Integraal Overzicht Financiën Provincies 2024

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 en Belastingdienst, 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 2019 tot en met 2023, en de begroting van 2024.

Allereerst wordt de financiële positie van provincies behandeld aan de hand van een set kengetallen op basis van de jaarrekeningresultaten van 2019 tot en met 2023. 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 2023 op het gebied van getrouwheid.

In de bijlage is een analyse opgenomen van het verschil tussen het begrote en gerealiseerde exploitatiesaldo van gemeenten.

Financiële positie

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

	2019	2020	2021	2022*	2023**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	91	85	96	3	312
Eigen vermogen (€ mln.)	16.812	16.877	16.974	16.964	17.276
Materiële en immateriële vaste activa (€ mln.)	4.693	5.248	5.716	5.933	6.162
Solvabiliteit (%)	79%	79%	76%	75%	73%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	-201%	-187%	-179%	-167%	-131%
Exploitatieruimte (%)	2%	1%	2%	0%	4%
Aantal provincies met 3 jaar op rij negatief resultaat	0 (0%)	1 (8%)	3 (25%)	3 (25%)	2 (17%)
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	3%	2%	2%	2%	2%
EMU-saldo (€ mln.)	-635	-579	-348	-285	-146
Stijging opcenten (%)	0,3%	1,1%	0,7%	1,0%	1,8%
Netto investeringsquote (%)	10,5%	9,2%	7,5%	2,3%	1,7%

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 2019 naar 73 procent in 2023, een gevolg van het feit dat provincies meer vreemd vermogen hebben aangetrokken en door per saldo onttrekkingen uit de reserves. 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 -201 procent in 2019 naar -131 procent in 2023. 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.

In 2023 boekten provincies een gezamenlijk overschot van € 312 mln. waarvan ruim de helft, € 158 mln., afkomstig was van Noord-Brabant. Van de 12 provincies hadden er 9 een overschot en 3 een tekort. Van die laatste 3 hebben 2 provincies al 3 jaar op rij een tekort.

[1] Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, saldo- en schuldgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2021. Die over 2022 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2023 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 2021. De stijging opcenten is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2023.
[2] Zie bijlage 1 voor een toelichting op de kengetallen
[3] Bijlage 2 bevat de solvabiliteit en exploitatiesaldo per provincie voor 2023

Inkomsten

Tabel 2. Inkomstenbronnen provincies (€ mln.)[4]

	Jaarrekening					Begroting
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023***	**2024****
Algemene uitkering	2.120	2.325	2.424	2.758	3.051	3.319
Decentralisatie-uitkeringen	347	278	118	76	80	292
Totaal provinciefonds	**2.467**	**2.603**	**2.542**	**2.834**	**3.131**	**3.611**
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	453	336	466	552	488	434
Totaal inkomsten van Rijk	**2.920**	**2.939**	**3.008**	**3.386**	**3.619**	**4.045**
Opcenten motorrijtuigenbelasting	1.679	1.701	1.736	1.773	1.802	1.879
Grondwaterbelasting	15	16	18	16	17	19
Totaal belastingen	**1.694**	**1.717**	**1.753**	**1.789**	**1.819**	**1.897**
Leges milieubeheer	13	10	16	16	19	18
Overige leges	0	5	5	7	3	12
Totaal leges	**13**	**15**	**21**	**24**	**22**	**30**
Baten geldleningen en uitzettingen	350	270	184	181	342	240
Baten deelnemingen	227	185	177	231	299	107
Overige inkomsten	491	741	777	572	974	121
Totaal overige inkomsten	**1.068**	**1.195**	**1.137**	**984**	**1.615**	**467**
Totaal	**5.695**	**5.866**	**5.919**	**6.183**	**7.075**	**6.439**

De totale inkomsten van provincies bedroegen in 2023 €7,1 mld., bijna €0,9 mld. hoger dan in 2022. De ontwikkeling in inkomsten uit het provinciefonds was in lijn met voorgaande jaren; inkomsten uit specifieke uitkeringen waren iets lager. Baten uit geldleningen en uitzettingen stegen met € 161 mln. Deelnemingen waren goed voor € 68 mln. meer aan inkomsten.

Provincies verantwoordden in 2023 voor € 488 mln. aan specifieke uitkeringen. Vanuit het Rijk is in 2023 voor € 1.019 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. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar te vallen als het jaar waarin wordt verstrekt.

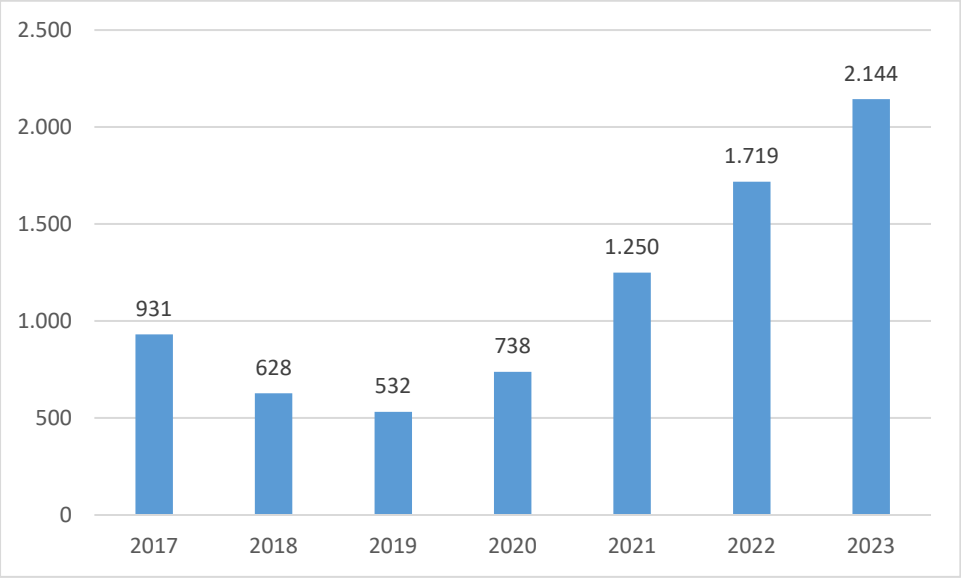
[4] Bronnen: jaarverslagen provinciefonds en meicirculaire provinciefonds 2023 (algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen). Inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies. Voor 2023 zijn opcenten motorrijtuigenbelasting, grondwaterbelasting, 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 2023 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

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

	2020		2021		2022		2023	
	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)	Aantal	Som (€ mln.)
BZK	9	105	15	161	10	59	8	135
EZK	3	33	6	55	9	66	8	83
FIN	0	0	0	0	0	0	0	0
IenW	21	289	29	364	21	218	23	227
JenV	0	0	0	0	0	0	0	0
LNV	6	133	5	336	7	542	12	557
OCW	1	6	2	20	5	12	6	15
SZW	0	0	0	0	0	0	1	1
VWS	0	0	0	0	1	1	1	1
Totaal	**40**	**566**	**57**	**935**	**53**	**897**	**59**	**1.019**

Er zijn de laatste jaren veel specifieke uitkeringen verstrekt die niet in hetzelfde jaar tot besteding zijn gekomen. Er zijn bijvoorbeeld in 2023 een paar omvangrijke regelingen verstrekt waarbij de ontvangers meerdere jaren de tijd hebben om het geld te besteden. Deze niet bestede middelen boeken provincies op vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk. Deze balanspost steeg de afgelopen jaren sterk. Provincies presenteerden eind 2023 €2,1 mld. aan vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk op hun balans.

Grafiek 3. Ontwikkeling balanspost Vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk in € mln.[6]



Naast de 153 specifieke uitkeringen waarvoor in 2023 middelen in totaal zijn uitgekeerd aan gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en provincies, zijn er ook regelingen of beschikkingen waarover vanuit het Rijk in 2023 geen betalingen hebben plaatsgevonden, maar waarbij de verantwoording nog wel doorloopt in de tijd. Voor 2023 gaat het om 145 zogeheten

[5] Kamerstukken 2023/24, 36 410 B, nr. 12 (Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen)
[6] Bron: berekening BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, met bijschatting voor missende waarden

administratieve specifieke uitkeringen. In totaal zijn er dus in het jaar 2023 298 specifieke uitkeringen, waarover verantwoording moet worden afgelegd.[7]

[7] De 298 specifieke uitkeringen is exclusief het aantal regelingen tussen medeoverheden en regelingen vanuit provincies waarover verantwoording moet worden afgelegd door medeoverheden. Het totaal aantal te verantwoorden regelingen in 2023 is 349.

Uitgaven

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

	Jaarrekening					Begroting
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023***	**2024****
Algemene dekkingsmiddelen	34	47	53	36	21	222
Bestuur	189	198	200	211	234	253
Overhead	623	641	655	721	1.018	791
Verkeer en vervoer	2.088	2.294	2.207	2.327	2.314	2661
Water	161	151	134	149	197	177
Milieu	440	389	429	478	504	512
Natuur	728	733	855	957	1.086	1.094
Regionale economie	667	704	624	613	685	566
Cultuur en maatschappij	433	422	406	421	417	427
Ruimte	240	203	259	273	287	342
Totale bruto lasten	**5.604**	**5.781**	**5.823**	**6.186**	**6.762**	**7.046**

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

	Jaarrekening					Begroting
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023***	**2024****
Bestuur	173	172	181	186	210	245
Overhead	583	606	619	688	670	769
Verkeer en vervoer	1.729	1.783	1.715	1.958	2.015	2.378
Water	111	100	92	96	133	126
Milieu	396	342	351	391	389	412
Natuur	596	627	707	757	779	864
Regionale economie	554	574	444	426	488	452
Cultuur en maatschappij	414	402	383	395	391	408
Ruimte	173	143	192	185	195	244
Totale netto lasten	**4.729**	**4.749**	**4.684**	**5.082**	**5.270**	**5.898**

De netto lasten stegen in 2023 met € 188 mln. of 4% ten opzichte van 2022. Bij de netto lasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd voor de baten die op dit taakveld worden geboekt, zoals leges of specifieke uitkeringen.

Het hoofdtaakveld Regionale economie droeg hier met een netto lastenstijging van € 62 mln. (14%) het meeste aan bij. De netto lasten stijgen op alle taakvelden die onder Regionale economie vallen ten opzichte van 2022, behalve Recreatie en toerisme: Agrarische aangelegenheden (€ 14 mln. of 27%), Kennis en innovatie (€ 11 mln. of 22%), Logistiek (€ 10 mln. of 19%) en Regionale economie overige, een restpost (€ 18 mln. of 36%).

[8] Bronnen: Jaarrekeninggegevens provincies CBS (2019-2022), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (2023, *), begrotinggegevens CBS (2024). 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.

Regionale economie wordt gevolgd door de hoofdtaakvelden Verkeer en vervoer (stijging van €58 mln. ten opzichte van 2022 of 3%) en Water (€ 37 mln. of 38% meer dan in 2022). Binnen het hoofdtaakveld Water droegen vooral Waterkering (€ 15 mln. of 170% meer dan in 2022) en Kwantiteit en Kwaliteit oppervlaktewater (resp. € 16 mln. of 74% en € 12 mln. of 120% meer) bij aan stijging van de netto lasten.

Op het taakveld Overhead daalden de netto lasten ten opzichte van 2022, met € 17 mln. of 3%.

Verantwoording

Hier wordt het oordeel van de accountants over de jaarrekeningen van provincies over 2023 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 2023 per provincie

Provincie	Oordeel getrouwheid	Accountant
Groningen	*Goedkeurend*	*EY*
Friesland	*Goedkeurend*	*BDO*
Drenthe	*Goedkeurend*	*BDO*
Overijssel	*Goedkeurend*	*Eshuis*
Flevoland	*Goedkeurend*	*EY*
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*

Alle provincies kregen een goedkeurende verklaring op getrouwheid van de accountant over de jaarstukken van 2023. In totaal zes accountantsorganisaties controleren de twaalf provincies. BDO heeft het grootste marktaandeel met vier 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

	2019	2020	2021	2022	2023
Groningen	57	57	50	49	43
Friesland	89	88	79	76	73
Drenthe	74	77	70	68	61
Overijssel	86	84	82	82	82
Flevoland	83	77	76	77	77
Gelderland	96	96	93	89	86
Utrecht	65	62	61	63	61
Noord-Holland	81	76	73	69	62
Zuid-Holland	48	46	43	44	44
Zeeland	36	44	50	62	64
Noord-Brabant	82	83	83	83	84
Limburg	80	81	80	75	75

Tabel B2. Exploitatiesaldo per provincie

	2019	2020	2021	2022	2023
Groningen	-63	-26	-4	0	23
Friesland	9	8	-35	-116	-34
Drenthe	4	29	6	-19	1
Overijssel	-16	-73	-10	-8	58
Flevoland	24	14	17	33	21
Gelderland	-10	-5	-61	-61	27
Utrecht	16	-12	18	17	-46
Noord-Holland	13	-29	-14	-55	-25
Zuid-Holland	22	14	13	41	53
Zeeland	-7	19	14	59	59
Noord-Brabant	142	139	148	101	158
Limburg	-43	7	5	-2	17

Tabel B3. Netto lasten per provincie (€ mln.) in 2023

	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB
Bestuur	12	11	13	11	8	33	13	24	24	9	27	25
Overhead	42	41	34	59	60	74	66	82	116	35	9	51
Verkeer en v.	102	125	63	138	66	318	262	224	284	71	244	119
Water	3	11	1	4	1	13	7	17	9	2	32	32
Milieu	31	17	18	18	9	36	24	62	79	15	58	23
Natuur	50	69	66	77	19	85	55	102	80	25	106	45
R. economie	36	48	23	34	17	72	21	35	48	20	86	49
Cultuur en m.	19	54	29	27	10	60	22	14	24	21	57	55
Ruimte	16	14	8	14	2	41	18	7	24	6	32	13
Totaal	**312**	**388**	**254**	**381**	**192**	**732**	**487**	**567**	**689**	**204**	**651**	**412**

Tabel B4. Netto lasten per provincie (procent van totale netto lasten) in 2023

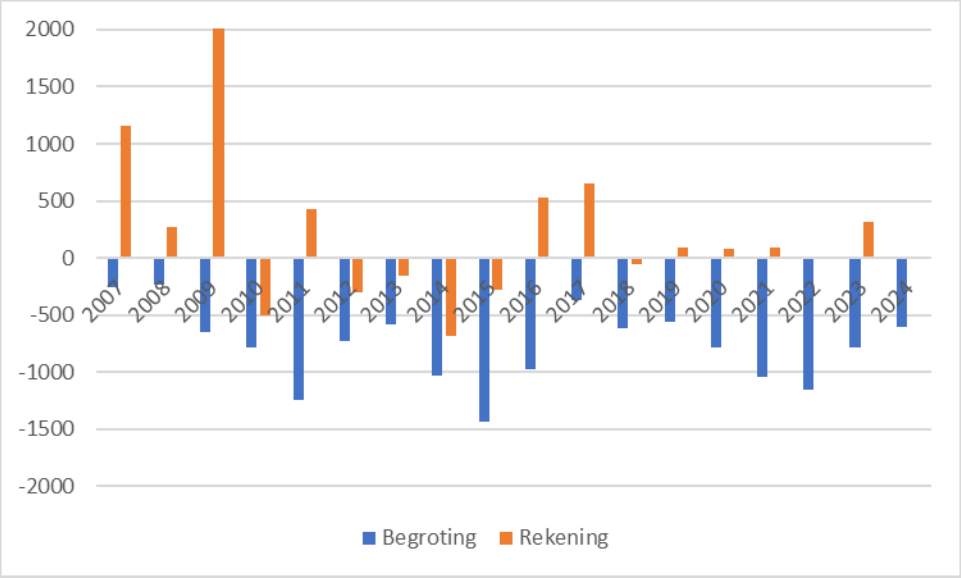
	GR	FR	DR	OV	FL	GL	UT	NH	ZH	ZL	NB	LB
Bestuur	4	3	5	3	4	4	3	4	3	5	4	6
Overhead	14	10	13	15	31	10	13	15	17	17	1	12
Verkeer en v.	33	32	25	36	34	43	54	40	41	35	38	29
Water	1	3	0	1	1	2	2	3	1	1	5	8
Milieu	10	4	7	5	5	5	5	11	11	7	9	6
Natuur	16	18	26	20	10	12	11	18	12	12	16	11
R. economie	12	12	9	9	9	10	4	6	7	10	13	12
Cultuur en m.	6	14	11	7	5	8	5	2	3	10	9	13
Ruimte	5	4	3	4	1	6	4	1	3	3	5	3
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bijlage 3. Analyse verschil tussen begroting en rekening

Als groep begroten provincies jaarlijks een negatief exploitatieresultaat (tekort). Maar de begrote stand is niet indicatief voor het resultaat dat aan het einde wordt gerealiseerd. Tussen 2007 en 2023 begrootten provincies als groep jaarlijks gemiddeld een tekort van € 778 mln. Ze realiseerden gemiddeld jaarlijks een overschot van € 90 mln. De verkoop van Essent en Nuon is niet meegenomen in deze gemiddelden, omdat de verkoop van die nutsbedrijven in 2009 niet was geraamd. Met deze verkoop was een bedrag van € 12,53 mld. gemoeid. Het jaar waarin de verkoop plaatsvond niet meegerekend hadden provincies in 10 van de 16 jaren een gezamenlijk overschot, terwijl ze als groep elk jaar een tekort hadden begroot.

Het gaat hier om de totale resultaten, dus het saldo van zowel structurele als incidentele baten en lasten. Provincies moeten ervoor zorgen dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is,[10] wat betekent dat structurele lasten minimaal worden gedekt door de structurele baten. Als er in het begrotingsjaar geen evenwicht is, kijken toezichthouders of dit wordt hersteld in het laatste jaar van de meerjarenraming. Is dit niet het geval, dan volgt preventief toezicht, waarbij provincies onder curatele komen van de toezichthouder vanuit het ministerie van BZK. In 2024 staat geen van de provincies onder preventief toezicht.

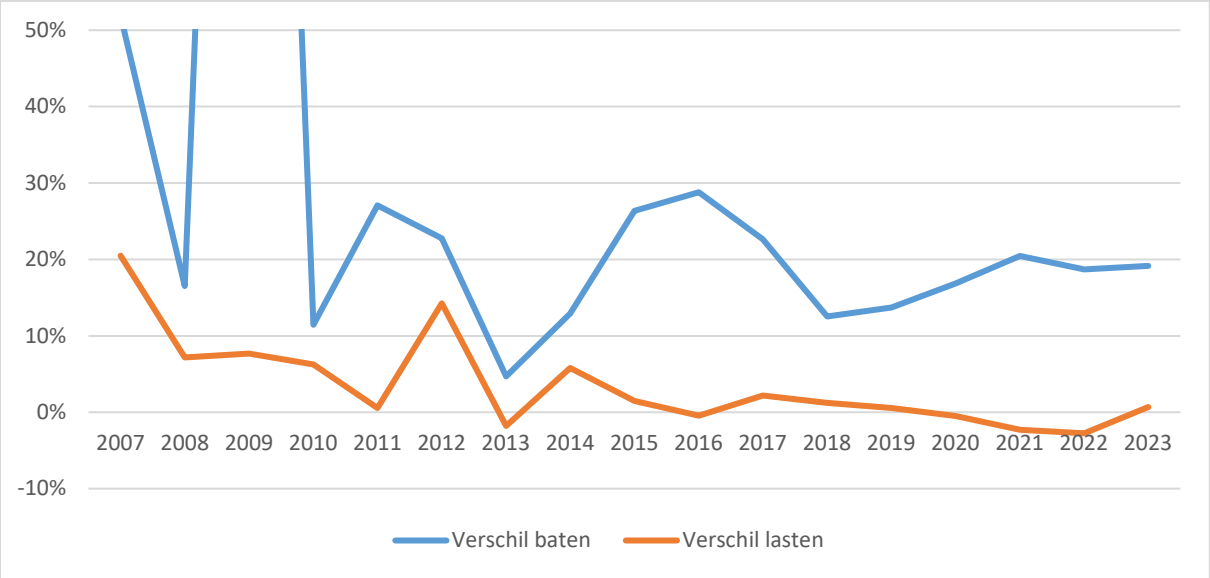
Grafiek B3.1. Begroot en gerealiseerd resultaat per jaar[11]



Zoals in grafiek B3.1 te zien is, is er elk jaar een verschil tussen het begrote en gerealiseerde resultaat. Het verschil schommelt over de loop van de jaren, maar gemiddeld is het verschil € 868 mln. – de verkoop van de nutsbedrijven niet meegerekend. In 2009 was het gerealiseerde resultaat met € 12,4 mld. euro groter dan zichtbaar in de grafiek. Voor de leesbaarheid van de andere jaren is de verticale as beperkt tot € 2 mld.

[10] Artikel 193 Provinciewet
11 Bron: CBS en Iv3 (jaarrekening 2023)

Grafiek B3.2. Verschil gerealiseerde baten/lasten ten opzichte van begroting[12]



Het verschil tussen begrote en gerealiseerde raming komt deels doordat de gerealiseerde baten sterker stijgen dan de gerealiseerde lasten. Het verschil in gerealiseerde lasten ten opzichte van de begroting is ieder jaar lager dan het verschil in gerealiseerde baten ten opzichte van de begroting.

In grafiek B3.2 is te zien dat de gerealiseerde baten in de jaren 2007 tot en met 2019 gemiddeld 20 procent hoger dan de begrote baten, terwijl de begrote lasten gemiddeld 5 procent hoger waren. Daarbij is de uitschieter in 2009, die kwam door de verkoop van nutsbedrijven Nuon en Essent, niet meegenomen. Vanwege de grote uitschieter is de verticale as van de grafiek afgetopt.

In de jaren 2020 tot en met 2022 waren de gerealiseerde lasten lager dan begroot, met een gemiddelde van -2 procent, terwijl de baten in die jaren gemiddeld 19 procent hoger waren dan begroot. In 2023 waren de baten ook 19 procent hoger dan begroot, maar waren de lasten 1 procent hoger dan begroot.

12 Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data (jaarrekening 2023)

Tabel B3.1. Verschil tussen begroot en gerealiseerd saldo (baten - lasten) per (hoofd-)taakveld[13]

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gem.
Algemene dekkingsmiddelen								
Uitkering provinciefonds	396	202	91	100	87	341	191	201
Opbrengst provinciale belastingen	41	42	34	40	33	36	-2	32
Geldleningen en uitzettingen	173	28	95	67	9	35	172	83
Deelnemingen	47	15	73	36	25	113	180	70
Algemene dekkingsmiddelen, overige baten	122	75	187	304	314	177	200	197
Overhead	13	26	2	39	35	-19	56	22
Vennootschapsbelasting	0	0	0	0	0	1	1	0
Bestuur	34	-3	-3	9	20	24	20	14
Verkeer en vervoer								
Landwegen	142	68	32	137	114	4	67	81
Waterwegen	24	-35	21	18	70	-1	40	19
Openbaar vervoer	166	113	141	39	120	43	-7	88
Verkeer en vervoer, overig	-37	34	31	43	66	59	4	29
Water	21	34	8	32	33	20	-22	18
Milieu	-5	2	-20	38	36	45	47	20
Natuur	22	9	119	122	133	108	90	86
Regionale economie								
Agrarische aangelegenheden	3	-6	-8	-17	32	38	17	8
Logistiek	-65	-26	-8	1	4	2	5	-12
Kennis en innovatie	-52	-36	-92	-119	-43	-4	-24	-53
Recreatie en toerisme	-3	-6	9	-7	7	10	5	2
Regionale economie, overig	6	13	7	4	28	41	21	17
Cultuur en maatschappij	0	-20	-52	-41	27	23	15	-7
Ruimte	-29	25	-11	26	-7	54	15	10
Totaal	1017	553	655	873	1143	1149	1091	926

De tabel brengt de baten min lasten per taakveld in beeld. De baten per taakveld bestaan bijvoorbeeld uit lokale belastingen en heffingen, maar ook specifieke uitkeringen die betrekking hebben op dat taakveld.

Uit tabel 1 blijkt dat provincies hun inkomsten in de begroting conservatief inschatten, wat de laatste jaren vrijwel altijd leidde tot meevallers in de realisatie die neerslaat in een aantal taakvelden. Daar staat tegenover dat er enkele terreinen zijn waar provincies in de realisatie altijd netto meer uitgeven dan van tevoren begroot, vooral op het hoofdtaakveld Regionale economie. Onder aan de streep zijn jaarlijks meer meevallers dan tegenvallers.

Het saldo op het taakveld provinciefonds stijgt in realisatie meestal ten opzichte van de begrote stand. Provincies nemen veelal de stand van het provinciefonds in de meicirculaire als uitgangspunt voor de begroting voor het komende jaar. Tussen dat moment en de afsluiting van het jaar wijzigt de omvang van het provinciefonds door taakwijzigingen, zoals door de compensatie voor extra lasten en inkomstenderving door COVID-19 (2020 en 2021). De hoger dan begrote baten in het provinciefonds hebben hun spiegelbeeld in hoger dan begrote lasten op andere taakvelden.

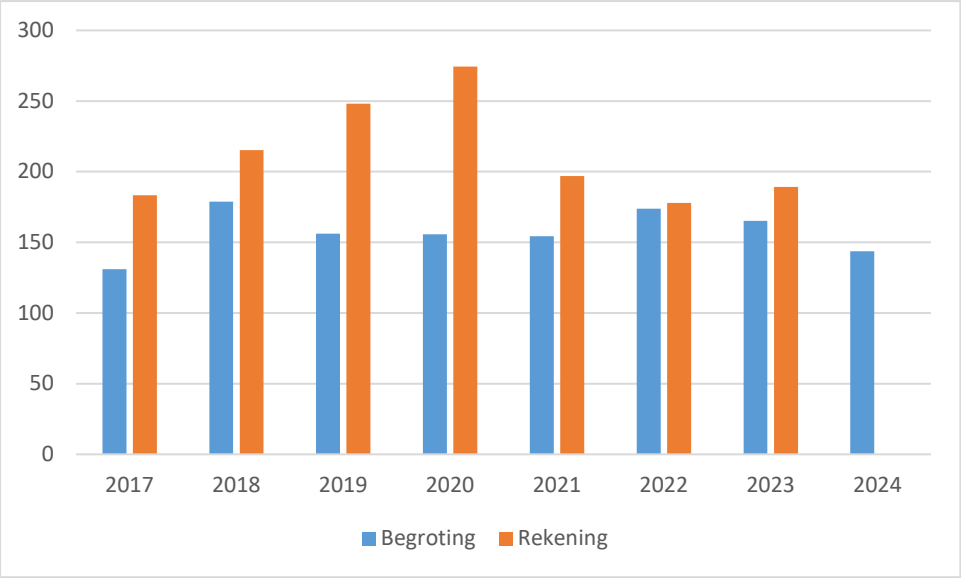
[13] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data (jaarrekening 2023)

Op de taakvelden belastingen, geldleningen en uitzettingen, deelnemingen, overige baten, Landwegen, Waterwegen, Openbaar Vervoer en Natuur laten provincie als groep in de meeste jaren saldi zien die in realisatie hoger liggen dan in de begroting.

Op de taakvelden Logistiek, Kennis en innovatie en Recreatie en toerisme onder hoofdtaakveld Regionale economie en op hoofdtaakvelden cultuur en maatschappij laten provincies als groep in de meeste jaren saldi zien die in realisatie lager liggen dan in de begroting

Bij grafieken B3.3, B3.4 en B3.5 worden van enkele beleidsterreinen de ontwikkelingen nader onderzocht. Dit is niet op basis van het saldo baten min lasten, zoals in de tabel hierboven, maar op basis van netto lasten (lasten – baten).

Grafiek B3.3. Begrote en gerealiseerde netto lasten Kennis en innovatie[14]



De netto lasten op taakveld Kennis en innovatie, die vallen onder hoofdtaakveld Regionale economie, vallen jaarlijks hoger uit dan begroot. Met name in de jaren 2019 en 2020 was er een sterk verschil tussen de begroting en de rekening, terwijl dat verschil in 2022 weer zeer beperkt bleek. In 2023 nam het verschil tussen begrote en gerealiseerde netto lasten weer toe.

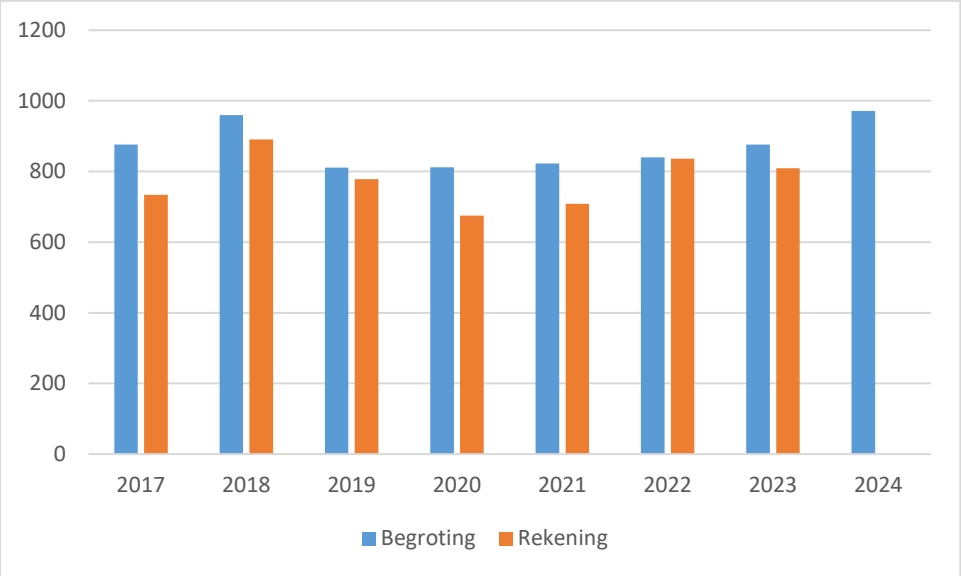
Het verschil tussen begroting en rekening is niet gelijk verdeeld over de provincies. In 2019 was er een totaal verschil van 92 miljoen euro, maar hadden vier provincies in totaal 86,2 miljoen euro hogere netto lasten dan begroot en vier provincies een totaal van 15,2 miljoen lagere netto lasten dan begroot.

In 2020 was er een totaal verschil van 118,6 miljoen euro, maar hadden de provincies Overijssel en Limburg samen 76,6 miljoen euro hogere netto lasten dan begroot, de provincie Flevoland 0,8 miljoen lagere netto lasten dan begroot en de andere negen provincies gezamenlijk 42,8 miljoen euro hogere netto lasten dan begroot.

In 2024 dalen de totale begrote netto lasten met 13 procent ten opzichte van begroting 2023.

[14] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data (jaarrekening 2023)

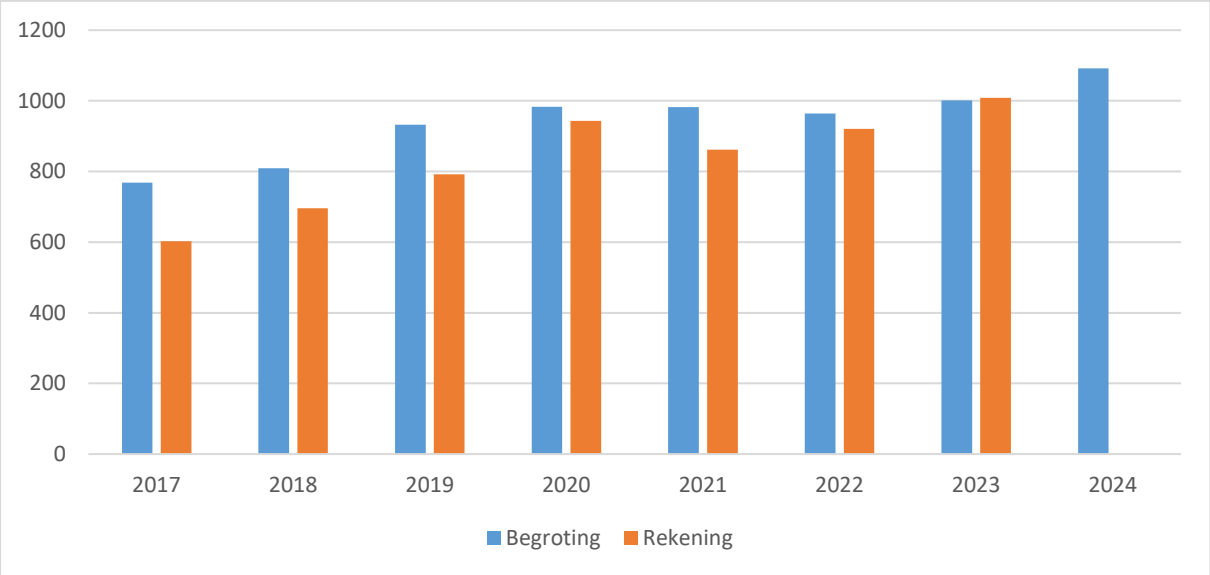
Grafiek B3.4. Begrote en gerealiseerde netto lasten Landwegen[15]



De netto lasten op taakveld Landwegen worden jaarlijks lager gerealiseerd dan begroot. Met name in de jaren 2017, 2020 en 2021 komen de gerealiseerde netto lasten veel lager uit dan begroot, met respectievelijk 16 procent, 17 procent en 14 procent. In 2022 was het verschil tussen begroting en rekening klein, maar in 2023 was het verschil weer 8 procent.

Het verschil tussen begroting en rekening is niet gelijk verdeeld over de provincies. In 2017 waren er twee forse uitschieters, Noord-Brabant, die 196 miljoen euro minder uitgaf en Utrecht, die 107 miljoen euro meer uitgaf. In 2020 hadden Noord-Brabant, Gelderland en Fryslân hadden gezamenlijk 105 miljoen euro lagere netto lasten dan begroot, met een totaal verschil van 137 miljoen euro over alle provincies. In 2021 hadden zes provincies een gezamenlijk verschil van 103 miljoen euro, terwijl het totale verschil over alle provincies 114 miljoen was.

Grafiek B3.5. Begrote en gerealiseerde netto lasten Openbaar vervoer[16]



[15] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data (jaarrekening 2023)
[16] Bron: berekeningen BZK op basis van data CBS en Iv3-data (jaarrekening 2023)

De gerealiseerde netto lasten op het taakveld Openbaar vervoer waren in de jaren 2017-2022 lager dan begroot. Ook in de COVID-19-jaren 2020 en 2021, waarin veel minder reisbewegingen waren, vielen de netto lasten niet hoger uit. Dat kwam door ingrijpen van Rijkszijde in de vorm van de Beschikbaarheidsvergoeding openbaar vervoer, die ervoor zorgde dat provincies, als concessieverlener, de openbaar vervoersbedrijven kon compenseren voor de sterk verminderde omzet.

In 2023 waren de gerealiseerde netto lasten hoger dan de begrote netto lasten. Het verschil tussen begroting en rekening is niet gelijk verdeeld over de provincies. In 2023, toen het totale verschil tussen begroting en rekening 7 miljoen euro was, gaven Gelderland en Utrecht respectievelijk 8 miljoen en 20 miljoen euro meer uit dan begroot, terwijl Groningen 19 miljoen euro minder uitgaf dan begroot.