Herengracht 23
2511 EG Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
www.ipo.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw mr. J.J.M. Uitermark, minister
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
2025-0000223668		ALG 12009/2025	3 juli 2025

onderwerp
Verdeelmodel Provinciefonds

Geachte mevrouw Uitermark,

Vandaag hebben de twaalf provincies – bijeen in de bestuurlijke commissie financiën en openbaar bestuur en aansluitend bijeen in het bestuur van de vereniging IPO – unaniem ingestemd met het voorstel om een tussenstap te zetten in het proces om te komen tot een nieuw verdeelmodel van het provinciefonds. In de bijlage staat de inhoud van en de randvoorwaarden bij deze tussenstap beschreven.

Een afschrift van deze brief wordt gestuurd naar de staatssecretaris van Financiën.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG
[redacted]
mevrouw I.R. Adema
Voorzitter IPO

Inlichtingen bij : [redacted]
Email :
Bijlagen : 1

Besluit

Ten aanzien van verdeelmodel voor het provinciefonds:

a) Per 1 januari 2026 een betekenisvolle financiële stap te zetten in de verdeling van het provinciefonds, gebaseerd op het huidige verdeelmodel, zoals beschreven in deze notitie;
b) De fondsbeheerders te verzoeken per 1 januari 2027 een nieuw verdeelmodel in te voeren mits de volgende randvoorwaarden zijn vervuld:
    a. Een externe validatie van de stabiliteit en een waarborging daarvan;
    b. Een eerste monitoring door een externe partij om te beoordelen of het verdeelmodel in zijn algemeenheid en de relatieve omvang van de clusters in het bijzonder nog aansluit op de macro-uitgaven van provincies. Uitvoering van de monitoring, verwerken van de bevindingen in het nieuwe verdeelmodel en afspraken over de opzet van het structurele periodiek onderhoud;
    c. Een nadere uitwerking van de verevening van de OEM, rekening houdend met het advies van de ROB en de aandachtspunten die door de provincies zijn meegegeven in de gezamenlijke brief van oktober 2024;
    d. Een ingroeipad dat in elk geval logisch voortborduurt op de tussenstap in 2026 en de verwachte effecten vanuit een geactualiseerd verdeelmodel. Met het oog op de inpasbaarheid, de negatieve herverdeeleffecten in 2027 beperken tot maximaal 1,5x het negatieve effect in 2026 en het totale effect in 2026 en 2027 samen maximeren op -7% van de bruto uitkering provinciefonds in 2026. Indien er in 2026 geen sprake was van een negatief effect is het maximale effect in 2027 -3,5% van de bruto uitkering provinciefonds in 2026;
    e. Versnelling van de onderzoeken (Infrastructuur, OV, Natuur, ERCM) en met name de doorwerking daarvan in het nieuwe verdeelmodel. Beoogde afronding van de doorwerking is voor de zomer 2026, maar uiterlijk eind 2026. Voor een tijdige start wordt direct dit najaar gewerkt aan een opdracht voor het onderzoek naar de doorwerking. De afspraak met het Rijk vastleggen dat het niet de vraag is of, maar hoe opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten. En de uitkomsten op de zo kortst mogelijke realistische termijn verwerken in het nieuwe verdeelmodel;
    f. Ten aanzien van de nu lopende onderzoeken in het kader van de afspraken in de voorjaarsnota 2024 de afspraak met het Rijk vastleggen dat het niet de vraag is of maar hoe opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten van de onderzoeken;

g. Alles is erop gericht om de deadline voor de invoering per 1 januari 2027 mogelijk te maken. Bij onoverkomelijkheden in bovenstaande randvoorwaarden geldt dat de besluitvorming door de fondsbeheerders over de invoering van het nieuwe verdeelmodel in ieder geval in deze Statenperiode plaatsvindt;

c) BZK te verzoeken om de bovenstaande tussenstap en randvoorwaarden te laten opnemen in de Kamerbrief voor de zomer 2025.

I. Leidende principes

Solidariteit - Het voorstel is erop gericht om een stap te zetten vanuit onderlinge solidariteit. Een stap die enerzijds recht doet aan de zorgen die er zijn over het nieuwe model, maar anderzijds ook recht doet aan de historisch scheefgegroeide verhoudingen. Solidariteit betekent dat we over onze eigen schaduw heen moeten stappen en de ankerpunten op basis van voorlopige cijfers moeten loslaten. Op die manier zijn we in staat een belangrijke stap voorwaarts te zetten, zodat we ons weer kunnen richten op onze gezamenlijke belangen.

Stabiliteit - De provincies hebben in oktober 2024 geschreven dat het advies van de ROB voorstelbaar en navolgbaar was. Met het voorstel voor een tussenstap creëren we de gelegenheid en tijd om de stabiliteit van het nieuwe verdeelmodel te verbeteren. Een verbeterde stabiliteit draagt ook bij aan de uitlegbaarheid van de uitkomsten. De zorgen over de stabiliteit lichten we kort toe, bijvoorbeeld:

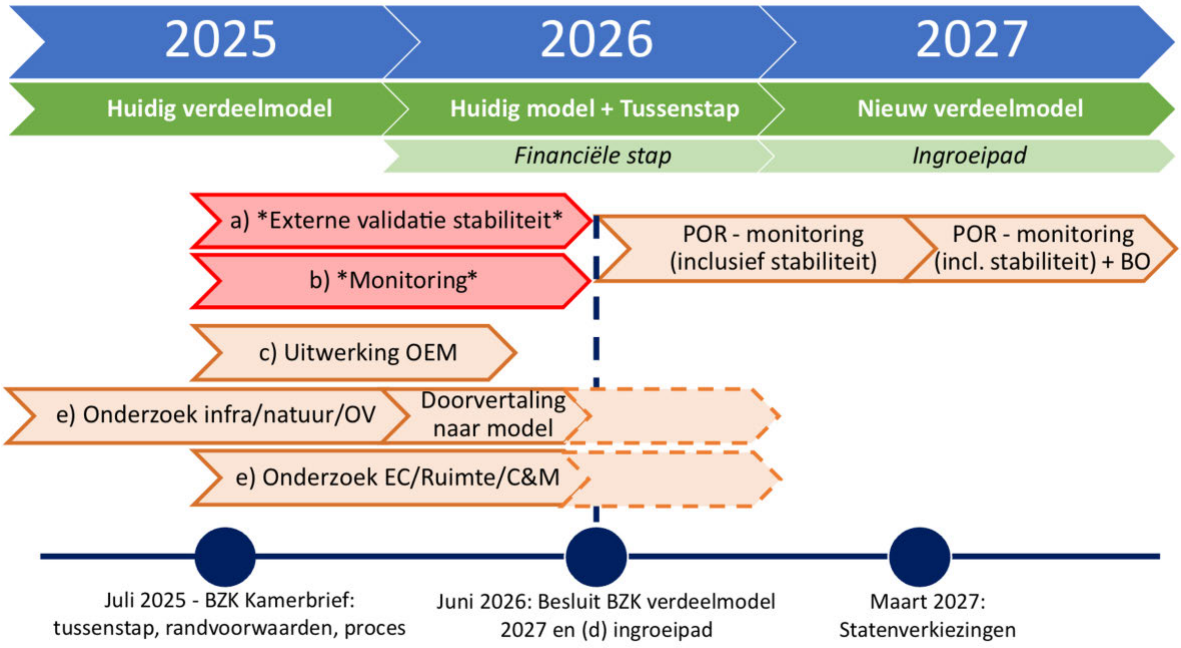
- Het nieuwe verdeelmodel zou de afgelopen jaren tot grotere schommelingen hebben geleid dan het huidige verdeelmodel. De gemiddelde afwijking is 4x groter, met uitschieters van structureel - € 13 miljoen en + € 23 miljoen in 5 jaar.
- Via de maatstaven groei en krimp wordt circa € 100 miljoen verdeeld. In 2020 zou de verdeling 50/50 zijn. Vijf jaar later zou 80% hiervan naar provincies met groeiopgaven gaan en 20% naar provincies met krimpopgaven.
- Het aandeel van het cluster Openbaar Vervoer is in 2025 met 15% afgenomen ten opzichte van 2020. Dit terwijl het aandeel van de kosten voor het OV in de provinciebegrotingen gelijk is gebleven. De oorsprong van deze daling ligt in de daling van het aantal reizigers (wat juist leidt tot minder opbrengsten).

Duidelijkheid – Het provinciefonds bepaalt voor een groot deel de structurele inkomstenbron van de provincies. Het is dus belangrijk dat provincies weten waar ze op korte en lange termijn aan toe zijn. Het voorstel is erop gericht om die duidelijkheid in zowel het proces als op de financiën te scheppen. Dat betekent onder andere duidelijkheid over waar deze tussenstap toe moet leiden en via welk proces en met welke mijlpalen dat gebeurt. Met het voorstel wordt invulling gegeven aan een balans tussen enerzijds het wel in gang zetten van een beweging (richting een eindsituatie) en anderzijds de zorgvuldigheid waarmee dat moet gebeuren.

Inpasbaarheid – Tot slot is het belangrijk dat de financiële effecten inpasbaar zijn in de begroting. Een effect moet op een goede manier te dragen kunnen zijn. Het voorstel is erop gericht om de inpasbaarheid te borgen voor in elk geval de korte termijn (2026 en 2027).

II. Uitwerking tussenstap en randvoorwaarden

Schematisch ziet de tussenstap en randvoorwaarden er (in de tijd) als volgt uit:



Invoering, randvoorwaarden en vragen

Indien de volgende vragen uiterlijk vóór de zomer 2026 beantwoord zijn, is de invoering van een nieuw model, gebaseerd op het Cebeon rapport, ROB-advies en de brief van de provincies oktober 2024, per 1 januari 2027 mogelijk:

- *Stabiliteit:* Hoe zit het met de stabiliteit van het verdeelmodel en hoe verhoudt dat zich tot ook de beoogde dynamisering van het verdeelmodel? Op een aantal maatstaven van het nieuwe model lijkt veel beweging te zijn over de jaren. Hoe gaan we factoren die in het kader van stabiliteit aandacht vragen oplossen?
- *Monitoring:* Hoe geven we de monitoring op het verdeelmodel goed vorm? Welke conclusies zijn te trekken op basis van een eerste monitoring in 2025/2026 en welke bevindingen leiden tot een eventuele bijstelling van het verdeelmodel?
- *OEM:* Hoe wordt de verevening van de OEM binnen het verdeelmodel vormgegeven, rekening houdend met de adviezen en de aandachtspunten in de gezamenlijke brief van oktober 2024? Welke drempelwaarde, welk rendementspercentage en welke mate van verevening zijn daarbij nodig?
- *Ingroeipad*: Hoe moet een ingroeipad eruit zien, rekening houdend met de draagkracht en inpasbaarheid?

Daarnaast geldt ten aanzien van de onderzoeken op de clusters infrastructuur, natuur, OV en ECRM dat er een versnelling dient plaats te vinden, vooral op de doorwerking van de uitkomsten op het nieuwe verdeelmodel. Beoogde oplevering is voor de zomer 2026 en uiterlijk eind 2026. Verder is de afspraak dat de uitkomsten op de zo korst mogelijke realistische termijn worden meegenomen in het verdeelmodel.

Nadere uitwerking randvoorwaarden
Nummering is in lijn met de nummering in het besluit.

a) Validatie op stabiliteit door onafhankelijke partij

Voor de invoering van het verdeelmodel in 2027 moet er een validatie hebben plaatsgevonden op de stabiliteit van het nieuwe verdeelmodel en moet de stabiliteit ervan worden gewaarborgd. De validatie vindt plaats door een externe, onafhankelijke partij. Deze partij doet ook voorstellen om de stabiliteit te waarborgen en blijvend te monitoren, in de rekenschap dat het nieuwe model ook een dynamische werking zal hebben.

De validatie ziet primair op de stabiliteit op de uitgavenclusters (volumemutaties) van het verdeelmodel, maar dient ook te kijken naar de stabiliteit op het totaal van de verdeling (dus inclusief inkomstenverevening). Bij de vaststelling van een gewenste stabiliteit moet ook rekenschap gegeven worden van wenselijke mutaties door bijvoorbeeld wijziging in taken of grensverschuivingen. De mate van stabiliteit van het huidige verdeelmodel dient enkel als referentiepunt. Een controle van de stabiliteit wordt onderdeel van de jaarlijkse monitoring.

b) Monitoring (POR)

BZK heeft aangegeven dat er jaarlijks een monitoring plaatsvindt (ook wel een periodieke onderhoudsrapportage (POR)). Voor de invoering van het verdeelmodel in 2027 moet een eerste monitoring hebben plaatsgevonden op het nieuwe verdeelmodel. Daarbij geldt 2020 als referentiejaar (t=0) en dient de monitoring op basis van 2025 (t=1) plaats te vinden. Onderdeel van deze monitoring is het bepalen of het verdeelmodel in zijn algemeenheid en de relatieve omvang van de clusters in het bijzonder nog aansluit op de macro-uitgaven van provincies. Indien het model onvoldoende aansluit op de meerjarige lasten, dient het model, mede afhankelijk van de oorzaak, te worden geactualiseerd.

Na de eerste monitoring vindt er jaarlijks een monitoring plaats, waarin ook een controle op de stabiliteit plaatsvindt. Tenminste elke vier jaar vindt er een Bestuurlijk Overleg plaats op basis van een uitgebreidere POR.

De monitoring en actualisatie in 2026 wordt gevalideerd door dezelfde externe partij die het onderzoek doet naar de stabiliteit. Deze partij geeft ook advies over de vormgeving en eisen aan de POR (jaarlijks en vierjaarlijks), waarbij de POR van het Gemeentefonds een referentiepunt vormt.

c) Uitwerking OEM

Tot op heden is de definitieve verwerking van de OEM nog onduidelijk. Door BZK is aangegeven dat gewerkt zal worden met een reëel rentepercentage. De mate van verevening en de dynamische werking van de verevening is echter nog onbekend. De uitwerking dient te zijn afgerond voor de invoering van het nieuwe verdeelmodel in 2027.

Bij de nadere uitwerking dient expliciet worden gekeken naar het ROB-advies en de aandachtspunten die door de gezamenlijke provincies in de brief van 9 oktober 2024 zijn meegegeven aan BZK. De uitwerking van de systematiek wordt besproken met de AAC en BAC.

d) Invoering nieuw model & ingroeipad

De komende periode moeten de voorwaarden van het ingroeipad nader moeten worden vormgegeven. Met de tussenstap wordt een financiële stap gezet. Het ingroeipad vanaf 2027 dient daar op een logische manier een vervolg op moeten krijgen. Daarbij gelden wel een aantal financiële randvoorwaarden (zoals opgenomen in de financiële paragraaf). Het is uiteindelijk aan BZK het ingroeipad te bepalen, waarbij de principes die gelden ten aanzien van inpasbaarheid en solidariteit onverminderd van toepassing zijn.

e) Versnelling onderzoeken infra, natuur en OV, ERCM

<u>Onderzoeken infra, natuur, OV</u>

De ROB heeft aangegeven dat er onderzoeken nodig zijn om de verdeling te verbeteren op drie uitgavenclusters: infrastructuur, natuur en Openbaar Vervoer. Primair aandachtspunt van de ROB daarbij was dat voor de ontwikkeling van een verdeelmodel vóóruit gekeken moet worden (en niet alleen achteruit). Een versnelling van de onderzoeken en met name de doorwerking ervan in het nieuwe model is nodig om de zorgen rondom deze clusters weg te nemen. Enkele voorbeelden zijn de stille-lasten op het gebied van infrastructuur, de dynamiek en verschil in kosten van verschillende typen natuurbeheer en de kosten gerelateerd aan het regionaal openbaar vervoer.

In het kader van de afspraken in de voorjaarsnota 2024 vinden momenteel onderzoeken plaats naar de balans tussen taken en middelen op het gebied van infrastructuur, natuur

en Openbaar Vervoer. Onderdeel van deze onderzoeken zijn een (financiële) terugblik en vooruitblik. Deze onderzoeken kijken dus ook expliciet naar de verwachte taak- en kostenontwikkeling. Twee van de drie onderzoeken zijn in volle gang, het onderzoek naar OV start op korte termijn – daarbij zal onder andere aandacht zijn voor het trambedrijf van de provincie Utrecht. Het onderzoek naar infrastructuur is naar verwachting 1 november 2025 afgerond. Het onderzoek naar natuur is naar verwachting 1 december 2025 afgerond. Daarbij is het voorstel om met BZK de afspraak te maken dat het niet de vraag is of, maar hoe opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten van de onderzoeken.

De lopende onderzoeken leveren relevante informatie op voor een verbetering van de verdeling conform het ROB advies. Na afronding van de onderzoeken is echter wel een vervolgstap nodig om een doorvertaling te kunnen maken naar eventuele effecten voor de verdeling. Het voorstel is om hierin een versnelling in aan te brengen en ervoor te zorgen dat direct begin 2026 gestart kan worden met de doorvertaling. Hiertoe zal in het najaar 2025 een opdrachtformulering en aanbesteding worden gestart. Daarin zal onder andere aandacht zijn voor het trambedrijf van de provincie Utrecht. De gedachte is om dezelfde onafhankelijke externe partij die ook de validatie op de stabiliteit verzorgt in elk geval te betrekken bij het onderzoek. Ook ten aanzien van de doorvertaling is het niet de vraag of, maar hoe opvolging wordt gegeven aan de uitkomsten van de onderzoeken.

Het streven is om de doorvertaling van de onderzoeken uiterlijk in juni 2026 af te ronden, zodat de uitkomsten meegenomen kunnen worden in het verdeelmodel 2027. De uitkomsten moeten wel uiterlijk eind 2026 bekend zijn, zodat de effecten op het verdeelmodel en het ingroeipad vanaf 2028 nog betrokken kunnen worden bij de coalitievorming na de Statenverkiezingen in maart 2027. Hoe dan ook is de afspraak dat de uitkomsten op een zo kortst mogelijke realistische termijn worden meegenomen in het nieuwe verdeelmodel

<u>Onderzoek samenvoegen clusters economie, ruimte, cultuur en maatschappij</u>
De ROB heeft geadviseerd de clusters economie, ruimte, cultuur en maatschappij samen te voegen en de verdeling te vereenvoudigen. Ook acht de Raad het onontkoombaar en verdedigbaar om daarbij normatieve keuzes te maken. BZK heeft al aangegeven dit onderzoek te willen starten in 2025. De gedachte is om ook hier dezelfde onafhankelijke externe partij die ook de validatie op de stabiliteit verzorgt in elk geval te betrekken bij het onderzoek.

Het streven is om ook dit onderzoek uiterlijk in juni 2026 af te ronden, zodat de uitkomsten meegenomen kunnen worden in het verdeelmodel 2027. De uitkomsten moeten wel uiterlijk eind 2026 bekend zijn, zodat de effecten op het verdeelmodel en het ingroeipad vanaf 2028 nog betrokken kunnen worden bij de coalitievorming na de Statenverkiezingen in maart 2027. Hoe dan ook is de afspraak dat de uitkomsten op een zo kortst mogelijke realistische termijn worden meegenomen in het nieuwe verdeelmodel

III. Mijlpalen en rolverdeling

Gezamenlijkheid en verantwoordelijkheid
Voor de (externe) onderzoekstrajecten is het de bedoeling dat BZK aan de lat staat als opdrachtgever. De opdrachtformulering en de afstemming tijdens die trajecten verloopt via de AAC. Onderdeel van de opdrachtformulering zijn heldere omschrijvingen van doelen, afbakening, onderzoeksmethodes en eindresultaten. De inbreng van kennis en ervaring door provincies bij de opdrachtformulering en uitwerking wordt op prijs gesteld. In ieder geval heeft Noord-Brabant in deze fase van de gesprekken al aangegeven beschikbaar te zijn voor de uitwerking van de OEM. Na afronding van de trajecten is het aan de fondsbeheerders om de weging te maken van de resultaten en de verwerking ervan in een nieuw verdeelmodel. Transparantie en navolgbaarheid staan daarbij voorop.

Mijlpalen
Bij de totstandkoming van het voorliggende voorstel en besluit heeft afstemming op hoofdlijnen met BZK plaatsgevonden. De inzet is om die samenwerking met behoud van rollen en verantwoordelijkheden ook in het vervolg vorm te geven. In de onderstaande tabel staan daartoe de relevante mijlpalen beschreven.

Mijlpaal	**Wie**	**Wanneer**
Opdracht externe validatie stabiliteit	BZK	September 2025 (AAC: 11/09)
Opdracht monitoring	BZK	September 2025 (AAC: 11/09)
Opdracht doorwerking verdeelmodel 3 onderzoeken	BZK	Oktober 2025 (AAC: 30/10)
Opdracht samenvoeging clusters ERCM	BZK	Oktober 2025 (AAC: 30/10)
Uitwerking OEM	BZK	December 2025 (AAC: 11/12)
Tussentijdse updates, elke AAC en BAC	BZK en IPO	Januari – maart 2026

Oplevering externe validatie stabiliteit	Externe partij	Uiterlijk april 2026
Oplevering monitoring	Externe partij	Uiterlijk april 2026
Oplevering doorwerking verdeelmodel 3 onderzoeken	Externe partij	Streven: voor zomer 2026, uiterlijk december 2026.
Oplevering onderzoek samenvoeging clusters ERCM	Externe partij	Streven: voor zomer 2026, uiterlijk december 2026.
Besluit BZK over verdeelmodel 2027	BZK	Juni 2026 (informeren AAC en BAC)

IV. Financiële uitwerking tussenstap

De financiële tussenstap bestaat uit het volgende elementen:

- Het actualiseren van de verevening voor de MRB (90% van gewogen gemiddelde tarief 2025) en de OEM (totale verevening € 300 miljoen) leidt tot voordelen voor provincies met een relatief klein belastinggebied en met een relatief klein aandeel in de OEM. Met name voor de noordelijke provincies betekent dit een effectuering van een deel van de door BZK gepresenteerde herverdeeleffecten.
- De correctie van de drie weeffouten leidt tot herstel voor de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland.
- Door de correctie van de provincie specifieke voet te baseren op verhoudingen en draagkracht, ontstaan per saldo effecten per 2026 die in verhouding staan tot de eerder door BZK gepresenteerde (voorlopige) herverdeeleffecten.
- Hierbij moet worden benadrukt dat de cijfers die tot nu toe door BZK zijn gedeeld voorlopig waren en dus nog anders kunnen uitpakken. Daarmee is er ook geen zuiver vergelijk mogelijk. Het is wel een richtlijn geweest voor het beoordelen van de tussenstap.