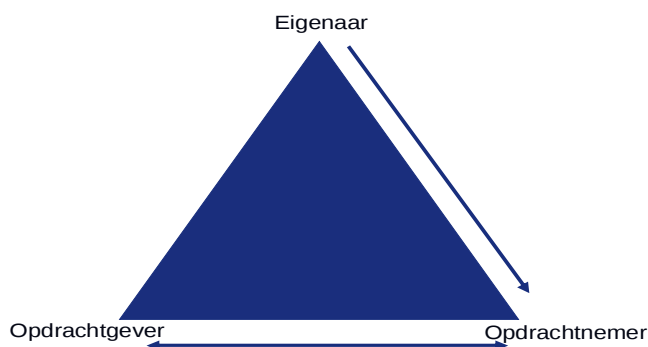
Deze drie bestuurders worden verdeeld over de drie groepen waterschappen die nu de huidige drie laboratoria in stand houden. Hiermee is de continuïteit in de eerste jaren na de start van de laboratoriumorganisatie het meest gediend.

4.3.2 Regeling zeggenschap

De zeggenschap in het Algemeen Bestuur wordt zoals opgemerkt verdeeld op basis van het principe 'one man one vote', daarbij rekening houdend met de eisen die de Europese aanbestedingsregels stellen ten aanzien van de quasi-inbestedingsconstructie. Bij deze constructie gaat het er om dat er sprake is van 'invloed als ware het een eigen dienst'. Om aan dat laatste te voldoen is voor belangrijke beslissingen (strategische doelstellingen) een versterkte meerderheid d.w.z. doorslaggevende invloed van elke deelnemer (veto) vereist. Het kan hierbij zowel gaan om besluiten van het Algemeen Bestuur van de GR zelf als om besluiten die voorbehouden blijven aan de deelnemers aan de GR. Besluiten van de deelnemers die hiervoor in aanmerking komen zijn toetreding, opheffing en wijziging van de GR. Gelet op de dominante betekenis van de begroting, kostenverdeelsleutel en jaarrekening voor alle deelnemers is het voorstel vast te leggen dat ook een besluit van het Algemeen Bestuur omtrent deze onderdelen met een versterkte meerderheid genomen moet worden. Het voorstel is om hierbij uit te gaan van een tweederde meerderheid (dat wil zeggen vijf van de zeven deelnemers). Tenslotte is het voorstel voor besluiten omtrent wijziging van de taken van het OL die financiële gevolgen heeft voor alle deelnemers en de bestuursamenstelling unanimititeit voor te schrijven.

4.3.3 Verhouding eigenaar, opdrachtgevers, opdrachtnemer

In een samenwerkingsverband zijn verschillende actoren te identificeren: de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De deelnemende waterschappen zijn gezamenlijk zowel eigenaar als opdrachtgever van de laboratoriumorganisatie, die optreedt als opdrachtnemer. Van belang uit oogpunt van checks and balances in verantwoordelijkheden is het belangrijk dat in deze verhouding een scherpe scheiding tussen de rol van eigenaar versus die van opdrachtgever wordt aangehouden. Alsdan ontstaat de volgende driehoeksrelatie:



Berenschot

De eigenaar-opdrachtnemerverhouding wordt eenzijdig geregeld in de gemeenschappelijke regeling en is voor iedere deelnemer gelijk. De eigenaarrol wordt vanuit de deelnemende waterschappen verankerd en ingevuld door zitting te hebben in het Algemeen Bestuur (GR). De eigenaarsrol wordt daarmee impliciet bestuurlijk ingevuld.

De dienstverlening door de nieuwe organisatie aan de waterschappen vindt zoveel als mogelijk plaats op basis van een zo groot mogelijk uniform pakket. Slechts voor monsternamen oppervlaktewater is een keuzemogelijkheid aan de orde. Dit heeft als voordeel dat de efficiency van de nieuwe organisatie geoptimaliseerd kan worden. Daarnaast wordt de financiering zodanig vorm gegeven dat de kans dat deze BTW-proof is wordt gemaximaliseerd. Om dit te realiseren moeten de opdrachtgevers intensief met elkaar optrekken en het eens worden over de kaders voor de taakuitvoering door de gezamenlijke laboratoriumorganisatie. Deze afspraken worden vastgelegd in een dienstverleningshandvest, dat de belangrijkste inhoudelijke en procesmatige afspraken bevat tussen de gemeenschappelijke regeling en de deelnemers. De ruimte om dit handvest in te vullen wordt bepaald door de ruimte die de tekst van de Regeling de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten en de begroting, waarin de bestuurlijke, financiële en organisatorische kaders vastliggen, hiervoor laat. Hiermee ontstaat een collectief opdrachtgeverschap voor het uniforme dienstverleningspakket. Dit heeft bovendien als voordeel dat ook aan de kant van de waterschappen efficiency kan worden bereikt, bijvoorbeeld omdat de waterschappen dezelfde kaders gaan hanteren (meetmethoden), en de kwaliteit van het opdrachtgeverschap kan worden verhoogd. Het handvest wordt gesloten tussen de directeur van de nieuwe laboratoriumorganisatie en ambtelijke representanten van de deelnemende waterschappen in hun rol van collectief van opdrachtgevers. De opdrachtgeversrol ligt hiermee op het ambtelijk niveau en daarmee wordt voldaan aan de hiervoor gekozen scheiding tussen de eigenaarrol en de rol van opdrachtgever.

We adviseren een 'klantenpanel' in te richten, waarin alle deelnemers (ambtelijk) participeren, om uitvoeringskwesties te bespreken. In het klantenpanel zit één vertegenwoordiger per deelnemer. Het klantenpanel kan met name in de startfase zorgen voor vertrouwen van de waterschappen in de laboratoriumorganisatie en geeft de waterschappen de ruimte te wennen aan de nieuwe situatie. Met het panel kunnen onder meer afspraken worden gemaakt over het inslijten van procedures en over de praktische kant van de dienstverlening. Zo zijn minder individuele afspraken nodig en dat zou de efficiency ten goede komen.

In het dienstverleningshandvest wordende volgende zaken geregeld:

- de dienstverleningsfilosofie (collegiale verhoudingen);
- de productencatalogus, waarin beschreven de concrete producten en diensten die de laboratoriumorganisatie levert;
- kaderstellende afspraken die de opdrachtgevers gezamenlijk gemaakt hebben of nog maken over standaardisatie en uniformering van dienstverlening;
- de kwaliteit- en prestatie-indicatoren van de dienstverlening, de manier van bewaking ervan en de te hanteren kwaliteitszorgsystemen;

Berenschot

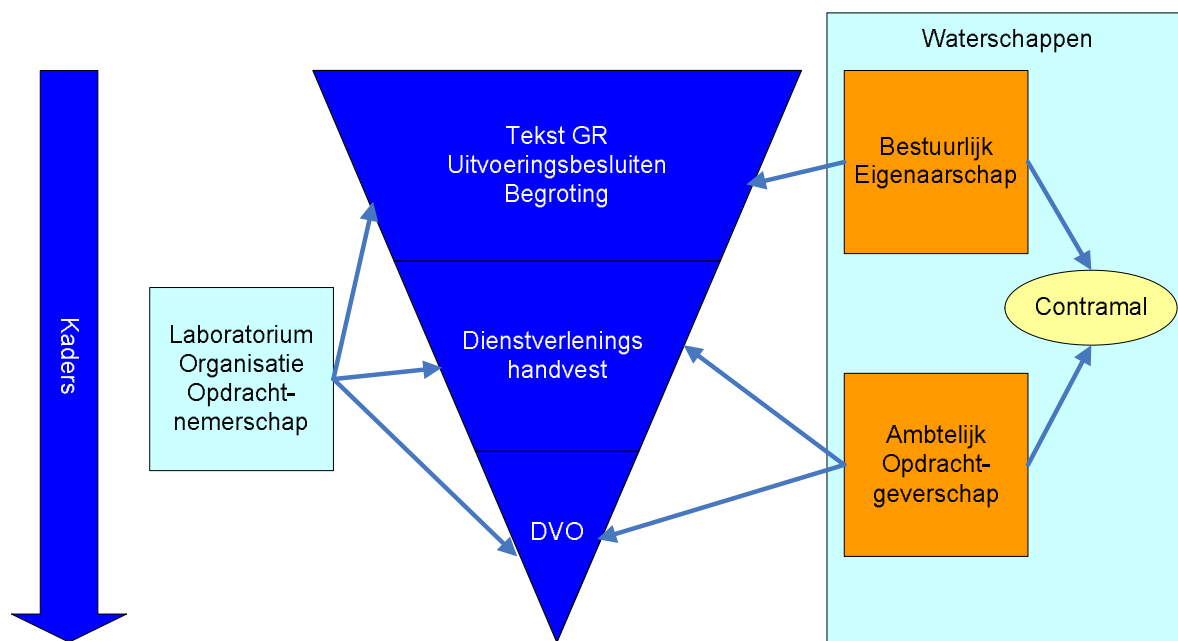
- de overleg-, informatie- en rapporteringplicht van de laboratoriumorganisatie aan de deelnemers over het verloop van de dienstverlening in algemene zin;
- de wijze van eventuele opdrachtverlening voor diensten die niet tot het reguliere pakket behoren en de daaraan verbonden consequenties voor de opdrachtgever;
- de kaders voor eventueel af te sluiten dienstverleningsovereenkomsten;
- de procedure van wijziging van het dienstverleningshandvest;
- een regeling voor het beslechten van geschillen binnen de gezamenlijke opdrachtgevers onderling over de kaders voor de dienstverlening;
- een regeling voor het beslechten van geschillen tussen de gezamenlijke opdrachtgevers en de laboratoriumorganisatie over de uitvoering van het dienstverleningshandvest.

Naast het in hoofdstuk Taken en processen uitgewerkte gezamenlijke uniforme dienstverleningspakket wordt de waterschappen de mogelijkheid geboden aanvullende opdrachten aan de laboratoriumorganisatie geven. Hiervoor worden dan aparte afspraken gemaakt, waarbij het uitgangspunt is dat een kostendeekkende vergoeding wordt betaald.

Tot slot is het belangrijk dat de waterschappen een contramal inrichten binnen de eigen organisatie. Deze zorgt er enerzijds voor dat de laboratoriumorganisatie een eenduidige ingang krijgt bij iedere deelnemer en anderzijds kan hiermee een goed opdrachtgeverschap door de waterschappen worden geborgd. Wij hebben goede ervaringen met het instellen van een (deeltijd) regiefunctionaris. De regiefunctionaris is een soort intermediair tussen de deelnemer en de nieuwe laboratoriumorganisatie. Deze vervult een “account management” achtige rol en is als het ware de bestuurlijke antenne bij de deelnemer. Het creëren van deze functie draagt bij aan een gevoel van nabijheid wat hoort bij het gekozen uitgangspunt om te werken op basis van collegiale verhoudingen.

Berenschot

Schematisch ziet dat er als volgt uit.



4.4 Toe- en uittreding

Om de regeling toekomstvast te maken, is het van belang om spelregels te maken over de toe- en uittreding van deelnemers. Deze spelregels worden opgenomen in de tekst van de GR. Wat betreft de uittreding van deelnemers is het voorstel dat deelnemers de eerste drie jaar na de start van de taakuitvoering door de nieuwe organisatie, niet kunnen uittreden. Bij uittreding na deze drie jaar geldt een opzegtermijn van één jaar en wordt een liquidatieplan opgesteld, waarbij de kosten voor de uittreding bij de uittredende deelnemer komen te liggen. Toetreding van nieuwe deelnemers is alleen mogelijk voor andere waterschappen en niet dan nadat de huidige deelnemers hun goedkeuring hieraan hebben verleend. Hieraan kunnen voorwaarden worden verbonden, die kunnen bijdragen aan instandhouding van keuzes die nu gemaakt worden. Het eerste moment van toetreding zou kunnen liggen één jaar na de start van de nieuwe organisatie. Dit om de nieuwe organisatie de kans te geven zijn draai te vinden in het bedienen van de huidige 7 waterschappen.

5. Personeel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de personele consequenties van de mogelijke samenwerking. Het gaat hierbij onder meer om inzicht (op hoofdlijnen) in de rechtspositionele verschillen en de hoofdlijnen van de geldende sociale plannen.

Daarnaast wordt ingegaan op de feitelijke transitie van het personeel en de beantwoording van de vraag wat de werkgeversinzet op hoofdlijnen voor een met de vakbonden af te sluiten nieuw sociaal statuut zou kunnen zijn.

5.1 Arbeidsvoorwaardenregelingen

De arbeidsvoorwaardenregelingen voor het personeel van alle drie de bestaande samenwerkingsverbanden zijn conform de landelijke CAO voor waterschappen; de SAW. Er zijn echter wel verschillen in de secundaire arbeidsvoorwaarden.

Wij stellen voor om voor de nieuwe laboratoriumorganisatie in materiële zin te kiezen voor het volgen van de SAW. Door de SAW te volgen wordt uiting gegeven aan goed werkgeverschap (het is een kwalitatief goede CAO en de werknemers zijn ermee bekend) en worden harmonisatieproblemen in de primaire sfeer voorkomen en in de secundaire sfeer fors beperkt. Uitgaan van de keus voor de publieke rechtsvorm kan de huidige pensioenvoorziening ook in stand blijven. Bij een keus voor de private rechtsvorm ligt dit anders.

5.2 Formatie en bezetting

Op de peildatum 23 juli 2008 is de formatie en de bezetting als volgt:

Afdeling laboratoria	GR Deltalab	Hoogheemraadschap van Rijnland	GR Aa en Maas en De Dommel
Formatie totaal	63	33,5 vast 5,5 tijdelijk	30,4
Bezetting	55,04	29,62	29,9
Vacatures	6	Opgevuld door uitzendkracht 3 fte en projectbasis 8,3 fte	0,8

5.3 Functiegebouw

Alle functies bij de waterlabs zijn beschreven en gewaardeerd met het bij de sector waterschappen gehanteerde functiewaarderingssysteem FuWater. De systematiek voor de beschrijving is identiek maar de feitelijke invulling loopt niet overal synchroon. Om een beter inzicht te krijgen is een 5-tal functies uitgelicht om op inhoud nader te beschouwen en te vergelijken. Doen deze functionarissen bij alle deelnemers hetzelfde en hoe vertaalt zich dat in de beloningsstructuur en het functiegebouw?

Bij het naast elkaar leggen van de formatieoverzichten valt op dat er sprake is van een verschillende functie-indeling en functiebenaming. De functies die zijn vergeleken betreffen de volgende (het gaat hierbij om de functietypering, benaming en beloning).

Functie	GWL/De Dommel	Delta Waterlab	Rijnland
1. Analist	Analist: 6	Analist: 7	Analist B: 7
2. Senior Analist	1ste Analist: 7 Analist Ontwikkeling: 9	Senior Analist: 8	Analist A: 9
3. Medewerker hydrobiologie	Medewerker Hydrobiologie: 8	Medewerker hydrobiologisch onderzoek: 7	Taken worden uitgevoerd door de analisten A (:9) en B (:7)
4. Monsternemer	Monsternemer: 6	Monsternemer: 7	Monsternemer A: 8 Monsternemer B: 6
5. Teamleider	Teamleider: 9	Teamleider: 11	Teamleider: 11
6. Kwaliteitsfunctionaris	KAM functionaris: 10	Kwaliteitsfunctionaris: 9	Adviseur Kwaliteit en innovatie: 10
7. Applicatiebeheerder	Medewerker Laboratorium ICT: 10	Applicatiebeheerder: 9 Specialist Laboratorium-automatisering: 9	Functie wordt ingehuurd bij de Afdeling Middelen, team applicatiebeheer

De conclusie uit de gemaakte vergelijking is dat de functies redelijk vergelijkbaar zijn op de inhoud maar dat de waardering ervan verschillend is. Er is hiervoor een aantal verklaringen te geven:

- Het aanbod voor de functie senior analist is in het westen 'schaars'. Om die reden scoort de functie bij Rijnland een 9. In feite gaat het hier om een verkapte arbeidsmarkttoelage. Daarnaast zijn de Rijnlandse analisten A verantwoordelijk voor de voortgang en kwaliteit van een bepaalde vakdiscipline. Dit is ontstaan uit de Rijnlands reorganisatie 2007 waarbij er een groot team analyse (ca 25 medewerkers) is gevormd met daarin alle analisten van alle vakdisciplines nl. chemisch/fysisch, metalenonderzoek, organische chemie en hydrobiologie. Dit team wordt aangestuurd door 1 teamleider. De analisten A borgen de inhoud van een van de vakdisciplines (deze structuur is opgezet in overeenstemming met de rest van Rijnland).

Berenschot

- Bij de medewerkers hydrobiologie (Rijnland) is voor de inschaling bepalend of er “slechts” sprake is van gegevensverzameling of ook van toetsing/interpretatie.
- Bij Rijnland heeft de monsternemer A ook coördinerende taken (2 medewerkers) waardoor de waardering van deze functie daar hoger uit valt. De overige monsternemers B (10 medewerkers) zijn ingeschaald in schaal 6, dus juist lager dan Deltawaterlab.
- Bij de functie van teamleider is er feitelijk sprake van 2 typen functies, die van meewerkend voorman en die van leidinggevende. In de nieuwe organisatie komt alleen nog de functie leidinggevende terug.
- Bij Delta Waterlab is de functie van kwaliteitsfunctionaris iets minder breed. Hierin is het element van innovatie geen functie vereiste en dus niet meegewogen.

Het is voor een volledig beeld nodig om ook de overige functiebeschrijvingen in de fase na besluitvorming te vergelijken op inhoud en niveau. Op basis van dit totaalbeeld zal vervolgens een voorstel worden uitgewerkt voor het functiegebouw van de nieuwe laboratoriumorganisatie.

Na vaststelling van de organisatieopbouw van de laboratoriasamenwerking wordt deze nader uitgewerkt in het formatieplan en het functieboek. Bij de beschrijving en waardering wordt uitgegaan van generieke beschrijvingen op basis van FuWater. Dit betekent dat er sprake zal zijn van 1 functie voor analist ongeacht of dit om organisch, fysisch/chemisch of metalen gaat. Dit betekent wel dat hier in de plaatsingsprocedure rekening mee wordt gehouden.

5.4 Sociaal statuut

De organisaties waarbij het laboratoriumpersoneel in dienst is hebben alle drie een vigerend sociaal statuut, dat kaders geeft voor sociaal beleid bij reorganisaties, maar deze zijn voor de nieuwe organisatie die ontstaat als zodanig niet bruikbaar. Het gaat immers om een samenwerking tussen meerdere werkgevers, waarbij het personeel vanuit de verschillende organisaties en met op onderdelen afwijkende regelingen in een nieuwe organisatie worden ondergebracht. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid moet ten behoeve daarvan een nieuwe sociaal statuut worden afgesloten.

Daarom is een eerste verkenning gedaan naar de onderwerpen die relevant zullen zijn voor een sociaal statuut ten behoeve van de overgang van personeel.

Ten aanzien van de reikwijdte is het voorstel dat het nieuwe sociaal statuut alleen geldt voor de medewerkers die overgaan naar de nieuwe organisatie. Medewerkers uit de ondersteunende diensten die achterblijven in de huidige organisaties vallen onder het daar geldende sociaal statuut. Voor hen kan op grond daarvan worden bepaald welk flankerend beleid aan de orde is.

Berenschot

Algemene uitgangspunten

Op basis van ervaringen met de eerdere labfusie gaat het in ieder geval om de volgende algemene uitgangspunten voor het sociaal statuut. Deze vormen de basis voor het formuleren van een concrete werkgeversinzet voor het overleg met het BGO dat later plaats vindt:

- rechtspositieregelingen worden over het geheel genomen niet minder. Dat wil zeggen dat de plussen en minnen elkaar ongeveer moeten opheffen. Daarnaast kan sprake zijn van het afgeven van individuele garanties op basis van bestaande rechten; die worden zoveel mogelijk gerespecteerd;
- behoud van werkgelegenheid voor de medewerkers door overgang naar de nieuwe organisatie op basis van het uitgangspunt 'van werk naar werk', rekening houdend met de huidige standplaats;
- waar overgang naar de nieuwe organisatie niet mogelijk is wordt door de laboratoriumorganisatie waar betrokkene in dienst is resp. door de daaraan deelnemende waterschappen een maatwerkoplossing getroffen.

Plaatsingsprocedure

Het Sociaal statuut geeft de kaders voor de plaatsingsprocedure. Daarin worden de procedure en uitgangspunten voor plaatsing geformuleerd. Van belang is om een gemeenschappelijke volgorde voor plaatsing vast te stellen. We denken hierbij aan het volgende; uiteindelijk worden de spelregels in overleg met de vakbonden gekozen:

- een gefaseerde plaatsing van directeur, overig management en overig personeel;
- voor de directeur een gelijktijdige interne en externe werving, waarbij een assessment onderdeel uitmaakt van de procedure;
- voor het overig management; via een interne plaatsingsprocedure maar ook op basis van kwaliteit en assessment kan onderdeel uitmaken van de procedure;
- plaatsing voor de overige functies vanuit het beginsel mens volgt werk of functie; bij meer mensen dan formatie voor een bepaalde functie plaatsing op basis van kwaliteit waarbij vast personeel voor tijdelijk personeel gaat, daarbij rekening houdend met de huidige standplaats.

Bij de plaatsing zal een actieve begeleiding van werk naar werk worden gestimuleerd en wordt benadrukt dat het een verantwoordelijkheid is van zowel de werkgever als de werknemer. Daarbij is het belangrijk om duidelijke periodes voor begeleiding en resultaten te benoemen.

Sleutelfuncties.

Sleutelfuncties definiëren we als functies die cruciaal zijn voor de kwaliteit van het uitvoeringsproces en de beheersing van de organisatie. Voor deze sleutelfuncties geldt dezelfde plaatsingsprocedure als voor het overig management. In elk geval valt de controller onder deze sleutelfuncties, ook al vanwege de combinatie met de functie van afdelingshoofd. Mogelijk worden later in het proces ook nog enkele andere functies als zodanig aangemerkt.

Flankerend beleid

Het uitgangspunt is dat de latende organisaties verantwoordelijk zijn voor de medewerkers die niet mee overgaan naar het nieuwe laboratorium. Het vigerende sociale statuten zijn hier van toepassing. Voor de gemeenschappelijke regelingen die worden opgeheven geldt dat de waterschappen die deel uitmaken van deze gemeenschappelijke regelingen deze verantwoordelijkheid overnemen en hiervoor dus de kosten zullen dragen.

5.5 Tussentijds vacature beleid

In de aanloop naar de nieuwe laboratoriumorganisatie wordt de huidige bezetting (peildatum 1 september 2008) vastgezet, tenzij dit tot problemen in het primair proces leidt. Voor de komende periode (tot de go-beslissing) zal voorafgaand aan de vervulling van een vacature die bij een van de organisaties ontstaat overleg tussen de hoofden van de laboratoria plaatsvinden. In gezamenlijk overleg zal worden bepaald of een functie wel of niet (tijdelijk) zal worden ingevuld. Voor de periode na de go-beslissing zal aan de OR een voorstel voor selectieve vacaturevervulling worden voorgelegd.

6. Financiën

In dit hoofdstuk worden de financiële aspecten van de voorgenomen samenwerking in de startsituatie behandeld. We besteden achtereenvolgens aandacht aan de doelstelling en aanpak, de bij de berekeningen gehanteerde uitgangspunten en de cijfermatige uitwerking op hoofdlijnen. Detailinformatie is opgenomen in bijlage 1.

Van belang bij de beoordeling van het cijferwerk in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 7 is het volgende. De besparingen die zijn gevonden hebben enerzijds betrekking op de primaire proces en anderzijds op de overige processen (zoals ondersteuning). Onderzoeksbureau IPR Normag heeft op verzoek van de stuurgroep de besparingen op het primaire proces onderzocht en deze uitgedrukt in een te verwachten integraal besparingsvoordeel per analysegroep¹¹. Berenschot heeft de overige besparingen onderzocht, waarbij als basis de verschillende soorten kosten is gehanteerd. Beide bureaus hebben dus een methodiek gehanteerd die is toegesneden op het onderwerp van hun onderzoek. Deze methodes zijn niet goed te integreren, maar wel op een verantwoorde wijze samen te brengen in één cijferopstelling. Doordat er verschillende onderzoeksmethodes zijn gebruikt, is er in het cijfermateriaal wel enige dubbeling geslopen, zo is geconstateerd. Om dit effect te elimineren hebben we in overleg met IPR Normag een praktische oplossing gekozen. Deze wordt in de betreffende paragraaf toegelicht.

6.1 Doelstelling en aanpak

Het doel van de financiële doorrekening is het berekenen van:

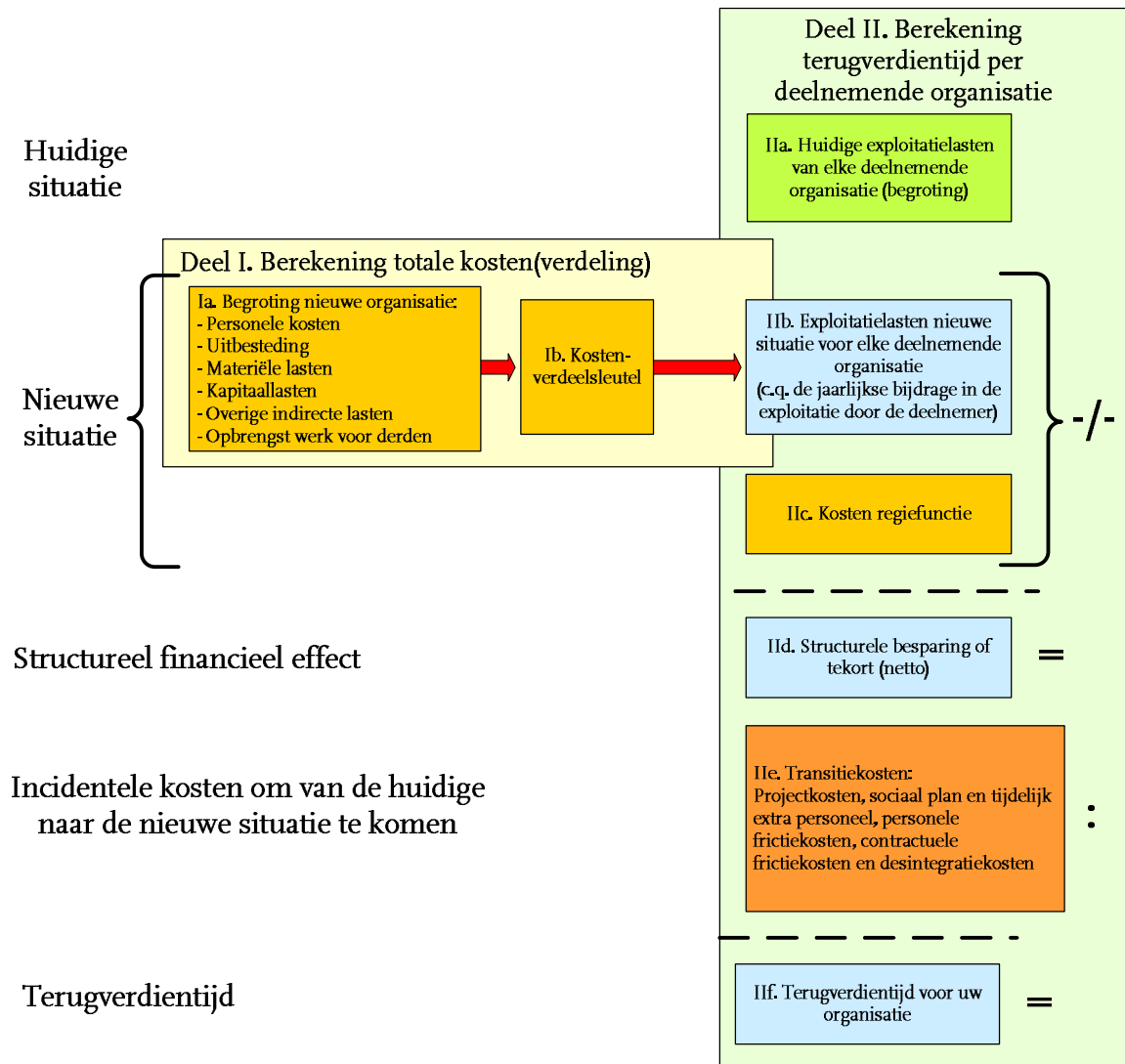
- het benodigde budget (begroting) van de nieuwe organisatie, inclusief de benodigde formatie en (kosten)verdeelsleutels;
- inschatting van de hoogte van de transitiekosten (incidentele kosten); hierbij kan met name gedacht worden aan de projectkosten/ aanloopkosten, frictiekosten van personeel en de desintegratiekosten;
- het financiële deel van de inbreng van activa en personeel in de nieuwe organisatie.

6.1.1 Denkmodel berekening kosten

Onderstaand denkmodel vormt de basis voor de berekening van de kosten. In deze figuur staan de verschillende soorten kosten in hun onderlinge samenhang weergegeven. In de figuur heeft een element een lichtblauwe kleur, als dit element het resultaat is van een berekening met behulp van eerder gepresenteerde elementen.

¹¹ Zie de rapportage d.d. 5 september 2008, bijlage 2.

Berenschot



In de figuur is te zien dat onze aanpak bestaat uit twee delen:

Deel I richt zich op het bepalen van de kosten(verdeling) van de nieuwe situatie. In de figuur loopt de volgorde van de analyse van deel I van links naar rechts. De onderdelen van deel I zijn:

- bepalen van de begroting (budget) van de nieuwe organisatie (onderdeel Ia); een belangrijk onderdeel van de begroting wordt gevormd door de (kosten van de) formatie;
- vaststellen van een kostenverdeelsleutel om de bijdrage van elke deelnemer aan de begroting van de nieuwe organisatie te kunnen berekenen (onderdeel Ib);
- bepalen van de bijdrage van elke deelnemer aan de nieuwe organisatie met behulp van de kostenverdeelsleutel (onderdeel IIf).

Berenschot

Deel II richt zich op het berekenen van de structurele besparing en de terugverdientijd voor elke deelnemende organisatie. In de figuur loopt voor deel II de volgorde van de analyse van boven naar beneden. De onderdelen van deel II zijn:

- opvragen van de huidige exploitatielasten van elke deelnemer (onderdeel IIa)¹²;
- bepalen van de (eventuele) kosten van de regiefunctionaris (onderdeel IIc); de regiefunctionaris is in dienst van het waterschap en functioneert als linking-pin tussen het waterschap en de nieuwe laboratoriumorganisatie;
- berekenen van de structurele besparing of tekort per deelnemer (onderdeel IId);
- berekenen van de transitiekosten c.q. de investering om van de huidige naar de nieuwe situatie te komen, inclusief de verdeling van deze kosten over de deelnemers (onderdeel IIe);
- berekenen van de terugverdientijd voor elke deelnemer van de investering in de transitie naar de nieuwe organisatie (onderdeel IIff).

De structurele besparingen én de incidentele kosten zijn bepalend voor de terugverdientijd, oftewel voor het antwoord op de vraag na hoeveel jaar de incidentele kosten zijn terugverdiend (met behulp van de structurele besparingen) en er dus sprake kan zijn van daadwerkelijke besparingen.

6.2 Uitgangspunten deel I – Berekening totale (kosten)verdeling

6.2.1 Ia. Begroting nieuwe organisatie

Wat betreft de berekening van de begroting van de nieuwe organisatie maken we onderscheid tussen:

1. Personeelskosten.
2. Uitbesteding.
3. Materiële lasten.
4. Kapitaallasten.
5. Overige indirecte lasten.
6. Opbrengst werk voor derden.

Voorts is door IPR Normag het primaire proces onderzocht. We zullen nu achtereenvolgens onze berekeningen toelichten en aangeven welke uitgangspunten we hebben gehanteerd bij de berekeningen.

¹² Wij hebben onze berekeningen gemaakt op basis van de begrotingen van 2008. Het is belangrijk te beseffen dat een begroting een momentopname is; begrotingen worden tussentijds bijgesteld en een referentiejaar kan afwijken van de normale omstandigheden. Dit laatste speelt bijvoorbeeld voor Rijnland. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de cijfers.

Berenschot

In het algemeen merken we op dat we bij de berekening van de verschillende onderdelen van de begroting van de *nieuwe* laboratoriumorganisatie steeds zijn uitgegaan van de *bestaande* situatie en vervolgens hebben gekeken op welke vlakken synergievoordelen te behalen zijn¹³. Dit leek een logische handelwijze, aangezien door de stuurgroep als uitgangspunt is geformuleerd dat de bestaande locaties vooralsnog gehandhaafd blijven.

1. Besparing primair proces

Tabel 1: Primair proces

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Verschil
Besparing					€ 437.500	-€ 437.500
Totaal				€ 0	€ 437.500	-€ 437.500

In de startsituatie is sprake van 4 locaties, waardoor de voordelen van centralisatie/specialisatie gering zijn. Alleen voor de analysegroep 'organisch' is naar verwachting specialisatie op één locatie mogelijk. Dit leidt volgens het expertoordeel van IPR Normag op termijn tot een voordeel van ca. 0,5 mln. (jaar 1: 0,25 mln, jaar 2: 0,5 mln). Dat komt neer op een jaarlijkse gemiddelde van € 437.500 (over een periode van 4 jaar). De besparing op deze analysegroep bestaat uit personeelskosten, kapitaallasten en materiële lasten. De uitsplitsing hiervan is op dit moment niet te maken. Vandaar dat wij hier het bedrag van € 437.500 in zijn totaliteit apart hebben opgevoerd.

2. Personeelskosten

Tabel 2: Personeelskosten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Verschil
Personeel (primair)	€ 2.791.519	€ 1.239.028	€ 1.835.805	€ 5.866.352	€ 5.866.352	€ 0
Directie	€ 55.497	€ 55.314	€ 110.000	€ 220.811	€ 100.000	€ 120.811
Management	€ 233.089	€ 105.096	€ 160.000	€ 498.185	€ 436.681	€ 61.504
Ondersteuning	€ 416.231	€ 262.740	€ 264.000	€ 942.971	€ 899.016	€ 43.955
Inhuur piek en ziek					-€ 20.000	€ 20.000
Totaal	€ 3.496.336	€ 1.662.178	€ 2.369.805	€ 7.528.319	€ 7.282.049	€ 246.270

Wat betreft de berekening van de personeelskosten hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de personeelskosten omvatten alle personeelsgerelateerde kosten, dus niet alleen de salariskosten maar bijvoorbeeld ook inhuur van personeel voor tijdelijke vervanging van vast personeel ("piek en ziek");

¹³ Voor het berekenen van de kosten van de huidige situatie hebben we alleen de onderdelen meegenomen die ook in de nieuwe organisatie zullen worden ingebracht.

Berenschot

- bij de berekening van de personeelskosten zijn we uitgegaan van de formatie (niet van de bezetting) en van de werkelijke salariskosten (van de formatie)¹⁴.
- Delfland heeft een formatie van 4,5 fte, maar brengt deze niet in de nieuwe organisatie in. Deze functies komen te vervallen en herplaatsing is reeds in gang gezet. Deze formatie is daarom hier niet meegenomen;
- ten aanzien van de formatie constateren we het volgende:
 - De huidige situatie kent drie directeuren. Het nieuwe lab heeft maar één directeur nodig. We hebben voor deze laatste gerekend met een gemiddelde aan salariskosten van € 100.000.
 - Een teamleider heeft gemiddeld een span of control van 15 medewerkers; dit lijkt ons alleszins redelijk.
 - Ten aanzien van de ondersteunende functies; (met name ICT, Financiën, Kwaliteit, Relatiebeheer, Inkoop, Beleid en Secretariaat) deze zijn in de huidige begroting deels opgenomen als fte en deels ingekocht bij de moederorganisaties (zie hiervoor de overige indirecte lasten verderop). Wij denken hier in totaal wel enige reductie te kunnen realiseren, doordat in de nieuwe organisatie minder ondersteuning nodig is.
- op dit moment kennen de 3 labs een budget voor tijdelijke inhuur voor “ziek en piek” van € 200.000. We verwachten dat dit bedrag met 10% gereduceerd kan worden. Dat betekent een besparing van € 20.000.

3. Uitbesteding

Tabel 3: Uitbesteding

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Verschil
Hydrobiologie	€ 757.916	€ 25.000	€ 71.500	€ 854.416	€ 854.416	€ 0
Chemische analyses	€ 750.450	€ 125.000	€ 478.500	€ 1.353.950	€ 947.765	€ 406.185
Totaal	€ 1.508.366	€ 150.000	€ 550.000	€ 2.208.366	€ 1.802.181	€ 406.185

Bij de post uitbesteding gaat het om zaken die laboratoria uitbesteden aan andere waterschappen of marktpartijen, zoals analyses en monsternemingen¹⁵. Wat betreft deze post hebben we ten aanzien van synergievoordelen de volgende conclusie getrokken:

- op de uitbesteding van hydrobiologische analyses verwachten we, gezien de marktsituatie met een beperkt aantal aanbieders, geen synergievoordelen te kunnen realiseren;

¹⁴ Voor Rijnland zijn we uitgegaan van de (werkelijke salariskosten van de) bezetting, omdat de bezetting over het algemeen hoger is dan de beschikbare formatie.

¹⁵ De kosten van zaken die de waterschappen zelf uitbesteden via andere partijen dan hun laboratorium, hebben wij niet meegenomen. Deze kosten hiervan staan immers los van het laboratorium. Het ligt echter voor de hand dat deze zaken in de toekomst ook via de nieuwe organisatie gaan lopen. De verrekening kan dan plaatsvinden op basis van ILOW-punten of op basis van nacalculatie.

Berenschot

- we verwachten wel synergievoordelen te kunnen realiseren voor uitbesteding van chemische analyses van circa 30% van het totale uitbestede bedrag, onder andere door BTW besparing en meer in eigen huis te doen.

4. Materiële lasten

Tabel 4: Materiële lasten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Inkoop	€ 652.600	€ 275.800	€ 313.000	€ 1.241.400	€ 1.179.330	€ 62.070
Accreditatie	€ 31.550		€ 50.000	€ 81.550	€ 81.550	€ 0
Overig	€ 945.062	€ 292.300	€ 328.000	€ 1.565.362	€ 1.565.362	€ 0
Totaal	€ 1.629.212	€ 568.100	€ 691.000	€ 2.888.312	€ 2.826.242	€ 62.070

Onder materiële lasten verstaan we de gebruiks- en verbruikskosten, de algemene organisatie- en apparaatskosten, overige apparaatskosten en specifieke materiële lasten ten behoeve van een lab; in het laatste geval gaat het om inkoop van grondstoffen en de kosten van accreditatie.

De werkgroep constateerde dat op dit vlak alleen wat betreft inkoop van grondstoffen synergievoordelen te behalen zijn, om de volgende twee redenen:

- er kunnen grotere series gedraaid worden;
- er kunnen betere inkoopvoorwaarden bedongen worden.

Dit betreft een voordeel van 5% op een totaalbedrag van ca. 1,2 mln. euro. Dit leidt tot een voordeel van ca. € 60.000.

In de huidige situatie belast het laboratorium van Delfland de materiële kosten niet door aan het waterschap, maar deze kosten zijn wel relevant. Voor de volledigheid van het cijferbeeld hebben we deze kosten dan ook opgenomen.

5. Kapitaallasten

Tabel 5: Kapitaallasten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Kapitaallasten	€ 536.565	€ 352.066	€ 240.270	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000
Totaal	€ 536.565	€ 352.066	€ 240.270	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000

Onder kapitaallasten verstaan we rente- en afschrijvingslasten van investeringen in bijvoorbeeld apparatuur en LIMS systemen. Wat betreft het realiseren van een synergievoordeel op kapitaallasten hebben we de volgende conclusie getrokken:

- het totaalbedrag aan jaarlijkse investeringen bedraagt € 700.000. Door samenwerking ontstaat naar verwachting een inkoopvoordeel van circa 10%, oftewel € 70.000. Bij een afschrijvingstermijn van vijf jaar betekent dit een voordeel van ca. € 14.000 in het eerste jaar, oplopend tot € 70.000 in het vijfde jaar;

Berenschot

- een nieuwe aanbesteding van het Lims-systeem is niet per se nodig. Het huidige contract van Delta Waterlab met Starlims kan worden uitgebreid, wellicht dat het contract met Winlims dezelfde mogelijkheden biedt, zodat uit beide pakketten gekozen kan worden. Wel zal na de looptijd van het contract dat bij de start van de nieuwe organisatie wordt voortgezet een nieuwe aanbesteding moeten starten. Er zal wel eenmalig sprake zijn van conversiekosten van de twee andere laboratoria naar dit systeem (zie hiervoor de projectkosten). Doordat enerzijds licenties zullen vervallen en anderzijds nieuwe licenties moeten worden aangeschaft, zal de uitbreiding de kapitaallasten naar verwachting niet doen stijgen.

6. Overige indirecte lasten

Tabel 6: Overige indirecte lasten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Huisvesting	€ 772.352	€ 346.200	€ 530.554	€ 1.649.106	€ 1.649.106	€ 0
ICT	€ 341.173	€ 56.700	€ 161.685	€ 559.558	€ 514.558	€ 45.000
P&O	€ 111.860	€ 69.100	€ 9.750	€ 190.710	€ 250.000	-€ 59.290
Financien & control	€ 77.891	€ 0	€ 11.300	€ 89.191	€ 89.191	€ 0
Facilitair	€ 46.113	€ 50.200	€ 0	€ 96.313	€ 96.313	€ 0
Communicatie	€ 45.982	€ 0	€ 0	€ 45.982	€ 50.000	-€ 4.018
Juridische zaken	€ 12.495	€ 0	€ 0	€ 12.495	€ 20.000	-€ 7.505
Advieskosten	€ 0	€ 5.000	€ 0	€ 5.000	€ 5.000	€ 0
Rentelasten	€ 0	€ 47.900	€ 45.000	€ 92.900	€ 92.900	€ 0
Diversen	€ 344.706	€ 0	€ 0	€ 344.706	€ 344.706	€ 0
Totaal	€ 1.752.572	€ 575.100	€ 758.289	€ 3.085.961	€ 3.111.774	-€ 25.813

Bij de post overige indirecte lasten gaat het om de kosten die door de waterschappen in de huidige situatie worden doorbelast aan het lab voor (met name) huisvesting, ICT, P&O, Financiën & Control en Facilitaire Zaken.

- De overige indirecte lasten zullen naar verwachting enigszins stijgen. We verwachten dat met name de kosten van P&O in de eerste fase zullen stijgen, Daar staat tegenover dat de kosten van applicatiebeheer kunnen dalen, waardoor de stijging per saldo beperkt blijft.
- In de huidige situatie belast Rijnland de kosten van ondersteunende diensten van P&O, Control e.d. niet door aan het laboratorium. Voor de volledigheid van het cijferbeeld hebben wij deze kosten wel opgenomen. Daarnaast zijn in de huisvestingslasten ook de facilitaire kosten opgenomen.
- De huidige huisvestingslasten van GWL zijn rekenkundig verhoogd om tot een reëel beeld van deze lasten te komen. De eenmalige bijdrage van in totaal € 3 mln. die Aa en Maas en De Dommel in het verleden hebben gestort om de onrendabele top af te kopen, is door ons als investering beschouwd. Dit bedrag hebben we over 40 jaar afgeschreven; de jaarlijkse huisvestingskosten zijn hierdoor met € 75.000 verhoogd.

7. Opbrengst werk voor derden

Tabel 7: Opbrengst werk voor derden

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Werk voor derden	€ 850.000	€ 149.800	€ 0	€ 999.800	€ 999.800	€ 0
Totaal	€ 850.000	€ 149.800	€ 0	€ 999.800	€ 999.800	€ 0

Ten aanzien van de post opbrengst werk voor derden verwachten wij geen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

6.2.2 Ib. Kostenverdeelsleutel

Voor het verdelen van de kosten van de nieuwe laboratoriumorganisatie over de deelnemende waterschappen is een verdeelsleutel nodig. De kostenverdeelsleutel zou idealiter aan de volgende criteria moeten voldoen:

- deelnemers die relatief veel werk veroorzaken voor de nieuwe organisatie, moeten meer betalen (het profijtbeginsel);
- de kostenverdeelsleutel zou solidariteit tussen de deelnemers moeten stimuleren;
- de verdeelsleutel dient robuust c.q. toekomstgericht te zijn;
- de kostenverdeelsleutel dient “goed” gedrag te stimuleren;
- de kostenverdeelsleutel dient zo eenvoudig als mogelijk te zijn.

Onderzocht is welke verdeelsleutel zo veel als mogelijk voldoet aan de criteria. Het voorstel is om de kosten te verdelen op basis van het aantal ILOW-punten, waarbij een mogelijke onevenwichtige uitkomst ertoe kan leiden dat een correctie wordt toegepast. We komen hier in paragraaf 6.4.2. op terug.

Garantieregeling

Het is ook van belang een afspraak te maken voor de situatie waarin een waterschap meer of minder diensten afneemt gedurende een jaar dan deze bij het opstellen van de begroting van de laboratoriumorganisatie als prognose heeft aangegeven. Het gaat hier dus om verschillen tussen begroting en realisatie qua volume aan werkzaamheden voor elk van de waterschappen.

Hiervoor doen we het volgende voorstel, daarmee recht doend aan de eerste vier gekozen uitgangspunten. Er wordt vooraf door de waterschappen bepaald hoeveel werkzaamheden (in ILOW-punten) ze afnemen. Hierop wordt de begroting van de laboratoriumorganisatie en de bijdrage van de waterschappen gebaseerd. Voor dat deel dat daadwerkelijk wordt afgenomen, betaalt het waterschap 100% van de bijdrage die in de begroting opgenomen is. Voor het gedeelte dat niet wordt afgenomen (onderbezetting), betaalt het waterschap de vaste kosten van 75%. Het risico van onderbezetting voor de laboratoriumorganisatie bedraagt daarmee 25%, namelijk de variabele kosten.

Berenschot

In onderstaand rekenvoorbeeld werken we dit uit:

Stel het begrote aantal ILOW-punten voor waterschap X bedraagt in enig jaar 2.000.000. De prijs per ILOW-punt bedraagt 1,3 Euro. Het waterschap X blijkt dat jaar slechts 1.800.000 ILOW-punten te hebben afgenomen. Over die 1.8 mln ILOW-punten bedragen de kosten dan 100% maal 1,3 Euro. Voor de resterende 200.000 ILOW-punten bedragen de kosten voor het waterschap 75% maal 1,3 Euro (=€195.000). Het risico voor de laboratoriumorganisatie is daarmee 25% van 200.000 maal 1,3 Euro (= € 65.000).

Met dit voorstel beogen we een prikkel in te bouwen bij zowel de waterschappen c.q. opdrachtgevers (om een juiste prognose af te geven) als bij de nieuwe laborganisatie (om op een ondernemende wijze met verschillen tussen begroting en realisatie om te gaan). De laboratoriumorganisatie kan in geval van onderbezetting bijvoorbeeld, uiteraard binnen de kaders van Europese aanbesteding, proberen meer werkzaamheden uit de markt te halen, danwel terughoudender zijn met het doen van investeringen.

De situatie dat verschillen tussen begroting en realisatie voor 100% voor rekening komen van de laboratoriumorganisatie heeft als ongewenst neveneffect dat een waterschap wat goed weet te begroten moet meebetalen aan de additionele kosten die veroorzaakt worden door een waterschap dat een minder zuivere prognose afgeeft. Als aan de andere kant dit risico volledig bij de waterschappen gelegd zou worden, heeft (de directeur van) de laboratoriumorganisatie geen prikkel om actief verschillen tussen begroting en realisatie te helpen oplossen.

Wanneer een waterschap meer afneemt dan begroot, worden daar aanvullende afspraken over gemaakt, als ware het een uitbreiding van de dienstverlening. De prijs die wordt afgesproken is voor de laboratoriumorganisatie kostendekkend.

6.3 Uitgangspunten deel II – Berekening terugverdiendtijd per organisatie

6.3.1 Ila t/m IID: structurele kosten en opbrengsten

Op basis van door de deelnemers geleverde informatie is (met behulp van de uitkomsten van deel I) de bijdrage van elke deelnemer aan de nieuwe organisatie berekend (IIb) en vervolgens de structurele besparing of tekort (IID).¹⁶ Hierover hoeven derhalve geen uitgangspunten te worden geformuleerd. Dit geldt wel ten aanzien van de regiefunctie.

¹⁶ We zijn uitgegaan van de juistheid van de door elke deelnemer aangeleverde gegevens.

(Kosten) regiefunctie

Een specifieke post, als gevolg van het oprichten van een nieuwe laboratoriumorganisatie, is de benodigde formatie bij een deelnemer voor afstemming/ kwaliteitsbewaking/ regie (onderdeel IIc). Deze (parttime) functionaris heeft met name de volgende taken:

- relatiebeheer: aanspreekpunt voor de laboratoriumorganisatie en binnen de eigen organisatie over de dienstverlening door de laboratoriumorganisatie (linking pin);
- bewaken van een goede invulling van het eigen opdrachtgeverschap en de klantrol;
- monitoring van de klanttevredenheid;
- het voorbereiden en zo nodig bijstellen van afspraken tussen het waterschap en de laboratoriumorganisatie.

We gaan er echter vanuit dat een dergelijke functionaris ook nu al werkzaam is bij de waterschappen die werken met een gezamenlijk laboratorium en dat ook Schieland en de Krimpenerwaard door de uitbesteding aan Rijnland over een dergelijke functionaris beschikt en de nieuwe samenwerking deze waterschappen daarom geen nieuwe kosten bezorgt. Dit geldt op dit moment niet voor Rijnland, aangezien dit waterschap als enige een eigen laboratoriumorganisatie kent. Voor Rijnland nemen we deze kosten wel mee, we ramen deze kosten op 0,4 fte per jaar (€ 30.000).

6.3.2 IIc. Transitiekosten: frictiekosten, desintegratiekosten en proceskosten

Om te komen tot een nieuwe organisatie zullen kosten worden gemaakt. Het gaat hier om eenmalige transitiekosten om te komen tot de nieuwe situatie. Hieronder verstaan we contractuele en personele frictiekosten, desintegratiekosten (leegstand gebouw etc.) en proceskosten. Gezien het feit, dat in de startsituatie gewerkt wordt vanuit de bestaande locaties verwachten wij geen desintegratiekosten en ook contractuele frictiekosten zijn niet te verwachten. Anders ligt dat voor de personele fricties; deze doen zich wel voor evenals projectkosten. Daarnaast zijn er tijdelijke personele kosten te verwachten omdat in de eerste fase dat de nieuwe organisatie draait extra formatie nodig zal zijn omdat de beoogde standaardisatie en uniformering van processen en systemen tot stand te brengen.

Voor de projectkosten hebben wij een projectbegroting opgesteld. De projectbegroting telt op tot ruim € 1.1 mln. Verder hebben we een raming gemaakt van het volume aan formatie, dat tijdelijk extra nodig is en van de verwachte personele frictiekosten. Beide posten samen belopen ruim € 0,6 mln.

In bijlage 1 lichten wij de projectbegroting en de wijze waarop we met de verschillende categorieën personele frictiekosten zijn omgegaan verder toe.

Tabel 8: Projectbegroting

Projectbegroting	
Personeel	
Kosten wervingsbureau	€ 25.000
Ondersteuning P&O	€ 50.000
Kosten voorlopige OR	€ 15.000
Vertrouwenspersoon vakbond	€ 15.000
Funciewaardering	€ 50.000
Extra opleidingskosten nieuw personeel (1%)	€ 75.283
Totaal personeel	€ 230.283
Projectleiding	
Projectleider/ projectdirecteur voor een periode van 20 maanden	€ 250.000
Vergaderkosten	€ 10.000
Totaal projectleiding	€ 260.000
Automatisering	
Conversiekosten LIMS systeem	€ 250.000
Totaal automatisering	€ 250.000
Communicatie	
Nieuwsbrieven	€ 20.000
Medewerkersdagen	€ 10.000
Ontwikkelen nieuwe huisstijl	€ 50.000
Opzetten intranetsite	€ 20.000
Totaal communicatie	€ 100.000
Overig	
Facilitaire aanloopkosten (huisvesting etc.)	€ 50.000
Inrichten eigen P&C cyclus en management rapportages	€ 50.000
Europese aanbesteding	€ 10.000
Juridisch (fiscaal) advies	€ 90.000
Onvoorzien ca 10%	€ 120.264
Totaal overig	€ 320.264
Totaal projectkosten	€ 1.160.547

Wat betreft de transitiekosten wordt normaliter een onderscheid gemaakt tussen transitiekosten die door de latende organisatie moeten worden opgebracht en transitiekosten die voor rekening zijn van de nieuwe organisatie en via de kostenverdeelsleutel over de deelnemers worden verdeeld¹⁷. In onderstaande tabel hebben wij weergegeven hoe we hier in deze situatie willen omgaan. De nadere toelichting en onderbouwing van deze keus is eveneens te vinden in bijlage 1.

¹⁷ Als de latende organisaties beschouwen we Delta Waterlab, GWL en Rijnland.

Tabel 9: Verdeling kosten

Categorie transitiekosten/ incidentele kosten	Nieuwe organisatie/ gezaamenlijk	Latende organisatie
Proceskosten	X	
Kosten sociaal statuut voor medewerkers die overgaan naar het laboratorium	X	
Kosten tijdelijke extra formatie in opstartperiode	X	
Personele frictiekosten voor zover het betreft kosten van directeuren die niet over gaan naar de nieuwe organisatie	X	
Personele frictiekosten voor zover het betreft kosten van medewerkers die niet over gaan naar de nieuwe organisatie		X
Contractuele frictiekosten		X
Desintegratiekosten		X

6.4 Financiële uitwerking

In deze paragraaf worden de verschillende financiële aspecten uitgewerkt en van een toelichting voorzien.

6.4.1 Ia. Begroting nieuwe organisatie

In onderstaande tabel presenteren we de begroting van de nieuwe organisatie en vergelijken we deze met de gecumuleerde begrotingen van de bestaande labs.

Tabel 10: Begroting huidige en nieuwe situatie

Begrotingspost	Huidige situatie	Na fusie	Verskil	Perc. voordeel t.o.v. huidige situatie
Personeelskosten	€ 7.528.319	€ 7.282.049	€ 246.270	3,27%
Uitbesteding	€ 2.208.366	€ 1.802.181	€ 406.185	18,39%
Materiële lasten	€ 2.888.312	€ 2.826.242	€ 62.070	2,15%
Kapitaallasten	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000	1,24%
Overige indirecte lasten	€ 3.085.961	€ 3.111.774	-€ 25.813	-0,84%
Opbrengst werk derden	-€ 999.800	-€ 999.800	€ 0	0,00%
Besparing primair proces	€ 0	-€ 437.500	€ 437.500	
Totaal	€ 15.840.059	€ 14.699.847	€ 1.140.212	7,20%

Berenschot

De opbrengsten voor werk voor derden hebben wij in mindering gebracht op de kosten van de betreffende laboratoriumorganisatie. De reden is dat de kosten hiervan niet zijn toe te rekenen aan de waterschappen, maar gemaakt worden ten behoeve van andere partijen. Voorts is ons uitgangspunt dat de laboratoria kostendekkend opereren en de kosten voor werk van derden corresponderen met de opbrengsten.

6.4.2 1b. Kostenverdeelsleutel

Een belangrijk punt bij de nieuwe begroting is hoe deze kosten over de deelnemers verdeeld worden. Te meer ook omdat de omvang van de deelnemers en de werklast die meegebracht wordt sterk verschilt. We zien de volgende twee mogelijkheden:

- op basis van het aantal ILOW-punten: hoe meer ILOW punten een waterschap afneemt van het laboratorium, hoe meer kosten deze krijgt doorbelast;
- op basis van de huidige kostenstructuur van elk laboratorium (continuering bestaande situatie). Alleen het jaarlijkse voordeel wordt hierbij op basis van ILOW punten over de deelnemers verdeeld.

Een optie is de kostenverdeling in eerste instantie plaats te laten vinden op basis van ILOW-punten. Er zijn drie verstoringen voor deze kostenverdeling. Allereerst de uiteenlopende personele bezetting per laboratorium. Ten tweede de verschillen in huisvestingskosten. Ten derde de verdeling van de opbrengst werk voor derden; immers de huidige opbrengsten worden verdeeld over een kleiner aantal deelnemers. Dit kan ertoe leiden dat er correcties op de kostenverdeelsleutel gewenst zijn, Hier komen we later op terug.

In onderstaande tabel is het aandeel opgenomen van elk van de waterschappen in het totaal aan ILOW-punten (de ILOW-punten voor derden zijn hieruit weggelaten).

Tabel 11: ILOW-punten

Waterschap	Totaal aantal ILOW punten obv begroting 2008	Percentueel aandeel
Brabantse Delta	1.372.000	15,43%
Delfland	624.900	7,03%
Hollandse Delta	2.191.454	24,64%
Deltalab totaal	4.188.354	47,09%
Aa en Maas	783.690	8,81%
De Dommel	1.295.000	14,56%
GWL totaal	2.078.690	23,37%
HHSK	462.894	5,20%
Rijnland	2.164.507	24,34%
Rijnland totaal	2.627.401	29,54%
Totaal alle waterschappen	8.894.445	100,00%

6.4.3 Ila t/m Ild. Berekening structurele besparing (of tekort)

In onderstaande tabel worden de kosten per waterschap weergegeven. We hebben allereerst de huidige kosten in beeld gebracht¹⁸. Daarna hebben we de kosten voor de nieuwe situatie op basis van ILOW punten verdeeld over de drie clusters van laboratoria en vervolgens toegerekend aan de waterschappen (op basis van hun aandeel ILOW punten binnen hun eigen samenwerkingsverband).

Tabel 12: Structurele besparing/tekort (optie)¹⁹

	WSBD	WSHD	DL	RL	SK	AM	DD	Totaal
Huidige kosten	€ 2.370.004	€ 4.497.312	€ 1.205.735	€ 4.009.364	€ 675.000	€ 1.396.342	€ 1.686.302	€ 15.840.059
Bijdrage aan nieuwe organisatie	€ 2.267.504	€ 3.621.815	€ 1.032.772	€ 3.577.280	€ 765.025	€ 1.295.204	€ 2.140.246	€ 14.699.847
Kosten regiefunctie				€ 30.000				
Totaal nieuwe situatie	€ 2.267.504	€ 3.621.815	€ 1.032.772	€ 3.607.280	€ 765.025	€ 1.295.204	€ 2.140.246	
Besparing/tekort	€ 102.500	€ 875.498	€ 172.963	€ 402.084	-€ 90.025	€ 101.138	-€ 453.944	€ 1.110.212

De kosten voor Delfland bestaan uit de kosten van het eigen laboratorium en de kosten die Delfland krijgt doorbelast vanuit DWL.

Met de kostenverdeling op basis van ILOW-punten zullen niet alle waterschappen een voordeel realiseren. De Dommel en Schieland en Krimpenerwaard komen negatief uit.

¹⁸ Dit zijn de kosten die de waterschappen krijgen doorbelast. Deze cijfers matchen grotendeels met de kosten zoals wij deze berekend hebben voor de huidige situatie. Voor DWL blijken de doorbelaste kosten ca. € 40.000 hoger te liggen dan de kosten zoals berekend met de werkgroep financiën. Om de berekening eenduidig te kunnen uitvoeren hebben wij dit verschil verdeeld over Delfland, Brabantse Delta en Hollandse Delta op basis van ILOW-punten en in mindering gebracht op de doorbelaste kosten van de desbetreffende waterschappen.

¹⁹ De totale besparingen voor de waterschappen vallen € 30.000 lager uit dan het verschil in de huidige en de nieuwe begroting, dit wordt veroorzaakt door de nieuwe kostenpost regiefunctie bij Rijnland; dit weglekeffect slaat aldus volledig neer bij Rijnland.

Berenschot

Dat kan niet de bedoeling zijn van de fusie; deze moet alle deelnemers een voordeel opleveren, ook financieel, wil een fusiebesluit haalbaar zijn. Om toch voor alle deelnemers een besparingsvoordeel te kunnen realiseren, wordt voorgesteld een correctie op de kostenverdeelsleutel toe te passen.

Deze bestaat eruit, dat alle deelnemers eenzelfde besparingsvoordeel uitgedrukt in een percentage van hun huidige kosten realiseren. Indien een waterschap op basis van de berekening op basis van ILOW-punten boven dit percentage uitkomt, dan draagt het waterschap het verschil af. Indien een waterschap hieronder uitkomt, dan wordt het gecompenseerd. Hiervoor wordt een vereveningsfonds worden ingesteld, waarbij de financiering plaatsvindt met de overschotten die waterschappen op basis van ILOW-punten zouden realiseren bovenop het procentueel gefixeerde besparingsvoordeel.

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de verdeling met deze werkwijze uitvalt, waarbij is gerekend met het besparingsvoordeel van 7,20% voor elk waterschap. Gezien het feit dat deze tot een meer evenwichtige uitkomst leidt stellen we voor deze gecorrigeerde verdeelsleutel te hanteren.

Tabel 13: Correctie op kostenverdeelsleutel

	WSBD	WSHD	DL	RL	SK	AM	DD	Totaal
Huidige kosten	€ 2.370.004	€ 4.497.312	€ 1.205.735	€ 4.009.364	€ 675.000	€ 1.396.342	€ 1.686.302	€ 15.840.059
Gemiddelde besparing	€ 170.600	€ 323.729	€ 86.792	€ 288.605	€ 48.588	€ 100.513	€ 121.385	€ 1.140.212
Besparing of tekort	€ 102.500	€ 875.498	€ 172.963	€ 432.084	-€ 90.025	€ 101.138	-€ 453.944	
Bijdrage/compensatie	€ 68.100	-€ 551.768	-€ 86.170	-€ 143.478	€ 138.614	-€ 625	€ 575.329	
Kosten regiefunctie				€ 30.000				
Struc. besparing	€ 170.600	€ 323.729	€ 86.792	€ 258.605	€ 48.588	€ 100.513	€ 121.385	€ 14.699.847

6.4.4 Ite. Transitiekosten

Om de samenwerking op te zetten dienen tijdelijk extra kosten te worden gemaakt. De projectbegroting hebben we becijferd op ruim € 1,160 mln. Daarnaast zijn er tijdelijke personele (frictie-)kosten van € 637.500. Specificaties van beide ramingen hebben we hiervoor weergegeven.

De projectkosten en de tijdelijke personele kosten zullen over de deelnemers verdeeld worden. Het voorstel is om dit te doen op basis van het aantal ILOW-punten. In onderstaande tabel is de verdeling van het totaal van deze kosten weergegeven.

Tabel 14: Projectkosten en tijdelijke personele (frictie-)kosten

	WSBD	WSHD	DL	RL	SK	AM	DD	Totaal
Projectkosten uitgesplitst	€ 277.355	€ 443.011	€ 126.326	€ 437.564	€ 93.576	€ 158.426	€ 261.789	€ 1.798.047
Projectkosten totaal								€ 1.798.047

6.4.5 IIf. Terugverdiëntijd

In de vorige subparagrafen zijn de structurele besparingen berekend op basis van een gemiddeld besparingsvoordeel, evenals de transitiekosten. Op basis van deze twee gegevens kunnen we gaan berekenen wat de terugverdiëntijd is, oftewel de tijd die nodig is om de projectkosten en de personele frictiekosten (transitiekosten) met behulp van de structurele besparingen terug te verdienen. In onderstaande tabellen hebben we voor elk waterschap aangegeven wat de structurele besparing is, wat de totale transitiekosten zijn en wat de terugverdiëntijd is.

- Tabel 15 schetst de terugverdiëntijd op basis van ILOW-punten, zonder correctie op de structurele bijdrage op de kostenverdeelsleutel.
- Tabel 16 schetst de terugverdiëntijd op basis van ILOW-punten, met correctie op de structurele bijdrage op de kostenverdeelsleutel, zoals wordt voorgesteld.

Tabel 15: Terugverdiëntijd zonder correctie

	WSBD	WSHD	DL	RL	SK	AM	DD	Totaal
Structureel resultaat	€ 102.500	€ 875.498	€ 172.963	€ 402.084	-€ 90.025	€ 101.138	-€ 453.944	€ 1.110.212
Transitiekosten	€ 277.355	€ 443.011	€ 126.326	€ 437.564	€ 93.576	€ 158.426	€ 261.789	€ 1.798.047
Terugverdiëntijd	2,71	0,51	0,73	1,09	-1,04	1,57	-0,58	

Uit deze tabel blijkt dat twee waterschappen te maken hebben met een negatieve terugverdiëntijd, hetgeen wil zeggen dat de transitiekosten nimmer gedekt zullen worden door een structureel besparingsvoordeel, omdat dat er niet is.

Tabel 16: Terugverdiëntijd met correctie

	WSBD	WSHD	DL	RL	SK	AM	DD	Totaal
Structurele besparing	€ 170.600	€ 323.729	€ 86.792	€ 258.605	€ 48.588	€ 100.513	€ 121.385	€ 1.110.212
Transitiekosten	€ 277.355	€ 443.011	€ 126.326	€ 437.564	€ 93.576	€ 158.426	€ 261.789	€ 1.798.047
Terugverdiëntijd	1,63	1,37	1,46	1,69	1,93	1,58	2,16	

Uit deze tabel blijkt dat alle waterschappen binnen ongeveer 2 jaar structureel voordeel ondervinden van de samenwerking. Met de voorgestelde correctiefactor wordt dus bereikt dat de fusie alle deelnemende waterschappen binnen afzienbare termijn ook financieel voordeel gaat opleveren.

7. Streefsituatie

In dit hoofdstuk worden de veranderingen die optreden voor de laboratoriumorganisatie, wanneer de streefsituatie intreedt. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven is dat op 1 januari 2013, of zoveel eerder als mogelijk, dan wel zoveel later als noodzakelijk.

7.1 Verwachte veranderingen in de taken en processen

In de eerste periode na de start zal de nadruk vooral komen te liggen op het verder optimaliseren van de processen. In dat kader wordt het aantal locaties in elk geval terug gebracht tot één. Verder ligt het in het kader van het verder optimaliseren van de processen voor de hand te kijken naar de verhouding zelf doen versus uitbesteden. Dit geldt specifiek voor het milieuhygiënisch onderzoek.

Verder kan in de nabije toekomst de wens ontstaan om meer werk voor derden te verrichten. Dit heeft echter wel het risico in zich dat het percentage werkzaamheden voor de deelnemers onder de 90% zakt. Daarmee vervallen ook de inbestedingsmogelijkheden en zullen de werkzaamheden van de waterschappen aanbesteed moeten worden met als risico dat het laboratorium deze werkzaamheden verliest. Hier past dus terughoudendheid.

Daarnaast kan de wens bestaan om na enige jaren de laboratoriumorganisatie nadrukkelijker dan in de startsituatie af te rekenen op bedrijfsvoering en de directe bestuurlijke sturing te vervangen door een meer indirecte sturing. In dat geval zou de GR met openbaar lichaam kunnen worden omgezet in een NV. Dit heeft als consequentie dat de bestuurders op een grotere afstand geplaatst worden en sturing meer plaatsvindt op basis van bedrijfsvoeringsaspecten. Ook dan is aandacht voor de Europese regelgeving op het terrein van aanbesteding gewenst.

7.2 Consequenties voor de vier locaties

Om een (verdere) besparing op het primaire proces te realiseren zal het aantal locaties verminderd moeten worden. Tegenover deze structurele besparing staan mogelijk echter wel hoge incidentele frictiekosten. In paragraaf 7.5 zullen we deze besparingen en kosten voor zover dat in dit stadium al mogelijk is aangeven.

De aanname is dat in de nieuwe situatie alle werkzaamheden in één centraal gelegen laboratorium zullen worden verricht. Hierbij moet rekening worden gehouden met reistijden van monsters in het gebied om te bepalen of dat daadwerkelijk mogelijk is.

Te verwachten valt dat daarmee de volgende synergievoordelen kunnen worden behaald:

- primair proces: door efficiëntere inzet van het laboratoriumpersoneel en gebruikmaking van apparatuur;
- staf en ondersteuning: besparing op ondersteuning per vestiging en op kwaliteitszorg (deze hoeft nog slechts op één locatie te worden georganiseerd in plaats van op vier);
- accreditatie: hoeft nog maar één keer;

- investering: naar verwachting kan meer werk in huis worden gedaan, waardoor minder hoeft te worden uitbesteed, met als voordeel een betere benutting van het machinepark;
- huisvestingskosten: enerzijds zal het totaal aantal benodigde vierkante meters afnemen, anderzijds zullen de kosten nauwelijks dalen doordat de huidige kosten van Rijnland laag zijn.

7.3 Consequenties voor de rechtsvorm

De rechtsvorm zal gelet op deze ontwikkelingen niet automatisch veranderen. Of de rechtsvorm wordt aangepast, betreft een autonome vraag die vooral wordt beïnvloed door de vraag of een andere vorm van sturing gewenst is en wat op grond van Europese regelgeving mogelijk is. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord en de meer directe sturing door bestuurders wordt ingeruild voor een sturing op afstand komt een verandering van de rechtsvorm naar een NV aan de orde. Vooralsnog gaan we er vanuit dat bij de verdere integratie per 1 januari 2013 de rechtsvorm niet gewijzigd zal worden.

7.4 Consequenties voor het personeel

Voor de reorganisatie naar één locatie zal (opnieuw) een sociaal statuut met de bonden moeten worden afgesloten. In dit sociaal statuut zullen naar verwachting met name afspraken over reistijdvergoeding woon-werk een prominente plaats innemen. Dit is des te meer van belang omdat het behoud van goed gekwalificeerd personeel essentieel is voor de continuïteit van de organisatie.

Bij een eventuele overgang naar een NV ontstaat ook voor het personeel een nieuwe situatie. De huidige ambtelijke status zal daarmee verloren gaan. Weliswaar kan materieel de CAO SAW worden gevolgd en kunnen de secundaire arbeidsvoorwaarden behouden blijven, dit geldt echter niet voor de pensioenvoorziening bij het ABP.

7.5 Financiële consequenties

De besparingen die zijn gevonden hebben enerzijds betrekking op het primaire proces en anderzijds op de overige processen (zoals ondersteuning).

In onderstaande paragrafen wordt de begroting van de nieuwe situatie (voor één centrale organisatie) opgebouwd langs de hoofdlijnen van het vorige hoofdstuk, waarbij de besparingen op het primaire proces separaat zijn weergegeven.

We vergelijken hier de huidige situatie met de streefsituatie. Een deel van de besparingen wordt echter al in de startsituatie gerealiseerd. De besparingen van de startsituatie (hoofdstuk 6) kunnen daarom niet worden opgeteld bij de besparingen van de streefsituatie.

1a. Begroting nieuwe organisatie

1. Besparing primair proces

Tabel 17: Besparing primair proces

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Verschil
Besparing					€ 1.308.000	-€ 1.308.000
Totaal				€ 0		-€ 1.308.000

Berenschot

De besparingen zijn door IPR Normag berekend op ruim € 1,3 mln. Dit bedrag bestaat uit een besparing op het primair proces, inclusief de besparing op de analysegroep organisch die al in de startsituatie wordt gerealiseerd. Voor een toelichting hierop verwijzen we u naar het eindrapport van dit onderzoeksbureau, dat als bijlage 2 is bijgevoegd.

Vanwege de constatering²⁰ dat in de begijferde besparingsvoordelen van IPR Normag en Berenschot enige dubbeling zit, is in overleg tussen beide bureaus een veiligheidsmarge op het door IPR Normag begijferde besparingsvoordeel op het primaire proces ingeboekt van ruim € 100.000. Dat wil zeggen dat de aanvankelijk begijferde besparing op het primaire proces met ruim € 100.000 naar beneden is bijgesteld, aannemende dat een vergelijkbaar bedrag terug komt in het besparingsvoordeel dat Berenschot heeft begijferd op de overige processen.

2. Personeelskosten

Tabel 18: Personeelskosten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Personeel (primair)	€ 2.791.519	€ 1.239.028	€ 1.835.805	€ 5.866.352	€ 5.866.352	€ 0
Directie	€ 55.497	€ 55.314	€ 110.000	€ 220.811	€ 100.000	€ 120.811
Management	€ 233.089	€ 105.096	€ 160.000	€ 498.185	€ 436.681	€ 61.504
Ondersteuning	€ 416.231	€ 262.740	€ 264.000	€ 942.971	€ 745.938	€ 197.032
Inhuur piek en ziek					-€ 20.000	€ 20.000
Totaal	€ 3.496.336	€ 1.662.178	€ 2.369.805	€ 7.528.319	€ 7.128.971	€ 399.348

Er is besparing mogelijk bij de overgang naar één locatie op de secretariële ondersteuning in de staf. We gaan er vanuit dat er 2 secretariële medewerkers nodig zijn. Tot slot denken we dat een besparing op de kwaliteitmedewerkers mogelijk is van 0,5 fte. Deze besparingen komen boven op de besparingen die geboekt kunnen worden in de startsituatie.

2. Uitbesteding

Tabel 19: Uitbesteding

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Hydrobiologie	€ 757.916	€ 25.000	€ 71.500	€ 854.416	€ 854.416	€ 0
Chemische analyses	€ 750.450	€ 125.000	€ 478.500	€ 1.353.950	€ 947.765	€ 406.185
Totaal	€ 1.508.366	€ 150.000	€ 550.000	€ 2.208.366	€ 1.802.181	€ 406.185

In de situatie van één organisatie was al een besparing ingeboekt op de uitbesteding van de chemische analyses van 30%. Ook de overgang naar één locatie kan een verdere efficiency betekenen. Hieraan kunnen wij op dit moment nog geen bedrag koppelen.

²⁰ Zie de inleiding van hoofdstuk 6.

Berenschot

3. Materiële lasten

Tabel 20: Materiële lasten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Inkoop	€ 652.600	€ 275.800	€ 313.000	€ 1.241.400	€ 1.179.330	€ 62.070
Accreditatie	€ 31.550		€ 50.000	€ 81.550	€ 40.775	€ 40.775
Overig	€ 945.062	€ 292.300	€ 328.000	€ 1.565.362	€ 1.565.362	€ 0
Totaal	€ 1.629.212	€ 568.100	€ 691.000	€ 2.888.312	€ 2.785.467	€ 102.845

De efficiency bij de inkoop van grondstoffen is al ingeboekt bij de fusie naar één organisatie, verdere besparing is niet te verwachten.

Wanneer er nog één locatie is, dan kunnen de kosten van accreditatie omlaag met 50%.

Op de overige materiële lasten is geen besparing te verwachten, omdat deze nu loopt via de waterschappen en de efficiencyvoordelen van een grote organisatie daar al worden bereikt.

4. Kapitaallasten

Tabel 21: Kapitaallasten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Kapitaallasten	€ 536.565	€ 352.066	€ 240.270	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000
Totaal	€ 536.565	€ 352.066	€ 240.270	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000

Door een betere benutting van de apparatuur, hoeft minder apparatuur te worden aangeschaft (nu staan op verschillende locaties dezelfde apparatuur). Het voordeel hiervan is opgenomen in het besparingsvoordeel dat IPR Normag heeft berekend voor het primaire proces.

Het voordeel van € 14.000 wordt reeds in de startsituatie geboekt, deze besparing loopt op tot € 70.000 in jaar vijf.

5. Overige indirecte lasten

Tabel 22: Overige indirecte lasten

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Huisvesting	€ 772.352	€ 346.200	€ 530.554	€ 1.649.106	€ 1.289.106	€ 360.000
ICT	€ 341.173	€ 56.700	€ 161.685	€ 559.558	€ 489.558	€ 70.000
P&O	€ 111.860	€ 69.100	€ 9.750	€ 190.710	€ 250.000	-€ 59.290
Financien & control	€ 77.891	€ 0	€ 11.300	€ 89.191	€ 89.191	€ 0
Facilitair	€ 46.113	€ 50.200	€ 0	€ 96.313	€ 91.497	€ 4.816
Communicatie	€ 45.982	€ 0	€ 0	€ 45.982	€ 50.000	-€ 4.018
Juridische zaken	€ 12.495	€ 0	€ 0	€ 12.495	€ 20.000	-€ 7.505
Advieskosten	€ 0	€ 5.000	€ 0	€ 5.000	€ 5.000	€ 0
Rentelasten	€ 0	€ 47.900	€ 45.000	€ 92.900	€ 92.900	€ 0
Diversen	€ 344.706	€ 0	€ 0	€ 344.706	€ 344.706	€ 0
Totaal	€ 1.752.572	€ 575.100	€ 758.289	€ 3.085.961	€ 2.721.958	€ 364.003

Het besparingsvoordeel op huisvesting, zoals berekend door IPR Normag, bedraagt € 360.000.

Berenschot

Daarnaast voorzien wij een besparing op ICT van € 25.000 omdat er minders servers en minder helpdesk ruimte nodig is in een centrale organisatie.

Bij de overige indirecte lasten zien wij extra mogelijkheden voor besparingen (5%) op de facilitaire diensten aangezien wordt overgegaan naar één locatie.

6. Opbrengst werk voor derden

Tabel 23: Opbrengsten werk voor derden

	Huidig DWL	GWL	Rijnland	Totaal	Nieuw Totaal	Vershil
Werk voor derden	€ 850.000	€ 149.800	€ 0	€ 999.800	€ 999.800	€ 0
Totaal	€ 850.000	€ 149.800	€ 0	€ 999.800	€ 999.800	

Ten aanzien van de post “opbrengst werk voor derden” verwachten wij vooralsnog geen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

7.5.1 Begroting nieuwe organisatie

In onderstaande tabel presenteren we de begroting van de nieuwe centrale organisatie en vergelijken we deze met de gecumuleerde begrotingen van de bestaande labs.

Tabel 24: Begroting huidige en nieuwe situatie

Begrotingspost	Huidige situatie	Na fusie	Vershil	Perc voordeel tov huidige situatie
Personeelskosten	€ 7.528.319	€ 7.128.971	€ 399.348	5,30%
Uitbesteding	€ 2.208.366	€ 1.802.181	€ 406.185	18,39%
Materiele lasten	€ 2.888.312	€ 2.785.467	€ 102.845	3,56%
Kapitaallasten	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000	1,24%
Overige indirecte lasten	€ 3.085.961	€ 2.721.958	€ 364.003	11,80%
Opbrengst werk derden	-€ 999.800	-€ 999.800	€ 0	0,00%
Besparing primair proces	€ 0	-€ 1.308.000	€ 1.308.000	
Totaal	€ 15.840.059	€ 13.245.679	€ 2.594.381	16,38%

7.5.2 Desintegratiekosten, frictiekosten en projectkosten

Het is onmogelijk in deze fase de hoogte van de desintegratiekosten goed te bepalen en te onderbouwen voor de situatie (over enkele jaren) dat van vier naar één locatie wordt gegaan. Onduidelijk is bijvoorbeeld in hoeverre al desintegratiekosten, zoals afvloeiing van personeel, in aanloop naar de nieuwe situatie toe kunnen worden opgelost en al maatregelen kunnen worden getroffen om andere frictie- en desintegratiekosten te voorkomen of te beperken. Voorts is het op dit moment niet mogelijk om een reële schatting te maken van de projectkosten, aangezien onduidelijk is wat binnen de nieuwe organisatie zelf in de tussenliggende jaren kan worden voorbereid (bijvoorbeeld in de sfeer van harmonisatie en integratie van processen en systemen) of straks kan worden opgelost.

Berenschot

In zijn algemeenheid valt te stellen dat desintegratiekosten te verwachten zijn op het terrein van de huisvesting. Verder zullen frictiekosten ontstaan in het personele vlak, onder andere in de vorm van verhuisfaciliteiten, reistijdvergoeding en vertrekregelingen.

Om bovengenoemde redenen zullen wij in dit stadium de kosten niet verder toerekenen aan de deelnemers of de terugverdiendtijd van deze operatie uitrekenen.

7.5.3 Samenvatting

Hieronder hebben wij in een samenvattend overzicht weergegeven hoe de besparingen zijn verdeeld over de startsituatie en streefsituatie. Uit tabel 23 blijkt dat de besparing in de startsituatie ruim € 1,1 mln. per jaar bedraagt en in de streefsituatie kan oplopen tot ruim € 2,5 mln. in totaal per jaar. Dat wil zeggen dat in de streefsituatie een aanvullende besparing kan worden gerealiseerd ten opzichte van de startsituatie. Deze aanvullende besparing telt op tot ruim € 1,4 mln. per jaar.

Tabel 25: Verdeling besparingen

	Huidige situatie Bruto	Startsituatie Bruto	Besparing	Streefsituatie Bruto	Besparing	Streef minus start Bruto	Besparing
Personeelskosten	€ 7.528.319	€ 7.282.049	€ 246.270	€ 7.128.971	€ 399.348	-€ 153.078	€ 153.078
Uitbesteding	€ 2.208.366	€ 1.802.181	€ 406.185	€ 1.802.181	€ 406.185	€ 0	€ 0
Materiele lasten	€ 2.888.312	€ 2.826.242	€ 62.070	€ 2.785.467	€ 102.845	-€ 40.775	€ 40.775
Kapitaallasten	€ 1.128.901	€ 1.114.901	€ 14.000	€ 1.114.901	€ 14.000	€ 0	€ 0
Overige indirecte lasten	€ 3.085.961	€ 3.111.774	-€ 25.813	€ 2.721.958	€ 364.003	-€ 389.816	€ 389.816
Opbrengst werk derden	-€ 999.800	-€ 999.800	€ 0	-€ 999.800	€ 0	€ 0	€ 0
Besparing primair proces	€ 0	-€ 437.500	€ 437.500	-€ 1.308.000	€ 1.308.000	-€ 870.500	€ 870.500
	€ 15.840.059	€ 14.699.847	€ 1.140.212	€ 13.245.679	€ 2.594.381	-€ 1.454.168	€ 1.454.168

In onderstaande figuur hebben wij de verdeling van de besparingen nog eens schematisch weergegeven:

Huidige situatie	€ 15.840.059	}	€ 1.140.212
Startsituatie	€ 14.699.847		
		}	€ 1.454.168
Streefsituatie	€ 13.245.679		
			+
			€ 2.594.381

8. Vervolgproces

Het vervolgproces kan worden onderverdeeld in twee stappen:

- formele besluitvorming;
- nadere uitwerking.

8.1 Formele besluitvorming

Voor wat betreft de formele besluitvorming moeten na afronding van de businesscase en het beslisdocument de volgende stappen worden gezet, alvorens kan worden gestart met het daadwerkelijk oprichten van de nieuwe organisatie:

1. vaststellen beslisdocument door de stuurgroep;
2. voorgenomen besluit nemen door de dagelijkse besturen van de zeven waterschappen;
3. adviesaanvraag aan de OR-en van de DWL en GWL en de OR van hoogheemraadschap Rijnland²¹;
4. definitief besluit in de dagelijkse besturen van de zeven waterschappen;
5. besluitvorming in de algemene besturen van de zeven waterschappen.

8.2 Nadere uitwerking

Nadat de algemeen besturen van de zeven waterschappen positief hebben besloten over fusie van de laboratoria kan gestart worden met de verdere uitwerking van het proces. We geven hieronder per deelterrein op hoofdlijnen aan wat er moet gebeuren. Zodra er zicht is op het verloop van de besluitvorming kan er een Plan van Aanpak worden opgesteld, waarin onderstaande activiteiten nader kunnen worden uitgewerkt en van een planning worden voorzien.

8.2.1 Bestuurlijk-juridische aspecten

Op dit onderdeel moeten de volgende onderwerpen worden uitgewerkt.

- Nieuwe GR oprichten.

Er zal een tekst moeten worden opgesteld en vastgesteld en er moet goedkeuring aan de provincie worden gevraagd voor de oprichting. Daarna zal het bestuur worden benoemd.

²¹ En eventueel de OR van een waterschap als daar personele consequenties te verwachten zijn in verband met beëindiging van de dienstverlening op ondersteunende taken aan DWL of GWL

Verder zal liquidatie van de bestaande GR-en aan de orde zijn.

- Opstellen van een organisatieverordening, een treasurystatuut, regelgeving financieel beheer en een managementstatuut.
- Uitwerking gekozen besturingsmodel met onderscheidend eigenaarschap, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap (dienstverleningshandvest opstellen o.a.).

8.2.2 Personele aspecten

Op dit onderdeel moeten de volgende onderwerpen worden uitgewerkt:.

- werven van een projectdirecteur;
- het opstellen van een organisatie- en formatieplan;
- het opstellen van een functieboek en het (laten) waarderen van de beschreven functies;
- het opstellen van een sociaal statuut en het voeren van overleg daarover met het BGO;
- het vormgeven en doorlopen van een volledig plaatsingsproces voor management en medewerkers;
- het tot stand laten komen van een ondernemingsraad voor de nieuwe organisatie;
- het inventariseren van bestaande arbeidsvoorwaarden, het ontwikkelen van nieuwe en harmoniseren van de bestaande naar de nieuwe;
- het opstellen en realiseren van nieuwe personele voorzieningen;
- het ondersteunen van het nieuwe management bij het werken aan de gewenste cultuur.

8.2.3 Taken en processen

Op het gebied van taken en processen moeten de volgende aspecten worden uitgewerkt:.

- beschrijven pakket diensten en kwaliteitscriteria;
- opstellen procesbeschrijvingen van de nieuwe organisatie
- inregelen interfaces met de waterschappen;
- opleiden van medewerkers.

8.2.4 Bedrijfsvoeringsaspecten

Op dit onderdeel moeten de volgende aspecten worden uitgewerkt:

- opstellen begroting 2011 en meerjarenbegroting;
- opstellen beginbalans;
- ontwikkelen van een planning en controlcyclus en
- opstellen formats van rapporteren aan de waterschappen over geleverde prestaties;
- opstellen van een programma van eisen voor de ondersteunende diensten;
- selecteren van de organisatie waar de ondersteunende diensten worden afgenomen;
- afsluiten van een SLA voor de ondersteunende diensten (NB. Let op aanbestedingsregels).

8.2.5 ICT-aspecten

Op dit onderdeel moeten de volgende aspecten worden uitgewerkt:

- keuze voor één van de bestaande Lims (indien contractueel mogelijk) of een nieuw pakket. In beide gevallen zal een programma van eisen opgesteld moeten worden. In het eerste geval wordt vervolgens nagegaan welk van de al in gebruik zijnde pakketten het beste voldoet. In het tweede geval worden partijen uitgenodigd om een aanbieding te doen;
- inrichten van het gekozen pakket;
- testen van het gekozen pakket;
- testen van de koppelingen naar de moederorganisaties;
- conversie van de gegevens naar het nieuw gekozen pakket;
- opleiden van medewerkers;
- voorbereiden van de productie.

Bijlage

Toelichting kostensoorten en projectbegroting

Toelichtingen kostensoorten

Bij het tot stand brengen van de nieuwe laboratoriumorganisatie hebben we te maken met verschillende soorten kosten. Een eerste onderscheid dat we kunnen maken tussen de verschillende soorten kosten is tussen:

- kosten die direct gerelateerd zijn aan de nieuwe organisatie;
- kosten die in de organisaties die deelnemen aan de samenwerking achter blijven en door die organisaties (dus de deelnemers of “latende” organisaties) opgebracht moeten worden.

Een tweede onderscheid in soorten kosten die we kunnen maken is tussen:

- de kosten die jaarlijks terug komen (jaarlijkse of *structurele* kosten);
- de kosten met een *incidenteel* of eenmalig karakter (transitiekosten).

Hieruit resulteren vier verschillende categorieën kosten. In onderstaande tabel geven we voor elk van deze vier categorieën kosten een overzicht van de soorten kosten die hieronder vallen (vanuit het perspectief van de organisaties die gaan deelnemen aan de nieuwe organisatie laboratorium).

Soorten kosten	Kosten die direct gerelateerd zijn aan de nieuwe laboratoriumorganisatie	Achterblijvende kosten voor organisaties (deelnemers of “latende” organisaties)
<i>Jaarlijks terugkerende/ structurele kosten</i>	Jaarlijkse bijdrage van elke deelnemer aan (het budget c.q. begroting van) de nieuwe organisatie.	- Eventueel de kosten van de regiefunctie. Bij de waterschappen zal iemand de rol moeten vervullen van operationeel opdrachtgever naar het waterschapslaboratorium (linking-pin functie).
<i>Incidentele kosten</i>	- Bijdrage van elke deelnemer in de <i>projectkosten</i> (projectkosten = de kosten om de nieuwe organisatie te realiseren, ook wel aanloopkosten genoemd); het gaat dan bijvoorbeeld om de migratiekosten naar één nieuw ICT systeem, voor (extra) scholing van medewerkers, voor communicatie of voor inhuur van externe adviseurs. - Bijdrage van elke deelnemer aan de <i>kosten van tijdelijk extra formatie</i> gedurende de opstartperiode. - Bijdrage van elke deelnemer aan de <i>kosten van het sociaal statuut</i> voor medewerkers die over gaan naar de nieuwe organisatie; het gaat hierbij bijvoorbeeld om de extra reiskostenvergoedingen; op termijn lopen deze kosten af.	De zogenaamde <i>personele frictiekosten</i>: - Kosten van boventallig personeel, bestaande uit personeelslasten en kosten van flankerend beleid; boventallig personeel is om moverende redenen niet geplaatst in het gemeenschappelijke waterschapslaboratorium. De <i>contractuele frictiekosten</i>: - Dit zijn de kosten die voortvloeien uit het feit dat er kosten verbonden zijn aan het verbreken van bepaalde contracten (contractbreuk) of dat bestaande contracten uitgediend moeten worden. De zogenaamde <i>desintegratiekosten</i>; dit betreft de doorbelaste kosten die normaliter doorlopen voor de “latende” organisaties nadat de (eventuele) laboratoriumafdeling is overgedragen; dit wordt ook wel “doorlopende overhead” genoemd. De desintegratiekosten bestaan uit: - Versnelde afschrijving van investeringen/ activa, in bijvoorbeeld apparatuur of LIMS systemen. - Kosten voor afbouwen interne ondersteuning aan de laboratoriumafdeling. Een voorbeeld is huisvesting (lege ruimtes).

Bovenstaand categorisering is het uitgangspunt dat wij normaliter hanteren. In de onderhavige situatie zijn wij daar op enkele punten vanaf geweken. Hieronder lichten wij de projectbegroting toe en de afwijkingen.

De projectkosten, de kosten van de tijdelijk extra benodigde formatie en de kosten van het sociaal statuut komen voor rekening van de nieuwe organisatie. De kosten zijn als volgt opgebouwd:

- Projectkosten: onder deze kosten vallen de kosten die gemaakt moeten worden om de samenwerking op te zetten en verder vorm te geven. Hieronder vallen kosten die betrekking hebben op de bemensing van de nieuwe organisatie, de projectleiding, externe inhuur en advies, automatisering (conversiekosten) en het vormgeven van de communicatiestructuur;
- kosten voor tijdelijke formatie: de verwachting is dat in de eerste jaren de organisatie geconfronteerd wordt met extra werkzaamheden. Vandaar dat we rekening houden met tijdelijk extra formatie: jaar 1: 2 fte, jaar 2: 1,5 fte, jaar 3: 1 fte. In totaal: € 337.500,;
- kosten sociaal statuut: het gaat hierbij om (een deel van) de kosten van een sociaal statuut:
 - voor extra scholing van de te plaatsen medewerkers is 1% van de personeelskosten begroot. Dit bedrag is opgenomen als onderdeel van de projectkosten;
 - een tweede element is een extra vergoeding voor de kosten van woon-werkverkeer en reparatie van arbeidsvoorwaarden. Over de twee posten is op dit moment nog weinig te zeggen, bijvoorbeeld omdat het uitgangspunt is dat de bestaande locaties van de laboratoria gehandhaafd blijven. Deze post is daarom op PM gezet.

De frictiekosten en desintegratiekosten die normaliter voor rekening komen van de latende organisaties lichten wij hieronder toe:

- personele frictiekosten: medewerkers: het gaat hier om de kosten van het personeel dat niet plaatsbaar is in de nieuwe organisatie. Ons uitgangspunt is normaliter dat kosten die samenhangen met het achterblijvende (boventallig) personeel door de latende organisatie worden gedragen. In deze situatie daalt de personeelsbehoefte (niet zijnde directie) echter nauwelijks, waardoor afvloeiing via natuurlijk verloop kan plaatsvinden. Met de werkgroep financiën is daarom besloten de marginale frictiekosten hiervan niet mee te nemen;
- personele frictiekosten: directie: de verwachting is dat de kosten van de directie eveneens op termijn kunnen worden afgebouwd, aangezien de nieuwe organisatie één directeur behoeft en geen drie. Wij voorzien dat de kosten in het eerste jaar voor 2 fte volledig doorlopen, in het tweede jaar voor 50% en daarna volledig zijn afgebouwd. De kosten zijn beperkt en bedragen € 300.000. Ook deze kosten komen normaliter voor de latende organisatie, maar op dit moment is niet te zeggen bij welke organisaties deze kosten zullen neerslaan, omdat de uitkomst van de werving en selectie van de nieuwe directeur nog niet bekend is. Met de werkgroep financiën is daarom besloten deze kosten mee te nemen als onderdeel van de tijdelijke personele kosten, zodat deze door de 3 gemeenschappelijke regelingen en dus feitelijk door de 7 waterschappen gezamenlijk worden opgebracht. Dat lijkt ons de meest evenwichtige benadering.

- contractuele frictiekosten; dit zijn de kosten die kunnen voortvloeien uit het feit dat er kosten verbonden zijn aan het verbreken van bepaalde contracten of dat bestaande contracten langer uitgediend moeten worden dan dat zij productief zijn voor de laboratoriumorganisatie. Hierbij geldt dat deze kosten door de latende organisatie worden gedragen. Gezien de lange voorbereidingstijd voor het realiseren van de nieuwe organisatie zijn we er bij de berekeningen (vooralsnog) van uitgegaan dat geen van de deelnemers te maken heeft met contractuele frictiekosten. Mede ook omdat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van boeteclausules bij contractopzegging;
- desintegratiekosten; deze kosten zijn opgebouwd uit:
 - *kapitaallasten*; dit zijn kosten die samenhangen met investeringen ten behoeve van de verschillende laboratoriumprocessen. Wij merkten eerder op dat het huidige contract van Delta Waterlab met Starlims uitgebreid kan worden. Doordat enerzijds licenties zullen vervallen en anderzijds nieuwe licenties moeten worden aangeschaft, zal dit naar verwachting geen aanvullende investering vragen. Wel is er sprake van conversiekosten. Deze bedragen naar verwachting € 250.000;
 - *overige indirecte lasten*; voorbeelden van overige indirecte lasten zijn:
 - ™ facility management, bijvoorbeeld Bedrijfsbureau, inkoop, facilitair meldpunt, consumptieve diensten, beveiliging, receptie, schoonmaak, documentmanagement;
 - ™ personeel & organisatie;
 - ™ financiën & control;
 - ™ informatisering & automatisering.

De overige indirecte lasten bouwen wij meestal in drie jaar (modelmatig) af: het eerste jaar 100%, het tweede jaar 66% en het derde jaar 33%. Echter, omdat er in eerste instantie gewerkt zal worden vanuit vier locaties zal de omvang van de desintegratiekosten in de startsituatie naar verwachting gering zijn. De kosten hiervan hebben wij daarom niet afzonderlijk in beeld gebracht.

Overigens is het zo dat de desintegratiekosten die ontstaan door het liquideren van de beide openbaar lichamen formeel voor rekening van deze organisaties komen, maar feitelijk opgebracht moeten worden voor de daaraan deelnemende waterschappen. We gaan er vanuit dat die verdeling volgens de op dit moment bij de resp. GR-en in gebruik zijnde kostenverdeelsleutels gebeurt. De kosten hiervan hebben wij niet in beeld gebracht en zullen naar verwachting ook niet hoog zijn nu de bedrijfsactiviteiten in ander verband worden voortgezet.

Bijlage

Rapportage IPR Normag

] IPR•NORMAG [

Management Consultants

Berenschot
T.a.v. de heer Ben Kokx
Postbus 8039
3503 RA Utrecht

POSTADRES
postbus 2016
2002 LA Haarlem

REZULTEKADEES
Waarderweg 33-B 10
2031 BN Haarlem

t 023 531 91 41
f 023 531 63 93
e info@iprnormag.nl
i www.iprnormag.nl

Datum	3 september	Uw kenmerk	-
Bijlage(n)	-	Ons kenmerk	RS/6703/100489
Onderwerp	Aanbieding expertoordeel synergiepotentieel primair proces laboratoria Rijnland, Delta Waterlab en GWL		

Geachte heer Kokx,

Met genoegen verstrek ik u hierbij het expertoordeel inzake de te bereiken synergie door samenwerking tussen de drie laboratoria (en vier locaties).

Ondanks de zeer beperkte doorlooptijd zijn wij van mening dat de onderliggende analyse voldoende houvast biedt voor het doen van de uitspraak aangaande het synergiepotentieel. Wel wijzen wij erop dat de mate waarin het synergiepotentieel kan worden gerealiseerd afhankelijk is van – door zowel waterschappen als klant en laboratorium – beïnvloedbare keuzen.

Graag bieden wij een nadere, inhoudelijke toelichting op het resultaat op 10 september aanstaande tijdens de stuurgroep.

Uiteraard zijn wij bereid om een nadere toelichting te geven indien dit de verwerking in uw eindrapport vergemakkelijkt. Veel succes met de afronding.

Met vriendelijke groet,
IPR Normag

drs. R. Schouten
Directeur

INHOUDSOPGAVE

1. Opdracht en aanpak	2
2. Waarde expertoordeel.....	3
3. Uitgangspunten	3
4. Samenvatting resultaat	4
5. Toelichting per analysegroep.....	5
6. Toelichting indicatieve aanloop- en frictiekosten	8
7. Tot slot.....	9

1. OPDRACHT EN AANPAK

Opdracht

IPR Normag heeft opdracht gekregen een advies te formuleren over de mogelijk te realiseren synergievoordelen in het primaire proces (monsternamen en metingen) bij de fusie van de waterschapslaboratoria van Rijnland, Delta Waterlab en GWL.

De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

1. Welke synergievoordelen (o.a. efficiëntere inzet personeel en betere benutting machines) zijn er mogelijk in het primaire proces van de laboratoria in een fusie waarbij de vier huidige locaties in stand blijven?
2. Welke synergievoordelen zijn er mogelijk in het primaire proces in een situatie over enkele jaren met één (eventueel twee) locaties?
3. Aanvullend is aandacht gevraagd voor de frictiekosten (voor zover verbonden aan het primaire proces). Deze zijn (zoals afgesproken) indicatief.

Aanpak

Om te komen tot een gedegen expertoordeel is een aanpak langs twee sporen gevolgd. In de hiernaast gepresenteerde figuur geven wij onze aanpak kort weer:

Gegeven uw situatie bouwen wij het expertoordeel op langs twee lijnen:

1. Bepaling van het synergiepotentieel aan de hand van een best practice. Hierbij is gekozen voor een vergelijking aan de hand van integrale directe kosten op analysegroep.
2. Bepaling van het synergiepotentieel vanuit een 'ideaalsituatie': hoe zou men de dienstverlening organiseren indien er geen bestaande labs zijn.



Door confrontatie van beide benaderingen is ruimte ontstaan voor discussie en nuancering. Op basis hiervan zijn wij tot het oordeel gekomen.

2. WAARDE EXPERTOORDEEL

IPR Normag heeft een expertoordeel afgegeven over het synergiepotentieel verbonden aan de samenwerking tussen de betreffende laboratoriumorganisaties.

Een expertoordeel is per definitie een kwalitatief oordeel en gebaseerd op de kennis en expertise van de deskundige. Het voorliggende kwalitatieve oordeel is gebaseerd op de kennis en expertise van zowel IPR Normag als van de ervaringsdeskundigen binnen de laboratoria. Aanvullend steunt het expertoordeel op een objectieve diagnose. Ter ondersteuning van het expert oordeel is een analyse uitgevoerd op de kostenstructuur per laboratorium per analysegroep. Dit heeft de betrouwbaarheid van het expertoordeel aanzienlijk verhoogd. Er blijft echter sprake van een kwalitatief expertoordeel.

Met de term synergiepotentieel is aangegeven dat het hier een 'te behalen synergievoordeel' betreft. De mate (en het tempo) waarin dit kan worden gerealiseerd, hangt af van de (vanaf start samenwerking) te maken keuzen. Randvoorwaardelijk voor het bereiken van het synergiepotentieel in het primair proces zijn in elk geval:

1. Uniformeren van werkmethoden.

De verschillende laboratoria hanteren verschillende werkmethoden. Deze methoden zijn bepalend voor de werkwijze en daarmee kostenstructuur. Voor een optimale realisatie van schaalvoordelen moeten deze werkmethoden worden geharmoniseerd. Dit betekent een eenmalige, forse inspanning aan de zijde van het laboratorium.

2. Uniformeren van klantvraag.

De klanteisen zijn bepalend voor de werkzaamheden van de laboratoria. In de huidige situatie is sprake van een diversiteit aan klanteisen tussen (en binnen) laboratoria. Bijvoorbeeld, in de leveringstijd van een analyseresultaat of in de hoogte (of beter: laagte) van een detectiegrens. Het zoveel mogelijk harmoniseren (en daarin optimaliseren) van deze klantvereisten is voorwaardelijk voor het bereiken van het synergiepotentieel. Let op: dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel klantengroep als laboratorium. Overigens, aan harde, wettelijke normen wordt niet getoed; het gaat om beïnvloedbare vereisten.

3. UITGANGSPUNTEN

Voor het uitvoeren van dit onderzoek stellen wij de volgende uitgangspunten vast.

- Het onderzoek heeft betrekking op de directe personeelskosten, de gebruiksgoederen (activa en aanpalende kosten), de verbruiksgoederen, de huisvestingskosten (voorzover betrekking hebbend op het primair proces, en overige (aan het primair proces verbonden) kosten.
- De kosten van uitbestedingen zijn geen onderdeel van de analyse. Deze zijn door Berenschot gecalculiseerd.
- De basisgegevens voor deze analyse is begroting 2008 en ILOW-productie. Er is geen rekening gehouden met afwijkingen tussen begroting en realisatie.

- Er is sprake van een beperkte ruis tussen laboratoria in de interpretatie en onderlinge vergelijkbaarheid van kosten en ILOW-punten.
- Het synergiepotentieel is in absolute zin en in relatieve zin aangegeven per analysegroep. Er is geen nadere uitsplitsing van synergiepotentieel per kostencategorie; dat veronderstelt een schijnzekerheid die niet kan worden gegeven.
- In dit onderzoek is niet nader ingegaan op het personele risico (vertrek van waardevolle medewerkers bij kennisgeving van verandering werkplaats).

4. SAMENVATTING RESULTAAT

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de resultaten van de eindsituatie, de startsituatie en de frictiekosten.

1. Resultaat eindsituatie

Aantal locaties: In het bepalen van de eindsituatie zijn verschillende argumenten afgewogen. Bepalend in het uiteindelijk expertoordeel is het volgende:

- De totale workload en de mate waarin dit op één locatie kan worden uitgevoerd;
- De locatie van de klantorganisaties;
- De logistieke structuur van bemonstering.

Uitgaande van zuiver inhoudelijke argumenten is de voorkeur voor één locatie. Dit biedt het meeste synergiepotentieel en daarmee het grootste financieel voordeel. De bemonstering (en aanlevering bij het laboratorium) verdient vervolgens aandacht maar wordt realiseerbaar geacht.

Het meest belangrijke tegenargument vormt het te verwachten verlies van medewerkers. Uitgaande van duidelijkheid over de eindsituatie en locatie, een actief in te zetten personeelsbeleid en voldoende tijd om te groeien richting de eindsituatie, is het personeelsargument een risico. Ons inziens mag dit argument echter niet doorslaggevend zijn in de keuze.

Synergiepotentieel: Door samenwerking op 1 locatie is een financieel synergiepotentieel haalbaar van 15% ten opzichte van de directe kosten (personeel, gebruiksgoederen, verbruiksgoederen en overige directe kosten). De synergie-effecten verschillen daarbij per analysegroep. Daarnaast zijn nog kwalitatieve voordelen te behalen bij samenwerking. Deze zijn in paragraaf 5 nader toegelicht.

Het structurele synergiepotentieel is als volgt samengevat:

Samenvattend overzicht	totaal
huidig kosteniveau	€ 9.379.000
rekenkundig kosteniveau	€ 7.711.000
absoluut verschil	€ 1.668.000
relatief verschil (for betrokken processen)	18%
Expertoordeel synergiepotentieel	15%
	€ 1.408.000

- Er is sprake van een beperkte ruis tussen laboratoria in de interpretatie en onderlinge vergelijkbaarheid van kosten en ILOW-punten.
- Het synergiepotentieel is in absolute zin en in relatieve zin aangegeven per analysegroep. Er is geen nadere uitsplitsing van synergiepotentieel per kostencategorie; dat veronderstelt een schijnzekerheid die niet kan worden gegeven.
- In dit onderzoek is niet nader ingegaan op het personele risico (vertrek van waardevolle medewerkers bij kennisgeving van verandering werkplaats).

4. SAMENVATTING RESULTAAT

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de resultaten van de eindsituatie, de startsituatie en de frictiekosten.

1. Resultaat eindsituatie

Aantal locaties: In het bepalen van de eindsituatie zijn verschillende argumenten afgewogen. Bepalend in het uiteindelijk expertoordeel is het volgende:

- De totale workload en de mate waarin dit op één locatie kan worden uitgevoerd;
- De locatie van de klantorganisaties;
- De logistieke structuur van bemonstering.

Uitgaande van zuiver inhoudelijke argumenten is de voorkeur voor één locatie. Dit biedt het meeste synergiepotentieel en daarmee het grootste financieel voordeel. De bemonstering (en aanlevering bij het laboratorium) verdient vervolgens aandacht maar wordt realiseerbaar geacht.

Het meest belangrijke tegenargument vormt het te verwachten verlies van medewerkers. Uitgaande van duidelijkheid over de eindsituatie en locatie, een actief in te zetten personeelsbeleid en voldoende tijd om te groeien richting de eindsituatie, is het personeelsargument een risico. Ons inziens mag dit argument echter niet doorslaggevend zijn in de keuze.

Synergiepotentieel: Door samenwerking op 1 locatie is een financieel synergiepotentieel haalbaar van 15% ten opzichte van de directe kosten (personeel, gebruiksgoederen, verbruiksgoederen en overige directe kosten). De synergie-effecten verschillen daarbij per analysegroep. Daarnaast zijn nog kwalitatieve voordelen te behalen bij samenwerking. Deze zijn in paragraaf 5 nader toegelicht.

Het structurele synergiepotentieel is als volgt samengevat:

Samenvattend overzicht	totaal
huidig kosteniveau	€ 9.379.000
rekenkundig kosteniveau	€ 7.711.000
absoluut verschil	€ 1.668.000
relatief verschil (for betrokken processen)	18%
Expertoordeel synergiepotentieel	15%
	€ 1.408.000

monstering (planning en aansturing) kan organisatorisch op één locatie worden ondergebracht. Wel zijn uitrukpunten voor monsternemers in de regio mogelijk gewenst.

Het voordeel op monstername is hoofdzakelijk gelegen in de indirect productieve sfeer (planning, inkoop). De bemonsteringsactiviteiten zelf blijven fijnmazig en daardoor vrijwel niet te optimaliseren. Wel is aan de randen van de huidige gebieden wellicht een-en-ander te verbeteren.

Aandachtspunt: het behouden van meerdere locaties met specialisatie per locatie is voor monstername niet wenselijk. In dat geval is sprake van een toename in logistieke bewegingen. Indien voldaan wordt aan de aanlevertermijnen is één locatie voor bemonstering te prefereren.

Kentallen best practice¹:

Monstername	A	B	C
Eigen ILOW/ite	59.914	44.349	47.912
Personneel/eigen ILOW	€ 0,82	€ 1,00	€ 0,96
Kapitaalgoederen/eigen ILOW	€ 0,18	€ 0,11	€ 0,09
Materialen/eigen ILOW	€ 0,13	€ 0,17	€ 0,12
Verbruik/eigen ILOW	€ 0,15	€ 0,11	€ 0,06
Totale kosten/eigen ILOW	€ 1,32	€ 1,40	€ 1,23

Nat-chemisch

In de analysegroep Nat-chemisch bevindt zich de bulk van het werk. Dit werkpakket leent zich goed voor verregaande automatisering en functionele specialisatie (binnen de analysegroep).

Bij piekbelasting wordt uitbesteed aan marktpartij(en). Op deze analysegroep zijn ruime mogelijkheden voor efficiënter werken en werken op één locatie is mogelijk.

Kentallen best practice:

Nat-chemisch	A	B	C
Eigen ILOW/ite	121.469	97.945	87.219
Personneel/eigen ILOW	€ 0,44	€ 0,27	€ 0,59
Kapitaalgoederen/eigen ILOW	€ 0,19	€ 0,17	€ 0,43
Verbruik/eigen ILOW	€ 0,15	€ 0,04	€ 0,17
Totale kosten/eigen ILOW	€ 0,75	€ 0,67	€ 1,19

Organisch

Voor de analysegroep 'organisch' is sprake van één sterk laboratorium door zijn grote schaal en twee kleinere locaties. De kleinere laboratoria hebben zichtbaar te maken met schaalnadelen door de geringe aantallen monsters. Bovendien is sprake van specifieke apparatuur die vrijwel leegstaat maar wel behouden moet worden. Hierop kan bij centralisatie worden bespaard. Verder is er een voordeel te behalen in de methodologieontwikkeling. Door samenvoeging van capaciteit kan meer worden bereikt met gelijke capaciteit, of er kan worden bespaard.

Kentallen best practice:

Organisch	A	B	C
Eigen ILOW/te	130.417	89.172	112.266
Personeelsk./eigen ILOW	€ 0,41	€ 0,71	€ 0,46
Kapitaalgoederen/eigen ILOW	€ 0,25	€ 1,06	€ 0,79
Verbruiks/eigen ILOW	€ 0,15	€ 0,90	€ 0,24
Totale kosten/eigen ILOW	€ 0,81	€ 2,67	€ 1,48

Metalen

Eén van de laboratoria is optimaal ingericht, één van de laboratoria heeft te maken met relatief veel afvalwateranalyses (relatief arbeidsintensief). Door schaalvergroting is verdere verbetering van bezettingsgraden mogelijk. Daarnaast kunnen de laboratoria leren van elkaars werkmethode. Verder vermindert samenwerking de kwetsbaarheid op deze analysegroep (in huidige situatie is sprake van een kwetsbaarheid bij GWL) en kan ook hier winst worden geboekt met methodologieontwikkeling.

Kentallen best practice:

Metalen	A	B	C
Eigen ILOW/te	118.889	153.785	70.196
Personeelsk./eigen ILOW	€ 0,43	€ 0,32	€ 0,72
Kapitaalgoederen/eigen ILOW	€ 0,20	€ 0,28	€ 0,79
Verbruiks/eigen ILOW	€ 0,15	€ 0,17	€ 0,23
Totale kosten/eigen ILOW	€ 0,79	€ 0,76	€ 1,74

Hydrobiologie

Hydrobiologie is een ander vakgebied binnen de laboratoria. Personeel moet eigenstandig worden opgeleid en de inwerkperiode is relatief lang (minimaal 2 jaar). Bovendien is dit vooral arbeidsintensief: synergie door schaalvergroting is hier zeer beperkt. Wel is het mogelijk om de productie per medewerker te optimaliseren (deze is op basis van de best practice genormeerd berekend).

Hier zijn vooral kwalitatieve voordelen te behalen:

- Behouden en ontwikkelen kennis. Medewerkers hebben baat bij regelmatig contact onderling
- Groter lab: financieel draagvlak 'eigen opleidingsprogramma'
- Vermindering kwetsbaarheid (beschikbaarheid medewerkers, aantrekkelijkheid groter lab)
- Vermindering afhankelijkheid marktpartijen (gering aantal aanbieders)
- Harmoniseren werkmethoden (bedraagt per lab circa 20% van beschikbare capaciteit).

Kentallen best practice:

Hydrobiologisch	A	B	C
Eigen ILOW/te	34.000	37.535	24.338
Personeelsk./eigen ILOW	€ 1,56	€ 1,37	€ 1,97
Kapitaalgoederen/eigen ILOW	€ 0,23	€ 0,22	€ 0,10
Verbruiks/eigen ILOW	€ 0,15	€ 0,15	€ 0,17
Totale kosten/eigen ILOW	€ 1,94	€ 1,75	€ 2,25

Microbiologie

De microbiologische analyses worden sinds kort uitgevoerd door Rijnland. Momenteel is GWL actief met het opstarten van deze analysegroep. De werkzaamheden zijn (vergelijkbaar met hydrobiologie) arbeidsintensief en gebruiksgoederen zijn slechts beperkt in de totale kosten. Verder is microbiologie een lastige analysegroep vanwege het seizoenspatroon. Vanwege de beperkte omvang, beperkte ervaring en het karakter van de kostenstructuur is hierop geen financieel synergie-effect aan te geven. Wel kan een kwalitatieve verbetering (bijvoorbeeld door middel van gezamenlijke methodologieontwikkeling) worden verwacht.

Kentallen best practice:

Geen relevante kentallen in verband met zeer beperkte ervaring van laboratoria met microbiologie.

6. TOELICHTING INDICATIEVE AANLOOP- EN FRICTIEKOSTEN

De hoogte van de frictiekosten is sterk afhankelijk van de uiteindelijke huisvestingskeuze en de implementatiestrategie (met name de snelheid van centralisatie). Uitgegaan is van een centralisatie na 4 jaar voor het afgeven van een indicatie. De volgende frictie- en aanloopkosten zijn in beeld gebracht:

- Huisvesting;
- Activa;
- Personeel.

Huisvesting

Bij verplaatsing van werkpakketten naar een andere locatie kan sprake zijn van bouwtechnische en/of installatietechnische aanpassingen (of nieuwbouw). Met deze kosten is reeds rekening gehouden bij het berekenen van het synergiepotentieel (als additionele rente en afschrijving in de kostencategorie huisvesting). Het betreft hier een calculatie op basis van een gemiddelde m2-prijs (waarbij is vergeleken met recente bouwkosten).

Zodra sprake is van centralisatie op minder locaties, zal sprake zijn van vrijval in huisvesting. De hieraan verbonden kosten vormen de frictiekosten. Op dat moment zijn er normaliter drie mogelijkheden om deze frictiekosten te verminderen:

- Verhuren ruimte aan derden;
- Verkopen ruimte aan derden;
- In gebruik nemen door waterschap voor andere doeleinden.

Ter indicatie van de effecten voor deze samenwerking gaan wij uit van een geleidelijke afbouw met 25% van de kosten per jaar. Uitgaande van een kleinere oppervlakte in de eindsituatie is het volgende aan frictiekosten indicatief te verwachten. Zie de volgende tabel:

Huisvesting	m2	frictiekosten huisvesting			
	huidige situatie	5.149	jaar	jaar	jaar
	nieuwe situatie	4.000	5	6	7
					8

Activa

Ten aanzien van de activa kan sprake zijn van overtollige kapitaalgoederen met een resterende boekwaarde. Op het moment van overtolligheid kan de verkoopwaarde lager uitvallen dan de restwaarde. Het verschil vormt de frictiekosten, welke direct verbonden zijn aan het primair proces.

In de startsituatie is geen sprake van relevante overtolligheid. Bij verplaatsing vier jaar na start zijn de huidige activa grotendeels afgeschreven (gemiddelde afschrijvingstermijn is vijf jaar). In de tussentijdse periode kan de investeringsplanning worden aangepast om rekening te houden met de eindsituatie. Kortom, geen substantiële frictiekosten.

Personeel

Zowel in de startsituatie als in de eindsituatie is sprake van aanvullende personele kosten (hetzij door extra werkzaamheden, hetzij door improductiviteit). Samengevat zijn de frictiekosten in onderstaande tabel weergegeven.

Personeel	doorlooptijd (jaar)	betrokken fte	gemiddeld personele kosten / fte	totaal
uniformering werkmethoden	1,5	5	€ 52.000,00	€ 390.000,00
improductiviteit opstartperiode (o.m. schaduwdra	0,5	10	€ 52.000,00	€ 260.000,00

Bij startsituatie moet rekening worden gehouden met aanvullende inzet voor met name het uniformeren van werkmethoden. Indicatief wordt rekening gehouden met een doorlooptijd van 1,5 jaar en een benodigde capaciteit van 5 fte.

Bij overgang naar de eindsituatie (nieuwe locatie) is sprake van een voorbereidingsperiode en inwerkperiode. Voorbeeldactiviteiten: schaduwdraaien, calibreren, verhuizen. Rekening wordt gehouden met aanvullend benodigde capaciteit van 10 fte voor een half jaar.

7. Tot slot

De uitgevoerde analyse en het gepresenteerde expertoordeel bevat voldoende diepgang voor het nemen van een principebesluit over de samenwerking.

Voor het kunnen realiseren van dit synergiepotentieel is in een volgende fase een meer gedetailleerd onderzoek benodigd. Immers, het is passend om te werken 'van grof naar fijn'. Mede op verzoek van de betrokken laboratoriumdirecteuren bevelen wij een dergelijk vervolgonderzoek aan nadat (en indien) sprake is van een positief besluit.

In een vervolgonderzoek zal de nadruk meer komen te liggen op een aantal – hier nog onderbelicht gebleven – onderwerpen met betrekking tot het primair proces. Onder meer betreft dit: locatie en dimensionering van huisvesting, tempo van overgang, keuze werkmethode, organisatie van het primair proces en meerjarige investeringsprognose en meerjarenbegroting.