

Onderwerp: financiering provincies

Geachte minister Heerma en staatssecretaris Eerenberg, beheerders van het provinciefonds,

Achtergrond en inleiding

Grote opgaven dienen zich aan, vandaag en in de jaren die voor ons liggen. Netcongestie, woningbouw, natuurherstel, landbouw, infrastructuur en hoogwaardig openbaar vervoer vragen om richting en daadkracht. Dit zijn geen vraagstukken die zich laten oplossen binnen de grenzen van één bestuurslaag. Zij vragen om een gezamenlijke inzet van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Alleen wanneer wij samen handelen als één overheid, als we de verantwoordelijkheid delen en elkaar als betrouwbare bondgenoten weten te vinden, kunnen wij deze opgaven het hoofd bieden. Vanuit die overtuiging en in die rol van bondgenoot, richten wij ons met deze brief tot u.

Samenwerken aan de grote opgaven in Nederland

Elke dag werken provincies, samen met partners in de regio, aan de grote maatschappelijke opgaven. De plannen liggen er, de samenwerkingen zijn gesmeed, de maatschappelijke energie is groot. Maar onze uitvoeringskracht stuit steeds vaker op een harde grens: het uitblijven van adequate, structurele financiering. De ambities en taken op het terrein van natuur, infrastructuur en openbaar vervoer kunnen met de huidige provinciale middelen domweg niet worden waargemaakt. Dat is geen gevoelskwestie, maar een harde constatering: drie recente, onafhankelijke onderzoeken – in opdracht van of met medewerking van zowel Rijk als provincies – laten zien dat de beschikbare middelen voor deze domeinen ontoereikend zijn. Dat is zorgwekkend.

Verdeling van het provinciefonds

Binnen deze zeer uitdagende context hebben de provincies de opdracht aanvaard om zelf te komen tot een verdeling van de beschikbare middelen in het provinciefonds. De provincies zijn enerzijds het rijk erkentelijk dat deze ruimte geboden is en zij hebben de samenwerking in de afgelopen periode erg gewaardeerd. Anderzijds bestaat het gevoel voor een welhaast 'onmogelijke opgave' te zijn geplaatst.

Vol overtuiging zijn de provincies aan de slag gegaan om te komen tot een nieuw verdeelmodel, in de wetenschap dat provincies optimaal kennis hebben van de eigen uitdagingen en provinciespecifieke opgaven, historie en bestuurlijke keuzes. Het verdeelvraagstuk ligt al jaren voor en is zeer complex. Immers, dit gaat over genoemde opgaven maar raakt ook de provinciale autonomie. Het typeren en respecteren van de provinciale eigenheid en specifieke omstandigheden in het verdeelmodel is geen sinecure. Bovenal doet dit een groot beroep op solidariteit. De twaalf provincies zijn het eens over de uitgangspunten voor een nieuw verdeelmodel van het provinciefonds. Zij tonen daarmee onderlinge solidariteit. Daarbij achten zij dit nieuwe verdeelmodel onlosmakelijk verbonden met solidariteit tussen het rijk en de provincies op twee belangrijke punten: (1) mede-eigenaarschap bij het aanpakken van de grote opgaven enerzijds en (2) balans tussen taken en middelen anderzijds.

Samenwerken aan de grote opgaven

Hoewel de grote maatschappelijke opgaven overal spelen, zijn er duidelijke verschillen. Het maken van een verdeelmodel vraagt dan ook meer dan een technische rekenexercitie. Elke provincie kent een eigenheid en provinciespecifieke omstandigheden die met grote zorgvuldigheid zijn gewogen.

Maatwerk is nodig omrecht te doen aan zowel de provincies die al sinds de 16e eeuw bestaan, als aan de jongste provincie uit 1986. Elk kent een eigen historie en dynamiek. Het is daarom belangrijk om niet langer de absolute groei maar juist de relatieve groei als maatstaf voor het verdeeldmodel te nemen.

Daarnaast zijn er provincies waar specifieke infrastructuur- en bereikbaarheidsopgaven het financiële beeld wezenlijk kleuren. Utrecht is de enige provincie met een eigen traminfrastructuur in exploitatie; de structurele meerkosten van dit hoogwaardige openbaar vervoer kunnen in het verdeelmodel onvoldoende geadresseerd worden. In het besef dat een verdeelmodel niet álle vraagstukken kan oplossen, is het essentieel dat deze vraagstukken wel elders geadresseerd worden.

De infrastructuur is een punt van grote zorg. In de (groot)stedelijke regio's wordt infrastructuur intensief gebruikt. De onderhouds- en vernieuwingsopgave is groot, acuut en groeit sterk in volume en kosten. Aan de andere kant van het spectrum staan provincies met een relatief dunbevolkt, uitgestrekt gebied en hoge vaste lasten voor het in stand houden van voorzieningen. Hetzelfde thema kent twee totaal verschillende problematieken. Want het is een totaal andere opgave om met relatief weinig inwoners een fijnmazig netwerk van wegen, bruggen, openbaar vervoer en basisvoorzieningen in stand houden. De kosten per inwoner liggen daar structureel hoger. In het voorliggende model is daarom gekozen voor een andere maatstaf voor 'inwoners landelijk gebied'. Er is gekozen voor een CBS-maatstaf die aansluit bij het vraagstuk en bovendien geen schoksgewijze effecten oplevert.

Tot slot een duiding van de financiële (vermogens)posities; ook dat is immers onderdeel van het verdeelvraagstuk. Er zijn historisch gegroeide verschillen tussen provincies. Sommige provincies bouwden grote vermogens op door aandelen in energiebedrijven en/of andere dividendstromen. Terwijl andere provincies nauwelijks overige eigen middelen hebben en sparen of lenen voor investeringen. Deze scheefheid werkt nog altijd door in de financiële posities. In het oude verdeelmodel wordt bij enkele provincies nog rendement verondersteld dat zij feitelijk helemaal niet kunnen realiseren, of wordt voorbijgegaan aan het gebruik van vreemd vermogen. In het nieuwe verdeelmodel wordt daarom uitgegaan van de daadwerkelijke rendementen per provincie (dividend en rente) over een voortschrijdend achtjarig gemiddelde. Daarbij past een correctie voor rentelasten; zo kunnen ook de niet-vermogenende provincies investeren in bijvoorbeeld netbeheerders en drinkwaterbedrijven om opgaven rondom netcongestie en water op te pakken.

Balans taken en middelen

In het Regeerakkoord 2026-2030 wordt terecht onderstreept dat *"goede interbestuurlijke verhoudingen essentieel zijn om de grote maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken"*. De goede gesprekken die wij recent met elkaar hebben gevoerd, tonen dat dit in de praktijk betekenis krijgt. Hierover zijn de provincies positief. We lijken een welkome kentering te zien. Wij zien en waarderen dat het Rijk met mede-overheden meerjarige en betrouwbare afspraken wil maken, zodat *"een gelijkwaardige samenwerking ontstaat waarin iedere bestuurslaag verantwoordelijkheid neemt en kan leveren"*, eveneens een treffende passage uit het regeerakkoord. Het naleven van de afspraken uit het rapport *'Samen bouwen aan resultaten - Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen'* van de Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen onder voorzitterschap van de heer Polman achten wij daarin evenzo belangrijk.

Tegelijkertijd is de huidige financiering van provincies niet in lijn met de gezamenlijke ambities. Bij opgaven rond natuur, stikstof, infrastructuur, woningbouw en energie staan provincies nadrukkelijk aan de lat, maar ontbreekt het aan structureel toereikende middelen om die verantwoordelijkheid ook (volledig) waar te maken. Dat wringt: één overheid kan niet stevig leveren op gezamenlijke doelen als één schakel stelselmatig financieel wordt verzwakt. Juist in de geest van het regeerakkoord zien wij hierin geen reden om ons terug te trekken, maar een uitnodiging om samen de volgende stap te zetten: het provinciefonds zó vormgeven dat provincies hun rol als volwaardige, slagvaardige partner van het Rijk kunnen blijven vervullen.

In andere woorden; het nieuwe verdeelmodel maakt een zorgvuldige verdeling van de koek mogelijk, maar die koek moet ook groter!

Voorstel voor een nieuw verdeelmodel

Met deze brief bieden we de fondsbeheerders dan ook een voorstel aan voor de verdeling van het provinciefonds. Een voorstel dat zeer goed onderbouwd, transparant, navolgbaar, stabiel, uitlegbaar, redelijk en billijk is. De uitkomst voldoet bovendien aan de in de Kamerbrief (3 juli 2025) opgenomen toetsingscriteria van de fondsbeheerders.

De uitgangspunten waar de provincies overeenstemming over hebben bereikt zijn gebaseerd op het advies "*Nieuw verdeelmodel Provinciefonds. Bouwstenen bij het voorliggende voorstel.*" van de Raad voor het Openbaar Bestuur (sept. 24), de brief van de gezamenlijke provincies met de weging van dat advies (nov. 24), de in juni 2025 overeengekomen tussenstap, de Kamerbrief (juli 25), de vele gezamenlijke en bilaterale gesprekken van de afgelopen weken en de recente brief van de fondsbeheerders. Deze basisdocumenten zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

Daarnaast doen wij een voorstel voor een ingroeipad. Dit ingroeipad moet enerzijds de provincies die nadeel ondervinden van deze verdeling in staat stellen zonder grote schokken dit nadeel structureel te verwerken in hun begroting, en anderzijds de provincies die voordeel hebben van de nieuwe verdeling zo snel mogelijk in staat stellen dit voordeel te kunnen benutten. In de Tussenstap in 2025 hebben we vooruitlopend hierop een flinke eerste stap gezet in 2026 en een afspraak gemaakt over procentuele maximalisering van het nadeel in 2027.

De uitgangspunten, de daaraan gekoppelde randvoorwaarden en technische model-modaliteiten alsmede het ingroeipad en notitie over de overige eigen middelen zijn opgenomen in een aparte bijlage bij deze aanbiedingsbrief.

De provincies vertrouwen er derhalve op dat de fondsbeheerders, na validatie, de uitkomst onverkort omarmen, inclusief de randvoorwaarden van het ingroeipad en van het periodieke onderhoud en dat de fondsbeheerders waar toewijding, inzet en betrokkenheid vanuit rijkszijde nodig is op de realisatie van de genoemde voorwaarden danwel aandachtspunten deze onverkort toezeggen.

Hiermee komen de fondsbeheerders en de twaalf provincies de afspraak, gemaakt vlak voor de zomer van 2025, na dat het nieuwe model per 1 januari 2027 wordt ingevoerd.

De voorzitter en de vice-voorzitter van de bestuurlijke adviescommissie financiën en openbaar bestuur zijn (desgewenst) beschikbaar voor een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Namens de IPO-Bestuurlijke Adviescommissie Financien,

Tijs de Bree, voorzitter

Nadja Siersema, vice-voorzitter

Bijlage 1 – Model-technische uitwerking

Inleiding

Conform de gemaakte afspraken bij de tussenstap (zie brief 3 juli 2025) is in de afgelopen maanden door verschillende werkgroepen geïnterpreteerd welke verbeteringen aan het concept verdeelmodel nodig en mogelijk zijn. Deze werkgroepen richtten zich op de stabiliteit van het verdeelmodel, de opbouw van de uitgavenclusters (OV, infrastructuur, natuur, economie, ruimte en cultuur en maatschappij) en de verevening van de overige eigen middelen (OEM).

Een belangrijk onderdeel van de randvoorwaarden bij de tussenstap was een toets op de stabiliteit van het concept verdeelmodel, zoals ontwikkeld door CEBEON. Mede op basis van onafhankelijk onderzoek door de Rebel Group is vastgesteld dat het concept verdeelmodel voor het grootste deel stabiel is. De meeste maatstaven bewegen mee met de ontwikkelingen (en zijn dus dynamisch), maar leiden niet tot ongewenste of onverklaarbare (schok)effecten. Een aantal maatstaven vergen echter wel aandacht: inwoners landelijk gebied, reizigerskilometers OV, groei en krimp.

Op basis van de uitkomsten van de werkgroepen en de in de voorliggende brief benoemde uitgangspunten en redeneringen, zijn vijf verbeteringen aan het concept verdeelmodel naar voren gekomen. Deze verbetering dragen niet alleen bij aan de stabiliteit en robuustheid van het nieuwe verdeelmodel, maar ook aan de uitlegbaarheid ervan. De verbeteringen zijn nader uitgewerkt in deze bijlage. Ook zijn in deze bijlage afspraken geformuleerd omtrent het periodiek onderhoud en het ingroeipad.

Verbetering 1: CBS maatstaf inwoners landelijk gebied

In het concept verdeelmodel is de maatstaf inwoners landelijk gebied opgenomen vanwege de hogere kosten voor een gelijk voorzieningenniveau in dunbevolkte gebieden. Geconstateerd is dat de wijze waarop deze maatstaf was vormgegeven leidt tot schokbewegingen. Dit heeft ermee te maken dat het 'omslagpunt' voor wel/niet landelijk per gemeente werd bepaald. In de afgelopen jaren is bij een aantal gemeenten dat omslagpunt bereikt, wat zou hebben geleid tot omvangrijke verschuivingen in de verdeling. Het CBS heeft echter een maatstaf met de inwoners landelijk gebied per provincie, die op basis van de omgevingsadressendichtheid per vierkante kilometer is bepaald. Deze maatstaf dient nog steeds hetzelfde doel, maar is nauwkeuriger en daarmee stabielere over de tijd.

In de clusters Economie en Cultuur & Maatschappij wegen zowel de maatstaf inwoners landelijk gebied als de maatstaf totale inwoneraantallen mee. Bij het toepassen van de CBS maatstaf voor inwoners landelijk gebied worden meer inwoners als 'landelijk' meegeteld. Daardoor groeit de omvang van de clusters Economie en Cultuur & Maatschappij. De toename is vooral bij de provincies met veel inwoners. Door het gewicht van de maatstaf totale inwoneraantallen te verkleinen, wordt dit effect deels geneutraliseerd.

Concreet betekent de verbetering het volgende:

- ✓ Het gebruik van de CBS maatstaf 'inwoners landelijk gebied' per provincie in plaats van de maatstaf die was ontwikkeld door CEBEON.
- ✓ Het verlagen van het gewicht van de maatstaf 'inwoners' met 35% in zowel het cluster Economie als het cluster Cultuur & Maatschappij.

Verbetering 2: Tijdelijk bevroren reizigerskilometers OV

In het concept verdeelmodel is de maatstaf 'reizigerskilometers' in het OV voor zowel bus als trein opgenomen. De oorspronkelijke opzet van het model is gebaseerd op de situatie van voor de coronapandemie. Tijdens de pandemie lagen de reizigerskilometers drastisch lager dan daarvoor. Het herstel is tot op heden nog niet volledig ten opzichte van de situatie in 2019. Zonder aanpassing betekent dit dat er minder middelen worden verdeeld via het cluster OV, terwijl de kosten voor het OV in de tussentijd niet zijn afgenomen. Door de Rebel Group is als oplossingsrichting aangedragen dat in dit soort gevallen de maatstaf tijdelijk bevroren kan worden. De verdeling blijft dan tijdelijk gebaseerd op historische gegevens, wat tijd geeft om de situatie te monitoren en het model zo nodig weer bij te stellen.

Uit recent onderzoek door SEO is gebleken dat de kosten voor het OV in de periode 2018 tot en met 2024 met 40% zijn gegroeid. De exploitatie van de OV concessies is met 50% toegenomen. Dit komt deels door prijsstijgingen, maar ook omdat provincies in de tussentijd hebben geïnvesteerd in het OV. Het enkel bevriezen van de maatstaven op het niveau van 2019 zou hier geen rekening mee houden. Door het gewicht van de maatstaf reizigerskilometers (bus en trein) te verhogen, wordt dit effect geaccommodeerd.

Het bevriezen van een maatstaf vergt ook heldere afspraken over het moment waarop de maatstaf weer wordt 'ontdooit', ofwel weer gaat meebewegen met de actualiteit. Doordat het reisgedrag sinds de pandemie is gewijzigd, heeft dit – mogelijk permanente – consequenties voor onder andere de kostendekkendheid van het OV. Voordat de maatstaf wordt 'ontdooit' zal moeten worden bepaald in hoeverre het herstel van reizigersaantallen volledig is en in hoeverre de OV-opgave al dan niet structureel is gewijzigd. Daarbij zal ook bekeken moeten worden of naast louter reizigerskilometers een stabiele component dient te worden toegevoegd die rekening houdt met basisvoorzieningen voor het OV (zoals OV-infrastructuur en een basisvoorziening in het OV). Zie ook het onderdeel 'Periodiek onderhoud'.

Concreet betekent de verbetering het volgende:

- ✓ Het tijdelijk bevriezen van de maatstaf reizigerskilometers OV (bus en trein) op het niveau 2019.
- ✓ Het verhogen van het gewicht van de maatstaf reizigerskilometers OV (bus en trein) met 20%.
- ✓ Afspraken over het 'ontdooien' van de maatstaven per 2029 – zie periodiek onderhoud.

Verbetering 3: Relatieve groei

In het concept verdeelmodel is de maatstaf 'groei' opgenomen, omdat de provincies met relatief veel inwonergroei ook relatief meer kosten maken gerelateerd aan onder andere woningbouw en de versterking van het vestigingsklimaat. In het conceptmodel keek de maatstaf naar bovengemiddelde groei over de afgelopen 10 jaar, uitgedrukt in absolute inwoneraantallen. Provincies die relatief harder groeien hebben echter te maken met relatief hogere kosten, onder andere omdat dan minder gesteund kan worden op reeds bestaande voorzieningen. Door de maatstaf groei volledig te baseren op relatieve groei, wordt deze relatief toenemende kostendruk onderkend en meegewogen in de verdeling.

In het verdeelmodel wordt door de ontwikkeling van andere maatstaven ook rekening gehouden met relatieve groei. Provincies met relatief grotere groei ontvangen automatisch relatief meer middelen uit het provinciefonds via bijvoorbeeld de maatstaven inwoners, kilometers weg, reizigerskilometers en woonruimten. Omdat ook via deze wijze (relatieve) groei in het model is geacommodeerd, kan het gewicht voor de maatstaf 'groei' worden verlaagd.

Concreet betekent de verbetering het volgende:

- ✓ De maatstaf groei volledig baseren op relatieve groei, waarbij middelen worden verdeeld op basis van bovengemiddelde groei uitgedrukt in procentpunten in plaats van inwoneraantallen.
- ✓ Het verlagen van het gewicht van de maatstaf groei met 30%, waardoor circa 35 miljoen euro (exclusief uitkeringsfactor) via deze maatstaf wordt verdeeld.

Verbetering 4: Sociaaleconomische verschillen

In het concept verdeelmodel is de maatstaf 'krimp' opgenomen als 'proxy' (benadering) om rekening te houden met de sociaaleconomische verschillen tussen provincies en het effect daarvan op de provinciale opgaven in bepaalde regio's. Echter is in vrijwel heel Nederland 'krimp' afgenomen, waardoor deze proxy niet meer goed functioneert. De sociaaleconomische verschillen zijn er namelijk nog wel. Een alternatief is de maatstaf 'netto arbeidsparticipatie'. Deze CBS maatstaf is stabiel over de tijd en representeert de sociaaleconomische verschillen tussen provincies. Daarmee kan het als een volwaardige vervanger dienen voor de maatstaf krimp.

De sociaaleconomische verschillen zijn bepalend voor de eigenheid van de provincies en hun opgaven op het gebied van onder andere economie, ruimte, cultuur en maatschappij. Door het gewicht van de nieuwe maatstaf 'netto arbeidsparticipatie' te vergroten wordt de eigenheid van provincies beter gerepresenteerd in het verdeelmodel.

Concreet betekent de verbetering het volgende:

- ✓ De maatstaf krimp vervangen door de maatstaf 'netto arbeidsparticipatie', waarbij middelen worden verdeeld op basis van onder gemiddelde arbeidsparticipatie uitgedrukt in procentpunten.
- ✓ Het verhogen van het gewicht van deze maatstaf met 30%, waardoor circa 65 miljoen euro (exclusief uitkeringsfactor) via deze maatstaf wordt verdeeld.

Verbetering 5: Verevening 'overige eigen middelen' (OEM)

De verevening van de overige eigen middelen (OEM) is volledig toegelicht en uitgewerkt in bijlage 2.

Samengevat betekent de verbetering het volgende:

- ✓ De verevening van de OEM baseren op de werkelijke rendementen per provincie, onder andere gecorrigeerd voor rentelasten (70%), incidentele dividenduitkeringen, boekwinsten en rendementen op middelen in beheer voor derden.
- ✓ Van de werkelijke rendementen 70% betrekken in de verevening, rekening houdend met onder andere autonome beleidskeuzes, het voorzichtigheidsbeginsel en de kosten en risico's die tegenover rendementen staan.
- ✓ Naar analogie van de verevening van de MRB, uit te gaan van een vereveningspercentage van 90%.

Periodiek onderhoud

Het onderzoek naar de stabiliteit van het concept verdeelmodel vormde tegelijkertijd een eerste uitvoering van wat het periodiek onderhoud regulier zou betekenen, namelijk:

- Een reguliere check op de ontwikkeling van de maatstaven (bij elke actualisatie).
- Een periodieke onderhoudsrapportage op de aansluiting van het model op de uitgavenpatronen van provincies.

Zoals hiervoor benoemd leverde de check op de ontwikkeling van de maatstaven, mede met het oog op de stabiliteit van het verdeelmodel, een aantal aandachtspunten op. De Rebel Group heeft ook een second opinion uitgevoerd ten aanzien van de aansluiting van het concept verdeelmodel op de uitgavenpatronen van de provincies in de afgelopen 5 jaar. Overkoepelend is het oordeel dat het verdeelmodel aansluit op de uitgavenpatronen, rekening houdend met het feit dat provincies een grote mate van beleidsvrijheid kennen. Wel heeft de Rebel Group twee aandachtspunten geformuleerd t.a.v. het cluster OV en het cluster Natuur, die aansluiten op de benodigde afspraken t.a.v. het eerstvolgende periodiek onderhoud.

Onderzoeken BBP infrastructuur, OV en natuur

Inmiddels zijn twee van de drie geplande onderzoeken (infrastructuur en natuur) afgerond. SEO heeft daarnaast onderzoek gedaan naar de kostenontwikkeling op het gebied van openbaar vervoer. De resultaten van deze onderzoeken laten in de eerste plaats zien dat de kostenontwikkeling op deze beleidsterreinen de ontwikkeling van het provinciefonds overstijgen. Dat betekent dus vooral wat voor de omvang en verdere groei van het provinciefonds.

Ten aanzien van de verdeling van het provinciefonds zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

1. De uitkomsten van het onderzoek natuur worden onder andere benut om te komen tot een nieuw natuурpact. De afspraken die hierin worden vastgelegd t.a.v. de opgave, ambities en realisatie zijn bepalend voor een passende verdeling.
2. Uit het onderzoek infrastructuur blijkt dat provincies (en gemeenten) de komende jaren forse investeringen moeten doen in het kader van de vernieuwing/vervanging van bestaande infrastructuur. De nu nog stille lasten zullen de komende jaren worden vertaald in fors groeiende kapitaallasten. De vernieuwingsopgave pakt mogelijk verschillend uit per provincie.
3. Zoals hiervoor benoemd worden de reizigerskilometers in het cluster OV bevroren vanwege de impact en nasleep van de coronapandemie. De lagere reizigersinkomsten betekenen een verslechtering van de kostendekkendheid. De OV-opgave is mogelijk structureel gewijzigd.

Afspraken periodiek onderhoud

- ✓ De reguliere check op de ontwikkeling van de maatstaven wordt gedeeld met provincies. Ten behoeve van de voorspelbaarheid komen er afspraken over de momenten waarop de actualisatie plaatsvindt, opdat dit op zoveel mogelijk vaste momenten gebeurt. De actualisatie van de OEM vergt afstemming met provincies.
- ✓ Het eerstvolgende periodiek onderhoud (POR) dient voorjaar 2028 te worden opgeleverd, opdat de uitkomsten per 1 januari 2029 kunnen worden verwerkt en geëffectueerd.
- ✓ Daarbij dient expliciet aandacht te zijn voor de clusters natuur, infrastructuur en OV:
 - De verdeling binnen het cluster Natuur wordt herijkt op basis van de afspraken in het nieuwe natuурpact. Tot die tijd blijft de verdeling inclusief de maatstaf 'commissie Jansen' voor de ontwikkelopgave in stand.
 - Ten aanzien van het cluster infrastructuur dient een analyse plaats te vinden op de kostenontwikkeling naar aanleiding van de vernieuwingsopgave en vastgesteld te worden in hoeverre de gekozen maatstaven en gewichten de verschillen tussen provincies t.a.v. deze opgave voldoende representeren.
 - De bevriezing van de reizigerskilometers is tijdelijk tot 2029. Het dynamiseren van deze maatstaf is van belang voor het blijven meebewegen met de opgave en de prikkelwerking die ervanuit gaat. Ten behoeve van de 'ontdooiing' zal moeten worden bepaald in hoeverre de OV-opgave structureel is gewijzigd en de omvang van het cluster aansluit bij de actuele kostenpatronen. Daarbij zal ook bekeken moeten worden hoe naast louter reizigerskilometers een stabiele component kan worden toegevoegd die rekening houdt met basisvoorzieningen voor het OV in zowel het stedelijk (met o.a. hoogwaardig OV-infrastructuur) als het landelijk gebied (in stand houden van voorzieningenniveau).

- De eventuele consequenties van bovengenoemde punten worden zoveel mogelijk gezamenlijk – per 1 januari 2029 – geëffectueerd in het verdeelmodel.
- ✓ De opzet van de POR wordt vooraf afgestemd met de provincies (via de AAC en BAC), de uitkomst van de POR idem dito. De opzet en de uitkomst van de POR wordt daarnaast geagendeerd voor het Bestuurlijke Overleg Financiële verhoudingen.
- ✓ Bij de afronding van de POR in het voorjaar 2028 dienen opnieuw afspraken te worden vastgelegd over de termijn en contouren van de volgende POR.

Herverdeeleffecten en ingroeipad

De invoering van het nieuwe verdeelmodel leidt tot herverdeeleffecten. De herverdeeleffecten zullen pas definitief zijn bij de septembercirculaire 2026 en nog wijzigen door onder andere de actualisatie van de maatstaven en de ontwikkeling van het accres.

Bij de tussenstap zijn afspraken gemaakt over de maximale herverdeeleffecten in 2027. Voor het volledige ingroeipad gelden de volgende afspraken:

- ✓ Het ingroeipad borduurt voort op de tussenstap.
- ✓ Conform de afspraken bij de tussenstap gelden voor 2027 maximale negatieve effecten van 1,5x het herverdeeleffect in 2026 en voor het totale effect in 2026 en 2027 samen een maximum van -/- 7% van de bruto uitkering provinciefonds*. Indien er geen sprake was van een negatief effect is het maximale effect in 2027 -/- 3,5%.
- ✓ Het te verwerken negatieve herverdeeleffect in 2027 in bepalend voor de verwerking van de positieve herverdeeleffecten in dat jaar. Voor de provincies met een positief herverdeeleffect bedraagt het cumulatieve effect in 2027 maximaal circa +3,8%. Dat is 1,3% bovenop het effect bij de tussenstap.
- ✓ Effecten tot 5% van de bruto uitkering provinciefonds (positief en negatief) worden volledig verwerkt per 1 januari 2028. Effecten boven +5% worden in 2028 verwerkt voor zover de verwerking van negatieve effecten daartoe ruimte geeft.
- ✓ Effecten onder -/- 5% worden pas verwerkt na afronding en effectuering van de eerstvolgende POR per 1-1-2029. Resterende positieve effecten worden op dat moment ook verwerkt.
- ✓ Eventuele herverdeeleffecten naar aanleiding van de eerstvolgende POR worden vanaf 1-1-2029 verwerkt met stappen van maximaal 1,5% van de bruto uitkering per jaar. Dit komt bovenop of wordt gesaldeerd met de verwerking van eventueel resterende herverdeeleffecten uit het voorgaande ingroeipad.

Concreet betekenen deze afspraken dat:

- Per 2027 een volgende stap wordt gezet in het ingroeipad.
- Per 2028 bijna alle provincies volledig zijn ingegroeid (op basis van huidige cijfers 10 van de 12).
- Per 2029 alle provincies zijn ingegroeid op basis van de huidige herverdeeleffecten.
- Vanaf 2029 mogelijke herverdeeleffecten naar aanleiding van de eerstvolgende POR worden verwerkt in stappen van 1,5% per jaar.

*De bruto uitkering provinciefonds bestaat uit de algemene uitkering + inkomsten MRB tegen rekentarief + inkomsten OEM conform verevening. Alle genoemde percentages zijn een percentage hiervan.

Bijlage 2 – Verevening Overige Eigen Middelen

Waar toe verevenen van de OEM

Het verdeelmodel van het provinciefonds is erop gericht om provincies in staat te stellen een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren tegen een gelijke lastendruk¹. In de eerste plaats wordt daarom gewerkt met verdeelmaatstaven die rekening houden met onder andere geografische, demografische en sociaaleconomische verschillen tussen provincies. Daarnaast wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die provincies hebben om inkomsten te genereren: via belastingen en overige eigen middelen. Omdat de belastingcapaciteit en de mogelijkheden om eigen middelen te genereren verschillend zijn per provincie, worden deze verschillen betrokken in het verdeelmodel.

Historische verschillen en beleidskeuzes t.a.v. OEM

De verschillen tussen provincies om overige eigen middelen te genereren (naast de inkomsten uit de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting) zijn groot. Dat is een feitelijke constatering en geen normatief oordeel over afzonderlijke provincies. Sommige provincies beschikken over meer eigen kapitaal dan anderen. Dat is veelal terug te voeren op historische besluiten. Bijvoorbeeld door begin 20^e eeuw aandeelhouder te worden van energiebedrijven of door andere provincie-specifieke keuzes en omstandigheden. Er zijn dus ook provincies die niet of nauwelijks dividenden ontvangen en niet hebben geprofiteerd van de verkoop van een nutsbedrijf. Deze provincies sparen of lenen kapitaal om investeringen voor infrastructuur, gebiedsontwikkelingen of cofinanciering te bekostigen.

De oorsprong van de huidige verschillen ligt met name in de verkoop van de energiebedrijven rond 2010. Niet elke provincie was op dat moment (nog) aandeelhouder. Sommige provincies zijn nooit aandeelhouder geweest (maar bijvoorbeeld wel de gemeenten in deze provincies), sommige provincies hebben hun aandelen eerder verkocht. Historische besluiten van individuele provincies hebben dus impact gehad op de verschillen die er nu zijn.

Ook het beleid dat provincies in de recente jaren hebben gevoerd, heeft invloed op de huidige verschillende posities. Vanuit de eigen autonomie kiezen sommige provincies ervoor het eigen vermogen te behouden en de rente-inkomsten te benutten voor jaarlijkse uitgaven. Andere provincies hebben besloten te investeren. Ook zijn er provincies die sparen voordat ze investeren, andere provincies hebben vreemd vermogen aangetrokken voor de financiering van investeringen.

¹ Memorie van toelichting Financiële verhoudingswet, conform derde aspiratieniveau Goedhart: "... elke provincie is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen provincies. Met verschillen in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle provincies in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken..."

Overwegingen t.a.v. de verevening OEM

Dat er grote verschillen zijn tussen provincies, maar dat deze ook deels voortkomen uit autonome besluitvorming, vergt een zorgvuldige balans in de vormgeving van de verevening. De ROB zegt in dit kader dat het derde aspiratieniveau van Goedhart (zie voetnoot) het leidende principe is voor de verevening, maar dat het nooit helemaal zal worden bereikt. "Dat vergt immers een onevenredig grote inspanning die weer op gespannen voet staat met andere beginselen, zoals autonomie en globaliteit." Voorts stelt de ROB dat er geen sprake moet zijn van 'ongewenste prikkelwerking': beloning van goed of slecht gedrag moet worden vermeden.

Uitwerking verevening OEM

Op basis van de bestuurlijke besprekingen is als uitgangspunt genomen dat zoveel mogelijk aangesloten moet worden bij de werkelijke rendementen. Het rendement van provincies bestaat uit dividendinkomsten en rente-inkomsten. De historische omvang van deze inkomsten is (per provincie) objectief vast te stellen en vormt het uitgangspunt voor de verevening.

Bij het bepalen van de rendementen (per provincie) wordt gekeken naar een voortschrijdend 8-jarig gemiddelde (t-2 tot t-9) en zijn de volgende cijfermatige correcties toegepast om aan te sluiten bij werkelijke rendementen:

- Sommige provincies hebben (substantiële) rentelasten, omdat zij vreemd vermogen aantrekken voor noodzakelijke investeringen en/of de financiering van maatschappelijke opgaven. Tot op heden werd deze component nog niet betrokken, terwijl deze kosten juist worden gemaakt om een gelijke financieringspositie te realiseren. De rentelasten worden voor 70% gesaldeerd met de rentebaten. Als bij een provincie de rentelasten de rentebaten overschrijden, wordt verondersteld dat deze provincie per saldo geen rentebaten heeft.
- Sommige provincies ontvangen rentebaten voor beheer van middelen van derden. Die provincies kunnen niet vrij over deze rentebaten beschikken en dienen deze ook weer af te dragen. Deze rentebaten tellen daarom niet mee in de verevening.
- Sommige provincies hebben eenmalige dividenduitkeringen ontvangen. Deze uitkeringen zijn vermogensoverdrachten en zijn in zichzelf geen rendement. Deze eenmalige dividenden tellen niet mee. Het rendement dat vervolgens voortvloeit uit deze eenmalige uitkeringen telt vanzelfsprekend wel mee in de verevening.
- De provincie Zeeland ontvangt dividendinkomsten voor de Westerscheldetunnel, waar ook kosten tegenover staan. Deze inkomsten tellen niet mee in de verevening.
- Sommige provincies hebben eenmalige boekwinsten gehad vanuit de verkoop van obligaties, die deels bestonden uit toekomstige rendementen. De rendementen worden uitgesmeerd over de periode tot en met 2022.

In het licht van de hiervoor genoemde overwegingen wordt 70% van de werkelijke rendementen betrokken in de verevening. Daarbij spelen de volgende elementen een rol:

- Een deel van de werkelijke rendementen komt voort uit autonome beleidskeuzes (uit het verleden). Door een deel van het rendement niet mee te rekenen wordt hier rekening mee gehouden. Dat vermindert de beïnvloeding op autonome keuzes en stimuleert het zorgvuldig beheren van vermogen.
- De verevening van de OEM werkt door in de structurele uitkering van het provinciefonds. De OEM is conform het BBV echter niet volledig structureel te ramen, vanwege het onzekere karakter. Het 'voorzichtigheidsbeginsel' uit het BBV – baten slechts opnemen voorzover zij voldoende zeker zijn – dient in acht te worden genomen.
- De gemiddelde rendementen uit het verleden zijn in beperkte mate voorspellend voor de rendementen in de toekomst. Het geeft geen garantie dat de historische rendementen ook gerealiseerd kunnen worden.
- Tegenover gerealiseerde rendementen staan soms ook risico's (rente en risico's gaan hand in hand). Deze zijn niet te kwantificeren voor het bepalen van de verevening. Door een deel van het rendement niet mee te rekenen wordt hier in generieke zin rekening mee gehouden.
- Tegenover gerealiseerde rendementen staan kosten voor vermogensbeheer en account-houderschap. Deze kosten worden niet betrokken in het verdeelmodel. Dat terwijl provincies vanuit hun aandeelhoudersrol bijvoorbeeld wel investeren in netbedrijven. Door een deel van het rendement niet mee te rekenen wordt hier in generieke zin rekening mee gehouden.

Tot slot wordt naar analogie van de verevening van de MRB een vereveningspercentage toegepast van 90%. Volledige verevening van de capaciteit veronderstelt dat het verdeelmodel ook exact recht doet aan alle mogelijke kostenverschillen. Door de verevening te beperken tot 90% wordt rekening gehouden met deze globaliteit en ontstaat een deel eigen beleidsruimte.

Weging uitwerking o.b.v. criteria ROB

De Raad voor het Openbaar Bestuur verwijst in haar advies naar een set van algemene criteria bij de toetsing van de voorstellen t.a.v. het verdeelmodel.

Bovenstaande uitwerking langs onder andere deze criteria levert het volgende beeld op:

- **Solidariteit:** De grootste verschillen tussen provincies worden verevend, waarmee provincies zoveel mogelijk in een gelijke uitgangspositie worden gesteld om nu en in de toekomst noodzakelijke investeringen / financiering in de maatschappelijke opgaven vorm te geven.
- **Toekomstbestendigheid:** Sommige provincies trekken nu – of mogelijk later – vreemd vermogen aan om de investeringen en/of financiering vorm te geven. Door in de verevening ook rekening te houden met rentelasten is de verevening toekomstbestendig.
- **Eigenheid/autonomie:** Een deel van de verschillen tussen provincies is ontstaan door autonome beleidskeuzes uit het verleden. Door een deel van de rendementen niet mee te wegen in de verevening wordt hier rekening mee gehouden.
- **Prikkelwerking:** De dividendinkomsten zijn nauwelijks beïnvloedbaar en rentebaten slechts gedeeltelijk. Door een deel van de rendementen en van de rentelasten niet mee te wegen blijft het realiseren van rentebaten aantrekkelijk ('goed gedrag') en blijft het bewust wijzigen van beleid ('slecht gedrag') onaantrekkelijk.
- **Globaliteit/beleidsvrijheid:** Door uit te gaan van een vereveningspercentage van 90% wordt rekening gehouden met een zekere mate van globaliteit en ontstaat een deel eigen beleidsruimte.
- **Stabiliteit:** Door uit te gaan van een 8-jarig historisch gemiddelde is er sprake van een zekere mate van stabiliteit. Dit veronderstelt wel dat toekomstige rendementen in lijn liggen met de resultaten uit het verleden.
- **Dynamische werking:** Het voortschrijdend gemiddelde houdt rekening met de ontwikkeling van bijvoorbeeld marktrente & capaciteit. Daarmee beweegt de verevening mee met de daadwerkelijke inkomstenontwikkeling.

Betekenis voor provincies

De voorliggende uitwerking wijzigt de huidige verevening van de OEM, die nog stoelt op een werkwijze uit 2011. Door de werkelijke rendementen als uitgangspunt te nemen, sluit de verevening beter aan op de werkelijke verschillen tussen provincies. Zo wordt in de huidige verevening bij enkele provincies nog verondersteld dat zij een rendement realiseren, terwijl zij in de praktijk nauwelijks rendement maken of kapitaal lenen. In de voorliggende uitwerking is dat niet meer zo.

De verevening van de OEM is betekenisvol en heft de grootste verschillen tussen provincies op. Dat was ook al zo in de huidige verevening. Tegelijkertijd vormt de aangepaste verevening van de OEM geen doorslaggevende rol in de herverdeeleeffecten. De andere aanpassingen aan het verdeelmodel hebben een grotere impact. Een verdere aanpassing van de verevening heeft een beperkte materiële betekenis. Bijvoorbeeld 5% meer of minder verevenen heeft een impact van gemiddeld 0,3% van de structurele begroting per provincie. Dat terwijl de totale herverdeeleeffecten meerdere procentpunten bedragen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

IPO-Bestuurlijke Adviescommissie Financiën
T.a.v. voorzitter T. de Bree en vice-voorzitter N. Siersma
Herengracht 23
2511 EG Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DGOBDR-BFR-Bekostiging
Binnenl. Bestuur

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Contactpersoon
BFR

Datum
Betreft Gesprek 28 mei jl. over de nieuwe verdeling provinciefonds

Onze referentie
2026-0000249164

Bij deze, wil ik u mede namens de medefondsbeheerder, de staatssecretaris van Financiën, bedanken voor het openhartige gesprek van 28 mei jongstleden.

Allereerst willen we als fondsbeheerders nogmaals benadrukken het respect dat we hebben voor u als provincies om samen uit het verdeelvraagstuk van het provinciefonds te komen. We waarderen het ten zeerste dat u als provincies gezamenlijk de verantwoordelijkheid neemt om te komen tot een verdeling van de middelen uit het provinciefonds. Als fondsbeheerders hebben we u allen leren kennen als verantwoordelijke bestuurders met hart voor de publieke zaak. We hebben er dan ook het volste vertrouwen in dat het u gaat lukken om dit ingewikkelde complexe vraagstuk gezamenlijk op te lossen.

Om gezamenlijk tot een oplossing te komen, heeft u ons gevraagd om aan te geven hoe wij als fondsbeheerders tegen het verdeelvraagstuk aankijken. Op dat verzoek gaan we graag in. Laten we beginnen dat voor ons de brief van 3 juli 2025 aan beide Kamers¹ nog steeds leidend is. In deze brief hebben onze voorgangers u laten weten dat we u voorstel over de tussenstap en de randvoorwaarden voor het structurele model graag overnemen. Deze uitspraak geldt nog onverkort.

U gaf in uw besluit destijds aan dat alles erop is gericht om de deadline voor de invoering per 1 januari 2027 mogelijk te maken. Daar werken we graag van harte aan mee. Zelf bent u in uw besluit van 3 juli 2025 in het door uw opgenomen overzicht van mijlpalen er vanuit gegaan om ons als fondsbeheerders in juni 2026 te informeren. We zien graag dat u aan deze tijdsplanning vasthoudt en ontvangen uw besluit graag uiterlijk 22 juni 2026. Dit, opdat we als fondsbeheerders de Kamer nog voor het zomerreces, dat op 4 juli 2026 ingaat, over ons besluit aangaande de verdeling voor 2027 en verder van het provinciefonds kunnen informeren. Het besluit van de fondsbeheerders zal dan in de begroting van het provinciefonds 2027 worden verwerkt.

Gezien het krappe tijdspad hechten wij aan één voorstel van uw zijde en helderheid over de door u aangewezen contactpersonen. Het is van belang dat deze contactpersonen ook tijdens het zomerreces goed bereikbaar zijn. Dit, opdat mochten er nog vragen over uw voorstel zijn of er onverhoopt toch nog zaken zijn waarover nader gesproken moet worden, dit tijdens de zomermaanden doorgang kan vinden. Immers voor de begroting 2027 dienen alle relevante stukken eind augustus 2026 te zijn afgerond. Voor de volledigheid vermelden we dat we als fondsbeheerders ervan uitgaan dat, zoals reeds eerder

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 36 600 C, nr.6

ambtelijk met u gewisseld, u de eventuele financiële gevolgen nog verwerkt in uw begroting 2027.

Datum

Mochten we onverhoopt uw voorstel toch niet tijdig ontvangen, dan zullen we als fondsbeheerders zelf een volgende stap in het verdeelmodel zetten per 1 januari 2027. Waarbij voor ons het uitgangspunt is het destijds door CEBEON opgeleverde onderzoek naar een nieuw verdeelmodel provinciefonds van 7 juni 2023, het bijbehorende ROB advies van 20 september 2024 en het IPO besluit van 3 juli 2025.

Onze referentie
2026-0000249164

We zullen uw voorstel toetsen op of het model aansluit bij de leefwereld van de provincies en voldoet aan de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet 1997 (Fvw), op of het budgettair neutraal is en voor de individuele provincies financieel inpasbaar is en op of het ook daadwerkelijk uitvoerbaar is (bijvoorbeeld geen complexe monitoring). Ten aanzien van de Fvw is artikel 7 leidend: "De verdeling over de provincies en gemeenten van het voor de algemene uitkeringen beschikbare bedrag houdt rekening met de verschillen tussen de provincies onderling en de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven." Zoals in de brief van onze voorgangers van 6 maart 2025 aan beide Kamers² aangegeven gaat het ten aanzien van de Fvw erom dat de verdeling de noodzakelijke kosten van provincies moet volgen (kostenoriëntatie), rekening moet houden met de mogelijkheden die provincies zelf hebben om een deel van die kosten uit eigen inkomsten te dekken (inkomstenverevening), niet te gedetailleerd moet verdelen om te voorkomen dat de verdeling als bestedingsnorm gaat werken (globaliteit) en beloning van goed of slecht gedrag (ongewenste prikkelwerking) moet worden vermeden. Daarnaast moet de verdeling in de tijd voldoende stabiel zijn, zodat budgetten niet te veel schommelen. Maar de verdeling moet wel zo flexibel zijn dat deze meebeweegt met de veranderende kosten die provincies maken.

Verder zijn we, zoals onze voorgangers ook in hun brief van 6 maart 2024 aan beide Kamers hebben laten weten, ons als fondsbeheerders ervan bewust dat het verdeelmodel van het provinciefonds onderdeel is van de financiële toekomst van provincies. Het is wat de fondsbeheerders betreft van belang dat provincies nu en in de toekomst goed in staat zijn en blijven om de opgaven waar zij voor staan in zijn algemeenheid en in het bijzonder de brede maatschappelijke opgaven uit te voeren en dat er een balans is en blijft tussen taken, ambities, middelen en uitvoeringskracht. De gesprekken die hierover gaan zullen dan ook onverminderd doorgang blijven vinden na besluitvorming over het verdeelmodel.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 410 C, nr. 5

Datum

Onze referentie
2026-0000249164

Tot slot willen we u nogmaals zeer bedanken en onze waardering uitspreken voor de verantwoordelijkheid die u als provincies neemt. We wensen u veel wijsheid toe en zien uw besluit in het volste vertrouwen tegemoet. Verder willen we u laten weten dat we graag nader met u kennismaken en in dat kader ook bereid zijn om na de zomer in uw Bestuurlijke adviescommissie langs te komen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



Pieter Heerma