



bijlage

Verslag financieel toezicht BZK op provincies en
gemeenschappelijke regelingen 2025

Onze referentie
2025-0000329629

Bijlage nummer	1
Horend bij	
Datum	20 juni 2025
Onze referentie	2025-0000329629

Inleiding

Jaarlijks wordt verslag gedaan van het namens de minister van BZK uitgeoefende toezicht op de provinciale financiën. Hierbij gaat het om het financieel toezicht op de provincies, zoals geregeld in hoofdstuk XIII (paragraaf 3) van de Provinciewet, en om het financieel toezicht op gemeenschappelijke regelingen waaraan provincies deelnemen, zoals geregeld in hoofdstuk IV (paragraaf 3) van de Wet gemeenschappelijke regelingen en hoofdstuk XIII (paragraaf 3) van de Provinciewet.

Het uitgeoefende financieel toezicht op de provincies richt zich op de beoordeling van de financiële positie van de provincies. Deze is primair gebaseerd op de beoordeling van de provinciale begrotingen, die reëel en structureel in evenwicht dienen te zijn. Structureel evenwicht gaat uit van een begrotingssaldo dat het resultaat is van uitsluitend structurele baten en lasten.

Net als voorgaande jaren is door BZK aan de hand van een aantal toezichtcriteria de intensiteit van het toezicht op de provincies bepaald. Op basis van de toezichtervaringen in het vorige begrotingsjaar, actuele signalen over toenemende of extra risico's en een aantal andere criteria (zoals de ontwikkeling van de voorgeschreven financiële kengetallen) is bepaald, of een nadere analyse van de begroting nodig was. Als geen nadere analyse nodig is, volgt voor het volgende begrotingsjaar repressief toezicht. Dit betekent dat de begroting, en ook de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen, geen goedkeuring behoeven van BZK. Voor de provincies en gemeenschappelijke regelingen waarbij wel een nadere analyse nodig is, wordt op basis van de bevindingen van deze analyse besloten of repressief of preventief toezicht van toepassing is. Bij preventief toezicht moeten de begroting, en ook de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen, door BZK worden goedgekeurd.

Financieel toezicht op provinciale begrotingen 2025 en meerjarenramingen 2026-2028 (en jaarrekeningen 2023)

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Alle provincies hebben de begrotingen en rekeningen ingezonden binnen de wettelijk gestelde termijnen (in artikel 207, lid 2 van de Provinciewet).
- Bij geen van de provincies was aanleiding om voor het jaar 2025 op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht.

- Bij 11 van de 12 provincies is sprake van structureel en reëel evenwicht. De provincie Zuid-Holland heeft geen SRE en dit wordt ook niet hersteld in de meerjarenraming. Hier zijn aanvullende afspraken over gemaakt tussen BZK en de provincie.

Jaarrekening 2023

- Met ingang van verslagjaar 2023 leggen provincies zelf verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. Alle 12 de provincies hebben een goedkeurende verklaring op getrouwheid ontvangen van de accountant.
- In 2023 boekten provincies een gezamenlijk overschot van € 312 mln., waarvan ruim de helft, € 158 mln., afkomstig was van Noord-Brabant. Negen van de 12 provincies hadden in 2023 een overschot en drie een tekort.
- Als groep begroten provincies jaarlijks een tekort. Maar de begrote stand is niet indicatief voor het resultaat dat aan het einde wordt gerealiseerd.
- Bij acht provincies wordt in het accountantsverslag 2023 ook aanvullend aandacht gevraagd voor het realisatiegehalte van de begroting ten opzichte van de jaarrekening.

Financiële kengetallen

Het BBV schrijft zes kengetallen voor die moeten worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.¹ De zes kengetallen zijn: netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen, solvabiliteitsratio, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit (zie hiervoor bijlage 2). Op basis van de BBV-kengetallen zijn er verschillen te zien in de financiële positie van provincies.

- Bij Drenthe, Noord-Holland en Utrecht is een verslechtering te zien van de solvabiliteit en gecorrigeerde netto schuldquote. Dat betekent dat ze steeds meer moeten lenen om hun ambities te financieren. Hier wordt aandacht voor gevraagd bij de betreffende provincies.
- Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Limburg laten, zoals voorgaande jaren, ook voor de komende jaren een zeer hoge negatieve netto schuldquote en relatief hoge solvabiliteit zien. Een negatieve schuldquote betekent dat ze meer uitlenen dan zelf lenen.
- Zuid-Holland laat de komende jaren een negatieve structurele exploitatieruimte zien. Dit houdt in dat zij geen ruimte hebben om structurele tegenvallers op te kunnen vangen.
- Gelderland, Groningen, Friesland en Zuid-Holland hebben een hogere belastingdruk in vergelijking met de andere provincies. Zij hebben minder ruimte om in de toekomst de belastingen te verhogen.
- Het kengetal grondexploitatie valt voor elke provincie in de categorie 'minst risicovol', omdat veel provincies geen of geringe grondexploitaties hebben.

Financieel toezicht gemeenschappelijke regelingen

Voor het financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen (GR'en) waaraan provincies deelnemen, gelden in grote lijnen dezelfde beoordelingscriteria als voor het toezicht op de provincies. Bij het onderzoek naar de begroting 2025 hield BZK toezicht op 55 gemeenschappelijke regelingen. Voor de begroting 2025

¹ BBV. Artikel 11, tweede lid (onderdeel d).

kon voor alle gemeenschappelijke regelingen waarin provincies deelnemen worden volstaan met de repressieve toezichtvorm.

Datum
20 juni 2025

Onze referentie
2025-0000329629

Financiële positie

De financiële positie van GR'en is over het algemeen stabiel. De GR'en lijken minder effecten te zien van de terugloop van het gemeentefonds in 2026, ten opzichte van gemeenten. Dit kan eraan liggen dat de lasten van GR'en vaak direct worden doorgerekend aan de deelnemers, waardoor de begrotingen van GR'en in evenwicht zijn.

Omgevingsdiensten

Van de 21 omgevingsdiensten waar BZK financieel toezicht op houdt, zijn er bij 14 omgevingsdiensten aanvullende opmerkingen gemaakt. De opmerkingen betreffen de volgende punten:

- Veelal zijn de (financiële) gevolgen van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging op processen, systemen, samenwerkingen en werkwijzen nog niet (volledig) opgenomen in de begroting 2025.
- Aanvullend speelt ook het Interbestuurlijk Programma VTH-stelstel, waarvan de mogelijke consequenties voor omgevingsdiensten nog niet volledig duidelijk zijn. Specifiek wordt meerdere keren benoemt hoe omgevingsdiensten nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria uit het IBP-VTH.
- Verder zijn er opmerkingen gemaakt over ontwikkelingen rond de arbeidsmarkt en dat het aantrekken en behouden van medewerkers een uitdaging is, met name waar het specialistische kennis betreft. Loonkosten in verband met CAO-stijgingen, de inflatie, en de rente wordt hier ook benoemd.
- Bij een GR (Omgevingsdienst IJmond) is de financiële situatie dusdanig zorgelijk dat hier een brief (in plaats van de gebruikelijke mail) over is gestuurd. De begroting 2025 is niet structureel in evenwicht, omdat een deel van de baten incidenteel is en alleen sluit door onttrekking reserves. In de meerjarenraming wordt het structurele evenwicht ook niet hersteld.