

Aan
de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties de heer drs. P.E. Heerma
en
de staatssecretaris van Financiën de heer E.
Eerenberg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		FOB 12300/2026	23 juni 2026
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

Gegeven 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.

Inlichtingen bij :
Email :
Bijlagen : 1

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 verdelingsvraagstuk 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. Wanneer voortgang en commitment op deze punten ontbreekt, dan trekt dat een extra zware wissel op de solidariteit.

Samenwerken aan de grote opgaven

Hoewel de grote maatschappelijke opgaven overal spelen, zijn er duidelijke verschillen tussen provincies. 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 om recht 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 huidige verdeelmodel onvoldoende geadresseerd worden. Ook Flevoland kent een afwijkende problematiek van stille lasten die te maken heeft met haar ontstaansgeschiedenis; toentertijd is de infrastructuur 'om niet' overgedragen door het Rijk. Daarbij was geen sprake van een 'bruidsschat' voor vervangingsinvesteringen dat zich vertaalt in forse kapitaallasten. In het besef dat een verdeelmodel niet alle vraagstukken kan oplossen, is het essentieel dat deze vraagstukken en structurele meerkosten 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, mede door autonome (beleids)keuzes. Sommige provincies konden grote vermogens opbouwen door aandelen in energiebedrijven en/of andere dividendstromen. Terwijl andere provincies nauwelijks overige eigen middelen hebben en daarom sparen of lenen voor maatschappelijke investeringen. Deze scheefheid

werkt nog altijd door in de financiële posities. In het oude verdeelmodel werd bij enkele provincies nog rendement verondersteld dat zij feitelijk helemaal niet kunnen realiseren, of werd voorbijgegaan aan het gebruik van vreemd vermogen. In het voorliggend 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.

Tot welke mate er in het model sprake moet zijn van een verevening van de eigen middelen is één van de moeilijkste bespreekpunten geweest tussen de provincies. De verevening is onderdeel van het grotere samenhangend geheel. Daarbij tekenen wij aan dat vermogenende provincies graag een lagere, en minder vermogenende provincies graag een hogere verevening hadden gezien. Waarbij voor beide standpunten valide argumenten zijn.

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 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. Daar is met grote spoed en op korte(re) termijn een oplossing voor nodig. 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 verdeling van de koek mogelijk, maar die koek moet ook groter!

Voorstel voor een nieuw verdeelmodel

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 financieel nadeel ondervinden in staat stellen om zonder grote schokken, dit nadeel structureel te verwerken in hun begroting. Anderzijds moet het de provincies die financieel 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.

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

Voorzitter IPO