



Bestuurlijke balans in het waterbeheer

Evenwicht door tegenwicht

1. Aanleiding

De organisatie van het waterbeheer is in verandering. Met de ondertekening van het Bestuursakkoord Water in april 2011 hebben de partners in het waterbeheer de verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen scherper gescheiden. Door de Omgevingswet die nu in voorbereiding is, zal de positie van het waterbeheer ten opzichte van andere beleidsvelden mogelijk veranderen. Voor de langere termijn is beleid in voorbereiding dat eveneens consequenties kan hebben voor de organisatie en het instrumentarium van het waterbeheer. Een voorbeeld daarvan is de inzet op meerlaagsveiligheid, waardoor mogelijk nieuwe partijen medeverantwoordelijkheid zullen dragen voor de waterveiligheid.

De Adviescommissie Water (AcW) vindt het daarom wenselijk te reflecteren op de organisatiestructuur en het instrumentarium van het waterbeheer: voldoen deze aan de voorwaarden voor goed functionerend openbaar bestuur? Tjeenk Willink, de voormalige voorzitter van de Raad van State, heeft deze voorwaarden kernachtig geformuleerd in het jaarverslag van de raad over 2010:

“... dat de kenmerken van de democratische rechtstaat alleen kunnen floreren bij een institutioneel evenwicht, dat zonder tegenwicht onbestaanbaar is, bij de gratie van samenspraak die zonder tegenspraak zijn betekenis verliest, bij de gratie van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling die wederzijdse erkenning van ieders functie impliceert. Waar institutioneel tegenwicht ontbreekt, tegenspraak niet wordt gehoord en verantwoordelijkheden in elkaar overlopen, komt vroeg of laat de stabiliteit van de democratische rechtsstaat in gevaar.”

Meerdere adviescolleges van de regering hebben de afgelopen jaren vergelijkbare uitspraken gedaan over het belang van evenwicht en tegenwicht. Zij onderstrepen in verschillende bewoordingen de noodzaak om krachten en tegenkrachten te organiseren, als voorwaarde voor breed gedragen beleid en doelmatige uitvoering. De Adviescommissie Water (AcW) vindt dat deze uitspraken ook gelden voor het waterbeheer.

In dit advies gaat de Commissie in op de vraag of evenwicht en tegenwicht binnen het waterbeheer goed zijn georganiseerd, zowel nu als met de ontwikkelingen die op korte en lange termijn te verwachten zijn. De AcW bouwt in dit advies voort op haar adviezen over Doelmatig waterbeheer uit 2010 en Waterveiligheid uit 2012 en gaat er bij dit advies vanuit dat het Bestuursakkoord Water wordt uitgevoerd.

2. Vertrekpunt

Voor ons land, gelegen aan zee en in de delta van vier internationale rivieren, is effectief en toekomstgericht waterbeheer essentieel voor het voortbestaan en de welvaart. De inwoners van de lage landen sloegen daarom al voor de Middeleeuwen de handen ineen om het land te beschermen tegen het water. De aan- en afvoer van water en de bouw van dijken organiseerden zij in gezamenlijkheid. Drijfveer daarvoor was het belang dat grondeigenaren en inwoners zelf hadden bij gezamenlijke maatregelen om zich te beschermen tegen overstromingen en overtollig regenwater tijdig af te voeren. 'Wie het water deert, die het water keert'.

Ook Thorbecke zag het waterbeheer als een vitale taak, die bij verwaarlozing zware gevolgen zou hebben voor de Nederlandse samenleving. Hij verankerde daarom de rol van het waterschap in het constitutionele systeem. Daarbij hanteerde Thorbecke het principe van gebonden zelfstandigheid: het waterbestuur werd ondergeschikt aan het algemene bestuur, maar kreeg een grote mate van zelfstandigheid bij de uitvoering van zijn taak. Zo creëerde hij ruimte voor gebiedsgericht maatwerk en decentrale besluitvorming binnen een algemeen en landelijk geldend kader. De belangen die het waterbeheer moet dienen zijn sinds Thorbecke alleen maar groter geworden.

3 Hoofdlijnen van het advies

Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is voor de AcW een bepalende factor voor succesvol waterbeheer in Nederland: tussen betrokken overheden binnen de waterkolom, tussen beleidsvelden en tussen overheid en belanghebbenden. Evenwicht en tegenwicht zijn hierbij noodzakelijk, om verantwoordelijkheden scherp te houden én om wat gescheiden is weer met elkaar te verbinden. Gescheiden verantwoordelijkheden betekent niet 'ieder voor zich', maar juist samenwerken vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Dat vraagt van bestuurders het vermogen om organisaties met elkaar in contact te brengen. Zo worden divergerende belangen expliciet (tegenwicht) en is het mogelijk om op basis van dialoog en weloverwogen besluiten tot convergentie te komen (evenwicht). In dit advies benadrukt de Commissie het belang van evenwicht en tegenwicht tussen de verschillende beleidsvelden en bestuurslagen, en de vereiste transparantie die daarmee samenhangt. De AcW doet daartoe een aantal aanbevelingen.

Evenwicht en tegenwicht tussen beleidsvelden

- Goed waterbeheer is essentieel voor het voortbestaan van Nederland. Dit is naar de mening van de Commissie zo'n groot belang, dat het waterbeheer te allen tijde zelfstandig en expliciet tegen andere belangen moet worden afgewogen.
- De Commissie vindt het daarom noodzakelijk dat het waterbeheer is ondergebracht bij een taakgerichte uitvoeringsorganisatie die een onafhankelijke en zichtbare inbreng moet kunnen leveren in het proces van de integrale belangenafweging.
- De AcW adviseert zowel de watertoets als de positie van de waterbeheerder in het ruimtelijk proces te handhaven in het instrumentarium van de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de positie van de waterbeheerder bij de vergunningverlening.
- De Commissie pleit voor een periodiek bestuurlijk overleg tussen de waterbeheerder en de partijen die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ontwikkeling. Informeel maar niet vrijblijvend, om vroegtijdig de voor- en nadelen van mogelijke locatiekeuzes en ontwikkelingen te bespreken.

- In aanvulling daarop adviseert de Commissie dat de waterbeheerder op voorhand zelf aangeeft welke kansen en risico's het waterbeheer biedt voor ruimtelijke ontwikkelingen in het beheersgebied.
- De Commissie adviseert om in het waterbeheerprogramma van de waterschappen de ruimtelijke consequenties van de watermaatregelen weer te geven.
- In het geval van divergerende belangen is de Commissie van mening dat er hoe dan ook een beroep op een onafhankelijke instantie moet kunnen worden gedaan.

Evenwicht en tegenwicht tussen bestuurslagen

- Scheiding van beleid, uitvoering en toezicht is volgens de AcW een institutioneel doel op zich. Deze scheiding waarborgt evenwicht en tegenwicht in alle fasen van het waterbeheer.
- De Commissie acht het noodzakelijk dat onafhankelijk toezicht blijft bestaan op de primaire waterkeringen, zoals nu plaatsvindt door de Inspectie Leefomgeving en Transport. Onafhankelijk toezicht maakt een transparant, publiek debat mogelijk over de waterveiligheid van ons land.
- De Commissie adviseert om parallel aan de verkenning van meerlaagsveiligheid in het Deltaprogramma, de taken, rollen en verantwoordelijkheden die hierbij passen, nader te definiëren en van een passend instrumentarium te voorzien.

Transparantie

- De Commissie pleit voor een herkenbaar onderdeel over water in de omgevingsplannen van Rijk en provincie, zodat inzichtelijk is welke doelen de waterbeheerders moeten stellen en bereiken.
- De AcW staat positief tegenover de benchmarks (bedrijfsvergelijkingen) die inzicht geven in de manier waarop de verschillende waterschappen en gemeenten hun taken uitvoeren.
- Naar de mening van de Commissie is het belangrijk de prestaties van de bij het waterbeheer betrokken organisaties in een brede context te presenteren, waarbij niet alleen de financiële prestaties worden belicht. Dit biedt de mogelijkheid verschillen te duiden en zo van elkaar te leren.
- De waarde van deze vergelijkingen neemt toe als de waterschappen en gemeenten openbaar maken tot welke conclusies, maatregelen en eventuele besparingen de vergelijkingen hebben geleid.

4 Advies

Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is voor de AcW een van de bepalende factoren voor het succes van het Nederlandse waterbeheer. De Commissie gaat in dit advies nader in op drie elementen die daarbij van belang zijn. Dat is voor de Commissie ten eerste evenwicht en tegenwicht tussen het waterbeheer en andere terreinen zoals de ruimtelijke ordening. Ten tweede is dat evenwicht en tegenwicht binnen het waterbeheer tussen beleid, uitvoering en inspectie. Het belang van dit onderscheid heeft de Commissie ook al in haar advies *Doelmatig Waterbeheer (2010)* voor het voetlicht gebracht. Ten derde wijdt de Commissie apart aandacht aan transparantie, omdat een systeem met gescheiden verantwoordelijkheden helderheid vereist over de verdeling van die verantwoordelijkheden en de invulling ervan.

4.1 Evenwicht en tegenwicht tussen beleidsvelden

Het waterbeleid heeft een bijzondere relatie met de ruimtelijke ordening en het milieubeleid (integraal waterbeheer). Deze relatie is voor het eerst vastgelegd in de Wet op de Waterhuishouding van 1989. De afgelopen decennia is het beleid voor water, ruimte, milieu en natuur steeds meer verweven. De vijfde Nota Ruimte (2000) vormt daarin een belangrijk markeringspunt. De nota hanteert de lagenbenadering, waarbij het water samen met andere onderdelen van de ondergrond de basis vormt voor de netwerklaag (infrastructuur) en de occupatielaag (stedelijke ontwikkeling). Daarmee is water in deze nota een van de ordenende principes voor de ruimtelijke inrichting van ons land. De laatste jaren lijkt de lagenbenadering op de achtergrond te geraken. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) is van deze benadering nog het volgende over: "Het is belangrijk dat bij ruimtelijke plannen waaronder stedelijke (her)ontwikkeling rekening wordt gehouden met waterstaatkundige eisen op korte en lange termijn." In het Nationaal Waterplan (2009) staat een overeenkomstige zinsnede.

Transparante belangenafweging

Voor de AcW is waterbeheer een autonoom belang. Naar de mening van de Commissie is het belang van het waterbeheer dermate groot, dat dit te allen tijde expliciet tegen andere belangen moet worden afgewogen.

Met de ontwikkeling van een Omgevingswet kiest het kabinet er nadrukkelijk voor om de fysieke leefomgeving op basis van een integrale visie vorm te geven. De Commissie staat achter die integrale benadering en een integraal omgevingsplan. Zo'n omgevingsplan is voor Rijk, provincies en gemeenten een middel om de domeinen ruimte, water, natuur en economie met elkaar te verbinden. Het risico bestaat echter dat het waterbelang hierdoor minder zichtbaar wordt en niet meer herkenbaar doorklinkt.

De Commissie wijst erop dat een onafhankelijke en krachtige visie op het waterbeheer noodzakelijk is voor het voortbestaan en de welvaart van ons land. Dit is nodig om een transparante afweging te kunnen maken tussen het algemeen ruimtelijk belang en het specifieke waterbelang: evenwicht door tegenwicht. Daarom vraagt het waterbeheer naar de mening van de Commissie een beheerorganisatie die niet alleen taakgericht is, maar ook de positie heeft het belang van het waterbeheer onafhankelijk voor het voetlicht te brengen, zodat dit belang herkenbaar blijft tijdens de integrale belangenafweging. Het onderbrengen van waterschappen bij provincies, zoals eerder is voorgesteld, betekent dat de verantwoordelijkheden voor het waterbeheer en de ruimtelijke ordening verweven worden en de onafhankelijkheid verloren gaat. De praktijk leert dat scheiding van verantwoordelijkheden noodzakelijk is om mogelijke tegenstellingen publiek te maken, te waarborgen dat de politiek haar besluiten baseert op alle relevante informatie en een beroep op de rechter te kunnen doen als een essentieel belang dreigt onder te sneeuwen. Vanuit een onafhankelijke organisatie kan de waterbeheerder zowel evenwicht bieden door samenwerking te zoeken bij de uitvoering in het fysieke domein, als tegenwicht bieden wanneer waterbelangen met andere belangen divergeren of het onderspit dreigen te delven.

Het belang van evenwicht en tegenwicht tussen de beleidsvelden wordt nog groter bij de toepassing van meerlaagsveiligheid. In dat geval is de waterveiligheid van burgers het resultaat van inspanningen op meerdere beleidsterreinen. Gescheiden maar complementaire verantwoordelijkheden zijn daarbij een vereiste om transparant te

kunnen maken welke maatregelen het beste passen en op welke manier de verschillende partijen hun bijdrage aan de waterveiligheid borgen.

Watertoets

De Commissie Waterbeheer 21^{ste} eeuw (WB21) adviseerde in 2000 om ruimtelijke ontwikkelingen te toetsen op hun gevolgen voor het waterbeheer. Alle bestemmings- en streekplannen zouden de toets moeten ondergaan. Ook zou de toets moeten gelden bij de keuze van locaties voor woningen, bedrijven en infrastructuur. Ruimtelijke plannen die deze 'watertoets' niet zouden doorstaan, zouden volgens de Commissie WB21 niet in uitvoering moeten komen. De 'watertoets' is er gekomen, maar in een lichtere vorm dan de Commissie WB21 voor ogen had. De recent uitgevoerde evaluatie¹ van de watertoets laat zien dat de samenwerking tussen gemeente en waterschap steeds beter verloopt en vruchten begint af te werpen. De AcW acht de tijd echter nog niet rijp voor het laten vervallen van de watertoets en adviseert daarom zowel de watertoets als de positie van de waterbeheerder in het ruimtelijk proces te handhaven in het instrumentarium van de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de positie van de waterbeheerder bij de vergunningverlening.

Overleg

De evaluatie van de watertoets toont echter ook aan dat waterschappen niet of nauwelijks betrokken zijn bij locatiekeuzes. Locatiekeuzes blijken al heel vroeg in het ruimtelijk proces plaats te vinden, vaak nog voordat de structuurvisie wordt opgesteld. De grote financiële belangen van gemeenten en ontwikkelaars belemmeren een open en vroegtijdig overleg met derden. De Commissie pleit er daarom voor dat de waterbeheerder en de ruimtelijke ordenaar op bestuurlijk niveau periodiek met elkaar overleggen, informeel maar niet vrijblijvend. De Commissie heeft ervaren dat dit overleg deels reeds plaatsvindt maar ook dat dit afhankelijk is van personen. Voor- en nadelen van mogelijke ontwikkelingen zullen bij dit overleg eerder boven tafel komen. Het initiatief daartoe ligt dan meestal bij de waterbeheerder. Juist in het beginstadium bestaat de mogelijkheid ontwikkelingen met elkaar te verbinden en naar meerwaarde te zoeken. De Commissie adviseert ook dat de waterbeheerders zelf de kansen en risico's van mogelijke ontwikkelingen binnen het beheersgebied aangeven en openbaar maken. Voorbeelden daarvan zijn de risicokaarten die momenteel in het kader van de Europese Richtlijn overstromingsrisico's tot stand komen en de zogenoemde waterkansenkaarten. Het eerste officiële moment voor overleg ontstaat bij het opstellen van de provinciale of gemeentelijke structuurvisie. Deze visie schetst op een hoog schaalniveau de integrale ontwikkeling van een gebied en maakt duidelijk welke ontwikkelingen met elkaar te verbinden zijn.

Het Besluit Ruimtelijke Ordening vraagt dat elk ruimtelijk plan een waterparagraaf bevat. De Commissie adviseert om omgekeerd in elk waterbeheerprogramma van de waterschappen ook de ruimtelijke consequenties van de watermaatregelen weer te geven.

¹ Evaluatie door de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Rijk (2012)

Beroep

Ondanks formeel en informeel ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen waterschap en gemeente of provincie kunnen situaties ontstaan waarin de belangen divergeren. In die situatie moet het mogelijk zijn ruimtelijke plannen op een onafhankelijke manier te toetsen aan de waterbelangen in het gebied. Door de wijziging per 1 januari 2012 van de Crisis- en herstelwet is vastgelegd dat overheden ook in de toekomst de mogelijkheid tot beroep op elkaars plannen behouden. Dat dit voor het waterbeheer van groot belang is, blijkt uit de expliciete vermelding in de toelichting op de wijziging van de wet: "Met name het beroepsrecht van een waterschap tegen een gemeente of provincie dient te worden gehandhaafd om te garanderen dat aan de specifiek aan deze functionele overheid toevertrouwde belangen voldoende recht wordt gedaan bij integrale afwegingen door andere bestuursorganen"

De mogelijkheid tot beroep heeft al eerder ter discussie gestaan. Bij divergerende belangen is de Commissie van mening dat er hoe dan ook beroep op een onafhankelijke instantie moet kunnen worden gedaan. Mocht deze beroepsmogelijkheid in de toekomst alsnog verdwijnen dan is een aanwijzingsbevoegdheid van de provincie of het Rijk een alternatief.

4.2 Evenwicht en tegenwicht tussen bestuurslagen

Naar aanleiding van de Bijlmerramp, de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam stond tien jaar geleden de scheiding van beleid, uitvoering en inspectie prominent op de agenda. Verschillende overheidsorganisaties hebben daarna een nieuwe inrichting gekregen, ook binnen het waterbeheer. Voor de rijkswateren werd het nieuwe Directoraat-Generaal Water verantwoordelijk voor het beleid, Rijkswaterstaat voor de uitvoering en de Inspectie Verkeer en Waterstaat voor inspectie. In haar advies Doelmatig Waterbeheer (2010) heeft de Commissie een scherpe taakafbakening bepleit, om overlap in verantwoordelijkheden te voorkomen en de aanspreekbaarheid op het bereiken van de resultaten te vergroten.

Scheiding van beleid, uitvoering en toezicht is naar de mening van de Commissie een institutioneel doel op zich. Het creëert onafhankelijkheid, maar ook onderlinge verbondenheid. Dit is een randvoorwaarde voor de effectiviteit van het beleid. Het is daarbij van belang dat het proces van verantwoording en rekenschap afleggen goed wordt afgerond, niet alleen als er iets is fout gegaan, maar ook als het goed is gegaan.

Eén normsteller, één uitvoerder

De Commissie constateert dat in het Bestuursakkoord Water gekozen is voor één normsteller en één uitvoerder per onderdeel van het waterbeheer. Hierdoor zijn de beleidstaak en de uitvoeringstaak eenduidiger belegd. Binnen het waterveiligheidsbeleid is het Rijk de normsteller voor de primaire keringen en het waterschap de uitvoerder. Voor het regionale waterbeheer en de regionale waterkeringen is de provincie de normsteller en het waterschap de uitvoerder. Dat onderscheid tussen normsteller en uitvoerder maakt het verschil zichtbaar tussen 'wat we willen' en 'wat we gaan doen'. De stap hiertussen, 'wat we kunnen', is het product van de dialoog tussen normsteller en uitvoerder en geeft aan of het waterbeheer uitvoerbaar en handhaafbaar is. De AcW merkt op dat het uitgangspunt van één normsteller en één uitvoerder met de introductie van meerlaagsveiligheid weer verloren kan gaan, omdat daarbij verschillende

beleidsvelden bijdragen aan de waterveiligheid. Dat hoeft niet erg te zijn, als de rollen, taken en verantwoordelijkheden goed zijn afgebakend en omschreven. De Commissie adviseert daarom deze rollen, taken en verantwoordelijkheden te definiëren en een passend instrumentarium gereed te maken. Dit kan parallel aan de uitwerking van meerlaagsveiligheid in het Deltaprogramma zodat dit na de deltabeslissingen in wetgeving kan worden verankerd.

Onafhankelijk toezicht

Het Bestuursakkoord Water gaat niet in op de wenselijkheid van *onafhankelijk* toezicht op de uitvoerder. De Commissie vindt het niet noodzakelijk op alle elementen van het waterbeheer onafhankelijk toezicht uit te oefenen, zolang de bereikte resultaten, de omstandigheden en de bestede middelen voldoende transparant zijn. In het algemeen volstaat toetsing door de normsteller en de belanghebbenden in het algemeen bestuur van het waterschap.

De Commissie acht onafhankelijk toezicht wel van belang waar de veiligheid van de inwoners in het geding is. Onafhankelijk toezicht is hier ten eerste wenselijk vanwege het grote risico dat ontstaat als de overheden deze waterkeringen onvoldoende op orde houden. Ten tweede is onafhankelijkheid gewenst omdat het Rijk als normsteller en de waterbeheerder als uitvoerder beiden een financieel belang hebben bij de toetsing van de waterkeringen.

Dit betekent dat de periodieke toetsing van de primaire waterkeringen onder de verantwoordelijkheid van een onafhankelijk toezichthouder moet plaatsvinden. Voor de Commissie voldoet hiervoor de huidige constructie waarbij het toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het in stand houden van dit toezicht vindt de Commissie essentieel voor het waarborgen van de waterveiligheid.

Als toezicht op de primaire keringen niet onafhankelijk is, is de kans aanwezig dat de bevindingen niet of onvoldoende transparant worden gemaakt. Deze transparantie is nodig voor een publiek debat over de waterveiligheid van ons land: is het niet voldoen aan de normen voor waterveiligheid door uitstel van versterkingswerken vanwege financiële motieven aanvaardbaar, of zijn aanvullende financiële middelen noodzakelijk? Nog in de tweede helft van de vorige eeuw werden rivierdijkversterkingen decennialang vooruitgeschoven, mede door het ontbreken van voldoende tegenwicht.

Onafhankelijke toetsing van de waterveiligheid is naar de mening van de AcW een belangrijk instrument voor het handhaven van de wettelijk vastgelegde normen voor waterveiligheid. Scheiding van beleid, uitvoering en toezicht is daarmee een institutioneel doel op zich. Het creëert onafhankelijkheid maar ook onderlinge verbondenheid. De verantwoordelijkheden in de beleidscyclus zijn opgedeeld maar ook onderling verbonden. Dit is een randvoorwaarde voor de effectiviteit van het beleid. Nut en noodzaak van onafhankelijk toezicht zal in de toekomst nog verder toenemen bij de implementatie van meerlaagsveiligheid. Het toezicht zal zich dan moeten verbreden naar ruimtelijke maatregelen en de calamiteitenbeheersing.

Toezicht vereist van de toezichthouder wel kennis en ervaring. In het advies over waterveiligheid (2012) heeft de Commissie hier ook al op gewezen. Zij heeft daarbij de suggestie gedaan voor een meer continu toezicht. Ook voor de secundaire keringen is toezicht volgens de Commissie van belang. Dit hoeft niet onafhankelijk van de normsteller te zijn en kan worden uitgeoefend door de (zonodig samenwerkende) provincies.

4.3 Transparantie

Transparantie is een voorwaarde voor het goed functioneren van evenwicht en tegenwicht in het openbaar bestuur. Onder transparantie wordt vaak het openbaar maken van prestaties verstaan, met als doel het afleggen van verantwoording en controle op de uitvoering. De Commissie vindt het van belang dat waterbeheerders hun plannen, maatregelen en prestaties zichtbaar maken voor de politiek, mede-overheden, belanghebbenden en collega-waterbeheerders. Transparantie biedt in alle fasen van de beleidscyclus kansen om elkaar de 'maat' te nemen, daarvan te leren en vervolgens het beleid of de uitvoering aan te passen.

Betrokkenheid en vertrouwen

Als overheden hun plannen en concrete maatregelen zichtbaar maken en zich openstellen voor dialoog, kunnen andere overheden en belanghebbenden er invloed op uitoefenen en aansluiting zoeken met eigen plannen. Zo ontstaat betrokkenheid en vertrouwen. Door in een vroeg stadium de dialoog met belanghebbenden te voeren, kan de besluitvorming volgens de Commissie Elverding inhoudelijk beter en met meer draagvlak tot stand komen. Bovendien zullen procedures naar verwachting sneller verlopen. Inspraak wordt dan samenspraak in plaats van tegenspraak.

Een belangrijke voorwaarde voor transparantie is vertrouwen. De WRR heeft recent in haar rapport "Vertrouwen in burgers" de relatie tussen vertrouwen en het kunnen geven van tegenwicht beschreven. De WRR richt zich daarbij voornamelijk op het verbinden van overheid en burgers. De bevindingen gelden echter ook voor overheden onderling. De samenwerking en het vertrouwen tussen waterschap, gemeente en provincie is te versterken als deze partijen meer kennis krijgen van elkaars belangen en werkwijze. Informeel bestuurlijk overleg en wederzijdse detachering van medewerkers kunnen een bijdrage leveren aan het 'spreken van elkaars taal'.

Water in Omgevingsplannen

Voorwaarde voor succesvolle scheiding van beleid en uitvoering is dat de partijen over en weer hun plannen en verwachtingen uitspreken. De huidige nationale en provinciale waterplannen laten expliciet zien welke doelen de waterbeheerders willen bereiken. In de waterbeheerplannen laten de waterbeheerders vervolgens zien welke maatregelen zij uitvoeren om die doelen te bereiken. 'Laten zien wat je wilt' en 'laten zien wat je doet' zijn daarbij het vertrekpunt. Omwille van de efficiency hebben de partijen in het Bestuursakkoord Water ervoor gekozen het Nationaal Waterplan en het Provinciale Waterplan op te laten gaan in Integrale Omgevingsplannen. Waterbeleid wordt op die manier geïntegreerd met ruimtelijk beleid en natuur- en milieubeleid. De Commissie ondersteunt dit, maar constateert tevens dat hiermee de gewenste transparantie in het waterbeheer uit beeld kan raken. De Commissie pleit daarom voor een herkenbare plaats van waterbeheer in de omgevingsplannen van Rijk en provincie, de normstellers voor respectievelijk het waterveiligheidsbeleid en het regionale waterbeheer. De opgave voor de uitvoering blijft hierdoor voor iedereen inzichtelijk: voor de normsteller, de uitvoerder, andere overheden en burgers.

Benchmark

Waterschappen en gemeenten passen al geruime tijd het instrument 'benchmark' toe, waarmee zij prestaties voor bepaalde taakgebieden periodiek onderling vergelijken. De resultaten maken zij openbaar. In 2002 is de eerste bedrijfsvergelijking uitgevoerd, op het gebied van het zuiveringsbeheer; die naar de rioleringszorg voor het eerst in 2010. De frequentie van deze bedrijfsvergelijkingen hangt enerzijds af van de inspanningen die voor de bedrijfsvergelijking nodig zijn en anderzijds van de tijd die nodig is voor de implementatie van verbeteringsmaatregelen. Sinds 2009 publiceert de Unie van Waterschappen tweejaarlijks 'Waterschapspeil'. Deze uitgave bevat (minder gedetailleerde) overzichten van de prestaties van de verschillende waterschappen voor een groot deel van de taakgebieden.

De AcW staat zeer positief tegenover deze vorm van transparantie. Zowel de 'bedrijfsvergelijking' als 'Waterschapspeil' zijn belangrijke instrumenten om de prestaties van overheden onderling te vergelijken en in een landelijk perspectief te plaatsen.

De Commissie plaatst daar wel een kanttekening bij. In het licht van het Bestuursakkoord Water kan de nadruk eenzijdig komen te liggen op de kosten(ontwikkeling). Naar de mening van de Commissie is het belangrijk de financiële prestatie in haar context te presenteren. Dan wordt het mogelijk verschillen nader te duiden en van elkaar te leren. Door het lerend vermogen te versterken, kunnen de waterschappen en gemeenten de doelmatigheid van het waterbeheer verder vergroten. De waarde van de bedrijfsvergelijkingen neemt bovendien toe als de waterschappen en gemeenten openbaar maken tot welke conclusies, maatregelen en eventuele besparingen de vergelijkingen hebben geleid.