

Financiële verhouding tussen waterschappen en rijk

C. Hoeben*

Samenvatting

Waterschappen zijn decentrale overheden die van oudsher de regionale wateren beheren en de werkzaamheden bekostigen uit belastingopbrengsten. Hierbij wordt van een profijtbeginsel uitgegaan: wie meer profiteert betaalt een groter deel van de kosten. Anders dan bij gemeenten en provincies worden verschillen in belastingcapaciteit en kostenverschillen tussen waterschappen niet verevend.

In het Bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt over de bekostiging van het waterbeheer. Waterschappen dragen sinds 2011 gezamenlijk financieel bij aan de verbetering van primaire waterkeringen (dijken en andere waterkerende werken die onder meer te vinden zijn bij de grote rivieren en langs de kust). Hierdoor is een omgekeerde financiële verhouding ontstaan tussen rijk en waterschappen.

In de toekomst zullen waterschappen met primaire waterkeringen zelf een deel van de verbeterkosten moeten betalen. Kostenverschillen tussen waterschappen worden daardoor nog groter dan ze al zijn. Daarnaast wordt het minder vanzelfsprekend om het profijtbeginsel als uitgangspunt te hanteren voor de bekostiging van de waterschappen. Een vereveningsfonds, bekostigd door de waterschappen, zou mogelijk de kostenverschillen kunnen reduceren.

Trefwoorden: waterschappen, financiële verhoudingen, financiering Hoogwater Beschermingsprogramma

1 Inleiding

Waterschappen zijn, net als gemeenten en provincies, decentrale overheden. Anders dan gemeenten en provincies hebben waterschappen een gesloten huishouding: er is voorgeschreven waar zij zich mee bezig moeten houden. Waterschappen richten zich bijna alleen op de lokale en regionale zorg voor water.¹

Gemeenten en provincies heffen belastingen en ontvangen daarnaast middelen uit het gemeente- of provinciefonds. De uitkeringen uit het gemeentefonds zijn voor gemeenten een belangrijkere bron van inkomsten dan de opbrengsten uit de belastingen. Voor waterschappen zijn de belastingopbrengsten de belangrijkste bron van inkomsten. Er is geen waterschapsfonds.

Sinds 2011 dragen waterschappen financieel bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In het Bestuursakkoord Water zijn hier verdere afspraken over gemaakt. Het bedrag dat waterschappen bijdragen zal groter worden. Waterschappen met primaire keringen binnen hun beheersgebied gaan een grotere financiële bijdrage leveren aan het verbeteren van de betreffende keringen. Dit heeft gevolgen voor de financiële verhouding tussen waterschappen en rijk en tussen waterschappen onderling. In dit artikel onderzoeken we wat de gevolgen zijn.

Om de ontwikkelingen in een context te plaatsen gaan we eerst in op de financiële verhouding tussen provincies en gemeenten enerzijds en rijk anderzijds, en de redenen voor deze verhouding. Daarna gaan we in op de verhouding tussen waterschappen en

¹ Uitzondering zijn de waterschappen die ook een deel van het wegennet onderhouden.

rijk. We gaan na welke gevolgen de huidige bijdrage door waterschappen aan het HWBP heeft voor de financiële verhouding tussen rijk en waterschappen en tussen waterschappen onderling en hoe dit verder zal veranderen als de afspraken uit het Bestuursakkoord Water worden nagekomen. Omdat kostenverschillen zullen stijgen wordt voorgesteld om een waterschapsfonds in te stellen om zo de verschillen te verevenen.

2 Financiële verhouding rijk en gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies ontvangen een algemene uitkering van het rijk, waterschappen niet. Er wordt nergens expliciet duidelijk gemaakt waarom dit verschil bestaat. In het algemeen zijn er verschillende redenen om de kosten die een lokale overheid maakt (deels) te financieren via uitkeringen van de rijksoverheid. Een eerste reden is dat lokale overheden verschillen in de mogelijkheid die zij hebben om belasting te heffen. De belangrijkste belasting voor gemeenten is bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (ozb). Deze is afhankelijk van de woz-waarden en die verschillen tussen gemeenten. Het is daarom in gemeenten met een hogere woz-waarde makkelijker om een hogere opbrengst te realiseren uit de ozb dan in gemeenten waar de waarde van gebouwen lager is.

Een tweede reden is dat de ene lokale overheid meer kosten moet maken dan de andere om een gelijk voorzieningenniveau aan te bieden. Gemeenten en provincies die bijvoorbeeld wegen onderhouden in veengebieden moeten, vanwege de slappere bodem, veel vaker het wegdek vervangen dan gemeenten en provincies met een zandbodem. Wanneer het verschil in belastingcapaciteit en kostenniveau niet (gedeeltelijk) wordt gecompenseerd, betekent dit dat de ene decentrale overheid veel hogere belastingtarieven moet hanteren dan de andere, om eenzelfde voorzieningenniveau aan te kunnen bieden.

In de Financiële verhoudingswet is geregeld dat deze verschillen tussen gemeenten en tussen provincies worden verevend. Gemeenten en provincies ontvangen een uitkering uit respectievelijk het gemeente- en provinciefonds. Bij de verdeling van de uitkering wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met kostenverschillen en verschillen in belastingcapaciteit. Gemeenten en provincies zouden hierdoor in staat moeten zijn de inwoners een vergelijkbaar voorzieningenniveau aan te bieden bij gelijke belastingtarieven.² Verschillen tussen gemeenten of provincies zouden daardoor vooral het gevolg moeten zijn van verschil in beleidskeuzen tussen gemeenten of provincies.³

3 Financiële verhouding rijk en waterschappen

De waterschappen komen in de Financiële verhoudingswet niet voor. Waterschappen verschillen echter, net als gemeenten en provincies, in belastingcapaciteit. Het deel van de watersysteemheffing (de heffing waarmee onder meer het dijkonderhoud en waterpeilbeheer wordt bekostigd) dat door eigenaren van gebouwen wordt betaald, is bijvoorbeeld net als de onroerendezaakbelasting van gemeenten afhankelijk van de woz-waarde. Een ander deel van de watersysteemheffing bestaat uit een bedrag per huishouden. In een waterschap als Amstel, Gooi en Vecht (bij Amsterdam) zijn meer

² Zie Financiële Verhoudingswet, Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 1995-96, 24 552, nr. 3.

³ Dit veronderstelt wel dat de verdeling van het geld over gemeenten en provincies inderdaad de verschillen opheft.

huishoudens (550.000) dan in een waterschap als Scheldestromen in Zeeland (161.000). Waterschappen hebben dus net als gemeenten te maken met verschillen in belastingcapaciteit.

Ook zijn er, net als bij provincies en waterschappen, kostenverschillen. In waterschappen zoals Scheldestromen, en Fryslân zijn veel dijken die onderhouden moeten worden; in Velt en Vecht (Oost-Nederland) en De Dommel (Brabant) is het aantal kilometer waterkering klein. Daarnaast moeten waterschappen in laag gelegen gebied hogere kosten maken om overtollig regenwater weg te pompen dan waterschappen in hoger gelegen gebieden.

Deze verschillen tussen waterschappen in belastingcapaciteit en kostenniveau worden niet verevend door het rijk. De mogelijkheid om waterschappen in enige mate via een centraal fonds te bekostigen is wel onderzocht in het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) over de bekostiging van de waterschappen uit 2004. Het IBO komt met verschillende varianten voor de bekostiging van waterschappen. Centrale bekostiging (vanuit het rijk) is één van de opties, maar dit wordt niet wenselijk geacht:

'Om de regionale wateropgaven efficiënt en slagvaardig uit te kunnen voeren is een eigen bekostigungsstructuur onder verantwoordelijkheid van eigen bestuurders naar het oordeel van het kabinet de beste keuze. In de regio kent men immers het eigen gebied; daar moet telkens gekozen worden voor maatwerkoplossingen passend bij de verschillende wensen die de gebruikers van het gebied aan het watersysteem stellen.'⁴

Destijds is besloten dat waterschappen hun werk zoals vanouds blijven bekostigen uit de belastingopbrengsten. Hierbij werd erkend dat dit leidt tot tariefverschillen tussen waterschappen. Het kabinet was echter 'van mening dat dit vanuit de profijtgedachte ook redelijk is.'⁵ De kosten binnen waterschappen worden van oudsher verdeeld tussen degenen die belang hebben bij het waterschapswerk (profijtbeginsel). Wie een groter belang heeft bij de voorzieningen die het waterschap treft, betaalt ook een groter deel van de kosten.⁶

Het IBO stamt uit 2004. Tariefverschillen tussen waterschappen zijn inmiddels steeds meer een onderwerp van discussie.⁷ Er zijn twee redenen. Ten eerste lopen de kosten die waterschappen maken op, waardoor de belastingtarieven stijgen. De totale opbrengst is sinds 2000 gestegen met gemiddeld 1,9 procent per jaar, van 1.575 miljoen euro in 2000 tot 2.343 miljoen euro in 2011 (prijspeil 2011). Ten tweede ontstond in 2009 een lastenverschuiving tussen belastingbetalers als gevolg van de modernisering van de Waterschapswet. Eénpersoonshuishoudens en woningeigenaren betaalden door de nieuwe wetgeving in veel waterschappen aanzienlijk meer aan hun waterschap dan in eerdere jaren.⁸ De verschillen tussen waterschappen in belastingdruk zijn door deze ontwikkelingen zichtbaarder en voelbaarder geworden. Desondanks

⁴ Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer, *Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Kamerstukken II*, 2003/04, 29428, nr. 1, p. 6.

⁵ Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer, *Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat Kamerstukken II*, 2003/04, 29428, nr. 1, p. 6.

⁶ Waterschapswet, artikel 13.

⁷ Zie www.veh.nl, Waterschapslasten stijgen, Nieuwsberichten 7 januari 2011, en Kamervragen, 26 januari 2010, 2010Z01463 Kamerstukken II, 2009/10.

⁸ Wet modernisering waterschapsbestel, Staatsblad 2007, nr. 208, zie ook C. Hoeben, 2010.

worden er geen maatregelen genomen om de verschillen in kosten en belastingcapaciteit tussen waterschappen te verevenen.

4 Bijdrage HWBP: Opwaartse financiële verhouding

De financiële verhouding tussen rijk en waterschappen is echter sinds 2011 wel veranderd. Dat komt doordat waterschappen zijn gaan bijdragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Via het HWBP wordt geregeld dat de primaire waterkeringen (dijken en andere waterkerende werken die onder meer te vinden zijn bij de grote rivieren en langs de kust), voldoen aan wettelijke normen.⁹ De kosten van het HWBP kwamen tot 2011 geheel voor rekening van het rijk.¹⁰ De waterschappen zijn samen met Rijkswaterstaat de uitvoerders. Zij toetsen of de waterkeringen voldoen aan de wettelijke normen en stellen indien nodig plannen op hoe de waterkeringen kunnen worden verbeterd. Deze plannen worden voorgelegd aan een programmabureau. Het programmabureau bepaalt op basis van een formele subsidieregeling (opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in overleg met de Unie van Waterschappen (UvW) en het interprovinciaal Overleg (IPO)) of er een subsidie wordt uitgekeerd of dat de plannen nog moeten worden aangepast.

In de *Voorjaarsnota* van 2009 kondigde het kabinet aan besluitvorming voor te bereiden om te komen tot een doelmatiger organisatie en bestuur van het waterbeheer in Nederland. Er is toen aan de waterschappen gevraagd om suggesties te doen. Dit resulteerde in het zogeheten Storm werkdocument.¹¹ Hierin bieden de waterschappen onder meer aan om een deel van de bekostiging van het HWBP voor hun rekening te nemen.

Het kabinet heeft dit voorstel overgenomen. De bijdrage is geregeld via de zogenoemde 'Spoedwet 100 miljoen euro'.¹² Elk waterschap draagt bij, ook de waterschappen die geen primaire waterkeringen onderhouden.¹³ In 2011 dragen de waterschappen in totaal 81 miljoen euro bij aan het HWBP. De bijdrage per waterschap wordt bepaald op basis van het relatieve aantal ingezetenen (het aantal ingezetenen in een waterschap ten opzichte van het totale aantal ingezetenen in Nederland) en de relatieve woz-waarde van woningen en niet-woningen (woz-waarde in een waterschap ten opzichte van de totale woz-waarde van gebouwen in Nederland). In 2011 varieert de bijdrage per

⁹ Het HWBP bestaat uit elkaar opvolgende beschermingsprogramma's waarin iedere keer wordt nagegaan in hoeverre waterkeringen (nog) voldoen aan de wettelijke normen. Waar nodig worden plannen opgesteld om de keringen te verbeteren. Deze worden voorgelegd aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu die de verbetering bekostigt uit het HWBP.

¹⁰ Dit is geregeld in *Wijziging van de Wet op de waterkering en intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet, de Wet schade oesterkwekers, de Vergunningwet Westerschelde en de Zuiderzeewet*, Kamerstukken II, 2003/04, 79400.

¹¹ UvW, 2010.

¹² *Wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985 houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten en van financiële bijdragen aan de verbetering van de primaire waterkeringen van de waterschappen*, Kamerstukken II, 2009/10, 32474. Het gaat om een bedrag van 100 miljoen euro doordat in de wet niet alleen wordt geregeld dat waterschappen een bijdrage leveren aan het HWBP (81 miljoen euro), maar dat zij ook de muskus- en beverrattenbestrijding overnemen van de provincies (19 miljoen euro).

¹³ Drie waterschappen hebben geen primaire waterkeringen binnen hun beheersgebied: De Dommel, Velt & Vecht en Regge & Dinkel, zie Unie van Waterschappen 2009.

waterschap van naar schatting van circa 0,8 miljoen euro in Velt en Vecht tot 7,2 miljoen euro in Amstel, Gooi en Vecht.¹⁴

Terwijl de bekostiging van het HWBP vóór 2011 dus volledig voor rekening kwam van het rijk worden de middelen nu gezamenlijk opgebracht door rijk en waterschappen. Het rijk bepaalt in 2011 via het programmabureau echter nog steeds wie subsidies krijgt. Er is dus in feite een opwaartse financiële verhouding ontstaan van waterschappen naar rijk. De waterschappen betalen een bijdrage aan het HWBP en het rijk gebruikt de bijdrage om subsidies te verstrekken voor de verbetering van primaire waterkeringen die in beheer zijn van waterschappen of het rijk.

5 Gevolgen belastingbetaler

De financiële verhouding tussen waterschappen en rijk is in 2011 omgekeerd ten opzichte van die tussen gemeenten en provincies en rijk. De verschillen tussen waterschappen in kostenniveaus en belastingcapaciteit blijven echter bestaan. De vraag rijst of de bijdrage door de waterschappen aan het HWBP leidt tot een toename in de verschillen in kostenniveau tussen waterschappen. Dat blijkt mee te vallen. De bijdrage per huishouden verschilt weinig tussen de waterschappen. Deze is het laagst in Noorderzijlvest (10,44 euro) en het hoogst in Amstel, Gooi en Vecht (13,24). De totale opbrengst uit de watersysteemheffing per huishouden varieert van 98 euro in de Dommel tot 290 euro in Scheldestromen. De bijdrage aan het HWBP heeft dus weinig effect op het verschil in belastingdruk.

De belastingbetalers zullen door de bijdrage aan het HWBP, als er geen andere maatregelen worden genomen,¹⁵ hogere belastingen betalen aan hun waterschap. De gevolgen verschillen voor verschillende groepen belastingbetalers. Er zijn voor de watersysteemheffing vier groepen belastingbetalers: ingezetenen (huishoudens), gebouwd (eigenaren van gebouwen) ongebouwd (eigenaren van onbebouwde grond met uitzondering van natuurterreinen) en natuur (eigenaren van natuurterreinen). De kosten die waterschappen maken in het watersysteem en de bijdrage aan het HWBP worden verdeeld over deze vier groepen.

Tabel 1. Opbrengst watersysteemheffing van de waterschappen 2011

Belastingcategorie	Opbrengst (miljoen euro)
Ingezetenen	450
Gebouwd	572
Ongebouwd	133
Natuur	2
Totaal	1.157

Bron: CBS, Statline.

¹⁴ *Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 32474, nr. 3 herdruk, paragraaf 4.3.*

¹⁵ De waterschappen zijn op het moment dat zij voorstelden om bij te dragen aan het HWBP ook gekomen met voorstellen om de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten. Hierdoor zou de kostenstijging volgens de Unie van Waterschappen beperkt kunnen blijven, zie Unie van Waterschappen 2010.

Door de bijdrage aan het HWBP stijgen de tarieven voor alle vier de belastingcategorieën. Veel belastingbetalers betalen meer dan één waterschapsheffing. Een huishouden in een huurhuis betaalt alleen een ingezetenenheffing. Een eigenwoningbezitter betaalt naast de ingezetenenheffing ook de heffing gebouwd. Een agrariër met een eigen woning betaalt naast de ingezetenenheffing en de heffing gebouwd nog de heffing ongebouwd. Omdat eigenwoningbezitters en agrariërs meerdere onderdelen van de watersysteemheffing betalen, betalen zij ook meerdere keren voor de bijdrage aan het HWBP.

6 Toekomstige ontwikkelingen

In juni 2011 zijn in het Bestuursakkoord Water verdere afspraken gemaakt over de bekostiging van het HWBP. Waterschappen zullen ook in 2012 en 2013 81 miljoen euro bijdragen aan het HWBP. In 2014 stijgt dit naar 131 miljoen euro en vanaf 2015 zal de jaarlijkse bijdrage 181 miljoen euro zijn. Dat betekent dat vanaf 2015 het HWBP voor de helft wordt bekostigd door de waterschappen. De andere helft wordt betaald door het rijk.¹⁶

Er is ook afgesproken om na te gaan of het mogelijk is om een prikkel in te bouwen die er voor zorgt dat waterschappen doelmatig te werk gaan bij projecten die deel uitmaken van het HWBP. De suggestie om een prikkel in te bouwen is afkomstig van de 'taskforce HWBP' die onder meer heeft onderzocht of en hoe de efficiency in het HWBP zou kunnen worden verbeterd. In het rapport van de taskforce wordt geconstateerd dat er geen prikkel is om doelmatig te werken doordat alle kosten die waterschappen maken in het kader van het HWBP worden vergoed. In het Bestuursakkoord Water is daarom afgesproken dat zal worden nagegaan of het mogelijk is om de kosten van projecten niet volledig te verevenen, maar deze deels voor rekening te brengen van het betrokken waterschap. Dit mag echter niet leiden tot een onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten.¹⁷ De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer via een brief op 1 december voorgesteld om waterschappen met primaire keringen 10 procent van de kosten per HWBP-project zelf te laten bijdragen.¹⁸

Het is echter waarschijnlijk dat deze prikkel wel een lastenverschuiving veroorzaakt. Dat komt onder meer doordat er grote verschillen zijn tussen waterschappen in de mate waarin zij te maken hebben met het HWBP. Drie waterschappen hebben geen primaire waterkeringen binnen hun beheersgebied en zullen dus ook nooit HWBP-projecten uitvoeren. In een waterschap als Hollandse Delta zijn veel kilometers primaire kering die mogelijk een keer moeten worden verbeterd. Er zijn echter ook veel inwoners en daardoor veel belastingbetalers. De extra kosten worden dan over veel betalers verdeeld. In Scheldestromen (Zeeland) is het aantal kilometer primaire keringen ook groot terwijl het aantal inwoners klein is. Als een deel van de kosten van het HWBP dus niet wordt vergoed, maar op projectbasis als eigen bijdrage moet worden opgebracht, betekent dit dat de lasten voor de belastingbetaler in dit waterschap veel sterker kunnen stijgen dan in een waterschap als Hollandse Delta. De verschillen tussen waterschappen op het gebied van kosten worden dan nog groter dan zij al zijn.

¹⁶ Bestuursakkoord Water 2011, p. 22. In het Bestuursakkoord Water wordt gesproken over cofinanciering.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Brief staatssecretaris Atsma aan Tweede Kamer, 1 december 2011.

Eerder zagen we dat kostenverschillen en verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten en tussen provincies worden verevend via respectievelijk het gemeente- en provinciefonds. Voor waterschappen is ervoor gekozen om deze verschillen niet te verevenen omdat kosten van het waterschapswerk van oudsher worden verdeeld over degenen die er profijt van hebben.¹⁹

Er wordt echter niet gekozen voor de 'eigen bijdrage' op projectbasis omdat de belastingbetaler in het betreffende waterschap profijt heeft van de HWBP-projecten die via de eigen bijdrage worden gefinancierd. Inwoners van een gebied dat wordt beschermd door een primaire kering zullen weliswaar in grote problemen komen wanneer een kering het water niet tegenhoudt, de belastingbetalers van omliggende waterschappen worden vaak eveneens getroffen. De rest van Nederland wordt indirect getroffen doordat bij problemen met een primaire kering economische schade ontstaat. Bovendien is de motivering voor de eigen bijdrage door individuele waterschappen dat daardoor naar verwachting doelmatiger wordt gewerkt. De kosten zouden dus moeten worden beperkt. Dit betekent dat door de eigen bijdrage de lastenontwikkeling wordt beperkt voor de belastingbetalers in andere delen van Nederland dan het bijdragende waterschap. De totale kostenstijging van het HWBP wordt door de grotere doelmatigheid immers beperkt.

Een eigen bijdrage aan het HWBP zal de bestaande kostenverschillen tussen waterschappen dus vergroten. Dit, terwijl het voor de belastingbetaler steeds moeilijker is te accepteren dat hij in het ene gebied meer moet betalen voor droge voeten dan in het andere gebied. Theoretisch geldt dat wanneer de kosten om ergens te wonen niet opwegen tegen de baten (profijt), inwoners beter ergens anders kunnen gaan wonen, waar kosten en baten meer met elkaar in evenwicht zijn. Waterschappen zijn echter niet de enige decentrale overheden. Een groot deel van de voorzieningen waar inwoners gebruik van maken is afkomstig van gemeenten. Zoals we zagen worden de kostenverschillen tussen gemeenten via het gemeentefonds verevend. Omdat de kostenverschillen tussen andere voorzieningen dan die voor droge voeten daardoor beperkt zijn, is de prikkel om te verhuizen als gevolg van verschillen in waterschapsbelastingen klein. Dat geldt te meer omdat het bij deze belastingen niet om grote bedragen gaat.

7 Waterschapsfonds

De verschillen in belastingtarieven zullen dus verder oplopen als de afspraken in het Bestuursakkoord Water worden uitgevoerd, terwijl verschillen steeds minder zullen worden geaccepteerd door de belastingbetaler. Een oplossing zou kunnen zijn om toch een deel van de kosten te gaan verevenen via een vereveningsfonds. Het ligt echter niet erg voor de hand om een dergelijk fonds door het rijk te laten bekostigen, zoals nu gebeurt bij het gemeente- en provinciefonds. Het is inefficiënt om waterschappen aan de ene kant bij te laten dragen aan de kosten van het HWBP en vervolgens het rijk te laten bijdragen aan de waterschappen.

Het ligt meer voor de hand dat de middelen in een vereveningsfonds afkomstig zijn van de waterschappen zelf. De bijdrage aan een dergelijk fonds en de verdeling ervan zou zo moeten worden ingericht dat de 'rijkere' waterschappen (met een relatief grotere

¹⁹ Uit eerder onderzoek blijkt dat niet op voorhand duidelijk is welk belang de verschillende groepen belastingbetalers hebben, waardoor het kostenaandeel zich anders kan ontwikkelen dan mag worden verwacht op basis van het profijt, zie C. Hoeben 2003.

belastingcapaciteit en lagere kosten) een bijdrage leveren aan de 'armere' waterschappen (beperkte belastingcapaciteit en hogere kosten). Het opzetten van een dergelijk fonds kent de nodige obstakels. Hoewel het profijt dat belastingbetalers hebben bij het waterschapswerk een kleinere rol speelt, is het niet geheel verdwenen. Bij het opzetten van een vereveningsfonds moet dus zowel rekening worden gehouden met het profijt dat belastingbetalers hebben bij het werk van hun eigen waterschap als een rechtvaardige verdeling van de kosten.

Een waterschapsfonds zou een grote verandering betekenen ten opzichte van de bestaande bekostiging omdat een dergelijk fonds niet wordt bekostigd op basis van een profijtbeginsel, ook niet als deze door de waterschappen gezamenlijk wordt gevoed. We zagen echter in het voorgaande dat het profijtbeginsel ook al niet geldt voor de bekostiging van het HWBP, zeker niet als hier ook een eigen bijdrage bij komt. Wel zullen kostenverschillen tussen waterschappen groter worden. Bij provincies en gemeenten is er voor gekozen om deze te verevenen. Omdat het niet meer goed is uit te leggen waarom er meer moet worden betaald in het ene waterschap dan in het andere waterschap wordt het tijd om ook de verschillen tussen waterschappen te verevenen.

Corine Hoeben

* Onderzoeker Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en RU- Groningen

Literatuur

Hoeben, C. (2003), *Wie betaalt wat, kostentoedeling bij waterschappen*, COELO-rapport 03-3, Groningen: COELO.

Hoeben C. (2010), *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, COELO-rapport 10-3, Groningen: COELO.

Hoeben, C. (2011) *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, COELO-rapport 11-1, Groningen: COELO.

Taskforce Hoogwaterbeschermingsprogramma (2010), *Een dijk van een programma. Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma*.

Tweede Kamer, (2003-2004), IBO bekostiging waterbeheer, 29428, nr. 1.

Unie van Waterschappen (2009), *Waterschapspeil 2009. Waterschappen vergeleken*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

Unie van Waterschappen (2010), *Storm Werkdocument*. Den Haag: Unie van Waterschappen.