Integraal Overzicht Financiën Provincies 2026

Dit document geeft een overzicht 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 Financiën, de Kamers jaarlijks informeren over de provinciale financiën op basis van jaarrekeninggegevens en begrotingscijfers. Door onderzoek naar verschillende aspecten in dit overzicht te bundelen, wordt een integraal beeld gegeven. Dit integraal overzicht beslaat de jaarrekeningen 2021 tot en met 2025, en de begroting van 2026.

Allereerst wordt de financiële positie van provincies behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2021 tot en met 2025.

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 nettolasten van provincies geduid.

Ten slotte geeft dit document een overzicht van het oordeel van accountants over de provinciale jaarstukken over 2025 op het gebied van getrouwheid.

Addendum: op dit integraal overzicht zijn enkele correcties uitgevoerd. Zie de begeleidende Kamerbrief en bijlage 3.

Financiële positie

Tabel 1. Kengetallen financiële positie[1][2]

	2021	2022	2023	2024*	2025**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	96	3	312	1.093	476
Eigen vermogen (€ mln.)	16.974	16.964	17.276	18.369	18.845
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	5.716	5.933	6.162	6.479	6.841
Solvabiliteit (%)	76%	75%	73%	70%	68%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	-164%	-152%	-137%	-124%	-120%
Exploitatieruimte (%)	2%	0%	4%	14%	6%
Aantal provincies met 3 jaar op rij negatief resultaat	3 (25%)	3 (25%)	2 (17%)	0 (0%)	0 (0%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	2%	2%	2%	2%	2%
EMU-saldo (€ mln.)	-348	-174	9	508	-276
Stijging opcenten (%)	0,7%	1,0%	1,8%	4,4%	2,0%
Netto investeringsquote (%)	7,8%	4,3%	3,3%	2,7%	1,9%

Als groep hebben provincies al jaren een hoge solvabiliteit – de verhouding tussen eigen vermogen en de bezittingen. Dit is 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 76 procent in 2021 naar 68 procent in 2025. De provincies Zuid-Holland, Drenthe en Groningen hebben relatief gezien een lagere solvabiliteit[3] van tussen de 35% en 45%. De overall lagere solvabiliteit is een gevolg van het feit dat provincies de laatste jaren meer leningen hebben aangetrokken.

De netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, is gestegen van -164 procent in 2021 naar -120 procent in 2025. De schuldquote, de schulden als fractie van de baten, is negatief omdat de som van wat provincies uitlenen en aan liquide middelen hebben, hoger is dan wat ze inlenen.

In 2025 boekten de provincies gezamenlijk een positief exploitatiesaldo van € 476 mln. Dit is een daling ten opzichte van 2024, maar het overschot is nog steeds relatief hoog in vergelijking met de jaren daarvoor. Niet alle provincies realiseerden een overschot; in Zuid-Holland en Limburg was het exploitatiesaldo negatief. Het exploitatietekort in Zuid-Holland is grotendeels te verklaren door de vorming van egalisatievoorzieningen voor de investeringen in infrastructuur, vaarwegen en recreatiegebieden. In Limburg ligt de verklaring voornamelijk bij de vorming van een voorziening voor toekomstige verliezen van het Limburgs Energie Fonds.

Ook met de daling van de solvabiliteit en de stijging van de schuldquote is de provinciale financiële positie nog steeds goed te noemen. De solvabiliteit is nog steeds hoog en de schuldquote erg laag. De positieve exploitatiesaldi droegen bij aan het gestegen eigen vermogen

Er valt op dat de netto investeringsquote is gedaald van 7,8 procent in 2021 naar 1,9 procent in 2025. Dit hangt samen met de dalende netto-investeringen in vaste activa enerzijds (van € 460 mln. in 2021 naar € 159 mln. in 2025) en stijgende baten anderzijds (van € 5.9 mld. in 2021 naar € 8.5 mld. in 2025; zie tabel 2), waardoor de investeringen ten opzichte van de baten relatief afnemen. Provinciale investeringen kunnen van jaar tot jaar variëren, dus de lage investeringsquote is niet onmiddellijk reden tot zorg.

[1] Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, saldo- en schuldgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2023. Die over 2024 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2025 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 2023. De stijging opcenten is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2025.

[2] Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen

[3] Bijlage 2 bevat de solvabiliteit en exploitatiesaldo per provincie voor 2025

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen provincies in € mln.[4]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Algemene uitkering	2.424	2.758	3.051	3.555	3.715	3.705
Decentralisatie-uitkeringen	118	76	80	400	387	274
Totaal provinciefonds	**2.542**	**2.834**	**3.131**	**3.955**	**4.102**	**3.979**
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	466	552	488	686	756	915
Totaal inkomsten van Rijk	**3.008**	**3.386**	**3.619**	**4.640**	**4.858**	**4.894**
Opcenten motorrijtuigenbelasting	1.736	1.773	1.802	1.935	2.036	2.213
Grondwaterbelasting	18	16	18	21	20	20
Totaal belastingen	**1.753**	**1.789**	**1.820**	**1.955**	**2.056**	**2.233**
Leges milieubeheer	16	16	16	20	19	20
Overige leges	5	7	5	10	8	15
Totaal leges	**21**	**24**	**22**	**30**	**27**	**35**
Baten geldleningen en uitzettingen	184	181	350	383	363	280
Baten deelnemingen	177	231	299	464	276	165
Overige inkomsten	777	572	675	487	826	184
Totaal overige inkomsten	**1.137**	**984**	**1.323**	**1.334**	**1.465**	**629**
Totaal	**5.919**	**6.183**	**6.784**	**7.959**	**8.405**	**7.791**

De totale inkomsten van provincies bedroegen € 8.405 mln. in 2025, dit is zo'n € 450 mln. hoger dan in 2024. Deze stijging is te verklaren door een toename van de algemene uitkering (€ 160 mln.), de specifieke uitkeringen (€ 70 mln.), de opcenten (€ 101 mln.) en de overige inkomsten (€ 261 mln.).

Provincies verantwoordden in 2025 voor € 756 mln. aan inkomsten uit specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2025 voor € 1,6 mld. aan specifieke uitkeringen aan provincies verstrekt (in totaal, dus inclusief gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, verstrekte het Rijk € 18,5 mld. aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden). Het verschil tussen de verstrekte € 1,6 mld. en de verantwoorde € 756 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 deze uitkering wordt verstrekt. Wat is overgemaakt door het Rijk, maar niet uitgegeven, belandt op de balans bij de overlopende passiva en draagt dus niet bij aan het positief exploitatiesaldo.

[4] Bronnen: jaarverslagen provinciefonds 2025 en septembercirculaire provinciefonds 2026 (algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen). Inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies. Voor 2025 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 2026 zijn deze posten afkomstig van begrotingsgegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2025 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

Tabel 3. Aantallen en sommen verstrekte specifieke uitkeringen aan provincies per departement[5]

	2021		2022		2023		2024		2025	
	Aantal	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**	**Aantal**	**Som (€ mln.)**
AenM							0	0	0	0
BZK	15	161	10	59	8	135	7	86	2	127
EZ	6	55	9	66	8	83	9	118	4	31
FIN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IenW	29	364	21	218	23	227	22	217	19	170
JenV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KGG							5	318	4	189
LVVN	5	336	7	542	12	557	10	1.593	9	758
OCW	2	20	5	12	6	15	10	42	1	3,5
SZW	0	0	0	0	1	1	2	2	1	1,1
VRO							11	336	6	281
VWS	0	0	1	1	1	1	1	0,5	1	2
Totaal	**57**	**935**	**53**	**897**	**59**	**1.019**	**77**	**2.711**	**47**	**1.564**

Naast de 158 specifieke uitkeringen waarvoor in 2025 middelen zijn uitgekeerd (47 aan provincies en daarnaast aan gemeenten en gemeenschappelijke regelingen, waarbij uitkeringen aan meerdere bestuurslagen tegelijk kunnen worden verstrekt), zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk in 2025 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd, de zogeheten administratieve specifieke uitkeringen. Voor 2025 gaat het om 175 van zulke specifieke uitkeringen voor gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen. In het jaar 2025 zijn er dus in totaal 333 specifieke uitkeringen van het Rijk, waarover door medeoverheden verantwoording moet worden afgelegd.

[5] Bron: Kamerstukken 2025/2026, 36 800 B, nr. 24 (Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2026, bijlage Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU))

Uitgaven

Tabel 4. Bruto lasten per (hoofd-)taakveld in € mln.[6]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Algemene dekkingsmiddelen	53	36	28	39	34	136
Bestuur	200	211	231	255	286	252
Overhead	655	721	775	812	1.088	920
Verkeer en vervoer	2.207	2.327	2.312	2.558	2.904	2.938
Water	134	149	193	153	150	217
Milieu	429	478	497	574	727	821
Natuur	855	957	1.071	1.066	1.158	1.451
Regionale economie	624	613	675	627	763	750
Cultuur en maatschappij	406	421	416	468	501	535
Ruimte	259	273	274	314	304	424
Totale bruto lasten	**5.823**	**6.186**	**6.472**	**6.866**	**7.915**	**8.443**

Tabel 5. Netto lasten per (hoofd-)taakveld in € mln.[7]

	Jaarrekening					Begroting
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025***	**2026****
Bestuur	181	186	207	227	265	244
Overhead	619	688	727	776	841	893
Verkeer en vervoer	1.715	1.958	2.005	2.236	2.620	2.686
Water	92	96	129	87	94	117
Milieu	351	391	385	411	448	551
Natuur	707	757	768	766	852	978
Regionale economie	444	426	478	441	514	582
Cultuur en maatschappij	383	395	388	437	463	504
Ruimte	192	185	182	209	201	303
Totale netto lasten	**4.684**	**5.082**	**5.270**	**5.588**	**6.298**	**6.857**

De bruto lasten stegen met € 1.049 mln. in 2025, de baten met 550 mln. Dat de lasten harder zijn gestegen dan de baten vormt een verklaring voor de afname van het overschot (€ 476 mln.) ten opzichte van 2024 (€ 1.093 mln.). De netto lasten stegen in 2025 met € 710 mln., of 13 procent, harder dan in de voorgaande jaren. In 2024 was de stijging 6 procent en in 2023 4 procent. Bij de nettolasten 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 € 384 mln. of 17 procent), gevolgd door Natuur (lastenstijging € 86 mln. of 11 procent) en Overhead (lastenstijging € 65 mln. of 8 procent). Het hoofdtaakveld ruimte een beperkte daling zien

[6] Bronnen: Jaarrekeninggegevens provincies CBS (2021-2024), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (2025, *), begrotinggegevens CBS (2026). Begrotinggegevens zijn voorlopig (**),.

[7] De nettolasten laten het saldo van de lasten op een taakveld en de specifiek bij dat taakveld behorende baten zien. De algemene dekkingsmiddelen zijn hierin niet opgenomen, aangezien op dit taakveld overwegend baten worden geboekt resulterend in een saldo < 0.

(lastendaling € 8 mln. of -4 procent). De hoofdtaakvelden Bestuur en Regionale economie laten een relatief grote stijging zien van € 38 en € 73 mln. respectievelijk. Dit komt voor beide hoofdtaakvelden neer op een stijging van 17 procent.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van provincies over 2025 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 getrouwheid 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	*Goedkeurend*	*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*

Alle twaalf provincies kregen een goedkeurende verklaring op getrouwheid van de accountant over de jaarstukken van 2025. 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 **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 (%)

	2021	2022	2023	2024	2025
Groningen	50	49	43	42	41
Friesland	79	76	73	68	67
Drenthe	70	68	61	47	45
Overijssel	82	82	82	76	74
Flevoland	76	77	77	75	71
Gelderland	93	89	86	84	84
Utrecht	61	63	61	52	54
Noord-Holland	73	69	62	60	58
Zuid-Holland	43	44	44	43	37
Zeeland	50	62	64	72	73
Noord-Brabant	83	83	84	82	83
Limburg	80	75	75	75	72

Tabel B2. Exploitatiesaldo per provincie (€ mln.)

	2021	2022	2023	2024	2025
Groningen	-4	0	23	28	105
Friesland	-35	-116	-34	30	23
Drenthe	6	-19	1	26	0
Overijssel	-10	-8	58	96	46
Flevoland	17	33	21	45	24
Gelderland	-61	-61	27	189	122
Utrecht	18	17	-46	43	24
Noord-Holland	-14	-55	-25	77	36
Zuid-Holland	13	41	53	46	-141
Zeeland	14	59	59	259	101
Noord-Brabant	148	101	158	225	170
Limburg	5	-2	17	29	-35

Tabel B3. Nettolasten per provincie (€ mln.) in 2025

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB
Bestuur	22	18	22	17	15	26	24	28	27	14	29	24
Overhead	50	39	41	65	42	94	72	102	152	40	90	57
Verkeer en v.	139	138	76	187	85	365	248	252	520	74	324	212
Water	2	9	2	5	1	20	4	6	12	4	24	5
Milieu	26	9	22	11	17	50	55	34	96	17	55	54
Natuur	45	90	80	89	13	90	45	123	96	13	108	60
R. economie	15	42	20	46	30	76	32	50	57	29	64	53
Cultuur en m.	23	57	34	34	18	69	24	22	30	26	60	64
Ruimte	7	13	11	19	3	23	22	18	39	7	21	18
Totaal	329	415	307	474	225	811	525	636	1029	225	774	548

Tabel B4. Nettolasten per provincie (procent van totale nettolasten) in 2025

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB
Bestuur	7	4	7	4	7	3	5	4	3	6	4	4
Overhead	15	9	13	14	18	12	14	16	15	18	12	10
Verkeer en v.	42	33	25	40	38	45	47	40	51	33	42	39
Water	1	2	1	1	0	2	1	1	1	2	3	1
Milieu	8	2	7	2	8	6	11	5	9	8	7	10
Natuur	14	22	26	19	6	11	9	19	9	6	14	11
R. economie	5	10	7	10	13	9	6	8	6	13	8	10
Cultuur en m.	7	14	11	7	8	8	5	4	3	12	8	12
Ruimte	2	3	3	4	2	3	4	3	4	3	3	3
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bijlage 3. Toelichting op veranderingen ten opzichte van het vorige Integraal Overzicht Financiën Provincies 2026

De volgende plausibiliteitstoetsen zijn uitgevoerd op de data:

- Mutatie ten opzichte van vorig jaar
- Mutatie ten opzichte van baten
- Waarde per inwoner
- Aansluiting met corresponderende boekhoudposten

Waarden met meerdere signalen uit deze toetsen, zijn vergeleken met die in de jaarrekening. Waar de jaarrekening afweek, zijn bij één provincie nieuwe waarden ingevoerd, en de totalen in de grafieken en tabellen gewijzigd.