



Toegankelijkheid van subsidies

Onderzoeksplan

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: de heer drs. M.M.S. Mekel (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 onderzoeksplan 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
Bluesky: @rekenkameroost.bsky.social
Linkedin: Rekenkamer Oost-Nederland

De afbeelding is afkomstig van Freepik.

Toegankelijkheid van subsidies

Onderzoeksplan

Deventer, december 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Focus	8
2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Doel- en vraagstelling.....	9
2.2	Normenkader	10
2.3	Onderzoeksmethodiek.....	10
2.4	Planning.....	11
2.5	Slotopmerkingen	11
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	13

1 Inleiding

We schetsen de aanleiding en de achtergrond van het onderwerp 'Toegankelijkheid van subsidies'. Dit leidt tot een focus voor het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Subsidies zijn een belangrijk financieel instrument voor de provincie om doelen te realiseren. In 2024 bedroeg het totale bedrag aan verleende subsidies van de provincie Overijssel € 118 miljoen (21% van totale uitgaven), in Gelderland was dat € 266 miljoen (29% van totale uitgaven). De provincies zetten 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 er vanuit gaat 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 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.

Verschillende soorten subsidies

De provincie Overijssel geeft met de Algemene Subsidieverordening Overijssel 2005 (ASV) en het Uitvoeringsbesluit subsidies (UBS) 2022 invulling aan de wettelijke grondslag voor het verlenen van subsidies. Overijssel kent twee typen subsidies:³ subsidies op basis van subsidieregelingen die zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit subsidies. Daarnaast worden incidentele subsidies verstrekt, zogenaamde ASV-subsidies. Dit zijn subsidies die niet passen binnen een regeling, maar die wel aansluiten bij provinciale doelen. De provincie Gelderland geeft met de Algemene Subsidieverordening 2016 en de Regels Subsidieverlening Gelderland (RSG) 2023 invulling aan de wettelijke grondslag. In de RSG zijn de Gelderse subsidieregelingen uitgewerkt. Daarnaast verstrekt de provincie begrotingssubsidies⁴ en incidentele subsidies.

Bij een aantal subsidieregelingen is de uitvoering anders dan de andere provinciale subsidieregelingen. Een voorbeeld is de regeling Subsiestelsel Natuur en Landschap waar een landelijke systematiek gehanteerd wordt. Voor zowel Overijssel als Gelderland geldt dat er ook Europese subsidies verleend worden via de provincies (zoals het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en programma Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)⁵). Daarnaast worden subsidies soms verstrekt via uitvoeringsorganisaties.

Verantwoordingsarrangementen

Om zicht te krijgen of verleende subsidies goed worden besteed, wordt zowel bij de aanvraag als achteraf informatie gevraagd van de ontvanger. Om het subsidieproces bij verschillende overheden uniform te maken en de administratieve lasten bij subsidies van een beperkte omvang te verminderen, is er een Uniform Subsidiekader (USK) gemaakt. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft besloten om de uitgangspunten van het kader over te nemen. Hierdoor bestaan er in de praktijk tussen provincies kleine verschillen in hoe wordt omgegaan met de verantwoording van subsidies. In grote lijnen geldt dat er minder verantwoording hoeft te worden afgelegd over kleine subsidies (< €

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

³ Daarnaast zijn er acht subsidieregelingen die niet onder het UBS vallen (artikel 1.1.2 lid 1 UBS 2022).

⁴ In de Awb zijn ook mogelijkheden opgenomen om subsidies zonder wettelijke grondslag te verstrekken. Eén van de mogelijkheden betreft begrotingssubsidies: door in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop ten hoogste subsidie kan worden vastgesteld te vermelden.

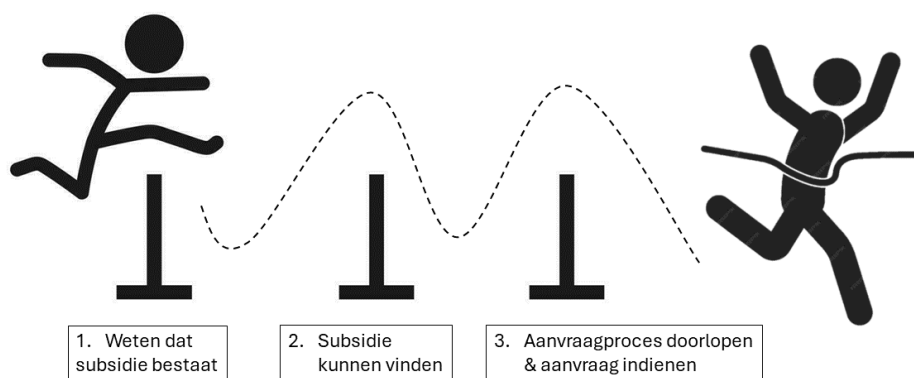
⁵ Dit betreft Europese en provinciale middelen.

25.000). Voor grotere subsidies (tussen € 25.000 en € 125.000 en > € 125.000) is de verantwoordingsplicht groter, waarbij subsidieontvangers moeten aantonen dat zij de prestatie hebben geleverd en de kosten kunnen verantwoorden.

Toegankelijkheid van subsidies: een afweging

PS van Overijssel en Gelderland ontvangen signalen dat mensen die een subsidie aan willen vragen, dat niet altijd gemakkelijk vinden. In april 2025 werden door PS Gelderland schriftelijke vragen gesteld aan GS over het onderwerp 'Vereenvoudigen aanvragen subsidies'. Het vinden van een subsidieregeling en de subsidie aanvragen via het formulier op de website van de provincie kan een grote hobbel 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.⁶ Om doeltreffende inzet van de subsidie te realiseren, kan het nodig zijn om maatregelen te treffen die misbruik van de subsidie tegen gaan. De provincie zal daarom een afweging moeten maken tussen toegankelijkheid aan de ene kant en risico-afwegingen aan de andere kant.

Figuur 1: Toegankelijkheid subsidies



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

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

⁶ 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.

Hierbij betrekken we ook de beschikking die de aanvrager na het aanvragen van de subsidie ontvangt met daarin het nieuws of de subsidie wordt verleend of niet.

1.3 Focus

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

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 (bijvoorbeeld EFRO en GLB-subsidies), waar extra voorwaarden voor kunnen gelden.
- Incidentele /ASV-subsidies en begrotingssubsidies.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk geven we de opzet van het onderzoek weer. Na de doel- en vraagstellingen gaan we in op de onderzoeksmethodiek en het gehanteerde normenkader. Ook komt in dit hoofdstuk de planning van het onderzoek aan de orde.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

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

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?

2.2 Normenkader

Tabel 1: Normenkader Toegankelijkheid subsidies

Onderdeel	Vraag	Norm
Afwegingen rondom toegankelijkheid	1	De provincie heeft duidelijke en navolgbare afwegingen gemaakt bij het inrichten van subsidieregelingen en de effecten op toegankelijkheid hier van.
Toegankelijkheid in de praktijk bij de provincie	2	- 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	- 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

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

Deelvraag 1: Uitrusten/afwegingen in beeld brengen op basis van documenten en ambtelijke interviews.

Deelvraag 2: Documentanalyse en interviews met ambtelijke organisatie. Tijdlijn van ontwikkelingen schetsen (mits voldoende ontwikkelingen).

Deelvraag 3: De onderzoeksvraag richt zich op horde 1 en 2 (zie Figuur 1). Om inzicht te krijgen in het weten van bestaan van subsidieregelingen en deze kunnen vinden, willen we in kaart brengen wat de provincie doet om beoogde doelgroepen subsidieaanvragers te bereiken. Daarnaast willen we belangenorganisaties van belangrijke groepen subsidieaanvragers, zoals gemeenten, ondernemers en stichtingen/instellingen, interviewen om te achterhalen hoe de inspanningen van de provincie in de praktijk uitpakken.

Deelvraag 4: De onderzoeksvraag richt zich op horde 3 (zie Figuur 1). Daarbij combineren we de volgende methoden om een beeld te krijgen van de ervaren toegankelijkheid bij het aanvragen van een subsidie:

- Interviews met bijvoorbeeld ambtenaren, bovengenoemde belangenorganisaties en subsidiebureaus.
- Gebruik van bestaande rapporten.
- Kwalitatieve studie toegankelijkheid van subsidieregelingen voor de provincie Overijssel door lectoraat Begrijpelijk en Toegankelijk Recht van de Hogeschool Arnhem Nijmegen (HAN), vergelijkbaar met het onderzoek uitgevoerd door de HAN is uitgevoerd in 2023 in opdracht van de provincie Gelderland. In Gelderland kijken we naar de opvolging van dit onderzoek door middel van documentanalyse en interviews.

Betrokkenheid Staten

Voor de feitelijke start van het onderzoek voerden we een startgesprek met Statenleden in beide provincies. Doel van dit gesprek was om te achterhalen waar hun belangstelling naar uitgaat. In voorliggend onderzoeksplan is hun inbreng meegewogen.

2.4 Planning

Rekenkameronderzoek kent een vast aantal stappen, die nader beschreven zijn in ons [onderzoeksprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: Planning

Fase	Periode
Voorbereiding	Oktober – december 2025
Uitvoering	Januari – maart 2026
Rapportage	April – juni 2026
Publicatie	Juli 2026

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksofzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de ofzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksofzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het

provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.⁷

⁷ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Uitvoeringsbesluit subsidies Overijssel 2022.
- Algemene subsidieverordening Overijssel 2005.
- Regels subsidieverlening Gelderland 2023.
- Subsidieretoriek: de knikkers en het spel, Haedewych van Kampen, in Ruimte voor provinciaal beleid- Michiel Herweijer en Peter Castenmiller, Kluwer, 2015.
- <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie> (laatst geraadpleegd oktober 2025).