

Integraal Overzicht Financiën Provincies 2025

Dit document beoogt overzicht te geven van de financiën van provincies aan de hand van een aantal aspecten. De minister van BZK wil hiermee, mede namens de medefondsbeheerder, de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, de Kamers jaarlijks informeren over de provinciale financiën. Door onderzoek naar verschillende aspecten in dit overzicht te bundelen, wordt een integraal beeld gegeven. Dit integraal overzicht beslaat de jaarrekeningen 2020 tot en met 2024, en de begroting van 2025.

Allereerst wordt de financiële positie van provincies behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2020 tot en met 2024.

Aansluitend behandelt dit document de verschillende inkomstenbronnen van provincies, met daarin oog voor de verschillende soorten uitkeringen die provincies vanuit het Rijk ontvangen. Verder worden ontwikkelingen op het gebied van netto lasten van provincies geduid.

Ten slotte geeft dit document overzicht van het oordeel van accountants over de provinciale jaarstukken over 2024 op het gebied van getrouwheid.

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie¹²

	2020	2021	2022	2023*	2024**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	85	96	3	312	1.093
Eigen vermogen (€ mln.)	16.877	16.974	16.964	17.276	18.369
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	5.248	5.716	5.933	6.162	6.478
Solvabiliteit (%)	79%	76%	75%	73%	70%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	-174%	-164%	-152%	-137%	-119%
Exploitatieruimte (%)	1%	2%	0%	4%	13%
Aantal provincies met 3 jaar op rij negatief resultaat	1 (8%)	3 (25%)	3 (25%)	2 (17%)	0 (0%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	2%	2%	2%	2%	2%
EMU-saldo (€ mln.)	-577	-348	-174	9	630
Stijging opcenten (%)	1,1%	0,7%	1,0%	1,8%	4,4%
Netto investeringsquote (%)	9,3%	7,8%	4,3%	3,3%	2%

Als groep hebben provincies al jaren een hoge solvabiliteit, grotendeels een gevolg van de verkoop van nutsbedrijven Essent en Nuon in 2009. De solvabiliteit van alle provincies samen neemt de laatste jaren licht af, van 79 procent in 2020 naar 70 procent in 2024. De provincies Zuid-Holland, Drenthe en Groningen hebben relatief gezien een lagere solvabiliteit³, van tussen de 40% en 50%. De overall lagere solvabiliteit is een gevolg van het feit dat provincies de laatste jaren meer leningen hebben aangetrokken. De solvabiliteit voor alle provincies is gezond.

De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, is hierdoor gestegen van -137 procent in 2020 naar -119 procent in 2024. De schuldquote is negatief omdat de som van wat provincies uitlenen en aan liquide middelen hebben hoger is dan wat ze inlenen. De daling van de solvabiliteit en de stijging van de netto schuldquote van alle provincies samen en ook van de individuele provincies geven weinig aanleiding tot zorg. De solvabiliteit is hoog en de schuldquote erg laag.

In 2024 boekten de provincies gezamenlijk een overschot van €1,1 mld. Dit is een forse stijging in vergelijking met voorgaande jaren. Van dit overschot is €414 mln. afkomstig van Gelderland en Noord-Brabant. Daarnaast ontving Zeeland in 2024 een hoge dividenduitkering, wat bijdroeg aan het exploitatieoverschot van €259 mln. Alle twaalf provincies hadden een overschot.

¹ Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, saldo- en schuldgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2022. Die over 2023 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2024 zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (**). Het EMU-saldo is afkomstig uit de nationale rekeningen van het CBS en definitief tot en met 2022. De stijging opcenten is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2024.

² Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen

³ Bijlage 2 bevat de solvabiliteit en exploitatiesaldo per provincie voor 2024

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen provincies (€ mln.)⁴

	Jaarrekening					Begroting
	2020	2021	2022	2023	2024*	2025**
Algemene uitkering	2.325	2.424	2.758	3.051	3.555	3.705
Decentralisatie-uitkeringen	278	118	76	80	400	274
Totaal provinciefonds	2.603	2.542	2.834	3.131	3.955	3.979
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	336	466	552	488	686	522
Totaal inkomsten van Rijk	2.939	3.008	3.386	3.619	4.641	4.500
Opcenten motorrijtuigenbelasting	1.701	1.736	1.773	1.802	1.934	1.997
Grondwaterbelasting	16	18	16	18	18	18
Totaal belastingen	1.717	1.753	1.789	1.820	1.952	2.015
Leges milieubeheer	10	16	16	16	19	20
Overige leges	5	5	7	5	8	11
Totaal leges	15	21	24	22	27	30
Baten geldleningen en uitzettingen	270	184	181	350	379	266
Baten deelnemingen	185	177	231	299	464	136
Overige inkomsten	741	777	572	675	985	257
Totaal overige inkomsten	1.195	1.137	984	1.323	1.671	658
Totaal	5.866	5.919	6.183	6.784	8.291	7.204

De totale inkomsten van provincies bedroegen €8,3 mld. in 2024, dit is bijna €1,5 mld. hoger dan in 2023. Dit komt vooral door de stijging van het provinciefonds met zo'n € 800 mln. Naast een stijging van de algemene uitkering stegen ook de inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen. Het aantal decentralisatie-uitkeringen steeg van 24 in 2023 naar 41 in 2024. Omvangrijke decentralisatie-uitkeringen waren onder meer voor openbaar vervoer (€245 mln.), indirecte uitvoeringskosten Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) (€49 mln.) en de spreidingswet (€12,7 mln.). Baten uit geldleningen en uitzettingen stegen met € 37 mln. Deelnemingen waren goed voor € 165 mln. meer aan inkomsten.

Provincies verantwoordden in 2024 voor € 686 mln. aan inkomsten uit specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2024 voor € 2,7 mld. aan specifieke uitkeringen aan provincies verstrekt (in totaal, dus inclusief gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, verstrekte het Rijk €21,3 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het verschil tussen de verstrekte € 2,7 mld. en de verantwoorde € 686 mln. komt door het verschil in boekhoudstelsel. Het Rijk hanteert een kasstelsel en neemt de last van een specifieke uitkering als het geld is overgemaakt. Provincies hanteren een stelsel van baten en lasten en nemen de baat van een specifieke uitkering als de prestatie is geleverd. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar te vallen als het jaar waarin wordt verstrekt.

⁴ Bronnen: jaarverslagen provinciefonds en septembercircularisatie provinciefonds 2025 (algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen). Inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies. Voor 2024 zijn opcenten motorrijtuigenbelasting, grondwaterbelasting, leges milieubeheer, overige leges, baten leningen en uitzettingen, baten deelnemingen en overige inkomsten berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens (*). Voor 2024 zijn deze posten afkomstig van begrotinggegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2024 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

Tabel 3. Aantallen en sommen verstrekte specifieke uitkeringen aan provincies per departement⁵

	2020		2021		2022		2023		2024	
	Aan- tal	Som (€ mln.)	Aan- tal	Som (€ mln.)	Aan- tal	Som (€ mln.)	Aan- tal	Som (€ mln.)	Aan- tal	Som (€ mln.)
AenM									0	0
BZK	9	105	15	161	10	59	8	135	7	86
EZ	3	33	6	55	9	66	8	83	9	118
FIN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IenW	21	289	29	364	21	218	23	227	22	217
JenV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KGG									5	318
LVVN	6	133	5	336	7	542	12	557	10	1.593
OCW	1	6	2	20	5	12	6	15	10	42
SZW	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2
VRO									11	336
VWS	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0,5
Totaal	40	566	57	935	53	897	59	1.019	77	2.711

Naast de 185 specifieke uitkeringen waarvoor in 2024 middelen zijn uitgekeerd (77 aan provincies en daarnaast ook aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, waarbij uitkeringen aan meerdere bestuurslagen tegelijk kan worden verstrekt), zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk in 2024 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd, de zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. Voor 2024 gaat het om 134 van zulke specifieke uitkeringen. In het jaar 2024 zijn er dus in totaal 319 specifieke uitkeringen, waarover door gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen verantwoording moet worden afgelegd.

⁵ Bron: Kamerstukken 2024/2025, 36 600 B, nr. 46 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2024)

Uitgaven

Tabel 4. Bruto lasten per hoofdtaakveld (€ mln.)⁶

	Jaarrekening					Begroting
	2020	2021	2022	2023	2024*	2025**
Algemene dekkingsmiddelen	47	53	36	28	36	188
Bestuur	198	200	211	231	255	258
Overhead	641	655	721	775	1.140	901
Verkeer en vervoer	2.294	2.207	2.327	2.312	2.560	2.885
Water	151	134	149	193	153	248
Milieu	389	429	478	497	574	641
Natuur	733	855	957	1.071	1.066	1.126
Regionale economie	704	624	613	675	627	601
Cultuur en maatschappij	422	406	421	416	468	476
Ruimte	203	259	273	274	318	329
Totale bruto lasten	5.781	5.823	6.186	6.472	7.198	7.653

Tabel 5. Netto lasten per hoofdtaakveld (€ mln.)⁷

	Jaarrekening					Begroting
	2020	2021	2022	2023	2024*	2025**
Bestuur	172	181	186	207	227	249
Overhead	606	619	688	727	775	879
Verkeer en vervoer	1.783	1.715	1.958	2.005	2.236	2.628
Water	100	92	96	129	89	155
Milieu	342	351	391	385	407	453
Natuur	627	707	757	768	768	943
Regionale economie	574	444	426	478	441	490
Cultuur en maatschappij	402	383	395	388	437	454
Ruimte	143	192	185	182	209	275
Totale netto lasten	4.749	4.684	5.082	5.270	5.588	6.526

De bruto lasten stegen met € 726 mln. Dat lasten niet zo hard stegen als de baten, verklaart het genoemde overschot van € 1,1 mld. De netto lasten van provincies stegen in 2024 met € 318 mln. of 6 procent, in lijn met de afgelopen jaren. In 2023 stegen de netto lasten met 3,7 procent en in 2022 stegen ze met 8,5 procent. Bij de netto lasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd met de baten die op dit taakveld worden geboekt.

Verkeer en vervoer is het hoofdtaakveld met de hoogste netto lasten (lastenstijging € 231 mln. of 12 procent), gevolgd door respectievelijk Overhead (lastenstijging €48 mln. of 7 procent) en Natuur (gelijk gebleven). De hoofdtaakvelden Cultuur en maatschappij en ruimte stijgen relatief

⁶ Bronnen: Jaarrekeninggegevens provincies CBS (2019-2022), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (2023, *), begrotinggegevens CBS (2024). Begrotinggegevens zijn voorlopig (**).

⁷ Het totaal van de nettolasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt en dus in de netto lasten zitten.

het meeste, 13 procent en 15 procent. De nettolasten op het hoofdtaakveld water laten een forse daling zien in 2024 van € 40 mln. of 31 procent.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van provincies over 2024 behandeld. Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig zijn (getrouwheid).

Met ingang van verslagjaar 2023 leggen provincies zelf verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel is van de jaarrekening. In hun oordeel over de betrouwbaarheid nemen accountants dan ook mee of de informatie in de rechtmatigheidsverantwoording juist en volledig is.

Tabel 6. Oordeel accountant over jaarstukken 2024 per provincie

Provincie	Oordeel getrouwheid	Accountant
Groningen	Goedkeurend	EY
Friesland	Goedkeurend	BDO
Drenthe	Goedkeurend	BDO
Overijssel	Verklaring met beperking	BDO
Gelderland	Goedkeurend	Deloitte
Utrecht	Goedkeurend	PWC
Noord-Holland	Goedkeurend	Publiek Belang Accountants
Zuid-Holland	Goedkeurend	Deloitte
Zeeland	Goedkeurend	EY
Noord-Brabant	Goedkeurend	BDO
Limburg	Goedkeurend	BDO
Flevoland	Goedkeurend	EY

Elf van de twaalf provincies kregen een goedkeurende verklaring op betrouwbaarheid van de accountant over de jaarstukken van 2024. Alleen Overijssel kreeg een verklaring met beperking. In totaal vijf accountantsorganisaties controleren de twaalf provincies. BDO heeft het grootste marktaandeel met vijf provincies, gevolgd door EY met drie provincies.

Bijlage 1. Toelichting kengetallen

1. Het **exploitatiesaldo** geeft het saldo weer van alle provincies getotaliseerd, voor bestemming, op rekeningbasis en volgens het baten-lasten stelsel.
2. Het **eigen vermogen** geeft het totaal weer van de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het rekeningsaldo.
3. Het totaal van de **immateriële en materiële vaste activa** geeft weer hoeveel provincies aan niet-financiële vaste activa hebben en is een graadmeter voor investeringen.
4. De **solvabiliteit** geeft het eigen vermogen weer als aandeel van het balanstotaal. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe sterker de eigen vermogenspositie van de provincies.
5. De **netto schuldquote** geeft de verhouding weer tussen de schuld en de totale baten. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Deze gecorrigeerde netto schuldquote is opgenomen.
6. De **exploitatie ruimte** wordt berekend door het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) te delen door het totaal aan baten. Een hogere exploitatie ruimte betekent een groter overschot.
7. Bij het **aantal provincies dat drie jaar op rij een negatief resultaat heeft**, wordt gekeken naar het exploitatiesaldo.
8. Voor de berekening van de **grondexploitatie** worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie (onder de voorraden) bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten. Een hoger percentage betekent doorgaans dat van de grondexploitatie een hoger risico uitgaat.
9. Het **EMU-saldo** is het saldo van de inkomsten en uitgaven weer op transactiebasis.
10. De **stijging opcenten** is de gemiddelde stijging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). De opcenten worden uitgedrukt in een percentage van de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting, zoals die gold per 1 april 1995. De belastinginkomsten van provincies stijgen dus niet automatisch als het Rijk de MRB verhoogt.
11. De **netto investeringen** zijn de totale investeringen in vaste activa min de afschrijvingen op vaste activa volgens de nationale rekeningen, gedeeld door de totale inkomsten.

Bijlage 2. Geselecteerde gegevens per provincie

Tabel B1. Solvabiliteit per provincie (%)

	2020	2021	2022	2023	2024
Groningen	57	50	49	43	42
Friesland	88	79	76	73	68
Drenthe	77	70	68	61	47
Overijssel	84	82	82	82	76
Flevoland	77	76	77	77	75
Gelderland	96	93	89	86	84
Utrecht	62	61	63	61	52
Noord-Holland	76	73	69	62	60
Zuid-Holland	46	43	44	44	43
Zeeland	44	50	62	64	72
Noord-Brabant	83	83	83	84	82
Limburg	81	80	75	75	74

Tabel B2. Exploitatiesaldo per provincie (€ mln.)

	2020	2021	2022	2023	2024
Groningen	-26	-4	0	23	28
Friesland	8	-35	-116	-34	30
Drenthe	29	6	-19	1	26
Overijssel	-73	-10	-8	58	96
Flevoland	14	17	33	21	45
Gelderland	-5	-61	-61	27	272
Utrecht	-12	18	17	-46	43
Noord-Holland	-29	-14	-55	-25	77
Zuid-Holland	14	13	41	53	46
Zeeland	19	14	59	59	259
Noord-Brabant	139	148	101	158	225
Limburg	7	5	-2	17	29

