

Value case Aquon-WL



WLDOC-421169432

titel Valuecase Aquon– WL
subtitel
datum 15 september 2025
versie 1.1
status definitief
zaaknr: 2022-Z6234
documentnr: WLDOC-421169432-27234

Vrijgave Dit document is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van en in samenwerking met de leden van stuurgroep:

Naam	Functie
P. Notten	Afdelingsmanager Informatie en digitale transformatie
L. Janissen	Teammanager Informatie en digitale transformatie
T. Cuppen	Adviseur Bestuurlijk-juridische zaken
P. Martens	Projectleider

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Onze koers	5
3	Historie en ontwikkeling van Aquon	8
4	Beoordelingscriteria	9
4.1	Kennisdeling en -ontwikkeling	10
4.2	Efficiency	11
4.3	Kwetsbaarheid	12
4.4	Kwaliteit	13
4.5	Invloed en zeggenschap	14
4.6	Innovatiekracht	15
4.7	Informatievoorziening en veiligheid	16
4.8	Kostenstructuur	18
5	Financiële doorrekening	20
6	Impactanalyse	22
7	Risicoparaagraaf	24
8	Conclusie en aanbevelingen	26
8.1	Kwalitatieve beoordeling	26
8.2	Kwantitatieve beoordeling	27
8.3	Eindoordeel kwalitatief en kwantitatief	28
8.4	Integrale afweging	28
9	Bronnen	30
10	Afkortingenlijst	30

1 Inleiding

Waterschap Limburg staat voor de opgave om zijn laboratoriumvoorziening toekomstbestendig, kwalitatief hoogwaardig en organisatorisch robuust te organiseren. De betrouwbaarheid en kwaliteit van onze informatievoorziening is essentieel voor het realiseren van onze wateropgaven en hebben direct invloed op beleidsbeslissingen, vergunningverlening en maatschappelijke verantwoording. Daarom sluit deze value case nauw aan bij de strategische uitgangspunten van onze organisatie.

In de huidige werkwijze, waarin werkzaamheden deels worden uitbesteed aan marktpartijen en deels intern worden aangestuurd, zijn kwetsbaarheden zichtbaar. Denk hierbij aan een beperkte schaal, afhankelijkheid van sleutelpersonen, toenemende druk op continuïteit en kwaliteit en het groeiend belang van het correct gebruiken en delen van data. Deze factoren hebben geleid tot onderzoek of toetreding tot de Gemeenschappelijke Regeling (hierna GR) Aquon een passende strategische keuze is.

Sinds 2023 verkent Waterschap Limburg samen met Aquon de mogelijkheid tot toetreding tot deze GR. Aquon is een samenwerking van negen waterschappen in Midden- en Zuid-Nederland en levert als collectief laboratorium veldonderzoek, analyses en advies over waterkwaliteit. De daadwerkelijke value case is vanwege het samenvoegingsjaar 2024 verschoven naar 2025.

Het doel van de value case is om het bestuur te voorzien van een gedegen basis voor een weloverwogen besluit: zelfstandig doorgaan of toetreden tot de GR Aquon. Een scenario van een volledig eigen laboratorium wordt expliciet niet meegenomen, gezien de hoge investeringslasten en organisatorische impact. De keuze om een value case op te stellen benadrukt dat de kwalitatieve uitgangspunten leidend zijn bij de besluitvorming.

Leeswijzer

De value case is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 worden de strategische uitgangspunten beschreven die als basis dienen voor de besluitvorming rond de toekomst van de laboratoriumvoorziening.
- Hoofdstuk 3 belicht het traject dat de negen waterschappen hebben doorlopen om te komen tot de huidige GR Aquon.
- In hoofdstuk 4 worden de strategische uitgangspunten vertaald naar kwalitatieve criteria, zoals kwaliteit, Governance, innovatiekracht en kwetsbaarheid, waarbij ook de voor- en nadelen van toetreding tot GR Aquon ten opzichte van zelfstandig blijven duidelijk worden gemaakt.
- Hoofdstuk 5 presenteert de financiële doorrekeningen van beide scenario's.
- De personele en financiële impact van deelnemen aan de GR of handhaven van de huidige werkwijze wordt in hoofdstuk 6 nader beschreven.
- Hoofdstuk 7 bevat een risicoparagraaf, opgesteld voor beide scenario's.
- De bevindingen uit hoofdstuk 2 tot en met 7 komen samen in hoofdstuk 8, waarin de conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd.

2 Onze koers

Samenwerken in een veranderende wereld: met markt én publieke partners

Waterschap Limburg staat voor een strategisch dilemma: behouden we een goed functionerend, maar kwetsbaar model met veel eigen regie, of kiezen we voor meer robuustheid en samenwerking, met mogelijk minder directe sturingsruimte?

Waterschap Limburg staat voor grote opgaven op het gebied van waterkwaliteit, klimaatadaptatie en toekomstbestendig waterbeheer. De veranderende omgeving, zoals klimaatverandering, technologische ontwikkelingen en stijgende kosten, vraagt om een andere manier van denken en werken. In deze context is samenwerking essentieel: we kunnen het niet alleen. Samenwerken met marktpartijen biedt ruimte voor innovatie, flexibiliteit en het benutten van externe expertise. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe analysemethoden, waarmee we ons werk slimmer en efficiënter kunnen doen tegen marktconforme prijzen.

Tevens is het van strategisch belang om publiek-publieke samenwerkingen te versterken, zoals via een GR als Aquon. Door krachten te bundelen binnen een collectief van waterschappen, kunnen we kennis delen, schaalvoordelen benutten en gezamenlijke standaarden hanteren. Dit draagt bij aan betrouwbaarheid, kwaliteit en toekomstbestendigheid van onze waterdata. Samenwerken binnen een GR is een strategische en kwalitatieve overweging, maar versterkt ook onze rol als strategische partner in de waterketen.

Huidige samenwerkingen

Binnen de huidige werkwijze, een combinatie van uitbesteden aan de markt en eigen regie, zijn we in staat gebleken om flexibiliteit, maatwerk en kostenefficiëntie te realiseren. Deze aanpak sluit goed aan bij onze behoefte aan sturing op kwaliteit en gebied specifieke kennis.

Tegelijkertijd brengt deze werkwijze kwetsbaarheden met zich mee. De afhankelijkheid van een beperkt aantal interne vakspecialisten en de krapte op de arbeidsmarkt maken de continuïteit van deze aanpak op termijn onzeker. Het duurzaam in stand houden van regie en kennis vraagt bovendien om blijvende inzet van mensen en middelen.

Samenwerking: kansen én grenzen

Samenwerken in een GR biedt schaalvoordelen, gezamenlijke innovatiekracht en structuur. Toch vraagt deelname aan een samenwerkingsverband als Aquon ook om een andere bestuurscultuur en het loslaten van directe regie. Inbreng van eigen prioriteiten verloopt via bestuurlijke besluitvorming waarin belangen gebundeld worden. Dit zal leiden tot mogelijke vertraging, verdunning van invloed en soms minder maatwerk. Ook de gezamenlijke ambities lopen niet altijd synchroon met onze lokale opgaven. Governance en participatie zijn dus randvoorwaardelijk voor succes en continuïteit. Toetreden tot een GR betekent niet alleen dat we op verschillende fronten worden ontzorgd, maar ook het accepteren van complexiteit in sturing, belangenafweging en gezamenlijke besluitvorming.

Strategische aansluiting Aquon op koers Waterschap Limburg

De keuze om als Waterschap Limburg toe te treden tot de GR Aquon is niet slechts een organisatorische of operationele overweging, maar raakt vooral aan de kern van onze strategische koers zoals verankerd in het kompas van WL. In toenemende mate oriënteren wij ons als wendbare, professionele en samenwerkingsgerichte waterpartner die met vertrouwen en slagkracht inspeelt op maatschappelijke, ecologische en technologische ontwikkelingen.

Aquon sluit op meerdere fronten aan bij deze strategische ambitie.

- **Versterking van onze positie in de waterketen**
Aquon is een kennisintensieve organisatie met een breed netwerk in Den Haag en op Europees niveau. Via haar actieve deelname aan landelijke en Europese kennisnetwerken (zoals STOWA, ILOW en universiteiten), kan Waterschap Limburg, als deelnemer, profiteren van vroegtijdige signalering van trends, zoals nieuwe Europese richtlijnen (bijvoorbeeld de herziene UWWTD). Dit versterkt onze strategische lobbypositie en stelt ons in staat om eerder en doelgerichter in te spelen op toekomstige wet- en regelgeving.
- **Aansluiting op onze informatievisie en datagedreven transformatie**
Binnen Aquon is dataverwerking integraal onderdeel van de keten: van monsterneming tot geautomatiseerde analyse, dataontsluiting en kwaliteitsborging. Deze uniforme en veilige informatievoorziening is essentieel voor onze ambitie om als organisatie datagedreven te werken. Bovendien zorgt de schaalgrootte van Aquon voor solide investeringen in digitale veiligheid, standaardisatie en interoperabiliteit met onze interne systemen, wat de wendbaarheid van WL op termijn versterkt. Verder is het belangrijk om aan te sluiten bij het te ontwikkelen strategisch plan datagedreven werken in 2026.
- **Innovatie en adaptief vermogen als strategisch fundament**
Innovatie is structureel ingebed binnen Aquon, onder andere via een eigen innovatieprogramma met specifieke budgetten voor onderzoek en ontwikkeling. Als deelnemer kan WL gericht invloed uitoefenen op deze innovatieagenda en eigen speerpunten (zoals sensortechnologie, PFAS, DNA-analyses) inbrengen. Hierdoor ontstaat strategische synergie: WL hoeft niet uit eigen middelen te investeren, maar stuurt doelmatig op innovatie binnen collectieve kaders.
- **Strategische agendasturing en afstemming**
In tegenstelling tot individuele marktpartijen biedt Aquon-ruimte voor gezamenlijke koersontwikkeling. Binnen de governance- en gebruikersstructuren van Aquon heeft Waterschap Limburg de mogelijkheid om haar strategische agenda periodiek te toetsen aan landelijke ontwikkelingen, ambities van andere waterschappen en de langetermijnvisie van Aquon zelf. Deze strategische afstemming en stroomlijning van doelen en prioriteiten vergroot onze effectiviteit en voorkomt versnippering van inzet. Dit versterkt onze rol als toekomstgerichte publieke organisatie, iets wat in samenwerking met commerciële partijen doorgaans ontbreekt.
- **Doelmatigheid en procesoptimalisatie**
Aquon voert bemonstering, analyse en monitoring uit over het volledige takenpakket van WL, waaronder oppervlaktewater, zuiveren, vergunningen en calamiteiten. Hierdoor ontstaat een geïntegreerde dienstverlening met minder schakels, minder leveranciers en dus minder interne afstemming. Dit komt de interne efficiency ten goede en sluit aan bij onze ambitie om processen te vereenvoudigen en schaalvoordelen te benutten.
- **Duurzaamheid en toekomstbestendigheid**
Aquon is gehuisvest in een nieuw, duurzaam pand in Houten en hanteert circulaire principes in haar bedrijfsvoering. Deze focus op duurzaamheid weerspiegelt de koers van Waterschap Limburg om maatschappelijke meerwaarde te creëren, ook in de manier waarop we samenwerken en organiseren.

- Gedeeld eigenaarschap, gedeelde ambitie
Als deelnemer in Aquon krijgen wij niet slechts een plek aan de uitvoeringstafel, maar aan de bestuurlijke en strategische overlegtafels. Hierdoor vergroot WL haar invloed op beleidsvertaling, innovatie en investeringskeuzes. Tegelijk vergt dit wel een actieve governance-rol, waarvoor intern capaciteit moet worden vrijgemaakt. Dat past bij onze koers om verantwoordelijkheid te nemen en regie te voeren binnen een publiek netwerk.

3 Historie en ontwikkeling van Aquon

De GR Aquon is in 2011 opgericht door negen waterschappen in Midden- en Zuid-Nederland met als doel gezamenlijk invulling te geven aan laboratoriumactiviteiten op het gebied van waterkwaliteit. Aquon is sindsdien uitgegroeid tot het grootste waterschapslaboratorium van Nederland en fungeert als spil in het veld-, analyse- en adviesproces rondom waterkwaliteit. Sinds haar oprichting richt Aquon zich op vijf pijlers: kennisdeling en -ontwikkeling, vergroting van efficiency, vermindering van kwetsbaarheid, kwaliteitsborging en innovatiekracht.

Gedurende de eerste jaren kende Aquon-uitdagingen op het vlak van transparantie, klantgerichtheid en kostenbeheersing. Zo was er bij enkele deelnemende waterschappen, waaronder Delfland, kritiek op de productieprestaties en kostenontwikkeling. Dit leidde in 2013 zelfs tot een motie om bij uitblijvende verbeteringen uit de regeling te stappen. Ook de gehanteerde kostentoerekeningssystematiek, 75% vaste en 25% variabele kosten, werd als inflexibel ervaren, met name voor waterschappen met fluctuaties in productie.

Sindsdien heeft Aquon fors geïnvesteerd in professionalisering. Door centralisatie van laboratoriumwerk, harmonisatie van analysemethoden en toepassing van robotisering zijn processen gestandaardiseerd en geoptimaliseerd. Innovatie speelt daarbij een belangrijke rol: Aquon beschikt over een eigen onderzoeks- en innovatieprogramma en participeert actief in landelijke kennisnetwerken zoals ILOW, STOWA en samenwerkingen met universiteiten en instituten.

Waterschap Aa en Maas, een van de oorspronkelijke oprichters, gaf in eerdere evaluaties aan dat de voordelen van schaalgrootte, kennisuitwisseling en continuïteit opwegen tegen de beperkingen in directe regie. Tegelijk benadrukten zij het belang van heldere governance, transparante kostenstructuur en behoud van gebied specifieke kennis. De lessen van het verleden, met name over sturing, kwaliteitsborging en kostenefficiëntie, zijn daarmee relevant voor toetredende waterschappen zoals Limburg.

Samenvattend: Aquon is in de afgelopen tien jaar gegroeid van een gezamenlijk initiatief naar een strategische partner voor veel waterschappen. Die groei ging gepaard met leermomenten, maar leidde ook tot een versterkte organisatie met een robuuste infrastructuur en innovatiekracht. Deze historie biedt waardevolle inzichten bij de overweging om als waterschap Limburg toe te treden.

Op 4 juli 2022 heeft het Algemeen Bestuur van Aquon besloten om tot een duurzame nieuwbouw over te gaan in Houten en heeft het pand in augustus 2024 betrokken. Hierdoor zijn de locaties Leiden en Tiel gesloten, dit om de doelstellingen te verbeteren en klaar te zijn voor de toekomst.

*Bron: Business Case Centralisatie Aquon versie AB Aquon 2019 11 18 bijlagen.pdf

[Agenda Delfland - Verenigde Vergadering donderdag 13 februari 2020 10:00 - 12:00 - iBabs Publieksporaal](#)

4 Beoordelingscriteria

Het besluit tot toetreding van Waterschap Limburg (WL) tot de GR Aquon vereist een brede en zorgvuldige afweging. Daarom zijn in dit hoofdstuk beide scenario's, toetreden tot Aquon versus voortzetten van de huidige werkwijze, beoordeeld aan de hand van **acht strategische criteria**. Deze criteria zijn gekozen omdat zij samen het spectrum dekken van wat voor WL als publieke organisatie van belang is: van financiële houdbaarheid en operationele continuïteit tot bestuurlijke grip en maatschappelijke toegevoegde waarde. Deze criteria vormen de kern van de value case.

Voor elk criterium is een beoordeling opgenomen op basis van informatie uit onder andere de jaarstukken van Aquon en WL, de meerjarenbegroting, het gezamenlijke toetredingsdocument en inhoudelijke gesprekken binnen het projectteam en andere deelnemende waterschappen van de GR Aquon.

- Kennisdeling en -ontwikkeling
Laboratoriumwerk is geen geïsoleerde activiteit, maar staat inhoudelijk in directe verbinding met beleid, vergunningverlening en innovatie. Structurele kennisborging is daarom cruciaal om als organisatie wendbaar en toekomstgericht te blijven.
- Efficiency
Publieke middelen vragen om doelmatige inzet. Efficiëntie vertaalt zich in lagere kosten per eenheid, snellere doorlooptijden en optimalisatie van processen, zonder afbreuk te doen aan kwaliteit.
- Kwetsbaarheid
Afhankelijkheid van een klein aantal personen of marktpartijen maakt een organisatie kwetsbaar. Dit criterium weegt in hoeverre de gekozen vorm weerbaar is tegen personeelsverloop, marktverstoringen of calamiteiten.
- Kwaliteit
Laboratoriumdata vormen de basis voor belangrijke beleidsbesluiten. Daarom moet kwaliteit niet alleen geborgd zijn via certificering, maar ook door vakinhoudelijke interactie, normontwikkeling en peer review.
- Invloed en zeggenschap
Een GR brengt een andere vorm van sturing met zich mee dan marktcontracten. Dit criterium beoordeelt de mate van strategische en operationele invloed voor WL in het AQUON-bestuursmodel.
- Innovatiekracht
Nieuwe meetmethoden (zoals sensoren of eDNA) en technologische ontwikkelingen vragen om continue innovatie. Dit criterium weegt het vermogen om structureel te vernieuwen en nieuwe inzichten te implementeren.
- Informatievoorziening en veiligheid
In een datagedreven omgeving is veilige, betrouwbare en goed ontsloten informatievoorziening essentieel. Dit criterium kijkt naar standaardisatie, beveiliging en regie op datakwaliteit
- Kostenstructuur
Naast het niveau van de kosten is ook de transparantie en beïnvloedbaarheid ervan van belang. Het gaat hier om de voorspelbaarheid, verdeling van risico's en mate van invloed op toekomstige prijsontwikkelingen.

4.1 Kennisdeling en -ontwikkeling

Relevantie voor WL

Kennis is in het waterbeheer een strategische troef. De mate waarin Waterschap Limburg deelneemt aan collectieve initiatieven, bepaalt hoe soepel nieuwe inzichten, technieken en methoden de organisatie bereiken. Met de opkomst van digitalisering en datagedreven processen is het essentieel dat kennis niet versnipperd raakt of enkel individueel wordt opgebouwd. In een sector waar innovatie en samenwerking steeds meer de norm zijn, vergroot een structurele borging van kennis de veerkracht van WL en de impact van haar beleidsvoering. De kwaliteit van waterbeheer staat of valt met toegang en gebruik van actuele, vakinhoudelijke als organisatorische kennis over waterkwaliteit en ecologie, analysemethoden en beleidsontwikkelingen en deze te verankeren in de organisatie. Kennisdeling is essentieel om normstellingen goed te interpreteren, mee te bewegen met technologische ontwikkelingen en om gebied-specifieke inzichten vast te houden. Voor Waterschap Limburg is het bovendien van strategisch belang om bij te blijven in een landschap waarin digitalisering en datagedreven werken steeds belangrijker gaat worden.

Huidige situatie en bij voortzetting

In de huidige structuur met uitbesteding aan marktpartijen en een interne regierol, ontwikkelt WL-kennis via eigen medewerkers door actieve betrokkenheid bij het (laten) uitvoeren van onderzoek. In de projectmatige samenwerking met leveranciers wordt kennis opgebouwd door de terug geleverde data zelf en door kwaliteitscontroles en afstemming daarover. Borging van kennisopbouw of participatie in landelijke kennisprogramma's is een individuele, bedrijfsmatige keuze (relevant voor Limburg), vooral door deelname kennisplatforms, IHW en de Stowa. Interne kennisdeling is afhankelijk van interne projectstructuren, organisatiestructuren en vak overleggen. Doordat WL geen structurele aansluiting bij een gemeenschappelijk waterschapslaboratorium heeft, bestaat het risico dat WL onvoldoende meebeweegt met sector brede innovaties, waardoor de positie van WL als serieuze kennispartner in de waterketen verzwakt.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Binnen Aquon is kennisdeling geborgd via samenwerking met kennisinstututen (zoals KWR, Deltares, Wageningen UR), veldlaboratoria en andere waterschapslaboratoria. Door toetreding participeert WL automatisch in collectieve kennisprogramma's en innovatietrajecten. Die programma's zijn echter ook minder toegesneden op de specifieke Limburgse situatie. In de onderhandelingen over de toetreding van Waterschap Limburg tot de GR AQUON wordt daarom expliciet aandacht besteed aan het concreet maken van deze regionale inpassing.

Aquon investeert actief in nieuwe analysetechnieken, standaardontwikkeling en datatoepassingen. De gebundelde schaal en thematische samenwerking zorgen voor structurele kennisopbouw en sector brede aansluiting, wat het adaptief vermogen van WL versterkt. Om de kennis terug te laten vloeien naar WL blijft een actieve inbreng van eigen medewerkers in de connectie met Aquon én binnen landelijke kennisprogramma's nodig. Het benutten van deze kennis vraagt om een goede interne basis van deskundigheid binnen WL zelf.

Beoordeling

De huidige aanpak biedt een minder structurele borging van kennis en is meer vraag gestuurd vanuit interne behoeften. De continuïteit en ontwikkeling zijn afhankelijk van interne capaciteit en incidentele marktprojecten. Toetreding tot Aquon biedt hier een sterker perspectief op duurzame kennisdeling, sectorale aansluiting en innovatiekracht.

4.2 Efficiency

Relevantie voor WL

Efficiëntie is voor Waterschap Limburg een kernvoorwaarde om publieke middelen doelmatig in te zetten en de meetvraag binnen begrotingskaders af te handelen. Een efficiënte laboratoriumorganisatie draagt bij aan voorspelbare kosten, lage overhead, goede benutting van capaciteit en flexibiliteit in uitvoering. Zeker bij stijgende eisen aan analysefrequentie, datakwaliteit en rapportagetijd is een strakke, schaalbare organisatie essentieel. Hierbij is het proces essentieel.

Huidige situatie en bij voortzetting

In de huidige situatie hanteren we een praktische aanpak zonder uitgebreide kwaliteitssystemen, complexe contracten of zware samenwerkingsovereenkomsten. We sturen direct op de echt relevante zaken, met focus op hoge datakwaliteit in plaats van op uitgebreide verantwoording en procesmatige verplichtingen. Hierdoor behoren we tot de waterschappen met de hoogste datakwaliteit. Efficiency wordt bereikt door slim in te kopen bij marktpartijen en vaste lasten intern laag te houden. Deze werkwijze biedt flexibiliteit, een eenvoudige en directe aansturing, en stelt ons in staat om snel te schakelen. Contractbeheer en financiering zijn daarentegen meer versnipperd en schaalvoordelen hangen af van de gecontracteerde partijen. Een wijziging in scope, volume of planning vereist afstemming tussen WL en de opdrachtnemer, waarbij marktpartijen snel kunnen anticiperen. Bij continuering blijft de procesmatige efficiency afhankelijk van marktwerking, interne regiecapaciteit en contractbeheersing.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Aquon werkt vanuit één geïntegreerde organisatie, met standaardisatie van processen, geautomatiseerde analyses en centrale werkverdeling. Hierdoor wordt structurele efficiency gerealiseerd, mede door bundeling van de meetvraag van alle deelnemende waterschappen, het ontzorgen op het vlak van logistieke management en het deelnemen in de projectorganisatie.

De frictie tussen “klant-leverancier” vervalt, waardoor WL op de eerdergenoemde onderdelen kan worden ontzorgd. De keerzijde van deze standaardisatie en organisatiestructuur is dat Aquon plannings vroegtijdig moeten worden aangeleverd en oplevering van meetresultaten relatief laat kan plaatsvinden. Er wordt ingeleverd op flexibiliteit en snelheid, in ruil voor een uniform proces. Hoewel standaardisatie op zichzelf waardevol is maakt het de organisatie ook minder wendbaar. Maatwerk, zoals het uitvoeren van specifieke analyses om bepaalde normen in vergunningen te kunnen toetsen, wordt hierdoor moeilijker of soms zelfs onmogelijk. Zeker wanneer deze normen zijn gebaseerd op specifieke NEN-voorschriften. Afwijken van de standaard analysemethoden kan alleen na afstemming en is dus niet zonder meer mogelijk.

Beoordeling

De keuze tussen de huidige werkwijze en aansluiting bij Aquon is een afweging tussen flexibiliteit en maatwerk aan de ene kant en processtructuur en ontlasting van interne capaciteit aan de andere kant. De huidige aanpak levert hoge datakwaliteit en snelle schakelmogelijkheden op, maar vraagt continue regie en is afhankelijk van marktwerking. Aquon biedt een gestandaardiseerde en geborgde werkwijze met centrale aansturing, maar met minder ruimte voor maatwerk en directe bijsturing.

4.3 Kwetsbaarheid

Relevantie voor WL

Voor Waterschap Limburg is het essentieel dat de laboratoriumketen robuust en veerkrachtig is. De beschikbaarheid van betrouwbare meetdata raakt direct aan wettelijke taken, crisisbeheersing, vergunningverlening en beleidsverantwoording. Kwetsbaarheid in de personele bezetting, afhankelijkheid van leveranciers of stagnatie in uitvoering kunnen leiden tot vertragingen, kwaliteitsverlies of niet-naleving van wettelijke verplichtingen.

Huidige situatie en bij voortzetting

In de huidige situatie is WL afhankelijk van een beperkt aantal interne vakspecialisten die de regie voeren over uitbesteding en kwaliteitsborging. Uitval of vertrek van deze sleutelpersonen brengt direct risico op kennisverlies en verlies van overzicht met zich mee. Marktpartijen zoals Normec-Eurofins bieden weliswaar contractuele leverplicht, maar garanderen geen volledige continuïteit bij piekbelasting of verstoringen. Bij voortzetting van de huidige werkwijze blijven risico's bestaan op het gebied van personeelsverloop en leveringsproblemen bij externe partijen en onzekerheden over de eigen back-up capaciteit of redundantie. In de praktijk zijn dergelijke situaties in de afgelopen decennia echter steeds bevredigend opgelost.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Bij Aquon is de laboratoriumorganisatie opgeschaald en integraal ingericht. Taken zijn verdeeld over teams, processen zijn gestandaardiseerd en kritische functies hebben personele dekking. Bij ziekte of uitval kan intern worden geschakeld, waardoor continuïteit beter is geborgd. Er blijft een zekere afhankelijkheid van sleutelpersonen binnen WL voor de regie over uitbesteding en kwaliteitsborging. Daarnaast beschikt Aquon over meer flexibiliteit om in te spelen op fluctuaties in meetvraag of personele capaciteit. De kwetsbaarheid voor WL wordt zo gedeeld binnen een groter geheel, waardoor het risico op verstoring significant lager is.

Beoordeling

De huidige werkwijze is effectief, maar kwetsbaar door de afhankelijkheid van enkele vakspecialisten en doordat externe marktpartijen weinig back-upcapaciteit hebben om bij piekbelasting of verstoringen snel in te springen. Aquon biedt door schaalgrootte en gestandaardiseerde processen een robuustere continuïteit waardoor de kwetsbaarheid van WL duidelijk afneemt en het risico op verstoringen kleiner wordt.

4.4 Kwaliteit

Relevantie voor WL

De kwaliteit van wateranalyses is cruciaal voor het realiseren van beleidsdoelstellingen, wettelijke verplichtingen (zoals de Kaderrichtlijn Water) en het vertrouwen van burgers, bedrijven en overheden. Een hoog kwaliteitsniveau garandeert dat meetresultaten reproduceerbaar, gevalideerd en juridisch houdbaar zijn. Dit raakt direct aan de geloofwaardigheid van WL als waterbeheerder en handhaver.

Huidige situatie en bij voortzetting

Voor waterkwaliteit werkt WL op dit moment samen met een gecertificeerde marktpartij (Normec-Eurofins) die monsternamen, analyses en rapportages uitvoert conform de voorgeschreven Europese kwaliteitsnormen (o.a. ISO 17025). Door het voldoen aan deze ISO-normen wordt voldaan aan de vereiste kwaliteitsborging. WL beschikt zelf niet over de kennis of bevoegdheid om de kwaliteit van de geleverde laboratoriumwerkzaamheden te beoordelen; deze taak ligt bij andere bevoegde instanties. Voor ecologische analyses werkt WL samen met kleine hooggespecialiseerde ondernemingen, die ecologische data op topniveau leveren. Deze kwaliteit is vooral afhankelijk van individuele vaardigheden en kennis. De partijen zijn niet gecertificeerd, maar voldoen aan hogere eisen die WL zelf stelt aan de analyse en de data. Deze eisen zijn vastgelegd in uitgebreide interne documenten, waarvoor de basis ligt in het handboek Hydrobiologie. Hoewel kwaliteitsborging via certificering garandeert dat werkzaamheden volgens afgesproken procedures worden uitgevoerd, zegt dit weinig over de inhoudelijke juistheid of ecologische interpretatie van de data. De technische kwaliteit van ecologische analyses hangt sterk af van de persoonlijke expertise van de analist en die valt niet goed te vangen in standaardprocedures.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Aquon is een geaccrediteerd laboratorium met een breed scala aan analysemethoden en investeert continu in methodiekverbetering en kwaliteitsborging. De ontwikkeling van normen gebeurt niet door laboratoria zelf, maar door het Rijk (of RIVM). Aquon werkt met dienstverleningsovereenkomsten op diverse disciplines, waaronder calamiteiten, hydrobiologie, oppervlaktewater, sensing, vergunningen & handhaving, waterbodemonderzoeken, zuiveren en zwemwater. Dit vergroot de toepasbaarheid en betrouwbaarheid van de meetgegevens.

Op ecologisch vlak zet Aquon in op kwaliteitsborging, wat in een grotere organisatie een zekere meerwaarde biedt. Tegelijkertijd hecht WL grote waarde aan de inhoudelijke kwaliteit van de gegevens. Voor Zuid-Limburg geldt dat de ecologische omstandigheden sterk afwijken van het reguliere werk van Aquon, waardoor extra inwerktijd en opleiding nodig zullen zijn om dezelfde kwaliteit te bereiken.

Beoordeling

In de huidige werkwijze wordt de formele kwaliteit van laboratoriumwerk geborgd via externe certificering (ISO 17025) en aanvullende interne kwaliteitsdocumenten voor ecologie. Voor ecologische data wordt gewerkt met hooggespecialiseerde partners die voldoen aan strenge, door WL zelf vastgestelde eisen, waardoor het kwaliteitsniveau op dit vlak zeer hoog is.

Aquon biedt eveneens formele kwaliteitsborging en brede inhoudelijke ondersteuning, maar zal voor het ecologische deel, met name in het afwijkende Zuid-Limburgse werkgebied, tijd nodig hebben om hetzelfde inhoudelijke niveau te bereiken als in de huidige situatie. Het verschil zit daarmee minder in de formele procesborging, die bij beide opties gelijkwaardig is en meer in de mate waarin specifieke inhoudelijke ecologische expertise direct beschikbaar is.

4.5 Invloed en zeggenschap

Relevantie voor WL

Invloed op de wijze waarop laboratorium diensten worden uitgevoerd is voor WL van strategisch belang. Het bepaalt in hoeverre prioriteiten, regionale opgaven en beleidswensen daadwerkelijk worden vertaald naar de praktijk. Zeggenschap over processen en ontwikkelprioriteiten versterkt eigenaarschap en bestuurlijke legitimiteit.

Huidige situatie en bij voortzetting

Momenteel stuurt WL via contractuele afspraken met marktpartijen. Deze regie vertaalt zich in aanbestedingsvoorwaarden, prestatie-eisen en evaluatiemomenten. De feitelijke proces- innovatiesturing ligt echter grotendeels bij de leveranciers, die eigen prioriteiten volgen. Voordeel van deze constructie is dat WL de vrijheid houdt om aanbieders te kiezen, snel te wisselen bij tegenvallende prestaties en eigen tempo en accenten kan bepalen. Nadeel is dat strategische zeggenschap over koers of interne processen ontbreekt en maatwerk of beleidsgerichte ondersteuning vaak via aparte afspraken geregeld moet worden.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Toetreding tot de GR Aquon maakt WL mede-eigenaar van de organisatie, met bestuurlijke invloed via het Algemeen en Dagelijks Bestuur en inhoudelijke inbreng via gebruikers overleggen en werkgroepen. Besluiten over innovatie, capaciteit, financiën, meetstrategieën en beleidsvertaling worden gezamenlijk genomen met andere waterschappen. Dit levert structurele strategische invloed op, maar betekent ook dat keuzes gebaseerd zijn op de collectieve gemene deler. Daarmee neemt flexibiliteit en de mogelijkheid tot direct maatwerk af en kunnen prioriteiten soms minder aansluiten bij specifieke Limburgse behoeften.

Beoordeling

De huidige constructie geeft operationeel sturing, keuzevrijheid en wendbaarheid, maar geen strategische zeggenschap. Aquon biedt die strategische invloed en versterkt eigenaarschap, maar binnen een collectief waar WL één van de deelnemers is. Dit vraagt blijvende bestuurlijke en ambtelijke inzet en het accepteren van minder autonomie in ruil voor gezamenlijke koersbepaling.

4.6 Innovatiekracht

Relevantie voor WL

Technologische innovatie is essentieel om als waterschap adequaat in te spelen op maatschappelijke, ecologische en wettelijke ontwikkelingen. Voorbeelden zijn snellere analysemethoden, inzet van sensoren voor continue monitoring, toepassing van DNA-technieken en integratie van meetdata en sturingssystemen. Innovatiekracht bepaalt in belangrijke mate hoe goed WL is voorbereid op toekomstige opgaven, zoals de aanpak van PFAS, medicijnresten of realtime waterkwaliteitsbeheer.

Huidige situatie en bijvoortzetting

In de huidige situatie is innovatie grotendeels afhankelijk van initiatieven van marktpartijen (zoals Normec-Eurofins) of van incidentele projecten binnen WL. De regie ligt extern, waardoor WL beperkte invloed heeft op de prioritering, het tempo en de toepassing van nieuwe technologieën. Dit kan leiden tot vertraagde toegang tot nieuwe analysemethoden, een mismatch met regionale beleidsbehoeften en gemiste kansen in datagedreven sturing. Een voordeel is dat WL flexibel kan kiezen voor verschillende leveranciers en zo, in theorie, innovatieve technologie kan inkopen zodra deze beschikbaar is al blijkt dit in de praktijk vaak lastig door aanbestedingsprocedures en hogere kosten voor maatwerk.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Aquon ontwikkelt zelf geen technologie, maar werkt structureel samen met waterschappen, kennisinstellingen en marktpartijen aan innovaties. Innovatie is verankerd in meerjarenplannen en gezamenlijke onderzoeksprogramma's, waardoor nieuwe technieken sneller kunnen worden opgeschaald. Toetreding geeft WL directe toegang tot deze trajecten en invloed op de innovatieagenda. Tegelijkertijd betekent de collectieve aanpak dat innovatiekeuzes worden gebaseerd op de gemene deler van alle deelnemende waterschappen, waardoor specifieke Limburgse behoeften minder prioriteit kunnen krijgen.

Beoordeling

De huidige situatie biedt flexibiliteit in leverancierskeuze, maar kent weinig sturingsmogelijkheden en is afhankelijk van externe initiatieven, met risico op vertraging en suboptimale aansluiting op beleidsdoelen. Met vertraging wordt bedoeld dat WL in de huidige werkwijze pas relatief laat toegang krijgt tot nieuwe analysemethoden of technologieën, omdat deze eerst door marktpartijen moeten worden ontwikkeld, getest en aangeboden. Door het ontbreken van directe invloed op innovatieprogramma's én de beperkte schaalgrootte van WL zelf, lopen we het risico dat relevante technieken zoals DNA-analyse of realtime sensoriek pas laat of moeizaam worden geïmplementeerd, met mogelijke gevolgen voor beleidsrealisatie of datagedreven sturing.

Deelname aan Aquon versterkt de structurele inbedding op innovatie en vergroot de toegang tot kennis en schaalvoordelen, maar gaat gepaard met minder vrijheid om eigen, niche- innovaties zelfstandig te ontwikkelen of versneld te implementeren.

4.7 Informatievoorziening en veiligheid

Relevantie voor WL

Betrouwbare, toegankelijke en veilige informatievoorziening vormt de ruggengraat van datagedreven waterbeheer. Analysegegevens moeten niet alleen tijdig beschikbaar zijn, maar ook veilig worden opgeslagen, eenduidig zijn gestructureerd en eenvoudig kunnen worden gekoppeld aan beleids- en beheersystemen. Daarbij neemt het belang van informatiebeveiliging, privacybescherming en nalevering van wet- en regelgeving (o.a. AVG, BIO, ENSIA) voortdurend toe.

Huidige situatie en bij voortzetting

WL ontvangt meetdata van marktpartijen in afgesproken, leverancier specifieke formats. Hoewel deze voldoen aan contractuele afspraken, ontbreekt een overkoepelende standaardisatie die integratie met interne systemen en landelijke datastromen vergemakkelijkt. Dit leidt tot handmatige koppelingen, maatwerkinterfaces en beperkte herbruikbaarheid van data.

WL is zelf verantwoordelijk voor de beveiliging zodra de data zijn ontvangen. Afstemming over formats, ontsluiting en interpretatie vindt incidenteel plaats. Leveringen zijn doorgaans snel, maar de invloed op metadata, ontsluitingswijze en datakwaliteit is beperkt. Bij voortzetting blijft WL afhankelijk van externe datastromen met versnipperde informatiebeveiliging en blijvende interne inzet voor beveiliging en compliance.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Aquon biedt een geïntegreerd dataplatform met gestandaardiseerde output, collectief georganiseerde kwaliteitsborging en beveiliging op schaalniveau. Dit kan de bijdragen aan uniforme dataprocessen en versterkte compliance. Door de schaal van AQUON worden informatiebeveiliging en privacy niet incidenteel, maar structureel en professioneel aangepakt. Als eigenaar van de GR hebben we hier invloed op.

De aansluiting op de bestaande WL-systemen is niet naadloos en vergt aanvullende interne bewerkingen voordat data bruikbaar zijn. Waar huidige leveranciers gegevens direct in het gewenste format aanleveren, levert Aquon gestandaardiseerde exports die door WL zelf moeten worden geconverteerd. Dit beperkt de flexibiliteit en maatwerkmogelijkheden en kan leiden tot langere doorlooptijden, met name voor ecologische gegevens. Bovendien heeft WL beperkte invloed op formats, ontsluitingswijze en IT-architectuur, waardoor de regie op de informatievoorziening deels verschuift naar Aquon en de wendbaarheid afneemt.

Datagedrevenheid is zeer belangrijk vanuit de vitale infrastructuur, dat is binnen Aquon toekomstbestendig en van een goed kwalitatief niveau, dat niveau hebben we niet bij onze huidige leveranciers. Daarnaast is Aquon hun ICT aan het door ontwikkelen, ze hebben een CISO functie niet meer uitbested maar 'in-house' vorm gegeven.

Beoordeling

De keuze draait niet alleen om technische koppelingen, maar om de balans tussen uniforme, collectief geborgde dataprocessen en de behoefte van WL aan flexibiliteit, maatwerk en directe sturingsmogelijkheden. Aansluiting bij Aquon betekent integratie in een collectief dat inzet op gestandaardiseerde dataprocessen, hoogwaardige beveiliging en continue kwaliteitsborging op schaalniveau. Aquon beschikt over een volwassen en doorontwikkeld ICT-landschap, waarin de CISO-

functie inmiddels intern is belegd, wat getuigt van toegenomen volwassenheid op het gebied van informatiebeveiliging. Deze gezamenlijke aanpak creëert robuustheid, vergroot compliance en ondersteunt een meer toekomstbestendige digitale infrastructuur.

4.8 Kostenstructuur

Relevantie voor WL

Kostenbeheersing is een kernvoorwaarde voor doelmatig waterschapsbestuur. Laboratoriumkosten vormen een substantiële uitgavenpost binnen het programma Waterkwaliteit van Waterschap Limburg. Inzicht in de opbouw, voorspelbaarheid en beïnvloedbaarheid van deze kosten is essentieel voor begrotingsstabiliteit en het afwegen van beleidsambities. Zeker in een context van toenemende kosten voor het waterbeheer van WL.

Huidige situatie en bij voortzetting

Op dit moment werkt WL met meerjarige raamovereenkomsten waarin vaste prijsafspraken per analyse of bemonstering zijn vastgelegd. Deze constructie biedt financiële duidelijkheid en stabiliteit op de korte en middellange termijn. Bij substantiële wijzigingen in volume of scope zijn heronderhandelingen nodig, maar binnen de contractduur blijven tarieven stabiel en geïndexeerd. De tarieven zijn marktconform en relatief laag. Inzicht in de interne kostprijsopbouw ontbreekt, maar de scherpe inkoop zorgt ervoor dat kwaliteit en prijs in balans zijn.

Verwachte ontwikkeling bij deelname aan Aquon

Aquon werkt met een kostprijsmodel op basis van verkooppunten (VP)¹ en verdeelt de kosten collectief over de deelnemende waterschappen. In deze prijs zijn niet alleen de directe uitvoeringskosten opgenomen, maar ook gezamenlijke investeringen en innovaties, logistiek en ondersteunende diensten. Standaardisatie en gezamenlijke afspraken maken de kostendynamiek voorspelbaar en geven WL zicht op de opbouw van de kostprijs.

Deze voorspelbaarheid heeft echter een keerzijde: alle deelnemers dragen bij aan collectieve investeringen en overhead, ook als deze voor WL minder relevant zijn en de prijsstelling wordt niet beïnvloed door marktconcurrentie. Hierdoor ligt het kostenniveau hoger dan in de huidige marktconstructie en dit hogere niveau zal naar verwachting structureel blijven.

Via de governance-opzet kan WL meebeslissen over de meerjarige financiële kaders, maar altijd binnen de collectieve context. Eventuele toetreding van nieuwe waterschappen kan op termijn de VP-prijs verlagen, maar verandert niets aan het uitgangspunt van gedeelde kosten en het ontbreken van marktwerking.

¹ **Verkooppunten (VP)** zijn in Aquon termen een rekeneenheid voor kostenverdeling: iedere bemonstering of analyse krijgt een bepaald aantal VP's toegekend en het totaal aantal VP's dat een waterschap "afneemt" wordt vermenigvuldigd met een vooraf vastgestelde kostprijs per VP.

Beoordeling

De huidige marktconstructie biedt WL relatief lage, stabiele tarieven en directe sturingsmogelijkheden via contractkeuze en -inhoud. Toetreding tot Aquon levert weliswaar meer transparantie over kostprijsopbouw en formele invloed op de financiële kaders, maar dit gebeurt binnen een collectief waarin de prijs niet door marktconcurrentie wordt bepaald. De voorspelbaarheid van de kosten betekent in dit geval ook voorspelbare hogere lasten: het kostenniveau ligt boven de huidige marktprijzen en er zijn geen aanwijzingen dat dit op termijn zal dalen. Daarmee wordt de keuze in essentie een afweging tussen behoud van lage marktprijzen met minder inzicht, of meer transparantie tegen structureel hogere kosten.

5 Financiële doorrekening

De toetreding van Waterschap Limburg (WL) tot de GR Aquon heeft directe en indirecte financiële implicaties. Deze zijn op meerdere niveaus doorerekend: voor WL zelf, voor Aquon als geheel en voor de bestaande deelnemers.

Meetvraag

Als uitgangspunt is de basismetvraag van Waterschap Limburg over de periode 2023 – 2024 genomen, exclusief extra verzoeken. Deze meetvraag is afgestemd met Aquon. Deze afstemming heeft plaatsgevonden met zowel onze eigen specialisten als met de vakinhoudelijke specialisten van Aquon. De afstemming met Aquon heeft geleid tot een totale meetvraag van 1.109.673 verkooppunten² voor WL.

Kostenoverzicht

In het onderstaande financiële overzicht is de meetvraag vertaald naar kosten en zijn deze kosten, op basis van verwachte indexcijfers, doorerekend van 2023-2024 naar 2027. De verkoopprijs (VP) van Aquon is gebaseerd op de verwachte meetvraag en begroting 2027. Het doel is een zuivere “appels-met-appels” vergelijking te maken maar in de kosten van Aquon zijn onderdelen inbegrepen die bij de huidige leveranciersprijzen ontbreken, zoals innovaties, logistieke taken rond aanbestedingen, contracteren, inkoop & orderafhandeling en contacten met kennisorganisaties. Deze onderdelen hebben we voorzichtig ingeschat en als interne besparingen voor WL meegenomen in het financiële overzicht.

Verder hebben de financiële afstemmingen geleid tot het inzicht dat bepaalde elementen in de kostentoerekening van Aquon verbeterd kunnen worden. Ook deze zijn opgenomen in het financiële overzicht en worden als opdracht voor Aquon meegenomen om uiterlijk in 2027 binnen de Aquon structuur vorm te geven. De verwachte verbeteringen zijn daarbij ingeschat door Aquon op basis van waarschijnlijkheid en kans van slagen.

Financiële overzicht in euro's (incl. BTW).

	Deelname Aquon	Voortzetting huidige werkwijze	Verschil
Prijsvergelijking 2023-2024 (geïndexeerd naar 2027)	€ 2.635.474	€ 2.093.945	€ 541.529
Potentiële verbeteringen 2027	€ -221.719		€ -221.719
Potentiële verbeteringen 2028	€ -27.742		€ -27.742
Besparingen organisatie WL	€ -55.000		€ -55.000
Saldo	€ 2.331.013	€ 2.093.945	€ 237.068

Binnen de bestaande meerjarenbegroting van WL is jaarlijks “structureel” rekening gehouden met een bedrag van € 2,10 miljoen voor de huidige werkwijze. De toetreding tot Aquon, inclusief de verwachte besparingen, wordt geraamd op € 2,33 miljoen. Dit resulteert in een structureel begrotingstekort van jaarlijks afgerond € 240.000,- .

² Toelichting: In dit verband staat een verkooppunt voor één afzonderlijk meet- of analyseonderdeel binnen een monsternamen. Een monster kan dus uit meerdere verkooppunten bestaan, afhankelijk van het aantal parameters dat wordt onderzocht.

Begrotingstekort WL

Voorgesteld wordt om vooruitlopend op de integrale afweging kadernota 2027, vanaf de jaarschijf 2027 aanvullend een structureel jaarlijks bedrag van € 240.000,- voor Aquon op te nemen.

Bij een eventuele deelname in 2028 van Waterschap Scheldestromen zullen de vaste kosten niet door 10 waterschappen (inclusief WL) worden gedekt maar door 11 waterschappen, daarnaast maakt Aquon dan optimaal en efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte - in het nieuwe pand - en hun logistieke processen, wat leidt tot een meer beheersbare kostenontwikkeling en eventueel tot een kostenverlaging voor de begroting van WL (en de andere deelnemende waterschappen).

Fiscale aspecten en BTW

In opdracht van WL heeft Ernst & Young, een advies- en accountantskantoor, onderzocht wat de fiscale gevolgen zijn van toetreding tot Aquon. Specifiek is gekeken naar de btw-regels waar Aquon aan voldoet.

Aquon is ingericht als *fiscale eenheid* voor de btw. Dit betekent dat alle onderdelen binnen de fiscale eenheid als één belastingplichtige worden beschouwd. Hierdoor zijn onderlinge leveringen binnen de fiscale eenheid niet belast met btw. Voor deelnemers zoals WL betekent dit dat diensten van Aquon (zoals laboratoriumwerkzaamheden) in beginsel wél belast zijn met btw, tenzij sprake is van een vrijstelling.

In dat kader is de *koepelvrijstelling* relevant. Deze vrijstelling geldt voor samenwerkingsverbanden zonder winstoogmerk, die diensten leveren aan hun leden voor activiteiten die zelf zijn vrijgesteld van btw. Aquon past deze vrijstelling toe waar mogelijk, waardoor op een deel van de dienstverlening geen btw drukt. Het blijft noodzakelijk om kritisch te blijven volgen welke diensten onder de koepelvrijstelling vallen, omdat dit invloed heeft op de btw-druk van WL op termijn.

De analyse toont aan dat toetreding tot Aquon op dit punt geen materieel verschil maakt ten opzichte van de huidige situatie. WL heeft in de huidige constructie eveneens te maken met deels niet-aftrekbare btw op ingekochte diensten. De toetreding leidt dus niet tot een verslechtering van de fiscale positie of tot extra btw-last.

De combinatie van fiscale eenheid en toepassing van de koepelvrijstelling binnen Aquon brengt geen additioneel risico met zich mee ten opzichte van de bestaande situatie. De fiscale gevolgen zijn neutraal. Wel blijft het noodzakelijk om kritisch te blijven volgen welke diensten onder de koepelvrijstelling vallen, omdat dit invloed heeft op de btw-druk op termijn.

6 Impactanalyse

Personele impact

Binnen de huidige formatie en bezetting van WL zijn op het vakgebied van hydrobiologie en handhaving medewerkers werkzaam met het zelfstandig bemonsteren en analyseren. Deze werkzaamheden zijn essentieel voor kennisontwikkeling en kennisbehoud en het beschikken over gebiedskennis binnen WL. Alle overige werkzaamheden op de andere vakgebieden zijn uitbesteed bij externe partijen.

Toetreding tot de GR Aquon heeft geen gevolgen voor de formatie op het gebied van hydrobiologie en handhaving. WL wil en moet deze kennis in huis behouden om grip te houden op de monitoring en regie te voeren op de uitbesteding, ongeacht of deze door Aquon of door marktpartijen wordt uitgevoerd. Ook de vertaling van data naar informatie en kennis naar adviezen blijft noodzakelijk, aangezien Aquon deze diensten niet aanbiedt. Deze werkzaamheden zullen door de eigen medewerkers van WL uitgeoefend moeten blijven worden. Om die reden is ervoor gekozen deze werkzaamheden voorlopig onveranderd te laten en buiten een eventuele toetreding te houden. Tijdelijke inhuur van 0,7 fte op het vakgebied bemonstering en wateranalyse zal met ingang toetreden GR Aquon worden beëindigd.

Wel is het noodzakelijk dat Aquon medewerkers deze specifieke (gebied)kennis eveneens opdoen. Dit verkleint de kwetsbaarheid van WL bij ziekte of uitval en maakt overdracht van taken eenvoudiger. WL zal daarom actief investeren in kennisoverdracht richting nieuwe Aquon medewerkers, wat op termijn ook positieve effecten zal hebben op inzetbaarheid van de eigen formatie. Dit vergroot de toekomstbestendigheid.

Bij toetreding tot de GR krijgen medewerkers van WL die momenteel werkzaam zijn op andere vakgebieden deels een gewijzigde taakhoud. Met name medewerkers die zich bezighouden met monitoring zullen vaker betrokken zijn bij de regievoering en bij governance-overleggen binnen de GR Aquon. Deze verschuiving van taken kan naar verwachting binnen de huidige formatie worden opgevangen.

Op het gebied van vergunning, toezicht en handhaving voert Aquon enkel analyses uit; bemonsteringen blijft de verantwoordelijkheid van de waterschappen. Indien WL deze bemonsteringen niet zelf uitvoert, blijft inhuur van leveranciers, zoals Normec/AWS noodzakelijk, inclusief de logistieke afstemming tussen Normec en Aquon. Daarnaast bestaan er vergunningen met specifieke voorschriften voor analysemethoden, waarbij zelfs het uitvoerend laboratorium is voorgeschreven (bijv. pyrazool bij Aqualab zuid, AMPA bij Eurofins). Hiervoor moeten in 2026 duidelijke afspraken worden gemaakt. Ook voor vergunningen met afwijkende metaalanalyses (zonder destructie) moet in datzelfde jaar een oplossing worden gevonden.

Financiële impact

De huidige dienstverlening door leveranciers is contractueel geborgd tot uiterlijk juni 2033 (maximaal tien jaar inclusief verlengingen). Dit betekent dat WL tot die datum geen significante financiële impact zal ondervinden, afgezien van de contractueel afgesproken indexeringen.

Na afloop van deze termijn bestaat echter onzekerheid over condities, beschikbaarheid en prijsstelling. Binnen de contractduur blijft WL afhankelijk van de leveringscapaciteit van marktpartijen; bij aansluiting bij Aquon geldt dat de afhankelijkheid verschuift naar het collectief van deelnemende partijen. Hoewel de directe impact bij prijs- of contractwijzigingen in het Aquon scenario wordt gedeeld met andere deelnemers, is deze impact nog steeds aanwezig. Ook voor Aquon geldt dat significante prijsstijgingen mogelijk zijn door het beperkte aantal aanbieders op de markt.

Innovatie maakt geen integraal onderdeel uit van de huidige overeenkomst; vernieuwing vraagt om aparte afspraken en aanvullende financiering. In de meerjarenbegroting van WL is hiervoor niet specifiek, maar wel voor algemene innovatieve ontwikkelingen, budget begroot.

Aansluiting bij Aquon vermindert de directe marktbetrokkenheid van WL en vergroot de afhankelijkheid van de besluiten die binnen Aquon worden genomen. De invloed op prijsafspraken en kostenstructuur verschuift daarmee naar het collectief van deelnemende partijen, waardoor de mogelijkheden voor individuele financiële sturing beperkter zijn.

7 Risicoparagraaf

De keuze voor toetreding tot de GR Aquon of het behouden van de huidige werkwijze raakt aan strategische en operationele kernthema's van het waterschap. Beide scenario's brengen wezenlijke risico's met zich mee die de continuïteit, kwaliteit, innovatiekracht en sturingsmogelijkheden van het laboratoriumproces kunnen beïnvloeden.

Een gedegen risicoanalyse is daarom cruciaal om de toekomstige koers van het waterschap robuust te onderbouwen. Door tijdig inzicht te geven in de aard en beheersbaarheid van deze risico's, kan strategisch worden gestuurd en kunnen mitigerende maatregelen worden verkend.

Tegelijk vraagt deze analyse om kritische reflectie: niet elk risico is even zwaarwegend, en sommige zijn inherent aan het type organisatie dat WL kiest te zijn, wendbaar en zelfstandig of collectief en gestandaardiseerd.

In deze paragraaf worden de belangrijkste risico's per scenario inzichtelijk gemaakt, zodat deze integraal kunnen worden meegewogen in de bestuurlijke besluitvorming.

Risico's bij voortzetting van de huidige situatie

- **Personele kwetsbaarheid**
WL is sterk afhankelijk van een klein aantal interne vakspecialisten die de regie voeren over uitbesteding en kwaliteitsborging. Uitval of vertrek van deze medewerkers kan leiden tot verlies van cruciale kennis en overzicht. Deze kwetsbaarheid is structureel en moeilijk intern op te vangen zonder substantiële investering in personele capaciteit. WL moet blijven inzetten op (zelf) opleiden, wanneer je het hebt over toekomstbestendigheid.
- **Beperkte innovatiekracht**
De regie over technologische vernieuwing ligt grotendeels bij externe partijen. Hierdoor ontstaat risico op vertraging in de toegang tot nieuwe analysetechnieken, suboptimale aansluiting op beleidsbehoeften en verminderde voorbereiding op toekomstige opgaven (zoals PFAS-aanpak, DNA-methoden, etc.).
- **Versnippering in informatievoorziening**
“De versnippering van formats en het ontbreken van sectorbrede standaarden leidt tot risico's op inefficiëntie, fouten en beperkte datagedreven sturing. Zonder vergaande standaardisatie blijft schaalbare informatievoorziening kwetsbaar. Ook de beveiliging van informatie is verdeeld over meerdere schakels.
- **Leveringsrisico's**
Huidige leveranciers hebben aangegeven en bevestigd dat we contracten onder bestaande voorwaarde kunnen voortzetten. Hoewel leveranciers contractuele verplichtingen hebben, is de praktijk kwetsbaar voor stagnatie bij piekbelasting of storingen. WL beschikt niet over structurele back-upcapaciteit, waardoor operationele continuïteit onder druk kan komen te staan.
- **Nieuwe vraagstukken/ontwikkelingen**
De vraag is echter, hoe om te gaan met nieuwe vraagstukken/ontwikkelingen die nu niet in het bestaande contract van de huidige leveranciers zitten. Gaat ze daar forse meerprijzen voor tellen, hoe ontwikkelt zich dat dan? Onze strategische positie verandert dan.

Risico's bij toetreding tot Aquon

- Verminderde flexibiliteit en maatwerk
Door standaardisatie van processen binnen Aquon wordt de ruimte voor maatwerk kleiner. Specifieke meetbehoeften, zoals analyses voor afwijkende vergunningseisen of Zuid-Limburgse ecologische omstandigheden, zijn minder makkelijk uitvoerbaar. Dit kan leiden tot vertraging of suboptimale beleidsvertaling.
- Regieverlies op informatievoorziening
WL krijgt minder invloed op metadata, ontsluitingsformaten en IT-architectuur. Dit vergroot de afhankelijkheid van Aquon en beperkt de directe sturingsmogelijkheden op datakwaliteit en beschikbaarheid, met name bij ecologische data.
- Hogere structurele kosten
De collectieve kostenstructuur van Aquon leidt tot voorspelbaarheid, maar ook tot hogere lasten. WL draagt bij aan gedeelde overhead en investeringen, ongeacht het directe profijt, zonder beïnvloeding via marktwerking.
- Beperkte invloed binnen collectief
Besluitvorming binnen Aquon vindt plaats op basis van consensus met andere waterschappen. Dit kan leiden tot vertraging in besluitvorming of keuzes die minder goed aansluiten op regionale prioriteiten van WL.

Samenvattende risicomatrix

Risicogebied	Huidige situatie	Toetreding Aquon
Personele continuïteit	Hoog risico	Laag risico
Technologische innovatie	Middelgroot risico	Klein risico
Informatievoorziening	Middelgroot risico	Middelgroot risico
Maatwerk en flexibiliteit	Laag risico	Middelgroot tot hoog
Kostenstructuur	Laag risico	Hoog risico
Bestuurlijke zeggenschap	Laag risico	Middelgroot risico

Conclusie

Beide scenario's kennen reële risico's. De huidige situatie biedt operationele wendbaarheid en lage kosten, maar is kwetsbaar qua personele bezetting, continuïteit en innovatiekracht. Aquon biedt structurele borging, schaalvoordelen en sector brede aansluiting, maar vraagt in ruil daarvoor concessies op het gebied van flexibiliteit, kosten en regie. De keuze vraagt dus om een zorgvuldige afweging tussen beheersbaarheid van risico's en strategische positionering in de sector.

Vervolgtraject

In het vervolgtraject worden de risico's verder gekwantificeerd. Het jaar 2026 wordt benut om processen vast te leggen, de risico's te benoemen en te kwantificeren en mitigerende maatregelen op te nemen in de procesbeschrijvingen.

8 Conclusie en aanbevelingen

Na een analyse van beide scenario's, toetreden tot de GR Aquon of het voortzetten van de huidige werkwijze, is het tijd om de balans op te maken. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen, plaatsen we deze in de context van de strategische koers van Waterschap Limburg en formuleren we een beargumenteerde aanbeveling. Daarbij is niet alleen gekeken naar kosten en operationele effecten, maar ook naar bredere thema's als toekomstbestendigheid, innovatievermogen en bestuurlijke regie. Deze integrale afweging vormt de basis voor een onderbouwde keuze richting de besluitvorming in het bestuur.

Om een zorgvuldige en transparante afweging te maken tussen toetreding tot de GR Aquon en voortzetting van de huidige werkwijze, is de beoordeling opgebouwd uit drie onderdelen:

- Kwalitatieve beoordeling op basis van acht strategische criteria (hoofdstuk 4), gerelateerd aan de strategische uitgangspunten (hoofdstuk 2).
- Kwantitatieve beoordeling op basis van de kostenraming voor analyse en bemonstering in 2027.
- Een integrale afweging waarbij tevens de impactanalyse en risicoparagraaf is meegenomen.

Deze integrale beoordeling biedt een compleet beeld van de strategische, financiële en operationele consequenties van beide scenario's.

8.1 Kwalitatieve beoordeling

De beoordeling is gemaakt met de leden van de stuurgroep en de medewerkers van de projectgroep. Hierbij geven de uitkomsten vanuit de stuurgroep een strategische richting en vanuit de projectgroep een operationeel beeld. In hoofdstuk 2 is aangegeven, dat de keuze dient te passen bij onze strategische ambitie, en dat is dan ook leidend geweest voor de kwalitatieve beoordeling.

Hieronder volgt de beoordelingsmatrix met de acht centrale aspecten en per aspect een beoordeling met behulp van de scores 5 (sterk positief), 3 (positief) en 1 (negatief). Deze scores zijn gebaseerd op de verwerkte informatie uit de value case, het toetredingsdocument, de jaarstukken en begrotingen van Aquon en Waterschap Limburg. De beoordeling is uitgevoerd door 6 WL medewerkers, 3 vanuit leidinggevend kader/projectleiding en 3 vanuit adviseurs rol met dezelfde weging. Gemiddelde score is in onderstaande tabel weergegeven.

Beoordelingscriteria	Toetreding Aquon	Huidige werkwijze WL	Beoordeling (hoofdstuk 4)
Kennisdeling en -ontwikkeling	3,7	3,0	Laboratoriumwerk is geen geïsoleerde activiteit, maar staat inhoudelijk in directe verbinding met beleid, vergunningverlening en innovatie. Structurele kennisborging is daarom cruciaal om als organisatie wendbaar en toekomstgericht te blijven.
Efficiency	2,7	3,7	Publieke middelen vragen om doelmatige inzet. Efficiëntie vertaalt zich in lagere kosten per eenheid, snellere doorlooptijden en optimalisatie van processen, zonder afbreuk te doen aan kwaliteit.
Kwetsbaarheid	4,0	1,7	Afhankelijkheid van een klein aantal personen of marktpartijen maakt een organisatie kwetsbaar. Dit criterium weegt in hoeverre de gekozen vorm weerbaar is tegen personeelsverloop, marktverstoringen of calamiteiten.
Kwaliteit	3,3	3,7	Laboratoriumdata vormen de basis voor belangrijke beleidsbesluiten. Daarom moet kwaliteit niet alleen geborgd zijn via certificering, maar ook door vakinhoudelijke interactie, normontwikkeling en peer review.
Invloed en zeggenschap	2,3	4,3	Een GR brengt een andere vorm van sturing met zich mee dan marktcontracten. Dit criterium beoordeelt de mate van strategische en operationele invloed voor WL in het AQUON-bestuursmodel.
Innovatiekracht	3,7	1,7	Nieuwe meetmethoden (zoals sensoren of eDNA) en technologische ontwikkelingen vragen om continue innovatie. Dit criterium weegt het vermogen om structureel te vernieuwen en nieuwe inzichten te implementeren.
Informatievoorziening en veiligheid	4,3	3,0	In een datagedreven omgeving is veilige, betrouwbare en goed ontsloten informatievoorziening essentieel. Dit criterium kijkt naar standaardisatie, beveiliging en regie op datakwaliteit
Kostenstructuur	1,7	4,0	Naast het niveau van de kosten is ook de transparantie en beïnvloedbaarheid ervan van belang. Het gaat hier om de voorspelbaarheid, verdeling van risico's en mate van invloed op toekomstige prijsontwikkelingen.

Beoordelingsmatrix WL

De beoordelingsmatrix laat het volgende beeld zien:

- Een (verwachte) versterking op kennisdeling en ontwikkeling, minder kwetsbaar, Informatievoorziening en veiligheid en innovatiekracht
- en een (verwachte) vermindering van efficiency, kwaliteit, invloed en zeggenschap en kostenstructuur

8.2 Kwantitatieve beoordeling

Voor de beoordeling van de mogelijke toetreding van Waterschap Limburg tot de GR Aquon zijn twee scenario's met elkaar vergeleken: voortzetting van de huidige werkwijze (markttuitbesteding) en toetreding Aquon per 2027.

Doel van de vergelijking is het verkrijgen van inzicht in de structurele financiële effecten, de voorspelbaarheid van kosten, en de strategische waarde van de samenwerking.

De analyse is gebaseerd op de reguliere meetvraag over de jaren 2023–2024, afgestemd met Aquon en WL-specialisten. Daarbij is een zuivere “appels-met-appels” vergelijking nagestreefd op basis van de verwachte begrotingscijfers van Aquon voor 2027.

De beoordeling laat zien dat toetreding tot Aquon leidt tot een hogere structurele kostenniveau dan de huidige marktconstructie, voornamelijk doordat Aquon investeert in innovatie, standaardisatie en

gezamenlijke logistieke en administratieve diensten. Daartegenover staat een groter inzicht in kostprijsopbouw en meer voorspelbaarheid van de kosten.

De huidige situatie biedt relatief lage, stabiele tarieven met directe sturingsmogelijkheden via marktconforme contracten, maar kent minder transparantie en minder invloed op standaardisatie en innovatie.

De financiële doorrekening en de impact op de meerjarenbegroting zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5.

8.3 Eindoordeel kwalitatief en kwantitatief

De kwantitatieve beoordeling toont aan dat toetreding tot Aquon structureel hogere kosten met zich meebrengt, maar kwalitatieve voordelen biedt op het gebied van transparantie, voorspelbaarheid en gezamenlijke innovatiekracht. De keuze is daarmee een afweging tussen het handhaven van lage marktprijzen met directe sturingsmogelijkheden op contractvoorwaarden en kosten, of het accepteren van hogere kosten in ruil voor betere inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en collectieve ontwikkeling. Dit vormt een belangrijk onderdeel van de integrale besluitvorming, waarin zowel financiële als strategische aspecten meegewogen worden.

8.4 Integrale afweging

Een organisatie volgt een strategie door zijn lange termijn doelen te formuleren en de bijbehorende koers te bepalen. De strategie is de leidraad voor beslissingen en acties binnen het waterschap, met als doel de gestelde doelen te bereiken. Het is belangrijk dat de organisatiestructuur en cultuur in lijn zijn met de strategie voor een effectieve uitvoering.

Om te komen tot een effectieve uitvoering is in de kwalitatieve en kwantitatieve analyses een afweging gemaakt tussen de twee onderzochte scenario's: huidige werkwijze en toetreding tot de GR Aquon. Daarbij zijn financiële overwegingen en ook de implicaties voor organisatie, uitvoering, samenwerking en risico's meegewogen.

Markttuitbesteding biedt veel flexibiliteit en hoge kwaliteit, maar brengt ook onzekerheden met zich mee. De afhankelijkheid van een beperkt aantal aanbieders in een krappe markt leidt tot kwetsbaarheid bij prijsontwikkelingen en continuïteit van dienstverlening. De kwaliteit van de dienstverlening is contractueel afgebakend, maar moeilijk duurzaam te borgen in een dynamische omgeving. De interne regie op inhoud en proces blijft een voordeel. Er is wel versnippering over contracten en budgetten.

Toetreding tot de GR Aquon biedt inhoudelijk en bedrijfsmatig een robuust perspectief. Door de schaalgrootte, bestaande governancestructuur en strategische samenwerking met andere waterschappen kunnen kwaliteit, innovatie en continuïteit en data gedreven werken in balans worden gebracht met de kostenstructuur. De impact op de organisatie betreft niet alleen de overgang en afstemming van werkprocessen, maar ook daarna structurele inzet in de governance. Daarbij geldt dat toetreding vraagt om het aanpassen aan bestaande werkwijzen binnen Aquon, maar ook ruimte biedt voor gezamenlijke ontwikkeling. Risico's liggen vooral bij de overgangsfase en het borgen van eigenaarschap en maatwerk in de samenwerking. Deze worden gemitigeerd door het bestaande toetredingskader en governance platforms.

Samenvattend laat de integrale beoordeling zien dat toetreding tot de GR Aquon het meest toekomstbestendige en bedrijfseconomisch verantwoorde scenario is, mits aandacht wordt besteed aan een zorgvuldige implementatie en positionering van het waterschap binnen de samenwerking.

Advies is om Aquon onderstaande opdracht mee te geven bij toetreden:

- Goede vertegenwoordiging in zowel de bestuurlijke en ook ambtelijke overlegstructuren binnen Aquon, dit is essentieel om onze positie vorm te geven, grip te hebben op de verschillende besluitvormende processen;
- Vastleggen en realiseren van de potentiële besparingen van 70-90% zoals door Aquon wordt benoemd;
- In 2027 investeren door Aquon in onze specifieke gebiedskennis.

9 Bronnen

Volgende documenten zijn gebruikt voor deze value case:

- Jaarrekening 2024 Aquon (WLDOC-421169432-26828);
- Programma Aquon 2026 – e.v. (WLDOC-421169432-26827);
- Gezamenlijk toetredingsdocument WL en Aquon (WLDOC-421169432-27182);
- Adviesbrief Ernst & Young (WLDOC-421169432-26305);
- Nota van verbonden partijen WL (WLDOC-421169432-27431);
- Businesscase centralisatie 2019 van AQUON (WLDOC-421169432-27151).

10 Afkortingenlijst

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming.
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
CISO	Chief Information Security Officer
eDNA	Omgevings-DNA
ENSIA	Eenduidige Normatiek Single Information Audit
GR	Gemeenschappelijke Regeling
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
ILOW	Integraal Laboratorium Overleg Waterkwaliteitsbeheerders
ISO 17025	De kwaliteitsnorm voor laboratoria
NEN	Nederlandse Norm
PFAS	Per- en polyfluoralkylstoffen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
UWWTD	Europese richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater', in het Engels de 'Urban Wastewater Treatment Directive' (UWWTD)
VP	Verkooppunten Aquon. Een verkooppunt voor één afzonderlijk meet- of analyseonderdeel binnen een monstername