



Feitenonderzoek Vermakelijkhedenretributie

Onderzoek voor de gemeenteraad van Coevorden, naar
aanleiding van motie "14-16, vermakelijkhedenretributie"

Auteur: C.H. Horstmeier
Afdeling: Raad

Datum: 10-2-2015

Versie: Definitief



Colofon

Opdrachtgever rapport:

- B.J. Bouwmeester, burgemeester Coevorden

Opdrachtnemer rapport:

- C.H. Horstmeier, secretaris-onderzoeker rekenkamercommissie Coevorden

Opstellers rapport:

- H. Haan
- C.H. Horstmeier
- J. Riddersma
- A.J.M. Smale

Adres:

Gemeente Coevorden
Postbus 2
7740 AA Coevorden
T 14 0524
E info@coevorden.nl
I www.coevorden.nl

Coevorden, februari 2015



Inhoudsopgave

Inleiding	2
Proloog	2
Aanleiding onderzoek	2
Inrichting van de onderzoeksoopdracht	2
Onderzoeksvragen	3
Hoofdvraag	3
Deelvragen	3
Overwegingen	3
Hoofdstuk 1: 2007 - de deal.....	4
Januari 2007: de kans	4
Maart 2007: de onderhandelingen	4
Juni 2007: de deal	5
Overeenkomsten en verschillen in waarneming	6
Hoofdstuk 2: Oktober 2007 – april 2014.....	8
2007-2010: Realisatie Plopsaland	8
2011: Funbelasting	8
2013-2014: Takendiscussie	8
Maart – april 2014: verkiezingen en overdrachtdossier	9
Overeenkomsten en verschillen in waarneming	10
Hoofdstuk 3: April 2014 – november 2014	11
Juni 2014: Perspectiefnota	11
Juli-augustus 2014: Communicatie na vaststelling Perspectiefnota	13
25 juli 2014: Brief Plopsa	14
7 augustus 2014: Memo voor de directie	14
November 2014: Begroting 2015	14
Overeenkomsten en verschillen in waarneming	15
Beantwoording van de onderzoeksvragen	16
Hoofdvraag	16
Deelvragen	16
1. Wat zijn de voor dit onderwerp relevante feiten en omstandigheden? ..	16
2. In hoeverre waren toenmalige en huidige collegeleden op de hoogte van relevante feiten?.....	17
3. In hoeverre waren toenmalige en huidige raadsleden op de hoogte van relevante feiten?.....	18
4. In hoeverre waren medewerkers en oud-medewerkers van de gemeente Coevorden op de hoogte van relevante feiten?	18
5. Wanneer en op grond van welke feiten heeft het college besloten geen voorstel te doen voor invoering van een gemakkelijkhedenretributie?	19
6. In hoeverre hebben in de vorige bestuursperiodes mogelijk vergelijkbare zaken gespeeld?	20
Bijlage: Motie 14-16, Vermakelijkhedenretributie	21
Bijlage: Onderzoeksopzet	23

Inleiding

Proloog

In 2007 kwam de gemeente Coevorden in contact met Plopsa, een bedrijf voor kindertainment met als bekende figuren onder andere Kabouter Plop, Samson & Gert en K3.¹ Plopsa overwoog om een filiaal van het pretpark Plopsaland in de gemeente te vestigen. Er waren echter kapers op de kust: meer gemeenten hadden grote interesse in een dergelijke bedrijfsvestiging. De gemeente heeft vervolgens een project opgezet om Plopsa binnen te halen. Na maanden van voorbereidingen en onderhandelingen in een hoog tempo kwamen Plopsa en de gemeente Coevorden tot overeenstemming. De energie die de gemeente erin geïnvesteerd heeft, om de concurrentie af te troeven, leidde kortom tot een succesvolle afronding van het project.

Eind 2012 bleek dat de gemeente zwaar moest bezuinigen om de regie over de eigen financiën te kunnen houden. Daarop zette de gemeente begin 2013 een project op, om de mogelijke bezuinigingen te inventariseren en door een raadsbesluit af te ronden. Dit project genaamd "Takendiscussie" mondde uit in de Perspectiefnota en de Programmabegroting die de raad in 2014 heeft vastgesteld. Ook dit project is kortom succesvol afgerond, doordat het gestelde doel is behaald: de gemeente heeft door deze beide jaarstukken de zeggenschap over de eigen financiën behouden.

Beide projecten bevatten echter ook een onderdeel dat eind 2014 tot bestuurlijke commotie heeft geleid: heffing van gemeentelijke belastingen. Aan het eind van het besluitvormingstraject, bij de vaststelling van de begroting 2015 op 11 november 2014, heeft namelijk de gemeenteraad op voorstel van het college van B&W ervan afgezien om een vermakelijkhedenretributie in te voeren.²

Aanleiding onderzoek

Op het moment dat de raad de Perspectiefnota 2015 vaststelde, op 1 juli 2014, had de raad nog bevestigd dat hij serieus overwoog om een dergelijke retributie in te voeren. De Perspectiefnota bevatte al een invoeringsdatum (1 januari 2015) en een begrote opbrengst (€ 116.000). In de aanloop naar de raadsbehandeling van de begroting 2015 had het college voor de eerste keer gemeld dat het voorlopig wilde afzien van deze retributie. Op 11 november tijdens de Gemeenteraad 1&2 heeft de raad naar aanleiding daarvan de motie "14-16, vermakelijkhedenretributie" aangenomen.³ De raad geeft in die motie opdracht aan de burgemeester om, in nauw overleg met het seniorenconvent, onafhankelijk onderzoek te laten doen naar de zaken die hebben geleid tot het afzien van de invoering van deze retributie.

Inrichting van de onderzoeksopdracht

De burgemeester heeft in overleg met het seniorenconvent vervolgens op woensdag 19 november 2014 besloten om de secretaris-onderzoeker van de Rekenkamercommissie Coevorden, Carel Horstmeier, te vragen om dit onderzoek uit te voeren, eventueel ondersteund door de externe leden van de rekenkamercommissie. De secretaris-onderzoeker heeft deze opdracht aangenomen en zich inderdaad laten ondersteunen door de drie externe leden van deze commissie. Ten eerste is zo de onafhankelijkheid waarom de raad vroeg, gewaarborgd. Ten tweede levert dit de gevraagde snelheid in het onderzoek. Ten derde beschikt de secretaris-onderzoeker op die manier over een klankbord, wat de kwaliteit van het rapport ten goede komt. Voor meer details over de onderzoeksopdracht, zie de bijlage.

¹ Dit rapport gebruikt gemakshalve steeds de naam "Plopsa" voor alle werkmaatschappijen van dit bedrijf, dus Plopsa, Plopsa NV, Plopsa Groep, Studio 100, etc. "Plopsaland" gebruikt dit rapport om de vestiging van het pretpark in Coevorden aan te duiden.

² Een vermakelijkhedenretributie is te vergelijken met toeristenbelasting, echter niet geheven op overnachtingen, maar op bezoek aan grote attracties. Net als toeristenbelasting betalen dus de bezoekers en zijn de bedrijven slechts doorgeefluik.

³ Deze motie is opgenomen in de bijlage.

De geïnterviewde personen hebben de hoofdstukken van het rapport die handelen over de tijd waarin zij in dit dossier actief zijn geweest, vertrouwelijk en in concept voorgelegd gekregen. Na deze controle is het hoofdstuk *Beantwoording van de onderzoeksvragen* aan het rapport toegevoegd. Door het concept-rapport aan de respondenten voor te leggen, konden de gepresenteerde feiten gecheckt worden. Dit heeft tot een aantal tekstuele aanpassingen geleid.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

In hoeverre kenden (oud-)bestuursleden van de gemeente Coevorden relevante feiten over de mogelijkheid tot invoering van een gemakkelikhedenretributie (2007-2014)?

Deelvragen

1. Wat zijn de voor dit onderwerp relevante feiten en omstandigheden?
2. In hoeverre waren toenmalige en huidige collegeleden op de hoogte van relevante feiten?
3. In hoeverre waren toenmalige en huidige raadsleden op de hoogte van relevante feiten?
4. In hoeverre waren medewerkers en oud-medewerkers van de gemeente Coevorden op de hoogte van relevante feiten?
5. Wanneer en op grond van welke feiten heeft het college besloten geen voorstel te doen voor invoering van een gemakkelikhedenretributie?
6. In hoeverre hebben in de vorige bestuursperiodes mogelijk vergelijkbare zaken gespeeld?

Het onderzoek concentreert zich kortom op een reconstructie van de feiten, wie wanneer waarvan op de hoogte was bij de mogelijkheid tot invoering van gemakkelikhedenretributie. Deze feitenreconstructie vermeldt daarbij steeds: wat is ondersteund door het schriftelijk dossier, waar zijn alle betrokkenen unaniem, en waarover lopen de meningen uiteen? Waar zit het waarnemingsverschil en hoeveel mensen uit welke functie hangen de ene waarneming aan en hoeveel de andere?

Het concentreert zich in de kern niet op de vraag, welke andere problemen er nog kunnen opduiken (het laatste gedachtestreepje in de motie en deelvraag 6 van dit onderzoek). Deze vraag is in de interviews gesteld, maar maakte geen deel uit van het dossieronderzoek, omdat dit zoeken naar een speld in een hooiberg zou zijn.

Het onderzoek richt zich primair op drie tijdvakken: de contractbesprekingen met Plopsa en de bestuurlijke besluitvorming daarover in 2007, de takendiscussie voor de bezuinigingen onder het vorige college 2013-2014 en de invoering daarvan door het huidige college sinds 8 april 2014. De hoofdstukken zijn naar deze drie tijdvakken verdeeld.

Het onderzoek zal, als feitenreconstructie, conclusies formuleren door een feitelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. De raad heeft het aan de burgemeester in overleg met het Seniorenconvent voorbehouden, om eventueel aanbevelingen te formuleren.

Overwegingen

Dit rapport is geschreven in de aanname dat de verschillende betrokkenen weliswaar op onderdelen van waarneming kunnen verschillen, maar dat dit niet per definitie betekent dat er iemand niet de waarheid spreekt. Immers, er zijn tussen 2007 en nu veel momenten waarop waarnemingen kunnen gaan verschillen. Om te beginnen hebben niet alle betrokkenen destijds toegang tot de zelfde informatie gehad: de een was wel (indirect) betrokken bij de onderhandelingen met Plopsa, een ander niet. En ook dezelfde feiten kunnen verschillende mensen verschillend waarnemen. En tot slot: hoe verder de tijd verstrijkt, hoe sterker waarnemingen ook in de herinnering kunnen gaan verschuiven.

Hoofdstuk 1: 2007 - de deal

Januari 2007: de kans

Op 23 januari 2007 vindt op het gemeentehuis in Coevorden een gesprek plaats tussen een afgevaardigde van de directie van Centerparcs enerzijds en de burgemeester, de wethouder Economische Zaken (EZ) en een ambtenaar anderzijds. De delegatie van Centerparcs – de uitbater van het nabij Coevorden gelegen recreatiepark De Huttenheugte – brengt de gemeente op de hoogte van de ambities van Plopsa, een partij die aansluitend bij de Huttenheugte zou willen investeren.

Plopsa zoekt een tegenhanger van haar amusementspark in Hasselt (Plopsa Indoor België) in Nederland, en denkt daarbij onder meer aan Coevorden. De gemeente ziet meteen kansen voor de lokale economie in deze "grootschalige dagrecreatieve slecht weer voorziening met bovenregionale aantrekkingskracht". Er zijn echter kapers op de kust. Coevorden heeft in ieder geval concurrentie te duchten van Almere en Rotterdam, waarbij die laatste naar verluidt schermt met een forse financiële injectie door een particuliere investeerder.

Binnen de gemeente Coevorden werd door alle betrokkenen – die waren in het begin nog beperkt in aantal – een grote waarde gehecht aan het binnenhalen van Plopsa. Men was het erover eens dat "alles op alles" moest worden gezet, zeker ook gelet op de concurrentie. College-breed was bekend dat er een vermeend fors bod lag uit Rotterdam. De gemeente handelde meteen door een project te starten met de opdracht Plopsaland door middel van gecoördineerde inzet voor Coevorden binnen te halen. Het project werd als geheim gekwalificeerd. De projectgroep is bemand met medewerkers uit verschillende disciplines (financieel, juridisch, ruimtelijke ordening, enzovoorts). Voor drie projectgroepleden is een sleutelrol weggelegd: de portefeuillehouder Economische Zaken, de projectleider en een generalistische ambtelijk medewerker.

Achter de schermen komt de gemeente (per telefoon en fax) in gesprek met Plopsa. Op 7 maart 2007 heeft de gemeente de inleidende correspondentie met Plopsa afgerond met een eerste versie van de latere intentieverklaring. Deze heeft in de collegevergadering één dag eerder op tafel gelegen (zonder een formeel collegebesluit erover). De gemeente biedt hierin Plopsa aan om diens investeringen te faciliteren, onder meer in het verwerven van de grond rond Plopsa, wegomleggingen, beschikbaar stellen van parkeerruimte en actieve medewerking rond verkrijging van vergunningen en subsidies. Plopsa uit hierop haar serieuze belangstelling.

Maart 2007: de onderhandelingen

Op 29 maart 2007 starten de onderhandelingen met Plopsa op de locatie van Plopsaland in Hasselt. Daarbij zijn namens de gemeente de wethouder Economische Zaken, de projectleider en de generalistische ambtelijk medewerker uit de projectgroep aanwezig, een samenstelling die gedurende de onderhandelingen intact zal blijven. De bespreking is verkennend van aard. Thema's als de concurrentie van andere steden en de belastingen in Coevorden worden in deze onderhandelingen besproken.

Na het overleg in Hasselt doet de gemeente haar huiswerk door juridisch en ruimtelijk advies in te winnen, door de gemeenteraad op 29 maart en op 3 april 2007 via memo's vertrouwelijk te informeren en door de fractievoorzitters eind april 2007 vertrouwelijk te informeren.⁴

De gemeente onderzoekt hoe zij Plopsa financieel kan steunen zonder dat sprake is van onwettige staatssteun. Een uitweg wordt gevonden door Plopsa te betalen voor het voeren van de naam 'Plopsa Indoor Coevorden' en het kopen van advertentieruimte voor de gemeente in publicaties van Plopsa: reclame-uitingen dus. Voor wat betreft de belastingen zoekt de gemeente uit, welke belastingen Plopsa moet gaan betalen en welk bedrag. Het gaat daarbij om structurele (WOZ) en incidentele (bouwleges) gemeentelijke belastingen en om belastingen van andere overheden (bv. Waterschap). Het college kwam tot de conclusie

⁴ Memo's van college aan raad, 29-3-2007 en 3-4-2007; Besluit college 10-4-2007. Bij het memo van 29 maart is zeker, dat dit de raad bereikt heeft. Bij de beide andere voornemens om de raad te informeren viel dit niet met zekerheid vast te stellen.

dat deze belastingen vanuit juridisch oogpunt niet omzeild kunnen worden en legde dit ook vast in een collegebesluit van 10 april 2007. De redenen hiervoor waren dat ten eerste de gemeente geen zeggenschap heeft over de belastingheffing door andere overheden en daarover aan Plopsa dus geen beloftes zou kunnen doen. Ten tweede is het ook bij de gemeentelijke belastingen juridisch niet mogelijk om zonder grondslag een belasting voor één organisatie kwijt te schelden. Ten derde zou een afspraak door het college over belastingheffing in strijd zijn met de bevoegdhedenverdeling tussen het college en de gemeenteraad. Het college kan door een contract af te sluiten met derden de gemeente slechts binden voor zover het binnen zijn bevoegdheid ligt. Het college heeft niet de bevoegdheid te besluiten over belastingheffing. Deze bevoegdheid ligt bij de gemeenteraad. Een vierde reden waarom het college vasthield aan belastingheffing was dat de ervaring bij een eerdere bedrijfsvestiging had geleerd dat het evenmin *wenselijk* was om af te zien van belastingheffing, omdat discussie over speciale regelingen op dit gebied veel verwarring kan opleveren.

Tijdens een vervolgoverleg op 24 april 2007 in de buurt van Nijmegen (op een Centerparcs-terrein) blijkt de situatie verbeterd: Plopsa heeft een voorkeur voor Noord-Nederland, ook in verband met de afstand tot Hasselt (betere spreiding van de parken en de toegang tot de Duitse markt). Concrete uitgangspunten over de te betalen belastingen, de infrastructuur en andere faciliteiten, worden gewisseld. Aan gemeentezijde vindt tijdens het overleg tot tweemaal toe ruggenspraak plaats met de gemeentesecretaris over de "belastingkwestie". De gemeentelijke onderhandelaars hebben toen wederom aangegeven niet in te kunnen gaan op de wens van Plopsa om geen belastingen te betalen. Uiteindelijk verlaat men het overleg met een mondeling akkoord op hoofdlijnen.

Direct na dit overleg stelt de gemeente een derde conceptversie van een intentie-overeenkomst met Plopsa op, gedateerd op 26 april 2007. Hierin zijn de verwerving van de grond door Coevorden, parkeren en vergoedingen voor reclame-uitingen geregeld. Ook noemt artikel 9 expliciet dat de te betalen bouwleges eenmalig circa € 88.000 en de WOZ jaarlijks circa € 11.500 zullen bedragen. In de definitieve overeenkomst is dit artikel 11 geworden. Het college keurt in zijn vergadering van 1 mei 2007 deze conceptversie met enige wijzigingen goed. De gewijzigde, vierde, versie gaat nog de zelfde dag per mail naar Plopsa, waar ook de Raad van Bestuur een dag later zijn goedkeuring geeft aan de plannen voor een vestiging van Plopsaland in Coevorden.

In een tweetal overleggen in mei worden de puntjes op de 'i' gezet. Hierbij ontstaat wederom verdeeldheid over de kwestie rond de belastingen. Plopsa handhaaft het standpunt geen belasting te willen betalen. In de vijfde versie van de intentieovereenkomst, van 8 juni 2007, voegt de gemeente een artikel toe, dat op dat moment nog als artikel 11 is genummerd:⁵

"Ten aanzien van te betalen belastingen wordt opgemerkt dat verschillende overheden belastingen heffen welke mede afhankelijk zijn van het op dat moment geldende wettelijke regime."

Dit artikel is bedacht, zo verklaren alle betrokkenen van destijds, door de ambtelijke medewerker uit de projectgroep. De projectleider mailde deze overeenkomstversie op 12 juni aan Plopsa. Hij voegt een door hem opgestelde bijlage toe, die een indicatie geeft van de belastingen die Plopsa aan de gemeente, het waterschap en over het rioolrecht zou moeten betalen. Deze bijlage vermeldt expliciet:

"De belastingen nog even op een rijtje op basis van het *huidige* [mijn cursivering, CH] wettelijke regime."

De formulering over het "huidige regime" laat de interpretatie toe dat dit een voorbehoud is en dat dit regime dus ook zou kunnen veranderen in de toekomst. Dit maakt de interpretatie mogelijk dat Plopsa aan een dergelijk nieuw regime ook zou moeten voldoen.

Juni 2007: de deal

Op 31 mei 2007 presenteren de gemeente en Plopsa de (nog steeds vertrouwelijke) plannen gezamenlijk aan twee gedeputeerden van de provincie Drenthe. Dit leidt er uiteindelijk toe dat ook de provincie bijdraagt aan het binnenhalen van Plopsa: een bedrag ter hoogte van € 400.000 als bijdrage in de omlegging van de weg om het nieuwe Plopsaterrein. Rond die

⁵ In de definitieve overeenkomst, d.d. 28 september 2007, is dit artikel nummer 12 geworden.

periode gaat de samenwerkingsovereenkomst een aantal keer tussen beide partijen heen en weer. Details wijzigen nog totdat er een definitieve tekst ontstaat.

Op 29 juni 2007 bezegelen de gemeente, de provincie en Plopsa de deal mondeling in het oude gemeentehuis in Dalen. Nadat de portefeuillehouder op 2 juli de gemeenteraad vertrouwelijk heeft geïnformeerd en die het college heeft gefeliciteerd met het behaalde resultaat, kan het college (op 3 juli) besluiten medewerking te verlenen. Op 5 juli maakt Plopsa de plannen bekend in een persoploop in de Huttenheugte.

De komst van Plopsaland naar Coevorden was binnen 6 maanden van een idee werkelijkheid geworden. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat dit een formidabele prestatie is.

Tegelijk (medio juli 2007) vertrekt de ambtelijk medewerker uit de projectgroep, naar een gemeentelijke functie buiten het gemeentehuis. Pas in het begin van 2014 zal hij weer terugkeren in de dienst op het gemeentehuis.

In de waarneming van deze sleutelpersoon uit de projectgroep was er geen mondelinge of schriftelijke afspraak met Plopsa over vrijstelling van nieuwe belastingen op het moment dat hij uit de projectgroep vertrok. Hij verwachtte ook geen dergelijke afspraak, gezien de opstelling van de toenmalig portefeuillehouder in de onderhandelingen tot dan toe.

In de vergadering van het (voltallig aanwezige) college op 4 september komt een 6e conceptversie van de intentieovereenkomst op de colleegetafel. Dit is de derde keer (na 6 maart en 1 mei) dat een versie op de colleegetafel ligt. Echter, op dat moment is het slechts een bijlage bij een breder collegebesluit over de kosten en baten van dit project. Bovendien is dit niet de definitieve (7e) versie van de intentieovereenkomst, die de gemeente op 28 september 2007 als brief aan Plopsa verstuurt. Daarin is het belastingartikel gehandhaafd, maar is artikel 11 tot artikel 12 omgenummerd, omdat een nieuw artikel 6 (over aanleg van een groenbuffer) erin is geschoven. Ook is de bijlage met de opsomming van de belastingen niet meer opgenomen in de definitieve versie.

De brief met de definitieve versie van de intentie-overeenkomst is ondertekend door de gemeentesecretaris en de burgemeester, maar er valt nergens in het gemeentelijke archief of daarbuiten een collegebesluit over te vinden.

Op 7 november bevestigt Plopsa formeel de ontvangst van en instemming met deze intentieovereenkomst. Eerder al vond een wisseling van de wacht plaats. De wethouder Economische Zaken die alle onderhandelingen met Plopsa heeft gedaan, neemt per 15 september ontslag, omdat hij een functie buiten de gemeente Coevorden aanvaardt. Op 18 september 2007 benoemt de raad zijn opvolger.

Omdat tussen de één na laatste versie van 4 september en de verstuurde versie van 28 september de formulering in het artikel 11/12 over belastingen identiek is gebleven, is de belastingkwesitie dus afgerond onder de vertrekkende wethouder. Zijn opvolger deelt deze waarneming: weliswaar is de definitieve intentieovereenkomst verzonden net nadat hij aangetreden was, maar hij heeft geen bemoeienis gehad met de totstandkoming ervan.

De vertrekkende wethouder heeft voor zijn opvolger een overdrachtdossier van meerdere pagina's samengesteld, dat overigens niet in de gemeentelijke archieven traceerbaar is. De onderzoekers hebben dit stuk kunnen inzien, dat gedateerd is op 21-08-2007. Over Plopsa meldt het één regel:

"Hiervoor komt separaat van dit document een apart b&w-voorstel met de laatste stand van zaken".

Hiermee wordt verwezen naar het collegevoorstel van 4 september 2007.

Overeenkomsten en verschillen in waarneming

Alle betrokkenen verklaren eensgezind over het verloop van de onderhandelingen en de inzet van partijen daarbij. Het was iedereen bekend dat Plopsa schermde met een (vermeend) fors Rotterdams bod, dat als maatstaf gold. Verder was het iedereen – college en ambtelijke ondersteuning – bekend dat de heffing van belastingen een omstreden punt is geweest in de onderhandelingen met Plopsa. Aan alle betrokkenen was eveneens bekend dat Plopsa bij het begin van de onderhandelingen eiste om vrijgesteld te worden van alle belastingen en dat

gemeente Coevorden hierop geantwoord heeft dat dit niet mogelijk is. Dit blijkt ook uit het gearchiveerde collegebesluit van 10 april 2007 hierover.

Ook over de reden waarom dit artikel 12 in de intentieovereenkomst opgenomen is, zijn alle gevraagde betrokkenen het eens. Plopsa had in de onderhandelingen een schriftelijke verklaring geëist dat er niet meer belastingen zouden komen dan er op dat moment waren. Met de 'vage' omschrijving van artikel 12 werd enerzijds tegemoet gekomen aan de eis tot een schriftelijke vastlegging in de intentieovereenkomst en anderzijds hield de gemeente ermee voet bij stuk, door juist op de inhoud geen toezeggingen voor de toekomst te doen. Deze omschrijving in artikel 12 was voor Plopsa acceptabel. De ambtelijke medewerker uit de projectgroep (de bedenker van het artikel) was dan ook verbaasd dat Plopsa akkoord ging met deze formulering, omdat het in zijn ogen niets meer inhield dan een simpele constatering dat overheden belastingen heffen. Waaruit impliciet volgt dat het de plicht van burgers en bedrijven is, om die belastingen te betalen. Het is niet duidelijk of Plopsa dit contrast tussen toezegging in de vorm maar niet in de inhoud, ook zo heeft waargenomen. Wel is duidelijk dat Plopsa ook nadat het akkoord was gegaan met de opname van art.11 resp. 12 in de intentieovereenkomst, bleef vragen om vrijstelling van belastingen. Dit kan suggereren dat ook Plopsa inzag dat het met de formule van artikel 11/12 nog niet de gevraagde vrijstelling binnengehaald had.

De waarnemingen lopen uiteen over de vraag, hoe de oplossing van dit meningsverschil geïnterpreteerd moet worden. Alle leden van het college tot september 2007, dus de periode waarin de onderhandelingen met Plopsa over de belastingkwestie tot een einde gevoerd zijn, maar ook de gemeentesecretaris en de ambtelijke opsteller van artikel 12, menen dat Plopsa met artikel 12 van de definitieve intentieovereenkomst geaccepteerd heeft dat het alle belastingen van alle overheden moet betalen, nu en dus ook in de toekomst.

Twee betrokkenen hebben een andere mening: de projectleider en de wethouder die in september 2007 tot het college toegetreden is. Zij menen dat de uitkomst van de onderhandelingen was dat Plopsa de op dat moment bestaande wettelijke belastingen en de bouwleges moest betalen, maar dat de gemeente tegelijk beloofde om ervan af te zien, nieuwe belastingsoorten te introduceren. Deze wethouder heeft dit waarschijnlijk in 2007/2008 mondeling vernomen van de projectleider die bij de onderhandelingen aanwezig is geweest. Immers, van hen beiden was alleen de projectleider daadwerkelijk bij de onderhandelingen en de totstandkoming van artikel 12 betrokken geweest, de nieuwe wethouder was op dat moment nog niet tot het college toegetreden.

Het verschil in waarneming gaat kortom niet over de reikwijdte van de overeenkomst *voor dat moment*. Daarover zijn alle betrokkenen het eens: alle belastingen die op dat moment golden, heeft Plopsa beloofd om te betalen – structureel, incidenteel en van andere overheden. Het verschil zit in de waarneming van de reikwijdte van de overeenkomst *over de toekomst*. Het voltallige college tot september 2007 meent dat Plopsa zich heeft vastgelegd om *alle* belastingen te betalen, dus zowel de huidige als eventuele toekomstige. De wethouder die in september 2007 tot het college toetrad en de toenmalige projectleider menen dat Plopsa heeft beloofd om *alleen* de toen geldende belastingen te betalen en dat de gemeente op haar beurt heeft beloofd om Plopsa van nieuwe belastingen te vrijwaren. De projectleider meent dat het artikel weliswaar 'wollig' geformuleerd was, maar dat juist daarom de tekst niet doorslaggevend was en de heldere intentie wel: Coevorden zou Plopsaland in de toekomst niet lastig vallen met andere belastingen dan toen geldend, "nu niet en nooit niet".

Het ging in de onderhandelingen en de schriftelijke vastlegging daarvan met naam en toenaam over de toen geldende belastingen – en in geen geval over de latere 'vermakelijkhedenretributie'. Die bestond in 2007 niet en was op dat moment zelfs niet als optie in beeld. In beide waarnemingen is dat ook niet noodzakelijk, omdat in beide gevallen de afspraak sluitend is over alle andere belastingen dan die op dat moment in beeld waren. In de waarneming dat Plopsa beloofd heeft om alle huidige en toekomstige belastingsoorten te betalen, valt een vermakelijkhedenretributie binnen de overeenkomst; en omgekeerd even goed in de waarneming dat Plopsa geen enkele andere dan de al geldende gemeentelijke belastingen zou hoeven te betalen.

Zo lang de gemeente geen nieuwe belastingen zou gaan introduceren, kon de tegenstelling tussen deze waarnemingen over toekomstige belastingheffing ongemerkt onder de oppervlakte blijven sluimeren.

Hoofdstuk 2: Oktober 2007 – april 2014

2007-2010: Realisatie Plopsaland

Nadat de gemeente Coevorden en Plopsa in september – november 2007 hun goedkeuring aan de definitieve intentieovereenkomst hadden gegeven (en vrijwel gelijktijdig een nieuwe portefeuillehouder Economische Zaken was aangetreden en de ambtelijk medewerker uit de projectgroep was vertrokken), begon een nieuwe fase. De vestiging van Plopsaland moest gerealiseerd worden. Ook hiervoor was de zelfde projectleider verantwoordelijk. Samen met de nieuwe wethouder onderhield hij intensief contact met Plopsa, om de problemen op te lossen die hierbij ontstonden. Aan de kant van de gemeente bestond die uit de afhandeling van een bezwaar- en beroepsprocedure, die enkele inwoners uit angst voor meer verkeersdruk en welstandsproblemen begonnen waren tegen de komst van Plopsaland. In de marge van deze gesprekken met Plopsa heeft de toenmalige wethouder enkele malen gesproken over belastingbetaling op dagrecreatie (dus feitelijk een vermakelijkhedenretributie). Maar omdat er al een afspraak over was, in de waarneming van deze toenmalige wethouder, heeft men er verder geen aandacht aan besteed. Op 30 april 2010 is de vestiging van Plopsaland in Coevorden feestelijk geopend.

2011: Funbelasting

De toenmalige wethouder EZ heeft in 2011, bij een bezuinigingsronde, het voorstel ontvangen van een medewerker uit het team Economie, om een vermakelijkhedenretributie ("funbelasting", in diens woorden) in te voeren, ter verhoging van de gemeentelijke inkomsten. In dit onderzoek is geen reactie op dit voorstel gevonden, maar het is wel bekend dat de portefeuillehouder deze medewerker nooit erop gewezen heeft dat invoering onmogelijk zou zijn vanwege een afspraak in de intentieovereenkomst. Deze medewerker kende wel de inhoud van deze overeenkomst, maar geen uitleg die zou wijzen op een dergelijke afspraak. Deze medewerker heeft daarom dit voorstel tegenover zijn leidinggevenden in de loop der jaren herhaald, waardoor het in maart 2013 in zijn individueel werkplan is opgenomen. Er is in dit onderzoek geen resultaat van dit traject gevonden.

Na ondertekening van het contract in 2007 door de gemeente en Plopsa is tot aan de takendiscussie in 2013 vermakelijkhedenretributie in college noch raad aan de orde geweest.

2013-2014: Takendiscussie

Op 5 februari 2013 heeft de raad besloten een takendiscussie te starten, die als doel had zoekvelden voor bezuinigingsvoorstellen te selecteren. Tevens heeft de raad besloten een projectorganisatie in het leven te roepen, die haar activiteiten afstemde met het seniorenconvent. Het college organiseerde de ambtelijke activiteiten: een breed samengestelde projectgroep. De raad bleef leidend op de inhoud.

De doelstelling was niet alleen om vanuit de ambtelijke organisatie een inventarisatie van mogelijke bezuinigingsvoorstellen te krijgen maar ook vanuit de inwoners van de gemeente. De bijeenkomsten met de bevolking werden in het najaar georganiseerd en hebben geleid tot een scala aan bezuinigingsvoorstellen.

Ter voorbereiding op een tweede fase in de bezuinigingsoperatie heeft in september 2013 het team Belastingen, binnen het zoekveld Burgerzaken en Bestuur (nr. 10.2) een voorstel ingediend tot invoering van een vermakelijkhedenretributie. Dit idee lag in het verlengde van de eerdergenoemde suggestie van een medewerker van het team Economie. Het team Belastingen is van dit idee op hoogte geweest.

In dezelfde maand is dit voorstel vanuit het team Belastingen samengevoegd met voorstellen uit alle andere onderdelen van de organisatie, tot een overzicht van de ingediende voorstellen. Dit overzicht van alle suggesties vanuit de bevolking en de vanuit de ambtelijke organisatie heeft het college aan de gemeenteraad gestuurd, die dit op 29 oktober 2013 ter kennis heeft genomen. Het woord "vermakelijkhedenretributie" is in de bijgeleverde documentatie niet opgenomen, maar wel bedoeld: met de suggestie om een belasting op dagrecreatie in te voeren.⁶

⁶ "Besluitvormingsdocument takendiscussie", september 2013, p.32

Het overzicht van 29 oktober 2013 is de eerste vermelding van de nieuwe belastingoptie in de bezuinigingsdocumenten, maar nog zonder vermelding van Plopsa.

De raad heeft de eerste oplevering besproken in de Politieke Kamer op 15 oktober 2013 en op 29 oktober 2013 besloten dat er een verdiepingsslag moest komen om de gevolgen van de voorstellen te kunnen bepalen. Daarmee begon fase 2 van de bezuinigingsoperatie. Tevens heeft hij aangegeven dat de definitieve besluiten over de bezuinigingsopdrachten na de verkiezingen door de nieuwe raad zouden moeten worden genomen.

De projectgroep heeft de resultaten van de verdiepingsslag aan het college opgeleverd. In haar voorstellen werden de bezuinigingsvoorstellen vertaald in concrete financiële doelstellingen. De toen opgestelde inventarisatie kent een zoekveld genaamd "11.1.4 Invoeren vermakelijkhedenretributie", waarin de invoering van de retributie wordt doorgerekend. Deze doorrekening noemt indicatief al de bruto-opbrengst à € 116.000, door heffing bij met name Plopsaland (en verder bij Ellert & Brammert).

Op 25 februari 2014 zijn de inventarisatie van bezuinigingsmogelijkheden en de inspiratievisie 'Samen grenzen verleggen' besproken in het college. Het college behandelde de voorstellen niet inhoudelijk (de raad was aan zet), maar vooral procedureel en heeft ze marginaal getoetst op kwaliteit. Het college besloot in te stemmen met de inventarisatie en de raad voor te stellen kennis te nemen van de oplevering.

Door geen van de collegeleden is toen naar voren gebracht dat invoering van een belasting op dagrecreatie (vermakelijkhedenretributie) niet zou kunnen vanwege een mondelinge of schriftelijke afspraak met Plopsa uit 2007.

Wel is door de portefeuillehouder Economische Zaken in het college (en waarschijnlijk ook in een Wethouder-Staf-Overleg) toen en later nog eens aangegeven dat als de gemeente zou overgaan tot het invoeren van een vermakelijkhedenretributie, "er eerst met Plopsa gesproken zou moeten worden". Andere leden uit het toenmalig college bevestigen dat de wethouder deze uitspraak in hun midden heeft gedaan. In hun waarneming paste dit bij het voornemen van het college om met de 'grote partijen' in de gemeente tijdig het gesprek aan te gaan over bezuinigingen die hen zouden treffen. Zij stellen dat binnen het college de invoering van een vermakelijkhedenretributie nooit is benoemd als kwestie met een bijzondere politieke gevoeligheid vanwege eerdere afspraken. En, zo stelt één van hen:

"Wat je niet weet, kun je ook niet in je beslissing meewegen".

De portefeuillehouder Economische Zaken 2010-2014 is van mening dat het toenmalige college in zijn voltalligheid op de hoogte was van de bijzondere afspraak met Plopsa inzake de belastingen.

De toenmalige portefeuillehouder heeft in een gesprek met een medewerker uit het team Economie aangegeven dat het nog niet opportuun was om met Plopsa te gaan praten.

Op 11 maart 2014 is het document Notitie takendiscussie in de raad besproken, zonder het vast te stellen. Als bijlage bij deze notitie werden alle zoekvelden vanuit de ambtelijke organisatie toegevoegd. Tweemaal komt hierin het voorstel voor om een belasting op dagrecreatie in te voeren, inclusief vermelding van de naam Plopsa als voornaamste bron voor deze retributie. Het financiële overzicht vermeldt de geraamde jaarlijkse opbrengst van de vermakelijkhedenretributie: € 116.000, met 1 januari 2015 als ingangsdatum.

In het vroege voorjaar van 2014, tijdens de eerste bestuurlijke verkenningen voor een vermakelijkhedenretributie, zoekt Plopsa informatie over de vraag: Kan de gemeente zomaar besluiten tot het heffen van een vermakelijkhedenretributie? De uitkomst hiervan is dat dit mogelijk is.

Dit suggereert dat Plopsa al voor publicatie van de Perspectiefnota kennis had van het gemeentelijke voornemen voor een vermakelijkhedenretributie en dus daardoor niet overvallen is. Bovendien zocht Plopsa deze informatie buiten de gemeente Coevorden, waardoor daar niemand hiervan kennis had.

Maart – april 2014: verkiezingen en overdrachtdossier

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014 heeft de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van de toenmalige portefeuillehouders, een overdrachtdossier voor alle portefeuilles samengesteld, om de aankomende wisseling van

collegeleden te ondersteunen. In dit overdrachtdossier zijn geen opmerkingen opgenomen over een retributie, vrijstelling daarvan, of verwijzingen naar een afspraak met Plopsa. Dit document is in het oude college besproken in zijn laatste vergadering, op 8 april 2014. De vertrekkende wethouder Economische Zaken was daarbij niet aanwezig, omdat hij de gemeente op een bijeenkomst in Tsjechië vertegenwoordigde. Op dezelfde dag is het nieuwe college 's avonds door de gemeenteraad benoemd. Het nieuwe college, waarin alle drie wethouders nieuw waren, kende een deels andere politieke samenstelling. Het heeft op 15 april, in zijn eerste vergadering, het overdrachtdossier aanvaard.

Overeenkomsten en verschillen in waarneming

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat tussen het ondertekenen van de overeenkomst met Plopsa in 2007 en 29 oktober 2013 de nieuwe belastingoptie op dagrecreatie niet in het college, noch in de raad aan de orde is geweest. Ook zijn de leden van het college het eens over het feit dat er tijdens de collegevergaderingen over de bezuinigingsmogelijkheden in 2013 en 2014 door geen van de collegeleden naar voren is gebracht dat invoering van een belasting op dagrecreatie (vermakelijkhedenretributie) niet zou kunnen vanwege een mondelinge of schriftelijke afspraak met Plopsa uit 2007.

Er is een wezenlijk verschil van mening over het al dan niet kennis hebben van een afspraak met Plopsa over de heffing van nieuwe belastingen. De portefeuillehouder Economische Zaken 2010-2014 is van mening dat het toenmalige college in zijn voltalligheid op de hoogte was van een bijzondere afspraak met Plopsa. De overige collegeleden ontkennen dit.

Hoofdstuk 3: April 2014 – november 2014

Juni 2014: Perspectiefnota

Het nieuwe college is door de raad op 8 april 2014 benoemd, In dit college waren alle drie wethouders nieuw. Het kende bovendien een deels andere politieke samenstelling: in plaats van de VVD was de nieuwe partij BBC toegetreden. Het nieuwe college is meteen na benoeming gestart met de voorbereidingen voor de besluitvorming over de Perspectiefnota. Dit gebeurde op grond van de voorbereidingen die het oude college had vastgelegd in een tweetal documenten uit maart 2014, namelijk de inspiratievisie "Samen grenzen verleggen" en de inventarisatie van bezuinigingsmogelijkheden.

Tegelijkertijd werden de nieuwe collegeleden ingewerkt, mede aan de hand van het door het oude college op de ochtend van 8 april vastgestelde overdrachtdossier. In dit overdrachtdossier zijn geen opmerkingen over een retributievrijstelling opgenomen, of verwijzingen naar een afspraak met Plopsa. Ook is er in formele en informele gesprekken tussen 'oude' en 'nieuwe' collegeleden niet op een dergelijke afspraak geweest. Wel is in een informeel overleg op 2 mei 2014 tussen de portefeuillehouders Economische Zaken van het 'oude' en het 'nieuwe' college door de vertrokken wethouder verwezen naar artikel 12 van het contract met Plopsa; dit gebeurde naar aanleiding van een algemene vraag naar bijzonderheden door de nieuwe portefeuillehouder. Er heeft daarover verder geen inhoudelijke discussie plaatsgevonden.

Ook aan de betrokken medewerkers was niets bekend over een afspraak tussen de gemeente en Plopsa. De medewerker die als projectleider bij de onderhandelingen met Plopsa aanwezig was geweest, was sinds 1 januari 2014 naar een andere werkgever vertrokken. Daarvoor was hij, na afronding van het project Plopsaland, al andere projecten binnen de gemeente gaan leiden. Vanuit de ambtelijke organisatie is dan ook geen enkel signaal hierover naar het college gegaan.

Op 3 mei heeft de nieuwe portefeuillehouder EZ met Plopsa een kennismakingsgesprek gehad. Over eventuele vermakelijkhedenretributie is daarbij niet gesproken.

De Perspectiefnota is op 10 juni, inclusief een voorstel om over te gaan tot het instellen van een vermakelijkhedenretributie, door het college vastgesteld. Vervolgens is de nota met bijlagen, waaronder een communicatieplan, aan de raad aangeboden.

Op 11 juni heeft het college een persbericht verzonden en is er een persbijeenkomst geweest. Ook op 11 juni is Plopsa geïnformeerd, via een mailbericht (met een kopie van het persbericht) aan de manager van de vestiging in Coevorden. Plopsa heeft op 13 juni daarop gereageerd met een mail aan de burgemeester en de nieuwe portefeuillehouder, waarin het protesteerde tegen de invoering van een vermakelijkhedenretributie. Het bedrijf geeft daarin als reden, dat de vestiging in Coevorden met verlies draait en dat er volop gereorganiseerd wordt. Verder voert hij aan:

"De jaarlijkse geldelijke bijdrage van de gemeente, zoals vermeld in de overeenkomst van 2007 in de bijlage van deze e-mail, van € 100.000 valt vanaf volgend jaar (5 jaar na de opening van Plopsa Indoor Coevorden) terug naar € 20.000 en dit blijft zo voor de komende 15 jaar (tot 20 jaar na de opening). Hier besparen jullie dus al een aardig bedrag... Elke bijkomende heffing zou het verdere voortbestaan van Plopsa Indoor Coevorden dan ook ernstig in gevaar brengen."

Plopsa refereert in zijn eerste protest tegen een vermakelijkhedenretributie niet aan een afspraak uit 2007 over het niet behoeven te betalen van een nieuwe belasting.

Eveneens in de dagen na 11 juni (en voor 17 juni) heeft een medewerker van het team Economie contact gehad met de manager van Plopsaland. In dat gesprek bleek dat Plopsa 'not amused' was, omdat het, volgens eigen zeggen, niet vooraf was geïnformeerd.

Daarop is een tweede medewerker uit het Team Economie gaan inventariseren welke afspraken met Plopsa er lagen. Het eerste resultaat van die inventarisatie mailt deze medewerker op 17 juni 2014 aan de portefeuillehouder EZ, met een cc naar de afdelingsmanager Beleid & Strategie, waartoe het team Economie behoort:

"In de overeenkomst [met Plopsa uit 2007, CH] staat bij punt 12 een omschrijving die beide kanten op kan gaan.

Nu heb ik wel vernomen dat het toentertijd mondeling over belastingen is gegaan.

Daar is min of meer besproken dat er geen belastingen geïnd zouden worden.

Dit is geen vastgelegde afspraak en ik kan ook geen gespreksverslagen vinden. Dit is slechts van horen zeggen collegae.”

Dit is de eerste vermelding in de stukken van een mogelijke afspraak tussen de gemeente en Plopsa. Dit onderzoek heeft niet met zekerheid kunnen vaststellen, waardoor deze interpretatie op tafel is gekomen. Waarschijnlijk heeft de ambtenaar die tot en met juli 2007 als ambtelijk medewerker uit de projectgroep bij de onderhandelingen met Plopsa betrokken was, deze kennis aan de beleidsmedewerker Economie meegedeeld. Deze ambtelijk medewerker was namelijk in het gemeentehuis van Coevorden teruggekeerd als a.i. teamleider Economie en daarmee direct leidinggevende van de betrokken medewerker Economie geworden.

Zijn aanleiding voor deze interpretatie was een optelsom. Ten eerste was hem uit eigen ervaring bekend, dat de gemeente over de belastingkwestie met Plopsa stevig onderhandeld had. Dit combineerde hij met het feit dat hij vernomen had dat een medewerker uit het Team Economie in 2011 de invoering van een vermakelijkhedenretributie in Coevorden had opgepakt en dat deze collega daarbij o.a. contact had opgenomen met de gemeente Lisse. Deze gemeente heeft een heffing voor bezoekers van de Keukenhof. De a.i. teamleider kende uit zijn eigen arbeidsverleden bij deze gemeente de inhoud van de overeenkomst: die is op privaatrechtelijke basis, i.p.v. publiekrechtelijk zoals bij een retributie. Uit het feit dat de medewerker Economie zich georiënteerd had op een privaatrechtelijke overeenkomst, had de teamleider a.i. de conclusie getrokken dat kennelijk de normale, publiekrechtelijke route niet mogelijk was. Zijn interpretatie ter verklaring daarvan was dat kennelijk de gemeente na zijn vertrek uit de projectgroep alsnog met Plopsa afgesproken had om voorlopig geen nieuwe belastingen te introduceren.

De portefeuillehouder EZ uit de periode 2007-2014 heeft zich tegenover de teamleider a.i. nooit expliciet uitgelaten over belastingen bij Plopsa.

Op 19 juni 2014 heeft dezelfde medewerker uit het Team Economie via de mail aan de voormalige projectleider verzocht duidelijkheid te scheppen over artikel 12. In die mail wordt gesteld dat er een en ander speelt rondom de invoering van vermakelijkheidsbelasting en de al dan niet (mondeling) gemaakte afspraken of Plopsa vrijgesteld zou worden van belastingen. Verder stelt de betreffende medewerker over artikel 12:

“Dit is beide kanten uit te leggen. Gespreksverslagen kan ik niet vinden. Kan jij hier meer duidelijkheid over geven?”

Deze vraag is, wegens vakantie van de voormalig projectleider, op 8 juli beantwoord (zie hieronder).

Ook op 19 juni is er tijdens het technisch vragenuur over de Perspectiefnota door het CDA de vraag gesteld, of er geen afspraken met Plopsa bestaan die een vermakelijkhedenretributie zouden verbieden. Het CDA had deze vraag op 17 juni via de griffie schriftelijk ingediend. De aanleiding voor deze vraag was dat de raad kort daarvoor kennis had genomen van problemen met een andere ondernemer over afspraken uit het verleden. De aanleiding was dus niet dat het CDA voorkennis bezat over mogelijke afspraken. Het college heeft bij monde van een derde medewerker van de afdeling Beleid & Strategie geantwoord:

“In de overeenkomst met Plopsa is geen harde passage opgenomen waaruit blijkt dat een dergelijke retributie er niet mag komen. Maar er staat wel een passage die daaraan zou kunnen refereren. Dus in het gesprek met Plopsa dat gepland staat, zullen we ook proberen na te gaan wat destijds precies, niet in de overeenkomst maar aan tafel, daarover is afgesproken.”

Hieruit blijkt ten eerste opnieuw dat medewerkers van de afdeling Beleid & Strategie direct na publicatie van de Perspectiefnota begonnen zijn om rekening te houden met het mogelijk bestaan van afspraken. Ten tweede blijkt hieruit dat op deze medewerkers de precieze inhoud van deze afspraken niet kennen, maar de inhoud uit de mond van Plopsa hopen te vernemen.

Een medewerker uit een andere afdeling vult tijdens het technisch vragenuur aan dat de gemeente voorafgaand aan invoering zal onderzoeken, in hoeverre in het verleden toezeggingen zijn gedaan aan partijen die bij deze nieuwe retributie betrokken zouden worden.

De voormalige portefeuillehouder Economische Zaken zat als raadslid dit technisch vragenuur voor. Hij gaf geen commentaar op de vraag van het CDA of op de gegeven antwoorden.

Op 1 juli 2014 heeft de gemeenteraad de Perspectiefnota vastgesteld, waarin de mogelijkheid van de heffing van een vermakelijkhedenretributie is omgezet in een concreet voorstel. Het college schrijft in de nota hierover:

“Om extra inkomsten te genereren voeren wij per 1 januari aanstaande een vermakelijkhedenretributie in. Dit betekent dat van de grotere dag-attracties in onze gemeente een financiële bijdrage per bezoeker zal worden gevraagd”.

Er waren tegenstemmen van de fracties van de VVD, PAC en Gemeentebelangen. In de raadsvergadering heeft niemand de vermakelijkhedenretributie in verband gebracht met eventuele afspraken met Plopsa.

Waarschijnlijk twijfelde de portefeuillehouder al op dit moment zelf aan de haalbaarheid van deze retributie. Zijn overwegingen waren, samengevat, dat bij een retributie sprake moet zijn van een tegenprestatie en dat het de vraag was, in hoeverre de uitgaven aan de infrastructuur rond Plopsaland hiervoor voldoende waren. Bovendien zag hij als probleem dat deze retributie te uitsluitend op Plopsaland gericht zou kunnen zijn. Tot slot vond hij het politiek niet wenselijk om een dergelijke retributie aan bedrijven in de gemeente op te leggen.

Juli-augustus 2014: Communicatie na vaststelling Perspectiefnota

Op 3 juli 2014 heeft de verantwoordelijke wethouder Plopsa telefonisch geïnformeerd over het besluit van de raad om een onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden om een vermakelijkhedenretributie in te voeren. Deze boodschap viel slecht. Plopsa heeft toen aangegeven dat het hiertegen zou ageren tot aan de rechter. Met geen woord heeft Plopsa gerept over een in 2007 gemaakte afspraak.

Dit is de tweede maal dat Plopsa in communicatie met de gemeente bij protesten tegen de vermakelijkhedenretributie niet verwijst naar een eventuele afspraak over een afgesproken vrijstelling van nieuwe belastingen.

Daarna heeft Plopsa telefonisch contact opgenomen met een raadslid (de voormalig wethouder EZ) van de gemeente om te protesteren tegen het voornemen tot invoering van een vermakelijkhedenretributie. Plopsa toonde zich zeer ontstemd en heeft dit raadslid verzocht om de afspraken uit 2007 te bevestigen. Dit raadslid heeft een aantal dagen hierover nagedacht en vervolgens een mail aan Plopsa gestuurd, op 8 juli 2014, met als kern de volgende formulering:

“Zeker werd afgesproken dat de gemeente niet over zou gaan tot het heffen van een zogenaamde vermakelijkheidsbelasting. Die werd immers ook niet in de gemeente Coevorden geheven”.

De uitspraak wordt – via een antwoord op dit mailbericht aan Plopsa – ondersteund door de toenmalige projectleider en verder door een directielid van Center Parcs. De voormalig wethouder heeft achteraf, in het kader van dit onderzoek, het versturen van deze mail “een beetje dom” genoemd. Hij had niet verwacht dat Plopsa deze mail aan de gemeente zou doorsturen.

De leden van het college 2010-2014 (op de toenmalige portefeuillehouder EZ na) zijn het oneens met deze uitleg. Zij zien in artikel 12 een bevestiging van het feit dat in Nederland door eenieder de rechtmatig vastgestelde belastingen moeten worden betaald.

Later op de dag van 8 juli heeft de voormalig projectleider een mailbericht gestuurd aan een medewerker Economie van de gemeente, als antwoord op het eerder vermelde mailverzoek om uitleg van 19 juni. De voor het onderzoek relevante inhoud van die mail:

“Tijdens deze gesprekken [tussen de gemeente en Plopsa in 2007, CH] is er zo nu en dan ook over de belastingen gesproken en is er besproken dat de gemeente NIET zal overgaan tot het heffen van een zogenaamde vermakelijkheidsbelasting, die werd immers ook niet in de gemeente Coevorden geheven. (.....) Mijn mening is dan ook dat op basis van gemaakte afspraken destijds een mogelijke vermakelijkheidsbelasting binnen de gemeente Coevorden NIET voor Plopsa Indoor kan gelden.”

Noch de ex-projectleider, noch de voormalig wethouder informeren de gemeente over hun mail aan Plopsa.

25 juli 2014: Brief Plopsa

Op 4 augustus is bij de gemeente een brief binnengekomen van Plopsa, d.d. 25 juli 2014, inzake een gemaakte afspraak over belastingheffing. Bij de brief zijn 3 mails gevoegd, van een raadslid (de voormalig wethouder EZ), de voormalig projectleider en een destijds betrokken directielid van Center Parcs, die deze mening van Plopsa ondersteunen. Enkele relevante passages uit de brief luiden:

“Plopsa neemt nota dat de gemeente Coevorden nog geen finale beslissing genomen heeft betreffende de eventuele gemakkelikhedenretributie.

In bijlage van deze brief sturen wij u bijkomende informatie over de afspraken die in het verleden gemaakt werden tussen Plopsa en de gemeente Coevorden. Hieruit blijkt duidelijk dat de gemeente Coevorden Plopsa steeds de garantie gegeven heeft nooit een dergelijke belasting te zullen invoeren.”

De bewijsvoering van Plopsa steunt in de brief van 25 juli 2014 volledig op de aangehechte mailberichten, om een uitleg aan artikel 12 te kunnen geven in de door Plopsa gewenste zin. Het bedrijf overlegt geen documenten uit 2007 die een dergelijke steun overbodig hadden gemaakt.

Deze brief sloeg bij de gemeente in als een bom en leidde tot twee acties. De ene actie was een persoonlijk gesprek tussen de burgemeester en het betreffende raadslid, op 9 september.⁷ De burgemeester heeft in het seniorenconvent van 20 oktober melding gemaakt van dit gesprek. In de andere actie werden drie memo's opgesteld en voorgelegd aan het college en de directie.

7 augustus 2014: Memo voor de directie

In een memo van 7 augustus 2014 worden ten behoeve van de directie van de gemeente Coevorden een aantal feiten met betrekking tot de gemakkelikhedenretributie op een rij gezet door de medewerker die in 2007 nauw betrokken is geweest bij de formulering van het contract tussen de gemeente en Plopsa. Na het verloop van de onderhandelingen te hebben weergegeven en op de druk die vanuit Plopsa werd uitgeoefend om een belastingvrijstelling te krijgen gewezen te hebben, vervolgt de steller met aan te geven dat de gemeente nadrukkelijk heeft aangegeven dat een dergelijke toezegging niet mogelijk was. In de memo wordt vervolgens aangegeven:

“Desondanks bleef men aandringen op een schriftelijke toezegging. Feitelijk was er sprake van een eis. Die aandrang heeft er uiteindelijk toe geleid dat er in de definitieve intentieovereenkomst onder punt 11 [bedoeld is punt 12, CH] een (.....) vage omschrijving is opgenomen die zeker niet de schoonheidsprijs verdient maar die voor Plopsa wel acceptabel was. (.....) Gezien het vorenstaande kan ik dan ook zonder enige aarzeling beaamen dat[hier worden de namen genoemd van de personen die de drie mails aan Plopsa hebben gestuurd, CH] de waarheid hebben gesproken, in die zin dat de gemeente mondeling verklaard heeft niet met nieuwe belastingen te zullen komen en dat als zodanig ook schriftelijk wenst te bevestigen. Ik laat hierbij in het midden of artikel 11 juridisch gezien wel houdbaar is.”

November 2014: Begroting 2015

Op 22 september 2014 heeft de portefeuillehouder EZ in het gemeentehuis Plopsa geïnformeerd over het feit, dat het college in de Begroting 2015 niet meer aan de raad wilde voorstellen om een gemakkelikhedenretributie in te voeren.

Het college heeft op 6 oktober 2014, ter gelegenheid van de vaststelling van de begroting 2015, dit besluit vastgelegd. Dit, hoewel geen van de collegeleden zich kon vinden in de uitleg die Plopsa en het raadslid gaven aan artikel 12 van de overeenkomst tussen de gemeente en Plopsa. De argumenten om de invoering niet te doen zijn de volgende:

“Taakstelling 38 Vermakelikhedenretributie

Uit nader onderzoek is gebleken dat er in het verleden afspraken zijn gemaakt die mogelijk consequenties hebben voor het invoeren van een gemakkelikhedenretributie. Dit impliceert dat een aanzienlijk deel van de grondslag

⁷ Het vertrouwelijke verslag van dit gesprek heeft de onderzoeker niet mogen inzien van het raadslid.

onder de retributie komt te vervallen. Vanuit een kosten-baten-perspectief heeft dit ons doen besluiten om op dit moment geen voorstel te doen voor invoering van een vermakelijkhedenretributie.”⁸

Op 20 oktober is in het seniorenconvent de vermakelijkhedenretributie aan de orde geweest. Daarover is in de besluitenlijst vastgelegd dat de vermakelijkhedenretributie de komende tijd aanleiding kan zijn tot een politieke discussie in de raad nu het college besloten heeft om verder af te zien van de invoering ervan. Ook wordt vermeld dat de burgemeester over dit onderwerp inmiddels een gesprek heeft gehad met een raadslid over de wijze van communiceren hierover.

Het college heeft op 5 november, naar aanleiding van de beraadslagingen in de Politieke Kamers van 4 november, de relevante stukken met betrekking tot de vermakelijkhedenretributie – vooralsnog vertrouwelijk – doen toekomen aan de leden van de raad. Het college heeft in de begeleidende brief aangegeven dat het een onderzoek uitvoert “als het gaat om de openbaarheid van deze stukken”.

De raad heeft op 11 november besloten tot het afzien van de invoering van de vermakelijkhedenretributie en tegelijkertijd een motie aangenomen, met vier tegenstemmen van de leden van de fractie van de VVD, die de basis is voor het onderhavige onderzoek.

Op 14 november is in een memo aan het seniorenconvent door de burgemeester informatie verstrekt over de uitvoering van de motie, die heeft geleid tot voorliggend onderzoek.

Overeenkomsten en verschillen in waarneming

De wethouder EZ 2007-2014 is van mening dat met Plopsa in 2007 is afgesproken dat de gemeente niet over zou gaan tot het heffen van nieuwe belastingen en dus ook geen zogenaamde vermakelijkheidsbelasting. Deze mening komt voor het eerst schriftelijk naar buiten door middel van de brief van Plopsa aan het college op 4 augustus 2014. De toenmalige wethouder EZ verwoordt namelijk zijn mening in zijn mail aan Plopsa van 8 juli 2014, die als bijlage bij de brief van Plopsa gevoegd is.

Van de leden van het college dat op 8 april 2014 benoemd is, hadden alleen de burgemeester en de gemeentesecretaris in principe kennis kunnen hebben van een speciale afspraak met Plopsa uit 2007, omdat zij toen al in het college zitting hadden. De burgemeester en de gemeentesecretaris ontkennen dat zij weet hebben gehad van een dergelijke speciale afspraak. De drie nieuwe wethouders konden geen speciale afspraak kennen en hebben, voor zover zij gehoord zijn in dit onderzoek, verklaard dat zij hiervan niet op de hoogte waren.

Twee dagen nadat de Perspectiefnota op 11 juni 2014 gepubliceerd is, protesteert Plopsa per mail bij de gemeente tegen de invoering van een vermakelijkhedenretributie, maar vermeldt daarbij niet het argument dat de gemeente beloofd zou hebben om geen andere belastingen te introduceren dan die belastingen, die Plopsa al betaalt. In de week die daarop volgt, ontstaat echter wel aandacht binnen de ambtelijke afdeling Beleid & Strategie voor deze nieuwe retributie en bespreken deze ambtenaren de mogelijkheid dat er wel een mondelinge afspraak met Plopsa over belastingvrijstelling zou kunnen bestaan. Deze ambtenaren melden dit aan de verantwoordelijk portefeuillehouder EZ en noemen deze mogelijkheid in hun antwoord namens het college tijdens het technisch vragenuurtje over de Perspectiefnota. Het is niet duidelijk, hoe het college destijds op deze nieuwe informatie gereageerd heeft.

⁸ Begroting 2015, p.11

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk biedt een samenvatting van de belangrijkste bevindingen in dit onderzoek, aan de hand van antwoorden op de hoofdvraag en de zes deelvragen.

Hoofdvraag

In hoeverre kenden (oud-)bestuursleden van de gemeente Coevorden relevante feiten over de mogelijkheid tot invoering van een gemakkelijkhedenretributie (2007-2014)?

In 2007 hebben de gemeente Coevorden en Plopsa hard onderhandeld over de voorwaarden waaronder Plopsa zich zou willen vestigen in Coevorden. Daaruit is onder andere artikel 12 in de intentie-overeenkomst voortgekomen, waarin de kwestie rondom belastingbetaling wordt geadresseerd. Alle bestuursleden wisten dat Plopsa zich in ieder geval vastgelegd had om de toen geldende belastingen te betalen.

Het verschil in waarneming tussen gemeentelijke bestuurders gaat niet over de reikwijdte van de overeenkomst *voor dat moment*. Het verschil zit in de waarneming van de reikwijdte van de overeenkomst *over de toekomst*. Het voltallige college tot september 2007 meent dat Plopsa zich heeft vastgelegd om *alle* belastingen te betalen, dus zowel de huidige als eventuele toekomstige. De wethouder die in september 2007 tot het college toetrad meent dat Plopsa heeft beloofd om *alleen* de toen geldende belastingen te betalen en dat de gemeente op haar beurt heeft beloofd om Plopsa van nieuwe belastingen te vrijwaren. Zo lang de gemeente geen nieuwe belastingen zou gaan introduceren, kon de tegenstelling tussen deze waarnemingen over toekomstige belastingheffing ongemerkt onder de oppervlakte blijven sluimeren.

Eenzijds menen alle collegeleden uit de periode 2006-heden, op één na, dat zij tot augustus 2014 niet op de hoogte zijn geweest van een afspraak met Plopsa om geen nieuwe belastingen in te voeren en dus ook geen gemakkelijkhedenretributie. Zij hebben pas van deze vermeende afspraak vernomen door de brief van Plopsa die op 4 augustus 2014 bij de gemeente binnenkwam. Plopsa had bij de gemeente twee maal eerder geprotesteerd, maar daarbij niet verwezen naar een dergelijke afspraak. De informatie die de ambtelijke organisatie op dit thema na publicatie van de perspectiefnota in juni 2014 verwierf, was diffuus en heeft op die korte termijn niet tot bestuurlijke actie geleid. De collegeleden (op één na) zagen daarom tot de ontvangst van de brief de invoering van een dergelijke retributie als een vrije bestuurlijke kwestie, zonder hypotheek uit het verleden.

Anderzijds meent één collegelid dat alle collegeleden juist steeds op de hoogte zijn geweest van deze afspraak. Hij heeft, en andere toenmalige collegeleden bevestigen dit, er in algemene termen herhaaldelijk op gewezen dat voor invoering van een dergelijke retributie, de gemeente met Plopsa moest gaan praten. Hij heeft echter daarbij niet gewezen op de vermeende afspraak uit 2007. Dit, terwijl de mogelijkheid tot invoering van een gemakkelijkhedenretributie bij Plopsa ten minste zeven maal in aanwezigheid van deze bestuurder op tafel heeft gelegen in de jaren 2011-2014.

Pas toen Plopsa begin juli 2014 contact met dit (inmiddels) raadslid opnam, nadat de gemeente Coevorden in de perspectiefnota het voornemen tot invoering vastgesteld had, heeft hij (tegenover Plopsa) het bestaan van een dergelijke afspraak voor het eerst schriftelijk bevestigd, maar niet tegenover de gemeente.

Raadsliden zijn in het kader van hun functie nooit op de hoogte gebracht van een dergelijke onmogelijkheid.

Deelvragen

1. Wat zijn de voor dit onderwerp relevante feiten en omstandigheden?

2007: de deal met Plopsa

Centerparcs brengt de gemeente in januari 2007 op de hoogte van de ambities van Plopsa, dat een tegenhanger zoekt van haar overdekte amusementspark Plopsaland in Nederland. De gemeente ziet kansen en treedt in onderhandeling. Al snel blijkt dat

Plopsa enerzijds een financiële bijdrage wil in de exploitatiekosten. Anderzijds wil Plopsa geen belasting betalen. Voor wat betreft de belastingen komt de gemeente tot de conclusie dat deze niet omzeild kunnen worden, in welke vorm dan ook. Plopsa gaat akkoord na toevoeging van artikel 12 in de intentie-overeenkomst:

“Ten aanzien van te betalen belastingen wordt opgemerkt dat verschillende overheden belastingen heffen welke mede afhankelijk zijn van het op dat moment geldende wettelijke regime.”

Artikel 11 legt bovendien vast dat Plopsa eenmalig bouwleges moet betalen en jaarlijks WOZ-belasting.

In de maanden rond het formaliseren van de deal vindt er een personele wisseling plaats. De wethouder EZ vertrekt na afronding van de onderhandelingen met Plopsa naar een positie buiten de gemeente. In 2010 is de vestiging van Plopsaland in Coevorden uiteindelijk feestelijk geopend.

2013-april 2014: de takendiscussie, de gemakkelikheden en verkiezingen

In 2013 heeft de raad besloten een takendiscussie te starten, die als doel had bezuinigingsvoorstellen te selecteren. Eén van de uiteindelijke voorstellen zou “Invoeren gemakkelikhedenretributie” worden, waarin de invoering van de retributie wordt voorgesteld met een indicatieve opbrengst van € 116.000, door heffing bij onder meer Plopsaland. De voorstellen werden door de ‘oude raad’ niet inhoudelijk behandeld, maar strikt procedureel. De nieuwe raad zou moeten besluiten. Door de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 verandert de politieke en personele samenstelling van het college. Onder meer de wethouder EZ keert terug naar de raad.

2014: de Perspectiefnota, de mail en het afzien

Het nieuwe college is meteen na vorming op 8 april 2014 gestart met de besluitvorming over de Perspectiefnota. Zodra het college de Perspectiefnota heeft vastgesteld, wordt Plopsa op 11 juni 2014 geïnformeerd. Plopsa protesteert meteen bij de gemeente tegen de nieuwe gemakkelikhedenretributie en neemt bovendien contact op met de voormalig wethouder EZ. In augustus is bij de gemeente de brief binnengekomen, waarin Plopsa melding maakt van een gemaakte afspraak die de mogelijkheid tot nieuwe belastingsoorten uitsluit.

Volgens Plopsa heeft de gemeente Coevorden “Plopsa steeds de garantie gegeven nooit een dergelijke belasting te zullen invoeren.” Bij de brief zijn 3 mails gevoegd: van de voormalig wethouder EZ (nu raadslid), de voormalig gemeentelijk projectleider Plopsaland en een destijds betrokken directielid van Center Parcs. Deze mails – opgesteld in juli 2014 - ondersteunen het standpunt van Plopsa expliciet. Plopsa toont in deze brief geen andere bewijzen dan deze drie mails.

In september 2014 gaat het voorstel voor een gemakkelikhedenretributie van tafel. Als reden noemt het college dat “uit nader onderzoek is gebleken dat er in het verleden afspraken zijn gemaakt die mogelijk consequenties hebben voor het invoeren van een gemakkelikhedenretributie”.

2. In hoeverre waren toenmalige en huidige collegeleden op de hoogte van relevante feiten?

In 2007 zijn de collegeleden, zowel voor als na de wethouderswisseling van september, globaal op de hoogte van de relevante feiten. Zij zijn veelal door middel van ambtelijke voorstellen over onderdelen van de onderhandelingen en later het contract op de hoogte gesteld. Op 1 mei 2007 heeft het toenmalige college de contractafspraken vastgelegd. Van de latere wijzigingen zijn de collegeleden beperkt op de hoogte gehouden. Het definitieve contract heeft het college niet als vergaderstuk bereikt, maar is wel ondertekend door de gemeentesecretaris en de burgemeester. Eventuele afspraken naast het contract zijn niet in het college aan de orde geweest.

De collegeleden van 2013/2014 tot het aantreden van het nieuwe college kenden geen afspraak met Plopsa over de heffing van nieuwe belastingen, op de toenmalig portefeuillehouder EZ na.

Deze portefeuillehouder heeft in het college herhaaldelijk gemeld dat de gemeente voorafgaand aan invoering van een vermakelijkhedenretributie met Plopsa zou moeten gaan praten. Andere leden uit het toenmalig college bevestigen dit, maar stellen tegelijk dat in het college de invoering ervan nooit is benoemd als kwestie met een bijzondere politieke gevoeligheid vanwege eerdere afspraken. De portefeuillehouder heeft in zijn bestuursperiode geen afspraak gemaakt, om het gesprek met Plopsa aan te gaan.

Geen van de leden van het college dat na de verkiezingen in 2014 gevormd is, waren op de hoogte van afspraken met Plopsa over belastingheffing, toen het college de Perspectiefnota op 10 juni vaststelde.

De wethouder EZ is op 17 juni ambtelijk geïnformeerd dat er "min of meer besproken is dat er geen belastingen zouden worden geïnd". Op 19 juni blijkt bijgevolg, tijdens het technisch vragenuur over de Perspectiefnota, dat er ambtelijk twijfels waren ontstaan over de uitleg van artikel 12 en dat men voorafgaande aan de invoering zal onderzoeken in hoeverre in het verleden toezeggingen zijn gedaan aan partijen die bij deze nieuwe retributie betrokken zouden worden. In hoeverre die twijfels op dat moment ook bestuurlijk bekend zijn geweest is onbekend.

In juni en juli heeft Plopsa twee maal bij vertegenwoordigers van het college geprotesteerd tegen de invoering van een vermakelijkhedenretributie, maar zonder daarbij te spreken over een afspraak uit 2007 over vrijstelling van nieuwe belastingen.

Door de brief van Plopsa, ontvangen op 4 augustus 2014, hoorde het college voor het eerst Plopsa's claim over een – niet schriftelijk vastgelegde - afspraak over belastingheffing.

3. In hoeverre waren toenmalige en huidige raadsleden op de hoogte van relevante feiten?

De raad is in 2007 voor het afsluiten van de overeenkomst met Plopsa herhaaldelijk vertrouwelijk geïnformeerd. Het laatst en het uitgebreidst is de gemeenteraad in zijn zitting op 2 juli vertrouwelijk geïnformeerd door de portefeuillehouder.

De raad is op geen enkele wijze op de hoogte gebracht van een eventuele bijzonderheid van artikel 12 van de overeenkomst met Plopsa. De raad heeft dus evenmin een interpretatie gepresenteerd gekregen, waarin op de reikwijdte van dit artikel is ingegaan, laat staan dat de raad heeft besloten om Plopsa vrij te stellen van eventuele nieuwe belastingen, zoals bij een vrijstelling juridisch noodzakelijk zou zijn geweest.

De raad heeft vanaf januari 2013 met het college en de ambtelijke organisatie een takendiscussie gevoerd, om bezuinigingsvoorstellen te kunnen selecteren. In deze bezuinigingsdiscussie besprak de raad de mogelijkheid om een vermakelijkhedenretributie te onderzoeken op 11 maart 2014. Op 1 juli stelde de nieuwe raad dit voornemen vast, als onderdeel van de perspectiefnota 2015. In beide gevallen vermelden de stukken Plopsaland als voornaamste bron voor deze retributie, inclusief een geschatte totaalopbrengst: € 116.000 jaarlijks.

De raad heeft in de aanloop naar de vaststelling van de begroting 2015, ervaren dat er mogelijk een afspraak uit 2007 ligt, die Plopsa zou vrijwaren van alle nieuwe belastingen en dus invoering van een vermakelijkhedenretributie zou verbieden. Daarop heeft de raad op 11 november de begroting vastgesteld en daarin ervan afgezien deze retributie in te voeren.

4. In hoeverre waren medewerkers en oud-medewerkers van de gemeente Coevorden op de hoogte van relevante feiten?

Alle betrokken medewerkers, op één na, kenden in 2007 geen afspraak met Plopsa over het niet betalen van andere belastingen dan de toen bestaande. Alleen de voormalig projectleider meende destijds al dat de gemeente een dergelijke afspraak gemaakt zou hebben. Deze kennis deelt hij in ongeveer 2007-2008 met de nieuwe wethouder, maar voor zover bekend nooit met andere medewerkers. Hij legt, desgevraagd door de voormalige wethouder EZ, de afspraken met Plopsa uit in zijn mail aan Plopsa van 8 juli 2014.

In 2013 en 2014 waren de bij de takendiscussie betrokken medewerkers niet op de hoogte van een afspraak met Plopsa over vrijwaring van nieuwe belastingen. Het

team Economie ging medio juni 2014 inventariseren welke afspraken er in 2007 met Plopsa waren gemaakt, nadat dit team binnen een paar dagen herhaaldelijk protesten van Plopsa had vernomen tegen de invoering van een gemakkelijkhedenretributie. Dit team kwam tot de conclusie dat er indertijd met Plopsa min of meer was besproken dat er geen belastingen geïnd zouden worden. Maar, dat dit geen vastgelegde afspraak was en dat bovendien de stukken ook op een andere manier te interpreteren vielen: dat Plopsa alle bestaande en nog eventueel te introduceren belastingen zou moeten betalen. Dit is de eerste vermelding in de schriftelijke stukken van een mogelijke afspraak tussen de gemeente en Plopsa.

Dit onderzoek heeft niet met zekerheid kunnen vaststellen, waardoor deze kennis op tafel is gekomen. Waarschijnlijk heeft de medewerker die tot en met juli 2007 als ambtelijk medewerker van de projectgroep bij de onderhandelingen met Plopsa betrokken was, deze interpretatie in het team Economie ingebracht. Deze ambtelijk medewerker was namelijk binnen het gemeentehuis van Coevorden teruggekeerd als a.i. teamleider Economie. Ook de manager van de afdeling Beleid & Strategie, waartoe het team Economie behoort, is van deze mogelijkheid op de hoogte gebracht. De aanleiding voor deze interpretatie binnen de afdeling Beleid & Strategie was een optelsom van eigen ervaring en dossierkennis.

Op een vraag vanuit het Team Economie antwoordt de voormalige projectleider op 8 juli dat de gemeente geen gemakkelijkhedenretributie mag invoeren, omdat (in zijn waarneming) de gemeente aan Plopsa in 2007 beloofd heeft om geen enkele nieuwe belasting te introduceren. Later op dezelfde dag bevestigt hij deze waarneming in een mail aan Plopsa, zonder overigens de gemeente van deze mail op de hoogte te stellen.

5. Wanneer en op grond van welke feiten heeft het college besloten geen voorstel te doen voor invoering van een gemakkelijkhedenretributie?

De gemeente heeft op 4 augustus 2014 een brief van Plopsa ontvangen, waarin dit bedrijf claimt dat de gemeente geen gemakkelijkhedenretributie kan invoeren. Plopsa geeft hiervoor als reden, dat de gemeente bij de vestiging van Plopsaland in 2007 beloofd zou hebben om, buiten de al bestaande belastingen, geen nieuwe belastingen te zullen invoeren. De bewijsvoering van deze brief steunt volledig op de aangehechte mailberichten van een raadslid annex voormalig wethouder, de voormalig projectleider en een directielid van Centerparcs. Het bedrijf overlegt geen documenten uit 2007 die dergelijke mailverklaringen overbodig hadden gemaakt. Het had bovendien in de weken ervoor twee maal eerder bij de gemeente geprotesteerd tegen een dergelijke retributie, zonder naar een afspraak uit 2007 te verwijzen.

Het college heeft op 6 oktober 2014, toen het de begroting 2015 vaststelde, besloten om de raad voor te stellen om geen gemakkelijkhedenretributie in te voeren. Dit, hoewel geen van de collegeleden zich kon vinden in de uitleg die Plopsa en het raadslid gaven aan artikel 12 van de overeenkomst tussen de gemeente en Plopsa. De begroting 2015 geeft als argumenten om van de invoering af te zien:

“Uit nader onderzoek is gebleken dat er in het verleden afspraken zijn gemaakt die mogelijk consequenties hebben voor het invoeren van een gemakkelijkhedenretributie. Dit impliceert dat een aanzienlijk deel van de grondslag onder de retributie komt te vervallen. Vanuit een kosten-batenperspectief heeft dit ons doen besluiten om op dit moment geen voorstel te doen voor invoering van een gemakkelijkhedenretributie.”⁹

Daarnaast was de portefeuillehouder EZ & Financiën ook al voor ontvangst van de brief sceptisch geweest over de juridische haalbaarheid en politieke wenselijkheid van een dergelijke retributie.

Alle leden van het college dat in 2014 aangetreden is, menen dat zij tot de publicatie van de Perspectiefnota, op 11 juni 2014, geen signalen hebben ontvangen over het mogelijke bestaan van een ‘belastingafpraak’ zoals Plopsa die claimt. De collegeleden van beide voorgaande colleges (2006-2010 en 2010-2014) menen eveneens dat zij nooit een vrijstelling van nieuwe belastingen met Plopsa hebben afgesproken, met als enige uitzondering de portefeuillehouder EZ uit de periode

⁹ Begroting 2015, p.11

2007-2014. Hij meent dat een dergelijke afspraak wel is gemaakt. Hij heeft dit vernomen van de voormalige 'Plopsaland'-projectleider van de gemeente, die hem ook nu ondersteunt in deze mening. De onderhandelingen met Plopsa over de belastingen heeft evenwel de voorganger van deze voormalig wethouder afgerond – samen met de projectleider. Van de drie personen die namens de gemeente aan de onderhandelingen hebben deelgenomen, zeggen dus twee dat in hun aanwezigheid de gemeente geen vrijstelling van nieuwe belastingen aan Plopsa heeft beloofd.

De portefeuillehouder EZ 2007-2014 heeft in zijn mail aan Plopsa van 8 juli helder geschreven dat naar zijn waarneming de gemeente Plopsa van nieuwe belastingen vrijgesteld had, dus ook van een gemakkelikhedenretributie. In collegevergaderingen heeft deze voormalig wethouder wel herhaaldelijk in algemene zin gewezen op de noodzaak om voor invoering van een dergelijke retributie met Plopsa te gaan praten. Maar hij heeft daarbij, in de waarneming van de andere collegeleden, niet specifiek gewezen op een belastingafpraak.

De mogelijkheid tot invoering van een gemakkelikhedenretributie bij Plopsa heeft ten minste zeven maal in aanwezigheid van deze oud-portefeuillehouder annex raadslid op tafel heeft gelegen: het ambtelijke voorstel voor een 'funbelasting' (2011), de college- en de raadsvergadering over de takendiscussie (februari en maart 2014), het informeel gesprek met zijn opvolger (mei 2014), het technisch vragenuur over de perspectiefnota 2015 onder zijn voorzitterschap en de behandeling van de Perspectiefnota in Politieke Kamer en Gemeenteraad (17, 24 juni en 1 juli 2014). Bij geen van deze gelegenheden brengt hij ter sprake dat Plopsaland gevrijwaard zou zijn van nieuwe belastingen. In zijn mail aan Plopsa van 8 juli 2014, waarvan hij de gemeente niet op de hoogte brengt, schrijft hij voor het eerst over een dergelijke afspraak.

6. In hoeverre hebben in de vorige bestuursperiodes mogelijk vergelijkbare zaken gespeeld?

In het kader van dit feitenonderzoek is deze vraag in meerdere interviews gesteld, maar heeft niets opgeleverd. Ten eerste omdat sommige geïnterviewden onvoldoende kennis hadden van de gang van zaken in vorige bestuursperiodes. Ten tweede omdat degenen die dat wel hadden, geen vergelijkbare zaken konden noemen. Een lijk dat 'uit de kast komt rollen', valt immers pas te herkennen, als het al voor je voeten ligt. En ten derde, omdat problemen uit eerdere bestuursperiodes die sommigen noemden, al achter de schermen opgelost zijn, op het moment dat ze zich aandienen.

Bijlage: Motie 14-16, Vermakelijkhedenretributie



Gemeenteraad

Motie nr. 14-16

Vergadering : 11 november 2014

Agendapunt : Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018

Onderwerp : Vermakelijkhedenretributie.

De Raad van Coevorden, in vergadering bijeen op 11 november 2014,

Overwegende dat

- integriteit van het openbaar bestuur boven twijfel verheven moet zijn.
- de beantwoording van vragen door het college in de gecombineerde politieke kamer rond het onderwerp 'Invoering van de vermakelijkhedenretributie', de rond dit onderwerp ontvangen stukken en de berichten in de media, noch kunnen bevestigen, noch twijfel kunnen weg nemen of hier de integriteit van het(de) toenmalige bestuur(der(s)) in het geding is of is geweest.
- De raad hierdoor onmogelijk kan oordelen over de gang van zaken bij de mogelijke invoering van de vermakelijkhedenretributie die is aangevangen bij de takendiscussie, vervolgd is bij de Perspectiefnota en waarbij nu van invoering van deze retributie bij de Begroting 2015 wordt afgezien.
- de burgemeester hoeder van integer bestuur is.
- de burgemeester toeziet op het integer opereren van de gemeenteraad.

besluit :

De burgemeester

1. Op te dragen, in nauw overleg met het seniorenconvent een onafhankelijk onderzoek te organiseren, door een daartoe bekwaam geachte instantie of organisatie, naar:
 - alle voor het onderwerp relevante feiten;
 - de rollen die toenmalig (en huidige) collegeleden hebben gespeeld en de mate waarin zij op de hoogte waren van relevante feiten en omstandigheden;
 - de mate waarin huidige college leden op de hoogte waren of zijn van relevante feiten en omstandigheden; zijn zij overeenkomstig de hiervoor geldende richtlijnen volledig geïnformeerd en betrokken?

- de mate waarin en de wijze waarop de toenmalige raadsleden zijn geïnformeerd en de wijze waarop deze informatie is geïnterpreteerd en beoordeeld.
 - grondig navraag te laten doen of er door betrokkenen andere, mogelijk vergelijkbare zaken in de vorige bestuursperiode hebben gespeeld of als nog kunnen gaan spelen.
2. Op te dragen in samenspraak met het seniorenconvent vóór 1 januari 2015, dan wel zo spoedig als mogelijk daarna, te rapporteren aan de raad over de uitkomsten van het onderzoek.
 3. Op te dragen in samenspraak met het seniorenconvent zo nodig aanbevelingen te formuleren, middels een raadsvoorstel, waarmee eventuele in het onderzoek geconstateerde onwenselijkheden kunnen worden voorkomen.

ondertekening raadslid/-leden/naam fractie

CDA

PvdA

BBC

Gertjan Zuur

Joop Slomp

Jenny Streur

Resultaat stemming:

Aangenomen/verworpen met stemmen voor en stemmen tegen

voorzitter,

griffier,

[Wordt met 20 stemmen voor (CDA, PvdA, BBC2014, GB, D66 en PAC) en 4 stemmen tegen (VVD) aangenomen.]

Bijlage: Onderzoeksopzet

Uit: Memo van Carel Horstmeier, voor Seniorenconvent en Burgemeester Coevorden, 16-12-2014

[...]

"Inrichting van de onderzoeksopdracht

[...]

- Burgemeester: formeel opdrachtgever van dit onderzoek
- Secretaris-onderzoeker van de rekenkamercommissie: opdrachtnemer. Hij stuurt de externe leden van de rekenkamercommissie aan.
- De rekenkamercommissie leent haar secretaris-onderzoeker en de externe leden voor dit onderzoek uit.
- De secretaris-onderzoeker stemt kwesties, indien nodig, gedurende het onderzoek af met het Seniorenconvent en de burgemeester in samenspraak.
- De secretaris-onderzoeker biedt het rapport met de onderzoeksbevindingen en conclusies aan de burgemeester aan, als opdrachtgever. Hij leidt deze onverkort en onverwijld naar het Seniorenconvent door.
- De burgemeester bespreekt met het Seniorenconvent de onderzoeksbevindingen en conclusies. Zij formuleren in samenspraak aanbevelingen, zo nodig.
- De burgemeester organiseert in overleg met het Seniorenconvent de aanbidding van een raadsvoorstel aan de raad over de uitkomsten van het onderzoek.

[...]

Het onderzoek zal zich kortom concentreren op een reconstructie van de feiten, wie wanneer waarvan op de hoogte was bij de mogelijkheid tot invoering van vermakelijkhedenretributie. Het concentreert zich in de kern niet op de vraag, welke andere problemen er nog kunnen opduiken (het laatste gedachtestreepje in de motie en deelvraag 6 van dit onderzoek). Deze vraag zal in alle interviews gesteld worden, maar zal geen deel uitmaken van het dossieronderzoek. Het onderzoek concentreert zich evenmin op de vraag, welke andere tegemoetkomingen de gemeente aan Plopsaland bij de vestiging beloofd heeft. Deze kwestie kwam naar aanleiding van de commotie opnieuw in de pers naar boven.

Het onderzoek zal zich primair richten op drie tijdvakken: de contractbesprekingen met Plopsaland en de bestuurlijke besluitvorming daarover in 2007, de takendiscussie voor de bezuinigingen onder het vorige college 2013-2014 en de invoering daarvan door het huidige college sinds 8 april 2014.

De raad heeft het aan de burgemeester in overleg met het Seniorenconvent voorbehouden, om aanbevelingen te formuleren.

Het onderzoek zal, als feitenreconstructie, conclusies formuleren door een feitelijke beantwoording van de onderzoeksvragen. De motie noemt twee kwesties: de feiten over de vermakelijkhedenretributie en de integriteit van betrokkenen. Het onderzoek biedt kortom de eerste stap: een feitenreconstructie, conform de bestuurlijke opdracht die de raad verleend heeft."