



Aan de gemeenteraad

Den Haag, 18 juli 2019

Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek 'Uit de markt prijzen' naar de tarieven op de Haagse Markt.

Inleiding

Sinds de herinrichting van de markt op de Herman Costerstraat¹ is er discussie over de tarieven tussen de gemeente en de (vertegenwoordigers van de) marktondernemers. Op 25 januari 2018 neemt de gemeenteraad een motie aan waarin het presidium wordt verzocht de rekenkamer te vragen onderzoek te doen naar de tarieven van de Haagse Markt.² In dezelfde raadsvergadering neemt de raad een vrijwel identieke motie aan, waarin het college wordt verzocht de accountantsdienst van de gemeente eenzelfde onderzoek te laten doen naar de tarieven van de Haagse Markt.³ De rekenkamer geeft op 1 maart 2018 per brief aan het presidium aan de uitkomsten van het onderzoek door de accountant af te willen wachten alvorens besloten wordt of en hoe het onderzoek wordt aangepakt.⁴ Begin juni 2018 heeft de rekenkamer overleg gehad met de accountantsdienst over de opzet van het onderzoek door deze dienst. De accountantsdienst richt zich op het publiekrechtelijke deel van de tarieven, namelijk het marktgeld en dan in het bijzonder de toerekening van kosten aan het marktgeld.⁵

Op 13 juli 2018 is de rekenkamer gestart met het onderzoek naar de tarieven op de Haagse Markt.⁶ Na de start van het onderzoek heeft de rekenkamer onder andere met vertegenwoordigers van de ondernemers gesproken. In deze gesprekken kwamen diverse problemen met de exploitatie van de Haagse Markt aan de orde, die niet alleen betrekking hadden op de tarieven. Eind september 2018 heeft de rekenkamer daarom besloten om nadrukkelijk het perspectief van de ondernemers bij het onderzoek te betrekken.⁷ Daarvoor is in november 2018 een enquête onder ondernemers op de Haagse Markt gehouden.

¹ De herinrichting van de markt aan de Herman Costerstraat heeft tussen 2012 en 2015 plaatsgevonden.

² RIS298987 Motie onderzoek door Rekenkamer naar kosten en tarieven Haagse Markt, 25 januari 2018

³ RIS298988 Motie onderzoek Accountantsdienst tarieven Haagse Markt, 25 januari 2018

⁴ Brief rekenkamer aan het presidium met reactie 'Onderzoek marktтарieven', 1 maart 2018

⁵ RIS298988 Tussenbericht Motie onderzoek Accountantsdienst tarieven Haagse Markt, 5 april 2018 en overleg Gemeentelijke Accountantsdienst, 5 juni 2018

⁶ RIS300278 Onderzoeksoepzet Tarieven Haagse Markt, Rekenkamer Den Haag, 13 juli 2018

⁷ RIS300608 Voortgang onderzoeksprogramma, Rekenkamer Den Haag, 28 september 2018

Op 14 februari 2019 heeft de rekenkamer het feitenrapport met bevindingen voor feitelijk wederhoor afgerond. Voor het feitelijk wederhoor heeft de ambtelijke organisatie van de gemeente vervolgens verlenging gevraagd. Na het ontvangen van de feitelijke wederhoorreactie die deels op hoofdlijnen was heeft de rekenkamer de ambtelijke organisatie de gelegenheid gegeven om inhoudelijker te reageren op de onderbouwingen in het rapport. Op 13 mei 2019 heeft de rekenkamer de laatste informatie van de ambtelijke organisatie gekregen die nodig was om de feitelijke wederhoorreactie te kunnen verwerken. Na de verwerking van het feitelijk wederhoor is het bestuurlijk rapport met conclusies en aanbevelingen afgerond en op 5 juni 2019 voor bestuurlijk wederhoor verzonden naar het college van burgemeester en wethouders. Voor het bestuurlijk wederhoor heeft het college een verlenging gevraagd van de reactietermijn met één week. Op 9 juli 2019 heeft de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college ontvangen.

Het rapport 'Uit de markt prijzen' met de conclusies en aanbevelingen en achterliggende bevindingen is op 18 juli 2019 gepubliceerd. De rekenkamer heeft met dit onderzoek beoogd voor de gemeenteraad inzichtelijk te maken of de Haagse Markttarieven zoals die aan ondernemers in rekening worden gebracht in overeenstemming zijn met de met hen gemaakte afspraken en de besluiten van de gemeenteraad. Het rapport is te vinden op www.rekenkamerdenhaag.nl.

Centrale onderzoeksvraag

Is de doorbelasting van de kosten van de Haagse Markt aan de (individuele) ondernemers in overeenstemming met de hierover gemaakte afspraken?

Conclusies

Op basis van het onderzoek naar de tarieven op de Haagse Markt komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Hoofdconclusie

De doorbelasting van de kosten en de dienstverlening aan de ondernemers op de Haagse Markt is niet in overeenstemming met de met hen gemaakte afspraken en de door de raad genomen besluiten over de herinrichting van de Haagse Markt.

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

Deelconclusie 1

De gemeente brengt via de huur en het marktgeld (tezamen het markttarief) meer kosten bij de ondernemers in rekening dan met hen is afgesproken en in de besluiten van de raad is vastgelegd (in totaal 17% in 2016):

- a. De gemeente brengt in 71% teveel aan huur in rekening bij de ondernemers op de Haagse Markt;
- b. Het marktgeld op de Haagse Markt was in 2016 10% te laag en op de andere markten in Den Haag 30% te hoog;
- c. Het markttarief is in 2017 en 2018 geïndexeerd, zonder deze opnieuw te onderbouwen. De inkomsten uit het marktgeld zijn in 2016 echter 7% hoger dan de baten waar bij het vaststellen van het marktgeld over 2016 van werd uitgegaan;

Deelconclusie 2

De gemeente hanteert bij de afspraak dat de *markttarieven* op de Haagse Markt kostendekkend moeten zijn, ten onrechte als uitgangspunt dat de *afdeling Markten* kostendekkend moet zijn;

Deelconclusie 3

De kosten aan ondernemers worden wel helder, maar niet evenredig doorbelast aan individuele ondernemers en de afwijkende wijze van doorbelasting van het marktgeld is bij de besluitvorming over de herinrichting niet overeengekomen met de ondernemers en niet besloten door de raad:

- a. In afwijking van de afspraken en de verordening hanteert de gemeente voor de doorbelasting van het marktgeld een nieuwe berekeningssystematiek waardoor onevenredige verschillen tussen ondernemers ontstaan;
- b. Voor een deel van de ondernemers wordt onevenredig veel huur in rekening gebracht;
- c. In de facturen aan individuele ondernemers is helder uitgesplitst hoeveel in rekening wordt gebracht voor de huur, het marktgeld, de servicekosten en de nutsvoorzieningen;

Deelconclusie 4

De gemeente levert niet alle diensten op de Haagse Markt waar ondernemers volgens de met hen gemaakte afspraken en besluiten van de raad vanuit mochten gaan:

- a. De gemeente geeft na de herinrichting aan ondernemers aan dat gladheidsbestrijding en sneeuwruimen geen onderdeel uitmaken van de dienstverlening aan de ondernemers, terwijl bij de besluitvorming over de herinrichting van de markt gecommuniceerd is dat dit wel het geval zou zijn;
- b. De gemeente levert wel incidenteel, maar niet structureel een bijdrage aan de promotie van de Haagse Markt, terwijl dit vóór de herinrichting wel het geval was en hier bij de besluitvorming over de herinrichting geen expliciete afspraken over zijn gemaakt;
- c. Over wie verantwoordelijk is voor de ongediertebestrijding geeft de gemeente tegenstrijdige informatie aan de marktondernemers;
- d. De gemeente heeft zich niet gehouden aan de afspraak dat alle ondernemers maximaal 13 weken op de tijdelijke markt zouden staan, terwijl ondernemers voor de verkorting van gemiddeld 33 weken naar maximaal 13 weken op de tijdelijke markt wel meer marktgeld moeten betalen.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doet de rekenkamer acht aanbevelingen die in het dictum van het concept-raadsbesluit (zie hierna) zijn opgenomen.

Reactie college burgemeester en wethouders en nawoord rekenkamer

Het college dankt de rekenkamer voor het uitvoerige onderzoek naar de tarieven van de Haagse Markt en waardeert het feit dat aandacht is besteed aan de complexe exploitatie van de Haagse Markt. Hoewel de rekenkamer aan het college heeft gevraagd om in haar bestuurlijke reactie in het bijzonder op de conclusies en aanbevelingen te reageren, geeft het college aan hier alleen in algemene zin op te reageren. Hierdoor is het niet duidelijk met welke conclusies van de rekenkamer het college het wel en niet eens is, en in welke mate het college voornemens is de aanbevelingen van de rekenkamer over te nemen.

Ten behoeve van de gemeenteraad heeft de rekenkamer de opmerkingen van het college gekoppeld aan de conclusies en aanbevelingen uit haar rapport en gaat de rekenkamer hierna in op de reactie van het college. Eén onderdeel van de reactie heeft betrekking op deelconclusies 1.a. De andere onderdelen van de reactie heeft de rekenkamer gekoppeld aan de aanbevelingen, waarbij aanbeveling 1, 3 en 5 zijn samengenomen en de volgorde van de aanbevelingen is aangehouden.

Deelconclusie 1.a

De gemeente brengt in 71% teveel aan huur in rekening bij de ondernemers op de Haagse Markt;

Reactie college

“Ook geeft u aan dat voor de huur uitgegaan zou zijn van een investeringsbedrag van € 21 miljoen in plaats van € 16,5 miljoen euro en geeft u aan dat de verhouding tussen huur en marktgeld niet juist is. Daarmee concludeert de Rekenkamer dat geen sprake zou zijn van kostendekkende huur. De GAD geeft in haar rapport aan dat juist meer overhead zou moeten worden toegerekend aan de huur.”

Nawoord rekenkamer

De gemeentelijke accountantsdienst (GAD) heeft onderzoek gedaan naar de publiekrechtelijke baten en lasten over 2016 en 2017 die samenhangen met de desbetreffende publiekrechtelijke tarieven (waaronder het marktgeld). De constatering van de GAD dat meer overhead aan de huur toegerekend zou moeten worden, komt overeen met de constatering van de rekenkamer in paragraaf 4.3, onderdeel 'Dekking kosten via de huur', waarin het volgende is opgenomen: *“Kanttekening hierbij is dat de afdeling Markten, naast de al gehanteerde opslag voor leegstand, een kleine opslag op het onderhoud en de administratie zou mogen toepassen, aangezien de afdeling Markten eveneens kosten maakt voor de facturering aan alle ondernemers en het jaarlijks nalopen van de elektrische installaties in de marktunits.”*

De hoogte van de huur (het privaatrechtelijke deel van het markttarief) is echter niet door de accountant onderzocht. Dat andersom een groot deel van de huur toegerekend zou moeten worden aan het marktgeld, is derhalve ook niet door de accountant geconstateerd. Feitelijk staat vast dat voor de vaststelling van de huur is uitgegaan van € 21 mln. voor de marktinstallatie en dat de werkelijke investering in de marktinstallatie € 15,5 mln. bedroeg (en niet € 16,5 mln. zoals was opgenomen in het raadsbesluit). Daarmee is er géén sprake van een kostprijsdekkende huur, hetgeen niet in overeenstemming is met de afspraken met de ondernemers én niet in overeenstemming is met de nota Vastgoed.

Aanbeveling 1, 3 en 5

Aanbeveling 1: Met een voorstel te komen om marktondernemers op enigerlei wijze tegemoet te komen die:

- a. in de periode 2014 – 2019 te hoge tarieven voor de Haagse Markt hebben betaald (zie [bijlage 1](#));⁸
- b. tijdens de herinrichting van de Haagse Markt langer dan drie maanden op de tijdelijke markt hebben gestaan;
- c. in de periode 2016-2019 teveel aan marktgeld op de andere markten van Den Haag hebben betaald.

Aanbeveling 3: Ieder jaar bij de vaststelling van de (wijziging van de) Verordening Marktgeden Den Haag, voor het marktgeld een kostendekkend tarief aan de raad voor te stellen dat gebaseerd is op een geactualiseerde raming van de aan het marktgeld toerekenbare lasten.

Aanbeveling 5: Een nieuw huurtarief vast te stellen dat gebaseerd is op de jaarlijkse exploitatielasten en kapitaallasten (zoals berekend door de CVDH) en een kleine opslag voor de bijkomende werkzaamheden van de afdeling Markten (jaarlijkse inspectie van de technische installaties en maandelijks factureren van de huur aan ondernemers).

Reactie college

“Het college deelt daarnaast ook uw mening dat het belangrijk is het markttarief dat in 2016 is vastgesteld opnieuw te onderbouwen en vast te stellen. In uw rapport komt naar voren dat onhelderheid bestaat over de onderbouwing van zowel de huur als het marktgeld. Dit college wil zich nadrukkelijk extra inspannen voor wat betreft de communicatie en samenwerking met de ondernemers van de Haagse Markt. Een transparante actuele onderbouwing van het markttarief (zowel marktgeld als huur) is daarbij wat ons betreft onmisbaar. Uw aanbeveling om het huurtarief en het marktgeld opnieuw vast te stellen, en daarmee dus het markttarief, nemen we graag over. Dit biedt de mogelijkheid en ruimte om ook die kosten die na 2016 worden gemaakt ten behoeve van de Haagse Markt te betrekken. Te denken valt hier aan de bijdrage voor het schoonhouden van de Haagse Markt en het niet in rekening brengen van de trend op zowel het marktgeld als de huur in 2019. Ook het advies uit het rapport van de GAD met betrekking tot de betere verdeling van overhead tussen het privaatrechtelijke deel (nu te laag) en het publiekrechtelijke deel (nu te hoog) kan worden betrokken.”

Nawoord rekenkamer

Uit de reactie van het college kan de rekenkamer niet afleiden hoe zij omgaat met de tegemoetkoming aan ondernemers over de periode 2014 tot en met 2019, zoals in aanbeveling 1 is verwoord.

Voor de periode vanaf 2020, zoals in aanbeveling 3 en 5 verwoord lijkt het college deze te willen overnemen. De rekenkamer benadrukt hierbij dat de hoogte van het marktgeld en de hoogte van de huur apart van elkaar onderbouwd moeten worden, zodat duidelijk is dat deze tarieven los van elkaar kostendekkend zijn.

⁸ Ondernemers betalen een te hoge huur vanaf het moment waarop zij in 2014 of 2015 een marktunit op de Haagse Markt huren. Vanaf 2016 wordt teveel huur en te weinig marktgeld betaald.

Aanbeveling 2

Het uitgangspunt dat de afdeling Markten kostendekkend moet zijn niet meer te hanteren en de volgende lasten uit de algemene middelen en/of reserves te dekken:

- a. de lasten voor publieke taken, zoals de handhaving, het voeren van juridische procedures, etc.;
- b. tijdelijke tekorten op de kapitaallasten;
- c. de kapitaallasten voor niet rendabele investeringen van € 2,5 mln. in de herinrichting van het marktterrein.

Reactie college

“Ook blijkt uit juridische toetsing dat de door u aangegeven kosten privaatrechtelijk mogen worden toegerekend, mits de taken die uitgevoerd worden het belang dienen van marktondernemers, zoals het gelijke speelveld op de Haagse Markt. Er is met de ondernemers in het convenant afgesproken om de Haagse Markt kostendekkend te beheren en exploiteren en dit zijn wat het college betreft kosten die gemaakt moeten worden om de Haagse Markt te beheren en exploiteren.

Tegelijk onderkent het college zeker dat er ook taken worden uitgevoerd die in het algemeen belang zijn en dus niet ten laste kunnen worden gelegd van de marktondernemers. Dat heeft ertoe geleid dat met ingang van 2017 structureel € 180.000 aan de begroting van de afdeling Markten is toegevoegd voor de dekking van deze kosten (RIS 297813). Het college is het dan ook eens met de conclusie van de Rekenkamer dat een deel van de kosten van de afdeling Markten uit de algemene middelen moeten worden gedekt. In dat opzicht is het college blij dat in de jaren na 2016 (waar uw onderzoek zich met name op richt) al maatregelen zijn genomen in lijn met dit advies.”

Nawoord rekenkamer

Het verschil van inzicht tussen de rekenkamer en het college spitst zich toe op de vraag of de zogenaamde 'niet toerekenbare kosten' voor de handhavingstaken van de marktmeesters (€ 118.402), de juridische medewerkers (€ 213.537) en de juridische proceskosten (€ 125.000) aan de ondernemers op de Haagse Markt doorbelast mogen worden. De rekenkamer merkt hierover het volgende op:

1. Vast staat dat de niet toerekenbare kosten niet via het marktgeld doorbelast mogen worden, zie hiervoor de handreiking kostentoerekening Heffingen, rechten en tarieven⁹ (p.48):

“De kosten van handhaving, toezicht en controle (verdiepingstekst 27) dragen er toe bij dat voorschriften worden nageleefd. Het belang van het (doen) naleven van voorschriften is de bescherming van de gemeenschap in haar geheel. Net als bij beleidskosten is het niet gewenst dat deze kosten individueel worden verhaald op degenen voor wie de dienst wordt verleend.”

En (p. 159):

“Samengevat komen de uitgangspunten van het rapport erop neer dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd”.

2. Vóór de herinrichting, toen er nog geen sprake was van huur, kon de gemeente de niet toerekenbare kosten niet aan de ondernemers doorbelasten. In de afspraken met ondernemers of in de besluiten van de gemeenteraad over de herinrichting is niet opgenomen dat de niet toerekenbare kosten na de herinrichting wel via de huur aan ondernemers doorbelast zouden worden. Hierdoor is het naar de ondernemers toe onbehoorlijk om deze kosten via de huur wel toe te rekenen.

⁹ Update Handreiking Kostentoerekening; Heffingen, rechten en tarieven, Ministerie van BZK, 10 oktober 2014

3. De gemeente kan de niet toerekenbare kosten aan ondernemers op andere markten in Den Haag niet doorbelasten, omdat daar alleen marktgeld wordt geïnd. Tot op dit moment betalen ondernemers van de Haagse Markt wel voor deze kosten én ook voor de niet toerekenbare kosten op deze andere markten. Hierdoor is sprake van ongelijkheid. Wanneer de gemeente dit zou corrigeren en ondernemers van de Haagse Markt alleen de niet toerekenbare kosten voor de Haagse Markt maken zouden betalen is er nog steeds sprake van ongelijkheid, want ondernemers op andere markten betalen niet voor deze kosten.
4. In de Nota Vastgoed is vastgelegd wat onder een kostprijsdekkende huur moet worden verstaan. Kostprijsdekkende huur wordt bepaald op basis van de jaarlijkse onderhoudskosten, belastingen, heffingen en verzekeringspremies die voor rekening van de eigenaar zijn verhoogd met de kapitaallasten (rente en afschrijvingen). Hierin zijn de niet toerekenbare kosten voor handhaving, juridische ondersteuning en juridische proceskosten niet opgenomen;
5. De niet toerekenbare kosten zijn uitgezonderd van de Wet Markten en Overheid, waarbij overheden (ter voorkoming van concurrentievervalsing) alle kosten die zij maken voor een dienst moeten doorrekenen in de prijs. In de Handreiking wet Markt en Overheid is het volgende opgenomen (p. 6):

“Indien sprake is van de uitoefening van typisch overheidsgezag, zoals handhaving van de openbare orde of het verlenen van vergunningen (het zogenaamde overheidsprerogatief) is die activiteit geen economische activiteit”.

De juridisch toetsing door de gemeente is niet bekend bij de rekenkamer en de gemeente heeft hierover in het kader van het onderzoek geen informatie aangeleverd. Zoals uit de hiervoor genoemde opmerkingen blijkt heeft de rekenkamer zich niet alleen op juridische gronden gebaseerd, maar ook op de bij de herinrichting gemaakte afspraken en besluiten, de uitgangspunten uit de nota Vastgoed en het ontstaan van rechtsongelijkheid met ondernemers van andere markten van de gemeente.

Tot slot schrijft het college dat met ingang van 2017 € 180.000 aan de begroting van de afdeling Markten is toegevoegd voor de dekking van de niet toerekenbare kosten. Dit zou gedeeltelijk invulling geven aan aanbeveling 2 van de rekenkamer om de niet toerekenbare kosten (circa € 457.000 in 2016) uit de algemene middelen te dekken. Echter, voor 2017 en 2018 heeft de toevoeging door het college niet geleid tot een aanpassing van het huurtarief. Zowel het marktgeld als de huur zijn in 2017 en 2018 trendmatig geïndexeerd. Aan deze trendmatige indexering ligt geen onderbouwing ten grondslag (zie deelconclusie 1.c).

Aanbeveling 4

De nieuwe berekeningssystematiek voor het marktgeld te herzien en zo nodig de Verordening Marktgeden Den Haag aan te passen, zodat het marktgeld geheven wordt over de volledige oppervlakte van de standplaats (incl. marktunit) die gebruikt wordt voor de verkoop.

Reactie college

“Zoals u aangeeft in het rapport heeft de gemeenteraad eind 2015 besloten het marktgeld alleen over het aantal vierkante meters van de voorruimte te heffen (RIS 287203). U geeft aan dat dit nadelig is voor sommige marktondernemers. Het college erkent dat het systeem voor- en nadelen kent. Dat geldt echter voor ieder systeem. Uitgangspunt van het college is dat de verhuurde units geen onderdeel uitmaken van de standplaats waarover marktgeld geheven wordt. Deze zijn immers al verhuurd en hiervoor wordt huur betaald. Het staat de marktondernemers vrij de verhuurde units naar eigen inzicht te gebruiken, binnen de voorwaarden die zijn opgenomen in de huurovereenkomst. Om over deze ruimte vervolgens ook marktgeld te heffen is wat het college betreft onwenselijk. Daarbij komt dat het college veel waarde hecht aan een hoge bezettingsgraad van de markt. Het voorkomen van "gaten" in de bezetting van de markt is een van de dragers onder een succesvolle markt. Dagplaatshouders zijn in dat kader erg belangrijk. In de in 2015 vastgestelde werkwijze betalen dagplaatshouders geen marktgeld over de unit (waar ze immers ook geen gebruik van kunnen maken). Een systeem waar dat wel zo bij zou zijn, zou deze omvangrijke groep van 5.200 verhuringen (peiljaar 2018) benadelen.

Het college ziet dat de Rekenkamer van mening is dat hoewel de berekeningssystematiek is besloten in de gemeenteraad, dat in zichzelf geen afspraak is met marktondernemers. Dat trekt het college zich aan. In lijn met het belang dat dit college hecht aan transparantie, samenwerking en open communicatie met de markt zal zij erop letten dat bij toekomstige besluitvorming nog explicieter zal worden gecommuniceerd en afgestemd met de ondernemers van de Haagse Markt. Het college ziet hiervoor graag een nog verder versterkte rol voor de Marktkamer, het afstemmingsoverleg met de gezamenlijke marktondernemers. Zij zal hierover komende tijd met de ondernemers in gesprek gaan."

Nawoord rekenkamer

Het college acht het onwenselijk om over de verhuurde units ook marktgeld te heffen. Echter, omdat de diensten die de gemeente ten behoeve van de markt levert, niet zijn verdisconteert in de huur, is de huur lager dan het marktgeld. Zo is het opmerkelijk dat de herinrichting van het marktterrein alleen is omgeslagen naar de voorruimtes en niet is verwerkt in de huur. Hierdoor is een standplaats met een grote unit (en een kleine voorruimte), goedkoper dan een standplaats van gelijke omvang met een kleine unit (en een grote voorruimte). Wanneer het college het wenselijk vindt om over de unit alleen huur te heffen, dan kan zij de huur van de marktunit verhogen en het marktgeld verlagen, zodat de exploitatiekosten van de markt naar rato van de oppervlakte van de voorruimte en de oppervlakte van de marktunit over het marktgeld en de huur verdeeld worden. De rekenkamer heeft deze mogelijkheid toegevoegd aan het dictum.

Voor wat betreft de dagplaatshouders kan in de verordening opgenomen worden dat alleen marktgeld wordt betaald over dat deel van de standplaats dat door de gemeente aan de ondernemer ter beschikking is gesteld en dus niet per definitie over de gehele standplaats. De 5.200 verhuringen per jaar aan dagplaatshouders, vormen overigens 5% van de circa 110.000 potentiële verhuringen per jaar (531 standplaatsen en 208 marktdagen).

Dat de gemeente afwijkt van de gemaakte afspraken met de ondernemers over de herinrichting van de Haagse Markt en dat dit leidt tot een ongelijke verdeling van de kosten over de ondernemers ziet de rekenkamer niet als een communicatieprobleem, zoals het college in zijn reactie betoogt.

Aanbeveling 6

De huurtarieven aan te passen voor ondernemers die onevenredig veel huur betalen (kraamtypen B4, C3, H, H2, H4 en B-d).

Reactie college

Geen

Nawoord rekenkamer

Het college gaat niet in op de huurtarieven voor ondernemers met kraamtypen B4, C3, H, H2 en H4. Voor deze kraamtypen wordt zonder aanwijsbare redenen een afwijkende huurprijs per m² gehanteerd. Voor kraamtype B-d wordt anderhalf keer de huurprijs gehanteerd, omdat deze kramen grenzen aan een doorloop. Deze ondernemers hebben echter niet zelf verzocht om een doorloop naast hun kraam. Dit zou zijn gedaan op verzoek van een vertegenwoordiging van marktondernemers in het marktkameroverleg. Het is daarom niet billijk een algemeen verzoek van ondernemers om doorloopjes aan te brengen door te belasten aan uitsluitend die ondernemers die een standplaats hebben naast een doorloop. De ondernemers die vóór de herinrichting van de Haagse Markt een standplaats naast een doorloop hadden betaalden er destijds immers ook niet extra voor.

Aanbeveling 7

Het sneeuwruimen en de gladheidsbestrijding op de paden van de Haagse Markt, de ongediertebestrijding en een structurele bijdrage voor de promotie van de Haagse Markt voor haar rekening te nemen, waarbij de kosten vanuit het markttarief gedekt worden.

Reactie college

“Dat expliciete communicatie een belangrijk les is die bij alle stappen in de toekomst heel stevig zal moeten worden gevolgd, blijkt uit de terechte opmerking van de Rekenkamer dat ten aanzien van de dienstverlening vanuit het markttarief tegenstrijdig is gecommuniceerd. Het college herkent dat de informatieverstrekking met betrekking tot gladheidsbestrijding, ongediertebestrijding en sneeuwruimen niet duidelijk is geweest. Hierdoor kon op enig moment de indruk ontstaan dat deze diensten onderdeel uitmaakten van het markttarief, terwijl op andere momenten is gecommuniceerd dat dit niet het geval was. De brief, waarin staat vermeld dat vertraging in de uitvoering van de bouw in vier fasen kon leiden tot het langer voortduren van de tijdelijke situatie op de markt, blijkt niet voor alle ondernemers even duidelijk te zijn geweest. Het college benadrukt opnieuw dat zij grote waarde hecht aan heldere communicatie en zal in nauwe samenwerking met ondernemers nadenken over hoe hierin te verbeteren.

Voor de verwachtingen met betrekking tot de promotie van de Haagse Markt geldt ditzelfde ook. Het college heeft geen structurele promotiegelden toegezegd, maar uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat dit wel de verwachting is, die bij de marktondernemers is ontstaan. Er is de jaren na 2016 gelukkig wel veel geïnvesteerd in de promotie van de Haagse Markt, zoals ook de Rekenkamer bevestigt. Gelet op de aanbeveling van de Rekenkamer wil het college over promotie van de Haagse Markt aanvullende en heldere afspraken maken met de marktondernemers.”

Nawoord rekenkamer

Dat de gemeente afwijkt van de gemaakte afspraken met de ondernemers en de besluiten van de raad over de herinrichting van de Haagse Markt ziet de rekenkamer, zoals hiervoor ook aangegeven, niet als een communicatieprobleem. De rekenkamer is op verzoek van de raad nagegaan of de gemeente zich heeft gehouden aan de afspraken met de ondernemers en de besluiten van de raad en constateert dat bij de besluitvorming over de herinrichting is aangegeven dat de gladheidsbestrijding en het sneeuwruimen vanuit het markttarief geleverd zouden worden. De gemeente zou vanuit het marktgeld ook een structurele bijdrage aan de promotie van de Haagse Markt moeten leveren. Vóór de herinrichting maakte de gemeente namelijk jaarlijks een bijdrage van € 25.000 (prijspeil 2013) over naar de Stichting Haagse Markt Promotion en is hier tijdens de herinrichting mee gestopt. Bij de herinrichting van de Haagse Markt is echter niet met ondernemers afgesproken of door de gemeenteraad besloten dat deze bijdrage zou komen te vervallen.

Wanneer de gemeente jaarlijks circa € 0,5 mln. minder aan (niet toerekenbare) kosten in rekening brengt voor publieke taken die niet aan de ondernemers doorbelast mogen worden, kan de huur omlaag en het marktgeld omhoog. Het markttarief voor de huur en het marktgeld tezamen voor een standaard marktkraam zal hierdoor op het prijspeil van 2017 dalen naar € 27,85 en blijft hierdoor onder het maximaal afgesproken tarief van € 31,52 (prijspeil 2017). Deze ruimte kan gebruikt worden om meer diensten aan de ondernemers te leveren, zoals sneeuwruimen, gladheidsbestrijding, ongediertebestrijding en promotie. Zo kan de ruimte tussen het maximaal te heffen tarief en het kostendekkende tarief (gedeeltelijk) benut worden om de Haagse Markt aantrekkelijker te maken.

Aanbeveling 8

Laat het college een plan opstellen om:

- a. De ondernemers meer te betrekken bij de exploitatie en het beheer van de Haagse Markt en de communicatie met ondernemers te verbeteren.**
- b. Waarbij wordt heroverwogen of de Haagse Markt openbare ruimte moet blijven of dat de Haagse Markt een afgesloten ruimte wordt die in zijn geheel aan de ondernemers of een ondernemersvereniging op de Haagse Markt verhuurd kan worden, zodat er enkel nog sprake is van een private relatie tussen de gemeente en de ondernemers(vereniging) op de Haagse Markt als het gaat om de exploitatie.**

Reactie college

“Wij gaan samen met de marktondernemers aan de slag om een goede prioriteitenlijst voor de Haagse Markt op te stellen en afspraken daarover vast te leggen in een convenant. Op korte termijn gaan wij aan de slag met zogenaamde 'quick wins' om de Haagse Markt een boost te geven. Dit doen we onder andere door het laten aanstellen van een commercieel manager, het realiseren van een informatiepunt en het verbeteren van de beleving. Hiermee wordt in lijn met de aanbevelingen van de Rekenkamer beoogd ondernemers meer te betrekken bij de exploitatie van de markt en de communicatie te verbeteren.”

Nawoord rekenkamer

Met betrekking tot aanbeveling 8.a constateert de rekenkamer dat het college deze voortvarend wil oppakken.

Het college gaat in haar visie op de toekomst niet in op aanbeveling 8.b en de constatering van de rekenkamer dat de door de gemeente gekozen mengvorm van een publieke markt en private (door de gemeente verhuurde) marktunits een achterliggende oorzaak is voor haar bevindingen. Als oplossingsrichting geeft de rekenkamer mee om de ondernemers een grotere verantwoordelijkheid te geven voor de exploitatie en het beheer van de markt (zoals ook bij het afsluiten van het convenant in 2011 is afgesproken) en een einde te maken aan de vermenging van publiek en privaat, waardoor er geen complexe doorbelasting van de tarieven meer hoeft plaats te vinden. Zo kan er gedacht worden aan een vorm waarbij het marktterrein inclusief de opstallen wordt verhuurd aan een vereniging van ondernemers die verantwoordelijk wordt voor de exploitatie en het beheer van de markt en de (onder)verhuur van de opstallen aan individuele ondernemers. Dat past bij het beeld van de rekenkamer dat het marktterrein nu ook al feitelijk aan de openbare ruimte lijkt te zijn onttrokken.

Raadsbesluit

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet en de aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport 'Uit de markt prijzen',

Besluit het college van burgemeester en wethouders het volgende op te dragen:

VOOR HET VERLEDEN (2014 TOT EN MET 2019)

1. Met een voorstel te komen om marktondernemers op enigerlei wijze tegemoet te komen die:
 - a. in de periode 2014 – 2019 te hoge tarieven voor de Haagse Markt hebben betaald (zie [bijlage 1](#));¹⁰
 - b. tijdens de herinrichting van de Haagse Markt langer dan drie maanden op de tijdelijke markt hebben gestaan;
 - c. in de periode 2016-2019 teveel aan marktgeld op de andere markten van Den Haag hebben betaald.

VOOR DE NABIJE TOEKOMST (VANAF 2020)

2. Het uitgangspunt dat de afdeling Markten kostendekkend moet zijn niet meer te hanteren en de volgende lasten uit de algemene middelen en/of reserves te dekken:
 - a. de lasten voor publieke taken, zoals de handhaving, het voeren van juridische procedures, etc.;
 - b. tijdelijke tekorten op de kapitaallasten;
 - c. de kapitaallasten voor niet rendabele investeringen van € 2,5 mln. in de herinrichting van het marktterrein.
3. Ieder jaar bij de vaststelling van de (wijziging van de) Verordening Marktgeld Den Haag, voor het marktgeld een kostendekkend tarief aan de raad voor te stellen dat gebaseerd is op een geactualiseerde raming van de aan het marktgeld toerekenbare lasten.
4. De nieuwe berekeningssystematiek voor het marktgeld te herzien en zo nodig de Verordening Marktgeld Den Haag aan te passen, zodat het marktgeld geheven wordt over de volledige oppervlakte van de standplaats (incl. marktunit) die gebruikt wordt voor de verkoop, dan wel de huur van de marktunit te verhogen en het marktgeld te verlagen, zodat de exploitatiekosten van de markt naar rato van de oppervlakte van de voorruimte en de oppervlakte van de marktunit over het marktgeld en de huur verdeeld worden.
5. Een nieuw huurtarief vast te stellen dat gebaseerd is op de jaarlijkse exploitatielasten en kapitaallasten (zoals berekend door de CVDH) en een kleine opslag voor de bijkomende werkzaamheden van de afdeling Markten (jaarlijkse inspectie van de technische installaties en maandelijks facturatie van de huur aan ondernemers).
6. De huurtarieven aan te passen voor ondernemers die onevenredig veel huur betalen (kraamtypen B4, C3, H, H2, H4 en B-d).¹¹

¹⁰ Ondernemers betalen een te hoge huur vanaf het moment waarop zij in 2014 of 2015 een marktunit op de Haagse Markt huren. Vanaf 2016 wordt teveel huur en te weinig marktgeld betaald.

7. Het sneeuwruimen en de gladheidsbestrijding op de paden van de Haagse Markt, de ongediertebestrijding en een structurele bijdrage voor de promotie van de Haagse Markt voor haar rekening te nemen, waarbij de kosten vanuit het markttarief gedekt worden.¹²

VISIE VOOR DE TOEKOMST

8. Een plan op te stellen om:
- a. De ondernemers meer te betrekken bij de exploitatie en het beheer van de Haagse Markt en de communicatie met ondernemers te verbeteren.
 - b. Waarbij wordt heroverwogen of de Haagse Markt openbare ruimte moet blijven of dat de Haagse Markt een afgesloten ruimte wordt die in zijn geheel aan de ondernemers of een ondernemersvereniging op de Haagse Markt verhuurd kan worden, zodat er enkel nog sprake is van een private relatie tussen de gemeente en de ondernemers(vereniging) op de Haagse Markt als het gaat om de exploitatie.¹³

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van DATUM

De griffier

De voorzitter

¹¹ Voor kraamtypen B4, C3, H, H2 en H4 wordt zonder aanwijsbare redenen een afwijkende huurprijs per m² gehanteerd. Voor kraamtype B-d wordt anderhalf keer de huurprijs gehanteerd, omdat deze kramen grenzen aan een doorloop.

¹² Doordat de gemeente jaarlijks circa 0,5 mln. minder aan kosten in rekening brengt voor publieke taken die niet aan de ondernemers doorbelast mogen worden, kan de huur omlaag en het marktgeld omhoog. Het markttarief voor de huur en het marktgeld tezamen voor een standaard marktkraam zal hierdoor op het prijspeil van 2017 dalen naar € 27,85 en blijft hierdoor onder het maximaal afgesproken tarief van € 31,52. Deze ruimte kan gebruikt worden om meer diensten aan de ondernemers te leveren, zoals sneeuwruimen, gladheidsbestrijding, ongediertebestrijding en promotie.

¹³ De rekenkamer constateert dat de mengvorm van een publieke markt en private marktunits een achterliggende oorzaak vormt voor haar bevindingen. Als oplossingsrichting geeft de rekenkamer mee dat de ondernemers een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor de exploitatie en het beheer van de markt (zoals ook bij het afsluiten van het convenant in 2011 is afgesproken) en er een einde komt aan de vermenging van publiek en privaat, waardoor er geen complexe doorbelasting van de tarieven meer hoeft plaats te vinden. Zo kan er gedacht worden aan een vorm waarbij het marktterrein inclusief de opstallen wordt verhuurd aan een vereniging van ondernemers die verantwoordelijk wordt voor de exploitatie en het beheer van de markt en de (onder)verhuur van de opstallen aan individuele ondernemers.

BIJLAGE 1: REKENVOORBEELDEN

Prijspeil 2017		Oppervlakte			Marktgeld per dag		Huur per dag		Totaal per dag	Marktgeld gewijzigd		Huur gewijzigd		Totaal gewijzigd	Verschil per dag		Verschil per jaar	Totaal alle kramen
Type	Aantal	Voor	Unit	Totaal	Tarief	Bedrag	Tarief	Bedrag	Bedrag	Tarief [1]	Bedrag	Tarief [2]	Bedrag	Bedrag	Bedrag	In %	Bedrag	Bedrag
A	54 st.	16 m ²	7 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 30,56	€ 1,08	€ 7,58	€ 38,14	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 4,41	€ 22,81	€ -15,33	-40%	€ -3.189	€ -172.194
B	290 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 9,45	€ 27,85	€ -3,67	-12%	€ -764	€ -221.634
B1	1 st.	8 m ²	0 m ²	8 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ -	€ -	€ 15,28	€ 0,80	€ 6,40	€ 0,63	€ 0,00	€ 6,40	€ -8,88	-58%	€ -1.847	€ -1.847
B2	11 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 9,45	€ 27,85	€ -3,67	-12%	€ -764	€ -8.407
B4	5 st.	8 m ²	13 m ²	21 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,25 [3]	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 16,80	€ 0,63	€ 8,19	€ 24,99	€ -6,53	-21%	€ -1.359	€ -6.796
B3	2 st.	8 m ²	11 m ²	19 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 11,91	€ 27,19	€ 0,80	€ 15,20	€ 0,63	€ 6,93	€ 22,13	€ -5,06	-19%	€ -1.053	€ -2.106
C2	2 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 9,45	€ 27,85	€ -3,67	-12%	€ -764	€ -1.529
C3	1 st.	8 m ²	13 m ²	21 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,25 [3]	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 16,80	€ 0,63	€ 8,19	€ 24,99	€ -6,53	-21%	€ -1.359	€ -1.359
D1	22 st.	8 m ²	19 m ²	27 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 20,58	€ 35,86	€ 0,80	€ 21,60	€ 0,63	€ 11,97	€ 33,57	€ -2,29	-6%	€ -476	€ -10.461
D2	12 st.	8 m ²	26 m ²	34 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 28,16	€ 43,44	€ 0,80	€ 27,20	€ 0,63	€ 16,38	€ 43,58	€ 0,14	0%	€ 30	€ 357
D3	7 st.	8 m ²	29 m ²	37 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 31,41	€ 46,69	€ 0,80	€ 29,60	€ 0,63	€ 18,27	€ 47,87	€ 1,18	3%	€ 246	€ 1.724
D4	0 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 9,45	€ 27,85	€ -3,67	-12%	€ -764	€ 0
E1	4 st.	8 m ²	19 m ²	27 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 20,58	€ 35,86	€ 0,80	€ 21,60	€ 0,63	€ 11,97	€ 33,57	€ -2,29	-6%	€ -476	€ -1.902
E2	2 st.	8 m ²	26 m ²	34 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 28,16	€ 43,44	€ 0,80	€ 27,20	€ 0,63	€ 16,38	€ 43,58	€ 0,14	0%	€ 30	€ 60
E3	2 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,08	€ 16,24	€ 31,52	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 9,45	€ 27,85	€ -3,67	-12%	€ -764	€ -1.529
F	58 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 0,81 [4]	€ 12,18	€ 27,46	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,47	€ 7,05	€ 25,45	€ -2,01	-7%	€ -419	€ -24.282
G	11 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 0,81 [4]	€ 12,18	€ 27,46	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,47	€ 7,05	€ 25,45	€ -2,01	-7%	€ -419	€ -4.605
H	11 st.	8 m ²	5 m ²	13 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,14 [5]	€ 5,72	€ 21,00	€ 0,80	€ 10,40	€ 0,63	€ 3,15	€ 13,55	€ -7,45	-35%	€ -1.549	€ -17.037
H2	1 st.	7 m ²	3 m ²	10 m ²	€ 1,91	€ 13,37	€ 1,28 [5]	€ 3,84	€ 17,21	€ 0,80	€ 8,00	€ 0,63	€ 1,89	€ 9,89	€ -7,32	-43%	€ -1.523	€ -1.523
H4	1 st.	7 m ²	4 m ²	11 m ²	€ 1,91	€ 13,37	€ 1,15 [5]	€ 4,61	€ 17,98	€ 0,80	€ 8,80	€ 0,63	€ 2,52	€ 11,32	€ -6,66	-37%	€ -1.386	€ -1.386
I	7 st.	8 m ²	4 m ²	12 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 0,81 [4]	€ 3,25	€ 18,53	€ 0,80	€ 9,60	€ 0,47	€ 1,88	€ 11,48	€ -7,05	-38%	€ -1.466	€ -10.263
Vis1	12 st.	10 m ²	19 m ²	29 m ²	€ 1,91	€ 19,10	€ 1,79 [6]	€ 33,99	€ 53,09	€ 0,80	€ 23,20	€ 1,04	€ 19,84	€ 43,04	€ -10,05	-19%	€ -2.091	€ -25.090
Vis2	2 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,79 [6]	€ 26,84	€ 42,12	€ 0,80	€ 18,40	€ 1,04	€ 15,66	€ 34,06	€ -8,05	-19%	€ -1.675	€ -3.350
Vis3	1 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,79 [6]	€ 26,84	€ 42,12	€ 0,80	€ 18,40	€ 1,04	€ 15,66	€ 34,06	€ -8,05	-19%	€ -1.675	€ -1.675
B-d	12 st.	8 m ²	15 m ²	23 m ²	€ 1,91	€ 15,28	€ 1,62 [7]	€ 24,37	€ 39,65	€ 0,80	€ 18,40	€ 0,63	€ 9,45	€ 27,85	€ -11,80	-30%	€ -2.454	€ -29.444
<i>Berekening gewijzigde tarieven op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 4 en 5 van het rapport 'Prijzen uit de markt'</i>															Totaal (prijspeil 2017)		€ -546.278 [8]	

Toelichting

- (1) Het markttarief in 2017 bedroeg € 1,91 per m² voorruimte per dag. De oppervlakte van alle voorruimtes op de Haags Markt is 4.702 m² en de oppervlakte van alle standplaatsen (voorruimte en marktunit) is 12.394 m². Wanneer het marktgeld naar de volledige oppervlakte van alle standplaatsen wordt omgeslagen is het tarief € 0,72 per m² standplaats per dag. In hoofdstuk 4 van het feitenrapport is echter geconstateerd dat het marktgeld 10% te laag is. In het gewijzigde marktgeldtarief wordt daarom uitgegaan van € 0,80 per m² standplaats per dag.
- (2) Het huurtarief in 2017 bedroeg € 1,08 per m² marktunit per dag. In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de huur 71% te hoog is. Daarom is het huurtarief gewijzigd in € 0,63 per m² per dag.
- (3) Voor twee typen kramen (B4 en C3) die in afmetingen minder groot zijn dan de standaardkraam (type B) wordt eenzelfde huurprijs per dag gehanteerd dan voor de standaardkramen. Hierdoor is de prijs per m² voor deze kramen hoger. In de gewijzigde berekening is de rekenkamer uitgegaan van een gelijke prijs per m².
- (4) Kraamtypen F en G zijn overkappingen, waarvoor de gemeente 75% van de prijs per m² rekent. In de gewijzigde berekening is 75% van het gewijzigde huurtarief van € 0,63 per m² gehanteerd, wat gelijk is aan € 0,47 per m² per dag.
- (5) Kraamtypen H, H2 en H4 hebben een afwijkende huurprijs per m². Hiervoor is geen duidelijk aanwijsbare reden gevonden. In initiële berekeningen van de gemeente werd voor deze kraamtypen eenzelfde prijs per m² gehanteerd. In de gewijzigde berekening is daarom het huurtarief van € 0,63 per m² gehanteerd.
- (6) De viskramen met type Vis1, Vis2 en Vis3 zijn in huurprijs (€ 1,79) duurder dan een standaardkraam (€1,08). In de gewijzigde berekening is het tarief naar rato aangepast in € 1,04 ten opzichte van het standaardtarief van € 0,63.
- (7) De kramen van het type B-d betalen € 1,62 per m². Dit is anderhalf keer de huurprijs van € 1,08. Deze kramen zijn naast een overkapte doorgang gesitueerd, die eenzelfde omvang heeft als een standaardkraam. Daarmee brengen de twee naast de doorgang gelegen kramen de volledige huurprijs op van de doorgang, waar bezoekers van de Haagse Markt doorheen lopen. Omdat dit zeer onredelijk lijkt, is de rekenkamer voor de gewijzigde berekening uitgegaan van de standaard huurprijs.
- (8) Het totaal wat de gemeente meer int op de Haagse Markt dan in de gewijzigde berekening bedraagt op het prijspeil van 2017 € 546.278.