

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent de instelling, de voeding, het beheer en de besteding van het Stedelijk Mobiliteitsfonds voor parkeeropbrengsten (Verordening Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam 2020)

De raad van de gemeente Amsterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 juni 2020, gelet op artikel 149 van de Gemeentewet,

besluit de volgende verordening vast te stellen:

Verordening Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam 2020

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze Verordening wordt verstaan onder:

1. Bruto fiscale parkeerinkomsten: alle fiscale inkomsten uit parkeren in Amsterdam, zoals uit parkeerapparatuur, bel-parkeren, vergunningen, dag(deel)-, week- en maandkaarten en de inkomsten uit naheffingsaanslagen.
2. Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam: een fonds dat bestaat uit een bestemmingsreserve op de gemeentebegroting voor (meerjarig) incidentele uitgaven.

Artikel 2. Het Stedelijk Mobiliteitsfonds

1. Het Stedelijk Mobiliteitsfonds is een fonds voor verbetering van de verkeers- en vervoerssystemen en de openbare ruimte.
2. Het fonds beoogt het beleid op het gebied van verkeer, vervoer en openbare ruimte via een effectief in te zetten financieel instrumentarium te realiseren en tevens een directe en zichtbare relatie te leggen tussen de inkomsten uit parkeermaatregelen en de bestedingen hiervan in het kader van beleid op het gebied van verkeer, vervoer en openbare ruimte van de gemeente Amsterdam.

Artikel 3. Het beheer van het fonds

1. Het college is belast met het beheer van het fonds.
2. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van het fonds is belegd bij de directeur Verkeer en Openbare Ruimte.
3. Het college legt jaarlijks via de reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus verantwoording af over de voeding van en de voorgestelde en gerealiseerde bestedingen uit het Stedelijk Mobiliteitsfonds.
4. Het college is bevoegd om nadere regels vast te stellen aangaande de voeding, het beheer en de besteding van het fonds.
5. De instelling, voeding, beheer en de besteding worden, ten einde een bestendige financiële lijn te kunnen volgen, in principe niet vaker dan eens per vier jaar heroverwogen.

Artikel 4. De voeding

1. Het Stedelijk Mobiliteitsfonds wordt gevoed door de bruto fiscale parkeeropbrengsten.
2. Hierop worden voorafgaand aan de dotatie aan het Stedelijk Mobiliteitsfonds in mindering gebracht de kosten voor inning en handhaving van de opbrengsten van het autoparkeren en het exploitatieresultaat van parkeergebouwen en -terreinen en gebouwde fietsenstallingen.

Artikel 5. Afdracht aan de algemene middelen

Vanuit de netto parkeeropbrengsten in het Stedelijk Mobiliteitsfonds wordt een afdracht gedaan aan de algemene middelen ten behoeve van structurele bestedingen aan het verkeers- en vervoerssysteem en de openbare ruimte. De afdracht aan de algemene middelen wordt vastgesteld door de raad als onderdeel van de reguliere planning en control cyclus.

Artikel 6. Voorwaarden besteding

1. Voor dekking uit het fonds komen activiteiten in aanmerking die verbetering van bestaande verkeers- en vervoerssystemen of openbare ruimte (inclusief water, groen en luchtkwaliteit) betekenen of mogelijk maken.

2. De in lid 1. genoemde activiteiten kunnen zowel incidentele activiteiten als activiteiten zonder vaste einddatum zijn.
3. Activiteiten die voor dekking in aanmerking komen zijn:
 - Programma's: gebundelde investeringen op basis van een meerjarige programma;
 - Projecten: niet-routinematige investeringen
 - Producten: planstudies, beleidskaders en beleidsevaluaties;
 - Handhaving: pilots op het gebied van handhaving en incidentele camerahandhaving.
4. Activiteiten die niet voor dekking uit het fonds in aanmerking komen zijn:
 - Reguliere beleidstaken, adviserende en vertegenwoordigende activiteiten;
 - Structurele bestedingen zonder einddatum;
 - Activiteiten voor de instandhouding en het onderhoud van de bestaande verkeers- en vervoerssystemen en de openbare ruimte;
 - Reguliere handhavingstaken;
 - Kosten voor gebiedsontwikkeling die vooral ten bate komen van het te ontwikkelen gebied zelf;
 - Kapitaallasten, met uitzondering van een maximaal bedrag van € 10 miljoen per jaar ten behoeve van kapitaallasten voor bruggen en kademuren.
5. Tenminste 67% van de beschikbare middelen wordt ingezet voor pilots, projecten en producten.

Artikel 7. Overprogrammering

Overprogrammering ten opzichte van de beschikbare middelen is toegestaan binnen het Stedelijk Mobiliteitsfonds.

Artikel 8. Besluitvorming en verantwoording besteding

Het college doet jaarlijks, als onderdeel van de reguliere planning en control cyclus, een voorstel voor de besteding van de beschikbare middelen uit het fonds. Daarbij schetst het college het meerjarig perspectief over een periode van tenminste vier jaar waarbinnen de bestedingen plaatsvinden.

Artikel 9. Intrekking voorgaande Verordening

De Verordening Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam 2016, vastgesteld bij raadsbesluit 14 juli 2016 en gepubliceerd in het Gemeenteblad op 14 juli 2016, wordt ingetrokken.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2020.

Artikel 11. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Verordening Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam 2020.

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 10 september 2020.

De plaatsvervangend voorzitter

Rik Torn

De raadsgriffier

Jolien Houtman

Toelichting op de Verordening Stedelijk Mobiliteitsfonds Amsterdam 2020

Algemeen deel

Het Stedelijk Mobiliteitsfonds is een fonds dat bestaat uit een bestemmingsreserve op de gemeentebelegging voor meerjarig incidentele uitgaven. Het Stedelijk Mobiliteitsfonds wordt gevoed uit de parkeeropbrengsten binnen de Gemeente Amsterdam. Het Stedelijk Mobiliteitsfonds beoogt een directe relatie te leggen tussen de inkomsten uit parkeermaatregelen en de bestedingen hiervan ter verbetering van bestaande verkeers- en vervoerssystemen en openbare ruimte. Hieronder wordt een toelichting gegeven op een aantal afzonderlijke artikelen in de Verordening.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 4. Voeding van het fonds

De bruto parkeeropbrengsten zijn een algemeen middel voor de gemeente en bestaan uit opbrengsten uit fiscaal straatparkeren, parkeervergunningen en naheffingsaanslagen (boetes). Van deze bruto parkeeropbrengsten worden eerst de uitvoeringskosten afgetrokken alvorens deze aan het fonds worden toegevoegd. Buiten de bruto parkeeropbrengsten vallen onder andere de volgende inkomsten:

- Boetes Mulderhandhaving (parkeren op daarvoor niet bestemde locaties). Deze worden sinds enkele jaren niet meer aan de gemeente overgemaakt. Daarmee hebben gemeentes wel de kosten van handhaving maar niet de opbrengsten.
- Overige vergunningsopbrengsten in domeinen parkeren, verkeer en openbare ruimte (ontheffingen). Deze vergunningen zijn in beginsel kostendekkend voor werkzaamheden gemoeid met de verlening. De samenhang van de kosten en opbrengsten in het vergunningsdomein blijven daarmee zoveel mogelijk in stand;
- Overige opbrengsten uit exploitatie van de openbare ruimte zoals reclamecontracten.
- Inkomsten uit de exploitatie van parkeergarages, Parkeren + Reizen (P+R)-terreinen, fietsenstallingen en het fietsdepot worden ook niet beschouwd als parkeeropbrengsten voor het fonds maar als onderdeel van de betreffende exploitaties en programma's. Deze exploitaties zijn vaak niet rendabel. Ze kunnen jaarlijks terugkomen in het meerjarenvoorstel voor bestedingen uit het deel van het fonds voor structurele uitgaven of uit andere dekkingsbronnen worden gedekt. Op deze manier blijven de kosten die gemoeid zijn met deze voorzieningen transparant.

Artikel 6. Voorwaarden besteding

Toegestane bestedingen

De openbare ruimte bestaat niet alleen uit verhardingen maar ook uit groen en andere objecten zoals kunst, fonteinen en speelplekken. Ook de openbare parken in de stad worden gerekend tot de openbare ruimte. Investerings hierin, met als doel verbetering van de openbare ruimte, komen in aanmerking voor een bijdrage.

Ook al zijn parkeervoorzieningen niet altijd onderdeel van de openbare ruimte, investeringen in en exploitatie van deze voorzieningen (bijv. P+R, fietsenstallingen en inhuur van parkeerplekken) kunnen ten laste komen van het fonds zolang deze nodig of nuttig worden geacht voor verbetering van de openbare ruimte en/of het verkeer- en vervoerssysteem.

Parkeeropbrengsten worden niet aangewend om een negatief grondexploitatiealdo te dichten. Door toepassing van het profijtbeginsel (waar komen de baten van de investering/besteding terecht?) kan worden bepaald of en zo ja voor welk deel de investering in aanmerking komt voor een bijdrage uit het fonds. Mochten investeringen zowel ten bate komen van het te ontwikkelen gebied als bijdragen aan stedelijke doelen voor het fonds (bijvoorbeeld vanwege de gunstige uitwerking op knelpunten elders in het netwerk buiten het gebied) zullen deze voor dat laatste onderdeel worden afgewogen ten opzichte van de andere activiteiten die bijdragen aan die stedelijke doelen.

Uitgesloten bestedingen

Reguliere activiteiten die gedekt worden vanuit de algemene middelen in de gemeentebegroting worden buiten gesloten. Dit zijn activiteiten zoals onderhoud, regulier beleid en reguliere handhaving. Structurele kosten voor parkeergarages, fietsenstallingen en fietsdepot worden binnen het fonds afgezonderd en buiten de reserve voor overige bestedingen gehouden.

Reguliere activiteiten, zoals instandhouding, beheer en reguliere beleidstaken, komen niet in aanmerking voor dekking uit het fonds. Deze reguliere taken zijn altijd nodig, ook zonder parkeeropbrengsten, en worden gedekt uit de algemene middelen. Ook het inlopen van achterstallig onderhoud wordt gezien als een reguliere gemeentelijke (beheer)taak en komt daarmee niet in aanmerking voor dekking uit het fonds.

Investerings en andere bestedingen in de openbare ruimte en infrastructuur die vooral en direct ten bate komen aan bepaalde locatie-/gebiedsontwikkelingen vallen buiten de scope van het fonds. Deze laten zich immers vaak terugverdienen in de grond-/vastgoedexploitatie.

Begrenzing programma's

Door tenminste 67% van de beschikbare middelen in te zetten voor pilots, projecten en producten worden de uitgaven aan programma's enigszins begrensd. In de Begroting 2020 was het aandeel van programma's (o.a. autoluw, fiets, luchtkwaliteit, groen en verkeersveiligheid) 28% van de totale bestedingsruimte binnen SMF. Om slagvaardig middelen voor projecten te kunnen aanwenden is in de

Verordening opgenomen dat maximaal 33% kan worden aangewend voor programma's. Er wordt een marge van 5% aangehouden om een beperkte stijging van programma budgetten mogelijk te maken op grond van bestuurlijke prioriteiten. Tegelijkertijd is de verwachting dat mede door de intensivering van lokale verkeersveiligheid en stedelijke bereikbaarheidsopgaven, het aandeel van programma's de komende jaren nog verder zal stijgen.

Artikel 7. Overprogrammering

Onder overprogrammering wordt verstaan dat de totale waarde van de geprogrammeerde uitgaven de werkelijke financiële mogelijkheden van het fonds overstijgen. De belangrijkste aanleiding voor het voorstel tot overprogrammering is dat we de laatste jaren een jaarlijkse onderbesteding zien van ca. 30-40%. De onderbesteding binnen het SMF komt niet zozeer door een slechte raming, voorbereiding of planning, maar doordat een deel van de projecten later in de tijd wordt gerealiseerd door omgevingsfactoren, het besluitvormingsproces en/of onvoorspelbare complexiteit. Sommige factoren kunnen niet (volledig) van tevoren in een planning worden meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn wijzigingen naar aanleiding van participatie/inspraak, herziening van de uitgangspunten of een bij motie vastgestelde wijziging van het ontwerp.

Door overprogrammering nemen we meer projecten in voorbereiding zodat we altijd voldoende massa hebben om tot uitvoering te komen en kunnen we flexibeler inspelen op onvoorziene risico's in de planning. Het doel van overprogrammering is om te komen tot een betere uitputting van de beschikbare middelen en daarmee tot een betere doelrealisatie. Tegelijkertijd zijn verschillende acties ondernomen om het realiteitsgehalte van de financiële planning te verbeteren, waarbij we vooral inzetten op meer standaardisatie, clustering van projecten, betrekken van marktpartijen en de match tussen opgave en projectorganisatie.

Hier staat tegenover dat er zich aan de opbrengstenkant mee- of tegenvallers kunnen voordoen, bijvoorbeeld door afnemende parkeeropbrengsten als gevolg van het parkeerbeleid en een autoluwe stad. Ook kan er sprake zijn van een toename van de opbrengsten door een uitbreiding van het areaal. Bij het bepalen van beschikbare ruimte in het fonds en de mate van overprogrammering zal daarom steeds rekening moeten worden gehouden met de effecten van bovengenoemde ontwikkelingen.

Het college doet jaarlijks, als onderdeel van de reguliere planning en control cyclus, een voorstel voor de besteding van de beschikbare middelen uit het fonds. Daarbij schetst het college het meerjarig perspectief over een periode van tenminste vier jaar waarbinnen de bestedingen plaatsvinden. Door de jaarlijkse actualisatie van het SMF wordt nooit meer uitgegeven dan er daadwerkelijk in de reserve zit en kan indien nodig wordt bijgestuurd door reserveringen in latere jaren naar beneden bij te stellen. De fictieve ruimte die ontstaat door overprogrammeren wordt gecompenseerd door een negatieve lastenstelpost die per jaarschijf wordt opgenomen in het gemeentelijke Begrotingssysteem.

Artikel 8. Besluitvorming en verantwoording besteding

Het fonds maakt onderdeel uit van de gemeentelijke financiën en dient aan te sluiten op de reguliere gemeentelijke planning en control cyclus. Dit betekent dat het meerjarenvoorstel ter besluitvorming als paragraaf in de Voorjaarsnota wordt voorgelegd aan college en raad. In dit meerjarenvoorstel wordt het fonds geactualiseerd en meerjarig geprogrammeerd voor een periode van het lopende jaar en de vier jaren daarna op basis van kassturing. De meerjarige programmering vindt plaats op basis van de meest actuele Jaarrekeningcijfers en prognose van parkeeropbrengsten. Daarnaast vindt er tussentijdse actualisatie plaats bij de najaarsnota. De inhoudelijke prioritering van het meerjarenvoorstel vindt plaats op basis van uitgangspunten die het college in de nadere regels vastlegt. Onderstaande alinea's gaan in op de aansluiting op de reguliere planning en control cyclus.

Voorjaarsnota

De integrale afweging van bestedingsvoorstellen in het Stedelijk Mobiliteitsfonds vindt plaats in de Voorjaarsnota. Bij die gelegenheid worden voorstellen afgewogen volgens het daarvoor ontwikkelde prioriteringskader en in een financieel sluitend meerjarenperspectief van het lopende jaar plus de vier daaropvolgende jaren geplaatst. Als dekking voor de bestedingen wordt een geactualiseerde prognose van de parkeeropbrengsten gebruikt en de bestedingsruimte zoals die kan worden bepaald na financiële oplevering van de Jaarrekening. De Voorjaarsnota wordt gecombineerd met de Viermaandsrapportage en dient een tweeledig doel: herziening van de Begroting van het lopende jaar en opmaat naar verwerking in de Begroting van het volgende jaar.

Begroting

Het bestedingsvoorstel voor de Begroting is hetzelfde als vastgesteld bij de Voorjaarsnota, tenzij er onvermijdelijke redenen zijn om dit te wijzigen.

Najaarsnota

De Najaarsnota bevat uitsluitend wijzigingsvoorstellen voor het lopende jaar. De aard van de wijziging is onvermijdelijk en wordt zo mogelijk gedekt binnen de lopende Begroting. Er vindt geen nieuwe inhoudelijke afweging van bestedingsvoorstellen plaats. De Najaarsnota wordt in november of december door de gemeenteraad vastgesteld. Dit betekent dat het college vooruitlopend op het raadsbesluit instemt met het bestedingsvoorstel en de organisatie de mogelijkheid geeft tot het doen van uitgaven. Het verdient derhalve aanbeveling het aantal wijzigingen bij de achtmaands-rapportage te beperken, omdat de actualisatie beperkt is en er dus niet veel vrije ruimte zal zijn. De beschikbare vrije ruimte kan worden ingezet voor het laten starten van projecten die (net) onder de zaaglijn vielen in het prioriteringsproces of voor andere actuele bestuurlijke prioriteiten.

Jaarrekening

In de Jaarrekening worden de werkelijke parkeeropbrengsten en de werkelijke bestedingen verantwoord. Aan de opbrengstenkant worden mee- en tegenvallers ten opzichte van de raming volgens de afgesproken verdeelsleutel verdeeld tussen fonds en algemene middelen. Bij de lasten zal moeten worden bepaald hoe er wordt omgegaan met over- en onderschrijdingen. Daarvoor lijkt een indeling in drie categorieën – projecten, programma's en jaarbudgetten – de aangewezen methode.

Verwerking werkelijke kosten in de Jaarrekening

Een aandachtspunt is dat de verwerking van de werkelijke kosten in de Jaarrekening doorwerkt naar het nieuwe bestedingsvoorstel. Om dat proces te vergemakkelijken wordt een indeling in drie categorieën bestedingsvoorstellen voorgesteld: projecten, programma's en jaarbudgetten.

- Bij projecten wordt een onder- of overschrijding, ceteris paribus, verwerkt in de budgettering van de daaropvolgende jaren;
- In de categorie programma's met vastgestelde scope en budget wordt voorgesteld de standaard reservering van budgetten op twee jaar te stellen. Dit betreft zowel bestuurlijk vastgestelde programma's als meerjarige bestedingsvoorstellen voortkomend uit het coalitieakkoord. Door een reserveringstermijn van twee jaar af te spreken wordt voorkomen dat dood geld of fondsvorming binnen het fonds ontstaat. Gezien de hoge mate van bestuurlijke gevoeligheid bij programma's kan een uitzondering voor een langere duur van reservering worden opgenomen na expliciete besluitvorming hierover;
- De onder- of overbesteding op jaarbudgetten (zoals exploitaties of beleid) wordt in het betreffende jaar verwerkt en werkt niet door in de budgettering van het daaropvolgende jaar, maar uitsluitend in het bepalen van de vrije ruimte;
- Er is geen sprake van vrijval van middelen indien voor een project of programma onderliggende verplichtingen zijn aangegaan die nog tot besteding leiden en die bijdragen aan het oorspronkelijk vastgestelde doel van het project en/of programma.

Kasritme

Het Stedelijk Mobiliteitsfonds gaat uit van een meerjarige programmering van het kasritme (werkelijke bestedingen). Dit betekent dat het meerjarenvoorstel daarmee een meerjarige prognose van het kasritme is en de gelden pas beschikbaar worden gesteld op het moment dat deze worden aangewend. Deze werkwijze beperkt het onnodig reserveren van gelden.

Eisen aan de ingediende aanvragen

De integrale prioritering kan alleen objectief en transparant plaatsvinden als alle benodigde informatie over de aanvragen bekend is. Om de aangevraagde activiteiten te prioriteren moet de aanvrager daarom minimaal de beoordelingsinformatie leveren voor de vijf eerder genoemde criteria. Bij projecten die deels instandhouding en deels verbetering betreffen geldt daarnaast dat inzichtelijk moet zijn:

- Wat de beheercomponent (gedekt vanuit algemene middelen) is en wat pluscomponent (gedekt vanuit het SMF);
- Hoe de 'plus'-component bijdraagt aan de gekozen doelen voor het fonds.

Dit onderscheid is ook nodig voor asset management. Door dit onderscheid in beheercomponent en de extra ambitie te maken wordt transparant welke kosten gemoeid zijn met 1-0p-1 vervanging zonder verbetering en welke kosten gemoeid zijn met de gewenste verbeteringen. Door inzicht in werkelijke kosten kan de besluitvorming verbeteren, o.a. doordat gewenste verbeteringen op (kosten)effectiviteit kunnen worden afgewogen. Om extra werklast in de voorbereiding te voorkomen kan ervoor worden gekozen om dit onderscheid niet te hanteren bij projecten die minder kosten dan 500.000 euro.

Bij investeringen die naast het SMF gedekt worden uit andere bronnen (bijv. Grondexploitaties of Brede Doeluitkering middelen) moet inzichtelijk zijn:

- Wat de bijdragen aan het project zijn vanuit de verschillende dekkingsbronnen en wat de status van deze dekking is;
- Hoe het aandeel dat aangevraagd wordt uit het fonds bijdraagt aan de doelen van het fonds.