

Integraal Overzicht Financiën Provincies 2023

Dit document beoogt overzicht te geven van de financiën van provincies aan de hand van een aantal aspecten. De Minister van BZK wil hiermee 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 2018 tot en met 2022, en de begroting van 2023.

Allereerst wordt de financiële positie van provincies behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2018 tot en met 2022. 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.

Tenslotte geeft dit document overzicht van het oordeel van accountants over de provinciale jaarstukken over 2022, op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid.

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie¹²

	2018	2019	2020	2021*	2022**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	-59	91	85	96	-10
Eigen vermogen (€ mln.)	16.707	16.812	16.877	16.974	16.964
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	4.150	4.693	5.248	5.716	5.933
Solvabiliteit (%)	78%	79%	79%	76%	75%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	-203%	-189%	-174%	-164%	-149%
Exploitatieruimte (%)	-1%	2%	1%	2%	0%
Aantal provincies met 3 jaar op rij negatief resultaat	0 (0%)	0 (0%)	1 (8%)	3 (25%)	3 (25%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	3%	3%	2%	2%	2%
EMU-saldo (€ mln.)	-526	-635	-579	-348	-285
Stijging opcenten (%)	-0,1%	0,3%	1,1%	0,7%	1,0%
Netto investeringsquote (%)	14,6%	10,5%	9,2%	7,5%	2,2%

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 78 procent in 2018 naar 75 procent in 2022, een gevolg van het feit dat provincies meer leningen hebben aangetrokken. De provincies Zuid-Holland, Zeeland en Groningen hebben relatief gezien een lagere solvabiliteit.³

De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, is hierdoor gestegen van -203 procent in 2018 naar -149 procent in 2022. De schuldquote is negatief omdat de som van wat provincies uitlenen en aan liquide middelen hebben, hoger is dan wat ze inlenen. Zuid-Holland heeft relatief gezien hogere schulden. De daling van de solvabiliteit en de stijging van de netto schuldquote van alle provincies samen geven weinig aanleiding tot zorg. De solvabiliteit is hoog en de schuldquote erg laag.

Als groep boeken provincies de afgelopen jaren overschotten van tussen de 1 en 2 procent van de baten. In 2022 had 6 van 12 provincies een overschot, vergelijkbaar met voorgaande jaren. Het overschot van Noord-Brabant legt al jaren veel gewicht in de schaal van het totale gezamenlijk exploitatiesaldo. Zou Noord-Brabant niet worden meegenomen, dan was sinds 2018 elk jaar sprake van een (bescheiden) gezamenlijk tekort.

Drie provincies hadden in 2022 drie jaar op rij een tekort, Overijssel, Gelderland en Noord-Holland. Deze provincies hadden wel structureel en reëel evenwicht in de begroting en hebben voldoende solvabiliteit.

Ten slotte hebben de provincies Zuid-Holland, Groningen en Gelderland een relatief hogere belastingdruk. Dit betekent dat zij hogere opcenten op de motorrijtuigenbelasting hanteren.

¹ Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening- en balansgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2021. Die over 2021 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2022 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 2020. De stijging opcenten is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2022.

² Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen

³ Bijlage 2 bevat de solvabiliteit en exploitatiesaldo per provincie voor 2022

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen provincies (€ mln.)⁴

	Jaarrekening					Begroting
	2018	2019	2020	2021	2022*	2023**
Algemene uitkering	2.052	2.210	2.325	2.424	2.758	3.051
Decentralisatie-uitkeringen	408	347	278	118	76	57
Totaal provinciefonds	2.454	2.467	2.603	2.542	2.834	3.108
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	256	364	323	462	551	642
Totaal inkomsten van Rijk	2.710	2.831	2.926	3.004	3.385	3.750
Opcenten motorrijtuigenbelasting	1.647	1.679	1.701	1.736	1.773	1.803
Grondwaterbelasting	13	15	16	18	15	13
Totaal belastingen	1.660	1.694	1.717	1.753	1.788	1.816
Leges milieubeheer	15	13	10	16	18	13
Overige leges	0	0	5	5	6	9
Totaal leges	15	13	15	21	24	22
Baten leningen en uitzettingen	330	350	270	184	170	151
Baten deelnemingen	179	227	185	177	228	118
Overige inkomsten	669	580	754	781	715	84
Totaal overige inkomsten	1.178	1.157	1.209	1.141	1.113	353
Totaal	5.564	5.695	5.866	5.919	6.310	5.940

Provincies ontvangen 54 procent van hun inkomsten van het Rijk, vergelijkbaar met gemeenten (55 procent). Dit aandeel is de afgelopen jaren gestegen vanaf 49 procent in 2018. Dit komt vooral door een toename van specifieke uitkeringen. De inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen nemen daarbij de laatste jaren af.

Provincies verantwoordden in 2022 voor € 551 mln. aan specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2022 voor € 897 mln. aan specifieke uitkeringen aan provincies verstrekt. Het verschil tussen deze twee getallen 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. Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar te vallen als het jaar waarin wordt verstrekt. Hierdoor verantwoordden provincies in de regel meer specifieke uitkeringen dan waarover ze middelen in het jaar ontvangen. Provincies hadden in 2022 gemiddeld tussen de 35 en 45 specifieke uitkeringen te verantwoorden.

⁴ Bronnen: jaarverslagen provinciefonds en meicirculaire provinciefonds 2023 (algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen). Inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies. Voor 2022 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 2023 zijn deze posten afkomstig van begroting gegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2022 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

Tabel 3. Aantallen en sommen verstrekte specifieke uitkeringen per departement⁵

	2020		2021		2022	
	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)
BZK	9	105	15	161	10	59
EZK	3	33	6	55	9	66
FIN	0	0	0	0	0	0
IenW	21	289	29	364	21	218
JenV	0	0	0	0	0	0
LNV	6	133	5	336	7	542
OCW	1	6	2	20	5	12
SZW	0	0	0	0	0	0
VWS	0	0	0	0	1	1
Totaal	40	566	57	935	53	897

Belangrijkste bron van eigen algemene middelen zijn de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De inkomsten hieruit stijgen de laatste jaren met gemiddeld 1,8 procent per jaar. Over elektrische auto's hoeft geen motorrijtuigenbelasting te worden betaald. Provincies ontvangen hierover dus ook geen opcenten; kabinet Rutte IV heeft de derving opcenten MRB gecompenseerd voor de jaren 2022 tot en met 2024 voor een bedrag van in totaal € 372 miljoen (conform ROB-advies⁶). Het aantal elektrische auto's neemt snel toe (in 2022 454.000 of 167 procent meer dan in 2018), maar het aantal auto's met een verbrandingsmotor is in absolute termen sneller toegenomen (+683.000). Provincies hebben daarmee met beperkte tariefstijging (lager dan de inflatie) de inkomsten uit opcenten op peil kunnen houden. De vrijstelling voor elektrische auto's geldt tot en met 2025, waarbij voor het jaar 2025 een korting geldt van 75%. Vanaf 2026 betalen eigenaren van elektrische auto's weer volledige (opcenten op de) MRB.

Als groep ontvangen provincies jaarlijks tussen de 6 en de 10 procent van hun inkomsten uit leningen, uitzettingen en dividenden. Een belangrijk deel van het vermogen waarover ze dit ontvangen is afkomstig van de verkoop van de nutsbedrijven Essen en Nuon 2009. Provincies lenen dit geld bijvoorbeeld uit aan het Rijk (schatkistbankieren), gemeenten of deelnemingen.

Een ander deel bestaat uit belangen in regionale netbeheerders Alliander en Enexis. Vanwege de energietransitie staan deze bedrijven voor een grote investeringsopgave. PwC berekende in opdracht van Netbeheer Nederland⁷ dat netbeheerders tot en met 2050 zo'n € 20 mld. tot € 50 mld. extra aan eigen vermogen nodig hebben om de energietransitie te financieren. Dit getal is voor Enexis, Alliander, Stedin (in handen van gemeenten en/of provincies) en Tennet (in handen van het Rijk) samen.

⁵ Kamerstukken 2021/22, 36 200 B, nr. 16 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen)

⁶ Zie <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/05/01/opcenten-motorrijtuigenbelasting>

⁷ Zie https://www.netbeheernederland.nl/_upload/RadFiles/New/Documents/20210407-Finaal%20rapport%20Project%20FIEN.pdf

Uitgaven

Tabel 4. Bruto lasten per taakveld (€ mln.)⁸

	Jaarrekening					Begroting
	2018	2019	2020	2021	2022*	2023**
Algemene dekkingsmiddelen	125	34	47	53	12	173
Bestuur	181	189	198	200	211	239
Overhead	571	623	641	655	867	746
Verkeer en vervoer	2.159	2.088	2.294	2.207	2.327	2.438
Water	142	161	151	134	149	134
Milieu	410	440	389	429	478	550
Natuur	772	728	733	855	960	1.101
Regionale economie	631	667	704	624	623	664
Cultuur en maatschappij	432	433	422	406	421	429
Ruimte	201	240	203	259	273	244
Totale bruto lasten	5.623	5.604	5.781	5.823	6.312	6.717

Tabel 5. Netto lasten per taakveld (€ mln.)⁹

	Jaarrekening					Begroting
	2018	2019	2020	2021	2022*	2023**
Bestuur	162	173	172	181	186	230
Overhead	526	583	606	619	682	727
Verkeer en vervoer	1.777	1.729	1.783	1.715	1.958	2.118
Water	96	111	100	92	96	111
Milieu	357	396	342	351	390	437
Natuur	601	596	627	707	762	869
Regionale economie	536	554	574	444	437	513
Cultuur en maatschappij	415	414	402	383	395	405
Ruimte	135	173	143	192	185	210
Totale netto lasten	4.605	4.729	4.749	4.684	5.089	5.619

De netto lasten van provincies stegen in 2022 met 8,6 procent, veel sneller dan in de jaren ervoor. In 2019 stegen de netto lasten 2,7 procent en in 2020 met 0,4 procent. In 2021 daalden ze met 1,4 procent. Mogelijk speelde de coronacrisis een rol in de verminderde netto lasten in dat jaar. Duidelijk is wel dat de hogere inflatie en loonkosten in 2022 goed is voor een groot deel van de stijging in netto lasten.

Bij de netto lasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd voor de baten die op dit taakveld worden geboekt. Dat zijn bijvoorbeeld leges milieubeheer op het hoofdtaakveld Milieu, of specifieke uitkeringen van het ministerie van IenW op het hoofdtaakveld Verkeer en vervoer. In de begroting 2023 wordt een stijging van de netto lasten van 10,4 procent begroot, maar daarbij

⁸ Bronnen: Jaarrekeninggegevens provincies CBS (2018-2021), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (2022, *), begrotinggegevens CBS (2023). Begrotinggegevens zijn voorlopig (**).

⁹ Het totaal van de netto lasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt.

moet wel worden aangetekend dat de daadwerkelijk gerealiseerde netto lasten in de regel lager uitvallen dan begroot, door planningsoptimisme.

Verkeer en vervoer is het hoofdtaakveld met de hoogste netto lasten, en het hoofdtaakveld waar de netto lasten het snelst stijgen, gevolgd door respectievelijk Natuur en Overhead. De netto lasten op het hoofdtaakveld Regionale economie laten een forse daling zien in 2021 van € 130 mln. of 23 procent. Dit komt vooral door lagere lasten op het taakveld Kennis en innovatie. In 2022 zijn de netto lasten op dit taakveld verder gedaald.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van provincies over 2022 behandeld. Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig (getrouwheid) zijn en of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen (rechtmatigheid).

Tabel 6. Oordeel accountant over jaarstukken 2022 per provincie

Provincie	Oordeel getrouwheid	Oordeel rechtmatigheid	Accountant
Groningen	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	EY
Friesland	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	BDO
Drenthe	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	EY
Overijssel	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	Eshuis
Flevoland	<i>Goedkeurend</i>	<i>Beperking</i>	EY
Gelderland	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	Deloitte
Utrecht	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	PwC
Noord-Holland	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	Publiek Belang Accountants
Zuid-Holland	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	Deloitte
Zeeland	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	EY
Noord-Brabant	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	BDO
Limburg	<i>Goedkeurend</i>	<i>Goedkeurend</i>	BDO

Op Flevoland na kregen alle provincies een goedkeurende verklaring op getrouwheid en rechtmatigheid van de accountant over de jaarstukken over 2022. De verklaring met beperking op rechtmatigheid die Flevoland ontving, komt doordat de Europese aanbestedingsregels niet op alle onderdelen correct zijn nageleefd voor € 2,8 mln. aan inkoop.

In totaal zes accountantsorganisaties controleren de twaalf provincies. EY heeft het grootste marktaandeel met vier provincies, gevolgd door BDO met drie.

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 **exploitatieruimte** wordt berekend door het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) te delen door het totaal aan baten. Een hogere exploitatieruimte 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

	2018	2019	2020	2021	2022
Groningen	58	57	57	50	49
Friesland	87	89	88	79	76
Drenthe	74	74	77	70	68
Overijssel	86	86	84	82	82
Flevoland	76	83	77	76	77
Gelderland	95	96	96	93	89
Utrecht	61	65	62	61	63
Noord-Holland	80	81	76	73	69
Zuid-Holland	51	48	46	43	44
Zeeland	35	36	44	50	62
Noord-Brabant	78	82	83	83	83
Limburg	81	80	81	80	75

Tabel B2. Exploitatiesaldo per provincie

	2018	2019	2020	2021	2022
Groningen	40	-63	-26	-4	0
Friesland	-90	9	8	-35	-116
Drenthe	32	4	29	6	-19
Overijssel	-62	-16	-73	-10	-8
Flevoland	12	24	14	17	33
Gelderland	11	-10	-5	-61	-61
Utrecht	89	16	-12	18	17
Noord-Holland	23	13	-29	-14	-55
Zuid-Holland	82	22	14	13	41
Zeeland	8	-7	19	14	59
Noord-Brabant	-133	142	139	148	101
Limburg	-72	-43	7	5	-2

