



Een fluitje van een cent?

Een onderzoek naar toegankelijkheid van subsidies
in de provincie Overijssel

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
in de provincie Overijssel

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 en aanbevelingen	12
2.2 De provincie spant zich in voor een toegankelijk aanvraagproces	13
2.3 Actieve afwegingen gemaakt tussen toegankelijkheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid	16
2.4 Bereiken van doelgroepen is aandachtspunt	19
Bijlage 1: Verantwoording	24
Bijlage 2: Bronnen	26

6

Een fluitje van een cent?

1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding en achtergrond van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

Subsidies zijn een belangrijk financieel instrument voor de provincie om doelen te realiseren. In 2025 bedroeg het totale bedrag aan verleende subsidies door de provincie Overijssel € 210 miljoen (33% 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 er vanuit gaat dat deze de samenleving ten goede komen. Het daarvoor benodigde geld is afkomstig van de belastingbetaler.¹

Er is sprake van subsidie als²:

- Het gaat om een aanspraak op financiële middelen. Er is dus geen sprake van subsidie indien er goederen of diensten door het bestuursorgaan worden verstrekt.
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb)

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

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

- 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 Overijssel

De provincie Overijssel verleent twee soorten subsidies op basis van de Algemene Subsidieverordening (ASV) 2005: subsidieregelingen, die worden gepubliceerd in het Uitvoeringsbesluit Subsidies (UBS) en zogenoemde ASV-subsidies. ASV-subsidies zijn subsidies die niet passen binnen een regeling, maar die wel aansluiten bij provinciale doelen. Per 1 april 2026 stopt de provincie met het verlenen van ASV-subsidies vanwege de uitspraak van de Raad van State in juli 2025 dat ook bij begrotingssubsidies in beginsel sprake moet zijn van mededinging.

De provincie besteedde de afgelopen jaren tussen de 21% en 44% van de totale uitgaven aan subsidies (zie tabel 1). Om inzicht te krijgen waar subsidiegelden aan werden besteed en bij wie de subsidie terecht kwam, hebben we aanvullende informatie opgevraagd bij de provincie, omdat deze informatie niet openbaar beschikbaar is.

Informatievoorziening subsidies in Gelderland

GS Gelderland publiceren jaarlijks een bijlage over subsidies bij de jaarstukken. In deze bijlage geven ze inzicht in het volume en de aantallen van de verleende subsidies. GS rapporteren over de totale omvang van de verleende subsidies en de verdeling per regio, grootte van het subsidiebedrag en de verdeling over ambities/thema's van het coalitieakkoord. Ook wordt er gerapporteerd over alle verstrekte begrotingssubsidies en incidentele subsidies. Naast de provinciale subsidieregelingen staat ook de omvang van subsidies uit Europese regelingen beschreven.

De meeste subsidies werden verleend voor de kerntaken Vitaal platteland, Regionale economie en Cultuur en sociale kwaliteit. In 2023 en 2024 ging het bij meer dan de helft van de verleende subsidies om een relatief klein bedrag (minder dan € 25.000). Deze subsidies worden direct vastgesteld zonder verantwoording achteraf. De ontvangers kunnen via een steekproef wel gevraagd worden om verantwoording af te leggen.

Tabel 1: Subsidie-uitgaven provincie Overijssel 2023-2025³

	2023	2024	2025
Totaalbedrag (€ x mln)	240	118,2	210
Subsidie-uitgaven als % van de totale uitgaven	44%	21%	33%
Top-3 kerntaak (obv aantal verleende subsidies)	1 Regionale economie 2 Cultuur en sociale kwaliteit 3 Milieu en energie	1 Vitaal platteland 2 Regionale economie 3 Cultuur en sociale kwaliteit	1 Vitaal platteland 2 Regionale economie 3 Cultuur en sociale kwaliteit
Aandeel kleine subsidies (< € 25.000) (% van totaal)	62%	64%	44%

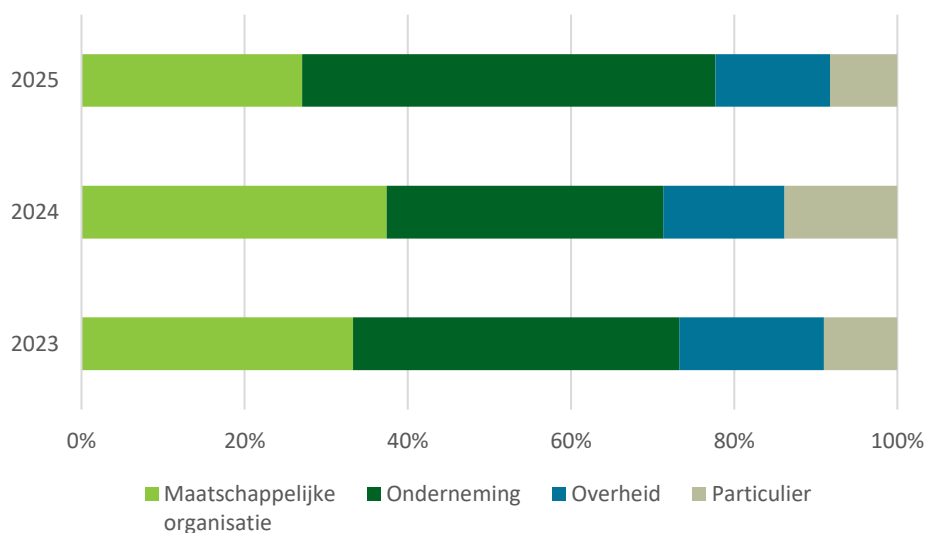
Bron: Jaarverslag provincie Overijssel en aanvullende gegevens provincie Overijssel

De subsidies kwamen terecht bij verschillende doelgroepen. De provincie Overijssel onderscheidt vier doelgroepen: maatschappelijke organisaties (stichtingen en verenigingen, zoals scholen, buurthuizen, bibliotheken, dorps- en sportverenigingen), ondernemingen (bedrijven), overheden (gemeenten en waterschappen) en particulieren. In figuur 1 is weergegeven hoeveel subsidies bij welke doelgroep belande. Bedrijven en maatschappelijke organisaties kregen het vaakst subsidies, particulieren het minst.

9

Een fluitje van een cent?

Figuur 1: Aantal verleende subsidies naar doelgroep 2023-2025



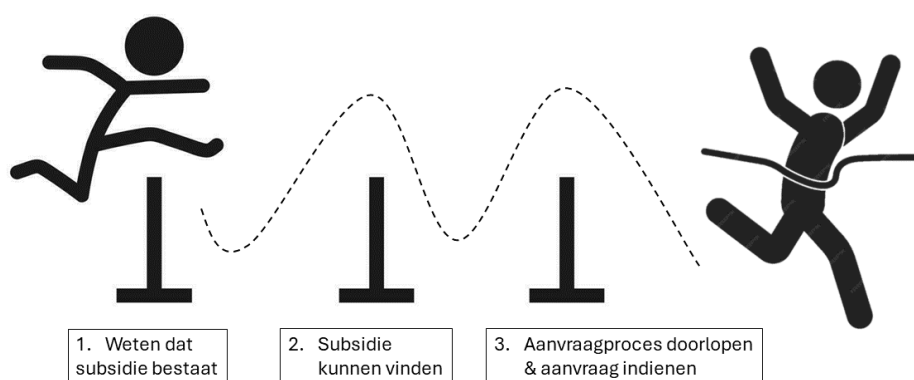
Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens provincie Overijssel

Toegankelijkheid van subsidies

³ Een volledig overzicht van het aantal verleende subsidies en het besteedde bedrag per kerntaak, verleende subsidies naar doelgroep en verantwoordingsarrangement vindt u in onze Nota van Bevindingen.

PS van Overijssel ontvangen signalen dat mensen die een subsidie aan willen vragen dat niet altijd gemakkelijk vinden. 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.

Figuur 2: Toegankelijkheid subsidies



10

Een fluitje van een cent?

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Om succesvol een subsidie te kunnen aanvragen, moet een aanvrager drie hordes nemen (zie figuur 2). 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, toegankelijk 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

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 2). 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).
- ASV-subsidies en begrotingssubsidies.

Naast ons eigen onderzoek heeft het Lectoraat Begrijpelijk en Toegankelijk Recht van de HAN in het UsabilityLab in opdracht van ons onderzoek gedaan naar de toegankelijkheid van één subsidieregeling. Ook de uitkomsten daarvan zijn verwerkt in de bestuurlijke nota.

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 Overijssel vindt u op onze website. Daar is ook de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen voor de provincie Gelderland te vinden, waar we dit onderzoek eveneens uitvoerden.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek naar toegankelijkheid van subsidies in de provincie Overijssel centraal.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De provincie Overijssel 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 de inspanningen voor toegankelijkheid en het continue verbeterproces. Gebruik daarbij de aandachtspunten uit ons onderzoek. *De toegankelijkheid van subsidies is in de provincie Overijssel in grote lijnen op orde, maar er blijven verbeterpunten. Blijf daarom aandacht besteden aan deze punten. Neem daarbij ook de adviezen uit het onderzoeksverslag 'Naar een begrijpelijke subsidieaanvraag' van de Hogeschool Arnhem Nijmegen mee.*
- 2 PS: Verzoek GS om 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

13

Een fluitje van een cent?

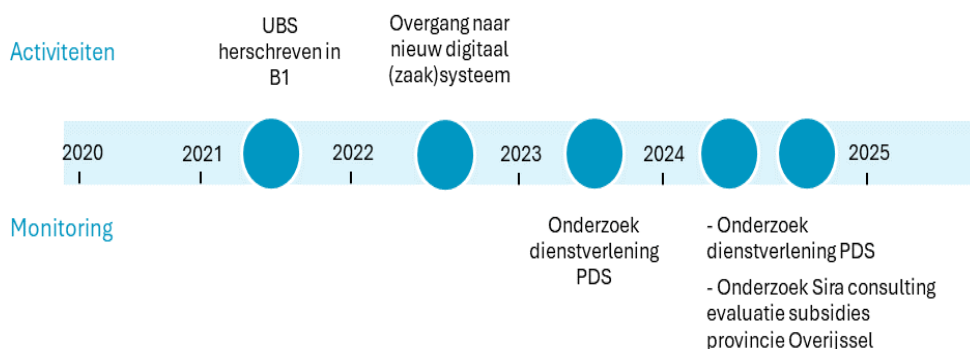
Deelconclusie

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 en het sturen op zo eenvoudig mogelijke subsidieregelingen. Subsidiegebruikers zijn overwegend positief over het aanvraagproces en beoordelen het Overijsselse klantportaal als voldoende toegankelijk. Drempels bij een aanvraag zijn e-herkenning en het schrijven van een projectplan en begroting. Het verbeteren van toegankelijkheid is een continu proces, waar aandacht voor nodig blijft.

Helder taalgebruik en zo eenvoudig mogelijke regelingen

De provincie werkt op verschillende manieren aan toegankelijkheid van het aanvraagproces (horde 3, zie figuur 1 uit hoofdstuk 1). 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. De provincie hanteert als uitgangspunt bij het maken van een nieuwe subsidieregeling dat deze zo eenvoudig mogelijk moet zijn en daarmee zo toegankelijk mogelijk. Er wordt gewerkt vanuit het principe van verantwoord vertrouwen, waarbij alleen zware regels opgelegd worden als dat nodig is. In de periode 2020-heden ondernam de provincie verschillende activiteiten en had ze aandacht voor monitoring van subsidies, waarbij ook toegankelijkheid van subsidies aan bod kwam (zie figuur 3).

Figuur 3: Ontwikkelingen rondom toegankelijkheid van subsidies bij de provincie Overijssel 2020-heden



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van informatie van de provincie Overijssel. PDS is de subsidieafdeling (Publieke Dienstverlening Subsidies).

Een belangrijk aspect van toegankelijkheid is het gebruik van heldere taal. In 2021 en 2022 heeft de provincie het Uitvoeringsbesluit Subsidies (UBS) herzien en waar mogelijk herschreven in B1-Nederlands. Omdat het UBS een juridische tekst is, zijn er beperkingen aan het gebruik van B1-Nederlands. Er is gekozen om lastige begrippen uit te leggen in de tekst of uit te schrijven. Soms is er ook voor gekozen om technische begrippen tussen haakjes op te nemen. Een nieuwe herziening van het UBS staat gepland voor 2027. In 2022 en 2023 is het digitale systeem waarmee subsidieaanvragen worden geregistreerd, veranderd. Dit nieuwe 'digitaal zaakstelsel' knoopt het aanvraagformulier (de 'voorkant') aan het registratiesysteem waarin subsidies worden beoordeeld (de 'achterkant'). Ook zijn in dit kader de model-brieven die naar aanvragers gestuurd worden, herschreven in B1-Nederlands. De provincie geeft aan dat helder taalgebruik een doorlopend proces is, waar voortdurende aandacht voor nodig is.

Bij de overgang naar het nieuwe zaakstelsel werd het aanvraagformulier van subsidies vereenvoudigd. De provincie streeft er naar dat bij de aanvraag zo min mogelijk losse bijlagen moeten worden toegevoegd. Deze bijlagen, zoals een projectplan of begroting, worden vaak als ingewikkeld ervaren door aanvragers, is de ervaring van de provincie en blijkt ook uit dit onderzoek.

Subsidiegebruikers overwegend positief over aanvraagproces

In 2023 en 2024 heeft de provincie twee enquêtes uitgevoerd onder subsidieontvangers van provinciale subsidieregelingen⁵ om inzicht te krijgen in hun ervaringen (zie figuur 3), onderzoek dienstverlening PDS. De enquête is door de lage respons niet representatief. Het beeld uit deze enquêtes is overwegend positief; over het totaal scoorde de provincie in 2023 een 7,7 als rapportcijfer voor de dienstverlening en in 2024 een 7,9. Verbeterpunten gaan over lastige vindbaarheid van aanvraagformulieren, het dubbel moeten invoeren van informatie (bijvoorbeeld in het formulier en in een projectplan) en hulp via het Overijssel loket. De provincie wil deze enquête jaarlijks uitvoeren, maar wachtte in 2025 het Rekenkameronderzoek af.

In 2024 is in opdracht van de provincie de doeltreffendheid en doelmatigheid van twintig subsidieregelingen geëvalueerd. In het onderzoek komt ook de toegankelijkheid

⁵ Ontvangers van Europese subsidies vallen hier buiten.

van subsidies aan bod (onderzoek Sira consulting in figuur 3). De conclusie van dit onderzoek is dat subsidieprocessen doorgaans goed doorlopen worden door subsidieontvangers, maar dat er ook ruimte is voor verbetering. Daarbij worden 11 van de 20 onderzochte regelingen beoordeeld als 'goed', wat inhoudt dat 'deze subsidieregelingen worden gekenmerkt door eenvoudige en laagdrempelige aanvraagprocedures, duidelijke communicatie en ondersteuning vanuit de provincie en korte doorlooptijden'. Uit het onderzoek blijkt dat de mate waarin de provincie er in slaagt de doelgroep van een subsidieregeling te bereiken een belangrijke reden is waarom de subsidie minder of niet doeltreffend is. Twee van de vier aanbevelingen uit het onderzoek zijn dan ook gericht op het (verbeteren van) het bereiken van de doelgroep.

In 2026 heeft de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN) als onderdeel van dit onderzoek de toegankelijkheid van het aanvraagproces van de provincie Overijssel onderzocht. In dit onderzoek hebben negen deelnemers een subsidieaanvraag ingevuld voor de regeling 'Energiebesparende maatregelen (geld terug actie)'. In het usabilitylab van de HAN werden de onderzoeksdeelnemers geobserveerd tijdens de subsidieaanvraag en moesten zij vragen beantwoorden. Hieruit blijkt dat de subsidieregeling goed en vlot te vinden is. Ook het aanvraagformulier is redelijk vlot in te vullen (in 30-40 minuten) en de deelnemers vonden de brief met de beschikking duidelijk. Voor het aanvraagformulier gelden een aantal verbeterpunten, die zowel over de tekst als over de inrichting van het formulier gaan.

Voor dit onderzoek hielden we interviews met vertegenwoordigers van doelgroepen van subsidies. In deze interviews wordt het Overijsselse digitale klantportaal beoordeeld als voldoende toegankelijk en het aanvraagproces als duidelijk. Het directe contact met de provincie wordt gewaardeerd, hoewel er ook negatieve ervaringen worden gemeld. De doelgroepen geven aan dat zij het logisch vinden dat een subsidie aanvragen tijd en moeite kost. Het aanvraagproces voor Europese subsidies, zoals EFRO- en GLB-subsidies,⁶ wordt als minder toegankelijk beoordeeld en als lastig en complex ervaren. De provincie is zich hiervan bewust, maar geeft aan dat de complexiteit van de regelingen passend is bij de hoogte van het subsidiebedrag en het daarbij passende betalings- en verantwoordingsarrangement.

E-herkenning en projectplan en begroting drempels bij aanvraag

In ons onderzoek kwamen e-herkenning en het schrijven van een (goed) projectplan en begroting meerdere keren naar voren als drempel in het aanvraagproces. Voor aanvragers is e-herkenning lastig, omdat het tijd kost om e-herkenning aan te vragen. Daarnaast is e-herkenning 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. Aanvragers vinden het lastig om het idee voor een project te vertalen naar concrete activiteiten die subsidiabel zijn en dit op te schrijven in een projectplan. Bij de begroting is niet altijd duidelijk waar welke kosten opgegeven moeten worden. De provincie probeert deze drempel te ondervangen door bij regelingen die gericht zijn op (kleine) (vrijwilligers-) organisaties vooroverleg met de provincie verplicht te stellen. Dit geeft de provincie de gelegenheid om uitleg te geven en potentiële aanvragers tips te geven over

⁶ EFRO staat voor Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en is gericht op het stimuleren van innovatie en samenwerking in het mkb. GLB staat voor Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en geeft subsidie voor versterking en verduurzaming van de landbouwsector en het platteland.

het opstellen van een projectplan en begroting. Op deze manier wil men zorgen voor aanvragen met kwalitatief goede projecten, zonder dat dit ten koste gaat van toegankelijkheid.

Continu verbeterproces

De provincie geeft aan dat zij inzet op toegankelijkheid ziet als een continu proces, waarbij er steeds verder verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Verbeterpunten en ontwikkelwensen die door de provincie worden benoemd, zijn een verbeterde integratie van e-herkenning in de eigen website en het mogelijk maken om te communiceren met aanvragers via het eigen klantportaal. Op dit moment is dat niet mogelijk en verloopt communicatie met aanvragers via afzonderlijke brieven of e-mails. De komende jaren zal het digitale zaaksysteem opnieuw worden aanbesteed, waardoor zowel de 'achterkant' van het systeem (voor provincie medewerkers) als de 'voorkant' (het aanvraagformulier en het klantportaal) er anders uit kunnen komen te zien.

Aanbeveling

- 1 PS: Verzoek GS om door te gaan met de 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

16

Een fluitje van een cent?

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 toegankelijker 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 provinciale subsidieregelingen wordt er samengewerkt tussen de beleidseenheid en de afdeling subsidies (Publieke Dienstverlening Subsidies

(PDS)). De beleidseenheid neemt het initiatief voor een nieuwe regeling en bepaalt het doel en het budget. PDS stelt in overleg de tekst van de nieuwe regeling op en regelt het aanvraagformulier en plaatsing op de website. De uiteindelijke tekst en voorwaarden van de subsidieregeling is de uitkomst van dit proces.

Europese subsidies zijn los van de provinciale subsidies georganiseerd. De uitvoering van Europese subsidies is in Overijssel belegd bij het provinciale expertisecentrum Europa. Door alle Europese programma's te clusteren in het expertisecentrum, wil de provincie de zichtbaarheid van Europese programma's binnen en buiten de eigen organisatie verhogen. Vanuit het expertisecentrum worden de Europese regelingen uitgevoerd in een groter regionaal of nationaal verband. De speelruimte om als provincie afwegingen te maken rondom toegankelijkheid is vaak beperkt.

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.

Toegankelijkheid vs 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 keuzes te maken rondom toegankelijkheid. Bij SPUK-regelingen moet de provincie voldoen aan verantwoordingseisen vanuit het Rijk. Dit vertaalt zich door 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 voor subsidie komen. Ook zorgt het EFRO-team voor duidelijke instructies en checklists op de website. Bij GLB-subsidies bespreekt Overijssel de voorwaarden van een regeling met andere provincies, die vervolgens landelijk worden vastgesteld. De provincie heeft de uitvoering van de GLB-subsidies uitbesteed aan RVO. RVO heeft sowieso een rol in het GLB-subsidieproces als betalingsautoriteit. Door te kiezen voor RVO als uitvoeringsorganisatie heeft de provincie met een schakel minder te maken in het proces, wat vertraging en discussies voorkomt. 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 de doelgroep.

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

Toegankelijkheid vs doeltreffendheid: drempel verlagen door begeleiding

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.

Aanvragers geven aan het soms best lastig te vinden 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. Bij subsidieregelingen die gericht zijn op (kleine) (vrijwilligers-) organisaties wordt een vooroverleg met de provincie verplicht gesteld om de toegankelijkheid van de regeling te vergroten. Het overleg biedt de provincie de mogelijkheid om uitleg te geven en potentiële aanvragers tips te geven over het opstellen van een projectplan en begroting.

Toegankelijkheid vs doelmatigheid: zichtbaarheid en administratieve lasten

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. Zo'n regeling kan de provincie zichtbaarheid op een bepaald thema opleveren. Aan de andere kant heeft de provincie relatief hoge administratieve lasten als er veel kleine subsidies worden verleend. 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 Overijsselse Naoberschapfonds voor sociale initiatieven. De provincie heeft afspraken gemaakt met het Oranjefonds, die vervolgens de uitvoering en daarmee de toegankelijkheid regelt.

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

Deelconclusie

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 adviseurs en 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. 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.

19

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 2 uit hoofdstuk 1). Maar met een duidelijk aanvraagformulier ben je er nog niet. Mensen 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 eenpitters die alle taken zelf doen. Bij vrijwilligersorganisaties is er vaak 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 mensen 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 en doelmatigheid van subsidieregelingen dat GS in 2024 lieten uitvoeren. Voor zeven van de twintig onderzochte regelingen uit dat onderzoek gold dat de mate waarin de provincie er in slaagde de doelgroep te bereiken, een belangrijke reden was waarom de subsidie niet of minder doeltreffend was of dat de provincie het bereiken van de

doelgroep kon verbeteren. Uit ons onderzoek blijkt dat de provincie deels in beeld heeft in hoeverre of bij welk deel van de doelgroep de subsidie landt. Bij vier van de vijf regelingen die wij onderzochten, verrichtte de provincie inspanning om dit in beeld te krijgen.

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 mensen 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 Zwolle 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. In de gesprekken werd aangegeven dat een groot aantal boeren is afgehaakt en door gebrek aan vertrouwen niet begint aan een subsidieaanvraag. 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. 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.
- 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. 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, zoals erfcoaches, gebiedsregisseurs en initiatievencoaches, of netwerkorganisaties zoals Oost-NL en Gastvrij Overijssel. 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 manier ondersteund. Waar actieve ondersteuning 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 en de doelgroep:

- 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.

Standaard wordt er over iedere regeling gecommuniceerd via de website(s), nieuwsberichten en social media van de provincie. Soms is er een actieve en uitgewerkte communicatiestrategie waarbij afwegingen zijn vastgelegd over hoe doelgroepen bereikt moeten worden. Bij een van de vijf regelingen die wij onderzochten was er een communicatieplan. In de communicatiestrategie kunnen netwerkorganisaties ook een belangrijke rol spelen. Zij kennen de doelgroep en worden ingezet om de doelgroep goed te bereiken.

Soms zijn de afwegingen over de inzet op communicatie niet vastgelegd. Dat dit 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 in de gaten houdt of de communicatie succesvol verloopt.

Verschillende subsidieloketten bemoeilijken vindbaarheid

In het algemeen wordt de vindbaarheid van subsidieregelingen als goed beoordeeld door 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. Daar komt bij 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 Overijssel zijn:
 - Investerings duurzame landbouw Overijssel
 - Ons toeristisch mkb: groen, digitaal en toegankelijk
 - MIT haalbaarheidsprojecten
 - Dorpsplannen
 - Erfgoed, het verhaal van Overijssel wordt vervolgd
- Interviews met doelgroepen van subsidies, waarbij we hebben gesproken met branche- en belangenorganisaties die de doelgroep konden vertegenwoordigen.
- Kwalitatieve studie toegankelijkheid van subsidieregelingen voor de provincie Overijssel door lectoraat Begrijpelijk en Toegankelijk Recht van de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN), vergelijkbaar met het onderzoek uitgevoerd door de HAN is uitgevoerd in 2023 in opdracht van de provincie Gelderland.

Bijlage 2: Bronnen

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