



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Gevalstudie doeltreffendheid subsidie
Luchtkwaliteit - *Provincie Noord-Holland*

Gevalstudie doeltreffendheid subsidie Luchtkwaliteit

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, oktober 2012



Voorwoord

Het is niet direct zichtbaar, maar heel veel activiteiten komen tot stand mede dankzij subsidies. Provinciale subsidies worden verstrekt om doelen te bereiken die de provincie zich heeft gesteld. Voorbeelden van dergelijke doelen zijn het vergroten van toeristische bestedingen in Zuid-Holland, het verbeteren van de luchtkwaliteit in Noord-Holland, het verminderen van files in Utrecht en het verhogen van de sociale kwaliteit in Flevoland.

Inzicht in de doeltreffendheid van subsidies is belangrijk en de uitvoering van evaluaties kan beter. Dat is gebleken uit ons eerder verschenen rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' (maart 2012). Met een handreiking voor het evalueren van subsidies wil de Rekenkamer de provincie hierbij ondersteunen. De bouwstenen voor deze handreiking zijn geleverd door evaluaties uit te voeren naar vier geselecteerde subsidies, waarvan de doelen hierboven zijn genoemd. Het is niet altijd eenvoudig om een complexe subsidie te evalueren. Vaak moet er worden gezocht naar passende oplossingen om toch iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid van een subsidie. Tijdens de uitvoering van de evaluaties zijn we vraagstukken tegengekomen die vergelijkbaar zijn met die van andere subsidie-evaluaties.

Naast de uitwerking van de vier onderzoeken op papier hebben we, zoals gezegd, ook een handreiking opgesteld die de provincie kan helpen bij het opzetten en uitvoeren van subsidie-evaluaties. De handreiking is een digitaal hulpmiddel dat is te vinden op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Hierin wordt per stap aangegeven waaraan gedacht kan worden bij het voorbereiden en uitvoeren van een evaluatie. Deze stappen zijn verduidelijkt met voorbeelden uit de gevalstudies van de vier onderzochte subsidies.

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documentenonderzoek uitgevoerd, interviews gehouden met medewerkers van de provincie, alsmede enquêtes en interviews gehouden bij subsidieontvangers en enkele externe deskundigen. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Loes van den Broek MSc., Maarten Franken MSc., drs. Steven van Oostveen, drs. Dharma Tjiam (onderzoekers) en dr. Gerth Molenaar (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies	5
Reactie Gedeputeerde Staten	11
Nawoord Rekenkamer	15
1. Inleiding.....	17
1.1 Aanleiding.....	17
1.2 Subsidie Luchtkwaliteit	17
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	17
1.4 Afbakening	18
1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader	18
2. Beleidskader	23
2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie	23
2.2 Beoogde doel	24
2.3 Beoogde prestatie	26
2.4 Beoogde activiteiten	27
2.5 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten	28
3. Middelen, activiteiten en prestaties.....	31
3.1 Beschikking subsidiemiddelen	31
3.2 Uitvoeringskosten.....	33
3.3 Administratieve lasten	34
3.4 Uitgevoerde activiteiten	35
3.5 Behaalde prestatie	41
4. Doelbereiking en doeltreffendheid	45
4.1 Doelbereiking	45
4.2 Doeltreffendheid - noodzaak subsidie.....	47
4.3 Doeltreffendheid - bijdrage aan doelbereiking	48
BIJLAGE A Onderzoeksverantwoording.....	59
BIJLAGE B Interviewvragen.....	61
BIJLAGE C Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	63
BIJLAGE D Lijst van geraadpleegde bronnen.....	65

Inleiding

Met de subsidie Stimulering verbetering Luchtkwaliteit Noord-Holland wil de provincie activiteiten stimuleren die bijdragen aan verlaging van de uitstoot van stikstof en fijn stof. De provincie heeft € 5 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2007-2012. In de periode 2008 - 2011 is jaarlijks een tender geopend voor subsidieaanvragen van lokale overheden en marktpartijen binnen Noord-Holland. Deze kunnen voor een deel van het totale investeringsbedrag een subsidie van maximaal € 250.000 ontvangen. De subsidie maakt onderdeel uit van de Regionale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL) tussen het Rijk, de provincies Noord-Holland en Flevoland en een aantal gemeenten om de luchtkwaliteit te verbeteren en zo te voldoen aan Europese normen.

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies bij de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de provincies een gering inzicht hebben in de doeltreffendheid van de subsidies. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

In de tweede fase van het onderzoek naar subsidies heeft de Rekenkamer voor iedere provincie een evaluatie van een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Noord-Holland is de doeltreffendheid van de subsidie Stimulering verbetering Luchtkwaliteit onderzocht. De lessen die getrokken kunnen worden uit de vier gevalstudies vormen de bouwstenen voor een separate handreiking voor het evalueren van de doeltreffendheid van subsidies. Met de vier gevalstudies en de handreiking wil de Rekenkamer de provincies een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies. De vraagstelling voor de tweede fase van het onderzoek luidt:

<p>Vraagstelling: In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Luchtkwaliteit doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?</p>

Deze vraagstelling is uitgewerkt in zes onderzoeksvragen:

1. Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Luchtkwaliteit?
2. In welke mate zijn de middelen voor de subsidie Luchtkwaliteit beschikt en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor subsidieontvangers in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?
3. In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
4. In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
5. In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Luchtkwaliteit heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
6. Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

Conclusies

Algemene conclusie: Het is niet aannemelijk dat de subsidie Luchtkwaliteit doeltreffend is. Hoewel enkele activiteiten zijn uitgevoerd die hebben geleid tot emissiereductie van stikstof en fijn stof is de verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van de subsidie verwaarloosbaar.

De algemene conclusie komt voort uit de deelconclusies. Deelconclusie 1 gaat in op de kwaliteit van het beleidskader zoals bij aanvang van de subsidieregeling is opgesteld (onderzoeksvragen 1 en 6). Deelconclusie 2 gaat in op de uitvoering van subsidieregeling en de doeltreffendheid (onderzoeksvragen 2 t/m 6).

Deelconclusie 1: De kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Luchtkwaliteit is voldoende:
--

- Nut en noodzaak zijn in voldoende mate afgewogen, mede omdat het Rijk voor haar bijdrage in het RSL als voorwaarde stelde dat de provincie € 5 mln. zou investeren.
- Het beoogde doel (het verbeteren van de luchtkwaliteit), de prestatie (emissiereductie van stikstof en fijn stof) en de activiteiten die leiden tot emissiereductie zijn specifiek en tijdgebonden geformuleerd, maar zijn niet meetbaar.
- De formulering van het door de provincie aangegeven doel is niet eenduidig vastgelegd in de beleidsdocumenten.
- De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel, omdat de activiteiten leiden tot emissiereductie en daarmee de luchtkwaliteit verbetert.

De provincie heeft in voldoende mate nut en noodzaak afgewogen. Zo is de provinciale bijdrage een voorwaarde van het Rijk om ook te investeren en worden lokale overheden en marktpartijen door de subsidieregeling gestimuleerd om maatregelen te nemen voor verbetering van de luchtkwaliteit. De beleidstheorie is niet vastgelegd in relatie tot de subsidie Luchtkwaliteit, maar de redenering dat de activiteiten bijdragen aan het doel kan wel worden herleid uit verschillende bronnen, zoals het RSL.

De provincie heeft gekozen voor de inzet van het subsidie-instrument, omdat dit het meest effectief is om te fungeren als vliegwiel en het aanjagen van gewenste activiteiten en processen. Bij verlening van vergunningen als maatregel is de provincie afhankelijk van de aanvragen. Bij het verlenen van opdrachten moet de provincie precies weten wat ze wil, waardoor geen vrijheid meer bestaat in de uitvoering en innovatie niet goed mogelijk is. Met een subsidieregeling hebben aanvragers de vrijheid om innoverend te zijn binnen de kaders van de provincie.

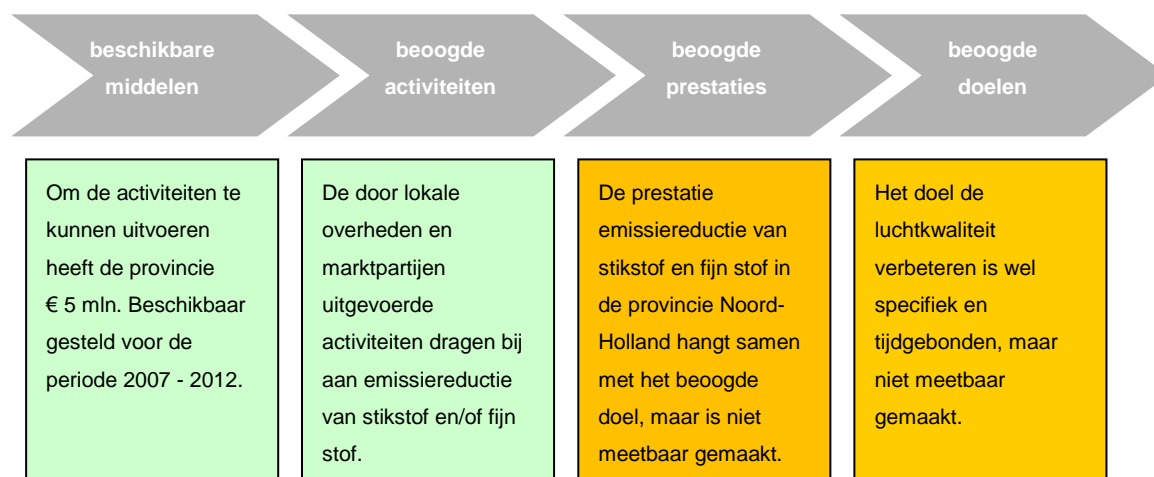
Het doel van de subsidie om de luchtkwaliteit te verbeteren, is specifiek geformuleerd. In de subsidieverordening is namelijk aangegeven dat het gaat om het gebied Noord-Holland en om de stoffen stikstof en fijn stof. Ook is het doel tijdgebonden geformuleerd, omdat de subsidie onderdeel is van het RSL en de periode waarop het RSL betrekking heeft, loopt tot 1 augustus 2014. De normen voor fijn stof en stikstof moeten in respectievelijk 2011 en 2015 zijn gehaald. Het doel is echter niet meetbaar geformuleerd, omdat de provincie niet aangeeft hoeveel de luchtkwaliteit moet verbeteren.

De provincie Noord-Holland heeft niet eenduidig weergegeven wat het doel is van de subsidie. De subsidie is gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit. In de subsidieverordening wordt echter niet naar de in het RSL opgenomen doelen verwezen. In het RSL staat bijvoorbeeld dat de provincie met de subsidieregeling projecten die de luchtkwaliteit verder verbeteren dan de wettelijke eis, projecten ter uitvoering van de regionale speerpunten en projecten met een innovatief karakter kan stimuleren.

De provincie heeft de beoogde prestatie, emissiereductie van stikstof en fijn stof in de provincie Noord-Holland, specifiek en tijdgebonden, maar niet meetbaar geformuleerd. De provincie heeft in de subsidieverordening specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. Activiteiten die leiden tot emissiereductie van stikstof of fijn stof komen in aanmerking voor subsidie, wanneer ze betrekking hebben op investeringen in gronden, gebouwen, installaties en uitrustingen.

De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel, omdat de activiteiten leiden tot emissiereductie en daarmee de luchtkwaliteit verbetert. Dit is door middel van kleurgebruik uitgedrukt in de onderstaande figuur. Met groen wordt een neutraal dan wel positief oordeel uitgedrukt, rood en oranje duiden op een meer of minder kritische beoordeling.

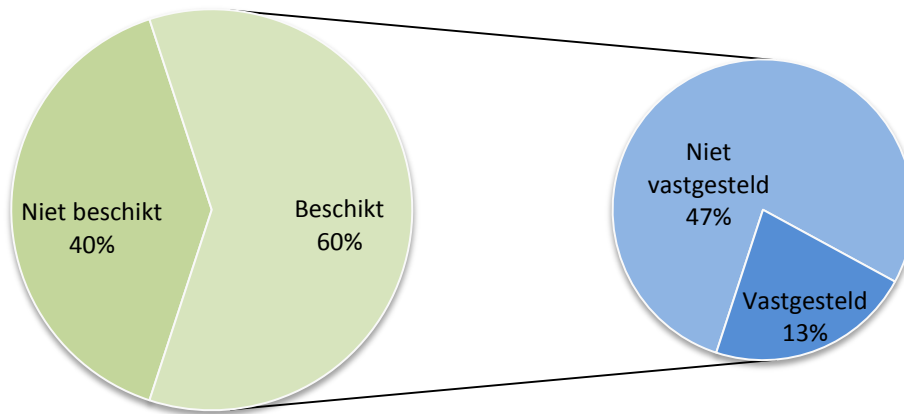
Opzet subsidieregeling



Deelconclusie 2: De subsidie Luchtkwaliteit is niet doeltreffend, omdat de invloed van de subsidie op de luchtkwaliteit verwaarloosbaar is en daardoor niet heeft bijgedragen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit.

- Van de beschikbare € 5 mln. is in totaal slechts 60% (circa € 3 mln.) beschikt. De overige € 2 mln. wordt niet meer besteed aan de subsidie Luchtkwaliteit, maar wordt waarschijnlijk gericht ingezet op knelpunten in Noord-Holland waar de luchtkwaliteit niet aan de normen voldoet.
- Voor 13% van het totale subsidiebedrag is de subsidie vastgesteld en zijn de activiteiten uitgevoerd. Voor 47% van het totale subsidiebedrag zijn subsidies wel beschikbaar, maar deze zijn nog niet vastgesteld.
- Een jaarlijkse emissiereductie van 5.927 kg stikstof en 247 kg fijn stof is bereikt. Het aandeel hiervan in de totale emissie in Noord-Holland is echter verwaarloosbaar.

De provincie Noord-Holland heeft niet het volledige beschikbare bedrag van € 5 miljoen in de periode 2007-2012 beschikbaar. De provincie heeft namelijk € 3.003.100 (60%) van het totaal beschikbaar. De overige € 2 mln. gaat niet meer naar de subsidieregeling, maar wordt waarschijnlijk gericht ingezet op knelpunten in Noord-Holland waar de luchtkwaliteit niet aan de normen voldoet. Er is geen beoogd tijdpad geformuleerd waaraan de realisatie van activiteiten getoetst kan worden, maar financieel gezien is sinds de start in 2008 tot juni 2012 voor € 663.669 aan activiteiten vastgesteld, dat is 13% van het totaal beschikbare bedrag. Voor 47% van het totale subsidiebedrag zijn subsidies wel beschikbaar, maar deze zijn nog niet vastgesteld. Hiervan is onbekend in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd. Dit is weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1 Financiële omvang van beschikte middelen en totale percentage wel en niet vastgesteld.

Het doel van de subsidie Luchtkwaliteit om de luchtkwaliteit te verbeteren, is niet meetbaar gemaakt waardoor in principe niet beoordeeld kan worden of dit doel is bereikt.

Met betrekking tot de behaalde prestatie concludeert de Rekenkamer dat een jaarlijkse emissiereductie is bereikt van 5.927 kg stikstof en 247 kg fijn stof, wat relatief weinig is ten opzichte van de totale emissie van wegverkeer in de provincie Noord-Holland. Doordat daarbij de emissie van het wegverkeer een beperkte invloed heeft op de totale concentratie stikstof en fijn stof in Noord-Holland is de bijdrage van de subsidie aan het verbeteren van de luchtkwaliteit marginaal. De invloed van de subsidie op verbetering van de luchtkwaliteit is verwaarloosbaar en leidt daarmee niet tot verbetering van de luchtkwaliteit. Het effect dat wordt bereikt met subsidies voor rondvaartboten is iets groter dan voor wegverkeer, omdat deze zich bevinden in de stad Amsterdam waar zich ook veel knelpunten bevinden. Vanaf 2011 kunnen rondvaartboten voor de vervanging of aanpassing van de motoren naast de provinciale subsidie ook een subsidie van de gemeente Amsterdam ontvangen. In deze gevallen zal de omvang van de gemeentelijke subsidie van de provinciale subsidie worden afgetrokken. Met de middelen van zowel de provincie als de gemeente zou echter een grotere doelgroep bereikt kunnen worden als de rondvaartboten alleen bij de gemeente een subsidie zouden aanvragen.

NB De Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar mogelijke neveneffecten van de subsidie, waarbij gedacht kan worden aan een stimulerende uitstraling op andere ondernemers, effecten als gevolg van verbetering van de infrastructuur met vulpunten of oplaadpunten of effecten van het goedkoper worden van relatief dure technologieën door een grotere afname.

Werking subsidieregeling



Aanbevelingen

De Rekenkamer doet geen aparte aanbevelingen gericht op de doeltreffendheid van de subsidieregeling Luchtkwaliteit, omdat de provincie heeft aangegeven dat er geen nieuwe tender meer wordt geopend. Hierdoor zal de overige € 1.943.401 niet worden beschikbaar voor het einde van 2012. De provincie geeft aan dat de € 5 miljoen beschikbaar is gesteld voor het gehele RSL en de resterende middelen waarschijnlijk zullen worden ingezet voor luchtkwaliteitsmaatregelen, gericht op knelpunten in Noord-Holland.

In een separate handreiking doet de Rekenkamer algemene aanbevelingen voor het evalueren van de doeltreffendheid van de provinciale subsidies.

Reactie Gedeputeerde Staten

Op 6 september jongstleden zond u ons de bestuurlijke nota 'Gevalstudie doeltreffendheid subsidie luchtkwaliteit' en verzocht u ons te reageren op de conclusies van de Randstedelijke Rekenkamer. De reactie van ons college op de bestuurlijke nota vindt u in de bijlage.

Naar aanleiding van het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over de doeltreffendheid van het instrument subsidies, wordt op dit moment een evaluatiekader subsidies ontwikkeld. De uitgangspunten voor dit evaluatiekader zijn onlangs door Gedeputeerde Staten vastgesteld.

Wij zien gaarne het eindrapport en de Handreiking evaluatie subsidies tegemoet.

Bijlage: Bestuurlijke reactie 'Gevalstudie doeltreffendheid subsidie luchtkwaliteit'

Op 6 september jongstleden zond u ons de bestuurlijke nota 'Gevalstudie doeltreffendheid subsidie luchtkwaliteit' en verzocht u ons te reageren op de conclusies van de Randstedelijke Rekenkamer. Hieronder geven wij per conclusie een reactie.

Algemene conclusie

Het is niet aannemelijk dat de subsidie Luchtkwaliteit doeltreffend is. Hoewel enkele activiteiten zijn uitgevoerd die hebben geleid tot emissiereductie van stikstof en fijn stof is de verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van de subsidie verwaarloosbaar.

Wij onderschrijven de conclusie dat de gesubsidieerde activiteiten tot verminderde emissie hebben geleid. Het is waar dat daarmee de luchtkwaliteit nauwelijks is verbeterd. Maar deze louter rekenkundige benadering doet geen recht aan het feit dat de gesubsidieerde activiteiten plaatsvinden tegen een achtergrondconcentratie veroorzaakt door nationale en Europese emissies. De invloed van lokale en regionale activiteiten weegt niet op tegen de totale hoeveelheid fijn stof en stikstof die in de provincie en de rest van het land wordt uitgestoten. Desalniettemin heeft ons college met de subsidieregeling op provinciaal niveau een bijdrage willen leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit.

Daarnaast is van belang dat wij de subsidie ook ingezet hebben als stimuleringsregeling. Hiermee wilden wij marktpartijen en lokale overheden motiveren om te investeren in emissiereducerende maatregelen en innovatie op dit gebied. De subsidie zou hiermee een vliegwielfunctie hebben, waardoor uiteindelijk meer geïnvesteerd zou worden in producten en projecten die de uitstoot van fijn stof en stikstof zouden terugdringen. De verwachting was dat de gesubsidieerde projecten zoals een elektrisch bedrijfspark en vrachtwagens op aardgas, een inspiratie en voorbeeld zouden zijn voor andere bedrijven en overheden. Ons college had graag gezien dat ook naar dit doel en de behaalde effecten onderzoek was gedaan door de Randstedelijke Rekenkamer. In het kader van het bredere onderzoek naar de effectiviteit van het instrument subsidieverlening – had het college graag een handvat aangereikt gekregen om de effecten van een dergelijke stimuleringsmaatregel (in de volle breedte) te onderzoeken.

Tenslotte maakt de door de RRK onderzochte subsidieregeling deel uit van het Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel (RSL Noordvleugel). Het RSL Noordvleugel, een

samenwerkingsverband tussen Rijksoverheid, de provincies Noord-Holland en Flevoland, en gemeenten, is onderdeel van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). In het NSL werkt de Rijksoverheid samen met decentrale overheden aan het behalen van de Europese luchtkwaliteitsnormen voor fijn stof en stikstof. Dit wordt bewerkstelligd door een mix van locatiespecifieke maatregelen (zoals verbeteren van doorstroming op wegen) en generieke maatregelen (zoals Rijks- provinciale- en gemeentelijke subsidieregelingen, stimuleringsregelingen en aanscherping van landelijke dan wel Europese emissie-eisen). De subsidieregeling van de provincie Noord-Holland maakt daarmee deel uit van een totaal investeringsbudget van ongeveer 1,5 miljard euro. Voor een goede beoordeling van de effectiviteit van de subsidiemaatregel zou het naar de mening van ons college beter zijn geweest, om deze regeling in deze samenhang en als deel van een groter geheel, en op alle met deze subsidie beoogde effecten te beoordelen.

Deelconclusie 1

De kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Luchtkwaliteit is voldoende:

- *Nut en noodzaak zijn in voldoende mate afgewogen, mede omdat het Rijk voor haar bijdrage in het RSL als voorwaarde stelde dat de provincie € 5 mln. zou investeren.*

Geen opmerkingen

- *Het beoogde doel (het verbeteren van de luchtkwaliteit), de prestatie (emissiereductie van stikstof en fijn stof) en de activiteiten die leiden tot emissiereductie zijn specifiek en tijdgebonden geformuleerd, maar zijn niet meetbaar.*

GS zijn het met de Rekenkamer eens dat het aan te bevelen is om ten behoeve van een subsidieregeling meetbare doelen vast te stellen. Desalniettemin was het gezien het innovatieve karakter van de te subsidiëren projecten, niet mogelijk van te voren vast te stellen hoeveel emissiereductie haalbaar en/of wenselijk zou zijn geweest. De projecten zijn overigens wel beoordeeld op basis van meetbare criteria, zoals de absolute hoeveelheid reductie en kosteneffectiviteit.

- *De formulering van het door de provincie aangegeven doel is niet eenduidig vastgelegd in de beleidsdocumenten.*

Ons college kan zich niet vinden in deze constatering van de Rekenkamer. Het door de Rekenkamer geformuleerde (en door de provincie aangegeven) doel – verbeteren van de luchtkwaliteit - is terug te vinden in alle uitvoeringsregelingen (2008-2011):

“overwegende dat het wenselijk is om, naast de lokale maatregelen luchtkwaliteit uit het Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, ook andere partijen te stimuleren tot het nemen van maatregelen die leiden tot een verdere verbetering van de luchtkwaliteit in Noord-Holland”

De manier waarop deze doelstelling is geoperationaliseerd naar - onder andere – de beschrijving van projecten die in aanmerking komen voor de subsidie, en objectieve beoordelingscriteria, is na het eerste jaar op basis van nieuwe inzichten aangescherpt. Dit heeft geleid tot een wijzigingen in de uitvoeringsregeling 2009, ten opzichte van de uitvoeringsregeling 2008. Dit is ook de reden waarom vanaf 2009 is afgeweken van de formulering in het Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel in 2008.

- *De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel, omdat de activiteiten leiden tot emissiereductie en daarmee de luchtkwaliteit verbetert.*

Geen opmerkingen

Deelconclusie 2

De subsidie Luchtkwaliteit is niet doeltreffend, omdat de invloed van de subsidie op de luchtkwaliteit verwaarloosbaar is en daardoor niet heeft bijgedragen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit.

- *Van de beschikbare € 5 mln. is in totaal slechts 60% (circa € 3 mln.) beschikt. De overige € 2 mln. wordt niet meer besteed aan de subsidie Luchtkwaliteit, maar wordt waarschijnlijk gericht ingezet op knelpunten in Noord-Holland waar de luchtkwaliteit niet aan de normen voldoet.*

Het klopt dat niet het gehele voor de subsidie beschikbare bedrag is beschikt. In totaal is er in de jaren 2008-2011 vier keer een subsidietender opengesteld, waarvoor per jaar 1 miljoen euro ter beschikking is gesteld. In 2012 is besloten geen nieuwe tender te openen, waardoor er in totaal vier miljoen beschikbaar was voor de subsidieregeling.

In de eerste twee jaar is het voor de subsidieregeling beschikbare bedrag (1 miljoen per jaar) niet volledig benut. De regeling bevond zich nog in de opstartfase, en veel innovatieve technieken, zoals elektrisch rijden waren in 2008 en 2009 nog niet zo ver ontwikkeld als nu. Door een voorschrift in de begrotingsregels van de provincie Noord-Holland zijn de in 2008 en 2009 overgebleven gelden, ongeveer 1 miljoen euro, terug gestort in de algemene middelen.

Aanscherping van de subsidieregeling en actievere bekendmaking, in combinatie met verdergaande ontwikkeling van nieuwe technieken als elektrisch rijden, heeft gezorgd voor een forse toename van het aantal aanvragen in 2010. In dat jaar is dan ook besloten het subsidieplafond op te hogen. In 2011 is wederom 1 miljoen ter beschikking gesteld. Dit bedrag is ook volledig benut.

In 2012 is besloten geen nieuwe tender te openen. In de monitoringsrapportage NSL 2011 werd duidelijk dat het aantal locaties in Noord-Holland met luchtkwaliteitsknelpunten is teruggebracht tot twee: Amsterdam en de IJmond. Daarom is ervoor gekozen om de overgebleven middelen niet in te zetten voor een volgende tender, maar deze (op basis van nieuwe inzichten) in te zetten voor het oplossen van een specifiek knelpunt.

- *Voor 13% van het totale subsidiebedrag is de subsidie vastgesteld en zijn de activiteiten uitgevoerd. Voor 47% van het totale subsidiebedrag zijn subsidies wel beschikt, maar deze zijn nog niet vastgesteld.*

GS beamen dat er een aantal projecten is dat nog niet is afgerond, waardoor de subsidie nog niet is vastgesteld.

Een van de redenen hiervoor is dat de meer innovatieve projecten vaak te kampen hebben met aanloopproblemen. De provincie Noord-Holland monitort strikt de voortgang van de projecten, en voert gesprekken met subsidieontvangers over de voortgang. Onder strikte voorwaarden kan er uitstel worden verkregen voor de uitvoering van een project. De provincie hanteert de einddatum van het NSL (1 augustus 2014) als uiterlijke einddatum waarbinnen projecten gerealiseerd moeten zijn. Wij verwachten dat op die datum het merendeel van de gesubsidieerde projecten tot uitvoering zal zijn gekomen.

- *Een jaarlijkse emissiereductie van 5.927 kg stikstof en 247 kg fijn stof is bereikt. Het aandeel hiervan in de totale emissie in Noord-Holland is echter verwaarloosbaar.*

De jaarlijkse emissiereductie die is bewerkstelligd door de subsidie, is in vergelijking met de totale emissie van stikstof en fijn stof in Nederland klein. GS hebben echter met de uitvoeringsregelingen en de hierin opgenomen beoordelingscriteria, alleen de projecten van derden gesubsidieerd die de meeste reductie bewerkstelligden, en het meest kosteneffectief waren. Daarnaast hebben GS ook beoogd met de subsidieregeling een stimulans te geven aan innovatie ten behoeve van een schonere lucht in Noord-Holland. Een stimulans die, samen met alle andere projecten in het NSL en RSL, moet leiden tot het behalen van de Europese normen, en zo mogelijk nog meer.



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. De reactie geeft ons aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

Evaluatiekader

GS geven aan onlangs uitgangspunten voor een evaluatiekader te hebben vastgesteld. De Rekenkamer heeft hiervan met veel belangstelling kennis genomen en hoopt dat dit kader zal bijdragen aan het vergroten van het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies.

Tweeledig doel

In reactie op onze algemene conclusie dat de subsidie Luchtkwaliteit niet doeltreffend is, onderschrijven GS dat de luchtkwaliteit nauwelijks is verbeterd, maar geven zij tevens aan dat dit een louter rekenkundige benadering is. Daarbij geven GS aan dat de subsidieregeling twee doelen nastreeft. Enerzijds het verbeteren van de luchtkwaliteit door emissiereductie te bewerkstelligen met het subsidiëren van activiteiten. Anderzijds door de subsidie in te zetten als vliegwiel om zo anderen te stimuleren vergelijkbare activiteiten uit te voeren. Naar dit vliegwieleffect heeft de Rekenkamer inderdaad geen onderzoek gedaan. Wel merkt de Rekenkamer op dat de provincie de projecten vooral beoordeeld heeft op de absolute reductie en de kosteneffectiviteit, zoals GS ook aangeven bij deelconclusie 1, en in veel mindere mate of de activiteit 'meer perspectief biedt voor breder toepassing door andere dan de subsidieontvanger' (zie ook paragraaf 2.2). Mede hierdoor is de Rekenkamer van mening dat de vliegwiel functie niet prominent naar voren komt in de uitvoeringsverordening bij de beoordeling van de subsidieaanvragen en concluderen wij dat dat het doel van de subsidie Luchtkwaliteit niet eenduidig is vastgelegd.

Samenhang met andere maatregelen

Tevens merken GS op dat de subsidieregeling een onderdeel is van een veel groter pakket van ongeveer 1,5 miljard euro aan maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren en dat het voor een goede beoordeling beter was geweest om deze regeling in deze samenhang te beoordelen. De Rekenkamer merkt hierover op dat de som van alle maatregelen in dat geheel tot een substantiële verbetering van de luchtkwaliteit moet leiden, maar constateert dat als alle maatregelen in het pakket eenzelfde effect zouden hebben als deze subsidieregeling er nauwelijks sprake zou zijn van een verbetering van de luchtkwaliteit. De Rekenkamer hoopt dan ook dat de beoogde beleidswijziging van GS om de resterende middelen meer op knelpunten in te zetten meer effect zal hebben op de luchtkwaliteit.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de reactie van PS op de handreiking en het onderzoek tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Begin maart 2012 heeft de Randstedelijke Rekenkamer het rapport 'Inzicht in doeltreffendheid van subsidies' uitgebracht. Hierin is verslag gedaan van de eerste fase van het onderzoek naar subsidies van de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De Rekenkamer is hierbij nagegaan – op basis van uitgevoerde evaluaties – wat met de inzet van de provinciale subsidies wordt bereikt in termen van beoogde prestaties en maatschappelijke effecten. Het algemene beeld is dat het inzicht van de provincies in de doeltreffendheid van de subsidies gering is. Dit komt doordat het aantal evaluaties gering is en/of doordat de kwaliteit van de evaluaties beperkt is. De vier provincies hebben deze conclusie onderschreven en aangegeven dat ze het beleid omtrent het evalueren van subsidies willen verbeteren.

De Rekenkamer heeft aangegeven dat zij ook zelf een specifieke subsidie per provincie zal evalueren. Daarnaast heeft de Rekenkamer besloten om een separate handreiking voor het evalueren van subsidies op te stellen. De bouwstenen voor deze handreiking worden geleverd door de evaluaties van de specifieke subsidie per provincie. Hiervoor hebben we bij elk van de Randstadprovincies op vergelijkbare wijze een gevalstudie naar een subsidie uitgevoerd. Voor de provincie Noord-Holland heeft de Rekenkamer besloten om de subsidie Stimulering verbetering Luchtkwaliteit te evalueren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de keuze voor de subsidie Stimulering verbetering Luchtkwaliteit. Hierna worden de probleemstelling, de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria gepresenteerd en toegelicht. In de hoofdstukken daarna worden de bevindingen van de gevalstudie gepresenteerd, waarbij wordt ingegaan op het beleidskader (hoofdstuk 2), de middelen, activiteiten en prestaties (hoofdstuk 3) en doelbereiking en doeltreffendheid (hoofdstuk 4).

1.2 Subsidie Luchtkwaliteit

De subsidie Stimulering verbetering Luchtkwaliteit is gericht op de vermindering van de uitstoot van stikstof en fijn stof door voertuigen, vaartuigen en installaties. Het doel van deze subsidie is het verbeteren van de luchtkwaliteit. Daarmee draagt het bij aan de gezondheid van mensen en de uitvoering van ruimtelijke projecten bij het voldoen aan de normen. De provincie heeft € 5 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2007-2012. Aan de hand van de score op vastgelegde criteria kunnen organisaties of overheden een deel van de kosten vergoed krijgen tot een maximum bedrag van € 250.000 per aanvraag.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling.

Doelstelling:

Aan de hand van een onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidie Luchtkwaliteit wil de Rekenkamer een leidraad bieden voor het uitvoeren van evaluaties naar de doeltreffendheid van subsidies.

Vraagstelling:

In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Luchtkwaliteit doeltreffend is en tot welke inzichten leidt dit voor de wijze waarop de doeltreffendheid van een subsidie is vast te stellen?

De vraagstelling is beantwoord aan de hand van zes onderzoeksvragen. Een uitwerking hiervan is in paragraaf 1.5 opgenomen.

1.4 Afbakening

- De gevalstudie richt zich op de doeltreffendheid van de subsidie Stimulering verbetering Luchtkwaliteit. In het vervolg van het rapport wordt deze subsidie aangehaald als de subsidie Luchtkwaliteit.
- Bij het selecteren van de subsidie zijn we uitgegaan van de volgende criteria:
 - een financieel relatief omvangrijke subsidie;
 - een subsidie die wordt verstrekt vanwege een autonome taak van de provincie, omdat de provincie hierbij veel zeggenschap heeft over het wijzigen en/of opheffen van het beleid en subsidie-instrument;
 - een subsidie waarvan de beoogde prestaties en doel(en) concreet zijn opgesteld;
 - een subsidie die langer dan 1 jaar bestaat, zodat prestaties en effecten kunnen worden onderzocht;
 - een subsidie die de komende jaren naar verwachting zal worden gecontinueerd.

De gevalstudie richt zich **niet** op:

- een beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdocumenten die als kader dienen voor de inzet van subsidies als beleidsinstrument;
- een analyse van deze subsidie vanuit de invalshoek rechtmatigheid.

1.5 Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader

In Tabel 1 zijn de onderzoeksvragen en beoordelingscriteria uitgewerkt. Deze gaan in op de mate van doeltreffendheid van de subsidie Luchtkwaliteit.

Tabel 1 **Onderzoeksvragen en beoordelingscriteria**

Nr.	Onderzoeksvraag
1.	Wat is de kwaliteit van het beleidskader van de subsidie Luchtkwaliteit?
	a. De provincie heeft een analyse uitgevoerd van nut en/of noodzaak en beschikt over een beleidstheorie. b. De provincie heeft in het beleidskader de beoogde doelen en prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. c. De provincie heeft in de subsidieregeling specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. d. De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel.

Nr.	Onderzoeksvraag
2.	In welke mate zijn de middelen voor de subsidie Luchtkwaliteit beschikt en in hoeverre staan de uitvoeringskosten voor de provincie en de administratieve lasten voor subsidieontvangers in verhouding tot de totale omvang van de beschikte subsidie?
	e. De subsidiemiddelen zijn beschikt. f. De uitvoeringskosten en administratieve lasten staan in een redelijke verhouding tot de omvang van de subsidie.
3.	In welke mate zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd en beoogde prestaties behaald?
	g. De beoogde activiteiten en prestaties zijn uitgevoerd c.q. behaald.
4.	In welke mate zijn de beoogde doelen bereikt?
	h. De beoogde doelen worden c.q. zijn bereikt.
5.	In hoeverre is aannemelijk dat de subsidie Luchtkwaliteit heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
	i. Voor het uitvoeren van de activiteiten en het behalen van de prestaties is de subsidie noodzakelijk gebleken. j. De subsidie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan het bereiken van de doelen.
6.	Wat zijn de voornaamste oorzaken voor het wel of niet doeltreffend zijn van de subsidie?

Toelichting onderzoeksvraag 1: Kwaliteit beleidskader

Het beleidskader is een startpunt voor de inzet van subsidies. De kwaliteit hiervan is bepalend voor een effectieve inzet van dit beleidsinstrument én voor de verantwoording en evaluatie ervan. Voor een beoordeling van de kwaliteit van het beleidskader is – op hoofdlijnen – gekeken naar de mate waarin de provincie verschillende onderdelen van het beleidskader heeft uitgewerkt. Daarbij gaat het om de analyse van nut en noodzaak (problemanalyse), de beleidstheorie, de formulering van doelen, prestaties en activiteiten in het beleidskader én in de subsidieregeling, en de samenhang tussen deze onderdelen. De beoordeling en waardering voor elk van deze onderdelen bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van het beleidskader.

Onder de noemer 'nut en noodzaak' gaat het erom dat de provincie helder en eenduidig beargumenteerd heeft waarom zij beleid ontwikkelt en daarbij kiest voor de inzet van het subsidie-instrument. Hiervoor moeten de problemen en/of kansen beschreven zijn, die aanleiding zijn voor het ontwikkelen van beleid. Een goede onderbouwing, bijvoorbeeld geëxpliciteerd op grond van uitgevoerd onderzoek of een verkenning van beschikbare kennis, is uiteraard een pre. Een onderscheidend aspect hierbij is of de analyse van 'nut en noodzaak' alleen in termen van beschrijving wordt gepresenteerd, of dat daarbij ook wordt ingegaan op onderliggende oorzaken en gevolgen.

Ook van belang is dat de provincie beschikt over een beleidstheorie. Het gaat hierbij primair om een handelingstheorie, dat wil zeggen een theorie die bruikbaar is in de beleidspraktijk. Deze theorie wint uiteraard aan kracht wanneer daarbij ook kan worden teruggevalen op beschikbare wetenschappelijke inzichten ('bewezen beleid'). De beleidstheorie behelst uitspraken over de perceptie van problemen, de relatie tussen oorzaken en gevolgen en tussen doelen en middelen (instrumenten, maatregelen e.d.). De Rekenkamer stelt vast in hoeverre het beleidskader hierover duidelijkheid verschaft, zowel op basis van documentenanalyse als interviews.

Bij de formulering van doelen en prestaties is in deze gevalstudie vooral gekeken naar de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden van de inmiddels welbekende SMART-criteria.

- Specifiek: voor alle betrokkenen is voor elk onderdeel van het doel duidelijk wat bereikt moet worden en dit is niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- Meetbaar: het doel is kwantitatief of kwalitatief meetbaar gemaakt, zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van het doel;
- Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het doel gerealiseerd dient te zijn.

De Rekenkamer merkt hierbij op dat doelen en prestaties SMART gemaakt kunnen worden door het gebruik van indicatoren en/of een goede uitleg en toelichting.

Het criterium 'specifiek' is ook toegepast op de omschrijving van de activiteiten in de subsidieregeling, waarvoor subsidie kan worden aangevraagd. Is duidelijk voor wie de regeling is bedoeld? Is duidelijk voor welke activiteiten wel en voor welke geen subsidie kan worden verleend? Het is belangrijk dat de omschreven activiteiten logisch samenhangen met de beoogde doelen en prestaties van de subsidieregeling. Een heldere omschrijving hiervan maakt het beter mogelijk om aanvragen te beoordelen. Dat draagt ook bij aan een doelmatige uitvoering van de subsidieregeling.

Tenslotte en logisch volgend uit het voorgaande is nagegaan in hoeverre sprake is van samenhang tussen de beoogde doelen, prestaties en activiteiten. Deze samenhang kan gevisualiseerd worden door een zogenoemde doelenboom, waarin de doel-middelrelaties zijn weergegeven. Als sprake is van samenhang, dan is daarmee voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een doeltreffende inzet van subsidies.

Toelichting onderzoeksvraag 2: Middelen, uitvoeringskosten en administratieve lasten

Met de inzet van subsidies streeft de provincie ernaar de beoogde doelen en prestaties te realiseren. De Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de begrote subsidiemiddelen daadwerkelijk zijn beschikbaar. De verstrekking van subsidies is vanzelfsprekend geen doel op zich, maar een grote mate van onderuitputting kan erop duiden dat de subsidie niet doeltreffend is. Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn de mate waarin bekendheid is gegeven aan de subsidieregeling en specifieke voorwaarden voor subsidieontvangers. Zo zouden er in de verordening en/of regeling voorwaarden kunnen zijn opgenomen die potentiële aanvragers ervan weerhouden subsidie aan te vragen.

Vanuit de invalshoek van doelmatigheid kijkt de Rekenkamer op twee manieren naar de uitvoering van de subsidie. Enerzijds gaat het hierbij om de verhouding tussen de omvang van de subsidie in financiële zin en de hiermee gemoeide uitvoeringskosten voor de provincie. Anderzijds gaat het om de administratieve lasten die aan de subsidie zijn verbonden voor de aanvragers c.q. ontvangers hiervan. Hierbij dient vooral gedacht te worden aan lasten in de sfeer van administratieve verplichtingen verbonden aan de uitvoering van de subsidie. Dit zijn bijvoorbeeld informatie-eisen bij de aanvraag en verantwoordings-eisen gedurende de uitvoering of ten behoeve van de vaststelling van de subsidie. Proportionaliteit is hierbij een belangrijk uitgangspunt: er dient sprake te zijn van een redelijke verhouding tussen de omvang van de subsidie en de uitvoeringskosten c.q. administratieve lasten. Voor omvangrijke subsidies zijn deze anders dan voor kleine subsidies. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan het onderscheiden van verschillende subsidiearrangementen in het Rijksbrede subsidiekader.

De Rekenkamer heeft in dit kader het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) geconsulteerd met de vraag in hoeverre er voor het vraagstuk van de uitvoeringskosten en administratieve lasten normen bestaan. Daarbij is als vuistregel voor de omvang van de administratieve lasten maximaal 5% van de ontvangen subsidie genoemd, met de kanttekening dat dit geen lineaire relatie is. Anders gezegd, voor een subsidie van € 50.000 ligt dit anders dan voor een subsidie van bijvoorbeeld € 1 mln. Het vraagstuk van de uitvoeringskosten voor de subsidieverstrekker valt buiten het werkterrein van Actal. Uitvoeringskosten hebben betrekking op de inzet vanuit de provincie zelf en

op de eventuele inzet van externen, bijvoorbeeld bij het beoordelen van subsidieaanvragen. Er bestaan voor de uitvoeringskosten geen ondubbelzinnige normen, die hierbij a priori gehanteerd zouden kunnen worden. De aard van subsidie en het hiermee gemoeide budget spelen hierbij ook een rol. Het ontbreken van enig houvast in de vorm van bestaande normen neemt niet weg dat nagegaan kan worden of bij de provincies aandacht bestaat voor de aspecten uitvoeringskosten en administratieve lasten, bijvoorbeeld in de vorm van het vooraf begroten van de uitvoeringskosten of het monitoren van het tijdsbeslag dat is gemoeid met de uitvoering van de subsidie. Hiermee kan enig inzicht worden verkregen in de vraag of deze kosten c.q. lasten in een redelijke verhouding staan tot de omvang van het subsidiebudget c.q. de verstrekte subsidie aan een individuele subsidieontvanger. Opgemerkt wordt dat administratieve lasten en uitvoeringskosten in zekere zin wel communicerende vaten zijn, in die zin dat een doelmatige inrichting van de subsidie en uitvoering daarvan van invloed is op de mate waarin subsidieaanvragers worden geconfronteerd met administratieve lasten.

Toelichting onderzoeksvragen 3 t/m 6: Activiteiten en prestaties, doelbereiking en doeltreffendheid

De beoordelingscriteria die de Rekenkamer hierbij hanteert zijn in essentie eenvoudig. Enerzijds is nagegaan in hoeverre de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn uitgevoerd én in hoeverre de beoogde prestaties hiermee zijn gerealiseerd. Anderzijds is nagegaan of de doelen waarvoor de subsidieregeling in het leven is geroepen zijn bereikt én, zo ja, of deze doelbereiking het gevolg is van de inzet van het subsidie-instrument. Dit betreft het onderscheid tussen doelbereiking en doeltreffendheid.

In de praktijk is het onderzoeken hiervan lastig. Om uitspraken over de doelbereiking te kunnen doen, moet aan verschillende randvoorwaarden zijn voldaan. Deze zijn voor een deel al aangestipt bij de kwaliteitsaspecten voor het beleidskader. In vervolg hierop is de verzameling van allerlei gegevens in het kader van verantwoording, monitoring en evaluatie noodzakelijk om over de doelbereiking relevante uitspraken te kunnen doen. Hierbij kan gedacht worden aan het houden van interviews bij subsidieontvangers of het opvragen van gegevens bij het CBS.

Met de gevalstudie wil de Rekenkamer – binnen aanvaardbare marges van kosten en tijd – komen tot een zo groot mogelijk aannemelijk inzicht in de doeltreffendheid van de subsidie, waarbij zo expliciet mogelijk duidelijk wordt of de doelen worden c.q. zijn bereikt, of de subsidie noodzakelijk is geweest voor de verrichte activiteiten en geleverde prestaties en of de subsidie voldoende substantieel is geweest voor het bereiken van de doelen. Deze analyse biedt tevens zicht op de factoren die bijdragen aan het succes dan wel falen van de subsidie.

Toelichting onderzoeksmethode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd en interviews gehouden. Bij de documentanalyse zijn relevante documenten doorgenomen zoals Nationale en Regionale samenwerkingsprogramma's luchtkwaliteit en bestaande evaluaties die informatie verschaffen over de invloed van maatregelen op de luchtkwaliteit. Ook zijn interviews gehouden met beleidsambtenaren van de provincie Noord-Holland en met experts op het gebied van luchtkwaliteit. Daarbij heeft de Rekenkamer in dit onderzoek expliciet gekozen om ook interviews te houden met subsidieaanvragers, in dit geval aanvragers van de subsidie Luchtkwaliteit. Een meer uitgebreide verantwoording van de werkwijze is opgenomen in bijlage A.



HOOFDSTUK 2

Beleidskader

2.1 Nut & noodzaak en beleidstheorie

Bevinding 1: De provincie heeft in voldoende mate nut en noodzaak van de subsidie afgewogen. Zo is de provinciale bijdrage een voorwaarde van het Rijk om ook te investeren in luchtkwaliteit en worden lokale overheden en marktpartijen door de subsidieregeling gestimuleerd om maatregelen te nemen voor verbetering van de luchtkwaliteit. De beleidstheorie is niet vastgelegd in relatie tot de subsidie Luchtkwaliteit, maar de redenering dat de activiteiten bijdragen aan het doel kan wel worden herleid uit verschillende bronnen, zoals het RSL.

De luchtkwaliteit in Noord-Holland moet verbeteren. Nederland voldoet namelijk niet aan de Europese normen die aan de concentratie van stikstof en fijn stof zijn gesteld. Om hieraan te voldoen binnen door Europa gestelde termijnen is het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld. Dit programma is een samenwerking tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten en omvat onder meer de maatregelen die gericht zijn op verbetering van de luchtkwaliteit.¹

Als uitwerking van het NSL is voor iedere regio een Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL) opgesteld wat onder verantwoordelijkheid van de provincie valt. Hierin zijn maatregelen opgenomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Voor Noord-Holland geldt dat in de regio IJmond en Amsterdam nog niet aan de normen wordt voldaan. Om de normoverschrijdingen aan te pakken wordt generiek beleid ingezet waarmee invloed wordt uitgeoefend op een groter gebied door middel van beleid gericht op voertuigen, industrie en landbouw. Als na de toepassing van dit beleid nog overschrijdingen bestaan, worden deze knelpunten gericht aangepakt.² In het RSL zijn door de samenwerkende partijen meerdere maatregelen opgenomen. Uitvoering van de subsidie Luchtkwaliteit is een maatregel waar alleen de provincie Noord-Holland voor verantwoordelijk is.

Het Rijk heeft middelen beschikbaar gesteld voor het RSL, onder voorwaarde dat de provincie minimaal € 5 miljoen in het plan investeert. Op 27 november 2006 is besloten om € 5 miljoen te reserveren voor het uitvoeren van de RSL.³ In het RSL is vervolgens vastgelegd dat dit zal worden ingezet voor een subsidieregeling van de provincie Noord-Holland die in 2008 gereed zal zijn. Bij instelling van de subsidie Luchtkwaliteit is aangegeven dat de provincie het wenselijk acht om partijen buiten het RSL te stimuleren tot het nemen van maatregelen die leiden tot een verdere verbetering van de luchtkwaliteit in Noord-Holland.

Nut en noodzaak van de subsidie Luchtkwaliteit is gelegen in de gedachte van de provincie dat een provinciale bijdrage van belang is om lokale overheden en marktpartijen te stimuleren om maatregelen te nemen voor verbetering van de luchtkwaliteit.⁴ Met de subsidieregeling kan de provincie projecten die de luchtkwaliteit verder

¹ Rijksoverheid, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 10 juli 2009

² Provincie Noord-Holland en Flevoland, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, 4 juli 2008

³ Provincie Noord-Holland, Provinciale Staten, motie 11-1 van GroenLinks, D66, CDA en VVD, 27 november 2006

⁴ Provincie Noord-Holland, Provinciale Staten, motie 11-1 van GroenLinks, D66, CDA en VVD, 27 november 2006

verbeteren dan de wettelijke eis, projecten ter uitvoering van de regionale speerpunten en projecten met een innovatief karakter stimuleren.⁵ Het verder verbeteren dan de wettelijke eis heeft volgens de provincie meer betrekking op de eisen die worden gesteld aan de aandrijving van voertuigen dan op de wettelijke normen voor luchtkwaliteit.⁶

Dat de activiteiten bijdragen aan het doel kan worden herleid uit verschillende bronnen, zoals het RSL. Ook in rapporten van TNO en het RIVM wordt dit bevestigd, doordat daarin bijvoorbeeld het volgende staat: ‘Bij luchtvervuiling spelen twee factoren een rol: de hoeveelheid vervuilende stoffen die wordt uitgestoten en de concentratie daarvan in de atmosfeer. (...) Het wegverkeer is een belangrijke bron van luchtverontreiniging.’⁷ De luchtkwaliteit wordt bepaald door de concentratie van vervuilende stoffen in de lucht. Dit wordt beïnvloed door de totale uitstoot van deze stoffen. (...) Stikstofdioxide is een gas dat in Nederland vooral door het wegverkeer wordt geproduceerd. Daarnaast levert stikstofdioxide door chemische reacties in de lucht een bijdrage aan het ontstaan van fijn stof.’⁸

De provincie heeft gekozen voor de inzet van het subsidie-instrument, omdat dit het meest effectief is om te fungeren als vliegwiel en het aanjagen van gewenste activiteiten en processen. Bij verlening van vergunningen als maatregel is de provincie afhankelijk van de aanvragen. Bij het verlenen van opdrachten moet de provincie precies weten wat ze wil, waardoor geen vrijheid meer bestaat in de uitvoering. Op deze manier kan innovatie niet goed plaatsvinden. Met een subsidieregeling hebben aanvragers de vrijheid om innoverend te zijn binnen de kaders van de provincie.⁹

2.2 Beoogde doel

Bevinding 2: De provincie heeft specifiek geformuleerd dat het doel van de subsidie is om de luchtkwaliteit in Noord-Holland te verbeteren. De formulering van het door de provincie aangegeven doel is niet eenduidig vastgelegd in de beleidsdocumenten. Daarnaast is het doel niet meetbaar geformuleerd, omdat de provincie niet aangeeft hoeveel de luchtkwaliteit moet verbeteren. Wel is de termijn waarop het doel moet zijn bereikt bekend, omdat deze is gekoppeld aan het NSL en RSL.

De doelstelling van het RSL Noordvleugel waar de provincie Noord-Holland toe behoort is aanvullend op die van het NSL. Het doel van het NSL is om aan de wettelijke normen te voldoen en de luchtkwaliteit te verbeteren, rekening houdend met ruimtelijke ontwikkelingen. Het RSL heeft een bredere doelstelling dan het NSL: “De partijen die samenwerken aan het RSL Noordvleugel willen minimaal voldoen aan de wettelijke eisen en daar waar mogelijk nog een stap verder gaan. Immers, de bewoners en bedrijven in dit gebied verlangen ook op langere termijn een schone lucht en voldoende ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien willen zij anticiperen op toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de strengere luchtkwaliteitsnormen.”¹⁰ In het RSL is vervolgens aangegeven dat de provincie een subsidieregeling in zal stellen welke zich zal richten op projecten die de

⁵ Provincie Noord-Holland en Flevoland, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, 4 juli 2008

⁶ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 25 juli 2012

⁷ TNO, Verkeer Rijks- en provinciale wegen 2001-2011, november 2002, pag. 2

⁸ Algemene Rekenkamer, Milieueffecten wegverkeer, 2009

⁹ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 28 augustus 2012.

¹⁰ Provincie Noord-Holland en Flevoland, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, 4 juli 2008, p. 5

luchtkwaliteit verder verbeteren dan de wettelijke eis, projecten ter uitvoering van de regionale speerpunten en projecten met een innovatief karakter.¹¹

Het beoogde doel van de subsidie Luchtkwaliteit luidt: De luchtkwaliteit in Noord-Holland verbeteren.¹² Hieruit wordt duidelijk in welk gebied de luchtkwaliteit moet verbeteren, namelijk Noord-Holland. Daarnaast is in de verordening toegelicht dat het gaat om de stoffen stikstof en fijn stof. In de toelichting op de uitvoeringsregeling staat dat de provincie met name nieuwe en perspectiefvolle ontwikkelingen wil stimuleren.¹³ Dit is een specifieke omschrijving van het doel. De provincie maakt echter niet meetbaar wat wordt bedoeld met het verder verbeteren dan de wettelijke normen. Er is bijvoorbeeld geen beoogde concentratie van stikstof en fijn stof vastgelegd.

Landelijke normen zijn vastgelegd voor jaargemiddelden, uurgemiddelden en piekwaarden van stikstof en fijn stof. De provincie heeft echter niet aangegeven op welke waarden de subsidie invloed moet hebben. Verder maakt de provincie geen onderscheid in regio's, wat kan betekenen dat op iedere plek in de provincie de luchtkwaliteit moet verbeteren of dat het niet uitmaakt waar de luchtkwaliteit wordt verbeterd. Het beoogde doel richt zich niet specifiek op bestaande knelpunten in de provincie Noord-Holland. De provincie geeft aan dat het idee hierachter is dat de andere maatregelen leiden tot het behalen van de normen en dat deze subsidie kan zorgen voor iets extra's. Hoe dit moet worden gemeten is niet vastgelegd. De provincie had kunnen aangeven wat de concentratie van stikstof en fijn stof was voorafgaand aan de eerste tender van de subsidieregeling en op welke manier dat is gemeten. Daarbij zou dan aangegeven kunnen worden welke concentratie na uitvoering van de subsidieregeling zou worden verwacht. Voor de berekening van deze waarden kunnen bestaande metingen worden gebruikt.

Monitoring

Om te waarborgen dat de luchtkwaliteitsnormen aan de hand van het NSL worden gehaald, wordt het programma NSL sinds 2010 jaarlijks gemonitord door RIVM en Agentschap NL. Voor de monitoring van het RSL Noordvleugel wordt ook gebruik gemaakt van deze gegevens.¹⁴ De berekeningen van de luchtkwaliteit die nodig zijn voor monitoring van het NSL worden gedaan aan de hand van de monitoringstool, waarmee de huidige luchtkwaliteit wordt bepaald en een voorspelling wordt gedaan van de luchtkwaliteit in de toekomst. De hiervoor benodigde informatie wordt aangeleverd door gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Milieu.¹⁵

De termijn waarbinnen de doelstelling van de subsidie Luchtkwaliteit moet worden bereikt, staat niet vermeld in de subsidieverordening. Wel is het doel gekoppeld aan het NSL. Daarin is vastgelegd dat de periode waarop het NSL en RSL betrekking hebben loopt tot 1 augustus 2014. De normen voor fijn stof en stikstof moeten in respectievelijk 2011 en 2015 zijn gehaald. De provincie licht toe dat in 2016 naar aanleiding van de jaarlijkse monitoringsrapportage over 2015 zal worden bepaald of wordt voldaan aan de Europese normen voor stikstof en fijn stof.¹⁶

¹¹ Provincie Noord-Holland en Flevoland, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, 4 juli 2008, p. 20

¹² Het doel is niet letterlijk door de provincie vastgelegd in beleidsdocumenten, maar kan wel worden afgeleid uit verschillende documenten.

¹³ Provincie Noord-Holland, toelichtende tekst bij de Uitvoeringsregeling Stimulering Verbetering Luchtkwaliteit 2009, artikel 2.

¹⁴ Provincie Noord-Holland, Notitie: Monitoringsrapportage Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel 2010, 17 december 2010

¹⁵ www.nsl-monitoring.nl, juni 2012

¹⁶ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor 25 juli 2012

De provincie Noord-Holland heeft niet eenduidig weergegeven wat het doel is van de subsidie. De subsidie is gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit. In de subsidieverordening wordt echter niet naar de in het RSL opgenomen doelen verwezen. In het RSL staat bijvoorbeeld dat de provincie met de subsidieregeling projecten die de luchtkwaliteit verder verbeteren dan de wettelijke eis, projecten ter uitvoering van de regionale speerpunten en projecten met een innovatief karakter kan stimuleren.

De provincie geeft in het feitelijk wederhoor aan dat het verder verbeteren van de luchtkwaliteit dan de wettelijke normen wel in 2008 in de verordening is opgenomen, maar daarna niet meer omdat volgens hen het doel is aangepast. In de verordening uit 2008 is inderdaad vastgelegd dat de activiteiten moeten leiden tot verbetering van de luchtkwaliteit boven de geldende normen. Dit criterium komt niet meer terug in de daarop volgende subsidieverordeningen van 2009, 2010 en 2011.

Een ander punt wat te maken heeft met de doelstelling is het idee dat de subsidie een experimenteel karakter heeft en moet leiden tot innovatieve ontwikkelingen. In het bestuurlijk interview is naar voren gekomen dat de subsidie is ingesteld om ervan te kunnen leren en ruimte te bieden voor innovatie. Uit de verschillende verordeningen komt dit niet zo prominent naar voren, aangezien innovatie slechts een kleine rol speelt in de puntentoekening bij de beoordeling van de aanvragen.

2.3 Beoogde prestatie

Bevinding 3: De provincie heeft de beoogde prestatie (emissiereductie van stikstof en fijn stof in de provincie Noord-Holland) specifiek en tijdgebonden, maar niet meetbaar geformuleerd.

De beoogde prestatie van de subsidie Luchtkwaliteit is emissiereductie van stikstof en fijn stof in de provincie Noord-Holland.¹⁷ Dit is specifiek geformuleerd omdat de provincie de stoffen waarvan de uitstoot moet worden gereduceerd specifiek heeft benoemd.

Emissie of immissie

Met emissiereductie wordt vermindering van de uitstoot van bepaalde stoffen bedoeld. In het geval van de subsidie Luchtkwaliteit gaat het om de uitstoot van stikstof en fijn stof. Oorspronkelijk was de subsidie gericht op immissie van stikstof en fijn stof, wat betrekking heeft op de blootstelling aan deze stoffen in de lucht op leef-niveau. Omdat immissie wordt beïnvloed door veel factoren en dit niet te beoordelen was bij subsidieaanvragen, heeft de provincie ervoor gekozen om de subsidieaanvragen te beoordelen op emissiereductie.¹⁸

De mate van reductie is niet vooraf gespecificeerd. Doordat de provincie niet heeft aangegeven hoe groot de emissiereductie moet zijn, is de beoogde prestatie niet meetbaar. Wel is de prestatie tijdgebonden, omdat de subsidie onderdeel is van het RSL welke loopt tot augustus 2014. In 2011 en 2015 moeten de normen voor respectievelijk de concentratie fijn stof en stikstof in de lucht zijn gehaald.

¹⁷ De prestatie is niet letterlijk door de provincie vastgelegd in beleidsdocumenten, maar kan wel worden afgeleid uit verschillende documenten. De formulering van de prestatie is bevestigd door de ambtelijke organisatie in een e-mail van 16 februari 2012.

¹⁸ Provincie Noord-Holland, PS vergadering 24 september 2008

2.4 Beoogde activiteiten

Bevinding 4: De provincie heeft in de subsidieverordening specifiek omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend. Activiteiten die leiden tot emissiereductie van stikstof of fijn stof komen in aanmerking voor subsidie, wanneer ze betrekking hebben op investeringen in gronden, gebouwen, installaties en uitrustingen. Voor het aanpassen van motoren van rondvaartboten in Amsterdam, kan subsidie worden aangevraagd bij zowel de provincie als bij de gemeente Amsterdam. De omvang van de gemeentelijke subsidie zal dan van de provinciale bijdrage worden afgetrokken. Met de middelen van zowel de provincie als de gemeente zou echter een grotere doelgroep bereikt kunnen worden als de rondvaartboten alleen bij de gemeente een subsidie zouden aanvragen.

De provincie wil lokale overheden en marktpartijen die niet aan het RSL deelnemen stimuleren om activiteiten uit te voeren die leiden tot een emissiereductie van stikstof en fijn stof. Voor activiteiten die dit tot gevolg hebben, kan subsidie worden ontvangen. In de verordening is vastgelegd dat de activiteiten betrekking moeten hebben op investeringen in gronden, gebouwen, installaties en uitrustingen. Daarnaast heeft de provincie in de toelichting op de uitvoeringsregeling omschreven dat bij uit te voeren activiteiten kan worden gedacht aan de omschakeling van de aandrijving van voertuigen of maatregelen bij industriële installaties.¹⁹

Doelgroep

De gemeente Amsterdam heeft in februari 2011 de subsidieregeling Schone rondvaart ingesteld. Hiermee kunnen rederijen de motoren van hun rondvaartboten vervangen door een schone motor of de huidige motoren aanpassen. Nieuwe of aangepaste motoren moeten uiterlijk 31 december 2012 een roetfilter hebben en vanaf 2015 moeten nieuwe motoren aan de CCR-3 norm voldoen.²⁰ Hiervoor heeft de gemeente Amsterdam € 950.000 beschikbaar gesteld. Deze regeling is ook opgenomen in het RSL.²¹ De doelgroep van de Amsterdamse subsidie voor de rondvaart maakt ook deel uit van de doelgroep van de subsidie van de provincie Noord-Holland. Wanneer een subsidieaanvrager ook een andere subsidie ontvangt, zal de omvang van deze middelen van de provinciale bijdrage worden afgetrokken. Met de middelen van zowel de provincie als de gemeente zou echter een grotere doelgroep bereikt kunnen worden als de rondvaartboten alleen bij de gemeente een subsidie zouden aanvragen.

Puntentelling subsidieaanvragen

Aan de hand van een puntentelling worden subsidieaanvragen beoordeeld. Er worden punten toegekend aan de onderdelen die in Tabel 2 zijn opgesomd.²²

¹⁹ Provincie Noord-Holland, toelichtende tekst bij de Uitvoeringsregeling Stimulering Verbetering Luchtkwaliteit 2009

²⁰ Gemeente Amsterdam, Subsidieverordening Schone Rondvaart, 16 februari 2010

²¹ Provincie Noord-Holland en Flevoland, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, 4 juli 2008 en Gemeente Amsterdam, bijzondere Subsidieverordening ter stimulering van de schone rondvaart, 18 februari 2011

²² Provincie Noord-Holland, Uitvoeringsregeling Stimulering verbetering luchtkwaliteit Noord-Holland 2011, 23 november 2010

Tabel 2 Omschrijving criteria voor puntentoeakening aan subsidieaanvragen²³

Omschrijving criterium	Maximaal aantal punten
Omvang emissiereductie stikstof	20
Omvang emissiereductie fijn stof	20
Verhouding kosten en effect stikstof	10
Verhouding kosten en effect fijn stof	10
Betrekking op het speerpunt schone wagenparken: maatregelen aan, dan wel aanschaf van motorvoertuigen door een onderneming of overheidsorganisatie met het oog op het gebruik van alternatieve brandstoffen en verbetering van de luchtkwaliteit	5
Betrekking op het speerpunt duurzame logistiek: maatregelen die de bevoorrading van binnensteden efficiënter maken of milieuzoneringsmaatregelen	5
Innovierend of bestaande technologieën op een nieuwe wijze toegepast	2
Breed toepasbaar, door anderen	1

De meeste punten kunnen worden verkregen door een hoge emissiereductie van stikstof en fijn stof. Daarna speelt de verhouding tussen de kosten van de activiteit in relatie tot het effect in emissiereductie een rol. Wanneer een activiteit betrekking heeft op de speerpunten van de provincie kunnen ook punten worden verkregen, evenals wanneer de activiteit innovatief is en/of breed toepasbaar.

2.5 Samenhang beoogde doelen, prestaties en activiteiten

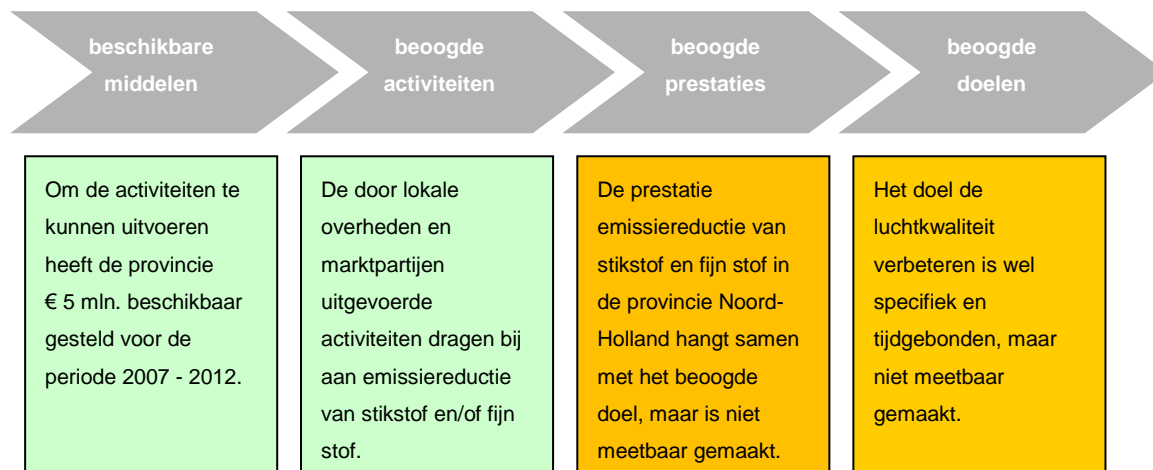
Bevinding 5: De beoogde doelen, prestaties en activiteiten vormen een samenhangend geheel, omdat de activiteiten leiden tot emissiereductie en daarmee de luchtkwaliteit verbetert. In welke mate dit een verdere verbetering dan de wettelijke normen tot gevolg heeft, is niet onderbouwd.

Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen wordt gescoord op punten. De meeste punten kunnen worden verdiend met de omvang van de emissiereductie van stikstof en fijn stof. Hierdoor hebben aanvragen die daar hoog op scoren meer kans om subsidie te ontvangen. Voor innovatieve activiteiten worden ook punten gegeven, maar niet zo veel als voor emissiereductie (respectievelijk 2 en 20). Hieruit blijkt dat de provincie emissiereductie belangrijker vindt en dat past ook bij de beoogde prestatie van de subsidie Luchtkwaliteit, namelijk emissiereductie van stikstof en fijn stof.

²³ Dit is de score zoals die is gehanteerd in 2009, 2010 en 2011. Deze wijkt af van 2008 waar 4 punten werden gegeven als de activiteit betrekking had op de speerpunten, 2 punten als het innovatief was, 2 voor brede toepasbaarheid en 1 punt voor effect op andere milieuaspecten.

In Figuur 2 is de opzet van het beleid voor de subsidie Luchtkwaliteit schematisch weergegeven.

Opzet subsidieregeling



Figuur 2 Schematische weergave subsidie Luchtkwaliteit

Met een bedrag van € 5 miljoen voor de periode 2007-2012 wil de provincie marktpartijen en lokale overheden stimuleren om activiteiten uit te voeren die leiden tot een emissiereductie van stikstof en fijn stof in de provincie Noord-Holland. Dit draagt volgens de provincie bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit. Emissiereductie draagt in principe bij aan een betere luchtkwaliteit, maar doordat concrete waarden ontbreken is onduidelijk welke ambitie bereikt kan worden. Daardoor is niet onderbouwd of met het behalen van de prestatie de luchtkwaliteit verbetert.

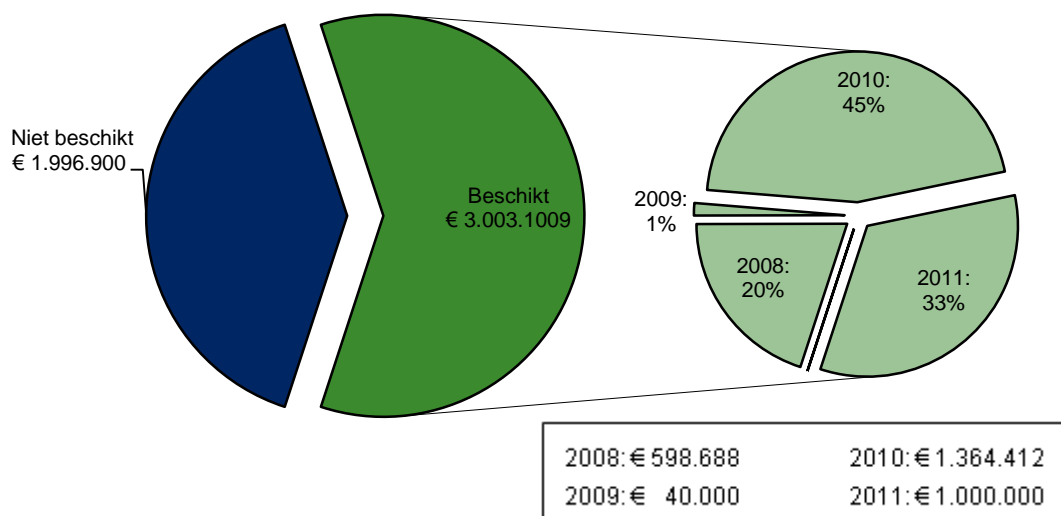
HOOFDSTUK 3

Middelen, activiteiten en prestaties

3.1 Beschikking subsidiemiddelen

Bevinding 6: De provincie Noord-Holland heeft het beschikbare bedrag van € 5 miljoen in de periode 2007-2012 niet volledig beschikt. In totaal is namelijk slechts 60% van dit bedrag beschikt. Er is besloten in 2012 geen nieuwe tender te openen. Bovendien heeft de provincie de bestuurlijke intentie om de overgebleven middelen in te zetten op de bestrijding van specifieke knelpunten.

De provincie Noord-Holland heeft voor de periode 2007-2012 een bedrag van € 5.000.000 beschikbaar gesteld voor de subsidie Luchtkwaliteit.²⁴ In totaal is voor de subsidie Luchtkwaliteit € 3.003.100 beschikt (zie Figuur 3).



Figuur 3 Beschikte middelen subsidie Luchtkwaliteit per jaar.

De eerste tender vond plaats in 2008. Alle subsidieaanvragen die dat jaar voldeden aan de voorwaarden zijn beschikbaar. De totale financiële omvang hiervan was € 598.688. In 2009 voldeed slechts één aanvraag aan de voorwaarden. Deze subsidie had een omvang van € 40.000. Een verklaring voor het lage aantal subsidieaanvragen in 2009 heeft de provincie niet. Wel heeft de provincie de jaren daarna het bestaan van de subsidie actiever bekend gemaakt (zie onderstaand kader). In 2010 is meer subsidie aangevraagd dan het plafond van 1 miljoen euro. Hierop is het subsidieplafond van dat jaar eenmalig verhoogd en kon voor € 1.364.412 worden beschikbaar. In 2011 werd het subsidieplafond gehandhaafd en is voor € 1.000.000 aan

²⁴ Provincie Noord-Holland en Flevoland, Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel, 4 juli 2008

subsidies beschikt.²⁵ De 24 subsidieaanvragen die boven het subsidieplafond uitkwamen in 2010 en 2011 en dus geen subsidie hebben ontvangen, hadden een gezamenlijke omvang van € 686.597.

In totaal is € 3.003.100 beschikbaar, dat is 60% van de beschikbare € 5.000.000. In 2012 zal geen tender meer worden geopend.²⁶ Hierdoor zal de overige € 1.943.401 niet worden beschikbaar voor het einde van 2012. De provincie geeft aan dat de € 5 miljoen beschikbaar is gesteld voor het gehele RSL. De bestuurlijke intentie is uitgesproken om de resterende middelen in te zetten voor bestrijding van specifieke knelpunten.²⁷ Het gevolg hiervan is wel dat de onvolledige uitputting invloed zal hebben op de doeltreffendheid van de subsidie Luchtkwaliteit.

Communicatie opening tender

In de eerste twee jaar dat de provincie Noord-Holland de subsidie Luchtkwaliteit heeft opengesteld, heeft de provincie dit bekend gemaakt op haar eigen website en is een persbericht uitgestuurd naar Noord-Hollandse media. Waar dit in de media is gepubliceerd is niet gedocumenteerd. In 2010 en 2011 is de subsidieregeling niet alleen op de website van de provincie, maar ook op de website van Agentschap NL gepubliceerd. Daarnaast zijn in 2010 en 2011 alle Noord-Hollandse gemeenten en enkele bedrijven aangeschreven. Welke bedrijven dat zijn, is niet gedocumenteerd.²⁸

De Rekenkamer heeft in interviews gevraagd hoe subsidieaanvragers op de hoogte zijn gesteld van de subsidie Luchtkwaliteit. Hieruit blijkt dat gemeentes door hun milieudiensten op de hoogte worden gesteld. Eén milieudienst heeft vervolgens weer aangegeven geïnformeerd te zijn door de provincie. Daarnaast is de subsidie Luchtkwaliteit aan de orde gekomen in regionaal overleg met betrekking tot alternatieve brandstoffen of elektrisch vervoer. Een aantal rederijen zijn op de hoogte gesteld door Waternet en door gemeenten of de provincie. Door zelf te zoeken op internet naar subsidies is een aantal aanvragers bij deze subsidie uitgekomen. Een deel daarvan kwam daardoor op de website van de provincie. Subsidieadviseurs, lobbyisten of contacten bij de gemeente of provincie hebben ook enkele aanvragers actief geïnformeerd over deze subsidie. Ten slotte hebben leveranciers van voertuigen of vulpunten ervoor gezorgd dat eventuele klanten op de hoogte zijn gesteld van de subsidie.

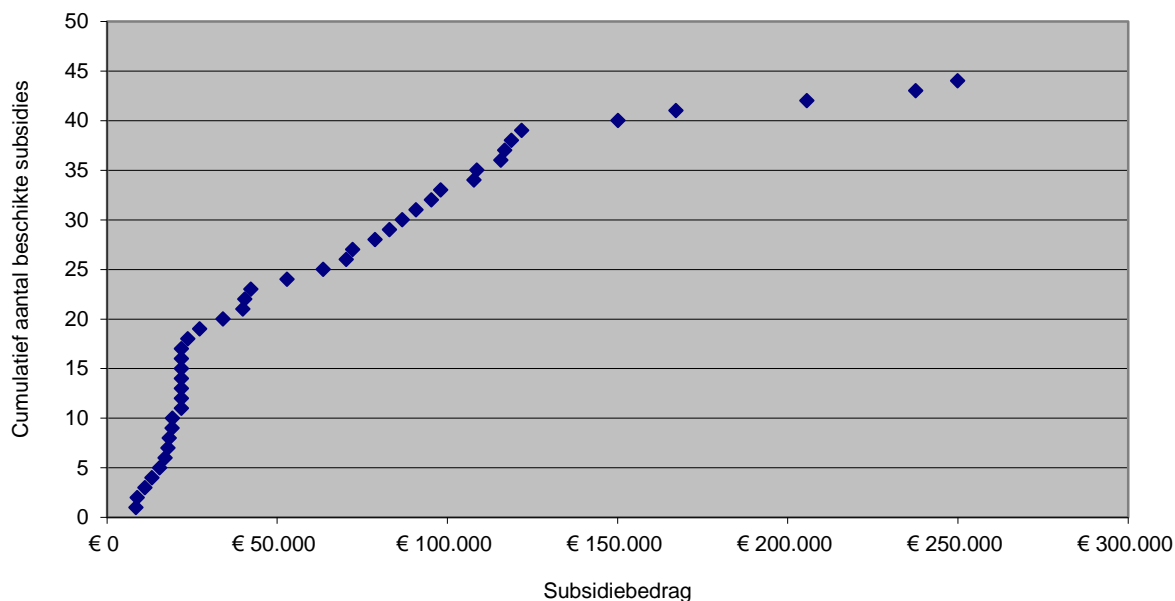
Het maximale subsidiebedrag dat een aanvrager kan ontvangen is € 250.000. In Figuur 4 is op volgorde van omvang weergegeven welke bedragen in de periode 2008-2011 per subsidieaanvraag zijn beschikbaar.

²⁵ Provincie Noord-Holland, rapportage subsidieverlening 2008 t/m 2011, uitvoeringsregeling Stimulering verbetering Luchtkwaliteit Noord-Holland, 31 januari 2012

²⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 5 juli 2012

²⁷ Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 28 augustus 2012

²⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 6 april 2012



Figuur 4 Financiële omvang van iedere beschikte subsidie 2008-2011

In totaal zijn 44 subsidieaanvragen beschikbaar in de periode 2008-2011. Eén keer is het maximale subsidiebedrag van € 250.000 beschikbaar. Dit is een aanvraag uit 2010 en was bestemd voor 15 vrachtwagens die op aardgas rijden in combinatie met een aardgas vulpunt. In Figuur 3 is te zien dat er vijf beschikkingen zijn geweest boven € 150.000. Zestien beschikkingen hadden een omvang tussen € 50.000 en € 150.000 en 23 beschikkingen hadden een omvang kleiner dan € 50.000.

Cofinanciering

De omvang van de subsidie die door de provincie wordt verstrekt is een percentage van de extra investering ten opzichte van een reguliere aanschaf of vervanging. Voor overheden en grote ondernemingen is dat 35%, voor middelgrote ondernemingen is dat 45% en voor kleine ondernemingen 55% van de subsidiabele kosten van een activiteit.²⁹ Een grote onderneming die het maximale bedrag van 250.000 ontvangt zal dus een extra investering van € 464.286 moeten doen. Dat bedrag komt voor de onderneming dus nog bovenop het bedrag wat hij sowieso kwijt is aan de activiteit als het op een reguliere manier zou worden uitgevoerd.

3.2 Uitvoeringskosten

Bevinding 7: De uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie zijn niet vooraf ingeschat. Achteraf ligt de schatting van de uitvoeringskosten voor de periode 2008-2012 op € 196.730. Dit is 6,6% van het beschikte subsidiebedrag van € 3.003.100. Gezien de omvang van de beschikte subsidies, de hoeveelheid aanvragen en de nadere onderbouwing van de administratieve lasten staan de gemaakte uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot het beschikte subsidiebedrag.

²⁹ Provincie Noord-Holland, Uitvoeringsregeling Stimulering verbetering luchtkwaliteit Noord-Holland 2011, 23 november 2010

De uitvoeringskosten zijn niet vooraf ingeschat door de provincie Noord-Holland. De uitvoeringskosten zijn de kosten voor de administratie en controle van de subsidie door de provincie. Hieronder vallen ook de kosten voor het opstellen van de subsidieverordening, het beoordelen van de aanvragen en van beleidsvragen die bij de uitvoering aan de orde komen. In de provincie Noord-Holland is achteraf door middel van berekening en schatting nagegaan dat voor de periode 2008-2011 de uitvoeringskosten € 121.540 zijn. Voor de directie Subsidies, Handhaving en Vergunningen is dit uitgekomen op € 105.140 en voor de directie Beleid op € 16.400. Om de subsidieaanvragen inhoudelijk te kunnen beoordelen, heeft de provincie Noord-Holland een adviesbureau voor mobiliteitsvraagstukken ingehuurd, Goudappel Coffeng. Samen met het adviesbureau Tauw die veel expertise heeft op het gebied van vaartuigen, heeft Goudappel de aanvragen beoordeeld en gescoord. De inhuur van deze bureaus heeft de provincie € 75.190 gekost voor de periode 2008-2011.³⁰ In totaal komen de uitvoeringskosten neer op € 196.730. Dit 6,6% van het beschikte subsidiebedrag van € 3.003.100.

3.3 Administratieve lasten

Bevinding 8: De administratieve lasten voor de subsidieaanvragers staan in redelijke verhouding tot de beschikte subsidiebedragen. Met name de berekeningen voor emissiereductie kosten de aanvragers tijd.
Doordat subsidie soms pas na de winter wordt beschikt, komen rederijen in de problemen omdat de boot in de zomer niet uit de vaart kan worden gehaald voor vervanging van de motor.

Bij het verzoek voor subsidieverlening moeten de aanvragers een aantal vragen invullen. Naast de gegevens zoals naam en adres, een omschrijving van het project, de doelstelling van het project en een overzicht van alle inkomsten zoals eigen bijdrage en eventueel andere subsidies, zijn er enkele vragen die iets meer tijd kunnen kosten. Zo moet de emissiereductie van het project worden berekend door de emissie van een reguliere aanpak te vergelijken met de emissie van het uit te voeren project. Daarnaast moet een overzicht worden gegeven van de kosten van alle onderdelen van het project met daarbij een uitsplitsing tussen de kosten van een reguliere aanpak en de extra investeringskosten om emissiereductie te realiseren. Dit is nodig om de omvang van de subsidie te kunnen berekenen. De documenten die moeten worden meegestuurd bij de aanvraag zijn het projectplan, de begroting en de bewijzen waaruit blijkt dat er daadwerkelijk emissiereductie plaatsvindt ten opzichte van een reguliere aanpak, zoals een rapport of een scan.

Voor vaststelling van de subsidie nadat de activiteiten zijn uitgevoerd moeten de subsidieaanvragers een verslag van de uitgevoerde activiteiten opstellen en alle facturen meesturen waarvoor subsidie is aangevraagd. Ook wordt een berekening gevraagd welk deel van de factuur subsidiabel is, dus van welke bedragen de provincie een percentage kan subsidiëren. Bij een verleende subsidie boven de € 50.000 is een controleverklaring verplicht.³¹ Daarnaast moet over de uitvoering van de activiteiten periodiek een voortgangsrapportage bij de provincie worden ingediend.³²

De Rekenkamer constateert dat de informatie die de provincie uitvraagt zowel in het kader van de rechtmatigheid als de verantwoording over de geleverde activiteiten en prestaties redelijk lijkt. Daarnaast zijn alle subsidies die zijn beschikt in de periode 2008-2011 hoger dan € 8.500. Volgens de Rekenkamer staan de administratieve

³⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 20 maart 2012

³¹ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 5 juli 2012

³² Provincie Noord-Holland, bestuurlijk interview, 28 augustus 2012

lasten die voortkomen uit de verplichtingen voor de subsidieaanvragers in verhouding tot de beschikte subsidiebedragen.

De reacties van subsidieaanvragers tijdens de afgenomen interviews sluiten hier in het algemeen bij aan. Aan hen is gevraagd of ze de hoeveelheid administratie als weinig, prima, veel of te veel ervaren. Er wordt ongeveer even vaak aangegeven dat de omvang van de administratieve last prima is als dat het veel is. Soms geven de aanvragers aan dat de administratie weinig tijd kost en een enkele keer wordt het als te veel ervaren. Bij het invullen van de subsidieaanvraag kosten de gevraagde berekeningen de meeste tijd volgens de geïnterviewden. De gegevens die de subsidieaanvragers hiervoor nodig hebben zoeken ze soms zelf op, maar vaak reikt de fabrikant of de leverancier deze gegevens aan. Meestal vult de aanvrager of iemand anders binnen het bedrijf de formulieren in. In een enkel geval wordt hiervoor extern hulp ingeschakeld. Vaak blijkt wel dat de provincie contact met de aanvrager opneemt, omdat niet alles goed is ingevuld. Dit contact verloopt volgens de aanvragers soepel.

Lange doorlooptijd

Tijdens de interviews is een aantal keer aangegeven dat de tijd tussen de subsidieaanvraag en het moment van toewijzing of afwijzing erg lang is. Hierdoor blijven de aanvragers lang in onzekerheid over de toekenning van subsidie en vertraagt daarmee de aanschaf van voertuigen. Daarbij komt dat innovatie niet stilstaat en ondertussen nieuwe technieken worden ontwikkeld. Hierdoor kan een subsidieaanvraag achterhaald zijn na een aantal maanden. De provincie houdt zich echter vrijwel altijd aan de afhandeltermijnen, welke nodig zijn om de procedure zorgvuldig te doorlopen.

Voor subsidieaanvragers in de toeristische sector is het van belang om buiten de seizoensmaanden het onderhoud uit te kunnen voeren. Een voorbeeld hiervan is vervanging van een motor van een rondvaartboot, deze kan alleen in de winter uit de vaart worden gehaald. Wanneer subsidiebeschikking pas later plaatsvindt, kunnen rederijen in de problemen komen met de afronding van activiteiten voordat het toeristisch seizoen begint.

3.4 Uitgevoerde activiteiten

Bevinding 9: Vanuit financieel perspectief gezien liggen de beoogde activiteiten niet op schema. Van de 44 beschikte subsidieaanvragen in de periode 2008-2011 zijn 22 aanvragen vastgesteld en dus uitgevoerd. De financiële omvang hiervan is € 663.659. Dat betekent dat voor 13% van het totale subsidiebedrag van € 5 miljoen de bijbehorende subsidie is vastgesteld. Voor 47% van het totale subsidiebedrag zijn subsidies wel beschikbaar, maar deze zijn nog niet vastgesteld.

Per 5 juni 2012 heeft de provincie Noord-Holland voor de subsidie Luchtkwaliteit in de periode 2008-2011 in totaal 44 subsidieaanvragen beschikbaar waarvan 22 aanvragen zijn vastgesteld met een totale financiële omvang van € 663.659. In Tabel 3 is weergegeven wat de financiële omvang is van de vaststellingen per jaar en welk deel dat is van de beschikte subsidiebedragen. Ook de relatieve omvang ten opzichte van het totaal beschikbare bedrag van € 5 miljoen is weergegeven.

Tabel 3 Vastgestelde subsidiebeschikkingen in de periode 2008-2011

Jaar	Financiële omvang vaststellingen	Percentage vaststellingen t.o.v. beschikte middelen	Percentage vaststellingen t.o.v. € 5 miljoen
2008	€ 189.335	32 % ³³	4 %
2009	€ 40.000	100 %	1 %
2010	€ 303.250	22 %	6 %
2011	€ 131.074	13 %	3 %
Totaal	€ 663.659	22 %	13 %

De financiële omvang van de vastgestelde subsidies in 2008 is € 189.335. Dit is 32% van het totaalbedrag dat in 2008 is beschikbaar. De enkele aanvraag die in 2009 is beschikbaar, is vastgesteld. Van de financiële omvang van de aanvragen uit 2010 is 22% vastgesteld en voor 2011 is dat 13%. In totaal is 22% van de financiële omvang van de beschikte aanvragen vastgesteld. Als de financiële omvang van de vastgestelde subsidies wordt afgezet tegen het totaal beschikbare bedrag van € 5 miljoen, is te zien dat per jaar maar 1 tot 6 procent is vastgesteld. In totaal is pas 13 % van de beschikbare € 5 miljoen vastgesteld.

De subsidie Luchtkwaliteit is onderdeel van het NSL, wat loopt tot 1 augustus 2014. De in 2015 behaalde resultaten worden in 2016 geëvalueerd. De Rekenkamer merkt op dat de activiteiten ruim voor die tijd moeten zijn afgerond om nog bij te kunnen dragen aan het behalen van het doel. In 2012 zijn echter 78% van de beschikte subsidies nog niet vastgesteld. Hiervan is onbekend of de activiteiten zijn uitgevoerd. Indien geen versnelling komt in het uitvoeringsproces van de lopende subsidiebeschikkingen verwacht de Rekenkamer dat een groot deel van de subsidies niet ruim voor 2015 zal zijn vastgesteld. Zo is van de omvang van de beschikte subsidies uit 2008 na 3,5 jaar nog maar 32% vastgesteld.

Lagere vaststelling

Nadat een aanvraag is beschikbaar, zal de aanvrager moeten aantonen wat de kosten zijn geweest van de activiteit. Op dat moment zal de subsidie worden vastgesteld en wordt definitief afgerekend. Wanneer de kosten lager zijn uitgevallen, zal de vaststelling lager zijn dan het aangevraagde bedrag. Wanneer de activiteit niet is uitgevoerd, wordt de subsidie niet uitbetaald of moeten voorschotten worden terugbetaald. Een voorbeeld hiervan is de aanvraag in 2008 voor de vervanging van zeven dieselmotoren van rondvaartboten. De rekening bleek uiteindelijk € 48.226 te zijn in plaats van de beschikte € 108.684.

Voorschotten

Om subsidieaanvragers de activiteit te laten uitvoeren, kunnen ze van de provincie een voorschot krijgen. In 2008, 2009 en 2010 werd aan bijna alle beschikte aanvragen een voorschot verleend. In 2011 was dat bij vijf van de dertien beschikte aanvragen het geval. In totaal voor de jaren 2008-2011 gaat het om € 1.617.178 aan voorschotten waarvan op 5 juni 2012 € 663.659 is vastgesteld. Dat betekent dat de provincie Noord-Holland nog € 953.519 aan voorschotten heeft uitstaan.

Tussen het afronden van de activiteiten en de aanvraag tot vaststelling van de subsidie, zit maximaal 13 weken. Daarna heeft de provincie ook weer 13 weken om de subsidie vast te stellen. Voor de duur van het uitvoeren van de activiteit is echter geen tijdslimiet gegeven, dus daar heeft de provincie geen invloed op. Hierdoor valt het lage percentage van de omvang van vastgestelde subsidies in 2008 op. De verklaring die de provincie hiervoor geeft

³³ Dit is 35% wanneer rekening gehouden wordt met lagere vaststellingen ten opzichte van de beschikkingen. Het totaal komt daarmee op 23%. Voor de andere jaren heeft het geen invloed op de percentages.

is dat de projecten niet erg snel worden afgehandeld en dat met name voor de experimentele projecten uitstel wordt aangevraagd.³⁴

Beschikte subsidieaanvragen

De provincie heeft in de beoordeling van de subsidieaanvragen aangegeven wat een project inhoudt. Zo kan worden nagegaan of de aanvragen voldoen aan de voorwaarden om subsidie te ontvangen. De beoogde activiteiten waarvoor subsidie kan worden aangevraagd moeten bijvoorbeeld een emissiereductie van stikstof of fijn stof tot gevolg hebben en worden uitgevoerd door lokale overheden en marktpartijen. In Tabel 4 is aangegeven hoeveel subsidie is beschikt voor iedere activiteit in de periode 2008-2011 en op hoeveel aanvragen dat betrekking heeft. Hierbij zijn vul- en laadpunten weggelaten, omdat deze altijd worden aangeschaft in combinatie met voertuigen.

Tabel 4 Beschikte subsidie per type activiteit in de periode 2008-2011

Type activiteit	Aantal aanvragen	Aantal voertuigen ³⁵	Totale omvang	Gemiddelde subsidie per voertuig
Vervanging aandrijftechniek lichte voertuigen ³⁶	1	8	€ 40.567	€ 5.071
Vervanging aandrijftechniek zware voertuigen	0	0	€ 0	-
Vervanging aandrijftechniek vaartuigen	11	34	€ 659.980	€ 19.411
Aanschaf lichte voertuigen	20,5*	462	€ 1.135.718	€ 2.458
Aanschaf zware voertuigen	7,5*	50	€ 613.869	€ 12.277
Aanschaf vaartuigen	4	4	€ 552.965	€ 138.241
Aanpassing installaties	0	0	€ 0	-
Totaal	44	558	€ 3.003.100	€ 5.382

* Eén aanvraag had betrekking op lichte en zware voertuigen. Deze is verdeeld in twee keer 0,5.

Uit Tabel 4 is op te maken dat geen subsidie is beschikt voor vervanging van de aandrijftechniek van zware voertuigen of voor aanpassingen aan installaties. De meeste financiële middelen zijn beschikt voor de aanschaf van lichte voertuigen, namelijk € 1.135.718. Hiervoor zijn in 2010 negen aanvragen beschikt voor de aanschaf van bestelwagens die allen door één persoon, de leverancier van de wagens, zijn gecoördineerd. In 2011 zijn vijf financieel omvangrijke aanvragen beschikt voor de aanschaf van lichte voertuigen. Zo heeft een gemeente dat jaar subsidie aangevraagd voor de aanschaf van 50 voertuigen en een bedrijf voor autodelen wilde 40 voertuigen aanschaffen. Een taxibedrijf vroeg subsidie aan voor de aanschaf van 20 taxi's en een overheidsinstelling heeft subsidie aangevraagd voor 184 scooters. De vijfde aanvraag was voor 10 tuktuks. Het laagste bedrag is beschikt voor vervanging van de aandrijftechniek van acht lichte voertuigen. Dit ging om één aanvraag uit 2009.

Wanneer de gemiddelde subsidie per voertuig wordt berekend, is te zien dat de voor de aanschaf van lichte voertuigen, de minste subsidie per voertuig is beschikt, namelijk € 2.458. Voor de aanschaf van vaartuigen is dat ruim 56 keer zoveel, namelijk € 138.241.

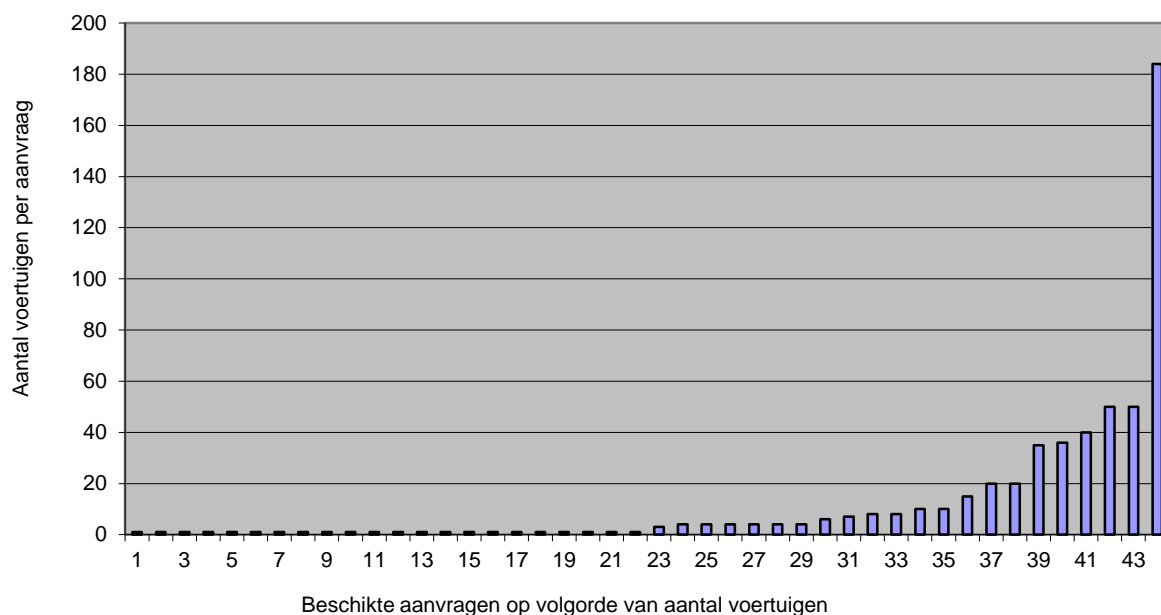
Aantal voertuigen per aanvraag

Om inzicht te geven in het aantal voertuigen waar elke aanvraag betrekking op heeft, is Figuur 5 gemaakt.

³⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 5 juni 2012

³⁵ Ook vaartuigen.

³⁶ Hieronder vallen ook personenauto's.



Figuur 5 Aantal voertuigen per beschikte subsidieaanvraag 2008-2011.

De helft van de 44 aanvragen heeft betrekking op één voer- of vaartuig. Dertien aanvragen hebben betrekking op 2 tot 10 voertuigen, acht aanvragen hebben betrekking op 11 tot 50 voertuigen en één aanvraag heeft betrekking op 184 voertuigen.

Beschikking leidt niet altijd tot vaststelling

Uit de gehouden interviews is gebleken dat een aantal activiteiten waarvan de aanvraag is beschikt, niet zal worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de aanvraag voor 184 elektrische scooters. Deze aanvrager kon nog net voor de uiterste inleverdatum een aanvraag indienen. Hierna is geïnventariseerd in hoeverre binnen de organisatie behoefte was aan de scooters. De belangstelling viel tegen, waardoor het aantal aan te schaffen scooters in werkelijkheid veel lager zal zijn. Dit heeft de aanvrager voorgelegd aan de provincie. De provincie heeft aangegeven dat alle beetjes helpen en dat dit ook kan werken als een voorbeeld voor anderen. De aanvrager heeft nu de mogelijkheid gekregen om minder scooters aan te schaffen. Een nadeel van deze beslissing is dat de puntenscore op basis waarvan de aanvrager subsidie heeft gekregen niet meer past bij de uitvoering. Hierdoor kunnen aanvragers die in eerste instantie net te weinig punten hadden, zijn benadeeld. Volgens de provincie is het niet mogelijk om de subsidie aan een andere aanvrager toe te kennen die in eerste instantie net te weinig punten heeft gekregen. De provincie maakt dan de keus tussen de middelen niet uitgeven of een deel van de middelen toch aan de aanvrager toe te kennen zodat een kleine emissiereductie toch bewerkstelligd kan worden.

Met de subsidieregeling kon subsidie worden aangevraagd om voertuigen minder stikstof en fijn stof te laten uitstoten. De aanvragen die zijn binnengekomen bij de provincie hadden allen betrekking op één van de volgende typen aandrijving: elektrisch, diesel³⁷, gas of hybride. In Tabel 5 is aangegeven hoeveel aanvragen zijn beschikt voor elk type aandrijving in de periode 2008-2011 met daarbij de financiële omvang per type aandrijving.

³⁷ De beschikte aanvragen voor dieselaandrijving hadden betrekking op boten en schone dieselmotoren voor bussen.

Tabel 5 Beschikte subsidie per type aandrijving in de periode 2008-2011

Type aandrijving	Aantal aanvragen	Aantal voertuigen	Totale omvang subsidie	Gemiddelde subsidie per voertuig
Elektrisch	21	359	€ 1.114.820	€ 3.105
Diesel	7	50	€ 705.305	€ 14.106
Gas	11	145	€ 756.247	€ 5.215
Hybride	5	4	€ 426.728	€ 106.682
Totaal	44	558	€ 3.003.100	€ 5.382

Het grootste subsidiebedrag is beschikbaar voor elektrische voertuigen, namelijk € 1.114.820. Daarna komen gas en diesel. Voor hybride aandrijving is het minst subsidiegeld beschikbaar. Maar hierbij ging het ook slechts om 4 voertuigen. Wanneer het gemiddelde subsidiebedrag per voertuig wordt berekend, zijn de elektrische voertuigen juist het goedkoopst en de hybride aangedreven voertuigen het duurst. De relatie tussen de omvang van de subsidie en de emissiereductie van stikstof en fijn stof is toegelicht in paragraaf 4.2.

Gebundelde subsidieaanvraag

In 2009 heeft een gemeente samen met een aantal lokale bedrijven een projectplan opgesteld om het rijden met aardgas voertuigen te stimuleren. Hiervoor zijn vier subsidieaanvragen gebundeld en in 2010 ingediend bij de provincie Noord-Holland. Omdat de aanvraag op het laatste moment is ingediend, kon de provincie de aanvragen niet meer als bundel, maar alleen nog apart beoordelen, waarna ze door de lage afzonderlijke puntenaantallen alle vier geen subsidie hebben ontvangen. Wanneer van tevoren met de provincie wordt overlegd, kan een gebundelde aanvraag worden ingediend, zo geeft de provincie aan.³⁸

Tijdens de interviews die de Rekenkamer heeft gehouden met een aantal subsidieaanvragers is door kleine bedrijven aangegeven dat het voor hen lastig is om veel punten te behalen, omdat ze maar één of twee voertuigen nodig hebben. Bedrijven met grote wagenparken hebben een grotere kans om subsidie te ontvangen. Door de mogelijkheid om een gebundelde aanvraag in te dienen, kunnen bedrijven met kleine wagenparken ook worden gestimuleerd om schoner te gaan rijden. Een gebundelde aanvraag kost voor de provincie ook minder tijd om te beoordelen dan wanneer iedereen apart een aanvraag indient. Het is aan te bevelen dat de provincie de subsidieaanvragers van deze mogelijkheid op de hoogte brengt.

Vulpunten

Voor de subsidie Luchtkwaliteit mocht ook subsidie worden aangevraagd voor aardgas of biogas vulpunten en elektrische oplaadpunten. Vaak is dit in combinatie gegaan met de aanschaf van voertuigen, omdat de emissiereductie van een vulpunt op zich nihil is en een aanvraag van alleen een vulpunt dan vaak weinig punten krijgt. In totaal is subsidie aangevraagd voor 73 vul- en oplaadpunten, waarvan er 65 zijn beschikbaar. Dit zijn 59 elektrische oplaadpunten en 6 gas vulpunten.

³⁸ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor, 25 juli 2012

Elektrisch

De beschikte subsidieaanvragen voor elektrische aandrijving hebben betrekking op 13 tuktuks (2 aanvragen), 229 scooters (2 aanvragen), 30 bestelwagens (10 aanvragen), 90 personenauto's (3 aanvragen), 3 boten (3 aanvragen) en 5 vrachtwagens (2 aanvragen). Redenen die in interviews zijn genoemd om elektrisch te gaan rijden zijn bijvoorbeeld dat elektrische voertuigen stiller zijn en betrouwbaar, omdat ze minder snel stuk gaan. Voor rondvaartboten worden de eisen die gesteld worden door bijvoorbeeld de gemeente steeds strenger en willen eigenaren hierop anticiperen. Verder heeft elektrisch vervoer fiscale voordelen. Overheden geven aan dat elektrisch rijden past in het maatschappelijk verantwoord ondernemen en het duurzaamheidsbeleid van de overheid. De voorbeeldfunctie speelt hier een grote rol. Ook commerciële bedrijven willen zich profileren als energiezuinig. Nadelen van elektrisch vervoer zijn de beperkte actieradius en het gewicht van de accu. De aanschafkosten voor elektrische voertuigen zijn relatief hoog. Elektrische oplaadpunten zijn nog niet overal in Noord-Holland aanwezig en ook vaartuigen missen zogenaamde walstroom. Boten die elektrisch varen zijn veel duurder in de aanschaf dan boten met dieselmotoren.

Diesel

De beschikte subsidieaanvragen voor dieselaandrijving hebben betrekking op 30 boten (zes aanvragen) en 20 bussen (één aanvraag). De aanvragers van subsidie voor boten hebben aangegeven dat ze met de subsidie hun oude en vaak minder zuinige motor, kunnen vervangen. Bij de bussen ging het om de aanschaf van nieuwe bussen met een EEV motor wat schoner zou zijn dan euro V-motoren.

Aardgas en biogas

De beschikte subsidieaanvragen voor gasaandrijving hebben betrekking op 119 lichte voertuigen (6 aanvragen), 25 vrachtwagens (5 aanvragen) en één boot. Uit de interviews is gebleken dat de subsidieaanvragers van aardgas voertuigen een voorkeur hebben voor deze aandrijving, omdat aardgas volgens hen milieuvriendelijker is en op termijn goedkoper dan benzine of diesel. Vergeleken met elektrisch rijden heeft een aardgas (vracht)auto een grotere actieradius en is deze lichter in gewicht. Wel is de afhankelijkheid van vulpunten groot, omdat niet overal het juiste type gas getankt kan worden en er bij storing van een vulpunt vele kilometers extra gemaakt moeten worden. De kwaliteit van het gas is van belang voor de werking van de motor en voor de actieradius. Voor gemeentelijke voertuigen kan soms gebruik gemaakt worden van vulpunten van vervoerbedrijven uit de plaatselijke OV-concessie. Transportbedrijven kunnen soms gebruik maken van vulpunten op het terrein van de klant.

Hybride

De beschikte subsidieaanvragen voor hybride aandrijving hebben betrekking op 4 boten (vier aanvragen)³⁹. Met deze aanpassing kunnen de boten voor een deel met een elektrische aandrijving varen in de binnenwateren, terwijl toch grotere afstanden afgelegd kunnen worden.

³⁹ Voor één aanvraag is het aantal boten onbekend, maar er wordt uitgegaan van één boot. De Rekenkamer doet geen nadere navraag bij de desbetreffende subsidieaanvrager vanwege een lopende juridische procedure.

3.5 Behaalde prestatie

Bevinding 10: Alle activiteiten van vastgestelde subsidieaanvragen leiden tot een jaarlijkse emissiereductie van 5.927 kg stikstof en 247 kg fijn stof.

De subsidie Luchtkwaliteit heeft voor vermindering van uitstoot van stikstof en fijn stof gezorgd, doordat een aantal bedrijven en overheden met behulp van de subsidie schonere voertuigen aan hun wagenpark hebben toegevoegd, hun vervuulende voertuigen hebben vervangen door schonere of de aandrijftechniek hebben vervangen door een schonere techniek. Dat betekent dat in sommige gevallen het wagenpark is uitgebreid met schonere voertuigen, maar dat de huidige voertuigen ook blijven rijden. In dat geval hoeft er geen sprake te zijn van emissiereductie. Toch gaan de provincie en de Rekenkamer er vanuit dat de aanschaf van een schoon voertuig in de plaats is gekomen van de aanschaf van een regulier voertuig, omdat alleen de extra investeringskosten worden gesubsidieerd en de aanschaf van schonere voertuigen een dergelijke investering vereisen van de aanvrager dat er vanuit kan worden gegaan dat de aanschaf geen 'extraatje' is voor de aanvrager.

De Rekenkamer is nagegaan wat de omvang van de emissiereductie is van alle vastgestelde subsidieaanvragen in de periode 2008-2011. Hierbij is uitgegaan van de berekende waarden die door de provincie zijn gebruikt bij de beoordeling van de subsidieaanvragen. Echter viel het de Rekenkamer op dat één aanvraag wel erg uit de toon viel. Dit ging om de aanvraag voor één boot met een aardgas aandrijving die verwachtte een emissie van 4.000 kg stikstof per jaar te reduceren en 300 kg fijn stof.⁴⁰ Deze aanvraag is niet meegenomen in de analyses. De berekende emissiereductie is weergegeven in Tabel 6.

Tabel 6 Emissiereductie stikstof en fijn stof van vastgestelde subsidies voor 2008-2011

Jaar	Stikstof in kg per jaar	Fijn stof in kg per jaar
2008	306	20
2009	0	0
2010	4.590	181
2011	1.031	45
Totaal	5.927	247

De vastgestelde subsidies zorgen voor een totale emissiereductie van 5.927 kg stikstof per jaar en 247 kg fijn stof per jaar. In 2009 is de emissiereductie nul, omdat de berekeningen voor emissiereductie van de enkele aanvraag die dat jaar is beschikt, onbetrouwbaar waren. Wel is de subsidie beschikt, omdat het volgens Goudappel evident was dat de activiteit emissiereductie zou bewerkstelligen. Ter voorkoming van onnodige administratieve lasten voor de aanvrager, heeft de provincie er destijds voor gekozen geen aanvullende berekeningen te vragen.⁴¹

De emissiereductie van de vastgestelde subsidies kan ook worden weergegeven per type activiteit en per type aandrijving. Dit is gedaan in Tabel 7 en 8.

⁴⁰ Goudappel Coffeng, beoordeling subsidieaanvragen 'Stimulering verbetering Luchtkwaliteit' p. 2, 21 november 2008

⁴¹ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 5 juli 2012

Tabel 7 Emissiereductie van vastgestelde subsidies per type activiteit

Type activiteit	Stikstof in kg per jaar	Fijn stof in kg per jaar
Vervanging aandrijftechniek lichte voertuigen	91	5
Vervanging aandrijftechniek vaartuigen	2.575	208
Aanschaf lichte voertuigen	1.456	21
Aanschaf zware voertuigen	1.804	12
Aanschaf vaartuigen	0	0
Totaal voertuigen	3.351	38
Totaal vaartuigen	2.575	208
Totaal	5.927	247

Tabel 8 Emissiereductie van vastgestelde subsidies per type aandrijving

Type aandrijving	Stikstof	Fijn stof
Elektrisch	1.058	55
Diesel	1.022	115
Gas	3.025	25
Hybride	823	51
Totaal	5.927	247

Verwachte prestatie

Bevinding 11: Wanneer alle activiteiten van beschikte subsidieaanvragen worden uitgevoerd, leidt dat tot een jaarlijkse emissiereductie van 25.876 kg stikstof en 1.081 kg fijn stof per jaar. De aanschaf van zware voertuigen leidt hierbij tot de grootste emissiereductie van stikstof en de vervanging van de aandrijftechniek van vaartuigen zorgt voor de grootste reductie fijn stof. Wanneer wordt gekeken naar het type aandrijving zorgt een nieuwe dieselaandrijving tot de grootste emissiereductie voor zowel stikstof als fijn stof.

De Rekenkamer heeft berekend wat de omvang van de emissiereductie is wanneer alle activiteiten van beschikte subsidies zullen worden uitgevoerd. Ook is berekend hoeveel reductie dit gemiddeld per voertuig oplevert. Hierbij is onderscheid gemaakt in type activiteit (zie Tabel 9).

Tabel 9 Emissiereductie stikstof en fijn stof totaal en gemiddeld per voertuig in kg per jaar⁴² per type activiteit.

Activiteit	Stikstof totaal	Stikstof per voertuig	Fijn stof totaal	Fijn stof per voertuig
Vervanging aandrijftechniek lichte voertuigen	91 (0,4%)	11	5 (0,5%)	1
Vervanging aandrijftechniek vaartuigen	9.380 (36%)	284	831 (77%)	25
Aanschaf lichte voertuigen	2.331 (9%)	7	136 (13%)	0
Aanschaf zware voertuigen	13.852 (54%)	277	101 (9%)	2
Aanschaf vaartuigen	221 (0,9%)	111	7 (0,6%)	4
Totaal	25.876 (100%)	138	1.081 (100%)	6

⁴² De activiteiten waarbij geen emissiereductie is (of kon worden) berekend, zijn niet meegenomen in de berekeningen wat de gemiddelde emissiereductie per voertuig is.

In totaal wordt 25.876 kg stikstof per jaar gereduceerd wanneer alle activiteiten worden uitgevoerd. De aanschaf van zware voertuigen draagt met 13.852 kg stikstofreductie per jaar voor 54% bij aan de totale emissiereductie van stikstof. Wanneer de reductie per voertuig wordt berekend, leidt de vervanging van de aandrijftechniek van voertuigen tot de grootste reductie, namelijk 284 kilogram per voertuig. Voor fijn stof heeft de vervanging van de aandrijftechniek van voertuigen het grootste aandeel in de totale reductie van 1.081 kg per jaar met 831 kg. Ook per voertuig heeft dit type activiteit de grootste reductie, namelijk 25 kg per jaar.

Wat de totale reductie is die wordt bereikt met de uitvoering van alle beschikte activiteiten is in Tabel 10 weergegeven voor het totaal van alle voertuigen en het totaal van alle vaartuigen.

Tabel 10 Emissiereductie stikstof en fijn stof in kg per jaar voor alle voertuigen en alle vaartuigen 2008-2011

Type activiteit	Stikstof	Fijn stof
Totaal voertuigen	16.274	242
Totaal vaartuigen	9.601	838
Totaal	25.876	1.081

Ook voor het type aandrijving is de Rekenkamer nagegaan wat de omvang van de emissiereductie is wanneer alle activiteiten van beschikte subsidies zullen worden uitgevoerd. Dit is weergegeven in Tabel 11.

Tabel 11 Emissiereductie stikstof en fijn stof van beschikte subsidies voor 2008-2011 per type aandrijving

Type aandrijving	Stikstof totaal (kg per jaar)	Stikstof per voertuig	Fijn stof totaal (kg per jaar)	Fijn stof per voertuig
Elektrisch	2.818 (11%)	11	147 (14%)	1
Diesel ⁴³	15.093 (58%)	308	754 (70%)	15
Gas	6.921 (27%)	48	121 (11%)	1
Hybride	1.044 (4%)	522	58 (5%)	29
Totaal	25.876 (100%)	59	1.081 (100%)	3

De totale jaarlijkse emissiereductie voor stikstof is 25.876 kg per jaar wanneer alle activiteiten worden uitgevoerd. De grootste reductie wordt veroorzaakt door de dieselaandrijving met 15.093 kg per jaar. Hybride aandrijving zorgt voor de minste emissiereductie, maar wanneer per voertuig wordt gekeken, levert hybride aandrijving juist het grootste aandeel in de emissiereductie van stikstof, namelijk 522 kilogram per voertuig per jaar. Dit is ook het geval voor de emissiereductie van fijn stof. Dieselaandrijving zorgt voor 754 kilogram reductie per jaar en hybride aandrijving voor 29 kilogram per jaar per voertuig. De totale jaarlijkse emissiereductie van fijn stof is 1.081 kg per jaar wanneer alle activiteiten worden uitgevoerd.

⁴³ De beschikte aanvragen voor dieselaandrijving hadden betrekking op boten en schone dieselmotoren voor bussen.

HOOFDSTUK 4

Doelbereiking en doeltreffendheid

4.1 Doelbereiking

Bevinding 12. Omdat het doel van de subsidie Luchtkwaliteit niet meetbaar is gemaakt, kan geen oordeel worden gegeven over het bereiken van het doel om de luchtkwaliteit te verbeteren. Verschillende bronnen laten zien dat in 2011 in Noord-Holland de normen voor stikstof en fijn stof zeer waarschijnlijk worden overschreden.

Het beoogde doel van de subsidie Luchtkwaliteit is de luchtkwaliteit in Noord-Holland verbeteren. Dit doel is niet meetbaar gemaakt doordat de gewenste verlaging van de concentratie stikstof en fijn stof niet is vastgelegd. Wel bestaan er wettelijke normen voor de concentratie stikstof en fijn stof, welke zijn weergegeven in Tabel 12.

Tabel 12 Huidige wettelijke normen voor concentratie stikstof en fijn stof⁴⁴

Stof	Soort gemiddelde	Tot 11 juni 2011	Huidige norm ⁴⁵	Vanaf 1 januari 2015
Stikstof	Jaargemiddelde	60 µg/m ³	60 µg/m ³	40 µg/m ³
	Uurgemiddelde, maximaal 18 uur per jaar	200 µg/m ³	200 µg/m ³	200 µg/m ³
	Uurgemiddelde, maximaal drie opeenvolgende uren binnen 100 km ²	400 µg/m ³	400 µg/m ³	400 µg/m ³
Fijn stof	Jaargemiddelde	48 µg/m ³	40 µg/m ³	40 µg/m ³
	Daggemiddelde, maximaal 35 dagen per jaar	75 µg/m ³	50 µg/m ³	50 µg/m ³

De wettelijke normen voor de concentratie stikstof en fijn stof bestaan uit meerdere onderdelen. Zo zijn er voor stikstof drie waarden die niet mogen worden overschreden: een jaargemiddelde en twee uurgemiddelden. De huidige norm voor het jaargemiddelde geldt tot 1 januari 2015. Voor fijn stof mogen twee waarden niet worden overschreden: een jaargemiddelde en een daggemiddelde. Voor deze normen was uitstel verleend tot 11 juni 2011. Niet alle locaties waarvan in Noord-Holland de luchtkwaliteit wordt berekend, worden beoordeeld aan de hand van deze normen. Zo tellen bijvoorbeeld plaatsen waar geen mensen wonen, niet mee in de beoordeling voor de normen.

Meetnetten

Het NSL wordt gemonitord door het gebruik van het Landelijk Meetnet Lucht van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Over de concentraties die hiermee worden bepaald, brengt het RIVM met Agentschap NL verslag uit. De provincie beheert daarnaast een eigen meetnet voor de luchtkwaliteit waarmee de hoeveelheid schadelijke stoffen in de buitenlucht op een aantal vaste meetpunten in de IJmond, havengebied Westpoort en de Haarlemmermeer wordt gemeten.⁴⁶ Deze metingen worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de

⁴⁴ www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, juni 2012

⁴⁵ De periode tussen 11 juni 2011 en 1 januari 2015.

⁴⁶ www.noord-holland.nl, thema lucht, juni 2012

concentratieniveaus van luchtverontreinigende componenten in het gebied, het volgen van trendmatig verloop van de concentratieniveaus en het vaststellen van de bijdrage van lokale bronnen aan de luchtverontreiniging.⁴⁷

RIVM

Volgens een rapport van het RIVM uit 2011 wordt in Nederland de norm voor het uurgemiddelde stikstof niet overschreden, maar is er wel een risico dat niet alle meetstations aan de norm voor het jaargemiddelde stikstof voldoen in 2015. Voor fijn stof geldt dat landelijk de normen voor het daggemiddelde en het jaargemiddelde niet worden overschreden in 2010 en de verwachting is dat dit ook niet gebeurt in 2011.⁴⁸ Rekenresultaten van 2011 zijn per 3 juli 2012 in concept beschikbaar gesteld aan de provincie door Bureau Monitoring (RIVM en Agentschap NL). Deze rekenresultaten worden pas op zijn vroegst in oktober 2012 openbaar.⁴⁹

Monitoringsrapportage provincie Noord-Holland

De normen voor stikstof en fijn stof worden niet gehaald in 2009 in de provincie Noord-Holland. Dit blijkt uit een rapportage van de provincie Noord-Holland waarin resultaten van de monitoringcijfers van 2009 worden gepresenteerd. Deze cijfers zijn afkomstig van de landelijke monitoring van het NSL. In de rapportage staat dat het aantal locaties waar de normen worden overschreden, is toegenomen.⁵⁰ Uit de monitoringsrapportage van een jaar later, gebaseerd op cijfers uit 2010 blijkt dat het aantal overschrijdingslocaties van stikstof is gedaald, maar het aantal locaties voor fijn stof is gestegen.⁵¹

Op basis van de cijfers uit 2010 wordt een verwachting uitgesproken over het voldoen aan de normen wanneer de periode van uitstel voorbij is. Voor fijn stof is dat juni 2011 en wordt verwacht dat over een lengte van 8,7 km weg binnen drie gemeenten in Noord-Holland nog een overschrijding zal plaatsvinden. Voor stikstof loopt de periode van uitstel tot 2015 en wordt verwacht dat 1,8 km weg in de gemeente Amsterdam niet zal voldoen aan de normen. Van de gemiddelde concentratie stikstof en fijn stof waar inwoners van Noord-Holland aan worden blootgesteld wordt verwacht dat deze afneemt. Ook het aantal inwoners van Noord-Holland dat wordt blootgesteld aan hoge concentraties (28-38 $\mu\text{g}/\text{m}^3$), neemt af. Echter, de blootstelling aan te hoge concentraties (boven de norm van 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) blijft gelijk.⁵²

IJmond, Haarlemmermeer en havengebied Amsterdam

De provincie Noord-Holland heeft opdracht gegeven om over de data van luchtkwaliteitsmetingen in drie gebieden te rapporteren. De gebieden zijn de IJmond, Haarlemmermeer en het havengebied Amsterdam. Hieruit blijkt dat in de IJmond de meeste jaargemiddelde fijn stof concentraties in 2010 lager zijn ten opzichte van voorgaande jaren. Uitzondering is IJmuiden waar de concentratie in 2010 hoger was dan in 2009. Het aantal dag-overschrijdingen is op alle meetstations in de IJmond gestegen ten opzichte van 2009, waarschijnlijk als gevolg van een nieuwe meetmethode voor fijn stof. Het jaargemiddelde stikstof blijft onder de norm in 2010.⁵³ In de Haarlemmermeer worden in 2010 de normen voor stikstof en fijn stof op geen enkel meetpunt overschreden, de

⁴⁷ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor 25 juli 2012

⁴⁸ RIVM, Jaaroverzicht luchtkwaliteit 2010, oktober 2011

⁴⁹ Provincie Noord-Holland, feitelijk wederhoor 25 juli 2012

⁵⁰ Provincie Noord-Holland, Notitie: Monitoringsrapportage Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel 2010, 17 december 2010. Hier kan geen aantal worden genoemd, omdat niet alle meetpunten zijn meegenomen en de berekeningen per kilometer wegvak plaatsvindt.

⁵¹ Provincie Noord-Holland, Monitoringsrapportage Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel 2011, 20 december 2011.

⁵² Provincie Noord-Holland, Monitoringsrapportage Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel 2011, 20 december 2011.

⁵³ GGD Amsterdam, Datarapport luchtkwaliteit IJmond 2010, juni 2011

hoogte van de concentraties zijn vergelijkbaar met de voorgaande jaren.⁵⁴ Dit geldt ook voor het havengebied Amsterdam met als uitzondering dat de gemiddelde concentratie fijn stof daar in 2010 hoger is dan in 2009. Wat uit dit rapport ook naar voren komt is dat de waarnemingen voor stikstof over het algemeen het hoogste zijn op maandag tot en met vrijdag en het laagst op zondag.⁵⁵

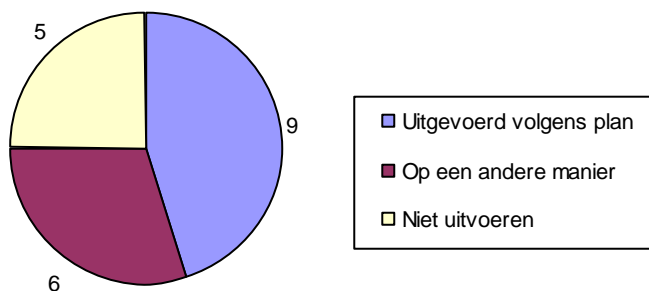
Hogere emissie in de praktijk

Uit praktijkmetingen aan voertuigen blijkt een wezenlijk verschil tussen de opgegeven emissies en de praktijkemissies. Dat betekent dat voorspellingen $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (landelijk) tot $6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (langs hoofdwegennet) te laag zijn. Dit is ook afhankelijk van de verdeling van voertuigkilometers van verschillende voertuigtypen over verschillende soorten wegen. Verbeterde berekeningen kunnen op deze manier leiden tot nieuwe knelpunten, aangezien er een groot aantal bijna-knelpunten bestaat.

4.2 Doeltreffendheid - noodzaak subsidie

Bevinding 13: De subsidie lijkt niet in alle gevallen noodzakelijk te zijn voor subsidieaanvragers om de activiteiten uit te kunnen voeren. Zo hebben vijftien van de twintig benaderde subsidieaanvragers die geen subsidie hebben ontvangen de activiteiten toch uitgevoerd. Wel heeft de subsidie wellicht tot meer aandacht voor luchtkwaliteitsmaatregelen geleid.

Uit de gehouden interviews blijkt dat van de projecten die geen subsidie hebben ontvangen, een groot deel wel is of wordt uitgevoerd. Dit is weergegeven in Figuur 6.



Figuur 6 Aantal antwoorden van respondenten die geen subsidie hebben ontvangen op de vraag: Is/wordt de activiteit uitgevoerd zoals het was gepland?

Drie keer is aangegeven dat de activiteit al eerder was uitgevoerd, wat ook de reden was voor het niet ontvangen van subsidie. Voor zes projecten geldt dat de activiteit in dezelfde vorm is uitgevoerd als het originele plan. Drie hiervan waren gemeentelijke projecten. Voor zes andere projecten geldt dat de activiteiten wel zijn uitgevoerd of nog uitgevoerd gaan worden, maar dat het op een andere manier gebeurt. Bijvoorbeeld op een later moment, met minder voertuigen of met andere voertuigen. Voor vijf projecten is aangegeven dat deze zonder subsidie niet

⁵⁴ GGD Amsterdam, Datarapport luchtkwaliteit Haarlemmermeer 2010, juni 2011

⁵⁵ GGD Amsterdam, Datarapport luchtkwaliteit Havengebied Amsterdam 2010, juni 2011

wordt uitgevoerd. Vier keer zijn de hoge kosten daarvoor de reden en eenmaal omdat er geen vulpunt in de regio is om de voertuigen dan te laten rijden.

Uit de reacties van respondenten die geen subsidie voor hun project hebben ontvangen van de provincie, blijkt dus dat 15 van de 20 respondenten het project toch gaan uitvoeren zonder subsidie. Van deze vijftien had subsidie er in zes gevallen voor kunnen zorgen dat de uitvoering sneller zou gaan of op grotere schaal. Vijf projecten gaan niet door, omdat ze geen subsidie hebben ontvangen. Dit kan betekenen dat wanneer de projecten waarvan nu wel subsidie is beschikt, ook wel waren doorgegaan zonder subsidie. Hiervoor zou de subsidie niet noodzakelijk zijn geweest. Echter, door het lage aantal subsidieaanvragers, kan dit niet statistisch worden onderbouwd.

Ook aan de subsidieontvangers is gevraagd of ze ook zonder subsidie de activiteiten zouden uitvoeren. De uitkomsten van deze vraag zijn lastig te interpreteren, omdat een sociaal wenselijk antwoord dat de subsidie onmisbaar was voor de hand ligt. Desondanks is acht keer aangegeven dat ook zonder de subsidie de projecten doorgang hadden gevonden. De voorbeeldfunctie van de gemeente is daarvoor als een reden genoemd. Vijf keer van deze acht is aangegeven dat het zonder subsidie wel wordt uitgevoerd, maar dan op een ander moment of met minder voertuigen. Er moet namelijk geld worden gespaard of leningen worden verkregen. Vijf keer is aangegeven dat het waarschijnlijk is dat een project zonder subsidie in een andere vorm door zou gaan, bijvoorbeeld op een later moment of met andere of minder voertuigen. Tien keer is aangegeven dat de projecten zonder subsidie zeker niet door zouden zijn gegaan vanwege de hoge kosten en drie keer is aangegeven dat hierover geen uitspraken konden worden gedaan.

Het aantal aanvragen gedurende de verschillende tranches is gestegen, waaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de bekendheid van de subsidie Luchtkwaliteit steeds groter is geworden. Door de subsidie is de aandacht voor luchtkwaliteitsmaatregelen wellicht toegenomen.

4.3 Doeltreffendheid - bijdrage aan doelbereiking

Samenvattende bevinding (14 en 16)

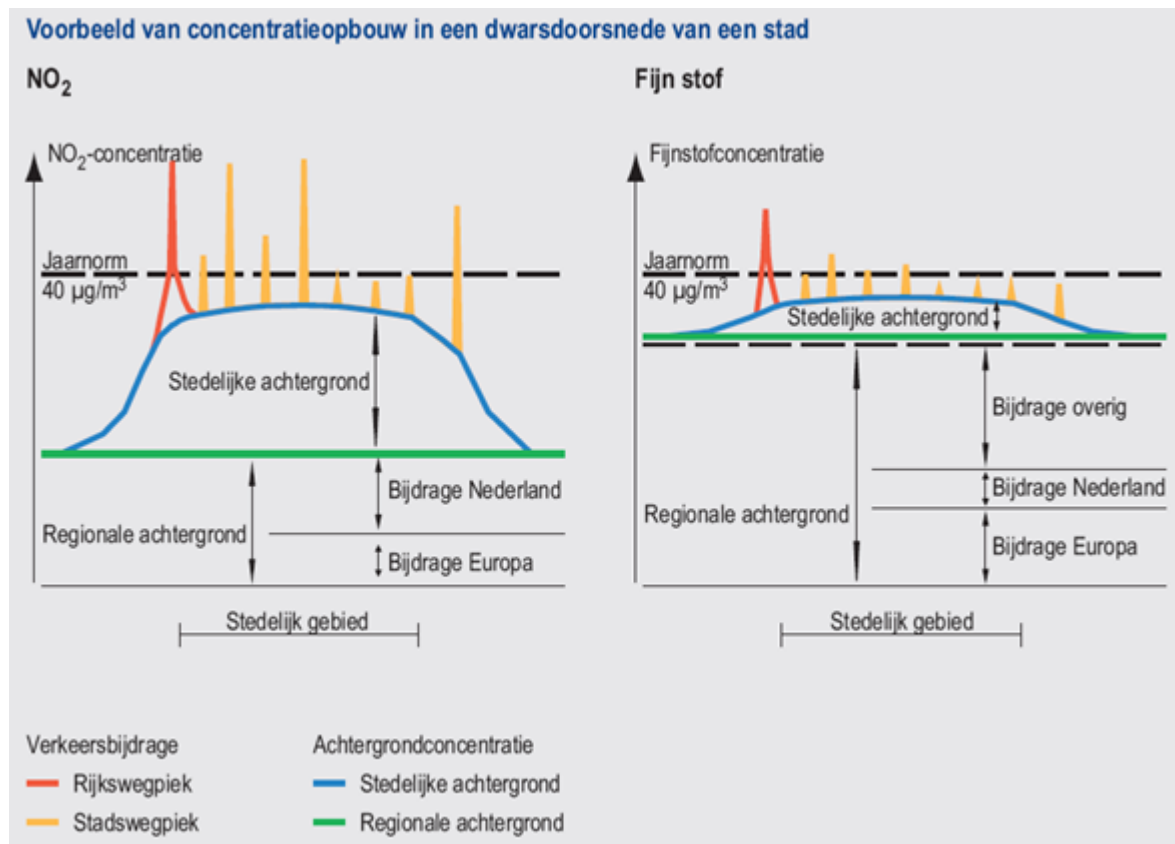
Wanneer de activiteiten van alle beschikte subsidies zouden worden uitgevoerd, levert dat een kleine reductie op in de stikstof- en fijn stofemissie van wegverkeer in de provincie Noord-Holland. Daarbij moet echter rekening gehouden worden met het aandeel dat emissie door wegverkeer heeft in de totale concentratie stikstof en fijn stof in de lucht. Deze is namelijk zo beperkt, dat het uiteindelijke effect van de subsidie Luchtkwaliteit verwaarloosbaar is. Het effect dat wordt bereikt met subsidies voor rondvaartboten is iets groter dan voor wegverkeer, omdat deze zich bevinden in de stad Amsterdam waar zich ook veel knelpunten bevinden. De gemeente Amsterdam had echter al een maatregel voor rondvaartboten opgenomen in het RSL, waardoor de subsidie strikt genomen niet noodzakelijk was.

Het beoogde doel van de subsidie Luchtkwaliteit is het verbeteren van de luchtkwaliteit. Dit doel is niet meetbaar gemaakt, waardoor niet beoordeeld kan worden in hoeverre het is bereikt. De wettelijke normen voor luchtkwaliteit zijn vooralsnog niet gehaald. Toch kan de subsidie Luchtkwaliteit wel hebben bijgedragen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit door de emissiereductie van stikstof en fijn stof die de uitgevoerde activiteiten hebben opgeleverd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen de emissie (uitstoot) en immissie (blootstelling) in Noord-Holland, waarbij de rol van het type verkeer aan bod komt. De berekende emissiereductie

als gevolg van de subsidie wordt gerelateerd aan de totale emissie in Noord-Holland en er wordt ingegaan op de locatie van de knelpunten.

Relatie emissie-immissie

De subsidie Luchtkwaliteit richt zich op het terugdringen van de emissie van stikstof en fijn stof. Dit moet leiden tot een reductie van de concentratie van deze stoffen in de lucht, de immissie. Voor het bepalen van de concentratie bestaan drie niveaus: het achtergrondniveau, het stadsniveau en het straatniveau.⁵⁶ Dit is weergegeven in Figuur 7.



Figuur 7 Herkomst concentratie stikstof en fijn stof in stedelijk gebied. Bijdrage ‘fijn stof overig’ bevat zeezout, bodemstof en bronnen van buiten Europa.⁵⁷

Het achtergrondniveau van de concentratie stikstof wordt bepaald door de landelijke concentratie als gevolg van emissie in Nederland en in Europa. Voor fijn stof komt daar nog zeezout, bodemstof en bronnen van buiten Europa bij. Binnen een stad is er een verhoogde achtergrondconcentratie, weergegeven met de blauwe lijn. De pieken bestaan in bepaalde straten waar bijvoorbeeld veel verkeer doorheen gaat.

De subsidie Luchtkwaliteit is een generieke maatregel om de achtergrondconcentraties te verminderen. De voertuigen die met behulp van de subsidie Luchtkwaliteit een verminderde emissie hebben, rijden door heel

⁵⁶ Agentschap NL, interview, 7 maart 2012

⁵⁷ Milieu- en natuurplanbureau, Milieubalans 2005

Noord-Holland. Hierdoor zullen ze niet bijdragen aan het verlagen van pieken in bepaalde straten.⁵⁸ Uit het gesprek met een expert van het RIVM blijkt dat op een drukke plaats in de stad een vermindering van het personenverkeer met bijvoorbeeld 10% leidt tot een vermindering van minder dan 1 µg/m³ stikstof. Dat heeft dan betrekking op een vermindering van 4000-6000 auto's op die locatie.⁵⁹

Aandeel verkeer in totale immissie

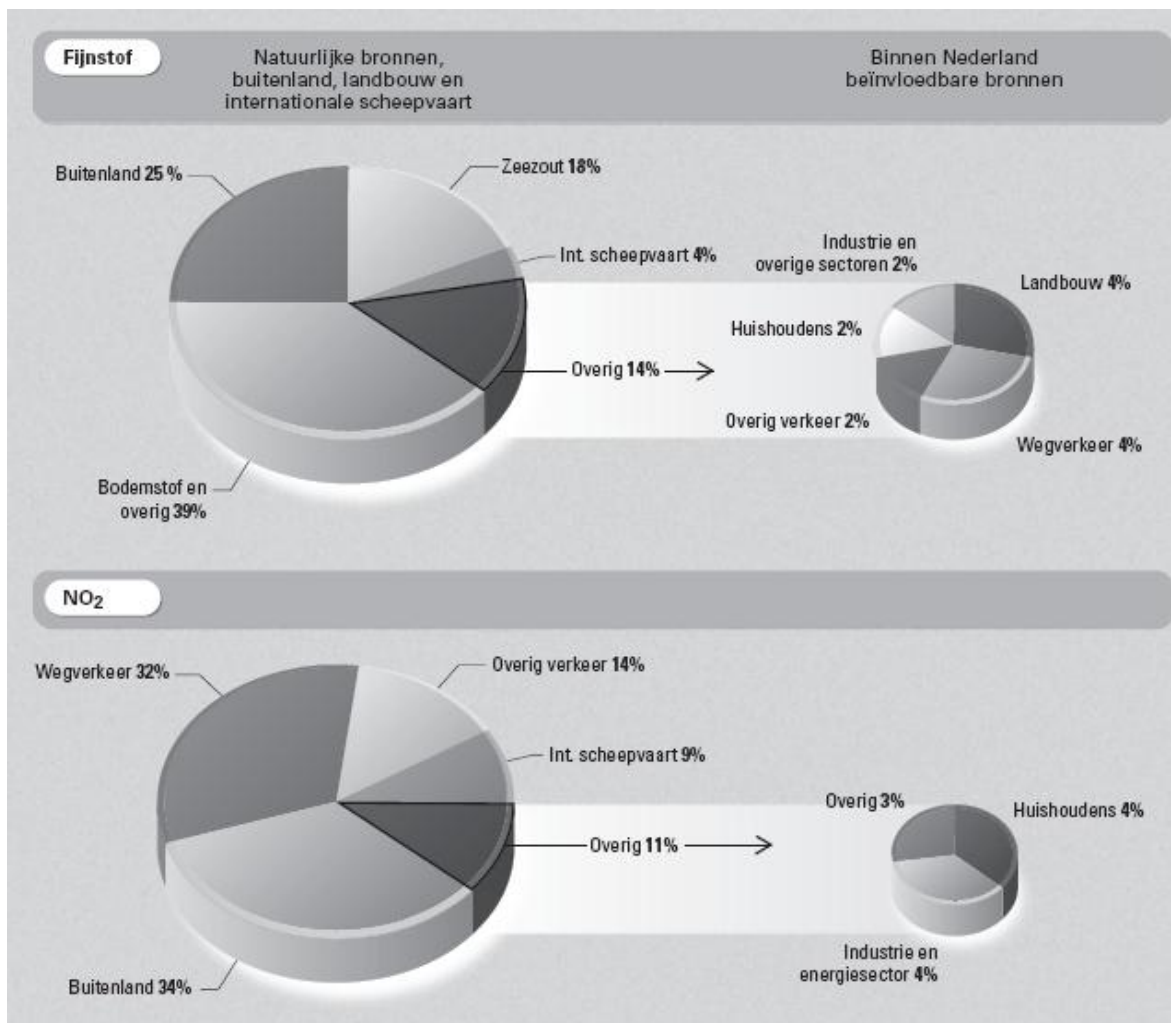
Bevinding 14: Het aandeel van verkeer (waarop de subsidie zich in de praktijk richt) in de herkomst van luchtvervuiling is slechts een beperkt deel van de totale concentratie stikstof en fijn stof in de lucht. Zo is de bijdrage van het verkeer aan de uitstoot van fijn stof 6% en van stikstof 46%. Op knelpunten is de bijdrage van het verkeer aan stikstof meer dan 50%.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat fijn stof in de Nederlandse atmosfeer voor circa 57% bestaat uit opwaaiend bodemstof en zeezout, dat 33% afkomstig is uit het buitenland en van de scheepvaart op de Noordzee en dat het restant vooral afkomstig is van landbouw, verkeer en industrie. Dit betekent dat slechts circa 14% van de totale concentratie fijn stof in de atmosfeer is te beïnvloeden met nationaal beleid. Bij stikstof zijn de mogelijkheden van nationaal beleid groter, maar is nog steeds circa 43% van de concentratie stikstof in de Nederlandse atmosfeer afkomstig uit het buitenland en van de internationale scheepvaart.⁶⁰ Dit is weergegeven in Figuur 8.

⁵⁸ Rijksoverheid, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 10 juli 2009

⁵⁹ RIVM, interview, 1 maart 2012

⁶⁰ Velders et al 2008, uit: Algemene Rekenkamer, milieueffecten wegverkeer 2009, pag. 35



Figuur 8 Herkomst van fijn stof en stikstofdioxide in de Nederlandse atmosfeer⁶¹

Bij de toetsing of Nederland voldoet aan de normen voor fijn stof wordt gecompenseerd voor zeezout en ook onbewoonde plaatsen tellen niet mee in de beoordeling.⁶² Dit zorgt ervoor dat de invloed van maatregelen voor emissiereductie van het verkeer groter is dan hierboven is weergegeven.

In een rapport van de gemeente Amsterdam is onderzocht wat de afkomst is van stikstof op locaties van knelpunten. Hieruit blijkt dat circa 30% van de stikstofconcentratie daar afkomstig is van wegverkeer dat op het knelpunt rijdt en 22% afkomstig is van wegverkeer elders in Amsterdam. In de prognose voor knelpunten in Amsterdam in 2015 is berekend dat 53% van de concentratie stikstof op knelpunten afkomstig is van het wegverkeer in de stad.⁶³

⁶¹ Velders et al 2008, uit: Algemene Rekenkamer, milieueffecten wegverkeer 2009, pag. 36

⁶² RIVM, Jaaroverzicht luchtkwaliteit 2010, oktober 2011

⁶³ Gemeente Amsterdam, Herijking Amsterdamse maatregelen 2011, juni 2011

Bevinding 15: Diesel zorgt voor een grotere emissie van stikstof dan voertuigen op aardgas. Het aandeel van vrachtwagens in de uitstoot van stikstof is zeer groot in vergelijking tot kleinere voertuigen en rondvaartboten stoten relatief meer stikstof en fijn stof uit in vergelijking met wegverkeer. Uit onderzoek is gebleken dat maatregelen gericht op zakelijke veelrijders, boten en zware voertuigen de meeste impact hebben op de concentratiewaarden. De subsidies die het Rijk verleent, sluiten hier op aan.

In opdracht van het Programmabureau Luchtkwaliteit heeft TNO onderzocht welk effect de voertuigenmerken hebben op de bijdrage van een voertuig aan de stikstofconcentratie. Daaruit blijkt dat vooral dieselveertuigen verantwoordelijk zijn voor de emissie van stikstof door verkeer. Voertuigen op benzine en LPG (vooral personenvoertuigen) dragen hier relatief weinig aan bij. Vrachtauto's rijden 4% van het totaal aantal gereden kilometers in Amsterdam, maar dragen voor ongeveer 34% bij aan de stikstofconcentratie veroorzaakt door lokaal wegverkeer. Ook bestelvoertuigen dragen voor een groot deel bij, namelijk 30%.⁶⁴

Een onafhankelijk onderzoeksbureau uit Delft, gespecialiseerd in milieuvraagstukken, heeft onderzoek gedaan naar de verschillen in uitstoot van stikstof en fijn stof tussen bussen op aardgas en bussen met een dieselaandrijving. Hieruit blijkt dat EEV-bussen op aardgas veel minder stikstof uitstoten en dat beide type bussen een zeer lage emissie van fijn stof hebben.⁶⁵

De gemeente Amsterdam heeft in 2011 een herijking laten uitvoeren van de maatregelen voor luchtkwaliteit. Hieruit bleek dat een aantal maatregelen meer kostenefficiënt waren dan anderen. Minder voertuigen, de aanschaf van euro-6 voertuigen, elektrische (kleine) voertuigen (niet scooters) en de invoering van milieuzones zijn de maatregelen die de meeste emissiereductie opleveren voor de laagste kosten. De maatregelen gericht op zakelijke veelrijders hebben de meeste impact, net als de maatregelen voor rondvaartboten en bussen in de buurt van bestaande knelpunten.⁶⁶ Het Rijk stelt een subsidie in die hierop aansluit, er komt namelijk € 25 miljoen uit het NSL beschikbaar voor zakelijke veelrijders in de vorm van een subsidie voor alle bestelauto's en taxi's die schoner zijn dan de euro 5-norm (of de euro 6-norm vanaf 2013) voor diesel.⁶⁷

In juni 2006 heeft het Rijk de Subsidieregeling emissieverminderende voorzieningen voor voertuigen ingesteld welke geldt tot en met 2014. Deze subsidie wordt verstrekt voor voorzieningen die de emissie van deeltjes door voertuigen met een dieselmotor verminderen.⁶⁸ In juli 2008 heeft het Rijk de Subsidieregeling dieselmotoren voor binnenvaartschepen vastgesteld, hiervoor was € 1 miljoen beschikbaar. Deze was gericht op het aanpassen van scheepsmotoren om minder stikstof uit te stoten.⁶⁹

Uit een rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat rondvaartboten relatief veel stikstof en fijn stof uitstoten in vergelijking met het wegverkeer, dat door steeds strengere Europese normen de laatste jaren aanzienlijk schoner is geworden. Een gemiddelde rondvaartboot met dieselmotor stoot in vergelijking met een nieuwe bestelwagen met hetzelfde motorvermogen tot 5 maal meer stikstof uit en tot 50 maal meer fijn stof.⁷⁰

⁶⁴ Gemeente Amsterdam, Herijking Amsterdamse maatregelen 2011, juni 2011

⁶⁵ CE Delft, Vergelijking van kosten en milieu-aspecten van EEV-bussen op diesel en CNG, 2007

⁶⁶ Gemeente Amsterdam, Herijking maatregelen Amsterdam 2011

⁶⁷ www.amsterdam.nl nieuws, 12 mei 2012

⁶⁸ www.overheid.nl juni 2012

⁶⁹ Senternovum, nu Agentschap NL

⁷⁰ Algemene Rekenkamer, milieueffecten wegverkeer 2009, pag. 16 en ECN, Schone rondvaart Amsterdam, november 2008

Bevinding 16: Op basis van kerncijfers van TNO schat de Rekenkamer in dat de emissie veroorzaakt door wegverkeer, door de beschikte subsidie worden gereduceerd met 0,2% voor stikstof en 0,06% voor fijn stof. Omdat emissie van wegverkeer slechts beperkt van invloed is op de totale concentratie, is de uiteindelijke invloed kleiner, namelijk 0,07% voor stikstof en 0,002% voor fijn stof. De invloed van beschikte subsidies op emissiereductie in Amsterdam van boten is in relatie tot de totale emissie van rondvaartboten in Amsterdam 3,36% voor stikstof en 0,14% voor fijn stof binnen Amsterdam

De provincie Noord-Holland heeft voor de subsidie Luchtkwaliteit € 5 miljoen beschikbaar gesteld, waar € 3.003.100 van is beschikt, waarvan € 663.659 van is vastgesteld. De verwachting van de Rekenkamer is dat niet alle activiteiten van beschikte subsidies worden uitgevoerd en daarmee het beoogde resultaat lager is dan het had kunnen zijn in opzet. Een andere opmerking die bij de financiële omvang gemaakt kan worden is het verwaarloosbare effect van een subsidie van deze omvang op de verandering van de luchtkwaliteit. Zelfs op knelpunten zou de subsidie volgens het RIVM een verwaarloosbare invloed hebben op de concentratie stikstof.⁷¹

Wegverkeer

Volgens de berekeningen van de emissiereductie in hoofdstuk 3 als gevolg van de beschikte subsidies, wordt voor wegverkeer jaarlijks 16.274 kg stikstof en 242 kg fijn stof gereduceerd in Noord-Holland. TNO heeft in 2002 een berekening gemaakt van de totale uitstoot van stikstof en fijn stof van wegverkeer op provinciale en rijkswegen in Noord-Holland voor 2001 en een voorspelling gedaan voor 2010.⁷²

Dit is weergegeven in Tabel 13.

Tabel 13 Geraamde emissies voor 2001 en 2010 in vergelijking met emissiereductie door subsidie Luchtkwaliteit in kg/jaar.

	TNO 2001	TNO geraamd 2010	Reductie door subsidie (% t.o.v. 2010)	Reductie in relatie tot totale concentratie in Noord-Holland met beschikte subsidies	Reductie in relatie tot totale concentratie in Noord-Holland met vastgestelde subsidies
Jaarlijkse emissie stikstof	21.591.000	7.941.000	16.274 (0,20%)	16.274 (0,07%)	3.351 (0,014%)
Jaarlijkse emissie fijn stof	977.000	423.000	242 (0,06%)	242 (0,002%)	38 (0,0004%)

Op basis van de kerncijfers van TNO voor 2010, schat de Rekenkamer in dat de huidige emissiereductie die bereikt zou worden met alle beschikte subsidies voor voertuigen lager is dan 0,2% voor stikstof en lager is dan 0,06% voor fijn stof. Echter het aandeel van het wegverkeer in de totale emissie in de provincie Noord-Holland bedraagt op basis van Figuur 8 32% voor stikstof en 4% voor fijn stof. Daarmee schat de Rekenkamer voor de provincie Noord-Holland in dat het effect van de subsidie voor minder dan 0,07% reductie zorgt voor stikstof. Voor fijn stof is dat minder dan 0,002%.⁷³

⁷¹ RIVM, Interview , 1 maart 2012

⁷² TNO, Verkeer Rijks- en provinciale wegen 2001-2011, november 2002, pag. 2

⁷³ Dit is berekend met de percentages uit Figuur 8.

De emissiereductie die wordt bereikt met de vastgestelde subsidies voor wegverkeer in Noord-Holland is 3.351 kg stikstof per jaar. In de totale concentratie stikstof komt dit neer op 0,014%. Voor fijn stof is dit 38 kg/jaar, wat hetzelfde is als 0,0004% in de totale concentratie in Noord-Holland.

Omdat TNO alleen de emissie van wegverkeer op provinciale en rijkswegen heeft berekend, zal de totale uitstoot voor het wegverkeer inclusief stad en landwegen hoger zijn. Ook blijkt dat de voorspelling van de jaarlijkse emissie in 2010 in werkelijkheid hoger uitvalt door tegenvallende resultaten van genomen maatregelen.⁷⁴ Het aandeel van de subsidie zal in werkelijkheid dus nog kleiner zijn.

Rondvaartboten

In Tabel 14 is weergegeven wat het aandeel is van de emissiereductie van boten als gevolg van de subsidie in de totale concentratie stikstof en fijn stof in Amsterdam.

Tabel 14 Aandeel emissiereductie rondvaartboten in Amsterdam in kg/jaar

Stof	Totale emissie in Amsterdam (% van totale concentratie)	Emissiereductie als gevolg van beschikte subsidies	Emissiereductie als gevolg van vastgestelde subsidies
Stikstof	40.000 (14%)	9.601 (3,36%)	2.575 (0,9%)
Fijn stof	3.000 (2%)	838 (0,14%)	208 (0,56%)

Van vaartuigen is alleen de emissie in Amsterdam bekend. De rondvaart draagt voor 14% bij aan de concentratie stikstof en voor 2% aan de concentratie fijn stof. Dat betekent dat de emissiereductie van beschikte subsidies met 9.601 kg stikstof per jaar gelijk is aan 3,36% van de totale concentratie. Voor fijn stof is dat 0,14% met 838 kg/jaar.

Met alle vastgestelde subsidies voor boten, zou een emissiereductie worden bereikt van jaarlijks 2.575 kg stikstof en 208 kg fijn stof in de provincie Noord-Holland. Al deze boten varen in Amsterdam. Volgens een onderzoek dat in Amsterdam is uitgevoerd is de totale uitstoot van de gehele Amsterdamse binnenvaartvloot jaarlijks ongeveer 40.000 kg stikstof en 3.000 kg fijn stof.⁷⁵ Dat betekent dat wanneer alle beschikte projecten worden uitgevoerd, met de subsidie jaarlijks 24% stikstof en 28% fijn stof zou worden gereduceerd voor rondvaartboten binnen Amsterdam. Aangezien de rondvaart voor 14% bijdraagt aan de totale concentratie stikstof in Amsterdam is het aandeel van de vastgestelde subsidies hierin 0,9%.⁷⁶ Voor fijn stof is het aandeel 0,56%.

⁷⁴ Algemene Rekenkamer, milieueffecten wegverkeer 2009

⁷⁵ ECN schone rondvaart Amsterdam, november 2008

⁷⁶ Gemeente Amsterdam, Herijking Amsterdamse maatregelen 2011, juni 2011

Kosteneffectiviteit

Bevinding 17: Berekend per € 1.000 levert de aanschaf van zware voertuigen de grootste emissiereductie van stikstof op en vervanging van de aandrijftechniek van voertuigen levert per € 1.000 subsidie de meeste emissiereductie van fijn stof op. Gekeken naar type aandrijving is de aanpassing naar een schone dieselaandrijving het meest kostenefficiënt.

Om te weten welke activiteit nu de meeste emissiereductie oplevert voor de subsidie die de provincie Noord-Holland verstrekt, is voor ieder type activiteit berekend wat de omvang van de gemiddelde emissiereductie is per € 1.000 beschikte subsidie. Dit is voor stikstof en fijn stof weergegeven in Tabel 15.

Tabel 15 Gemiddelde emissiereductie stikstof en fijn stof per € 1.000 subsidie per type activiteit

Activiteit	Gemiddelde emissiereductie per € 1.000 subsidie	
	Stikstof (in gram)	Fijn stof (in gram)
Vervanging aandrijftechniek lichte voertuigen	2248	130
Vervanging aandrijftechniek voertuigen	14.213	1.259
Aanschaf lichte voertuigen	2052	119
Aanschaf zware voertuigen	22.565	165
Aanschaf voertuigen	400	13
Gemiddeld	8.296	337

Gemiddeld wordt per € 1.000 euro subsidie 8,3 kilogram stikstof gereduceerd per jaar. Subsidie voor de aanschaf van zware voertuigen is het meest efficiënt om de uitstoot van stikstof te reduceren, met € 1.000 subsidie voor deze activiteit wordt namelijk jaarlijks 22,6 kilogram stikstof gereduceerd. Voor de emissiereductie van fijn stof is de subsidie voor vervanging van de aandrijftechniek van voertuigen het meest efficiënt. € 1.000 subsidie levert bij deze activiteit een emissiereductie op van 1,3 kilogram fijn stof. Gemiddeld wordt voor fijn stof 337 gram gereduceerd met € 1.000 subsidie.

Wanneer de kosteneffectiviteit wordt berekend per type aandrijving komt het volgende beeld naar voren (zie Tabel 16).

Tabel 16 Gemiddelde emissiereductie stikstof en fijn stof per € 1.000 subsidie per type aandrijving

Aandrijving	Gemiddelde emissiereductie per € 1.000 subsidie	
	Stikstof (in gram)	Fijn stof (in gram)
Elektrisch	2.528	132
Diesel	21.399	1.069
Gas	9.149	160
Hybride	2.449	137
Totaal	8.881	374

De aanvragen voor dieselaandrijving zijn gemiddeld het meest kostenefficiënt. Per € 1.000 subsidie van de provincie Noord-Holland, wordt jaarlijks 21,4 kilogram stikstof gereduceerd. Ook voor fijn stof is het voor de provincie het meest efficiënt om met dieselaandrijving de emissie te reduceren, hier wordt met € 1.000 subsidie namelijk 1,1 kilogram fijn stof gereduceerd per jaar. Elektrische en hybride aandrijving zijn voor de reductie van stikstof en fijn stof het minst efficiënt.

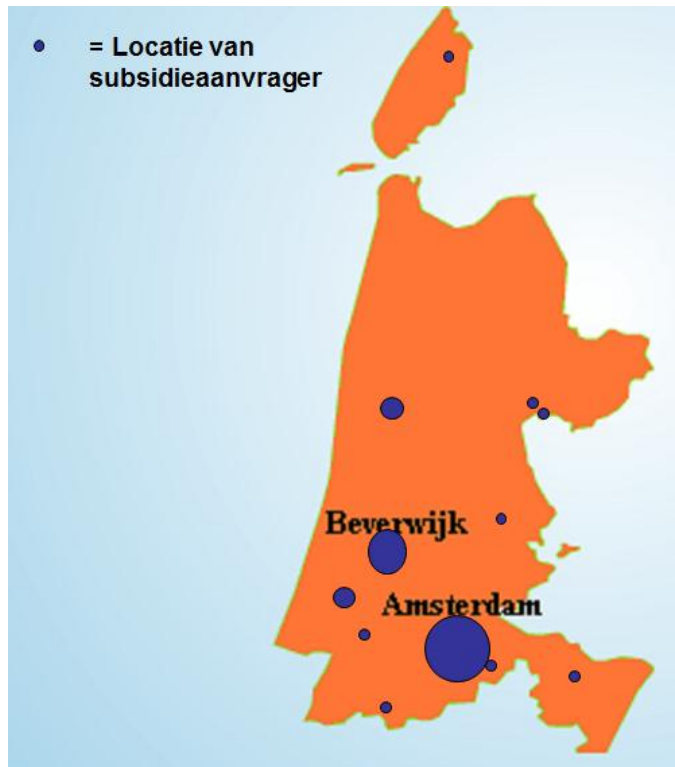
Locatie

Bevinding 18: De locaties van de beschikte subsidieaanvragen komen grotendeels overeen met de gebieden waar de concentratie stikstof en fijn stof het hoogst is.

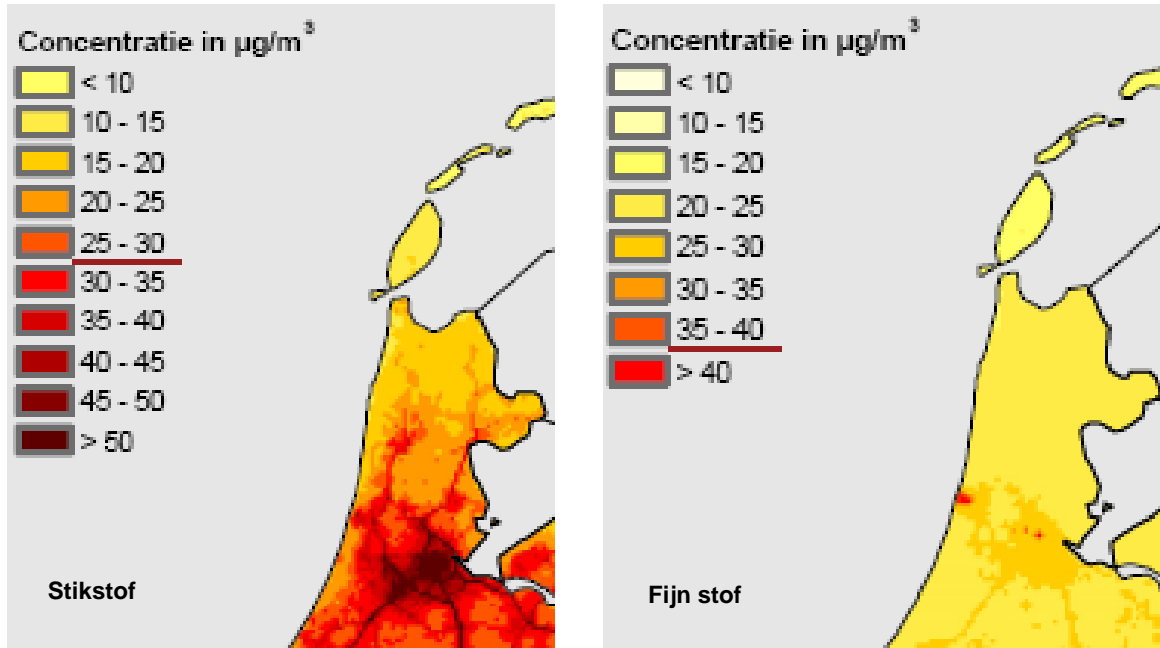
Subsidieaanvragen zijn gedaan door marktpartijen en overheden binnen Noord-Holland. In Figuur 9 zijn de locaties weergegeven van de beschikte subsidieaanvragen.

De beschikte aanvragen zijn met name afkomstig uit Amsterdam (18) en Beverwijk (10). De aanvragen zijn gedaan voor voertuigen welke zich binnen Noord-Holland verplaatsen, en voor voertuigen welke uitsluitend binnen de regio Amsterdam varen.

Figuur 9 Locaties van beschikte subsidies 2008-2011 waarbij de grootte van het bolletje het aantal aanvragen weerspiegelt.



Voor de jaargemiddelde concentratie stikstof en fijn stof heeft het RIVM overzichtkaarten gemaakt. Deze zijn voor het deel Noord-Holland weergegeven in Figuur 10.



Figuur 10 Jaargemiddelde concentratie stikstofoxiden en fijn stof in 2010.⁷⁷

De jaargemiddelde concentratie stikstof is het hoogst in de regio Amsterdam. In Figuur 10 is ook te zien dat met name in de buurt van snelwegen en in de stad Amsterdam de concentratie hoog is. Voor fijn stof is te zien dat de concentratie het hoogst is in de IJmond en in het havengebied van Amsterdam.

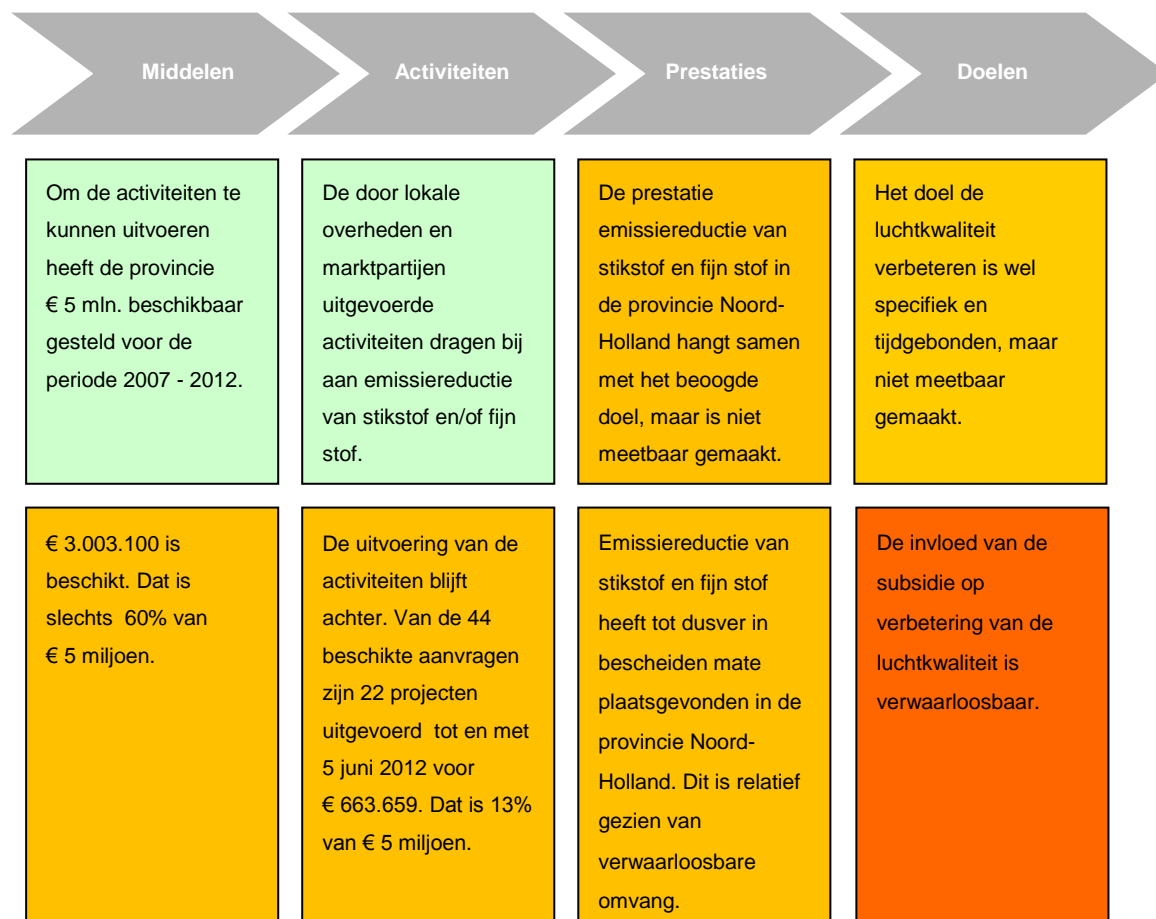
Bij het vergelijken van de kaarten waar de concentraties stikstof en fijn stof het hoogst zijn met de kaart waarop de locaties van de subsidieaanvragen zijn gedaan, blijkt dat de gebieden in hoofdzaak overeenkomen. Hoewel de voertuigen door heel Noord-Holland rijden en geen onderscheid is gemaakt in de omvang van de aanvraag per locatie, zal het zwaartepunt van de voertuigbewegingen liggen rond Amsterdam.

⁷⁷ RIVM, Jaaroverzicht luchtkwaliteit 2010, oktober 2011

Doelbereiking schematisch weergegeven

In Figuur 11 is schematisch weergegeven in hoeverre het doel van de subsidie Luchtkwaliteit bereikt is.

Werking subsidieregeling



Figuur 11 Schematische weergave doeltreffendheid van de subsidie Luchtkwaliteit

Met de subsidie Luchtkwaliteit is in de periode tot en met 2011 slechts 60% van € 5 miljoen beschikbaar. Op 5 juni 2012 is de helft van de beschikte aanvragen uitgevoerd. Hierdoor heeft in bescheiden mate emissiereductie plaatsgevonden in Noord-Holland. Door het ontbreken van streefwaarden is deze emissiereductie niet te relateren aan de beoogde prestatie, maar gezien de verwaarloosbare omvang van de emissiereductie in de totale emissie in Noord-Holland, oordeelt de Rekenkamer het behalen van de prestatie met de oranje kleur. Het doel om de luchtkwaliteit te verbeteren is niet meetbaar gemaakt, waardoor dit niet beoordeeld kan worden. Wel kan worden geconcludeerd dat de invloed van de subsidie op verbetering van de luchtkwaliteit verwaarloosbaar is, wat de rode kleur in het figuur weergeeft.



BIJLAGE A

Onderzoeksverantwoording

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de Rekenkamer een documentanalyse uitgevoerd en interviews gehouden.

Documentanalyse

Voor het in kaart brengen van het beleidskader van de provincie heeft analyse plaatsgevonden van provinciale documenten zoals beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's. Verder is met documentanalyse onderzocht of alle subsidiebronnen zijn beschikbaar in alle jaren dat de subsidieregeling bestaat en welke activiteiten, prestaties en doelen met de subsidieregeling zijn behaald. Deze zijn vergeleken met de beoogde activiteiten, prestaties en doelen en heeft geresulteerd in een beoordeling in hoeverre de beoogde activiteiten en prestaties zijn behaald.

Interviews

Interviews zijn gehouden met provincieambtenaren voor aanvulling op en/of controle van de formulering van het provinciaal beleid. Daarnaast is nagegaan wat de geplande en werkelijke uitvoeringskosten zijn geweest voor de provincie. Het bureau Goudappel Coffeng is door de provincie ingehuurd voor de beoordeling van subsidieaanvragen. Ook hiermee heeft de Rekenkamer een interview gehouden. Verder zijn gesprekken gevoerd met experts op het gebied van luchtkwaliteit. Zo is met RIVM en Agentschap NL gesproken over luchtkwaliteitsmetingen en maatregelen voor verbetering van de luchtkwaliteit. In deze gesprekken is gevraagd naar de mening van de expert naar de invloed van de subsidieregeling of vergelijkbare maatregelen op het behalen van de door de provincie gestelde doelen.

Om na te gaan of de subsidie noodzakelijk is gebleken zijn interviews gehouden met de subsidieaanvragers, waarbij ook de afgewezen aanvragers zijn bevroegd of ze zonder subsidie de activiteiten hebben uitgevoerd. Dit geeft een indicatie voor de noodzakelijkheid van de subsidie. Ook de nalevingslasten voor de subsidieaanvragers zijn met deze interviews in kaart gebracht. De vragen die zijn gesteld, staan in bijlage B. Om de doorlooptijd van het onderzoek beperkt te houden is ervoor gekozen om niet alle subsidieaanvragers van 2008-2011 te benaderen. Er is voor gekozen om de aanvragers van een beschikte subsidie van grote omvang te benaderen en aanvragers voor subsidie van een groot aantal voertuigen. Daarnaast is van de aanvragers voor een kleiner subsidiebedrag een gemengde groep benaderd die voor verschillende typen voertuigen en typen aandrijving een aanvraag hebben gedaan. Hierbij is ook gelet op een evenwicht tussen de verschillende jaren waarin een subsidieaanvraag is ingediend. In totaal heeft de Rekenkamer contact gehad met subsidieaanvragers over 49 van de 93 aanvragen.



BIJLAGE B

Interviewvragen

In deze bijlage zijn de vragen opgenomen die zijn gesteld aan de subsidieaanvragers. Eén vragenlijst is opgesteld voor de aanvragers die subsidie hebben ontvangen en een andere lijst is opgesteld voor de aanvragers die geen subsidie hebben ontvangen.

Subsidieontvangers

Door wie bent u op de hoogte gebracht voor deze subsidieregeling?

Klopt het dat u subsidie hebt aangevraagd voor [dit type voertuig, deze aandrijving en dit aantal?]

Waarom hebt u gekozen voor dit type voertuig, deze aandrijving en dit aantal?

Hoeveel kilometer of vaaruren worden gemaakt per jaar?

Wanneer is de activiteit afgerond of is het gepland?

Is/wordt het afgerond zoals het gepland was?

Wat zou u hebben gedaan zonder subsidie? Waarom?

Hebt u nog andere subsidie hiervoor aangevraagd/ontvangen? Welke?

Wat is uw mening over de subsidieregeling?

Wat is uw mening over het proces van subsidieverlening?

Hebt u nog andere opmerkingen over dit onderwerp?

Afgewezen subsidieaanvragers

Door wie bent u op de hoogte gebracht voor deze subsidieregeling?

Klopt het dat u subsidie hebt aangevraagd voor [dit type voertuig, deze aandrijving en dit aantal?]

Waarom hebt u gekozen voor dit type voertuig, deze aandrijving en dit aantal?

Hoeveel kilometer of vaaruren worden gemaakt per jaar?

Hebt u het project alsnog uitgevoerd?

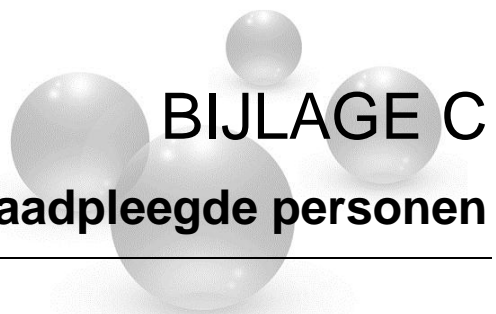
Zoals gepland met subsidie, of op een andere manier? Welke manier?

Hebt u nog andere subsidie hiervoor aangevraagd/ontvangen? Welke?

Wat is uw mening over de subsidieregeling?

Wat is uw mening over het proces van subsidieverlening?

Hebt u nog andere opmerkingen over dit onderwerp?



BIJLAGE C

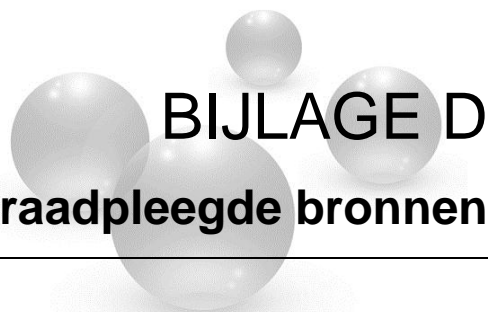
Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Noord-Holland

- Mevrouw A. Bosch, beleidsmedewerker sector Subsidies
- De heer S. Ruijs, beleidsadviseur Milieu
- De heer T. Talsma, gedeputeerde Milieu
- De heer A. Teerlink, unitmanager subsidies

Algemeen

- De heer F. Aarnink, adviseur Verkeer en Ruimte, Goudappel Coffeng
- De heer M. Vos, consultant Tauw
- De heer J. Wesseling, Centre for Environmental Monitoring, RIVM
- De heer M. Bakker, senior adviseur Verkeer en Milieu, Agentschap NL
- De heer F. Nieman, adviseur luchtkwaliteit en goederenvervoer, Agentschap NL
- Contact met subsidieaanvragers over 49 subsidieaanvragen



BIJLAGE D

Lijst van geraadpleegde bronnen

Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2006), Provinciale Staten, motie 11-1
- Provincie Noord-Holland en Flevoland (2008), Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel
- Provincie Noord-Holland (2009), toelichtende tekst Uitvoeringsregeling Stimulering Verbetering Luchtkwaliteit
- Provincie Noord-Holland (2010), Notitie: Monitoringsrapportage Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel
- Provincie Noord-Holland (2010), Uitvoeringsregeling Stimulering verbetering luchtkwaliteit NH 2011
- Provincie Noord-Holland (2012), rapportage subsidieverlening 2008 t/m 2011, Uitvoeringsregeling Stimulering verbetering Luchtkwaliteit Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2012), www.noord-holland.nl, thema lucht, juni 2012

Overig

- Algemene Rekenkamer (2009), Milieueffecten wegverkeer
- CE Delft (2007), Vergelijking van kosten en milieu-aspecten van EEV-bussen op diesel en CNG
- ECN (2008), Schone rondvaart Amsterdam, verkenning van mogelijkheden
- Gemeente Amsterdam (2010), Subsidieverordening Schone Rondvaart
- Gemeente Amsterdam (2011), Subsidie Schone rondvaart Amsterdam
- Gemeente Amsterdam (2011), bijzondere Subsidieverordening ter stimulering van de schone rondvaart
- Gemeente Amsterdam (2011), Herijking amsterdamse maatregelen 2011
- Gemeente Amsterdam (2011), factsheet subsidie Schone rondvaart
- GGD Amsterdam (2011), Datarapport luchtkwaliteit IJmond 2010
- GGD Amsterdam (2011), Datarapport luchtkwaliteit Haarlemmermeer 2010
- GGD Amsterdam (2011), Datarapport luchtkwaliteit Havengebied Amsterdam 2010
- Milieu- en natuurplanbureau (2005), Milieubalans 2005
- Rijksoverheid (2009), Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
- Rijksoverheid (2012), Wet milieubeheer
- RIVM (2011), Jaaroverzicht luchtkwaliteit 2010
- Senternovum, nu Agentschap NL
- TNO (2002), Verkeer Rijks- en provinciale wegen 2001-2011
- Velders et al (2008), uit: Algemene Rekenkamer, milieueffecten verkeer 2009
- www.amsterdam.nl juni 2012
- www.amsterdam.nl nieuws, 12 mei 2012
- www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, juni 2012
- www.noord-holland.nl, thema lucht, juni 2012
- www.nsl-monitoring.nl, juni 2012
- www.overheid.nl juni 2012

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl