

Toegankelijkheid van subsidies

Nota van bevindingen 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

Toegankelijkheid van subsidies

Nota van bevindingen provincie Gelderland

Deventer, juli 2026

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond	6
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	8
1.4	Opbouw van dit rapport.....	8
2	Beleid en omvang provinciale regelingen	10
2.1	Beleidskaders	10
2.2	Omvang subsidies	12
3	Aanpak toegankelijkheid provinciale regelingen.....	17
3.1	Afwegingen toegankelijkheid bij opstellen nieuwe regelingen	17
3.2	Acties en monitoring toegankelijkheid 2020-heden.....	24
3.2.1	Activiteiten gericht op verbeteren toegankelijkheid	25
3.2.2	Verbeterprojecten	29
4	Verdieping provinciale regelingen	33
4.1	Aanleg agroforestry.....	36
4.2	Kleine musea en historische organisaties	40
4.3	Beter benutten bestaande voorraad	42
4.4	MIT-Haalbaarheidsprojecten	45
4.5	Wijken en dorpendeals	48
5	Toegankelijkheid van Europese subsidies	50
5.1	Inleiding.....	50
5.2	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).....	51
5.2.1	Beleidskaders en afwegingen	52
5.2.2	Toegankelijkheid voor doelgroepen	52
5.2.3	Aanvraagproces EFRO-subsidies.....	53
5.3	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB).....	56
5.3.1	Beleidskaders en afwegingen	58
5.3.2	Toegankelijkheid voor doelgroepen	59
5.3.3	Aanvraagproces GLB-subsidies	60
6	Perspectief doelgroepen.....	63

Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	66
Bijlage 2:	Bronnenlijst	68

1 Inleiding

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 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 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

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

Er is sprake van subsidie als²:

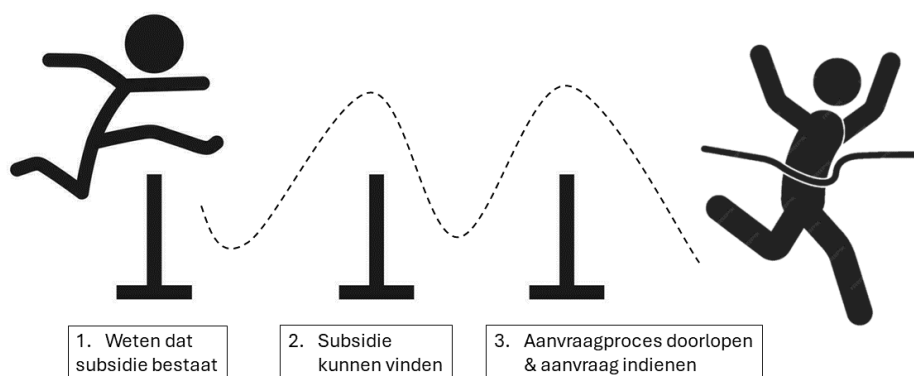
- Het gaat om een aanspraak op financiële middelen. Er is dus geen sprake van subsidie indien er door het bestuursorgaan goederen of diensten worden verstrekt.
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb)
- De financiële middelen worden verstrekt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

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 de website kan een drempel vormen, waardoor mensen kunnen 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 aan de ene kant en andere belangen zoals doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.

7

Toegankelijkheid van subsidies

Figuur 1: Toegankelijkheid subsidies



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

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

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

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.

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. Kortom, toegankelijkheid van subsidies is de mate waarin een subsidie(aanvraag) voor potentiële aanvragers vindbaar, begrijpelijk, bereikbaar en uitvoerbaar is.

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 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), waar extra voorwaarden voor kunnen gelden.
- Incidentele en begrotingsubsidies.

1.4 Opbouw van dit rapport

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van hoeveel provinciale subsidies er worden verleend en beschrijven we het beleid rondom toegankelijkheid en de informatievoorziening daarover aan PS. In hoofdstuk 3 gaan we in op hoe de provincie in de praktijk afwegingen rondom toegankelijkheid maakt bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling en schetsen we de inzet van de provincie op toegankelijkheid in de periode 2020 – heden. In hoofdstuk 4 verdiepen we de afwegingen en inspanningen rondom toegankelijkheid voor vijf provinciale subsidieregelingen. In hoofdstuk 5 gaan we in op Europese subsidies. In hoofdstuk 6

geven we tenslotte de hoofdlijnen weer uit interviews die we hielden met doelgroepen van subsidieregelingen over hoe zij de toegankelijkheid van subsidies ervaren.

2 Beleid en omvang provinciale regelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid voor subsidieverlening, waarmee de randvoorwaarden voor toegankelijk van subsidies zijn vastgelegd. Daarbij geven ook de omvang van de verleende subsidies weer.

Bevindingen

- Er zijn geen beleids- of uitvoeringskaders die specifiek gericht zijn op toegankelijkheid; afwegingen rondom toegankelijkheid komen in verschillende beleids- en uitvoeringskaders terug.
- Jaarlijks geven GS inzicht in alle verstrekte subsidies en relevante trends en ontwikkelingen daarin. In 2025 verstrekte de provincie 1.605 subsidies voor een totaalbedrag van € 338 mln.
- Het grootste aantal subsidies is lager dan € 25.000. Het meeste geld (€ 307 miljoen) gaat naar subsidies groter dan € 125.000.
- Het grootste aantal subsidies gaat naar Vitaal Platteland. Het hoogste subsidiebedrag gaat naar Regionale economie.

10

Toegankelijkheid van subsidies

2.1 Beleidskaders

In deze paragraaf beschrijven we kaders voor subsidieverlening in Gelderland. Er zijn geen beleidskaders of richtlijnen die specifiek gericht zijn op toegankelijkheid. Wel wordt er in de uitvoering rekening gehouden met bijvoorbeeld huisstijl en de Wet modernisering elektronisch verkeer. In algemene beleidskaders voor subsidies staan ook voorwaarden die direct of indirect van invloed zijn op toegankelijkheid. Daarnaast is er in het Coalitieakkoord 2023-2027 'Gewoon doen' aandacht voor toegankelijkheid. In het akkoord staat dat subsidies raak moeten zijn. GS onderzoeken de mogelijkheden om onder andere toegankelijkheid van subsidies te versterken. We gaan hieronder in de beleidskaders van de provincie.

Algemene subsidieverordening

PS stelden in 2016 de algemene kaders voor het verstrekken van subsidies vast in de Algemene subsidieverordening Gelderland (ASG). Hierin staan de algemeen geldende bepalingen en er staat hoe het proces van subsidieverlening eruitziet, waaronder de geldende termijnen, regels voor verantwoording, bevoorschotting en vaststelling. In de ASG staat ook beschreven hoe de provincie Gelderland invulling geeft aan het Uniform Subsidiekader (USK), waarin rijksbreed afspraken gemaakt zijn over de vaststelling en verantwoording per subsidiearrangement. Per arrangement staan de Gelderse voorwaarden in de ASG. In grote lijnen geldt dat er minder verantwoording hoeft te worden afgelegd over kleine subsidies (arrangement 1: < € 25.000). Er zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld door Europese staatssteunregels. De subsidies in arrangement 1 worden in principe direct vastgesteld zonder verantwoording achteraf. De controle achteraf gebeurt via steekproeven. Voor grotere subsidies (arrangement 2 tussen € 25.000 en € 125.000 en arrangement 3 > € 125.000) is de verantwoordingsplicht groter, waarbij subsidieontvangers moeten aantonen dat zij de prestatie hebben geleverd en de kosten kunnen verantwoorden. Na het uitvoeren van de activiteit en de verantwoording wordt de subsidie vastgesteld. Bij arrangement 2 wordt bij de verantwoording een activiteitenverslag gevraagd en bij arrangement 3 ook een financieel verslag of jaarrekening. Daarnaast wordt bij een subsidie die valt onder arrangement 3 in principe een accountantsverklaring gevraagd voor provinciale regelingen, tenzij het provinciebestuur hier ontheffing of vrijstelling voor verleent.

Voor veel subsidies geldt dus dat voor lagere subsidies minder administratieve handelingen gevraagd worden, vooral bij de verantwoording van de subsidies. Maar de hoogte van het subsidiebedrag zegt niet alles. Bij sommige regelingen is het zo dat bij een laag bedrag meer inspanning gevraagd wordt van aanvragers, zoals voor het aanleveren van een begroting en/of projectplan. Ook staatssteun kan bij kleine bedragen een rol spelen, waardoor er meer van aanvragers gevraagd wordt.

Regels Subsidieverlening Gelderland

In Regels Subsidieverlening Gelderland (RSG) 2023 werkten GS de kaders voor subsidieverlening verder uit en staan alle door GS vastgestelde provinciale subsidieregelingen. Het RSG is de juridisch bindende tekst voor een subsidieregeling, waar wordt beschreven wie, waarvoor en onder welke voorwaarden subsidie kan krijgen.

In het RSG staan diverse regels die de toegankelijkheid van subsidies raken. Zo zijn er algemene regels voor het aanvraagproces, vaststelling van subsidies, verplichtingen voor aanvragers en hoe er wordt omgegaan met staatssteun. Voor het aanvraagproces is er vastgelegd dat er bij een aanvraag in ieder geval een beschrijving van activiteiten en een sluitende begroting gevraagd wordt. Een sluitende begroting hoeft niet aangeleverd te worden als er sprake is van een subsidie voor een vast bedrag per eenheid (bijvoorbeeld: een subsidie voor een haalbaarheidsonderzoek wordt bij een regeling een standaard vastgesteld bedrag € 10.000 subsidie gegeven).

Per regeling werken GS de voorwaarden vervolgens verder uit, waarbij aanvullingen en soms afwijkingen op de algemene regels staan. Per regeling staan de doelgroepen die subsidie kunnen aanvragen, voor welke activiteiten de subsidie aangevraagd kan worden, om welke bedragen het gaat en welke inhoudelijke voorwaarden gelden.

Beleid Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Het beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) is in 2022 door GS vastgesteld. Het M&O-beleid sluit aan op het rijksbrede Uniform Subsidiekader. Uitgangspunten zijn een vereenvoudigd en uniform subsidieproces op basis van 'verantwoord vertrouwen'. Het beleid heeft tot doel om misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies tegen te gaan en zo het vertrouwen dat de provincie aan aanvragers geeft te rechtvaardigen.

In het M&O-beleid staat dat bij de totstandkoming van een subsidieregeling, incidentele subsidie of begrotingssubsidie en risicoanalyse wordt uitgevoerd. De uitkomst kan effect hebben op de toegankelijkheid van een subsidie. Bij hoge of middelhoge risico's kunnen extra beheersmaatregelen getroffen worden (bijvoorbeeld achteraf subsidiëring en/of opvragen van aanvullende bewijsstukken) of kan de regeling aangepast worden. Bij lage risico's kan een licht verantwoordingsarrangement toegepast worden.

2.2 Omvang subsidies

Op basis van de ASG en RSG 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. In deze paragraaf geven we deze informatie voor het jaar 2025 weer. GS rapporteren over de totale omvang van de verleende subsidies en de verdeling per regio, grootte van het subsidiebedrag en ambitie/thema van het coalitieakkoord. Ook worden alle verstrekte begrotingssubsidies en incidentele subsidies vermeld. Naast de provinciale subsidieregelingen staat ook de omvang van Europese regelingen beschreven. Hier gaan we in hoofdstuk 5 nader op in. Tabel 1 (volgende pagina) laat het volume en aantal verleende subsidies zien per subsidiegrondslag.

Tabel 1: Verleende subsidies 2025

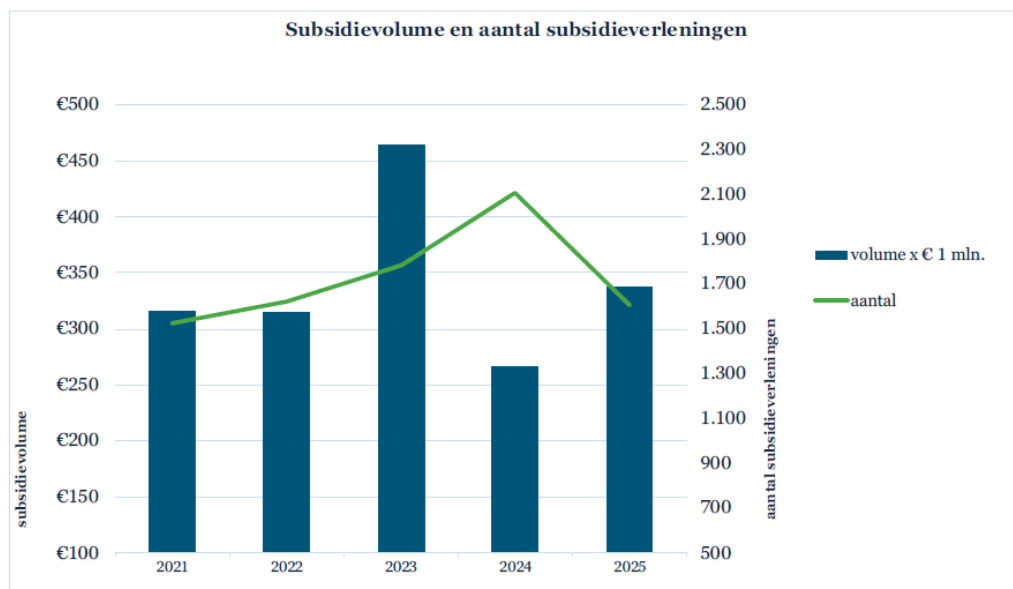
Grondslag	Subsidievolume (x 1 mln.)	Aantal verleende subsidies
Provinciale subsidieregelingen: Dit zijn de subsidieregelingen die door GS zijn ingesteld en zijn opgenomen in de Regels Subsidieverlening Gelderland 2023.	€ 119	1.324
PS begrotingssubsidies: Een begrotingssubsidie wordt verleend op basis 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 Subsiestelsel 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

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

Ontwikkeling verleende subsidies

In 2025 zijn in totaal 1.605 subsidies verleend met een totaalbedrag van € 338 mln. Het subsidievolume in euro's nam toe en het aantal subsidies nam af in vergelijking met 2024, zo blijkt uit figuur 2. In 2023 was het volume juist hoger. Het jaar 2025 wijkt niet significant af van de andere jaren.

Figuur 2: Ontwikkeling subsidievolume en aantal subsidieverleningen



Bron: Provincie Gelderland, jaarverslag 2025.

Belangrijkste oorzaken voor de toename van het totaal verleende subsidiebedrag ten opzichte van 2024 zijn een toename bij de Europese regeling EFRO Oost (€ 36 mln. meer dan in 2024), een hoger bedrag dat via begrotingssubsidies is uitgekeerd (bijvoorbeeld € 10 mln. voor huisvesting van Introdans, € 24 mln. voor toekomstbestendig Wonen Gelderland) en € 15 mln. voor het project Maatregelenpakket Schaa sprong regio Foodvalley.

De daling van het aantal subsidies in 2025 wordt vooral veroorzaakt door de subsidieregelingen Verhuisvergoeding huurwoning en Voorkomen van schade door wolven. Dit zijn beide regelingen met kleine subsidiebedragen en flinke aantallen subsidies. De regeling Verhuisvergoeding huurwoning liep af in 2024, in dat jaar zijn er nog ongeveer 330 subsidie verleend. Van de regeling voor het voorkomen van schade door wolven is in 2025 minder gebruik gemaakt dan in 2024 (ongeveer 140 keer minder).

Omvang subsidies per Gelderse regio

Het grootste deel van de subsidies (€ 221 mln.) kan rechtstreeks aan een Gelderse regio worden toegewezen omdat de projecten in een regio worden uitgevoerd en de resultaten ook lokaal beschikbaar komen. Van het andere deel (€ 117 mln.) zijn de resultaten regio overstijgend en hebben betrekking op meerdere regio's of zelfs heel

Gelderland. In onderstaande tabel zijn de gegevens per regio weergegeven. Ook staat in de tabel het bedrag aangeven dat op Gelderland als geheel betrekking heeft.

Tabel 2: Volumes en aantallen subsidies per Gelderse regio

Regio	subsidievolume x 1 miljoen	aantal
Achterhoek	€ 37	228
Foodvalley	€ 38	199
Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen	€ 69	368
Noord Veluwe	€ 23	292
Rivierenland	€ 14	112
Stedendriehoek	€ 40	234
Totaal in regio's	€ 221	1.433
Gelderland als geheel	€ 117	172
Totaal	€ 338	1.605

Bron: Provincie Gelderland, jaarverslag 2025.

Omvang subsidies per naar grootte

Tabel 3 laat zien hoeveel subsidies er verstrekt zijn onderverdeeld naar grootte van de subsidie voor de jaren 2023 tot en met 2025.

Tabel 3: Verdeling verleende subsidies naar grootte (x 1 mln.) en aantal verleende subsidies

Grootte subsidiebedrag	2023		2024		2025	
< € 25.000	€ 8	1.162	€ 8	1.364	€ 7	858
€ 25.000 tot € 125.000	€ 22	319	€ 25	381	€ 23	361
Vanaf € 125.000	€ 435	304	€ 233	364	€ 308	386
Totaal	€ 465	1.785	€ 266	2.109	€ 338	1.605

Bron: Provincie Gelderland, jaarverslagen 2023, 2024 en 2025.

Het meeste geld zit 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. Dat beeld zien GS elk jaar weer terug.

Omvang per ambitie/thema

Tabel 4 (volgende pagina) laat zien hoe de verleende subsidies in 2025 verdeeld zijn over de ambities en thema's uit het coalitieakkoord. Het grootste aantal subsidies gaat naar Vitaal Platteland. Het hoogste subsidiebedrag gaat naar Regionale economie.

Tabel 4: Subsidies per ambitie/thema

Ambitie en thema	Subsidievolume x 1 mln	Aantal subsidies
1. Bestuur en weerbaarheid	€ 2,9	25
• Weerbaar bestuur	€ 1,0	10
• Sterk bestuur en toezicht	€ 1,9	15
2. Vitaal platteland	€ 71,8	715
• Biodiversiteit en natuur	€ 32,4	564
• Landbouw	€ 26,4	125
• Water	€ 12,4	21
• Programma Veluwe	€ 0,6	5
3. Cultuur en maatschappij	€ 52,4	342
• Erfgoed, cultuur en vrijheid	€ 49,1	309
• Sport	€ 3,3	33
4. Regionale economie	€ 95,6	241
• Onderwijs en arbeidsmarkt	€ 2,1	9
• Werklocaties	€ 2,1	24
• Vestigingsklimaat/innovatie	€ 86,4	188
• Recreatie en toerisme	€ 5,0	20
5. Verkeer en vervoer	€ 18,1	66
• Beheer & onderhoud	€ 10,8	48
• Gebruik infrastructuur	€ 7,3	18
6. Ruimte en wonen	€ 63,6	160
• Wonen	€ 8,5	66
• Leefbaarheid	€ 18,9	40
• Regio	€ 36,2	54
7. Milieu en energie	€ 33,2	56
• Energie en klimaat	€ 29,7	53
• Gezonde en veilige leefomgeving	€ 3,5	3
Totaal	€ 337,6	1.605

16

Toegankelijkheid van subsidies

Bron: Provincie Gelderland, jaarverslag 2025.

De provincie houdt geen overzicht bij van bij welke doelgroepen (bijvoorbeeld ondernemers, maatschappelijke organisaties, overheden en particulieren) provinciale subsidies terecht komen. Wel is uit de overzichten te halen of een aanvraag gedaan is door een particulier of niet-particulier doordat geregistreerd staat of de aanvraag met E-Herkenning is ondertekend.⁵

⁵ Antwoord van de provincie op schriftelijke vragen Rekenkamer mei 2026.

3 Aanpak toegankelijkheid provinciale regelingen

In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de provincie in de praktijk afwegingen rondom toegankelijkheid maakt bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling en schetsen we de inzet van de provincie op toegankelijkheid in de periode 2020 – heden.

3.1 Afwegingen toegankelijkheid bij opstellen nieuwe regelingen

17

Toegankelijkheid van subsidies

Normen

- De provincie heeft duidelijke en navolgbare afwegingen gemaakt bij het inrichten van subsidieregelingen en de effecten op toegankelijkheid hiervan.

Bevindingen

- Er zijn geen richtlijnen voor het werken aan toegankelijkheid vastgelegd. Afwegingen zijn voor sommige regelingen vastgelegd in een ambtelijk 'Overdrachtsformulier'.
- Bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling worden in Multidisciplinaire teams (MDT) afwegingen gemaakt die van invloed zijn op de toegankelijkheid. Het vormgeven van een subsidieregeling is maatwerk. 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.

Vervolg op de volgende pagina.

Bevindingen (vervolg)

- Het uitgangspunt bij het maken van een nieuwe subsidieregeling is dat deze zo eenvoudig mogelijk is. De afweging tussen verschillende factoren die toegankelijkheid beïnvloeden, is voor elke regeling anders.
- 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.
- Daarnaast moet er een balans gezocht/afweging gemaakt worden tussen enerzijds toegankelijkheid en anderzijds doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van een subsidieregeling.
 - Meer inzicht in doeltreffendheid vraagt meestal om meer informatie van aanvragers.
 - Hoe meer wet- en regelgeving er bij een regeling komt kijken om de rechtmatigheid te waarborgen, hoe complexer de aanvraag meestal wordt. Als er sprake is van staatssteun wordt de aanvraag bijvoorbeeld complexer.
 - Kleine subsidies vragen naar verhouding meer capaciteit van de provincie maar meestal minder van de aanvrager.
- Het uitgangspunt voor de tekst van de subsidieregeling en in communicatie-uitingen op de website is B1-taalgebruik.
- Afgelopen jaren heeft de provincie een nieuw, toegankelijker, aanvraagportaal ontwikkeld.
- Of en hoe de doelgroep van de regeling wordt bereikt, varieert per subsidieregeling. De beleidsafdeling is verantwoordelijk voor communicatie met de doelgroep.

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. Het uitgangspunt bij het maken van een nieuwe subsidieregeling is dat deze zo eenvoudig mogelijk is.⁶ De afweging tussen verschillende factoren die toegankelijkheid beïnvloeden is voor elke regeling anders.

Er zijn diverse werkinstructies voor het inrichten van provinciale subsidieregelingen, incidentele subsidies, begrotingssubsidies en de bijdrageregeling.⁷ Richtlijnen specifiek gericht op toegankelijkheid zijn er niet, maar komen wel in een aantal instructies terug. Afwegingen zijn voor sommige regelingen vastgelegd in een ambtelijk 'Overdrachtsformulier'. Daarin staan aandachtspunten en uitgangspunten voor het opstellen van een subsidieregeling benoemd die direct of indirect invloed hebben op toegankelijkheid. Er is aandacht voor staatssteun en er wordt gevraagd hoe bij het opstellen van de regeling rekening gehouden is met afspraken die met GS zijn gemaakt zijn. De afspraken die relevant zijn voor het werken aan toegankelijkheid gaan over:

- Vereenvoudiging;
- Minder kleine subsidies;

⁶ Ambtelijke interviews en Overdrachtsformulieren regelingen Agroforestry en Beter benutten bestaande voorraad.

⁷ Ambtelijke werkinstructies via 'Geld werkt'.

- PxQ-subsidies waar mogelijk. Dat betekent dat een vast subsidiebedrag voor een vaste eenheid wordt verstrekt. Bijvoorbeeld een vast bedrag per onderzoek, gerealiseerd object, per gelegd zonnepaneel of een vast bedrag per subsidiabel uur. Deze constructie kan de regeling voor zowel aanvragers als provincie minder complex maken.
- Partnerschap;
- Doelbereik centraal en Integraliteit;
- Ziel en zakelijkheid (balans tussen de menselijke- en zakelijke kant);
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid.⁸

Samenwerking bij opstellen nieuwe subsidieregeling

Het opstellen van provinciale regelingen gebeurt in multidisciplinaire teams (MDT). Een MDT is een samengesteld project- of programmateam dat bestaat uit verschillende expertises die samen aan een gezamenlijke opgave werken. De expertises zijn afhankelijk van de opgave. Bij het opstellen van een subsidieregeling zijn bijvoorbeeld inhoudelijke beleidsmedewerkers, een 'medewerker doelbereik, monitoring en evaluatie', een subsidiemanager, een communicatieadviseur en collega's met juridische en financiële expertise betrokken.

In de MDT worden bij het opstellen van de regeling de belangrijkste afwegingen rondom toegankelijkheid gemaakt. Er wordt nagedacht over het vormgeven van een regeling waarbij verschillende factoren worden afgewogen. Deze keuzes bepalen hoe een regeling eruit komt te zien en dit heeft invloed op het aanvraagproces. Afhankelijk van wat een aanvrager moet aanleveren, kan de drempel hoger worden.

In antwoord op Statenvragen⁹ wordt gesteld dat 'verdere vereenvoudiging afhankelijk [is] van verschillende factoren, zoals intern beleid, uitvoerbaarheid en (Europese) wet- en regelgeving.' Het interne beleid waarop wordt gedoeld, is de afwegingen die in het MDT wordt gemaakt.¹⁰

Factoren die een rol spelen bij vormgeven subsidieregeling

Het vormgeven van een subsidieregeling is maatwerk. In het MDT wordt nagedacht over het vormgeven van een regeling waarbij de verschillende factoren worden afgewogen. Deze keuzes bepalen hoe een regeling eruit komt te zien en 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.

Om te beginnen speelt de complexiteit van een regeling een rol bij het ontwikkelen van een subsidieregeling. Daarvoor wordt bij het opstellen van een regeling ambtelijk een formulier ingevuld om de complexiteit in beeld te brengen. Factoren die hierbij een rol spelen zijn bijvoorbeeld:

- De aard van de subsidiabele activiteit: is het een concreet toetsbare activiteit (bijvoorbeeld: aankoop en plaatsing van een zonnepaneel met duidelijke

⁸ Ingevuld overdrachtsformulier regeling Agroforestry.

⁹ Antwoord op Statenvragen vereenvoudigen subsidies mei 2025 (PS2025-359).

¹⁰ Ambtelijk interview.

specificaties), gaat het om meerdere activiteiten bijvoorbeeld: geven van cursussen over duurzaamheid waarbij onduidelijk is hoeveel cursussen vervolgens gegeven worden), of een open activiteit (bijvoorbeeld: een activiteit die door de beoordelaar zelf geformuleerd moet worden).

- Gevraagde financiële verantwoording:
 - Geen begroting (PxQ-subsidie).
 - Begroting als totaalbedrag.
 - Begroting opgedeeld naar kostensoorten met tarieven en uren.
- Is er sprake van staatssteun?
 - Nee.
 - Ja, maar via de standaardoplossing in de vorm van een relatief eenvoudige staatssteunoplossing: de de-minimisverordening. Op basis van de de-minimisverordening kunnen overheden de meeste ondernemingen over een periode van 3 jaar tot € 300.000,- steunen zonder dat dit staatssteun oplevert. Voor boeren geldt een maximumbedrag van € 50.000 per drie jaren. Er hoeft dan geen extra informatie aangeleverd te worden, alleen moet wel in het aanvraagproces aangegeven worden dat gebruik gemaakt kan worden van de de-minimisverordening. Bij de de-minimissteun aan bedrijven is het wel nodig om te weten of er een zeggenschapsrelatie is met andere bedrijven.
 - Via een andere staatssteunoplossing. Voorbeelden daarvan zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) of de Landbouvvrijstellingsverordening (LVV). Hierbij wordt meer verantwoording gevraagd.
- Is er sprake van samenwerkende partijen met een penvoerder?
- Hoe is de gevoeligheid van de omgeving? Bijvoorbeeld: risicoprofiel van de aanvrager of politieke context.¹¹

Belangrijke factoren die verder invloed hebben op toegankelijkheid, zijn: doelbereik/doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Tussen de toegankelijkheid en deze drie moet per regeling een balans gevonden worden. Bij de afweging tussen doeltreffendheid en toegankelijkheid speelt de beleidsafdeling een belangrijke rol: zij bepalen het doel van de subsidieregeling, hoe de regeling daaraan bij moet dragen en maken een afweging over wat er nodig is aan monitoring van dat doel. Dit kan leiden tot verminderde toegankelijkheid, omdat aanvragers dan meer gegevens moeten aanleveren (zowel bij de aanvraag als in de verantwoordingsfase). Afhankelijk van wat een aanvrager moet aanleveren, kan de drempel hoger worden. Hier ligt een spanningsveld, waar het MDT gezamenlijk een afweging in maakt. Daarnaast wordt in het MDT de mate en de vorm van begeleiding bepaald.

Ook rechtmatigheid van subsidies is belangrijk. Wet- en regelgeving vormen hier een belangrijk kader: de subsidieregeling moet rechtmatig zijn. Voorbeelden hiervan zijn (Europese) regelgeving over staatssteun en regels van het Rijk rondom de verantwoording van Specifieke Uitkeringen (SPUK's).¹² Deze regels kunnen van invloed zijn op de toegankelijkheid, waarbij het van de specifieke regeling afhangt hoeveel

¹¹ Ambtelijk formulier bepalen complexiteit.

¹² Bij een SPUK geeft het Rijk geld aan de provincie om bepaalde doelen te realiseren of maatregelen uit te voeren.

ruimte er is om bijvoorbeeld keuzes te maken in welke staatsteunoplossing wordt gekozen.

Ook doelmatigheid en proportionaliteit van een regeling spelen een rol bij het maken van een regeling. In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat er bij kleine subsidies vaak minder verantwoording gevraagd wordt. Daarnaast zijn kleinere subsidies vaak toegankelijker voor een bredere doelgroep, zoals particulieren en kleine organisaties omdat zij minder vaak in aanmerking komen voor hoge subsidiebedragen. Het kost echter ambtelijke capaciteit en dus ook geld om een subsidie te verlenen. Regelingen met veel kleinere subsidies zijn relatief duurder voor de provincie om te verlenen. Mede daarom wordt er bij het opstellen van een regeling goed gekeken naar de hoogte van het te subsidiëren bedrag en of er geen overlap tussen regelingen ontstaat. Voor mensen die een subsidie willen aanvragen, is het ook voor de duidelijkheid belangrijk dat er niet te veel verschillende regelingen zijn.

Bij kleine bedragen wordt vanuit doelmatigheid 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. Het Oranjefonds legt eenzelfde bedrag in. De provincie heeft prestatieafspraken met het Oranjefonds, die daar verantwoording over aflegt. De uitvoering en daarmee de toegankelijkheid, is vervolgens helemaal in handen van het Oranjefonds. Daarbij speelt ook mee dat het Oranjefonds dicht bij burgers zou staan dan de provincie. Uit onze gesprekken met doelgroepen komt naar voren dat het Oranjefonds niet altijd als toegankelijk wordt ervaren. Het Oranjefonds vraagt bij de aanvraag (voor een financiële bijdrage van € 500 tot maximaal € 100.000) veel informatie over het project, waaronder de jaarstukken en statuten van de rechtspersoon, gedetailleerde informatie over de te bereiken doelgroep en de ondersteuning van vrijwilligers. Dit vormt een drempel om subsidie aan te vragen, zeker voor kleine initiatieven.

Subsidieregels en aanvraagformulieren via Klantportaal

De uiteindelijke tekst van de subsidieregeling is de uitkomst van de afwegingen die gemaakt worden in het MDT. Na besluitvorming in GS wordt de regeling vastgelegd in de Regels Subsidieverlening Gelderland 2023. Voor toegankelijkheid is een belangrijk aspect het gebruik van heldere taal. Waar mogelijk wordt de subsidieregeling in B1-Nederlands geschreven. Omdat het RSG een juridische tekst is, is dit niet altijd mogelijk.

Aan de hand van de subsidieregels stelt een subsidiecoördinator het ontwerp op voor aanvraagformulieren met daarin een keuze welke van de algemene/generieke blokken moeten worden opgenomen. Daarnaast bepaalt de coördinator de specifieke vragen op basis van de inhoud van de subsidieregeling. De subsidiecoördinator laat het ontwerp testen op de provinciale communicatiestijl bij de communicatieadviseur. Doel van dit proces is de realisatie van een gebruiksvriendelijk aanvraagformulier voor de

subsidieaanvrager waarmee een aanvraag wordt ingediend die goed beoordeeld kan worden. De subsidiecoördinator test het uiteindelijke aanvraagformulier.¹³

De aanvraagformulieren zijn voor aanvragers toegankelijk via een klantportaal dat sinds 2022 volledig in gebruik is. De ontwikkeling van het huidige portaal (inclusief aanvraagformulieren) is een meerjarig project geweest. Onderdeel van de ontwikkeling van het klantportaal was een 'klantreis'. Dit was een gebruikersonderzoek dat de provincie in 2019 uitvoerde om de wensen van aanvragers van subsidie voor het klantportaal in kaart te brengen. Er kwam onder andere uit dat mensen graag de status van hun aanvraag willen kunnen volgen, conceptaanvragen willen kunnen bewaren en kunnen communiceren met de subsidiebehandelaar. De functie om een aanvraag op te slaan is inmiddels beschikbaar en er wordt meer via het portaal gecommuniceerd. Via het portaal kan de aanvrager nu de subsidieaanvraag inzien, documenten toevoegen, brieven inzien en zien wanneer je uiterlijk reactie krijgt van de provincie. Ook heeft de subsidieaanvrager een overzicht van al zijn subsidies.¹⁴ In 2025 is de structuur van de pagina Subsidies op de provinciale pagina vereenvoudigd.¹⁵

Voor het aanvragen van de subsidie kunnen aanvragers op de website van de provincie informatie vinden. Er is een algemene pagina over subsidies en elke regeling heeft een eigen pagina. Ook op de website is het uitgangspunt B1-taalgebruik. Moeilijke begrippen worden waar nodig uitgelegd. Het team van de website probeert dit voortdurend toe te passen en de toegankelijkheid van teksten te verbeteren. Ook staan op de website instructies, handleidingen en filmpjes met uitleg over het aanvragen van subsidies. Per regeling staat er een checklist van verplichte bijlagen.

Na publicatie en openstelling van de regeling wordt gemonitord hoeveel aanvragen er binnenkomen en of de aanvragen soepel lopen. Kleine aanpassingen in de tekst van een regeling kunnen makkelijk gedaan worden als dat nodig is. Wel wordt hierbij de rechtsgelijkheid in het oog gehouden, zodat het een eerlijk proces blijft, ook voor aanvragers die eerder waren. De hoogte van het te subsidiëren bedrag of het subsidiepercentage zijn om deze reden niet eenvoudig tussentijds aan te passen. Deze afwegingen moeten vooraf bij het opstellen grondig gemaakt worden. Als er een aanvraag binnenkomt waar gegevens in de aanvraag missen kunnen deze meestal nog nagestuurd worden. Uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld subsidies die via een tendersystematiek verstrekt worden.

Naast toegankelijke taal en duidelijke inhoudelijke voorwaarden, moet de website van de provincie moet voldoen aan de Wet Digitale Overheid waarmee de toegankelijkheid van de website voor mensen met een (visuele) beperking wordt gewaarborgd. Concreet moet de website van de provincie voldoen aan de eisen van de WCAG 2.1 AA en moet de provincie een toegankelijkheidsverklaring op de website plaatsen. Op dit moment (april 2026) heeft de provincie voor de aanvraagformulieren voor subsidies en het

¹³ *Ambtelijke werkinstructies via 'Geld werkt'.*

¹⁴ *Ambtelijk interview.*

¹⁵ *Ambtelijk wederhoorreactie.*

aanvraagportaal allebei een B-status wat betekent dat ze gedeeltelijk voldoen.¹⁶ Hiermee voldoet de provincie aan de wettelijke normen.

Bereiken van doelgroepen

Bij de start van een regeling wordt de regeling meestal getoetst bij de doelgroep. Dit gebeurt niet altijd, maar wel vaak.¹⁷ Hoe de provincie de doelgroep van een regeling wil bereiken varieert per subsidieregeling. De beleidsafdeling is verantwoordelijk voor communicatie met de doelgroep. Hoe de communicatie wordt aangepakt, hangt af van het soort regeling en wie de doelgroep is. Soms heeft de beleidsmedewerker goede contacten 'in het veld', dan verloopt promotie gemakkelijk en is er minder nodig. Er zijn standaard-communicatiemiddelen, zoals social media, de nieuwsbrief en de website. Per regeling wordt nagedacht over wat er nodig is. Soms worden er webinars of informatiebijeenkomsten georganiseerd, soms is er direct contact met de (beperkte groep) aanvragers. Ook wordt er vrij veel gewerkt met intermediaire organisaties, bijvoorbeeld bij sport en cultuur en de dorpendeals, waarbij aanvragers geholpen worden met de aanvraag. Het verschilt per regeling of er een communicatieplan wordt gemaakt. Dit is maatwerk.

Het verschilt per regeling in hoeverre gevolgd wordt of doelgroepen worden bereikt en in hoeverre doelgroepen ondersteund worden bij een aanvraag. Professionele aanvragers hebben bijvoorbeeld minder ondersteuning nodig bij een aanvraag dan vrijwilligers of particulieren. Hier kan bij het opstellen van de regeling al rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door een vooroverleg met de beleidsambtenaar verplicht te maken. In dit vooroverleg kan de beleidsambtenaar het doel van de subsidie uitleggen. Ook kan hij of zij de aanvrager wijzen op de verschillende verplichte onderdelen, zoals een projectplan of begroting en uitleggen wat daar verwacht wordt. Ook vindt er ondersteuning plaats via geselecteerde adviseurs (zoals wolvenconsulenten of verhuiscoaches) of ondersteuningsorganisaties (zoals de Leefbaarheidsalliantie). Soms is advies verplicht gesteld als voorwaarde voor het ontvangen van subsidie.

¹⁶ Zie <https://dashboard.digitoegeankelijk.nl/organisaties/3>, laatst geraadpleegd op 23 april 2026.

¹⁷ Ambtelijk interview.

3.2 Acties en monitoring toegankelijkheid 2020-heden

Normen

- De provincie heeft zicht op de toegankelijkheid van subsidies.
- De provincie zet zich in om de toegankelijkheid van subsidies te verbeteren.

Bevindingen

- De provincie heeft in de periode 2020-2025 aandacht gehad voor het verbeteren van de toegankelijkheid van subsidies.
- Structureel worden verbetermogelijkheden doorgevoerd met behulp van een verbeterregister. Op basis hiervan worden de meest urgente punten opgepakt in een verbetertraject. Het verbeterregister wordt gevuld vanuit allerlei bronnen: verschillende onderzoeken naar subsidies, evaluaties van regeling in een MDT, vanuit feedback van aanvragers, via het provincieloket, gesignaleerde knelpunten of verbeterideeën van medewerkers en signalen aan de hand van monitoring.
- Monitoring van de provinciale subsidies gebeurt met behulp van de KPI klanttevredenheid. Hier komt over het algemeen een positief beeld uit en er worden voortdurend verbetermogelijkheden gesignaleerd. Europese subsidies vallen niet onder de KPI.
- De provincie ziet voor- en nadelen aan de inzet van subsidiebureaus door aanvragers. Aan de ene kant zijn bureaus soms in staat doelgroepen te bereiken of activeren waar de provincie dat niet lukt, aan de andere kant leveren sommige bureaus geen goede kwaliteit.
- Naast de monitoring is op een aantal momenten de toegankelijkheid van enkele subsidieregelingen onderzocht. Uit het meest recente onderzoek naar meerdere subsidieregelingen (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.
- In 2023 liet de provincie een praktijkonderzoek uitvoeren naar de begrijpelijkheid van subsidies. De subsidieregeling 'Lokale hernieuwbare energieprojecten' diende hierbij als voorbeeld. Uit het onderzoek kwamen diverse verbeterpunten naar voren over de vindbaarheid op de website, het aanvraagformulier en de toegankelijkheid van verstuurde brieven. De doorgevoerde verbeteringen zijn geregistreerd. In interviews wordt toegelicht dat het verbeteren nooit klaar is en een continu proces blijft.
- Naar aanleiding van het onderzoek uit 2023 werd in 2024 een project uitgevoerd om de indeling en basisteksten van aanvraagformulieren te verbeteren. Als onderdeel hiervan werden nieuwe gebruikerstesten uitgevoerd op de verbeterde subsidieformulieren.

3.2.1 Activiteiten gericht op verbeteren toegankelijkheid

Activiteiten gericht op verbeteren toegankelijkheid

Het doorvoeren van verbeteringen op het gebied van subsidieverlening, waaronder de inzet op verbeteren van toegankelijkheid, gebeurt via een centraal verbeterregister. In het register worden knelpunten, verbeterideeën en auditbevindingen geregistreerd en aan de hand van een risicoscore geprioriteerd. Het verbeterregister wordt gevuld vanuit allerlei bronnen: verschillende onderzoeken naar subsidies (zie paragraaf 3.2.2), evaluaties van regeling in een MDT, vanuit feedback van aanvragers, via het provincieloket, gesignaleerde knelpunten of verbeterideeën van medewerkers en signalen aan de hand van monitoring (zie verderop in deze paragraaf). Op basis hiervan worden de meest urgente punten opgepakt in een verbetertraject.

Ook de inzet op toegankelijke communicatie is een continu proces. Daaraan wordt gewerkt door communicatieadviseurs van beleidsafdelingen en een team dat zich specifiek bezighoudt met de website en een team gericht op het verbeteren brieven. Er zijn meerdere typen verleningsbrieven met een eigen sjabloon. Dit is maatwerk per (type) regeling.

Monitoring KPI klanttevredenheid

De feedback van aanvragers en feedback van het provincieloket wordt structureel gemonitord en in rapporten bijgehouden.¹⁸ Het systeem met KPI's is in 2024 opgezet. Nu wordt de aanpak verder ontwikkeld. Onder de KPI's vallen alle provinciale subsidies: begrotingssubsidies, incidentele subsidies en subsidieregelingen. Europese subsidies staan hier los van.

De afdeling subsidieverlening stuurt op vier KPI's: klanttevredenheid, data op orde, doorlooptijd en wetmatigheid besluiten. De KPI 'klanttevredenheid' sluit aan bij het thema toegankelijkheid van subsidies. De KPI klanttevredenheid wordt gemeten aan de hand van een vragenlijst die aanvragers ontvangen nadat zij een besluit op hun subsidieaanvraag hebben ontvangen. De vragen gaan over het hele subsidieproces: van aanvraag tot besluit. De categorieën waarnaar gevraagd wordt zijn: website, aanvraagformulier, afhandeling subsidieaanvraag, subsidiebesluit en algemeen.¹⁹ Daarnaast ontvangen aanvragers feedbackvragen na het gebruik van diverse formulieren in het subsidieproces. Hier kunnen zij scores en opmerkingen kwijt.

Over het algemeen komen er weinig reacties binnen. De reacties zijn vaak of heel positief of juist kritisch. Ambtelijk wordt toegelicht dat ondanks het lage aantal wel patronen en verbeterpunten uit de reacties te halen zijn. Op basis van een oorzaakanalyse kan er een verbetertraject worden gestart. Ook wordt er 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 binnenkomen zijn: tekst, formulierlogica, navigatie en bijlagen.²⁰

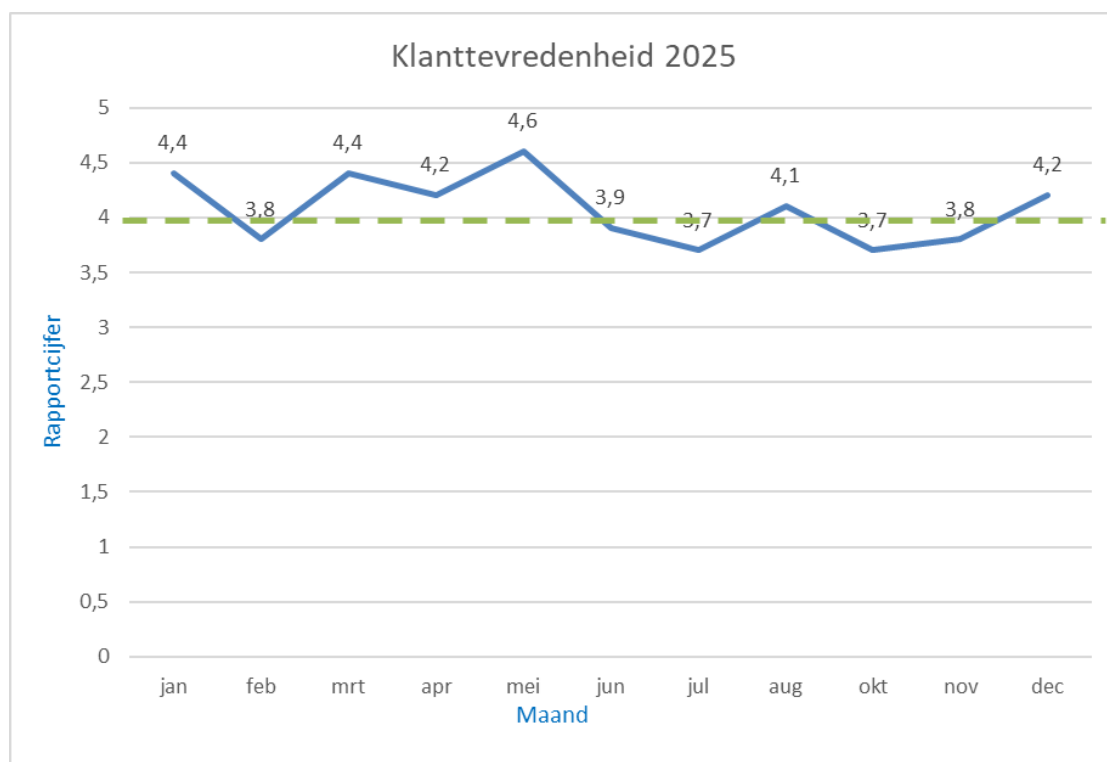
¹⁸ Dashboard KPI's, bekeken januari 2026.

¹⁹ Memo klanttevredenheid subsidieverlening (2025).

²⁰ Analyse klantenfeedback 2025.

De feedback van aanvragers op de formulieren wordt vier keer per jaar geanalyseerd. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan het thema waar de meeste ‘tips’ (verbeterpunten) of ‘tops’ voor zijn gekomen. Er wordt ook bekeken of dit structurele verbeterpunten zijn, incidenten of iets dat bij de aanvrager zelf ligt. De tips en tops zijn waar mogelijk gekoppeld aan een subsidieregeling. Bij veel tips voor specifieke regelingen, kan met de subsidiecoördinator bekeken worden of de regeling kan worden aangepast. De feedback verschilt sterk per regeling. Sommige regelingen zijn complexer en dat kan meer feedback opleveren. Ook de doelgroep van de regeling heeft invloed. Bij regelingen waar aanvragers minder ervaring hebben met subsidies zijn er vaak meer reacties. Als voorbeeld wordt de regeling Schade door wolven genoemd. Dit is een regeling waar veel particulieren een aanvraag doen, die minder ervaring hebben met subsidieaanvragen. Daar zijn tussentijds verbeteringen doorgevoerd op basis van de feedback.²¹ Onderstaande grafiek geeft per maand het gemiddeld gegeven 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.²² Uit de figuur blijkt dat er in de meeste maanden boven de 4 gescoord wordt.

Figuur 3: Ontwikkeling rapportcijfer klantenfeedback 2025.



Bron: Memo klanttevredenheid subsidieverlening (2025).

²¹ Ambtelijk interview.

²² Memo klanttevredenheid subsidieverlening.

Uitgesplitst naar subcategorieën scoort in 2025 de categorie ‘makkelijk in te vullen’ gemiddeld het laagste met een score van 3,83. Tevredenheid over contact over het subsidiebesluit scoort het hoogste met een gemiddelde score van 4,39.²³

In ambtelijke interviews wordt toegelicht dat het over het algemeen best goed gaat met de toegankelijkheid van subsidies. Het kan altijd beter en het streven is om met kleine stapjes te blijven verbeteren. Soms hebben systemen ook beperkingen waarbinnen gewerkt moet worden of staan de kosten niet in verhouding tot wat het aan verbetering oplevert. Ook speelt de ervaring van aanvragers een grote rol. Met name voor onervaren aanvragers kan het ondanks alle inspanningen van de provincie ingewikkeld blijven om een subsidie aan te vragen. Het is de vraag of hier iets aan te veranderen is. Wel blijkt uit de feedback van aanvragers dat er altijd ruimte om te verbeteren overblijft.

Rode lijn vragen provincieloket

De provincie monitort ook de vragen die binnenkomen bij het provincieloket. Maandelijks maakt het provincieloket een rapportage met een overzicht van de vragen die bij het team Subsidieverlening (dus exclusief de beleidsafdeling) zijn ingediend. Dit overzicht wordt gedeeld met het kwaliteitsteam van de afdeling subsidies.

Bijgehouden wordt binnen welke termijn vragen afgehandeld worden, over welke regelingen de vragen gaan, op welk deel van het subsidieproces de vragen betrekking hebben, hoeveel vragen hiervan door het loket afgehandeld worden, hoeveel doorverwezen door het subsidieloket en hoeveel door inhoudelijke beleidsafdelingen. De meest recente rapportage is opgesteld voor de eerste helft van 2025. Er zijn in de eerste helft van 2025 totaal 1.329 vragen over subsidies geregistreerd. 1.097 werden daarvan beantwoord door de afdeling Subsidieverlening, waarvan 44% direct door het provincieloket werd afgehandeld en 56% later door het team subsidies. De provincie had als doel het percentage dat afgehandeld wordt door het loket te verhogen en blijft daar op inzetten door informatie nog beter toegankelijk te maken. Beleidsafdelingen kregen in de eerste helft van 2025 232 subsidiegerelateerde vragen vanuit het Provincieloket doorgestuurd. Dat is 17% van het totaal van 1.329. In 2024 was dit percentage 25%. De provincie denkt ook hier dat dit vooral te maken heeft met een verbeterde informatievoorziening op de website.²⁴

Sinds 2019 is met name de afhandeltijd binnen de eerste dag verbeterd. In 2025 wordt 73% van de vragen dezelfde dag afgehandeld, tegenover 58% in 2019. In 2025 wordt 96% van de vragen binnen de gestelde termijn van veertien dagen afgehandeld, ten opzichte van 98% in 2019.

Ook inhoudelijk analyseert de provincie de binnengekomen vragen. Veel vragen hangen samen met onervarenheid (eerste aanvraag) of niet goed lezen van de informatie op de website. Er is een afname van het totaal aantal vragen en dat is volgens de provincie mogelijk te verklaren door de steeds completere informatie op de website. Het aandeel

²³ Analyse klanttevredenheid 2025.

²⁴ Overzicht verzoeken subsidieverlening 2025.

vragen nadat aanvragers het subsidiebesluit hebben ontvangen is het grootst (51%). Dit zijn vragen over wanneer aanvragers het geld ontvangen als ze het besluit in huis hebben, meldingen voor het verlengen van de projecttermijn en vragen over de in te dienen aanvraag tot vaststelling van de subsidie.

Uit interviews die de Rekenkamer met doelgroepen voerde, blijkt dat het contact met de provincie verschillend ervaren wordt. Dit verschilt per regeling. Bij vragen wordt het contact soms als prettig ervaren. Er wordt dan een meedenkende houding ervaren. Soms wordt het contact ook minder positief ervaren. Als voorbeeld wordt genoemd dat het provincieloket werd gebeld met een, naar het idee van de aanvrager, eenvoudige procesmatige vraag. Aangegeven werd dat hij teruggebeld zou worden waardoor hij de aanvraag niet direct kon afmaken. Na contact met de beleidsafdeling kreeg hij het gevoel doorwezen te worden naar een subsidieadviseur, die hij op dat moment niet had omdat hij de aanvraag zelf wilde doen.

Monitoring aanvragen via subsidiebureaus

In hoeverre aanvragers gebruik maken van subsidiebureaus, wordt niet gemonitord. Met een subsidiebureau bedoelen we een commerciële partij, die in opdracht van een aanvrager advies geeft over de subsidieaanvraag en/of het aanvraagproces uit handen neemt. Mocht de inzet van subsidiebureaus als ongewenst ervaren worden, is het aan beleidsafdelingen om hier iets aan te doen. In antwoord op Statenvragen²⁵ in april 2025 schreven GS dat er wel regelingen zijn die die populair zijn bij de subsidieadviesbureaus. Volgens GS heeft dat veelal niet te maken met de toegankelijkheid van ons subsidieaanvraagformulier, maar meer met de expertise die deze bureaus in de loop der jaren hebben opgebouwd. Het beeld van aanvragers is dat de slagingskans daarmee wordt vergroot. In interviews met ambtenaren wordt aangegeven dat dat beeld niet klopt en dat aanvragen die via een subsidiebureau gedaan worden geen hogere kans van slagen hebben. Per regeling is er op basis van ervaringen van beleidsmedewerkers wel zicht of er veel aanvragen door subsidiebureaus gedaan worden. Bij sommige regelingen is dit vaak het geval, bij andere regelingen bijna nooit. Dat heeft te maken met de aard van een regeling, de doelgroep, complexiteit en of subsidiebureaus actief acquisitie doen.

Vanuit het perspectief van de provincie kan de aanvraag via een subsidiebureau positieve en negatieve kanten hebben. Dit is afhankelijk van de aard van de regeling en de motieven van de aanvrager om een bureau in te schakelen. Een subsidiebureau kan helpen om doelgroepen te bereiken en potentiële aanvragers te enthousiasmeren. De ondersteuning kan de drempel om een subsidie aan te vragen verlagen en kan aanvragen sneller en soms beter maken. Aan de andere kant is de aanvraag via een subsidiebureau niet altijd nodig. Het streven bij veel regelingen is dat aanvragers zelf een aanvraag zouden moeten kunnen doen en het beeld is dat dit meestal ook moet kunnen. Het inschakelen van een subsidiebureau kost wel geld. Bovendien zijn de aanvragen die door een subsidiebureau gedaan worden niet altijd van goede kwaliteit. De aanvrager is er dan niet geholpen.

²⁵ Antwoord op Statenvragen vereenvoudigen subsidies (mei 2025).

3.2.2 Verbeterprojecten

Sinds 2020 is er in vier projecten aandacht geweest voor de verbetering van toegankelijkheid van subsidies. In 2021 en 2023 lieten GS evaluaties uitvoeren van meerdere subsidieregelingen. In 2023 werd in opdracht van de provincie een onderzoek uitgevoerd naar de toegankelijkheid van de regeling 'Lokale hernieuwbare energieprojecten'. In 2024 werd als onderdeel van een verbeterproject ambtelijk een vervolgonderzoek naar de toegankelijkheid van dezelfde regeling uitgevoerd.

Evaluatie doeltreffendheid 20 subsidieregelingen (december 2021)

In dit onderzoek²⁶ stond de doeltreffendheid van provinciale regelingen in de periodes 2016 – 2019 centraal. De focus van het onderzoek was doeltreffendheid, maar het bevat ook conclusies en lessen over de toegankelijkheid van subsidies.

Een belangrijke conclusie was dat het contact tussen en de provincie en de doelgroep structureler kon plaatsvinden. Niet bij alle subsidieregelingen stonden medewerkers van de provincie Gelderland in verbinding met de doelgroep. Hierdoor werden bepaalde signalen uit de maatschappij mogelijk gemist of anders geïnterpreteerd. Dit kwam tot uitdrukking in bijvoorbeeld het onveranderd uitvoeren van subsidieregelingen die niet doeltreffend zijn en onduidelijkheid bij aanvragers over de indieningsvereisten. De les uit het onderzoek was dat om subsidieregelingen zowel inhoudelijk als procesmatig af te stemmen op de wensen en behoeften van de doelgroep, het belangrijk is dat de provincie Gelderland interactie heeft met (potentiële) aanvragers. Dit geldt bij zowel het opstellen als het uitvoeren van een subsidieregeling.

Een aanbeveling was om tijdig en helder over de vereisten richting de doelgroep te communiceren. Daarnaast werd aanbevolen om ondersteuning te bieden bij het indienen van de aanvraag. Een (bij voorkeur persoonlijke) begeleiding kost vooraf meer tijd, maar levert uiteindelijk tijdwinst op: het verhoogt de kwaliteit en daarmee de doeltreffendheid van aanvragen. Daarbij moet wel voorkomen worden dat begeleiding doorslaat in het de facto als provincie zelf opstellen van een aanvraag. Als de provincie niet over de capaciteit beschikt om aanvragers zelf te begeleiden, is het te overwegen deze taak bij een intermediaire organisatie te beleggen, met voldoende inhoudelijke expertise over het veld. Dat is met name nuttig voor doelgroepen als vrijwilligersorganisaties, burgerinitiatieven of individuele burgers.

De verbeterpunten zijn in het kwaliteitsteam van team subsidies opgepakt. Eén van de dingen die is aangepast, is het voor de openingsdatum beschikbaar maken van de subsidieregeling op de website. Dit gebeurt ongeveer drie weken voor de openingsdatum. Dit geeft aanvragers de mogelijkheid om alvast een concept-aanvraag voor te bereiden. Vooral bij regelingen waarbij op een specifiek tijdstip een aanvraag moet worden ingediend, of waar het subsidieplafond waarschijnlijk snel bereikt wordt, is dit prettig. Een andere verandering is dat naar aanleiding van de evaluatie is besloten

²⁶ Sira consulting (2021). *Leren van evalueren in de provincie Gelderland. Een onderzoek naar de doeltreffendheid van 21 subsidieregelingen en 1 begrotingssubsidie periode 2016-2019.*

om bij meer subsidieregelingen te kiezen voor vooroverleg. In het vooroverleg bespreekt de provincie met aanvragers wat er nodig is in het aanvraagproces.

Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid 27 regelingen (december 2023)

Ook in dit onderzoek²⁷ staan conclusies over de toegankelijkheid van subsidies. Het beeld is dat het formele subsidieproces soepel verloopt. Dit wordt over de hele linie door ontvangers goed beoordeeld. Ontvangende partijen vinden de formulieren ten behoeve van aanvraag t/m vaststelling helder. Slechts in enkele gevallen komt naar voren dat een adviseur de aanvraag en afhandeling heeft overgenomen, of dat een regeling (te) complex van opzet is. Dit zijn volgens het onderzoek uitzonderingen op de regel. Genoemde succesfactoren zijn goed vooroverleg, flexibiliteit en denken in mogelijkheden, actieve benadering vanuit beleidsafdeling met goede communicatie naar de doelgroep en toegepaste PxQ-systematiek waardoor aanvragers bij een regeling konden volstaan met een eenvoudige opgave van het aantal activiteiten en het niet nodig is om de exacte hoogte van begrote of gerealiseerde kosten te berekenen.

Er worden een aantal regelingen genoemd waarbij wel verbetermogelijkheden zijn in de toegankelijkheid. Bij de regeling voor cultuur en erfgoedparticipatie wordt als verbeterpunt genoemd jargon te gebruiken dat beter aansluit bij de doelgroep. De subsidieregeling werd door subsidieontvangers als ‘afstandelijk’ ervaren door het juridische taalgebruik en de bureaucratie (veel formulieren). De doelgroep had niet het gevoel dat de regeling voor hen was ontworpen.

Bij de regeling Aanpassingen Gemeenschapsvoorziening en Dorpendeals werden ook kritische opmerkingen gemaakt ten aanzien van de toegankelijkheid. Subsidieontvangers ervoeren de regeling als complex en tijdrovend. In het aanvraagformulier werden volgens hen te veel vragen gesteld, met name over de organisatie en de te realiseren prestaties en effecten die een subsidieontvanger vaak niet kon beantwoorden. Om te voorkomen dat een aanvraag wordt afgewezen voelden aanvragers zich gedwongen om externe adviesbureaus in te schakelen. Aanbeveling voor de provincie was om het aanvraagproces minder complex te maken en meer te sturen op vooroverleg met ontvangers. Overige aanbevelingen voor deze regeling waren: duidelijkere vereisten, jargon laten aansluiten op de doelgroep, informatie op de website vindbaarder maken, weblinks die niet werken verhelpen en meer aandacht voor subsidieregelingen die samenhangen met de betreffende regeling. Door duidelijkere en toegankelijke taal te gebruiken zou de provincie onduidelijkheden bij subsidieontvangers en onnodig extra (zoek)werk kunnen voorkomen. Ook wordt de inzet van externe adviesbureaus bij een aanvraagproces volgens de onderzoekers voorkomen waardoor de subsidiegelden effectiever worden besteed.

Bij de regeling Landschap en Biodiversiteit gaven aanvragers aan dat de regeling moeilijk te vinden was. Daarbij werd door de provincie toegelicht dat het subsidieplafond in 2022 binnen vier maanden bereikt was waardoor de provincie niet heeft ingezet op het verbeteren van de communicatie. Aanbeveling in het onderzoek is om bij een nieuwe

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

openstelling de regeling meer onder de aandacht brengen bij met name gemeenten, omdat zij makkelijker eigenaren van een bos of landgoed kunnen bereiken. Naast de aanbeveling voor het bereiken van doelroepen, was er ook verbetering mogelijk in het aanvraagproces om de subsidieregeling efficiënter en effectiever in te richten. Het onderzoek zag mogelijkheden om het aanvraagproces en bijbehorende formulieren te versimpelen:

- Het gebruikte begrotingsformulier minder rigide maken. Het formulier zou een kapstok moeten zijn voor subsidieontvangers maar wel meer vrijheid bieden tijdens het invullen.
- Het subsidieproces efficiënter inrichten zodat subsidieproces en de biologie (bijv. het beplantingseizoen) op elkaar aansluiten.
- Een formulier of format maken voor de verantwoordingsrapportage.

Onderzoek toegankelijkheid aanvraagproces Lokale Hernieuwbare Energieprojecten (september 2023)

De onderzoeksafdeling OpRecht Begrijpelijk van de Hogeschool Arnhem Nijmegen onderzocht²⁸ in 2023 in opdracht van de provincie de subsidieregeling Lokale Hernieuwbare Energieprojecten. Voor deze regeling werd gekozen omdat het een relatief toegankelijke regeling is die zo representatief mogelijk is voor andere subsidieregelingen. Het onderzoek werd uitgevoerd in een 'Lab setting' waarbij acht proefpersonen aan de slag gingen met een casus (subsidie aanvragen voor zonnepanelen). Daarbij werd gekeken hoe toegankelijk en begrijpelijk het aanvraagproces is voor potentiële aanvragers. Het onderzoek bracht drie onderdelen van het aanvraagproces in beeld:

- Hoe vindbaar is de regeling;
- Hoe begrijpelijk is het aanvraagproces via het klantportaal;
- Hoe begrijpelijk is de brief die aanvragers na indiening ontvangen.

Op de drie onderdelen kwamen verbeterpunten naar voren. De vindbaarheid van de regeling bleek voor de meeste onderzoeksdeelnemers moeilijk. Zij zochten naar een subsidie voor zonnepanelen en kwamen dan niet bij de regeling voor Hernieuwbare energieprojecten uit.

Wat betreft het aanvraagproces kwamen er diverse aandachtspunten naar voren. Vragen met ingewikkelde formuleringen zorgen voor moeilijkheden. Bijvoorbeeld bij vragen over 'een juridisch samenwerkingsverband aangegaan met andere participanten', 'het *vigerende* bestemmingsplan' en de-minimisverklaring. Knoppen in het portaal werken voor deelnemers niet altijd logisch en bij sommige vragen twijfelen deelnemers wat ze moeten invullen, zoals bij een vraag over vergunning en ontheffingen. Aanbevelingen voor het aanvraagproces in het klantportaal zijn:

- Gebruik verklarende informatie icoontjes bij lastige termen of als toelichting op de wijze van invoeren (zoals zonder eurotekens) om de gebruikers de benodigde informatie te geven.

²⁸ HAN (2023). Onderzoeksverslag 'naar een begrijpelijke subsidieaanvraag'.

- Het in rode letters aankondigen dat later in het proces bepaalde bijlagen kunnen worden toegevoegd zou kunnen vervallen om geen onnodige verwarring te wekken.
- De knoppen 'vorige stap' en 'verder' zouden voor wat betreft de grootte en plaatsing beter op elkaar afgesteld kunnen worden.
- De knop toevoegen zou wellicht anders geformuleerd kunnen worden. Te denken valt aan een aanvulling zoals: 'wilt u nog een extra ... toevoegen: klik dan hier'
- Maak de knop 'bereken' beter zichtbaar.
- Maak duidelijk(er) zichtbaar dat maar één en welke bijlage kan worden toegevoegd, of maak het mogelijk om alle bijlagen tezamen toe te voegen.

Deelnemers vonden de verlenings- en afwijzingsbrief zakelijk en niet altijd duidelijk. De aanbevelingen voor de brieven waren:

- Er mag meer emotie in de brieven, bijvoorbeeld: "Wij kunnen ons voorstellen dat dit niet het resultaat is waarop u had gehoopt."
- De bedragen kunnen beter en duidelijker uitgelegd worden.
- Zorg ervoor dat er geen verwarring is over of de subsidie nou wel of niet toegekend is.
- Houd er rekening mee dat een lange brief niet altijd (helemaal) wordt gelezen.
- Moeilijke termen als subsidiabel uitleggen en/of toelichten.
- Ouderwets / ambtelijk taalgebruik (zoals: middels) vermijden.
- Maak de brief niet te technisch.

Naar aanleiding van dit onderzoek is er een projectteam aan de slag gegaan met de aanbevelingen die gericht waren op het aanvraagproces in het klantportaal. Ambtelijk wordt toegelicht dat dit de toegankelijkheid van het aanvraagproces flink heeft verbeterd. De aanpak van de verbeteringen zijn in een projectplan (2024) vastgelegd en het resultaat in een document met verbeterde subsidieformulieren. Als onderdeel hiervan werden nieuwe gebruikerstesten uitgevoerd op de verbeterde subsidieformulieren. Dit gebeurde wederom aan de hand van de regeling lokale hernieuwbare energieprojecten. Zes proefpersonen probeerden als test aan de hand van een casus subsidie aan te vragen. Daarbij werd in kaart gebracht hoe toegankelijk de regeling was na de doorgevoerde verbeteringen en waar op dat moment nog knelpunten in het aanvraagproces aanwezig waren. Naast het project voor het verbeteren van aanvraagformulier zijn ook verbeteringen doorgevoerd bij de website en de verleningsbrieven. Er is bijvoorbeeld door het website team gewerkt aan de vindbaarheid van regelingen. Daarbij wordt ambtelijk toegelicht dat de vindbaarheid nog steeds niet helemaal optimaal is. Er loopt een nieuwe aanbesteding voor de website en de wens is dat er dan nieuwe verbeteringen mogelijk zijn. Daarnaast is in de werkgroep brieven ook de feedback op de taal van de verleningsbrieven opgepakt. Men heeft geprobeerd het taalgebruik te vereenvoudigen. De bijlage is nog steeds best lang, maar er is besloten dit zo te houden. De verleningsbrief is namelijk het basisdocument voor de subsidieverlening en alle informatie moet daarin staan.

4 Verdieping provinciale regelingen

In dit hoofdstuk verdiepen we voor vijf subsidieregelingen hoe toegankelijkheid in de praktijk gestalte kreeg.

Normen

- De provincie heeft duidelijke en navolgbare afwegingen gemaakt bij het inrichten van subsidieregelingen en de effecten op toegankelijkheid hiervan.
- 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.

Bevindingen

- Toegankelijkheid speelt een rol in de afwegingen bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling. Daarbij moet de toegankelijkheid passen binnen de grenzen van wat er noodzakelijk wordt geacht voor doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.
- Drempels die meerdere keren naar voren kwamen zijn e-herkenning en het schrijven van een (goed) projectplan en begroting. Bij drie van de vijf regelingen is sprake van staatssteun waar extra vragen over beantwoord moeten worden in het aanvraagproces. In alle drie gevallen is er gekozen voor de minst complexe staatssteunoplossing via de de-minimisverordening. In de toelichting is uitgelegd waarom deze vraag aan aanvragers gesteld wordt.

Vervolg op de volgende pagina.

Bevindingen (vervolg)

- De provincie heeft (verplichte) formats voor projectplannen en begroting op de website staan. Waar mogelijk wordt PxQ toegepast, waardoor een begroting soms niet aangeleverd hoeft te worden.
- Communicatie over regelingen vindt vaak plaats via netwerkorganisaties, netwerkpartners of brancheorganisaties en via medewerkers van de provincie 'in het veld'. Bij drie van de vijf regelingen hebben netwerkpartners (Gelders Agroforestry Netwerk, Erfgoed Gelderland, de Leefbaarheidsalliantie) een actieve rol bij het bereiken en begeleiden van de doelgroep.
- Subsidiebureaus spelen een actieve rol bij de regeling Haalbaarheidsprojecten MIT. Zij dragen bij aan het goed bereiken van de doelgroep. Dat subsidiebureaus worden ingeschakeld komt volgens de provincie niet per se door de toegankelijkheid van de regeling. De regeling is relatief eenvoudig en veel aanvragers zouden dit zelf moeten kunnen. Aanvragen die gedaan worden door bureaus zijn ook niet altijd beter van kwaliteit.
- De aanpak van communicatie varieert per regeling en wordt mede bepaald door de looptijd, de doelgroep en de prioriteit. Standaard wordt er over iedere regeling gecommuniceerd via de website(s), nieuwsberichten en social media van de provincie. Voor twee regelingen is de communicatie vastgelegd in een communicatieplan. Bij de regeling Kleine musea is de communicatie bijna helemaal overgelaten aan partner Erfgoed Gelderland, waarbij de provinciale sturing minimaal is.
- Het budget voor deze provinciale regelingen wordt goed benut.

Een aantal stappen van het aanvraagproces komt standaard bij alle provinciale regelingen terug. Een eerste stap is het inloggen met (meestal, particulieren uitgezonderd) e-herkenning. Dit is een vaak genoemde drempel in het aanvraagproces. Het kost voor de aanvrager tijd om dit aan te vragen en het is gekoppeld aan een vast persoon. Het is verplicht voor de provincie om aanvragers te laten inloggen met e-herkenning, dus de ruimte om hier iets aan te veranderen is beperkt. Wel is de wens van de provincie om aan te passen dat er meerdere personen aan één e-herkenning account gekoppeld kunnen worden. Vanuit de provincie wordt gecommuniceerd over dat e-herkenning noodzakelijk is en dat dit op tijd geregeld moet worden.

Bij de volgende stappen geeft de provincie toelichting over het portaal en de stappen die in het aanvraagproces zullen volgen en vult de aanvrager persoonlijke gegevens in. Daarbij staat een telefoonnummer vermeld waar vragen over het aanvraagproces gesteld kunnen worden. Vervolgens worden bij alle regelingen een aantal algemene vragen gesteld zoals de naam van het project, de omschrijving, de plaats waar de activiteiten plaatsvinden en de looptijd. Daarna volgen inhoudelijke vragen die afhankelijk zijn van de inhoud van de regeling en moeten eventuele bijlagen geüpload worden. Bijlagen zijn bijvoorbeeld een projectplan of een begroting. Het maken van een

goed projectplan en begroting vraagt altijd inspanning van een aanvrager. De provincie heeft daarvoor formats op de subsidiepagina staan, die een idee geven wat de provincie hiervan verwacht en soms verplicht zijn om te gebruiken.

Bij de inhoudelijke vragen wordt geprobeerd moeilijke begrippen zo duidelijk mogelijk uit te leggen. Zo wordt er bij drie van de vijf regelingen vragen gesteld over staatssteun. De staatssteunoplossing is bij alle drie de minst complexe oplossing: de de-minimisverordening. De aanvrager moet in het formulier aangeven of er afgelopen drie jaar steun is ontvangen vanuit de overheid die valt onder de de-minimisregeling. Daarbij wordt geprobeerd zowel het begrip staatssteun als de de-minimisregeling zo duidelijk mogelijk uit te leggen.²⁹

Hieronder verdiepen we voor vijf regelingen hoe afwegingen rondom toegankelijkheid zijn gemaakt en hoe de doelgroep van de regeling is bereikt.

²⁹ Op basis van de aanvraagformulieren in het klantportaal voor de vijf regelingen. Bekeken april 2026.

4.1 Aanleg agroforestry

Agroforestry

Agroforestry is een landbouwsysteem waarbij bomen en struiken bewust gecombineerd worden met akkerbouw, groenteteelt of veeteelt. Er zijn verschillende vormen, zoals strokenlandbouw, bosweides, oeverstroken, voederhagen, schaduwbomen en voedselbossen. Bomen en struiken kunnen landbouwgrond minder kwetsbaar maken voor de effecten van het klimaat. Ze hebben invloed op het landschap en dragen bij aan biodiversiteit. Ook houden ze koolstof vast en laten water in de grond trekken water en vasthouden.

De regeling

Artikel 2.18 van Regels Subsidieverlening Gelderland 2023.

Huidige beleidskader: Kadernota Agrifood (2021).

Doel regeling: Boeren helpen voedselproducerende bomen en struiken te planten op akkers en weilanden. Het combineren van deze teelten verhoogt de weerbaarheid van het landbouwsysteem.

Doelgroep: Agrariërs met een onderneming in Gelderland.

Hoogte subsidie: 60% van de subsidiabele kosten tot een maximum van €20.000,-

Subsidies verstrekt in 2025: 24 subsidies voor een totaalbedrag van € 300.086.

Subsidieplafond: € 700.000.

Bijzonderheden:

Op de subsidiepagina van de regeling staat op dit moment (begin juni 2026): 'op 18 december 2024 deed de Raad van State een uitspraak over intern salderen met ongebruikte stikstofruimte. Deze uitspraak kan gevolgen hebben voor deze subsidieregeling omdat er misschien een vergunning nodig is voor activiteiten waarvoor er subsidie aangevraagd kan worden. Wat de uitspraak precies betekent voor de subsidieregelingen, waaronder deze, brengen we op dit moment in kaart. De behandeling van subsidieaanvragen kan mogelijk langer duren'. De provincie geeft in het ambtelijk wederhoor op het rekenkameronderzoek aan dat deze tekst niet meer actueel is en aangepast gaat worden.

Afwegingen over toegankelijkheid

Aanleg agroforestry is een relatief kleine regeling met een relatief laag subsidiebedrag tot een maximum van € 20.000 (arrangement 1). De regeling is complementair aan GLB-regelingen (zie hoofdstuk 5) waar het gaat om grotere bedragen namelijk minimaal € 20.000. Bij het opstellen van de regeling is onderzocht of de subsidie geïntegreerd kon worden binnen bestaande regelingen. Dit was niet het geval. Daarom is besloten een nieuwe regeling specifiek gericht op agroforestry op te stellen. Afwegingen die gemaakt zijn bij het opstellen van de regeling zijn nauwkeurig vastgelegd in een ambtelijk Overdrachtsformulier.

Aan de ene kant betekent een klein bedrag relatief hoge administratielasten voor de provincie. Aan de andere kant vervult de regeling een behoefte bij de doelgroep, maakt

deze impact en helpt een relatief klein bedrag de regeling toegankelijk te houden. Daarom is de afweging gemaakt voor de subsidieregeling met deze opzet.³⁰ Daarbij speelt ook dat de subsidie is aan te merken als staatssteun. Er is gekozen voor de staatssteunoplossing via de de-minimisverordening omdat dit de minst gecompliceerde staatssteunoplossing is. Hier komen minder voorwaarden bij kijken dan de andere opties. Het enige dat de aanvrager moet doen is een 'landbouw de-minimisverklaring' invullen waarbij deze aangeeft dat hij gebruik kan maken van deze verordening. Via deze staatssteunoplossing kon ten tijde van de eerste openstelling in 2022 maximaal € 20.000 subsidie verstrekt worden, mits er voldoende de-minimisruimte is. Als een deel van de 'de-minimisruimte' van de boer al benut is, valt het subsidiebedrag lager uit. Inmiddels is de maximale steunruimte onder de de-minimisverordening voor de landbouwsector verhoogd tot €50.000,- Dit heeft niet geleid tot een aanpassing van het maximale subsidiebedrag in de regeling. Wel heeft de verruiming ervoor gezorgd dat meer boeren gebruik kunnen maken van de regeling.³¹

Bij het opstellen van de regeling is ook nagedacht of de regeling PxQ-constructie (vast subsidiebedrag per eenheid) kon worden verstrekt. Conclusie is dat deze systematiek bij deze regeling niet mogelijk is vanwege de uiteenlopende kosten voor de aanleg van verschillende agroforestry systemen. Een andere overweging bij het opzetten van de regeling is om het geld uit deze regeling zoveel mogelijk direct op het erf te laten landen, door bijvoorbeeld ook de eigen uren van de boer van de aanleg subsidiabel te maken.

Door het maximale subsidiebedrag laag te houden is de regeling zo opgezet dat de aanvrager bij de beschikking direct 100% van het geld krijgt. Hiervoor is gekozen zodat achteraf geen verantwoording nodig is, behalve als deze uit een steekproef naar voren komt. Wel moet er vooraf als verplichte documenten (te vinden in de checklist verplichte bijlagen die bij elke subsidieregeling op de website staat) een projectplan, een begroting, een topografische kaart en offertes van het plantmateriaal toegestuurd worden. Op deze manier kan de provincie toetsen of de subsidie goed besteed gaat worden. Op de website van de provincie staat een format van een projectplan dat verplicht gebruikt moet worden en een format voor begroting waarvan de aanvrager zelf mag kiezen of hij/zij deze gebruikt.

Hoewel de regeling relatief eenvoudig is, gaat er aan de voorkant ambtelijk toch veel denkwerk inzitten. Door een aantal afwegingen is gepoogd de regeling zo toegankelijk mogelijk te maken. Dit betekent niet automatisch dat het invullen van de aanvraag altijd als makkelijk wordt ervaren door de aanvrager. De toegankelijkheid van de regeling is in 2024 geëvalueerd door een onafhankelijk bureau en het resultaat was over het algemeen wel positief.³²

De vertaling van de regeling naar het subsidieportaal is vanaf het begin goed gelukt. Het uitgangspunt is om in het formulier niets anders te vragen dan er in de regeling staat. De tekst van de regeling is gecheckt door een communicatieadviseur en waar nodig in B1

³⁰ Ambtelijk interview.

³¹ Overdrachtsformulier Aanleg agroforestry en ambtelijk wederhoorreactie..

³² Ambtelijk interview.

omgezet. Na openstelling is er een aanpassing gedaan in het excelformat voor de begroting. De toelichting op de posten voor aanvragers is uitgebreid. Dit heeft de toegankelijkheid vergroot, zo wordt in een ambtelijk interview aangegeven.

Communicatie en bereiken doelgroepen

De doelgroep van de regeling is boeren. Daarbij is gekozen om deze doelgroep niet nader te specificeren op basis van SBI-codes in de regeling, maar wel in de handleiding voor subsidiebeoordelaars. Er zijn namelijk bedrijven bij wie de codes niet (meer) kloppen, en op deze manier is er afwegingsruimte en flexibiliteit om te toetsen in de geest van de regeling in plaats van naar de letter.

Voor het bereiken van de doelgroep is bij deze regeling gekozen voor een getrapte aanpak. Boeren hebben/hadden nog niet veel kennis over agroforestry. De eerste stap voor de provincie was daarom voorlichting over agroforestry in het algemeen en het inspireren van ondernemers. Als er interesse is gewekt bij ondernemers, is de volgende stap in het beleidspakket het aanbieden van advies voor een goed plan voor het inpassen van agroforestry op een bedrijf via vouchers. Deze vouchers worden verstrekt via agrarische natuurcollectieven. Er was al een voucherregeling via het platform Natuurinclusieve Landbouw. Een voucher voor agroforestry is daar toen aan toegevoegd. De laatste beleidsstap is tenslotte de subsidieregeling Aanleg agroforestry, waarbij subsidie kan worden aangevraagd voor het aanplanten van bomen en struiken.

De provincie heeft bij het opstellen en uitvoeren van de regeling veel contact met relevante partners. De provincie noemt boeren en landgoedeigenaren, kennisinstellingen, Stichting Landschapsbeheer Gelderland (SLG), adviesbureaus, diverse gemeenten, platform Natuurinclusieve Landbouw Gelderland (NIL), Agroforestry Netwerk Nederland het Ministerie van LNV, meerdere andere provincies en non profit organisaties zoals Stichting Voedselbosbouw Nederland en LTO. Belangrijkste partner voor de regeling is het Gelders Agroforestry Netwerk. De provincie heeft gewerkt aan het opzetten van deze organisatie zodat in het veld de continuïteit van deskundigheid wordt geborgd. De netwerkorganisatie heeft een belangrijke rol bij het onderhouden van het netwerk, voorlichting en het bereiken van de doelgroep.

Door het voorbereidende werk door het Agroforestry Netwerk Gelderland van voorlichting en het faciliteren van maken van agroforestryplannen via de voucherregeling, is het goed gelukt om de doelgroep van subsidies te bereiken en te zorgen voor aanvragen van goede kwaliteit. Bij kwalitatief minder goede aanvragen wordt er gebeld met de aanvrager en wordt deze gewezen op het Agroforestry Netwerk Gelderland. Zij kunnen aanvragers dan verder helpen bij de aanvraag. In het aanvraagformulier wordt om toestemming gevraagd om de gegevens te delen met het netwerk agroforestry, zodat het netwerk verder versterkt kan worden.

Naast het benutten van netwerken, wordt gebruik gemaakt van social media en nieuwsbrieven om de regeling te promoten onder de doelgroep. Ook is er vanuit de provincie ingezet op voorlichting over wet- en regelgeving rondom agroforestry aan gemeenten. Gemeenten werkten soms belemmerend, bijvoorbeeld door agroforestry in gebieden niet toe te staan. Deze zogenaamde inspiratiebijeenkomsten zijn online. Bij de

start van de regeling (in coronatijd) was de voorlichting veelal online via webinars en later meer fysiek bij boeren die al agroforestry toepassen.

De regeling en het bereiken van de doelgroep worden door de provincie als succesvol beschouwd. De verwachting bij de start van de subsidieregeling was dat er tien tot twintig initiatiefnemers met de subsidieregeling ondersteund konden worden met de aanleg van een agroforestrysysteem. Inmiddels zijn er in totaal meer dan 80 subsidies beschikbaar. Door de provincie is gestuurd op een goede spreiding van deelnemers met de focus in eerste instantie op de melkveehouderij en de pluimveeteelt. Door het financieren van onderzoek -los van de subsidieregeling- is geprobeerd de focus te verbreden naar de fruitteelt. Bij de evaluatie uit 2024 is een kaart gemaakt met spreiding over de provincie waaruit blijkt dat er deelnemers zijn uit alle regio's. Het verlenen van subsidies gaat in golven. Eerst liep het aantal aanvragen heel vlot, doordat er als het ware aanvragen klaar lagen door het voorbereidende werk uit de voorlichting. Daarna liep het aantal aanvragen wat terug, mede doordat het geen plantseizoen was. Er is toen ingezet op een nieuwe ronde voorlichting en de openstelling is afgestemd op het plantseizoen. De interne processen bij de provincie zijn daarvoor versneld, zodat boeren konden aanvragen en uitvoeren in het juiste seizoen.³³

Bij de evaluatie in 2024 is bekeken of het subsidiepercentage omlaag kon en dat is nu verlaagd van 75% naar 60%. Dit was mogelijk vanwege de -inmiddels- bekendheid van de regeling. Door het subsidiepercentage te verlagen kunnen meer ondernemers meedoen of kunnen ondernemers makkelijker meedoen in een tweede openstellingsronde van de regeling.

Er wordt door aanvragers voor zover bekend geen gebruik gemaakt van commerciële adviesbureaus. Het Agroforestry Netwerk Gelderland helpt aanvragers met de aanvraag en zij kunnen ook via de vouchers een plan maken voor de subsidieaanvraag. De aanloopfase naar de aanvraag is daarmee zo ingericht, dat een subsidiebureau niet nodig is.

³³ Ambtelijk interview.

4.2 Kleine musea en historische organisaties

De regeling

Artikel 5.7 van Regels Subsidieverlening Gelderland 2023.

Huidige beleidskader: Gelders programma Erfgoed en Cultuur (2024).

Doel regeling: Kleine musea en historische organisaties toekomstbestendiger maken.

Doelgroepen:

- kleine musea: musea met een personele bezetting van minder dan drie fte, vrijwilligers niet meegerekend;
- historische organisaties: organisaties die lid zijn van de Coöperatie Erfgoed Gelderland.

Hoogte subsidie: ten hoogste 75% van de kosten met een maximum van € 10.000 (arrangement 1).

Subsidies verstrekt in 2025: 28 subsidies voor een totaalbedrag van € 250.000.

Subsidieplafond: € 250.000.

Afwegingen over toegankelijkheid

De regeling wordt door de provincie gezien als een relatief toegankelijke regeling. Het doel is om met een laagdrempelige regeling kleine musea en historische organisaties een steuntje in de rug te geven en om de bedrijfsvoering te verbeteren. Aanvragen lopen uiteen van nieuwe laptops voor een digitaal systeem tot het opzetten van nieuwe tentoonstellingen.

Als verplichte documenten moeten een projectplan en een sluitende begroting aangeleverd worden. Voor het projectplan staat een format dat gebruikt kan worden op de website. Voor de begroting is dit niet het geval. Als de subsidie zich richt op samenwerking moet ook een samenwerkingsovereenkomst bij de aanvraag bijgevoegd worden. In de praktijk zijn er weinig aanvragen die zich richten op samenwerking.

In het projectplan geeft de aanvrager aan waarvoor subsidie wordt aangevraagd en welke doelstellingen deze wil bereiken. In het format projectplan staat dat wordt getoetst aan de hand van de vastgestelde beoordelingscriteria uit de subsidieregeling. De enige voorwaarden/criteria van de subsidieregeling zijn:

- dat de aanvrager is geregistreerd in het Museumregister en/of lid bent van de coöperatie Erfgoed Gelderland en
- dat deze de activiteiten waarvoor deze subsidie aanvraagt binnen 27 maanden na de aanvraag realiseert.

Daarnaast worden in de subsidieregels ook subsidiabele activiteiten beschreven. In het format wordt ook gevraagd te onderbouwen op welke manier aan de één of meer van de volgende doelen wil bijdragen:

- Het versterken van de inhoudelijke kwaliteit door vaste presentaties, tijdelijke tentoonstellingen of educatieve activiteiten.

- Het vergroten van het publieksbereik door maatregelen op het gebied van bedrijfsvoering, toegankelijkheid, automatisering, digitalisering, professionalisering van communicatie, vrijwilligers- of sponsorbeleid.
- Het versterken van het netwerk, door samenwerkingsprojecten met andere erfgoedinstellingen aan te gaan of de samenwerking met andere instellingen binnen de vrijetijd- of welzijnssector.
- Het versterken van Gelderse identiteit en geschiedenis door activiteiten te organiseren die de geschiedenis van Gelderland beleefbaar maken.

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.³⁴ Bij deze regeling is er geen sprake van staatssteun of Europese regelgeving waar bij de voorwaarden rekening mee gehouden moet worden. Wel moet de aanvrager een vraag beantwoorden over BTW-teruggave.

De inzet van subsidiebureaus door aanvragers speelt vooral bij andere, meer ingewikkelde regelingen. Een voorbeeld is de regeling Toekomstbestendig Erfgoed. Daar worden grotere bedragen (tot € 500.000) aangevraagd voor grote restauraties. Dan krijg je ook te maken met vergunningen en de werkzaamheden moeten worden uitgevoerd door een geregistreerd restaurateur, wat aangetoond moet worden met documenten. Aanvragers worden bij deze regeling vaak bijgestaan door een bureau dat er meer verstand van heeft. Dit zijn meestal niet commerciële subsidiebureaus, maar bijvoorbeeld rentmeesters van de panden.

Communicatie en bereiken doelgroepen

De provincie communiceert zelf over de subsidieregeling via de website en informeert gemeenten over de subsidiemogelijkheden op het gebied van cultuur en erfgoed. Bij het bereiken van de doelgroep speelt Erfgoed Gelderland een belangrijke en actieve rol. Bij het aanvragen van de subsidie schrijft de provincie ook dat musea bij Erfgoed Gelderland informatie en ondersteuning kunnen krijgen bij het voorbereiden en uitvoeren van de plannen.

Erfgoed Gelderland heeft veel contact met de doelgroep. Zij communiceert via ledenberichten, nieuwsbrieven, de website en LinkedIn. Erfgoed Gelderland geeft aan dat berichten over subsidiemogelijkheden goed gelezen worden. Het beeld is dat de doelgroep goed bereikt wordt en dat de communicatie goed verloopt. De subsidieregeling voor kleine musea en historische organisaties is vrijwel ieder jaar uitgeput en wordt dus ook goed gevonden. De sturing van de provincie op het bereiken van de doelgroep via Erfgoed Gelderland is beperkt. Er is bij de provincie geen

³⁴ Sira consulting (2023) en ambtelijk interview.

communicatiestrategie vastgelegd. De manier van communiceren is een werkwijze die al jaren zo loopt.

Voor dit rekenkameronderzoek is door de provincie opgevraagd hoe Erfgoed Gelderland inzet op het bereiken van de doelgroep, omdat dit voor de provincie niet in beeld was. Vanuit de provincie en Erfgoed Gelderland wordt aangegeven dat het contact tussen hen over het bereiken van de doelgroep beter geborgd kan worden. Bijvoorbeeld dat de provincie Erfgoed Gelderland altijd informeert als er een regeling opengaat. Nu is Erfgoed Gelderland daar vaak wel van op de hoogte, maar worden zij hier niet structureel over geïnformeerd.³⁵

4.3 Beter benutten bestaande voorraad

De regeling

Artikel 6.11 van Regels Subsidieverlening Gelderland 2023.

Huidige beleidskader: Vernieuwd actieplan wonen 2025-2027.

Doel regeling: helpen om meer betaalbare woningen te realiseren omdat er op veel plekken een tekort aan woningen is. Daarom steunt de provincie initiatieven die bestaande gebouwen beter benutten. Er kan subsidie aangevraagd worden voor:

- een haalbaarheidsstudie naar het aanbouwen, optoppen of splitsen van woningen. Dit onderzoek laat zien of het technisch, financieel en juridisch mogelijk is om minimaal zes betaalbare woningen te realiseren.
- realisatiesubsidie voor het daadwerkelijk bouwen van betaalbare woningen door aanbouw of splitsing van bestaande gebouwen.

Doelgroep: VVE's, woningbouwcorporaties en particuliere vastgoedeigenaren voor beide onderdelen van de subsidies. De haalbaarheidsstudies daarnaast ook gemeenten.

Hoogte subsidie:

- voor de haalbaarheidsstudies 70% van de subsidiabele kosten met een maximum van € 10.000.
- voor realisatie is de maximale bijdrage voor het splitsen en/of aanbouwen € 8.000 per woning. Het maximum van deze subsidie is € 300.000 per aanvrager.

Subsidies verstrekt in 2025: Niet van toepassing. De regeling is geopend sinds 5 januari 2026.

Afwegingen over toegankelijkheid

Dit is een nieuwe regeling die per 5 januari 2026 open is voor aanvragen. De regeling moet bijdragen aan het provinciale doel om 140.000 extra woningen te realiseren. De subsidieregeling is onderdeel van een bredere instrumentenmix om dit doel te halen. Met de regeling kunnen aanvragers subsidie krijgen voor een haalbaarheidsonderzoek voor minimaal 6 nieuwe woningen en subsidies voor het realiseren van nieuwe, betaalbare woningen door aanbouwen of woningen te splitsen.

³⁵ Ambtelijk interview en document 'Bericht van Erfgoed Gelderland over communicatie' (2026).

De bedoeling van de provincie is geweest een relatief simpele regeling op te stellen. De subsidiebedragen zijn onder de € 25.000 en vallen daarmee onder arrangement 1. Bij de realisatiesubsidie is gekozen voor een zogenaamde PxQ waarbij een vast bedrag per eenheid wordt verstrekt, in dit geval € 8.000 per gerealiseerde woning. Door de keuze voor deze systematiek hoeft de aanvrager geen begroting in te dienen. Keerzijde is dat de subsidie de onrendabele top niet volledig afdekt. De subsidie is bedoeld als laatste steun in de rug om de projecten mogelijk te maken.

Voor zowel de haalbaarheidsstudie als de realisatie is er een verplicht aanvraagformat dat ingevuld moet worden en bij de aanvraag in het klantportaal geüpload moet worden. Daarnaast wordt bij de realisatiesubsidie een huisnummerbesluit van de gemeente gevraagd. Dit is een belangrijke processtap, want als een aanvrager dat traject bij de gemeente heeft doorlopen is de kans 95-100% dat de woning gerealiseerd gaat worden. Daarom is besloten daarop bij de subsidieaanvraag aan te sluiten, waardoor de aanvraagprocedure verder eenvoudig gehouden kan worden voor de aanvrager.

Bij de haalbaarheidssubsidie moet ook een offerte bij de aanvraag aangeleverd worden. De ervaring van de provincie leert dat aanvragers dat geen probleem vinden. De offertes hebben aanvragers zelf al nodig om het haalbaarheidsonderzoek uit te laten voeren. Ook vraagt de provincie als een VVE de aanvraag doet een kopie van notulen waarin staat dat het haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd gaat worden. Dit is om een voldoende commitment te genereren; anders zou er gemakkelijk een onderzoek worden gedaan waar vervolgens niets mee gebeurt.

Bij het nadenken over de opzet van de regeling is er gekeken naar de samenhang en met andere reeds bestaande regelingen van andere overheden. Er is ook afstemming geweest met het Rijk over overlap en aanvulling tussen subsidies. Doel is om geen overlap te hebben. Zo is er bewust gekozen om optoppen (extra woonlagen toevoegen aan een bestaand gebouw) buiten de regeling te laten, maar een haalbaarheidsonderzoek voor optoppen wel mee te nemen omdat dit nog niet bestond in andere regelingen. Toch heeft het Rijk inmiddels wel een subsidieregeling waarmee er overlap is. De provincie monitort bij haar eigen regeling daarom of beide regelingen elkaar nu goed aanvullen of juist in de weg zitten. Voor woning splitsen bestaan ook andere subsidieregelingen vanuit gemeenten, de regeling van de provincie is daarom gericht op woningeigenaren. Sinds het opstellen van de regeling zijn bij het provincieloket wel diverse vragen binnengekomen over de samenhang met andere regelingen en de stapeling van subsidies.

Communicatie en bereiken doelgroepen

Bij het opstellen van de regeling heeft de provincie de behoefte van de doelgroepen in kaart gebracht en voorwaarden met hen afgestemd. Zo is de hoogte van het subsidiebedrag getoetst bij een klankbordgroep bestaande uit experts zoals gemeenten en woningbouwcorporaties.

Voor het bereiken van de doelgroep stelde de provincie een uitgebreid communicatieplan op met daarin per doelgroep de strategie en communicatiemiddelen. Communicatie verloopt via de provincie zelf (nieuwsbrieven, webinars, aanwezigheid op

congressen, inzet van het netwerk) en via een communicatiebureau dat de provincie voor deze regeling inhuurt. Vanaf januari tot april 2026 is er een communicatiecampagne gericht op particuliere eigenaren van vastgoed. Deze doelgroep is de meest uitdagende doelgroep, maar ook de grootste groep: het grootste deel van de woningen zijn in bezit van particulieren. Deze groep wordt niet bereikt door de reguliere informatiestroom van de provincie naar gemeenten en woningbouwcorporaties. De campagne bevat onder andere een reclamespotje op de radio en *branded* artikelen in regionale kranten. Er is een speciale campagnewebsite, die verschillend is voor corporaties en voor particulieren.

Mogelijke volgende stappen zijn het betrekken van netwerken als Vereniging Eigen Huis en hypotheekverstrekkers. Deze stappen zijn nog niet concreet uitgewerkt; dit zal gebeuren wanneer dit nodig blijkt. De inspanningen rondom communicatie naar de doelgroep zijn voor deze regeling bovengemiddeld. Deze keuze is gemaakt omdat het een nieuwe regeling is en vanwege de doelgroep particuliere eigenaren, waarvan de verwachting is dat er meer inspanning nodig is om die te bereiken.

Het bereiken van de doelgroep wordt gemonitord via een maandelijkse rapportage. Daarnaast is afgesproken dat er na een half jaar een grotere evaluatie van de regeling plaatsvindt, waarin wordt bekeken of de communicatiecampagne het gewenste effect heeft, het geld effectief wordt besteed en welke doelgroepen wel of niet worden bereikt.

Vergelijking andere regelingen 'Wonen'

De regelingen die vallen onder Steengoed Benutten zijn een voorbeeld van een meer complexe regelingen. Er wordt gewerkt met grondexploitaties (grex) en onrendabele toppen. Er is daarom daar gekozen om te werken met een verplicht vooroverleg tussen de aanvrager en beleidsambtenaar. Hiermee worden partijen gefaciliteerd om een aanvraag te doen. Het vooroverleg helpt ook bij de interpretatie van de juridische voorwaarden, doordat je met elkaar in gesprek bent.

Bij de regeling Verhuisvergoeding verliep de communicatie over de regeling via woningbouwcorporaties en was deze onderdeel van een set van maatregelen. Er waren vanuit de woningbouw en provincie verhuiscoaches beschikbaar, die je konden helpen als je wilde verhuizen. De verhuiscoach was daarbij een verbinder tussen de corporatie en de bewoner. Door de vraag in beeld te brengen, kwam men soms uit bij de subsidie en soms bij iets heel anders, bijvoorbeeld sociale hulp. Uiteindelijk is er € 2 mln. verstrekt via deze regeling. Intern is er wel wat discussie geweest over het voortzetten van de regeling. Na één jaar is er een evaluatie geweest, waar uitkwam dat mensen ook verhuisden zonder de subsidie. Dit riep de vraag over nut, noodzaak en doelmatigheid van de regeling. Daar komt bij dat het best een arbeidsintensieve regeling was met kleine bedragen. Aan de andere kant hielp de subsidie wel in het aanbod/mogelijkheden van de verhuiscoach en is er toen de politieke afweging gemaakt om de subsidie wel te continueren en als provincie een aanjaagrol te vervullen. Inmiddels is de regeling gestopt.

4.4 MIT-Haalbaarheidsprojecten

De regeling

Artikel 7.2 van Regels Subsidieverlening Gelderland 2023

Huidige beleidskader: Uitvoeringsagenda Versterken Gelderse kennisintensieve innovatieclusters 2024-2027.

Doel regeling: Mkb'ers ondersteunen die in het begin van een innovatieproces problemen tegenkomen.

Doelgroep: Mkb-ondernemingen.

Hoogte subsidie: een vast bedrag van € 20.000 (op de website staat maximaal € 20.000).

Subsidies verstrekt in 2025: 100 subsidies voor een totaalbedrag van € 2 mln.

Subsidieplafond: € 2 mln.

Bijzonderheden: De regeling MIT-haalbaarheidsonderzoeken wordt voor 50% door het Rijk betaald via een SPUK of decentrale uitkering en voor 50% door de provincie Gelderland. Aanvragen worden inhoudelijk beoordeeld door een onafhankelijke commissie van Oost-NL op impact, mate van innovatie, technisch-financiële uitvoerbaarheid en economisch perspectief.

Afwegingen over toegankelijkheid

MIT-Haalbaarheidsprojecten is een landelijke regeling voor mkb'ers die door alle provincies wordt uitgevoerd en bestaat sinds 2015. De regeling is in de eerste jaren op een aantal punten bijgesteld, maar is de laatste jaren nauwelijks meer veranderd. Het Rijk stelt de inhoudelijke voorwaarden voor de regeling. Vanuit de kennis- en innovatieagenda (KIA) uit het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid zijn deze voorwaarden opgesteld. Aanvragen moeten binnen deze KIA's passen. KIA's zijn bijvoorbeeld 'klimaat en energie', 'landbouw, water en voedsel' en 'circulaire economie'.

In een projectplan moeten mkb'rs onderbouwen hoe de aanvraag binnen deze KIA's past. Er staat een verplicht modelplan op de website van de provincie. Het projectplan is over het algemeen ongeveer 10 pagina's. Je moet minimaal 40 van de 60 punten scoren. Omdat er altijd meer aanvragen binnenkomen dan dat er budget is, wordt de volgorde van beoordeling plaats op basis van loting. Het lotingssysteem kent voor- en nadelen. Nadeel is dat het frustratie kan opleveren bij aanvragers met een kwalitatief goede aanvraag die nu achter het net vissen. Het levert niet per se alleen de beste aanvragen op, maar wel voldoende kwalitatief goede aanvragen. Het is zoeken naar een eerlijke methode. Daarbij speelt ook dat de uitvoeringskosten van deze methode relatief laag zijn en er is landelijk afgesproken dat deze kosten maximaal 4% van het budget van het subsidieplafond mogen zijn.

Het idee achter de MIT-haalbaarheidsstudies is dat dit een laagdrempelige regeling is die een eerste stap is voor mkb'ers die werken aan een innovatief product. Omdat het een landelijke regeling is, worden de kaders voor de regeling ook landelijk bepaald. Eén per

drie maanden is hierover overleg tussen alle provincies en het ministerie van Economische Zaken. Voor de provincie is er bij deze regeling weinig afwegingsruimte wat betreft de voorwaarden van de regeling. Wel is nagedacht hoe de regeling binnen de kaders van het Rijk zo toegankelijk mogelijk kan zijn. De gekozen staatssteunoplossing, de-minimis, draagt in ieder geval bij om de regeling makkelijk te houden. Er is gekozen om subsidie te verstrekken voor een vast bedrag, € 20.000 (arrangement 1). Er hoeft geen begroting ingediend te worden. Een andere staatssteunoplossing, via het AGGV, had ook gekund maar dan moet je wel een begroting toesturen. Sommige andere provincies kiezen daar wel voor. Eerder was dit in Gelderland ook het geval, maar toen werd toch vaak naar de € 20.000 subsidie toegeredeneerd op basis van kosten door uren. Dit is moeilijk te controleren. Waar de provincie Gelderland nu kiest voor een vast bedrag, kunnen bij andere provincies ook lagere bedragen verstrekt worden. Dit maakt de regeling wat ingewikkelder.

Wat de Gelderse regeling verder toegankelijker maakt dan in sommige andere provincies, is de inrichting van het aanvraagproces.³⁶ In Gelderland gebeurt dat digitaal via het Klantportaal en dit werkt goed. Dit blijkt ook uit feedback van aanvragers.³⁷ Het aanvraagproces in het klantportaal is bij deze regeling zoveel mogelijk vereenvoudigd. Er worden NAW-gegevens gevraagd, het projectplan en de de-minimisverklaring. In het projectplan zitten alle inhoudelijke vragen, die hoeven niet meer in het portaal beantwoord te worden.³⁸ Aanvragers kunnen op de website van de provincie nog extra informatie vinden over het aanvraagproces in een 'veelgestelde vragenlijst'.

Communicatie en bereiken doelgroepen

De meeste economische regelingen, zo ook deze, zijn gericht op mkb'ers. Mkb'ers zijn over het algemeen minder ervaren in het aanvragen van provinciale subsidies dan grotere organisaties. Er zijn ook regelingen die gericht zijn op meer ervaren partijen. Voor hen is het vaak wat makkelijker om aanvragen te doen, zoals bij de regeling gericht op toerisme en bedrijventerreinen (waar gemeenten een rol hebben). Het uitgangspunt bij het inrichten van het aanvraagproces voor een regeling is vooral wat nodig is om de regeling / beoordeling goed uit te voeren. Daarbij wordt gelet op doeltreffendheid en rechtmatigheid. Binnen die randvoorwaarden is eraan gewerkt om de regeling zo toegankelijk mogelijk te laten zijn.

Er is voor deze regeling geen communicatieplan. Net als voor andere economische subsidieregelingen worden er wel standaard stappen doorlopen om doelgroepen voor de regeling te bereiken. De informatie voor de regeling staat op de subsidiewebsite met een link naar de aanvraagtitel. Een week of zes voordat de aanvraagdatum gaat deze al open zodat mensen hem kunnen lezen en ook vast het aanvraagformulier vooraf kunnen invullen. Indienen kan echter pas op de dag van openstelling. De aanvraagdatum wordt afgestemd met de andere provincies en het Rijk.

Het lukt bij deze regeling goed om de doelgroep te bereiken. Dat blijkt uit het aantal en de kwaliteit van de aanvragen. Er zijn in Gelderland (net zoals in andere provincies) altijd

³⁶Ambtelijk interview.

³⁷Analyse klantenfeedback 2025.

³⁸Ambtelijk interview.

meer aanvragen dan dat er geld beschikbaar is. Die aanvragen komen binnen op één dag. De provincie communiceert van tevoren ook dat de regeling één dag openstaat. In 2025 was er ruimte voor 100 subsidies tot het subsidieplafond bereikt was en waren er 220 aanvragen. Eén van de redenen dat de regeling goed benut wordt is de lange looptijd van de regeling, waardoor deze inmiddels goed bekend is bij de doelgroep.

De regeling wordt ook onder de aandacht gebracht via het 'organiserend vermogen', zoals bijvoorbeeld Foodvalley, Connectr, OostNL. Deze partners communiceren met hun achterban over de website en linken in berichten naar de subsidiepagina van de provincie. Hoe vaak mensen via deze weg de regeling weten te vinden, is niet onderzocht. De regeling wordt vaak aangevraagd door subsidiebureaus en die weten de subsidie zelf te vinden. In het verleden werden er ook informatiesessies over de regeling georganiseerd, maar daar is men vanaf gestapt. Daar kwamen vooral de subsidiebureaus op af. En aangezien de regeling altijd vol zit, was de meerwaarde van informatiebijeenkomsten beperkt. Bij deze regeling gebeurt meer dan de helft van de aanvragen door een subsidiebureau namens een mkb'er. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit als overwegend positief wordt ervaren. De bureaus hebben een actieve rol bij het enthousiasmeren van ondernemers en helpen dus mee de doelgroep te bereiken. De verwachting is dat het aantal aanvragen zonder de bureaus lager zou worden. Of een bureau echt nodig is voor een aanvraag, is de vraag volgens de provincie. Deze regeling is relatief eenvoudig om aan te vragen dus de verwachting van de provincie is dat veel aanvragers de aanvraag wel zelf zouden kunnen doen. In de praktijk is de slagingskans van een subsidiebureau ook niet hoger dan dat van een mkb'er die zelf de subsidie aanvraagt. De aanvragen van subsidiebureaus zijn soms goed van kwaliteit, maar dit is niet altijd het geval. Bij de afweging van de aanvrager om een bureau in te schakelen is de achtergrond en ervaring van de mkb'er een factor en het kan een afweging van de aanvrager zijn dat het voor hem efficiënter of doelmatiger is om de aanvraag uit te besteden.³⁹

³⁹ Ambtelijke interviews.

4.5 Wijken en dorpendeals

De regeling

Artikel 10.3 Wijken- en dorpendeal en 10.5 Procesregeling wijken- en dorpendeal van Regels Subsidieverlening Gelderland 2023.

Huidige beleidskader: programma Leefbaarheid.

Doel regeling: bevorderen van de leefbaarheid van dorpen en wijk in Gelderland.

Doelgroep: gemeenten zijn aanvrager. Het initiatief en plan is afkomstig uit de gemeenschap. Lokale partners zoals verenigingen en dorpsraden zijn belangrijke deelnemers in een wijken- en dorpendeal.

Hoogte subsidie:

Wijken- en dorpendeal: minimaal € 25.000 en maximaal € 400.000.

Procesregeling: minimaal € 5.000 en maximaal € 50.000.

Subsidies verstrekt in 2025:

Wijken- en dorpendeal: 28 subsidies voor een totaalbedrag van € 8.202.180.

Procesregeling: 2 subsidies voor een totaalbedrag van € 20.591.

Subsidieplafond:

Wijken- en dorpendeal: € 26.148.480.

Procesregeling: € 200.000.

Afwegingen over toegankelijkheid

Met de Wijken- en Dorpendeal (10.3) is geprobeerd een eenvoudige regeling te maken wat betreft het subsidieproces, door het traject dat vooraf gaat aan de aanvraag intensiever te maken. Het hoofddoel van de regeling is het versterken en stimuleren van verbondenheid en sociale cohesie. Daaronder kunnen vervolgens vrijwel alle thema's aan bod komen, van verbouwing van de gemeenschapsaccommodatie, het aanleggen van een ontmoetingspark tot sociale activiteiten die een dorp gezamenlijk op structurele basis wil uitvoeren. In de subsidieregeling zelf zitten bijna geen voorwaarden, waardoor er ruimte is om in gesprek met inwoners te kijken wat er nodig is en de afweging te maken wat wel of niet past.

Het aanvraagproces van de subsidie is relatief makkelijk. Het complexe deel is het maken van een goed plan dat gedragen wordt door alle betrokken partijen. Het maken van dit plan wordt als ingewikkeld ervaren. Aan de aanvraag voor een dorpendeal gaat een vrij intensief proces vooraf met inwoners, de gemeente en soms andere partijen, zoals een basisschool, woningbouwcorporatie of verenigingen. Zij moeten samen komen tot een integraal plan om de verbondenheid in het dorp of de wijk te versterken. Het kan ook zijn dat er bijvoorbeeld een Aeries-berekening of flora- en faunaonderzoek nodig is. Daar kan dan door inwoners of de gemeente externe expertise voor ingeschakeld worden. Het maken van een plan kan een jaar duren.

Een belangrijke partij om de regeling toegankelijk te maken is de Leefbaarheidsalliantie (LA). Dit is een samenwerkingsverband tussen drie organisaties die in dorpen en buurten werken en die subsidie hiervoor krijgen van de provincie. De LA ondersteunt inwoners bij een aanvraag. Wanneer er eenmaal een plan ligt, zetten alle betrokken partners een

handtekening en kan de gemeente de subsidie aanvragen bij de provincie. Voordat de aanvraag gedaan wordt, kijkt de provincie mee met het maken van het plan. Daardoor wordt het indienen van de aanvraag zelf als minder spannend ervaren.

Regeling 10.5 'Procesregeling wijken- en dorpendeals' is een aanvullende regeling voor de financiering van haalbaarheidsonderzoeken in het voortraject van een dorpendeal. Deze regeling bestaat nu anderhalf jaar en heeft nu vijf aanvragen gehad. Dat de regeling eerst niet zo hard liep, heeft waarschijnlijk te maken met dat de bekendheid niet zo groot was en ook dat de regeling op het goede moment in een voortraject voor een dorpendeal moet worden ingezet. Lang niet elke dorpendeal heeft een haalbaarheidsonderzoek nodig; dit is bijvoorbeeld wel het geval als er een ingewikkelde casus ligt met maatschappelijk vastgoed.

Communicatie en bereiken doelgroepen

De wijken- en dorpendealregeling is een communicatieprioriteit binnen de portefeuille Ruimte, Wonen en Leefbaarheid. Het is als prioriteit binnen de portefeuille aangewezen, zodat de inzet van communicatie gaat naar het belangrijkste onderdeel van het thema Leefbaarheid. Dit is een politieke keuze. Voor het programma Leefbaarheid zijn drie doelgroepen geïdentificeerd: gemeentes, inwoners en als derde maatschappelijke organisaties (die samenwerking in een deal). Voor deze doelgroepen worden verschillende communicatiemiddelen gehanteerd; voor gemeentes wordt bijvoorbeeld LinkedIn ingezet en voor inwoners Facebook en Instagram. Er is gekozen om communicatie met inwoners vooral via de Leefbaarheidsalliantie te laten verlopen. De provincie zelf richt zich meer op gemeentes. Dit is een bewuste keus, omdat de provincie voor inwoners best ver af staat. De gemeente staat dicht bij inwoners en kan zelf weer communicatiekanalen inzetten richting inwoners.

Specifiek voor de regeling wijken- en dorpendeals is er een communicatieplan dat voorziet in algemene communicatie over de regeling via de website van de provincie, een uitlegfilmpje over de regeling, een flyer en een inspiratieset. Daarnaast wordt er gecommuniceerd als er een nieuwe deal gesloten worden. Het doel daarvan is anderen inspireren en op de website van de provincie wijzen. Dit gebeurt via een persbericht van de gemeente (in samenwerking met de provincie) over de ondertekening, de eigen website en sociale media en ook de kanalen van de LA, gemeente en initiatiefnemers.

Naast de communicatie van de provincie zelf, heeft de Leefbaarheidsalliantie een belangrijke rol bij het bereiken van de doelgroep. De Leefbaarheidsalliantie heeft veel contacten in de provincie en is vaak in de dorpen en wijken te vinden. Daardoor worden potentiële aanvragers makkelijker bereikt en voelt deze provinciale subsidieregeling voor hen minder ver weg.

5 Toegankelijkheid van Europese subsidies

In dit hoofdstuk gaan we in op de toegankelijkheid van Europese subsidieregelingen die door de provincie worden uitgevoerd.

5.1 Inleiding

Naast provinciale regelingen die de provincie helemaal zelf ontwerpt en financiert, voert de provincie ook subsidieregelingen uit die worden gevoed met Europese gelden. Binnen de provinciale organisatie zijn de provinciale subsidieregelingen en de Europese regelingen bij verschillende teams belegd. De provincie Gelderland kent drie belangrijke Europese geldstromen, die elk apart zijn georganiseerd en afzonderlijk worden uitgevoerd. Dit zijn het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de Interregionale Projecten (Interreg, grensoverschrijdende projecten). In dit hoofdstuk gaan we nader in op EFRO- en GLB-subsidies. Naast regionale fondsen, die door de provincie worden uitgevoerd, zijn er ook EU-fondsen die door het Rijk of door gemeenten worden uitgevoerd.

5.2 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Normen

- De provincie heeft duidelijke en navolgbare afwegingen gemaakt bij het inrichten van subsidieregelingen en de effecten op toegankelijkheid hiervan.
- 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.
- Beoogde doelgroepen die in aanmerking komen voor een subsidie worden door de provincie bereikt.
- De doelgroep die in aanmerking komt voor subsidie moet zelf subsidie kunnen aanvragen, passend bij de zwaarte van het subsidie-arrangement en de bijbehorende risico-afweging

Bevindingen

- Overijssel en Gelderland hebben de uitvoering van EFRO gezamenlijk geregeld in de uitvoeringsorganisatie EFRO-Oost. De beleidskaders voor de EFRO-subsidies komen onder andere vanuit de EU. De invloed van de provincie op de beleidskaders verloopt getrapd via de samenwerking met Overijssel en door landelijke afstemming.
- De doelgroep van het EFRO-programma is het mkb. Contact met de doelgroep leggen EFRO-adviseurs zelf door informatie- en kennissessies, via het netwerk van provinciale beleidscollega's en via Oost-NL en netwerkorganisaties.
- Een EFRO-subsidie aanvragen wordt soms als complex ervaren door aanvragers. Ambtelijk is men hier zich van bewust en wordt er aangegeven dat de complexiteit van de regeling passend is bij de hoogte van het te subsidiëren bedrag.
- Inzet op toegankelijkheid omvat het sturen op zo min mogelijk beperkingen in de regeling en duidelijke instructies en checklists op de website. In landelijk verband en in Gelderland is er sinds 2020 inzet gepleegd om EFRO-aanvragen eenvoudiger te maken.
- Vanuit de programmaorganisatie wordt ingezet op het begeleiden van mkb'ers. Dit heeft tot doel aanvragers te helpen bij het doen van een kwalitatief goede aanvraag.
- In 2024 is er een kwaliteitsonderzoek geweest naar EFRO-Oost. De focus van dit onderzoek lag bij de tevredenheid van subsidieaanvragers met het uitgevoerde project. In 2016 is kwaliteitsonderzoek uitgevoerd, waarbij er aandacht was voor toegankelijkheid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat een significant deel van de aanvragers een subsidiebureau inschakelt voor (hulp bij) de aanvraag. Komend jaar (2026) staat er een nieuw kwaliteitsonderzoek op de planning.

5.2.1 Beleidskaders en afwegingen

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is gericht op het stimuleren van innovatie en samenwerking in het mkb. Overijssel en Gelderland hebben de uitvoering van EFRO gezamenlijk geregeld in de uitvoeringsorganisatie EFRO-Oost. Beide provincies leveren mensen en middelen voor de uitvoering van het fonds EFRO, waarbij GS Gelderland zijn aangewezen als beheerautoriteit en daarmee verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Er is weinig raakvlak en samenwerking met de collega's van team subsidies dat verantwoordelijk is voor de provinciale subsidieregelingen. Wel is er afstemming tussen de adviseurs die werken voor EFRO en inhoudelijke beleidsmedewerkers bij de beleidseenheden.

De beleidskaders voor de EFRO-subsidies komen vanuit de EU. Daarnaast hebben Overijssel en Gelderland samen de Regionale Innovatiestrategie voor Oost Nederland opgesteld en vindt er landelijke afstemming plaats. Binnen deze kaders moet de provincie het programma uitvoeren. De invloed van de provincie op de beleidskaders verloopt daarmee getrapt via de samenwerking met Overijssel en door landelijke afstemming. Vanuit EFRO-Oost probeert men aanvullende eisen ten opzichte van de Europese eisen zoveel mogelijk te voorkomen, om niet strenger te zijn dan nodig. De beleidskaders voor EFRO-Oost zijn vastgelegd in de Gelderse Beleidsregel Programma EFRO Oost-Nederland 2022.⁴⁰ Subsidieaanvragen moeten aansluiten bij de twee volgende doelen van het EFRO-programma:

1. Slimme marktgerichte innovatie binnen een of meer crossovers via innovatieprojecten
2. Groene marktgerichte innovatie die bijdraagt aan de energietransitie van Oost-Nederland via innovatieprojecten gericht op hernieuwbare energie of slimme energiesystemen.

EFRO-subsidies worden verleend aan projecten van €250.000 tot € 2 miljoen. Voor projecten gericht op hernieuwbare energie geldt een maximum van € 3 miljoen.

5.2.2 Toegankelijkheid voor doelgroepen

De doelgroep van het EFRO-programma is hoofdzakelijk het mkb. Adviseurs van de provincie die voor EFRO werken, hebben zelf contact met de doelgroep via het organiseren van informatiesessies en leergangen bij kennisinstellingen en contact via gemeenten. Er wordt actief gecommuniceerd over de regeling via de website, een nieuwsbrief en social media. Ook gebruiken de adviseurs van EFRO het netwerk van de inhoudelijke beleidscollega's om mkb'ers te wijzen op de mogelijkheid van een EFRO-aanvraag en netwerkorganisaties zoals Health Valley en Food Valley. Daarnaast heeft ontwikkelingsmaatschappij Oost NL een belangrijke rol in het enthousiasmeren en scouten van de doelgroep.⁴¹ Zij hebben deze rol via een investering gekregen. Omdat Oost NL zelf ook (andere) subsidies en leningen verstrekt aan mkb'ers, hebben zij al veel

⁴⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR680902>

⁴¹ De provincie Gelderland is aandeelhouder van Oost NL. De andere aandeelhouders zijn het Rijk, de provincie Overijssel en de Universiteit Twente.

contacten met bedrijven. Oost NL kan daarnaast een rol spelen in het verbinden van mkb'ers. Samenwerking is één van de voorwaarden van de EFRO-regeling.

5.2.3 Aanvraagproces EFRO-subsidies

Een EFRO-subsidie aanvragen is niet gemakkelijk en wordt soms als complex ervaren door aanvragers. Dit heeft te maken met Europese regelgeving en de eisen waaraan een projectplan moet voldoen. Ambtelijk is men hier zich van bewust en wordt er aangegeven dat de complexiteit van de regeling passend is bij de hoogte van het te subsidiëren bedrag. Voor aanvragen onder de € 250.000 is er de provinciale MIT-regeling. Die is minder complex en kan voor mkb'ers een opstapje vormen naar een EFRO-aanvraag.

Inspanningen om toegankelijkheid te verbeteren

Binnen de beschikbare bandbreedte wordt door EFRO-Oost ingezet op het zo toegankelijk mogelijk maken van regelingen. Dat begint bij het formuleren van de tekst in de regeling, waarbij geprobeerd wordt zo min mogelijk beperkingen in de regeling op te nemen. Ook wordt de toegankelijkheid vergroot door duidelijke instructies en checklists aan te bieden op de website waarbij wordt ingezet op een duidelijke structuur en zoveel mogelijk B1 taalniveau. In 2020 is hiervoor landelijk een verbeteringslag ingezet en in de jaren daarna uitgevoerd. Een voorbeeld van doorgevoerde vereenvoudiging is dat in de landelijke afstemming met EFRO-regio's is bedacht om één standaard uurtarief als subsidiabel te hanteren. Dit maakt het aanvragen en rapporteren minder ingewikkeld dan het eerst was. Een andere wijziging die het toegankelijker maakt heeft, is om naast een vast uurtarief, een vast percentage te rekenen voor kosten van derden. Dit maakt de verantwoording voor de aanvrager en de controle voor de provincie gemakkelijker en voorkomt de provincie bonnetjes van kantoorartikelen moet controleren. Ook de begroting moet via een vast format worden ingediend, wat de aanvrager helpt bij het opstellen hiervan.

Ambtelijk wordt aangegeven dat sommige drempels niet kunnen worden weggenomen, doordat zaken verplicht zijn vanuit de Europese kaders. Een voorbeeld hiervan is dat een aanvrager moet aantonen dat zijn/haar bedrijf niet in financiële moeilijkheden is. Dit moet blijken via een bepaalde formule waarmee een berekening wordt gemaakt op basis van de balans van het bedrijf. Ondanks dat aanvragers soms ruim voldoende middelen hebben om het project uit te voeren, gaat de aanvraag niet door als men niet kan voldoen aan deze formule.

De afgelopen jaren is gewerkt aan de toegankelijkheid van de website en deze beschikte begin 2026 over een B-status onder het Besluit Digitale toegankelijkheid overheid (voldoet gedeeltelijk). Sinds april 2026 is de status veranderd naar D (voldoet niet).⁴² Dit betekent dat de website niet voldoet aan de wettelijke eisen voor digi-toegankelijkheid en dat er geen onderzoek gepland is om de website te verbeteren. De provincie geeft aan dat de reden hiervan is dat de provincie overstapt naar een nieuw ICT-systeem. Een

⁴² Zie <https://dashboard.digitoegankelijk.nl/orqanisations/3/sites-apps/964>

nieuw onderzoek staat inmiddels gepland voor medio 2027 wanneer deze overstap is afgerond.⁴³

Begeleiding bij aanvraag

Vanuit de programmaorganisatie wordt ingezet op het begeleiden van mkb'ers bij het doen van een aanvraag. Als eerste stap is er de mogelijkheid om een projectidee in te dienen, waarbij een idee wordt beoordeeld of het kansrijk is of niet. Daarnaast staat er op de website uitgelegd hoe je een aanvraag moet doen en welke documenten je moet aanleveren. Ook wordt er, zoals ook hierboven al vermeld, gewerkt met vaste formats voor het projectplan en de begroting. Dit heeft tot doel aanvragers te helpen bij het doen van een kwalitatief goede aanvraag. Als de subsidie is toegekend, gaan de adviseurs van EFRO op bezoek bij het bedrijf om kennis te maken en informatie te geven over bijvoorbeeld de verantwoording. Het doel hiervan is om de drempel te verlagen om contact op te nemen met de provincie.

Monitoring toegankelijkheid

In 2024 is er een kwaliteitsonderzoek geweest naar de subsidieregelingen van EFRO-Oost. De focus van dit onderzoek lag bij de tevredenheid met het uitgevoerde project. De conclusie van het onderzoek is dat de meerderheid van de subsidieontvangers tevreden is over de eindresultaten van de projecten. Er is in dit onderzoek geen aandacht geweest voor de toegankelijkheid van EFRO-Oost. In 2016 is kwaliteitsonderzoek uitgevoerd, waarbij wel aandacht was voor toegankelijkheid. Er werden vragen gesteld als "hoe heb je een regeling gevonden? Hoe heb je het er waren was het makkelijk, was het wat vond je lastig? Waar kon je eerst de informatie vinden?"

54

Uit dit onderzoek komt naar voren dat een significant deel van de aanvragers een subsidiebureau inschakelt voor (hulp bij) de aanvraag. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit in algemene zin positief is: het gaat meestal om de grotere aanvragen, waar behoorlijk wat bij komt kijken en dan is het prettig als iemand je daarbij kan helpen. Aan de andere kant moet de aanvraag echt het project van de ondernemer zelf zijn, en hier wordt ook op getoetst door de beoordelingscommissie. Het EFRO-team zoekt contact met subsidiebureaus om de doelgroep te bereiken, omdat zij soms in staat zijn ondernemers te activeren om een innovatief project te gaan doen.

Ook uit het onderzoek van 2016 komt naar voren dat aanvragers tevreden zijn over de informatievoorziening vanuit EFRO-Oost, maar dat de website en het aanvraagformulier beter konden. In 2020 is hierop een verbeterslag uitgevoerd en ambtelijk wordt aangegeven dat de feedback die men van aanvragers ontvangt op het aanvraagproces, nu positief is. April 2026 is een nieuw kwaliteitsonderzoek uitgevoerd naar onder andere de communicatie vanuit EFRO Oost, de begrijpelijkheid van het aanvraagportaal en de ondersteuning in het aanvraagproces. Wat betreft communicatie gaf rond de 90% van de respondenten scores neutraal of positief. Wat betreft toegankelijkheid van de website liepen deze scores uiteen van 77% (neutraal of positief op de stelling 'het webportaal werkt snel en prettig') en 97% (neutraal of positief op de stelling 'het is

⁴³ Ambtelijk wederhoorreactie (juni 2026).

prettig de aanvraag digitaal te kunnen doen'). De aanvraagprocedure kreeg van de aanvragers een beoordeling van 6.77 (op een schaal van 10).⁴⁴

⁴⁴ Resultaten klantonderzoek EFRO Oost 2026.

5.3 Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB)

Normen

- De provincie heeft duidelijke en navolgbare afwegingen gemaakt bij het inrichten van subsidieregelingen en de effecten op toegankelijkheid hiervan.
- 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.
- 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.

Bevindingen

- Vanuit de Europese Unie wordt er subsidiegeld beschikbaar gesteld voor versterking en verduurzaming van de landbouwsector en het platteland onder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). De provincies zijn verantwoordelijk voor een deel van de besteding van deze subsidiegelden.
- De uitvoering van het GLB-beleid is belegd bij de provinciale beleidsafdeling (team Agrifood) en het GLB-team binnen de afdeling subsidieverlening.
- In de GLB-periode 2023-2027 moet de uitvoering van GLB-subsidies uitbesteed worden. Gelderland heeft gekozen voor uitvoeringsorganisatie Stimulus, waarbij Gelderse ambtenaren de beoordeling van subsidies doen. Redenen om voor Stimulus te kiezen zijn het verminderen van vertraging in beoordeling van subsidies, de inhoudelijke expertise en de klantgeoriënteerde houding van Stimulus. In GLB-periode 2016-2022 voerde Gelderland de subsidieverlening zelf uit.
- De kaders voor de subsidieregelingen die de provincie moet openstellen, liggen grotendeels vast in Europese GLB-kaders of landelijke NSP-kaders (Nationaal Strategisch Plan). Het is niet duidelijk of en hoe Gelderland mogelijkheden benut om invloed uit te oefenen op deze kaders.

Vervolg op de volgende pagina.

Bevindingen (vervolg)

- De inhoudelijke beleidsafdeling, team Agrifood, is verantwoordelijk voor de communicatie over GLB-subsidies en het bereiken van de doelgroep. Er worden diverse communicatiemiddelen ingezet om de doelgroep te bereiken. Ook benut de provincie netwerkorganisaties om te communiceren met de doelgroep. GS schrijven de communicatie over niet-grondgebonden regelingen vast te leggen in een communicatieplan. Dit is voor sommige regelingen gebeurd, voor sommige regelingen niet.
- Er is geen structurele monitoring of aanvragers tevreden zijn over de toegankelijkheid. De provincie en Stimulus houden wel in de gaten of een regeling goed functioneert en of er daarbij signalen over knelpunten in de toegankelijkheid naar voren komen.
- Het aanvraagproces voor Gelderse GLB-subsidies is in handen van Stimulus. Uit interne stukken van de provincie blijkt dat het verminderen van bureaucratie een reden is geweest om te kiezen voor Stimulus, maar dat de bureaucratie in de periode 2023-2025 niet verminderd is.
- Er wordt een uitgebreide onderbouwing gevraagd bij de aanvraag voor een subsidie. De gevraagde verantwoording en bewijsstukken bij een aanvraag leiden tot frustratie bij aanvragers. Stimulus hanteert striktere kaders voor het beoordelen van subsidieaanvragen dan RVO, waar door het aanvraagformulier van Stimulus als ingewikkelder wordt ervaren. 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.
- De gang van zaken rond de openstelling 'Productieve investeringen groen-blauw dierenwelzijn' heeft het vertrouwen van doelgroepen in de provincie geschaad. De provincie betreurt dat het de regeling heeft moeten intrekken en geeft aan zo goed mogelijk heeft geprobeerd te communiceren over de gang van zaken, bijvoorbeeld door informatiebijeenkomsten. De provincie geeft aan dat er uiteindelijk geen bezwaren zijn binnengekomen.
- Aan het begin van de GLB-periode 2023-2027 is onduidelijk gecommuniceerd over welke stukken bij een aanvraag moeten worden aangeleverd. Dit leidde tot vertraging en onduidelijkheid in het aanvraagproces. Inmiddels zijn er verbeteringen doorgevoerd in het aanvraagproces, maar er is wel een achterstand ontstaan bij het beoordelen van aanvragen, die voor verdere vertraging heeft gezorgd.
- De provincie noemt het vanwege de complexiteit van het aanvraagproces te begrijpen dat aanvragers gebruik maken van een subsidiebureau om hen te helpen met een aanvraag. Vanuit de doelgroep wordt echter ook aangegeven dat het inschakelen van een subsidiebureau nadelen heeft, niet in de minste plaats vanwege de kosten die een aanvrager moet maken voor een subsidiebureau.

5.2.1 Beleidskaders en afwegingen

Vanuit de Europese Unie wordt er subsidiegeld beschikbaar gesteld voor versterking en verduurzaming van de landbouwsector en het platteland onder het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). Gelderland cofinanciert de Gelderse GLB-regelingen. De lidstaten moeten binnen de kaders van het GLB een Nationaal Strategisch Plan (NSP) maken hoe zij deze gelden willen gaan besteden. In het NSP staan ook de landelijke afspraken tussen het Rijk en de provincies. Het huidige GLB en NSP lopen van 2023 tot 2027. Een deel van het subsidiegeld besteedt het Rijk zelf; voor het andere deel zijn de provincies verantwoordelijk voor de GLB-subsidieregelingen.⁴⁵ De uitvoering van subsidieregelingen moeten provincies uitbesteden aan het betaalorgaan (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)) of aan één van de twee zogenoemde 'delegated bodies': Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en Stimulus.

De provincie Gelderland heeft de uitvoering van de GLB-subsidies uitbesteed aan Stimulus. In de vorige GLB-periode (2016-2022) voerde Gelderland zelf de subsidieverlening uit en beoordeelde de aanvragen die binnenkwamen. Daarbij had RVO een rol als betalingsautoriteit; dit houdt in dat zij een tweede controle deden en daarna de subsidiegelden aan de aanvragers betaalden. Ook in de huidige periode is RVO de betalingsautoriteit, die de beoordeling van Stimulus controleert en subsidies betaalt aan de ontvangers.

Uit beantwoording van vragen van PS tijdens een oordeelsvormende vergadering⁴⁶ blijkt dat GS in de nieuwe GLB-periode hebben gekozen voor een uitbesteding aan Stimulus, omdat de beoordeling van aanvragen door de Gelderse ambtenaren discussie met RVO opleverde en daardoor vertraging in het verstrekken van subsidies. Ook wordt de inhoudelijke expertise en klantgeoriënteerde houding van Stimulus genoemd als reden om voor Stimulus te kiezen. Met Stimulus is afgesproken dat het Gelderse team dat in de vorige periode de beoordeling van subsidieaanvragen deed, dit nu onder de vlag van Stimulus zal doen. Deze keuze is gemaakt om de kennis en ervaring uit de vorige GLB-periode te behouden.⁴⁷ Daarbij wordt de digitale omgeving van Stimulus gebruikt.

De kaders voor de GLB-subsidieregelingen liggen grotendeels vast in Europese GLB-kaders of landelijke NSP-kaders. De provincie kan indirect invloed uitoefenen door deel te nemen aan de diverse landelijke werkgroepen. Daarnaast kan de provincie voorafgaand aan de vaststelling van het GLB-NSP-programma invloed uitoefenen op de inhoudelijke kaders. Voor iedere regeling is er een werkgroep, die een provinciale modelregeling (PMR) opstelt. De PMR voldoet aan de Europese regelgeving en kaders en is in elke provincie hetzelfde. Naast deze werkgroepen zijn er diverse andere overlegstructuren waarin de provincie invloed kan uitoefenen.

⁴⁵ De terminologie voor GLB-subsidies is afwijkend. Subsidieregelingen worden 'interventies' genoemd. Deze interventies zijn voor alle provincies gelijk. De provincies moeten vervolgens de interventies (subsidieregelingen) openstellen in 'openstellingen'. Een interventie kan meerdere openstellingen hebben. Omwille van de leesbaarheid en begrijpelijkheid gebruiken we in dit hoofdstuk de term 'subsidieregeling'.

⁴⁶ Document 'Schriftelijke reactie naar aanleiding van vragen en opmerkingen in de oordeelsvormende vergadering van 14 september 2023 over de implementatie van het GLB-NSP 2023-2027'; ontvangen van provincie Gelderland.

⁴⁷ Wijziging Verordening Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 (PS2024-218).

Binnen de GLB-subsidies is er nog een aparte categorie subsidies met een eigen beoordelingssystematiek, de LEADER-subsidies. LEADER staat voor 'Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale' en draait om plattelandsontwikkeling. Bij deze regeling worden relatief kleine subsidies verleend aan sociale initiatieven die de leefbaarheid van het platteland moeten verbeteren, met als doel een vitaal, klimaatbewust en biodivers platteland. Gelderland telt zes LEADER-gebieden, met elk een Lokale Actie Groep (LAG), bestaande uit partijen uit dat gebied die een Lokale OntwikkelingsStrategie (LOS) maken en uitvoeren. Het idee is om op deze manier 'bottom up' vanuit de gebieden prioriteiten te bepalen en subsidies te kunnen verlenen in gebieden. Een LEADER-coördinator helpt aanvragers met het ontwikkelen van een idee naar een projectplan.

5.2.2 Toegankelijkheid voor doelgroepen

De inhoudelijke beleidsafdeling, team Agrifood, is verantwoordelijk voor de communicatie over GLB-subsidies en het bereiken van de doelgroep. GS schrijven aan PS dat zij het programmeringsvoorstel over welke subsidies wanneer aangevraagd kunnen worden mede hebben gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van de land- en tuinbouw en van gebiedsprocessen.⁴⁸ De provincie communiceert op verschillende manieren. Zo organiseert ze voorlichtingsbijeenkomsten over nieuwe openstellingen van subsidieregelingen. Daarnaast worden persberichten, nieuwsbrieven, berichten in regionale media, vakbladen en de kanalen van de provincie (website, social media) ingezet om te communiceren over nieuwe openstellingen. Verder benut de provincie netwerken als agrarische collectieven en het platform Natuurinclusieve Landbouw. Een deel van de communicatie verloopt via Stimulus. Aan PS schrijven GS dat er per subsidieregeling ('niet-grondgebonden instrument') een communicatieplan gemaakt wordt om de regeling bekend te maken en potentiële aanvragers te informeren hoe een aanvraag in te dienen.⁴⁹ Per regeling is hier verschillend invulling aan gegeven. Voor sommige regelingen is er een communicatieplan opgesteld, voor sommige regelingen niet. Ambtelijk wordt toegelicht dat als er geen communicatieplan op papier is vastgelegd een procesaanpak heeft plaatsgevonden waarbij werkendeweg is afgewogen welke communicatiemiddelen passend waren.

Er is geen structurele monitoring in hoeverre de doelgroep wordt bereikt en/of aanvragers tevreden zijn over de toegankelijkheid. De provincie en Stimulus houden wel in de gaten of een regeling goed functioneert en of er daarbij signalen over knelpunten in de toegankelijkheid naar voren komen. Als voorbeeld wordt genoemd dat de doelgroep van een aanvraag breder werd geformuleerd toen een regeling niet bleek te lopen. De medewerkers van de provincie die de beoordeling van aanvragen voor Stimulus uitvoeren, hebben direct contact met aanvragers en op die manier wordt ook feedback over toegankelijkheid verzameld. Maar deze informatie wordt niet gebundeld tot een overkoepelend beeld. Bij het Gelderse team bestaat de indruk dat aanvragers tevreden zijn met het contact dat aanvragers hebben met medewerkers van de

⁴⁸ PS2024-218.

⁴⁹ PS2024-218.

provincie Gelderland. Wel is duidelijk dat het aanvraagproces niet goed loopt en dat aanvragers daar ontevreden over zijn (zie paragraaf 5.2.3).

Uit interviews die gehouden werden door de Rekenkamer met doelgroepen komt naar voren dat de informatievoorziening over het bestaan van GLB-subsidies goed is. De doelgroep wordt bereikt via nieuwsbrieven, vakbladen en e-mail. Uit feedback van LEADER-coördinatoren blijkt wel dat het taalgebruik niet altijd duidelijk en begrijpelijk is en dat de communicatie tussen LEADER-gebieden en Stimulus verbeterd moet worden.⁵⁰

5.2.3 Aanvraagproces GLB-subsidies

Het aanvraagproces voor Gelderse GLB-subsidies is in handen van Stimulus. Het aanvraagproces is hetzelfde voor alle provincies die met Stimulus werken; naast Gelderland zijn dat Limburg en Noord-Brabant. De provincie geeft aan weinig invloed te hebben op de inrichting en werking van het aanvraagportaal. Op de website van Stimulus staan factsheets met informatie over het aanvraagproces. Ook staan er diverse formats: voor projectplannen, begrotingen, samenwerkingsovereenkomsten, machtiging intermediair, mkb-verklaring en verklaring geen financiële moeilijkheden. In het geval van LEADER-aanvragen zijn er regio-coördinatoren die aanvragers begeleiden in het doen van de aanvraag.⁵¹

Uit interne stukken van de provincie blijkt dat het verminderen van bureaucratie een reden is geweest om te kiezen voor Stimulus, maar dat de bureaucratie in de periode 2023-2025 niet verminderd is.⁵² Aanvragers ervaren dat het juist complexer is om subsidie aan te vragen. Voorzitters van LEADER-gebieden geven aan dat in vergelijking met provincies die met RVO werken, Gelderland en Stimulus een veel uitgebreidere onderbouwing vragen van aanvragen, wat het aanvraagproces volgens hen onnodig ingewikkeld maakt. Dit leidt tot frustratie en vertraging bij aanvragers.⁵³

Ook uit interviews met doelgroepen die door de Rekenkamer werden gehouden blijkt dat het aanvraagproces en de interactie met Stimulus (en de Gelderse ambtenaren die daar taken verrichten) als frustrerend en negatief ervaren wordt. Het aanvraagformulier van Stimulus wordt als ingewikkelder ervaren dan dat van RVO en zou een uitgebreidere toelichting vragen. Dit levert onzekerheid op: doet de aanvrager het wel goed? Wat verwacht de provincie precies? De ervaringen met Stimulus leiden tot spanning en tijdsdruk en tot een verminderd vertrouwen dat de inspanning die een subsidieaanvraag kost, ook wordt beloond, aldus geïnterviewden.

De provincie licht toe dat er een interpretatieverschil speelt tussen RVO in haar rol als betalingsautoriteit en de uitvoeringsrichtlijnen bij het beoordelen van een subsidieaanvraag van Stimulus. En dat RVO en Stimulus verschillend omgaan met de strengere normen die de Auditdienst Rijk is gaan stellen om toegekende GLB-middelen

⁵⁰ Notitie P-beraad 30 oktober 2025, zaaknummer 2022-009009.

⁵¹ Ambtelijk wederhoorreactie.

⁵² Notitie P-beraad 30 oktober 2025, zaaknummer 2022-009009.

⁵³ Brief LEADER-gebieden Gelderland aan Harold Zoet, 4 juli 2025.

in Europa te kunnen declareren. De provincie licht toe dat dit ervoor zorgt dat Stimulus striktere kaders hanteert voor het beoordelen van subsidieaanvragen dan RVO, waardoor er bij het aanvragen van subsidies bij Stimulus meer van aanvragers gevraagd wordt.⁵⁴

Over de subsidieregeling ‘Productieve investeringen groen-blauw dierenwelzijn’ is door andere oorzaken frustratie bij aanvragers. De provincie heeft deze regeling gepromoot in regionale kranten. Er zijn vervolgens veel aanvragen ingediend, waarbij de doelgroep aangeeft dat een aanvraag indienen een investering vraag in tijd en geld, zeker als er een subsidiebureau is ingeschakeld door de aanvrager. Vervolgens is de beslistermijn voor de beschikking tweemaal uitgesteld. In februari 2026 heeft de provincie de regeling definitief ingetrokken en op 11 maart opnieuw opengesteld met gewijzigde voorwaarden.^{55,56} De vertraging kwam door een uitspraak van de Raad van State die zorgde voor vertraging van de afhandeling. Vervolgens werden GS achteraf geconfronteerd met een onrechtmatigheid en de regeling, waardoor deze ingetrokken werd. De provincie betreurt dat het de regeling heeft moeten intrekken en geeft aan dat ze zo goed mogelijk heeft geprobeerd te communiceren over de gang van zaken, bijvoorbeeld door informatiebijeenkomsten te houden. De provincie geeft aan dat er uiteindelijk geen bezwaren zijn binnengekomen. Inmiddels hebben GS de subsidieregeling opnieuw geopend met een hoger subsidieplafond en is de regeling weer maximaal benut.⁵⁷

In gesprek met de Rekenkamer benadrukt de doelgroep dat het vertrouwen in de provincie (en de overheid in bredere zin) door de gang van zaken is geschaad. Er is door de provincie wel geld gestoken in promotie van de regeling en Stimulus wordt betaald, maar de subsidies zijn nu niet verstrekt. Daarbij benadrukken geïnterviewden uit de doelgroep dat in andere provincies (onder andere Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland) dezelfde regeling wel goed loopt. In Utrecht zijn de beschikkingen al verleend en loopt inmiddels een tweede ronde van openstelling. Onvrede die dit veroorzaakt wordt ook breder getrokken en heeft een breder effect. Andersom speelt dit ook. Meer in het algemeen vindt de doelgroep het belangrijk dat de provincie doet wat ze zegt en eerlijk is over het eigen beleid. Als voorbeeld hierbij worden de subsidiemogelijkheden binnen het programma Gelderse Maatregelen Stikstof genoemd, waar de provincie reclame voor maakt, maar waar geen enkele subsidie wordt verleend omdat je ook een vergunning nodig hebt en er geen vergunningen worden afgegeven. Zo houdt de provincie je voor de gek, geven geïnterviewden aan.

Verantwoording en aanleveren van bewijsstukken

Een ander aspect van het aanvraagproces waar frustratie over is, is de gevraagde verantwoording en bewijsstukken bij de aanvraag. Landelijk zijn er afspraken gemaakt over de betalingsarrangementen, waarbij is afgesproken dat voor provinciale regelingen alleen betalingsarrangement 2 en 3 worden toegepast. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit ertoe leidt dat ook bij relatief kleine subsidies er een zware vorm van verantwoording

⁵⁴ Ambtelijk wederhoorreactie.

⁵⁵ Statenvragen 31 januari 2026.

⁵⁶ Voortgang investeringsregeling gemeenschappelijk landbouwbeleid (PS2026-373).

⁵⁷ Ambtelijk wederhoorreactie.

moet worden afgelegd en (daarom) ook veel bewijsstukken moeten worden aangeleverd. Ook wordt genoemd dat in het begin van de GLB-periode 2023-2027 is door de provincie Gelderland en Stimulus niet duidelijk gecommuniceerd welke stukken aangeleverd moesten worden, waardoor aanvragen incompleet werden ingestuurd. Dit levert vertraging op, omdat tijdens de beoordeling de aanvrager dan alsnog extra stukken moet aanleveren. Ambtelijk wordt aangegeven dat het aanvraagproces ingewikkelder geworden is. Inmiddels zijn er verbeteringen doorgevoerd in het aanvraagproces, maar er is wel een achterstand ontstaan bij het beoordelen van aanvragen, mede door capaciteitstekorten in het Gelderse team van subsidiebeoordelaars. Dit heeft voor verdere vertraging bij het behandelen en verlenen van subsidies gezorgd. Aangegeven wordt dat het capaciteitsprobleem inmiddels opgelost is.⁵⁸

Inzet subsidiebureaus

Het ingewikkelde aanvraagproces leidt ertoe dat veel aanvragers een subsidiebureau inschakelen. De provincie Gelderland heeft geen compleet beeld op in welk deel van de gevallen een subsidiebureau wordt ingeschakeld. Het inschakelen van een subsidiebureau gebeurt door zowel ervaren als minder ervaren aanvragers vanuit uiteenlopende behoeften (bijvoorbeeld vanwege complexiteit of ontzorgen). De provincie geeft aan dat dit naar behoefte van de aanvrager en te vullen is en noemt het vanwege de complexiteit van de regelingen te begrijpen dat kleine aanvragers (zoals boeren, verenigingen en stichtingen) gebruik maken van een subsidiebureau om hen te helpen met een aanvraag. Het aanleveren van bewijsstukken wordt daarbij benoemd als drempel die aanvragen lastig maakt. In de interviews met doelgroepen die de Rekenkamer hield, wordt dit bevestigd. Bij direct contact met medewerkers van de provincie tijdens het aanvraagproces, ervoer de doelgroep dat de provincie het vanzelfsprekend dat een aanvrager ondersteund wordt door een subsidiebureau of dat een bureau de aanvraag doet. Als voorbeeld wordt genoemd dat de provincie geen inhoudelijk antwoord kon geven omdat dit zorgde voor een ongelijk speelveld ten opzichte van andere aanvragers en daarom naar een adviseur werd doorverwezen. Vanuit de doelgroep wordt echter duidelijk aangegeven dat het inschakelen van een subsidiebureau nadelen heeft, niet in de minste plaats vanwege de kosten die een aanvrager moet maken voor een subsidiebureau.

⁵⁸ Ambtelijk interview.

6 Perspectief doelgroepen

In dit hoofdstuk geven we de hoofdlijnen weer uit interviews gehouden met doelgroepen van subsidieregelingen.

Om inzicht te krijgen in hoe toegankelijkheid van subsidies ervaren wordt door de mensen voor wie de subsidies zijn bedoeld, hebben we interviews gehouden met branche- en belangenorganisaties die doelgroepen vertegenwoordigen. De gesprekken geven een beeld van hoe doelgroepen subsidies ervaren; een representatief beeld is het echter niet. De gesprekken gingen niet over één specifieke regeling, maar over hoe doelgroepen de toegankelijkheid van provinciale subsidies van de provincie Gelderland en Overijssel in brede zin ervaren. Daarbij moet worden bedacht dat het voor gesprekspartners lastig was om onderscheid te maken tussen subsidieregelingen van de provincie, het Rijk en gemeenten. Waar er opmerkingen gemaakt werden over specifieke regelingen die in hoofdstuk 4 of hoofdstuk 5 worden behandeld, zijn die daar opgenomen. Hieronder worden de hoofdlijnen uit deze gesprekken weergegeven.

Vindbaarheid subsidieregelingen

In het algemeen wordt de vindbaarheid van subsidieregelingen als goed beoordeeld door doelgroepen. De communicatie vanuit de provincie zelf en communicatie via partners en netwerkorganisaties bereikt de doelgroepen. Ook de informatievoorziening over subsidies wordt als goed beoordeeld. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het de provincie niet altijd lukt om (kleine) vrijwilligersorganisaties voldoende te bereiken. Het vinden van de juiste subsidie bij de juiste overheid kan voor aanvragers bij sommige onderwerpen een uitdaging zijn. Er kan bijvoorbeeld subsidie aangevraagd worden bij het Rijk (RVO), bij de provincie, bij de gemeente en via Europese regelingen met eigen aanvraagsystemen. Bundeling en het zorgvuldig op elkaar afstemmen van subsidies is belangrijk om regelingen zichtbaar en vindbaar te maken en gebeurt nog niet altijd voldoende.

Aanvraagproces en klantportaal

Het aanvraagproces is duidelijk en wordt meestal niet als drempel ervaren. In de gesprekken kreeg het klantportaal van Gelderland meerdere malen complimenten. Het Overijsselse klantportaal is voldoende, maar net minder intuïtief dan het Gelderse. Ook

het directe contact met de provincie bij vragen krijgt complimenten, 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 projectplan en de begroting worden soms wel als drempel ervaren. Het is niet altijd duidelijk wat er wordt verwacht van wat er in een projectplan moet staan. Het wordt lastig gevonden om je idee voor een project te vertalen naar concrete activiteiten die subsidiabel zijn. Ook de begroting wordt soms als lastig ervaren: waar moet je welke kosten opgeven? Andere genoemde drempels zijn het taalgebruik in brieven en e-herkenning.

Aansluiting bij de doelgroep

Er bestaan grote verschillen tussen regelingen en de mate waarin de doelgroep aansluiting ervaart tussen de subsidieregeling en hun praktijk. Daarbij worden verschillende factoren genoemd. De duur van de openstelling, timing van de openstelling ten opzichte van de activiteiten van de doelgroep en reactietermijnen vanuit de provincie zijn belangrijke elementen voor de doelgroep en sluiten niet altijd aan. Ook de voorwaarden van een subsidieregeling zijn soms niet passend voor de doelgroep, waarbij sommige typen organisaties of bedrijven worden uitgesloten of samenwerking verplicht wordt gesteld. Meer in het algemeen hoorden we in de gesprekken vaak dat de provincie ver af staat van de doelgroep. De taal en de doelen van de provincie sluiten niet aan bij de belevingswereld van mensen, met name bij (kleine) vrijwilligersorganisaties en kleine bedrijven. Een veelgenoemde oplossing hiervoor is het inschakelen van verbindingspersonen, die de ideeën van initiatiefnemers kunnen vertalen naar een subsidie en andersom. Voorbeelden die genoemd werden zijn erfcoaches van de provincie en subsidiecoaches, die in dienst zijn bij gemeenten. Uiteindelijk moet de hoogte van het subsidiebedrag in balans zijn met de moeite die een aanvraag kost, wil een potentiële aanvrager daadwerkelijk een aanvraag indienen.

Provincie wordt als 'ver weg' ervaren

Een thema dat in alle gesprekken terugkwam, is dat de provincie als 'ver weg' ervaren wordt. Waar bij de overheid in het algemeen al afstand gevoeld wordt, speelt dat bij de provincie nog extra. Het provinciehuis is ver weg in Arnhem of Zwolle en voor veel mensen is het niet duidelijk wat daar precies gebeurt. Dit is een gevoel wat bij mensen aanwezig is. Daardoor is de stap zetten om op zoek te gaan naar subsidiemogelijkheden bij de provincie niet vanzelfsprekend. Daarbij wordt het taalgebruik in brieven als formeel en soms als dreigend ervaren. Dit creëert afstand. Bij direct contact speelt dit minder. Ook wordt opgemerkt dat de ambtenaren van de provincie te weinig buiten het provinciehuis komen en daardoor aansluiting met de doelgroep missen. Daarbij komt dat problemen in de uitvoering op andere terreinen, zoals vergunningverlening, afstralen op subsidieverlening. Ook werd genoemd dat de provincie graag integrale projecten ziet, maar zelf niet integraal werkt. Hierdoor ontstaan drempels om een subsidie aan te vragen.

Angst en onzekerheid

Naast dat er afstand tot de provincie wordt ervaren, zijn angst en onzekerheid een terugkerend thema in de gesprekken. Aanvragers zijn bang om fouten te maken en hebben ervaringen dat de flexibiliteit bij de provincie gering is om bij een wijziging een project toch tot een succes te maken. Deze angst leeft met name bij (kleine)

vrijwilligersorganisaties en kleinere ondernemers. Daarnaast speelt onzekerheid over of de subsidieaanvraag wordt toegekend een rol. 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? Problemen in de uitvoering op andere beleidsterreinen of bij andere overheden stralen ook hier af naar provinciale subsidies. In de gesprekken werd geschat dat zo'n 70% van de boeren is afgehaakt en niet begint aan een subsidieaanvraag.

Gebruik van subsidiebureaus

Vanuit het perspectief van de doelgroep heeft het gebruik maken van een subsidiebureau voor- en nadelen. 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 wordt een subsidieregeling waarbij samenwerking verplicht is – en dus een penvoerder nodig is – genoemd als reden om een subsidiebureau in te schakelen. Tenslotte wordt de angst om fouten te maken genoemd als reden om een subsidiebureau in te schakelen.

Tegelijkertijd zien doelgroepen nadelen aan het inschakelen van een subsidiebureau. De inzet van subsidiebureaus kan leiden tot verlies van autonomie bij de aanvrager. Er werden 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 subsidie aan te vragen.

Verantwoording

Het moeten verantwoorden van een subsidie na afronden van het project kan een drempel zijn om een subsidie aan te vragen. Meerdere malen werd benoemd dat met name het moeten aanleveren van een accountantsverklaring veel tijd en geld kan kosten, waarbij de kosten niet altijd in verhouding staat tot het verleende subsidiebedrag. Aangegeven wordt dat dit met name in Gelderland speelt en niet in Overijssel. Ook werd benoemd dat de verantwoording achteraf voelt als een formele checklist, waarbij de provincie niet echt geïnteresseerd is of het project is gelukt. Naast dat dit als ontmoedigend wordt ervaren, wordt het ook benoemd als gemiste kans om te leren van projecten die niet gelukt zijn.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

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 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 5.

Tabel 5: 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 hiervan.
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.
- Interviews met doelgroepen van subsidies, waarbij we hebben gesproken met branche- en belangenorganisaties die doelgroep konden vertegenwoordigen.

Bijlage 2: Bronnenlijst

Interviews

Ten behoeve van dit onderzoek is gesproken met zeventien ambtenaren van de provincie Gelderland en met zeven vertegenwoordigers van doelgroepen.

Documenten provincie Gelderland

- Algemene subsidieverordening Gelderland 2016.
- Regels subsidieverlening Gelderland 2023.
- M&O beleid (2022).
- Coalitieakkoord 2023-2027 'Gewoon doen'.
- Jaarverslagen 2023-2025.
- Projectplan verbeteren aanvraagformulieren subsidies v1.0 (2024).
- Gebruikerstest regeling Lokale hernieuwbare energieprojecten (2024).
- Verbeterde subsidieformulieren Provincie Gelderland (2025).
- Statenvragen vereenvoudigen subsidies april 2025 (PS2025-359).
- Ambtelijke werkinstructies via 'Geld werkt'.
- Overdrachtsformulieren regelingen Agroforestry en Beter benutten bestaande voorraad.
- Dashboard KPI's provinciale subsidies.
- Memo klanttevredenheid subsidieverlening (2025).
- Overzicht verzoeken subsidieverlening (2025).
- Analyse en voorbeeldrapport klantenfeedback (2025).
- Ambtelijk formulier complexiteit (2026).
- Document 'Bericht van Erfgoed Gelderland over communicatie' (2026).
- Antwoord op schriftelijke vragen Rekenkamer april 2026.
- Document 'Schriftelijke reactie naar aanleiding van vragen en opmerkingen in de oordeelsvormende vergadering van 14 september 2023 over de implementatie van het GLB-NSP 2023-2027'.
- Wijziging Verordening Europese Landbouwsubsidies 2023-2027 (PS2024-218).
- Notitie P-beraad 30 oktober 2025, zaaknummer 2022-009009.
- Statenvragen Voorgenomen intrekking GLB-regeling 'Productieve investeringen groen blauw en dierenwelzijn 2024' 31 januari 2025.
- Voortgang investeringsregeling gemeenschappelijk landbouwbeleid (PS2026-373).

Externe documenten

- Kwaliteitsonderzoek EFRO Oost 2026.
- EFRO OPOost Kwaliteitsscan 2016.
- OP-Oost EFRO Kwaliteitsscan 2024.
- Sira consulting (2021). Leren van evalueren in de provincie Gelderland. Een onderzoek naar de doeltreffendheid van 21 subsidieregelingen en 1 begrotingssubsidie periode 2016-2019.
- Sira consulting (2023). Evaluatie subsidieregelingen provincie Gelderland. Evaluatieonderzoek, ronde 2023, naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van 27 subsidieregelingen.
- Hogeschool Arnhem-Nijmegen (2023). Onderzoeksverslag 'naar een begrijpelijke subsidieaanvraag'.
- Brief LEADER-gebieden Gelderland aan Harold Zoet, 4 juli 2025.
- Subsidieretoriek: de knikers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Kluwer, 2015.
- Provincie Gelderland. Beleidsregel Programma EFRO Oost-Nederland 2022.
- VNG, <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie> laatst geraadpleegd oktober 2025.
- <https://dashboard.digitoegankelijk.nl/organisaties/3> laatst geraadpleegd op 23 april 2026.