

Statenvoorstel

Vergaderdatum GS: 21 april 2026

Portefeuillehouder: Leeuwen van

Uiterlijke beslistermijn: 15 juli 2026

Documentnummer: PZH-2025-882058398

Onderwerp

Jaarstukken 2025

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

De planning & control (P&C) cyclus bestaat uit verschillende rapportages die op vaste momenten in het jaar aan Provinciale Staten (PS) worden aangeboden. Zij stellen die rapportages daarna vast. Een jaarcyclus bestaat uit de Kadernota, Begroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarstukken. In de Kadernota staan het strategische beeld en de kaders voorafgaand aan het jaar. De financiële effecten van de Kadernota worden verwerkt in de Begroting. Lopende het jaar kunnen de door PS vastgestelde kaders aangepast worden in de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. De Jaarstukken vormen het afsluitende deel van de P&C-cyclus over 2025. Met het ter vaststelling aanbieden van de Jaarstukken aan PS legt het college van Gedeputeerde Staten (GS) verantwoording af over onder meer 2 zaken: in hoeverre de doelen zijn bereikt en de manier waarop de financiële middelen zijn ingezet.

De Jaarstukken 2025 bestaan uit het Jaarverslag en de Jaarrekening. Ook wordt de reactie van GS op het accountantsrapport aangeboden aan PS. Het accountantsrapport zelf en de controleverklaring op de jaarrekening worden door de accountant verstrekt aan PS.

De hoofdstukken Bestuurlijke Inleiding en Financieel Beeld geven een snelle inkijk in wat er het afgelopen jaar is bereikt en wat hiervan de financiële consequenties zijn.

Inhoud

Leeswijzer jaarstukken

De Jaarstukken 2025 bestaan uit ruim 370 pagina's, exclusief het aparte bijlagenboek. De eerste 25 pagina's geven een goed beeld van de hoofdlijnen van het jaarverslag en de jaarrekening. In de Bestuurlijke Inleiding staan de belangrijkste behaalde resultaten van het afgelopen jaar. In het Financieel beeld laten we met hulp van een aantal visualisaties (zoals grafieken en cirkeldiagrammen) op hoofdlijnen zien wat er financieel is gerealiseerd en hoe zich dit verhoudt tot de bedragen in de bijgestelde begroting. Het Financieel beeld geeft ook inzicht in de ontwikkeling van de financiële kengetallen en het eigen en vreemd vermogen.

Deze hoofdstukken blijven een samenvatting. Een volledig verslag met details van de ondernomen activiteiten en bereikte resultaten en financiën vindt u in de verantwoording van de Ambities en het Overzicht Algemene middelen en Organisatie. Hier leest u uitgebreid per ambitie wat er is gedaan en wat er is bereikt. Ook staat daarin een uitleg welke verschillen er zijn tussen de werkelijke baten en lasten en de bijgestelde begroting.

In het hoofdstuk Paragrafen staan de wettelijk voorgeschreven paragrafen over bijvoorbeeld financiering, het onderhoud van de kapitaalgoederen, het weerstandsvermogen en grondbeleid. Ook staan hierin de niet-wettelijke paragrafen over arbeidscapaciteit, subsidies en EU-subsidies. In de Jaarrekening 2025 gaan we dieper in op de balans per 31 december 2025 en de exploitatierekening over 2025. We geven inzicht in en een toelichting op de verschillende wettelijke voorgeschreven financiële onderdelen. Dat zijn bijvoorbeeld de incidentele baten en lasten, niet uit de balans blijkende verplichtingen en rechten, en verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen.

Beleidsmonitor & brede welvaart

Een terugkerende wens vanuit Provinciale Staten is om meer en beter inzicht te hebben in welke resultaten we bereiken met de ingezette (financiële) middelen. In deze Jaarstukken staat dat vooral in de ambities bij de beantwoording van de 1e W-vraag: Wat hebben we bereikt? Eind 2025 deelden wij met u de startversie van de Beleidsmonitor ([PZH-2025-879700823](#)). Naar aanleiding van [motie 1855](#) 'Snel beleidsmonitor op orde' wordt gelijktijdig met deze Jaarstukken een geactualiseerde versie met u gedeeld en toegelicht via een afzonderlijke GS-brief.

In december 2025 deelden wij met u ook de Brede Welvaart Foto Zuid-Holland 2025 ([PZH-2025-883120746](#)) en de Agenda Brede Welvaart 2026-2030 ([PZH-2025-883257688](#)). Om dubbeling van informatie te voorkomen is in de Jaarstukken 2025 geen apart hoofdstuk opgenomen over brede welvaart, maar verwijzen wij u graag naar deze al toegestuurde stukken.

Rechtmatigheidsverantwoording door GS

De jaarrekening 2025 bevat opnieuw een rechtmatigheidsverantwoording. Daarin leggen wij verantwoording af over de vraag of de balansmutaties 2025 en de baten en lasten over 2025 volgens de geldende wet- en regelgeving tot stand kwamen. De rechtmatigheidsverantwoording staat in de jaarrekening in onderdeel '11. Rechtmatigheidsverantwoording', in het wettelijk voorgeschreven format.

Met ingang van 2025 is het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) aangepast. Op basis van de wijzigingen geldt vanaf 2025 voor de accountantscontrole (controle van de getrouwheid) een goedkeuringstolerantie van 2% van de totale lasten exclusief de toevoegingen aan de reserves. Deze wijziging (i.c. een verhoging van 1% naar 2%) is verwerkt in de Controleverordening PZH.

In de rechtmatigheidsverantwoording melden we dat de omvang van de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties die niet rechtmatig tot stand zijn gekomen € 41,3 miljoen bedraagt. Dit is hoger dan de daarvoor gestelde goedkeuringstolerantie van 2%, zijnde een bedrag van € 23,1 miljoen. Van de niet rechtmatig tot stand gekomen verantwoorde baten en lasten alsook de balansmutaties is een bedrag van € 31,9 miljoen te classificeren als 'acceptabel'. Acceptabel wil zeggen dat de onrechtmatige overschrijdingen passen binnen de door Provinciale Staten vastgestelde kaders.

De geconstateerde afwijkingen betreffen:

- Begrotingsonrechtmatigheid € 33,6 miljoen (waarvan € 27 miljoen acceptabel)
- Investeringskredieten € 4,9 miljoen (waarvan € 4,9 miljoen acceptabel)
- Exploitatie-overeenkomst € 2,8 miljoen

Het is goed om te melden dat de kaders, die wij moeten hanteren bij de uitvoering van de rechtmatigheidscontrole, op onderdelen 'strenger' zijn dan de kaders die voor de accountant golden voor de rechtmatigheidscontrole tot 2023. In dat jaar is de wetgeving gewijzigd. Zo heeft de wetgever bepaald dat iedere euro waarmee de begroting wordt overschreden de classificatie 'onrechtmatig' krijgt en door ons verplicht moet worden verantwoord in de rechtmatigheidsverantwoording en in de Paragraaf Bedrijfsvoering. Dit is een aanzienlijke aanscherping van de regels die voor de accountant golden. De accountant kon tot 2023 volstaan met alleen de omvangrijke (lees: materiële) overschrijdingen in het accountantsverslag te benoemen als 'onrechtmatig'.

De als 'acceptabel' aangemerkte bedragen voldoen aan onderstaande kaders die door Provinciale Staten met ons zijn afgesproken:

- Er is sprake van een overschrijding waarbij direct gerelateerde baten de overschrijding compenseren.
- Er is sprake van een overschrijding op een open-einde regeling.
- De overschrijding is door Provinciale Staten geautoriseerd door middel van de vaststelling van een tussentijdse rapportage.
- De afwijking past binnen het door Provinciale Staten geaccordeerde beleid en is kleiner dan de rapporteringsgrens.

In de Paragraaf Bedrijfsvoering is aanvullende informatie opgenomen over de financiële rechtmatigheid. Daarin geven wij ook aan welke acties we ondernemen om afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

Financiële beeld op hoofdlijnen

In 2025 gaf de provincie in totaal meer dan € 1,32 miljard uit om de ambities te realiseren die de provincie wilde bereiken. Dit bedrag bestaat uit ruim € 1,15 miljard aan exploitatielasten en € 171 miljoen aan investeringsuitgaven die in toekomstige jaren tot kapitaallasten zullen leiden.

Het rekeningresultaat 2025 bedraagt € 27,9 miljoen voordelig. Dit bestaat uit het gerealiseerde saldo van baten en lasten (€ 64,0 miljoen voordelig) en de mutaties in de reserves (€ 36,1 miljoen nadelig). Dit rekeningresultaat wordt, na vaststelling van dit Statenvoorstel door Provinciale Staten, toegevoegd aan de algemene vrije reserve.

Ten opzichte van 2024 stegen de totale exploitatielasten met ongeveer 24%. Dat komt vooral door de administratieve overheveling van de reserves voor groot onderhoud infrastructuur naar voorzieningen voor groot onderhoud infrastructuur (circa € 143 miljoen = 15%). Andere verklaringen zijn reguliere loon- en prijsstijgingen, dotaties aan voorzieningen en het uitgeven van eerder gespaarde middelen in reserves voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en bereikbaarheidsdoelen. De uitgaven passen op totaalniveau binnen de bijgestelde begroting. De afwijking daarop is dit jaar circa 2,8% (2024: 4%).

Het voordelige rekeningresultaat wordt voor een belangrijk deel verklaard vanuit hogere baten vanuit het Rijk die pas bekend werden nadat de Najaarsnota al aan Provinciale Staten was toegestuurd. Die konden we daardoor niet meer in de bijgestelde begroting verwerken. Zo ontvingen we via de september- en decembercirculaire circa € 22 miljoen aan extra baten. Een deel van die

baten zetten we ook pas in 2026 of later in, zoals voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer, de bestrijding van invasieve exoten en natuurbrand preventie.

Structureel en reëel begrotingssaldo

In de provinciewet (artikel 193, lid 2) staat dat Provinciale Staten er bij het vaststellen van de begroting op letten dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. PS kunnen hiervan afwijken als het aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht. Bij het vaststellen van de originele Begroting 2025 in november 2024 was het structurele en reële begrotingssaldo € 83 miljoen nadelig. Door bijstellingen in de begroting via de Voorjaarsnota en Najaarsnota is in de bijgestelde begroting 2025 uitgegaan van een structureel en reëel begrotingssaldo van € 1 miljoen nadelig. In deze Jaarstukken 2025 blijkt dat dit begrotingssaldo inmiddels positief uitpakt, namelijk € 49,8 miljoen voordelig. Dat komt vooral door de hogere baten vanuit het provinciefonds en de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, en ook doordat verschillende structurele lastenbudgetten niet volledig zijn uitgegeven in 2025. Het gaat onder meer om lastenbudgetten voor subsidies waarvan de lastneming pas in 2026 of latere jaren plaatsvindt.

Wijziging functies reserves

In dit Statenvoorstel stellen we voor om de functie van de bestemmingsreserves NatuurNetwerk Nederland en Subsidieregeling Wonen Zuid-Holland te wijzigen van 'egalisatie' naar 'spaar'. In de [GS-brief](#) 'Doorontwikkeling Planning & Control' van 26 november 2025, en dan specifiek [bijlage 1](#) 'Reserves in Zicht', hadden we deze wijziging al aangekondigd. Omdat de (wijziging van de) functie van een bestemmingsreserve onder de bevoegdheid van Provinciale Staten valt op grond van artikel 4.6 van de financiële verordening, is dit als besispunt in dit Statenvoorstel opgenomen. Deze administratieve wijziging zorgt ervoor dat de functie van 'egalisatie' alleen nog wordt toegepast bij bestemmingsreserves die tot doel hebben om voor- of nadelen in enig jaar op te vangen. De wijziging heeft verder geen effect op het doel of de looptijd van de betreffende reserves; dat blijft ongewijzigd.

Budgetoverhevelingen (beklemmingen) 2025

Provinciale Staten besluiten bij het vaststellen van de jaarstukken over de bestemming van het rekeningresultaat. Het is gebruik om het rekeningresultaat ten gunste van de algemene vrije reserve te brengen. Voor een deel van de middelen die staan in het rekeningresultaat geldt dat deze nodig zijn voor de uitvoering van toekomstige activiteiten of (juridische en bestuurlijke) verplichtingen. Deze middelen noemen we bij de jaarrekening 'beklemd'. De provincie heeft 4 soorten beklemmingen:

1. subsidiebudgetten
2. overige bestuurlijke/juridische verplichtingen
3. circulaires provinciefonds
4. bestuurlijke afspraken of wensen

Op verzoek van de Commissie voor Onderzoek van de Rekening (COR) worden budgetoverhevelingen in de categorie 4. 'bestuurlijke afspraken of wensen' betrokken bij de bespreking van de Voorjaarsnota 2026. Die budgetoverhevelingen zijn daarom niet opgenomen in dit Statenvoorstel. In

een aparte bijlage bij dit Statenvoorstel treft u een overzicht van de budgetoverhevelingen die wél in dit Statenvoorstel ter besluitvorming aan Provinciale Staten worden voorgelegd.

Opvolging gedane toezeggingen

Bij de behandeling van de Jaarstukken 2025 en het Normenkader Rechtmatigheid 2025 deed de gedeputeerde Financiën een aantal toezeggingen. In een afzonderlijke bijlage bij dit Statenvoorstel staat welke toezeggingen al zijn opgevolgd en daarmee afgerond.

Proces

| | |
|---|---------------------------------|
| Technische sessie Jaarstukken | Maandag 11 mei 17-18u (online) |
| Statencommissie Bereikbaarheid & Wonen | Woensdag 13 mei |
| Statencommissie Ruimte & Milieu | Behandeling in de commissie BMM |
| Commissie voor Onderzoek van de Rekening | Woensdag 13 mei |
| Statencommissie Economie & Energie | Woensdag 20 mei |
| Statencommissie Landelijk gebied | Woensdag 20 mei |
| Statencommissie Bestuur, Maatschappij en Middelen | Woensdag 20 mei |

Technische vragen

Technische vragen over de Jaarstukken 2025 ontvangen we graag uiterlijk dinsdag 5 mei vóór 12.00 uur via het emailadres technischevragen@pzh.nl. De beantwoording van de technische vragen verloopt via een lid GS-brief van de gedeputeerde Financiën op 2 momenten:

- Uiterlijk dinsdagmiddag 12 mei voor de technische vragen die betrekking hebben op de commissies Bereikbaarheid & Wonen, Ruimte & Milieu en Onderzoek van de Rekening.
- Uiterlijk dinsdagmiddag 19 mei voor de technische vragen die betrekking hebben op de commissies Economie & Energie, Landelijk gebied en Bestuur, Maatschappij en Middelen.

Vragen die we ná bovengenoemde datum van dinsdag 5 mei 12.00 uur ontvangen, krijgen eventueel pas na de commissiebehandeling een antwoord.

Procedure

Na vaststelling door Provinciale Staten worden de Jaarstukken aangeboden aan de financieel toezichthouder van de provincies. Dat is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Jaarstukken moeten uiterlijk 15 juli 2026 bij BZK te zijn aangeleverd.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 21 april 2026, met het besluitnummer PZH-2025-882084226;

Gelet op Artikel 202, lid 1 van de Provinciewet en artikel 8 van de Financiële verordening;

Besluiten:

1. Vast te stellen de Jaarstukken 2025.
2. Te bepalen dat het voordelig rekeningresultaat 2025 van € 27,9 miljoen wordt gestort in de algemene vrije reserve.
3. Vast te stellen de gerealiseerde onttrekkingen en toevoegingen aan reserves, voorzieningen en overlopende passiva.
4. Vast te stellen de wijziging van de functie van de bestemmingsreserves NatuurNetwerk Nederland en Subsidieregeling Wonen Zuid-Holland van 'egalisatie' naar 'spaar' met terugwerkende kracht per 1-1-2025.
5. Décharge te verlenen aan Gedeputeerde Staten voor het door hen in 2025 gevoerde financiële beheer.
6. Vast te stellen een onttrekking uit de algemene vrije reserve van in totaal € 23,653 miljoen voor de onderstaande budgetoverhevelingen (beklemmingen) en dit administratief te verwerken via de Voorjaarsnota 2026:
 - a. Subsidiebudgetten € 7,230 miljoen
 - b. Overige bestuurlijke/juridische verplichtingen € 7,213 miljoen
 - c. Circulaires provinciefonds € 9,210 miljoen

Den Haag, 3 juni 2026

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

Bijlagen:

1. Jaarstukken 2025
2. Jaarstukken 2025 – Bijlagenboek
3. Overzicht budgetoverhevelingen (beklemmingen) 2025
4. Overzicht opvolging diverse gedane toezeggingen

Den Haag, 21 april 2026

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

