



Een fluitje van een cent?

Een onderzoek naar toegankelijkheid van subsidies
van de provincie Gelderland

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: mevrouw drs. S.M. Helbig (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit mevrouw H. Muilwijk, MSc, MA en de heer T. Schaaf, MSc, MA.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 - 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
LinkedIn: Rekenkamer Oost-Nederland

De afbeelding op de voorpagina is afkomstig van Freepik.

Een fluitje van een cent?

Een onderzoek naar toegankelijkheid van subsidies
van de provincie Gelderland

Deventer, juli 2026

Voorwoord

4

Een fluitje van een cent?

Subsidies zijn voor overheden een belangrijk middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Om die reden besteden we in bijna al onze onderzoeken aandacht aan subsidies. De insteek is daarbij meestal het beleidsveld dat onderzocht wordt zoals klimaatadaptatie, bomen en bos of immaterieel erfgoed. Af en toe doen we ook onderzoek naar het middel zelf. Zo hebben we eerder gekeken naar het zicht dat de provincie heeft op het realiseren van beoogde doelen met behulp van subsidie. De aanleiding voor dit onderzoek naar de toegankelijkheid van subsidies komt van Statenleden zelf. In de jaarlijkse fractiegesprekken, die we voeren in aanloop naar een nieuw onderzoeksprogramma, kregen we regelmatig het signaal dat het aanvragen van subsidies als ingewikkeld wordt ervaren. Het zou veel kennis vragen. Soms ontstaat zelfs het beeld dat een aanvraag zonder gespecialiseerd bureau nauwelijks kans van slagen heeft. Punten die gaan over de toegankelijkheid. Hier had de Rekenkamer nog niet apart naar gekeken.

Uit ons onderzoek komt een genuanceerd beeld naar voren. De provincie heeft zichtbaar aandacht voor de toegankelijkheid van subsidies. Er is oog voor begrijpelijk taalgebruik en er wordt geprobeerd het aanvraagproces zo eenvoudig mogelijk in te richten. Tegelijkertijd zijn toegankelijkheid, rechtmatigheid en doelmatigheid niet altijd zonder spanning met elkaar te verenigen. Juist bij het opstellen van subsidieregelingen moeten daarin keuzes worden gemaakt waardoor een aanvraag toch ingewikkeld kan zijn.

Toegankelijkheid begint bovendien vóór de aanvraag. Een regeling heeft pas waarde als de doelgroep weet dat zij bestaat. En in die eerste fase hebben we aandachtspunten voor de provincie omdat er regeling zijn waarbij het minder goed lukt om doelgroepen te bereiken. Zo kan de provincie de doelgroep actiever betrekken bij de ontwikkeling van een regeling en duidelijker.

Om beter te begrijpen hoe subsidies in de praktijk worden ervaren, hebben we ook gesproken met branche- en belangenorganisaties die verschillende doelgroepen vertegenwoordigen. Eén beeld kwam in elk gesprek terug: de provincie wordt als ver weg ervaren. Waar er in het algemeen al afstand kan worden gevoeld tot de overheid, lijkt dat bij de provincie nog sterker. Het provinciehuis in Arnhem of Zwolle is voor veel inwoners letterlijk en figuurlijk niet dichtbij. Daarbij komt bij dat lang niet altijd helder is wat de provincie precies doet. In die context is het niet vanzelfsprekend dat mensen bij

de provincie op zoek gaan naar subsidiemogelijkheden. Om doelgroepen te bereiken moet de provincie dus extra haar best doen.

Afsluitend willen wij iedereen bedanken die aan dit onderzoek heeft bijgedragen. Dat geldt voor degenen die informatie hebben aangeleverd, maar ook voor iedereen die tijd heeft vrijgemaakt om met ons te spreken.

Sigrid Helbig
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Achtergrond	7
1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	10
1.4 Opbouw van dit rapport	11
2 Conclusies en aanbevelingen	12
2.1 Hoofdconclusie	12
2.2 De provincie spant zich in voor een toegankelijk aanvraagproces	14
2.3 Actieve afwegingen gemaakt tussen toegankelijkheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid	18
2.4 Bereiken van doelgroepen is aandachtspunt	21
Bijlage1: Verantwoording	26
Bijlage2: Bronnen	28

6

Een fluitje van een cent?

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding en achtergrond van dit rapport.

1.1 Aanleiding

Subsidies zijn een belangrijk financieel instrument voor de provincie om doelen te realiseren. In 2025 verleende de provincie Gelderland 1.605 subsidies met een totaalbedrag van € 338 mln. op een gerealiseerd lastenniveau van € 991 mln. (34% van totale uitgaven). De provincie zet het subsidie-instrument in voor uiteenlopende doelen op het vlak van bijvoorbeeld energie, wonen, natuur, landbouw, cultuur, sport, mobiliteit en leefbaarheid. Met subsidies worden door de ontvanger prestaties verricht die bijdragen aan het realiseren van provinciale doelen. Voor een doeltreffende inzet van subsidies is het belangrijk dat beoogde ontvangers weten dat de subsidie bestaat, de subsidie kunnen vinden en vervolgens in staat zijn om de subsidie aan te vragen. De toegankelijkheid van een subsidie vormt daarmee een randvoorwaarde voor de doeltreffendheid of het succes van een subsidie. In dit onderzoek staat de toegankelijkheid van subsidies centraal. In fractiegesprekken die we voerden ten behoeve van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer, werd de toegankelijkheid van subsidies regelmatig genoemd. We hebben het onderwerp daarom opgenomen in het onderzoeksprogramma.

1.2 Achtergrond

De overheid verstrekt subsidies voor activiteiten die niet 'vanzelf' of in 'voldoende mate' door burgers of organisaties worden uitgevoerd. De overheid bekostigt deze zaken omdat zij ervan uitgaat dat deze de samenleving ten goede komen. Het daarvoor benodigde geld is afkomstig van de belastingbetaler.¹

7

Een fluitje van een cent?

¹ Subsidieretoriek: de knikkers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid, Michiel Herweijer en Peter Castenmiller 2015.

Er is sprake van subsidie als²:

- Het gaat om een aanspraak op financiële middelen. Er is dus geen sprake van subsidie indien er door het bestuursorgaan goederen of diensten worden verstrekt.
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb).
- De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. De bestedingsrichting moet dus van tevoren duidelijk omschreven zijn. Een vrij te besteden prijs of een uitkering voor levensonderhoud is daarom geen subsidie.
- Het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Subsidies in de provincie Gelderland

Op basis van de Algemene Subsidieverordening Gelderland (2016) en de Regels voor subsidieverlening Gelderland (2023) verstrekt de provincie verschillende soorten subsidies. Jaarlijks geven GS via een bijlage bij de jaarstukken inzicht in het volume en de aantallen van de verleende subsidies. GS rapporteren over de totale omvang van de verleende subsidies per grondslag en de verdeling per regio, grootte van het subsidiebedrag en ambitie/thema van het coalitieakkoord. Het meeste geld zit de afgelopen jaren in de groep met subsidiebedragen boven de € 125.000, het grootste aantal subsidies wordt verleend in de vorm van de kleine subsidies onder € 25.000. Het grootste aantal subsidies gaat in 2025 naar Vitaal Platteland. Het hoogste subsidiebedrag gaat naar Regionale economie. Ook worden alle verstrekte begrotingssubsidies en incidentele subsidies vermeld. Naast de provinciale subsidieregelingen staat ook de omvang van Europese regelingen beschreven. Tabel 1 (volgende pagina) laat het volume en aantal verleende subsidies zien per subsidiegrondslag voor het jaar 2025.

² <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie>

Tabel 1: Verleende subsidies 2025

Grondslag	Subsidievolume (x 1 mln.)	Aantal verleende subsidies
Provinciale subsidieregelingen: Dit zijn de subsidieregelingen die door GS zijn ingesteld en zijn opgenomen in de Regels Subsidieverlening Gelderland 2023.	€ 119	1.324
PS begrotingssubsidies: Een begrotingssubsidie wordt verleend op basis van een grondslag die door PS in de begroting wordt gecreëerd.	€ 136	195
GS incidentele subsidies: Een incidentele subsidie is een subsidie voor unieke, incidentele situaties waar het beleid of een subsidieregeling niet in voorziet. PS zijn hiertoe bevoegd en hebben deze bevoegdheid gedelegeerd aan GS. De middelen moeten wel door PS beschikbaar zijn gesteld en de subsidie bedraagt maximaal € 3 miljoen.	€ 3	16
GS bijdrageregeling: Vanaf september 2024 kunnen GS gebruik maken van de Regels Bijdrageverlening Gelderland. Deze regeling is bedoeld voor samenwerkingsprojecten met medeoverheden waarbij we als provincie zelf als partner deelnemen. De wederzijdse afspraken worden in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd.	€ 17	3
Subsidies Subdiestelsel Natuur en Landschap (SNL): Dit is de subsidieregeling voor het behoud en de ontwikkeling van natuur in het Gelders Natuurnetwerk.	€ 5	8
EFRO Oost subsidies: Dit zijn de Gelderse subsidies in het kader van het Gelders-Overijsselse Europese programma EFRO Oost. Het gaat hierbij om Europese, rijks- en provinciale middelen.	€ 54	35
GLB subsidies: Dit zijn de subsidies van het programma Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit betreft Europese en provinciale middelen.	€ 4	24
Totaal	€ 338	1.605

9

Een fluitje van een cent?

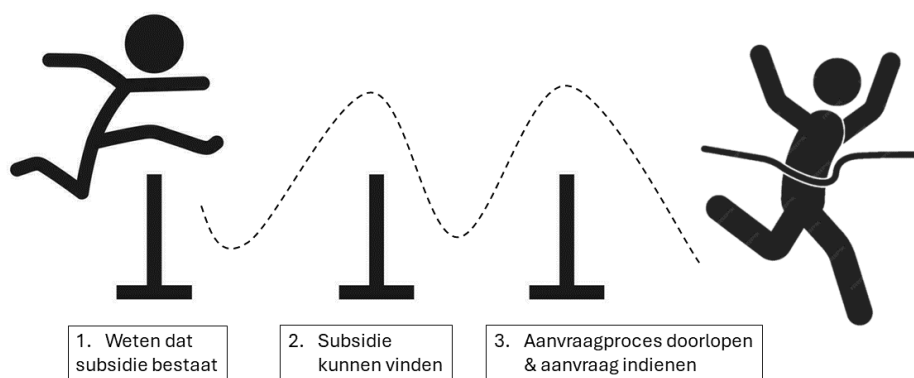
Bron: Provincie Gelderland, jaarverslag 2025 bijlage 6 subsidieverleningen 2025.

Toegankelijkheid van subsidies

PS van Gelderland ontvangen signalen dat mensen die een subsidie aan willen vragen, dat niet altijd gemakkelijk vinden. In april 2025 werden Statenvragen gesteld aan

GS over het onderwerp ‘Vereenvoudigen aanvragen subsidies’.³ Het vinden van een subsidieregeling en de subsidie aanvragen via het formulier op de website van de provincie kan een drempel vormen waardoor mensen afhaken. Tegelijkertijd moet de provincie zich bij het maken van een subsidieregeling houden aan de geldende wet- en regelgeving, zoals de Europese staatssteunregels en de Wet Bibob.⁴ En om doeltreffende inzet van de subsidie te realiseren, kan het nodig zijn om maatregelen te treffen die misbruik van de subsidie tegengaan. De provincie zal daarom een afweging moeten maken tussen toegankelijkheid en andere belangen zoals doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.

Figuur 1: Toegankelijkheid subsidies



10

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Een fluitje van een cent?

Om succesvol een subsidie te kunnen aanvragen, moet een aanvrager drie hordes nemen (zie figuur 1). In dit onderzoek komen alle drie de hordes aan bod. De aanvrager moet in de eerste plaats weten dat de provincie subsidie beschikbaar stelt voor de activiteit die de aanvrager wil ondernemen. Vervolgens moet hij of zij de subsidie kunnen vinden en het aanvraagproces doorlopen door het aanvraagformulier bij de provincie in te vullen. Het aanvraagproces bevat verschillende elementen die de toegankelijkheid beïnvloeden: een duidelijk aanvraagproces, gebruik van duidelijke taal, toegankelijkheid voor blinden/slechtzienden en doven/slechthorenden, de mate waarin wordt gestuurd op verantwoording en de ondersteuning die de provincie aanbiedt. Tenslotte moet het aanvraagformulier correct ingediend worden en dus niet afgewezen worden om redenen die voortkomen uit onduidelijkheden in het aanvraagproces.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

De doelstelling van dit onderzoek is PS ondersteunen in hun controlerende taak voor het instrument subsidies door inzicht te geven in de toegankelijkheid van subsidies en de ontwikkelingen daarbij. De centrale vraag van het onderzoek is: Hoe toegankelijk zijn subsidies die de provincie verstrekt?

Dit betekent dat we niet kijken naar de rechtmatigheid van verstrekte subsidies of naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van specifieke subsidieregelingen. De

³ Statenvragen vereenvoudigen subsidies april 2025 (PS2025-359).

⁴ Met de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) toetsen overheden de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies toetsen bij het landelijk bureau Bibob.

toegankelijkheid van subsidies vormt wel een randvoorwaarde voor de doeltreffendheid van het instrument subsidies. De toegankelijkheid van subsidies onderzoeken we aan de hand van de drie hordes die hierboven zijn benoemd (zie figuur 1). We kijken hierbij naar de periode 2020-heden, waarbij we toegankelijkheid in de huidige situatie onderzoeken en de ontwikkelingen uit de afgelopen jaren betrekken. Verantwoording over de gerealiseerde prestaties valt buiten het onderzoek.

In het onderzoek betrekken we alle soorten subsidies die de provincie verstrekt:

- Subsidieregelingen, waaronder ook de regelingen met geld van andere overheden zoals de Europese Unie of het Rijk (EFRO en GLB-subsidies en regelingen op basis van een SPUK).
- Incidentele en begrotingssubsidies.

1.4 Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk starten we met de hoofdconclusie en aanbevelingen. In de daarop volgende paragrafen werken we de deelconclusies uit. De bevindingen die tot deze (deel)conclusies geleid hebben, vindt u in de nota van bevindingen. De nota van bevindingen voor de provincie Gelderland vindt u op onze website. Daar is ook de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen voor de provincie Overijssel te vinden, waar we dit onderzoek eveneens uitvoerden.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal die voortkomen uit ons onderzoek naar de toegankelijkheid van subsidies in de provincie Gelderland.

2.1 Hoofdconclusie

Hoofdconclusie

De provincie Gelderland spant zich in om subsidieregelingen makkelijk toegankelijk te maken. Dat lukt over het algemeen vrij goed. Daarbij maakt de provincie actieve afwegingen tussen toegankelijkheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieregelingen. Dit zijn allemaal belangrijke aspecten van de subsidieverlening, die elkaar beïnvloeden en kunnen zorgen voor een vermindering van de toegankelijkheid. Verder is het bereiken van doelgroepen een aandachtspunt.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. We gaan daarbij eerst in op de inspanningen van de provincie voor toegankelijkheid, daarna op de balans tussen toegankelijkheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid en tenslotte op het bereiken van doelgroepen. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hierna volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

- 1 PS: Verzoek GS om door te gaan met inspanningen voor toegankelijkheid en het continue verbeterproces. Gebruik daarbij de aandachtspunten uit ons onderzoek. *De toegankelijkheid van subsidies is in de provincie Gelderland in grote lijnen op orde, maar er blijven verbeterpunten. Blijf daarom aandacht besteden aan deze punten.*
- 2 PS: Verzoek GS actieve afwegingen te blijven maken bij het opstellen van alle subsidieregelingen. Aandachtspunten zijn:
 - a Bewuste afwegingen met andere factoren: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.
 - b Dat de provincie voor veel mensen ver weg voelt en dat een extra inspanning nodig kan zijn en zorgvuldigheid extra belangrijk is.
 - c Dat de (rand)voorwaarden in de regeling zelf moeten kloppen. Zorg voor een goede aansluiting bij behoefte en praktijk/werkelijkheid van de doelgroep. Betrek doelgroepen daarom bij het ontwikkelen van nieuwe subsidieregelingen.

- d Goede ondersteuning voor aanvragers die past bij de aard van de regeling en de doelgroep. Daarbij kan ook meegewogen worden of een rol van subsidiebureaus helpend of juist niet wenselijk is.
- e Een passende communicatiestrategie die rekening houdt met looptijd en doelgroep. Het is belangrijk daarin in ieder geval regie te houden, ook als de communicatie via derden verloopt.
- f Zoveel mogelijk bundeling van subsidies en zo min mogelijk overlap met regelingen van andere overheden.

Op dit moment verschilt de toegankelijkheid per subsidieregeling. Het is belangrijk om te blijven inzetten op toegankelijkheid en actieve afwegingen maken tussen toegankelijkheid en doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid (2a). Betrek hierbij de aandachtspunten (2b tot en met f) die bijdragen aan het verder verbeteren van toegankelijkheid.

- 3 PS: Verzoek GS een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Met deze aanbeveling die in elk onderzoek terugkomt, bevorderen we de doorwerking van rekenkameronderzoek.

2.2 De provincie spant zich in voor een toegankelijk aanvraagproces

Deelconclusie

De provincie spant zich in om de toegankelijkheid van het aanvraagproces van subsidies te verbeteren en dit lukt over het algemeen vrij goed. Toegankelijkheid krijgt concreet vorm in aandacht voor helder taalgebruik, een gebruiksvriendelijk aanvraagportaal en het opstellen van zo eenvoudig mogelijke regelingen. Subsidiegebruikers zijn overwegend positief over het aanvraagproces en beoordelen het Gelderse klantportaal als goed toegankelijk. Tegelijkertijd is het verbeteren van de toegankelijkheid een continu proces waar aandacht voor nodig blijft. Daarvoor monitort de afdeling subsidies de toegankelijkheid en worden geregeld onderzoeken uitgevoerd.

Helder taalgebruik, een gebruiksvriendelijk aanvraagportaal en zo eenvoudig mogelijke regelingen

De provincie werkt op verschillende manieren aan toegankelijkheid van het aanvraagproces (horde 3, zie figuur 1 uit hoofdstuk 1). De basis is begrijpelijke taal. Het uitgangspunt voor de tekst van subsidieregelingen en in communicatie is B1-taalgebruik. In de aanvraagformulieren en subsidieregels zitten er soms beperkingen aan het gebruik van B1-Nederlands, omdat de aanvragen wel rechtmatig moeten zijn. Zo worden er bij drie van de vijf regelingen die wij in dit onderzoek nader bekeken vragen gesteld over staatssteun. Dit zijn vragen die voor aanvragers ingewikkeld kunnen zijn, maar die wel gesteld moeten worden. De staatssteunoplossing is bij alle drie de minst complexe oplossing (de de-minimisverordening). Daarbij wordt geprobeerd zowel het begrip staatssteun als de de-minimisregeling zo duidelijk mogelijk uit te leggen. De provincie communiceert duidelijk dat de aanvrager hulp kan vragen aan de provincie als dat nodig is. Het aanvragen van een subsidie loopt via een digitaal klantportaal waar de aanvraagformulieren ingevuld moeten worden. De afgelopen jaren heeft de provincie een nieuw, gebruiksvriendelijker, aanvraagportaal ontwikkeld.

Naast toegankelijke taal en gebruiksgemak spelen de voorwaarden van een regeling een belangrijke rol bij de toegankelijkheid. Bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling wordt besloten over de voorwaarden van de subsidie en de wijze waarop een aanvrager een subsidie kan aanvragen. Factoren die een rol spelen bij de toegankelijkheid van een regeling zijn de aard van de regeling, het type activiteit, de gevraagde financiële verantwoording, samenwerking tussen aanvragers en mogelijke staatssteun. De provincie spant zich in om, binnen de bandbreedte van de regeling, de regeling zo eenvoudig mogelijk te maken. Er wordt gewerkt vanuit het principe van verantwoord vertrouwen, waarbij alleen zware regels opgelegd worden als dat nodig is. Een manier waarop de provincie stuurt op eenvoudige regelingen, is door bij een aanvraag zo min mogelijk losse bijlagen te vragen. Deze bijlagen, zoals een projectplan of begroting, worden vaak als ingewikkeld ervaren door aanvragers. Bij de regeling 'Haalbaarheidssubsidies MIT' hoeft bijvoorbeeld geen begroting toegestuurd te worden omdat de provincie gekozen heeft voor één vast subsidiebedrag en de minst complexe staatssteunoplossing. Voor de regelingen waar een projectplan vereist is, heeft de provincie vaak een format-projectplan op de subsidiepagina staan. Deze geeft een idee wat de provincie hiervan verwacht en is soms verplicht om te gebruiken.

Subsidiegebruikers overwegend positief over aanvraagproces, continu verbeterproces

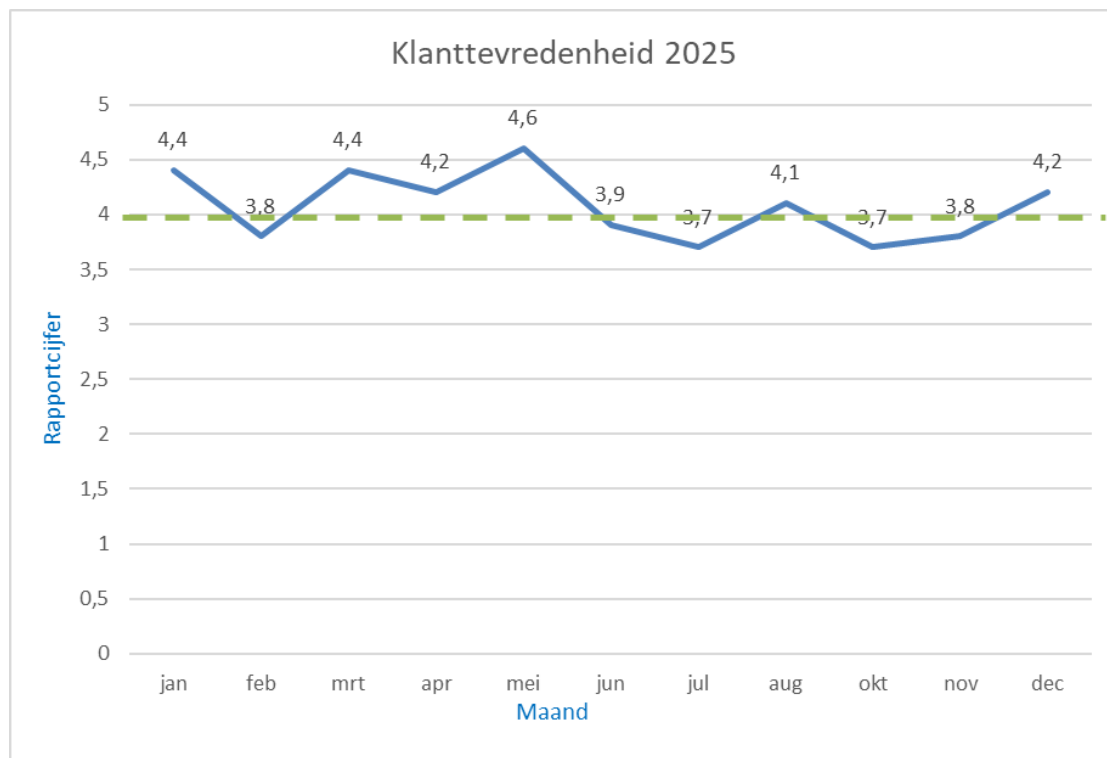
Zowel onderzoeken van de provincie als de uitkomsten van ons onderzoek laten een overwegend positief beeld zien over de toegankelijkheid van het aanvraagproces. Uit het meest recente onderzoek dat de provincie liet uitvoeren naar subsidieregelingen⁵ (2023) kwam als beeld naar voren dat aanvragers over het algemeen positief zijn over de toegankelijkheid van subsidies. Voor een aantal regelingen was het beeld minder positief over het aanvraagproces, de communicatie en het bereiken van doelgroepen. Een verandering naar aanleiding van deze evaluatie is om bij meer subsidieregelingen te kiezen voor vooroverleg. In het vooroverleg bespreekt de provincie met aanvragers wat er nodig is voor een subsidieaanvraag.

In 2023 liet de provincie ook een praktijkonderzoek naar de toegankelijkheid van subsidies uitvoeren aan de hand van de regeling 'Lokale hernieuwbare energieprojecten'. Hieruit kwamen diverse verbeterpunten naar voren over de vindbaarheid op de website, het aanvraagformulier en de toegankelijkheid van verstuurd brieven. Aan de hand daarvan zijn verbeteringen doorgevoerd in de indeling en basisteksten van aanvraagformulieren. Onderdeel van dit verbetertraject was een gebruikerstest in 2024 waarin de doorgevoerde verbeteringen getoetst werden.

Naast het laten uitvoeren van onderzoek, monitort de provincie zelf structureel de tevredenheid van subsidieaanvragers door feedback te vragen. De feedback wordt gemonitord aan de hand van een KPI klanttevredenheid. Hier komt over het algemeen een positief beeld uit en er worden voortdurend verbetermogelijkheden gesignaleerd. Onderstaande grafiek geeft per maand het gemiddeld rapportcijfer over 2025 weer (score 1 tot en met 5). Het doel van de provincie is een score van 4. Als er onder de 4 (groene lijn) gescoord wordt, wordt de oorzaak onderzocht en worden waar nodig verbetermaatregelen genomen. Uit de figuur blijkt dat er in de meeste maanden boven de 4 gescoord wordt. Europese subsidies zijn geen onderdeel van de KPI klanttevredenheid.

⁵ Sira consulting (2023). Evaluatie subsidieregelingen provincie Gelderland. Evaluatieonderzoek, ronde 2023, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van 27 subsidieregelingen.

Figuur 2: Ontwikkeling rapportcijfer klantenfeedback 2025.



16

Een fluitje van een cent?

Bron: Memo klanttevredenheid subsidieverlening (2025).

Voor dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van doelgroepen van subsidies. Door hen wordt het Gelderse digitale klantportaal gebruiksvriendelijk en het aanvraagproces duidelijk genoemd. De doelgroepen geven aan dat zij het logisch vinden dat een subsidie aanvragen tijd en moeite kost. Daarbij verschilt de inspanning die een aanvrager moet doen. Dit is afhankelijk van de aard van de subsidieregeling. Het aanvraagproces voor Europese subsidies wordt als minder toegankelijk beoordeeld en als lastig en complex ervaren. De provincie is zich hiervan bewust, maar geeft ook aan dat de complexiteit van de regelingen passend is bij de hoogte van het subsidiebedrag en het daarbij passende betalings- en verantwoordingsarrangement. Een voorbeeld waar de toegankelijkheid minder is, zijn de GLB⁶-regelingen. Dit zijn subsidies met Europees geld die binnen Europese kaders verstrekt moeten worden. De uitvoering moet de provincie uitbesteden. Er is gekozen om de uitvoering in de GLB-periode 2023-2027 uit te besteden aan Stimulus, waarbij Gelderse ambtenaren de beoordeling van aanvragen doen. Redenen om voor Stimulus te kiezen zijn het verminderen van vertraging in de beoordeling van subsidies. In de praktijk zijn de subsidies minder toegankelijk geworden ten opzichte van de vorige subsidieperiode. De gevraagde verantwoording en bewijsstukken leiden tot frustratie bij aanvragers. Daarbij speelt een interpretatieverschil tussen RVO als betalingsautoriteit en Stimulus over de strengere normen die Auditdienst Rijk is gaan stellen om toegekende GLB-middelen in Europa te kunnen declareren. Stimulus hanteert striktere kaders voor het beoordelen van

⁶ GLB staat voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en geeft subsidie voor versterking en verduurzaming van de landbouwsector en het platteland.

subsidieaanvragen dan RVO, waardoor er bij het aanvragen van subsidies bij Stimulus meer van aanvragers gevraagd wordt.

Een vaak genoemde drempel in het aanvraagproces is verder e-herkenning. Het kost de aanvrager tijd om dit aan te vragen en het is gekoppeld aan een vast persoon, wat in organisaties niet altijd handig is. Het is wettelijk verplicht voor de provincie om aanvragers te laten inloggen met e-herkenning, dus de ruimte om hier iets aan te veranderen is beperkt. Vanuit de provincie wordt gecommuniceerd dat e-herkenning noodzakelijk is en dat dit op tijd geregeld moet worden. Wel is de verbeterwens van de provincie dat er meerdere personen aan één e-herkenning account gekoppeld kunnen worden.

In interviews met de provincie wordt toegelicht dat het verbeteren nooit klaar is en een continu proces blijft. Naast signalen vanuit aanvragers, dragen medewerkers vanuit de afdeling subsidies en de beleidsafdelingen verbeterpunten aan. Alle verbeterpunten van provinciale subsidies worden vervolgens verzameld en geregistreerd in een 'verbeterregister'. Op basis hiervan worden de meest urgente punten opgepakt in een verbetertraject. Er wordt gekeken of de feedback gericht is op een bepaald onderwerp en of dit verminderd of veranderd is na het doorvoeren van een verbetering. Voorbeelden van onderwerpen waar feedback op binnenkomt zijn: tekst, formulierlogica, navigatie en bijlagen. De verantwoordelijke afdeling pakt het verbetertraject vervolgens op. Bijvoorbeeld team subsidies, beleidsmedewerkers, communicatieadviseurs van beleidsafdelingen of een team dat zich specifiek bezighoudt met de website en een team gericht op het verbeteren van brieven.

17

Een fluitje van een cent?

Aanbeveling

- 1 PS: Verzoek GS om door te gaan met inspanningen voor toegankelijkheid en het continue verbeterproces. Gebruik daarbij de aandachtspunten uit ons onderzoek.

2.3 Actieve afwegingen gemaakt tussen toegankelijkheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid

Deelconclusie

Bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling maakt de provincie keuzes rondom toegankelijkheid. Bij deze keuzes spelen naast toegankelijkheid ook doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid een belangrijke rol. Daarbij moet een balans worden gevonden in de volgende afwegingen:

- Toegankelijkheid vs rechtmatigheid, waarbij de provincie gehouden is aan wettelijke kaders vanuit het Rijk en Europa. De provincie heeft beperkt speelruimte om de toegankelijkheid van deze regelingen te verbeteren.
- Toegankelijkheid vs doeltreffendheid. Het is belangrijk om zicht te hebben op de effectiviteit van subsidies, maar dit kan ook leiden tot extra subsidievoorwaarden.
- Toegankelijkheid vs doelmatigheid. Kleine subsidies zijn vaak toegankelijk voor een brede doelgroep, maar leveren ook relatief hoge administratieve lasten op voor de provincie.

Keuzes rondom toegankelijkheid bij opstellen nieuwe subsidieregeling

Het opstellen van een nieuwe subsidieregeling is een belangrijk moment voor de toegankelijkheid van de regeling: dan wordt besloten over de voorwaarden en de wijze waarop een aanvrager een subsidie kan aanvragen. De provincie heeft geen specifieke beleids- of uitvoeringskaders gericht op toegankelijkheid; het werken aan toegankelijkheid is maatwerk voor iedere regeling. De gemaakte keuzes bepalen voor een groot deel hoe toegankelijk het aanvraagproces is, nadat een potentiële subsidieaanvrager weet dat de subsidie bestaat en deze heeft gevonden.

Bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling worden in Multidisciplinaire teams (MDT) afwegingen gemaakt die van invloed zijn op de toegankelijkheid. Per regeling worden verschillende factoren afgewogen en deze keuzes bepalen hoe een regeling eruit komt te zien. Dit heeft invloed op het aanvraagproces. Toegankelijkheid is bij het opstellen van een regeling altijd een factor, maar er staat ook altijd een zekere inspanning tegenover het ontvangen van een bedrag van de overheid. Wat daarbij gevraagd wordt, verschilt per regeling. De uiteindelijke tekst en voorwaarden van de subsidieregeling is de uitkomst van dit proces.

De afweging tussen de verschillende factoren die de toegankelijkheid beïnvloeden, is voor iedere regeling anders. Hieronder gaan we in op afwegingen tussen toegankelijkheid aan de ene kant en rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid aan de andere kant.

Balans vs toegankelijkheid en rechtmatigheid: speelruimte soms beperkt

Een subsidieregeling moet rechtmatig zijn. Wet- en regelgeving bepaalt daarom de speelruimte die er is om in te zetten op toegankelijkheid. Voorbeelden hiervan zijn (Europese) regelgeving over staatssteun en regels van het Rijk rondom Specifieke Uitkeringen (SPUKs).⁷ Het verschilt per regeling hoeveel ruimte er is om bijvoorbeeld

⁷ Bij een SPUK geeft het Rijk geld aan de provincie om bepaalde doelen te realiseren of maatregelen uit te voeren.

keuzes te maken rondom toegankelijkheid. Bij SPUK-regelingen moet de provincie voldoen aan verantwoordingseisen vanuit het Rijk. Dit vertaalt zich in de hoeveelheid informatie die wordt gevraagd van subsidieaanvragers. Ook kan er bij een provinciale subsidie mogelijk sprake zijn van staatssteun. De provincie heeft vervolgens de keuze uit verschillende staatssteunoplossingen, waarvoor verschillende voorwaarden gelden. Deze voorwaarden vertalen zich naar een module op het aanvraagformulier, waarbij een aanvrager vrij technische vragen moet beantwoorden. Dit vermindert de toegankelijkheid.

Bij Europese regelingen is de speelruimte om keuzes te maken voor toegankelijkheid bovendien beperkt, doordat de kaders voor deze regelingen grotendeels vastliggen. Om Europese regelingen zo toegankelijk mogelijk te maken, zet de provincie in op verschillende zaken. Bij EFRO-subsidies wordt binnen de wettelijke speelruimte gestuurd op zo min mogelijk beperkingen in de regeling zodat zoveel mogelijk projecten in aanmerking komen voor subsidie. Ook zorgt het EFRO-team voor duidelijke instructies en checklists op de website. Bij GLB-subsidies bespreekt Gelderland de voorwaarden van een regeling met andere provincies, die vervolgens landelijk worden vastgesteld. Het betekent ook dat de invloed van de provincie op de toegankelijkheid van het aanvraagproces indirect is. Om GLB-subsidies zo toegankelijk mogelijk te maken, zet de provincie in op goede communicatie richting doelgroep.

Toegankelijkheid vs doeltreffendheid: zicht op doelbereik kan zorgen voor extra voorwaarden

Het is belangrijk dat subsidiegelden goed terecht komen; oftewel een subsidieregeling moet doeltreffend zijn. Bij het maken van een nieuwe subsidieregeling weegt de provincie af wat er nodig is aan monitoring om inzicht te krijgen of het beleidsdoel ook daadwerkelijk bereikt wordt. Een manier om doeltreffendheid van een subsidie te borgen, is om bij de aanvraag een goed onderbouwd projectplan en begroting als voorwaarde op te nemen. Ook kan er bij de aanvraag of in de verantwoordingsfase gevraagd worden om monitoringsinformatie. Een afweging die gemaakt is bij het opstellen van de regeling is om de inhoudelijke voorwaarden breed te formuleren en de voorwaarden voor activiteiten niet te specifiek te maken. Het idee is dat de doelgroep zelf op deze manier het beste in kan vullen waar ze mee geholpen is en de regeling dus zo toegankelijk mogelijk gemaakt is. Het geeft een brede variëteit aan activiteiten en organisaties de kans om aan te vragen. Andere kant van deze afweging is dat de doelen van de regeling hierdoor aan de voorkant minder concreet vastgelegd zijn en de doeltreffendheid ook moeilijker in beeld te brengen is. Een voorbeeld van een afweging die in de praktijk gemaakt is tussen toegankelijkheid en doeltreffendheid is de regeling 'Kleine musea en historische organisaties' waar de voorwaarden voor de regeling breed geformuleerd zijn. Het idee is dat de doelgroep zelf op deze manier het beste in kan vullen waar ze mee geholpen is en de regeling dus zo toegankelijk mogelijk is. Het geeft een brede variëteit aan activiteiten en organisaties de kans om aan te vragen. Andere kant is de doeltreffendheid moeilijker in beeld te brengen is.

Voor veel aanvragers is het best lastig wat er in een (goed) projectplan moet komen te staan. Voor de provincie is het belangrijk dat het aanvragers lukt om een kwalitatief goede aanvraag in te dienen, zodat er zicht is of de gesubsidieerde projecten bijdragen aan het beleidsdoel. De provincie probeert daarom de drempel voor aanvragers te verlagen door extra begeleiding in de subsidieaanvraag in te bouwen bij regelingen waar dit passend is.

Toegankelijkheid vs doelmatigheid: kleine subsidies breder toegankelijk

Tenslotte wordt er bij het maken van een nieuwe subsidieregeling rekening gehouden met doelmatigheid. Een regeling waarbij een relatief klein bedrag kan worden aangevraagd, is vaak toegankelijk voor een brede doelgroep. Bij lagere subsidies die vallen onder verantwoordingsarrangement 1 (tot € 25.000) wordt vaak minder verantwoording gevraagd dan bij grotere subsidies. Een regeling met veel kleine subsidies kan de provincie zichtbaarheid op een bepaald thema opleveren. Aan de andere kant heeft de provincie relatief hoge administratieve lasten bij veel kleine subsidies. Er wordt daarom een afweging gemaakt tussen zichtbaarheid en toegankelijkheid aan de ene kant en doelmatigheid aan de andere kant.

Een andere afweging vanuit doelmatigheid, is dat er wordt afgewogen of de provincie de aangewezen partij is om de subsidie te verstrekken. Voor potentiële aanvragers is het belangrijk dat er niet teveel verschillende regelingen zijn. Het risico is dat mensen anders door de bomen het bos niet meer zien. Voor sommige beleidsdoelen is het dan logischer om de subsidie aan een andere partij te laten of samenwerking te zoeken. Vanuit doelmatigheid wordt daarom soms gekozen om de subsidieregeling door een externe partij uit te laten voeren. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het samenwerkingsfonds dat loopt via het Oranjefonds. Dit samenwerkingsfonds geeft een extra impuls aan sociale verbinding tussen mensen in Gelderse dorpen, buurten en wijken. De provincie Gelderland subsidieert het fonds met € 1 mln. per jaar. De provincie heeft afspraken gemaakt met het Oranjefonds, die vervolgens de uitvoering en daarmee de toegankelijkheid regelt.

20

Een fluitje van een cent?

Aanbeveling

- 2 PS: Verzoek GS actieve afwegingen te blijven maken bij het opstellen van alle subsidieregelingen. Aandachtspunten zijn:
 - a Bewuste afwegingen met andere factoren: doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

2.4 Bereiken van doelgroepen is aandachtspunt

Het bereiken van en aansluiten bij de doelgroep is een aandachtspunt. Of en hoe de doelgroep van de regeling wordt bereikt, varieert per subsidieregeling. We zien verschillende aandachtspunten die van invloed zijn op de toegankelijkheid van subsidieregelingen en het bereiken van doelgroepen:

- De provincie voelt voor veel mensen als ver weg, het blijven werken aan vertrouwen is daarom belangrijk.
- Voorwaarden voor subsidies worden door mensen soms als onlogisch ervaren. Het betrekken van de doelgroep bij het inrichten van de regeling is daarom belangrijk.
- Voor het bereiken van mensen die de provincie niet makkelijk weten te vinden of die subsidies spannend vinden, helpt goede ondersteuning vanuit de provincie en het inzetten van netwerkorganisaties.
- Subsidiebureaus dragen soms bij aan het bereiken van de doelgroep, maar kunnen ook een negatief effect hebben. Het is verstandig hier bewust over na te denken bij het opstellen van een regeling.
- De communicatiestrategie verschilt per regeling. Soms is er vanuit de provincie weinig regie. Gezien het feit dat de provincie vaak als ver weg voelt, is actieve communicatie belangrijk. Voor het bereiken van doelgroepen helpt het als een regeling lang loopt.
- Verschillende subsidieloketten bemoeilijken de vindbaarheid van de subsidieregeling.

21

Een fluitje van een cent?

Het bereiken van doelgroepen is aandachtspunt en verschilt per regeling

In de vorige paragrafen werd duidelijk dat de basis van het aanvraagproces op orde is (horde 3, zie figuur 1 uit hoofdstuk 1). Maar met een duidelijk aanvraagformulier ben je er nog niet. Doelgroepen moeten ook weten dat een subsidie bestaat en deze kunnen vinden (hordes 1 en 2). Daarvoor is het nodig om de doelgroep van subsidieregeling te bereiken. Op welke manier dit gebeurt, is de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsafdeling. Dit is net zoals het inrichten van subsidieregelingen maatwerk en dus mensenwerk. De doelgroep van een subsidieregeling is vaak heel concreet, bijvoorbeeld boeren, gemeenten of mkb'ers. Afhankelijk van de doelgroep is een inschatting te maken of de doelgroep vaker te maken heeft met provinciale subsidies (zoals gemeenten) of minder vaak (zoals particulieren). Binnen een doelgroep is er ook weer onderscheid te maken en zal de ene aanvrager het aanvragen van een subsidie uitdagender vinden dan de ander. Sommige bedrijven hebben gespecialiseerde mensen in dienst, andere bedrijven zijn éénpitters die alle taken zelf doen. Binnen veel vrijwilligersorganisaties is wel iemand met enige affiniteit met financiën die een subsidieaanvraag kan oppakken. Maar er zijn ook aanvragers voor wie een minder complexe subsidieaanvraag moeilijk blijft.

In de praktijk zien we dat er verschillen tussen regelingen bestaan in hoeverre doelgroepen bereikt worden. Het beeld dat uit ons onderzoek naar voren komt is dat Gelderland regelingen over het algemeen weten te vinden, maar dat dit niet voor alle regelingen zo is. Dit werd ook duidelijk in het onderzoek naar doeltreffendheid van subsidieregelingen dat GS in 2023 lieten uitvoeren. We zien diverse factoren die helpen doelgroepen goed te bereiken en regelingen tot een succes te maken. Maar ook punten die regelingen minder toegankelijk maken en het bereiken van doelgroepen in de weg zitten. Hieronder werken we een aantal aandachtspunten uit die naar voren kwamen in ons onderzoek.

De provincie voelt als ver weg, werken aan vertrouwen is belangrijk

Voor sommigen is een subsidie vinden en aanvragen makkelijk, maar voor veel Gelderlanders is de stap om een subsidie aan te vragen groot. Er is afstand tot de overheid in het algemeen en de provincie in het bijzonder. Het provinciehuis is ver weg in Arnhem en voor veel mensen is het niet duidelijk wat daar precies gebeurt. Vanwege dit gevoel dat leeft bij een grote groep mensen, is het niet vanzelfsprekend dat mensen de stap zetten om op zoek te gaan naar subsidiemogelijkheden bij de provincie. Ook formeel taalgebruik in brieven van de overheid in het algemeen en van de provincie in het subsidieproces in het bijzonder helpen daarbij niet, ondanks inspanningen van de provincie om deze zo toegankelijk mogelijk te maken. Daarnaast zijn mensen bang om dingen verkeerd te doen in de aanvraag. Al is het in de praktijk zo dat er bij een onvolledige aanvraag vaak nog ruimte is om documenten na te zenden (als de aard van de regeling het toelaat). Een andere drempel om de stap naar een aanvraag te zetten is onzekerheid of een subsidie toegekend gaat worden. Zeker bij populaire regelingen waar vaak meer aanvragers zijn dan er geld beschikbaar is, vormt dit een drempel. Deze onzekerheid slaat soms om in wantrouwen: heeft het wel zin om moeite in een subsidieaanvraag te stoppen?

Vervelende ervaringen kunnen de onzekerheid van mensen vergroten. Dat kunnen ook ervaringen zijn met subsidies van andere overheden. Ook ervaringen in de uitvoering op andere terreinen, zoals vergunningverlening, kunnen afstralen op subsidieverlening. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden waarbij de subsidieverlening dingen misgaan die het vertrouwen schaden. Dit kunnen zowel provinciale subsidies zijn als Europese subsidies die via de provincie verstrekt worden. En dit kunnen kleine voorbeelden zijn van een aanvraagproces dat niet lekker loopt of een voorwaarde die niet duidelijk is. Een recent voorbeeld waar zaken misgingen was de GLB-regeling 'Productieve investeringen groen-blauw dierenwelzijn'. Daar moesten aanvragers lang wachten op een reactie, waarna de provincie de regeling in februari heeft ingetrokken vanwege onrechtmatigheden in de regeling. In maart 2026 is de regeling met gewijzigde voorwaarden opgesteld en begint het aanvraag proces weer helemaal opnieuw. Dit zorgde bij aanvragers voor frustraties.

Zorgvuldigheid bij het opstellen van regelingen is dus essentieel. Het werken aan vertrouwen en goede communicatie blijft belangrijk voor het bereiken van een brede doelgroep.

Voorwaarden niet altijd als logisch ervaren

Voorwaarden voor subsidies worden door mensen soms als onlogisch ervaren. De provincie probeert bij het opstellen van de regeling met de voorwaarden aan te sluiten op de wensen van de doelgroep. In interviews met doelgroepen wordt aangegeven dat dit nog niet altijd lukt. Voorwaarden die van invloed zijn op de toegankelijkheid van subsidies en het bereiken van doelgroepen zijn bijvoorbeeld:

- Timing; Sluit het moment dat de subsidie aangevraagd kan worden aan op de behoefte van de aanvrager?
- Hoogte van het subsidiebedrag; Past de hoogte bij de uit te voeren activiteit en staat de hoogte van het bedrag in verhouding tot de inspanning die aanvrager bij een subsidieaanvraag moet doen?
- Per regeling verschilt het hoe concreet de voorwaarden voor de subsidie zijn. Soms is dit heel nauw bepaald en soms zijn de voorwaarden breed geformuleerd en op een

brede doelgroep gericht. Dit is een balansoefening. Concrete voorwaarden kunnen negatief uitpakken voor de toegankelijkheid omdat potentiële aanvragers uitgesloten worden, tegelijkertijd geeft dit wel duidelijkheid. Bij brede formulering van voorwaarden is het voor aanvragers soms minder duidelijk wat er van hen verwacht wordt en of zij tot de doelgroep behoren.

- Het vragen van een accountantsverklaring: in meerdere gesprekken hoorden wij terug dat de kosten voor een accountantsverklaring niet in verhouding waren tot de verstrekte subsidies en daarmee een drempel vormen voor de toegankelijkheid. De accountantsverklaring is altijd verplicht bij provinciale subsidies die vallen onder verantwoordingsarrangement 3.⁸ Er zijn ook provincies die dit niet verplichten, zoals de provincie Overijssel.
- De voorwaarde om samen te werken met andere aanvragers. Bij sommige subsidies kan subsidie aangevraagd worden in samenwerking met andere partijen of is samenwerking een verplichte voorwaarde. In interviews wordt aangegeven dat dit een aanvraag ingewikkelder maakt, waardoor aanvragers kunnen afhaken.

Begrijpelijke voorwaarden zijn niet alleen belangrijk voor het succesvol invullen van een aanvraagformulier (horde 3), maar ook voor het bereiken van doelgroepen, omdat voorwaarden potentiële aanvragers kunnen afschrikken of uitsluiten. Het is belangrijk dat de voorwaarden aansluiten bij de behoeften van de doelgroep. Het betrekken van de doelgroep bij het inrichten van de regeling is daarom belangrijk. Dit gebeurt meestal, maar nog niet altijd.

Ondersteuning belangrijk bij het bereiken van doelgroepen

Een succesfactor bij het bereiken van mensen is goede ondersteuning vanuit de provincie (beleidsmedewerkers en subsidiemedewerkers) en het inzetten van netwerkorganisaties. Dat er een laagdrempelige manier van ondersteuning beschikbaar is, is voor veel mensen belangrijk. Het maakt de aanvraag minder spannend en het zorgt voor betere aanvragen. Daarbij zijn er wel verschillen in behoefte tussen ervaren aanvragers (zoals grotere professionele organisaties) en minder ervaren aanvragers.

Er zijn diverse manieren om deze ondersteuning te bieden. De basis is een goede ondersteuning bij de aanvraag vanuit het subsidieloket of beleidsmedewerker als een aanvrager tegen problemen aanloopt. Hier zet de provincie op in. Direct contact met de provincie wordt vaak ook als positief ervaren, al wordt in interviews met de Rekenkamer ook aangegeven dat dit soms nog beter kan. Als voorbeeld wordt het provincieloket genoemd waar een aanvrager zich met een (naar het idee van de aanvrager) eenvoudige procesmatige vraag, maar zich van het kastje naar de muur gestuurd voelde. Naast de basisondersteuning kan er worden ingezet op intensiever ambtelijk contact voorafgaand aan een aanvraag, bijvoorbeeld in de vorm van (soms verplicht) vooroverleg.

Een andere manier is ondersteuning door het inschakelen van adviseurs of netwerkorganisaties zoals Erfgoed Gelderland, de Leefbaarheidsalliantie of Stichting Agroforestry. Als aanvragers daar terecht kunnen voor hulp bij aanvragen, zoals het opstellen van een goed projectplan, slaan deze adviseurs en organisaties een brug tussen de provincie en de doelgroep en wordt de doelgroep op een laagdrempelige

⁸ Dit zijn alle subsidies boven € 125.000 en lagere subsidies die vanwege een inhoudelijke reden onder arrangement 3 vallen, bijvoorbeeld vanwege staatssteun.

manier ondersteund. Waar actieve ondersteuning bij de aanvraag geboden wordt, zien we in ons onderzoek dat subsidiebureaus geen grote rol spelen.

Subsidiebureaus kunnen helpen doelgroep te bereiken, soms negatieve effecten

De rol van commerciële subsidiebureaus heeft voor zowel de provincie als voor aanvragers twee kanten. Een subsidiebureau kan handig zijn om tijd te besparen en de aanvrager te ontzorgen. Bij complexe regelingen en EU-subsidies geldt bovendien dat lang niet iedere potentiële aanvrager de vaardigheden heeft om een succesvolle aanvraag te doen. Daarnaast hebben subsidiebureaus vaker een rol bij subsidieregelingen waarbij samenwerking verplicht is – en dus een penvoerder nodig is. Ook de angst om fouten te maken is een reden om een subsidiebureau in te schakelen.

Tegelijkertijd zijn er ook nadelen aan het inschakelen van een subsidiebureau. De inzet van subsidiebureaus kan leiden tot verlies van autonomie bij de aanvrager. Er zijn in ons onderzoek diverse voorbeelden gedeeld waarbij subsidiebureaus actief acquisitie deden om aanvragers binnen te halen en (omvangrijke) projectvoorstellen schreven die niet aansloten bij de wensen van de aanvrager. In één voorbeeld werd de subsidie toegekend en moest de aanvrager het subsidiebureau 10% van het subsidiebedrag betalen, terwijl de vergunning voor het project nog niet rond was. Het project kon dus nog niet worden uitgevoerd en de subsidie wordt dan ook nog niet uitbetaald. Aanvragers kunnen op deze manier klem komen te zitten.

Voor vrijwilligersorganisaties en andere kleine organisaties vormen de kosten van een subsidiebureau een belangrijke drempel om een bureau in te schakelen. Sommige gemeentes hebben subsidiecoaches in dienst die (gratis) kunnen helpen bij een subsidieaanvraag. Tegelijkertijd bleek ook dat gemeenten zelf soms subsidiebureaus inschakelen, omdat zij niet voldoende capaciteit en/of expertise in huis hebben om een provinciale subsidie aan te vragen. Subsidiebureaus dragen dus soms bij aan het bereiken van de doelgroep, maar kunnen ook een negatief effect hebben. Het is verstandig hier een goede afweging in te maken bij het opstellen van een regeling en het uitwerken van een communicatiestrategie. Als een grote rol van subsidiebureaus niet gewenst is, kan bijvoorbeeld extra ingezet worden op communicatie vanuit de provincie of hulp vanuit externe adviseurs.

Communicatiestrategie in wisselende mate uitgewerkt

De communicatiestrategie van de provincie verschilt per regeling en wordt mede bepaald door de looptijd, de doelgroep en de prioriteit:

- Om een doelgroep te bereiken helpt het als een regeling lang loopt, want dan wordt deze bekender bij de doelgroep. Bij een nieuwe regeling is meer communicatie nodig.
- Bij sommige regelingen is de doelgroep duidelijk in beeld en makkelijk te bereiken. Bij een regeling voor gemeenten is minder communicatie nodig dan bij een regeling voor particulieren.
- De provincie heeft van sommige subsidieregelingen een communicatieprioriteit gemaakt. Bij deze regelingen wordt extra aandacht besteed aan communicatie naar de doelgroepen.

Standaard wordt er over iedere regeling gecommuniceerd via de website(s), nieuwsberichten en social media van de provincie. Per regeling wordt afgewogen welke middelen verder ingezet worden. In de communicatiestrategie kunnen

netwerkorganisaties ook een belangrijke rol spelen. Zij kennen de doelgroep en worden ingezet om de doelgroep goed te bereiken. Soms is er een actieve en uitgewerkte communicatiestrategie waarbij afwegingen zijn vastgelegd over hoe doelgroepen bereikt moeten worden. Bij twee van de vijf provinciale regelingen die wij onderzochten was er een communicatieplan. Bij GLB was er voor een deel van de subsidieregelingen een communicatieplan vastgelegd. Aan het begin van de GLB-periode schreven GS aan PS dat er voor elke regeling een communicatieplan gemaakt zou worden.

Dat de mate waarin een communicatiestrategie is uitgewerkt per regeling verschilt is logisch. De ene regeling vraagt meer communicatie dan de ander. Bij sommige regelingen is de doelgroep duidelijk in beeld en makkelijk te bereiken en is de communicatiestrategie dus voor de hand liggend. Het is wel belangrijk dat de afwegingen voor communicatie in ieder geval bewust gemaakt worden en dat de provincie regie houdt of de communicatie succesvol verloopt. Dit gebeurt nog niet altijd. Bij één van de vijf regelingen die wij onderzochten is de communicatie grotendeels overgelaten aan de netwerkpartner, waarbij de provinciale sturing minimaal was. De communicatie liep goed, bleek bij ons onderzoek, maar hier had de provincie geen zicht op.

Verschillende subsidieloketten bemoeilijken vindbaarheid

In het algemeen wordt de vindbaarheid van subsidieregelingen als goed beoordeeld door de doelgroepen. Het vinden van de juiste subsidie bij de juiste overheid kan voor aanvragers bij sommige onderwerpen een uitdaging zijn. Er kan bijvoorbeeld voor thema's zoals energie, wonen of economie subsidie aangevraagd worden bij het Rijk (RVO), bij de provincie, bij de gemeente en (soms) via Europese regelingen met eigen aanvraagsystemen. Dat er zoveel verschillende plekken zijn waar subsidies aangevraagd kunnen worden, maakt het soms moeilijk om een subsidie te vinden. Daarbij komt dat er soms overlap is tussen regelingen. Bundeling en het zorgvuldig op elkaar afstemmen van subsidies is belangrijk om regelingen zichtbaar en vindbaar te maken.

Aanbeveling

- 2 PS: Verzoek GS actieve afwegingen te blijven maken bij het opstellen van alle subsidieregelingen. Aandachtspunten zijn:
 - b Dat de provincie voor veel mensen ver weg voelt en dat een extra inspanning nodig kan zijn en zorgvuldigheid extra belangrijk is.
 - c Dat de (rand)voorwaarden in de regeling zelf moeten kloppen. Zorg voor een goede aansluiting bij behoefte en praktijk/werkelijkheid van de doelgroep. Betrek doelgroepen daarom bij het ontwikkelen van nieuwe subsidieregelingen.
 - d Goede ondersteuning voor aanvragers die past bij de aard van de regeling en de doelgroep. Daarbij kan ook meegewogen worden of een rol van subsidiebureaus helpend of juist niet wenselijk is.
 - e Een passende communicatiestrategie die rekening houdt met looptijd en doelgroep. Het is belangrijk daarin in ieder geval regie te houden, ook als de communicatie via derden verloopt.
 - f Zoveel mogelijk bundeling van subsidies en zo min mogelijk overlap met regelingen van andere overheden.

Bijlage 1: Verantwoording

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS ondersteunen in hun controlerende taak voor het instrument subsidies door inzicht te geven in de toegankelijkheid van subsidies en de ontwikkelingen daarbij.

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Hoe toegankelijk zijn subsidies die de provincies verstrekken?

Onderzoeksvragen

- 1 Welke afwegingen maken de provincies bij de toegankelijkheid van subsidieregelingen?
- 2 Hoe geeft de provincie in de praktijk vorm aan de toegankelijkheid van subsidies?
 - a Heeft de provincie zicht op de toegankelijkheid van subsidies?
 - b Hoe heeft de provincie zich de afgelopen periode ingezet voor de toegankelijkheid van subsidies?
- 3 Weten potentiële subsidieaanvragers dat provinciale subsidieregelingen bestaan en kunnen zij deze vinden?
- 4 Ervaren subsidieaanvragers belemmeringen bij het doorlopen van het aanvraagproces en het succesvol aanvragen van een subsidie en zo ja, welke?

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het normenkader voor dit onderzoek naar de toegankelijkheid van subsidies ziet u in tabel 2.

Tabel 2: Normenkader Toegankelijkheid subsidies

Onderdeel	Vraag	Norm
Afwegingen rondom toegankelijkheid	1	<ul style="list-style-type: none"> De provincie heeft duidelijke en navolgbare afwegingen gemaakt bij het inrichten van subsidieregelingen en de effecten op toegankelijkheid hier van.
Toegankelijkheid in de praktijk bij de provincie	2	<ul style="list-style-type: none"> De toegankelijkheid van de subsidies is passend bij het doel/karakter van een regeling en de gemaakte afwegingen. De provincie heeft zicht op de toegankelijkheid van subsidies. De provincie zet zich in om de toegankelijkheid van subsidies te verbeteren.
Toegankelijkheid in de praktijk bij de aanvrager	3 en 4	<ul style="list-style-type: none"> De toegankelijkheid van de subsidies is passend bij het doel/karakter van een regeling en de gemaakte afwegingen. Beoogde doelgroepen die in aanmerking komen voor een subsidie worden door de provincie bereikt. Een doelgroep die in aanmerking komt voor subsidie (ondernemers, stichtingen en particulieren) moet zelf subsidie kunnen aanvragen, passend bij de zwaarte van het subsidie-arrangement en de bijbehorende risico-afweging.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek naar toegankelijkheid van subsidies gebruikten we diverse onderzoeksmethoden:

- We brachten afwegingen rondom toegankelijkheid en de inzet van de provincies in beeld op basis van documenten en ambtelijke interviews.
- We brachten verdieping aan in de afwegingen rondom toegankelijkheid door vijf provinciale subsidieregelingen te selecteren. Daarbij hanteerden we de volgende selectiecriteria: spreiding over kerntaken/thema's in lijn met het aantal verstrekte subsidies, gericht op een brede doelgroep (waaronder bedrijven en maatschappelijke organisaties), spreiding in mate van benutting (uitputting) van subsidiebudget, signalen uit PS of externe rapporten over regelingen en gebruik van subsidiebureaus. Tenslotte hebben we waar mogelijk vergelijkbare regelingen uit Gelderland en Overijssel geselecteerd. De onderzochte regelingen in Gelderland zijn:
 - Aanleg Agroforestry
 - Kleine musea en historische organisaties
 - Beter benutten bestaande voorraad
 - MIT- haalbaarheidsprojecten
 - Dorpsplannen
 - Beter benutten bestaande voorraad
- Interviews met doelgroepen van subsidies, waarbij we hebben gesproken met branche- en belangenorganisaties die de doelgroep konden vertegenwoordigen.

Bijlage 2: Bronnen

- Nota van Bevindingen Toegankelijkheid van subsidies provincie Gelderland.
- Subsidieretoriek: de knickers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller 2015.
- VNG, <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie> -laatst geraadpleegd oktober 2025.