

AANTEKENEN

Afdeling bestuursrechtspraak
Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Datum
12.02.2026
Ons kenmerk
24027
Uw kenmerk
202600186/1/A2
Pagina's
12
Bijlagen
1

Hoogedelstreng College,

Op 20 januari 2026 heeft u mij de ontvangst bevestigd van het hoger beroepschrift dat ik indiende namens de raad van de gemeente Almelo tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 10 december 2025. Daarbij verzocht u mij de gronden van het hoger beroep aan te vullen voor 17 februari 2026.

Hierbij ontvangt u de gronden van het hoger beroep, waarbij de volgende opbouw wordt gehanteerd:

1. Achtergrond
2. Omvang van het geschil in hoger beroep
3. Gronden van hoger beroep
4. Conclusie

Hier en daar wordt verwezen naar stukken die onderdeel uitmaken van het procesdossier. De raad gaat ervan uit dat de rechtbank het procesdossier aan Uw Afdeling heeft gestuurd. Bij deze gronden van het hoger beroep zijn die stukken dan ook niet opnieuw toegevoegd.

1. Achtergrond

Deze zaak heeft (kort samengevat) betrekking op het volgende.

Eiseres in eerste aanleg is Stadstheater Almelo B.V. (hierna: '**het Stadstheater**'), die onderdeel uitmaakt van een concern van bedrijven en in private handen is. Voor meer inzicht in de juridische structuur van het Stadstheater wordt verwezen naar bijlage 3 bij het collegevoorstel d.d. 30 januari 2024 ten behoeve van de raadsvergadering d.d. 27 februari 2024.

Het vastgoed van het Stadstheater is geen publiek eigendom van de gemeente, maar is privé-eigendom van Exploitatiemaatschappij Hammink Almelo B.V., welke B.V. onderdeel uitmaakt van de hiervoor bedoelde juridische structuur.

Het Stadstheater exploiteerde vanaf 1987 zijn theater in Almelo. Vanwege de elementen "kunst en cultuur" die aan een theaterfunctie verbonden zijn, was de gemeente bereid om ter ondersteuning een subsidie te verlenen. Vanaf 2017 betrof dat een jaarlijkse budgetsubsidie van gemiddeld € 550.000,--. Het Stadstheater vroeg die subsidie aan bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Almelo (hierna: 'het college') en het college besliste op die aanvragen.

In juli 2022 heeft het Stadstheater zijn Meerjarenbeleidplan 2022-2034 aan de gemeente verzonden. Daarin heeft het Stadstheater, voor zover hier van belang, het volgende gesteld:

Het gaat niet goed met het Stadstheater Almelo. Al vele jaren is de exploitatie van het theater verliesgevend. De directie heeft zich eind 2021 tot de gemeente Almelo gewend en aangegeven dat zij zich bij voortzetting van de huidige situatie gedwongen ziet het theater op korte termijn te sluiten.

En verderop:

Korte terugblik

Het Stadstheater kijkt terug op een moeilijke tijd. Met een niet-toereikende subsidie heeft de theaterorganisatie er alles aan gedaan om het hoofd boven water te houden. Dat is voor wat betreft het programmeren van voorstellingen in ieder geval gelukt, onder meer dankzij de hoge gunfactor die het theater in de afgelopen tientallen jaren heeft opgebouwd, niet alleen

bij bezoekers in de stad en regio, maar ook bij theaterproducenten en artiesten. Het Stadstheater is een populair theater. Daardoor – en door slim en zuinig werken – konden ondanks financiële krapte mooie producties geprogrammeerd worden. Maar al die jaren was er geld tekort. Het Theaterhotel, onder één dak met het Stadstheater, heeft jarenlang fors moeten bijleggen. Dat dat gebeurd is, geeft blijk van een bijzonder warm hart voor het theater. Maar nu, na de coronacrisis, gaat dat niet meer. De koek is zozegegd op. Het Theaterhotel, gerund door zelfstandig ondernemers die keihard moeten werken voor iedere euro, lijdt eronder en heeft nu zélf last van onderhouds-achterstanden. De huidige situatie is schrijnend; als niet op korte termijn uitzicht komt op een oplossing voor de lange termijn, zal het Stadstheater haar deuren moeten sluiten.

Het Stadstheater had dus al voor zichzelf besloten te stoppen met de exploitatie, maar wilde eerst nog verkennen of de gemeente bereid zou zijn substantiële investeringen te doen. Vervolgens zijn daarover gesprekken tussen het Stadstheater en de gemeente gevoerd. In die gesprekken heeft het Stadstheater willen verkennen of er ruimte bestaat om de jaarlijkse (budget)subsidie te verhogen en om een extra (incidentele) subsidie voor het vastgoed toe te kennen. Ook is gesproken over andere opties, zoals het verstrekken van een (renteloze) geldlening aan Stadstheater en/of dat de gemeente als investeerder voor minimaal 51% eigenaar wordt van het vastgoed van het Stadstheater, aangezien het renoveren van het Stadstheater meer dan € 11 miljoen zou kosten.

Naar aanleiding van het overleg en de besproken oplossingsrichtingen, waarover geen overeenstemming was bereikt, heeft het college drie scenario's uitgewerkt. Voor al deze scenario's geldt dat hiervoor budget beschikbaar zou moeten worden gesteld.

Aangezien het al dan niet beschikbaar stellen van budget op de gemeentebegroting het budgetrecht van de raad betreft, heeft het college zich tot de raad gewend om politiek te

verkennen in hoeverre het beschikbaar stellen van budget op de gemeentebegroting mogelijk is.

Het voorgaande blijkt ook uit het collegevoorstel van 30 januari 2024, waarin staat:

“Al geruime tijd zijn het Stads theater en de gemeente Almelo met elkaar in gesprek over het verzoek van het Stads theater. In deze gesprekken zijn een aantal oplossingsrichtingen besproken, helaas hebben de gesprekken niet tot overeenstemming geleid. Vanwege de kaderstellende rol en het budgetrecht van de gemeenteraad legt het college drie scenario's voor en wordt er een besluit gevraagd aan de gemeenteraad. Het besluit zal de basis vormen voor het finale gesprek met het Stads theater.”

Alle drie de scenario's waren verkennend van aard en waren voorwaardelijk. Zo staat in elk scenario bijvoorbeeld beschreven dat nog beoordeeld moet worden of sprake zou zijn van ontoelaatbare staatssteun.

Met het collegevoorstel zijn nadrukkelijk geen formele subsidieaanvragen van het Stads theater aan de raad voorgelegd. Daarentegen moet het voorstel worden geplaatst in de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdeling tussen raad en college, zoals dat volgt uit het stelsel van de Gemeentewet. De raad is immers wettelijk belast met controle van het college en het college is verantwoording verschuldigd aan de raad over het door het college gevoerde bestuur ex art. 169 van de Gemeentewet. De raad als democratisch gekozen orgaan geniet bovendien het primaat van de politiek en heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen op de gemeentebegroting, waarbij de raad beleidsmatige keuzes kan maken aangaande de vraag welke maatschappelijke effecten de raad wil bereiken, welke voorzieningen, op welk niveau en welke prioriteiten daarbij gelden. Dat is het budgetrecht van de raad ex art. 189 van de Gemeentewet.

In dat kader, en derhalve uitsluitend in die interne verhouding tussen het college en de raad, is het college – zoals dat te doen gebruikelijk is – in overleg getreden met de raad om te peilen welke eventuele oplossingsrichtingen aanvaardbaar zijn en voor welke eventuele oplossingen de raad bereid is financiële middelen beschikbaar te stellen op de gemeentebegroting. Daarbij heeft het college verkennend aldus drie scenario's aan de raad voorgelegd met steeds diverse bedragen, uitgangspunten en voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het al dan niet verwerven van een eigendoms- dan wel zeggenschapspositie van minimaal 51% in het vastgoed van het Stads theater of juist daarvan afzien.

Op 27 februari 2024 heeft de raad vergaderd over dit onderwerp en op het voorstel van het college besloten. Gebruikmakend van zijn autonome bevoegdheid heeft de raad de voorgestelde scenario's afgewezen. Daarbij heeft de raad bij wijze van amendement besloten tot een vierde, van het collegevoorstel afwijkend, scenario. In dit scenario kiest de raad om geen (aanvullende) financiële middelen beschikbaar te stellen en dus geen middelen voor (a) een verhoogde budgetsubsidie over het jaar 2022, (b) een verhoogde budgetsubsidie over het jaar 2023, (c) een (extra) aanvullende incidentele subsidie ter overbrugging van het jaar 2024, (d) een incidentele subsidie ter overbrugging van het jaar 2025, (e) een investeringssubsidie ten behoeve van de renovatie en (f) het voor een theaterfunctie in de begroting een bedrag op te nemen (vanaf 2024) in een cultuurfonds ten behoeve van een nieuwe, toekomstige en nader te bepalen theaterfunctie.

Na de raadsvergadering van 27 februari 2024 heeft het Stads theater besloten om niet meer open te gaan, zoals het Stads theater al eerder had aangekondigd in het Meerjarenbeleidsplan (zie hiervoor). Bij brief van 28 maart 2024 heeft het college het Stads theater geïnformeerd dat

de raad heeft besloten om geen aanvullende financiële middelen beschikbaar te stellen op de begroting. Het college maakte daarin duidelijk dat nog besluiten op de subsidieaanvragen zullen worden genomen. Het college schreef daarover aan het Stadstheater het volgende:

“Voor wat betreft de besluiten inzake de budgetsubsidies zullen conform het reguliere proces van toekenning, verantwoording en vaststelling, de benodigde (vervolg)besluiten worden genomen. U ontvangt daarvan dus nog een aantal brieven van ons.”

Deze aangekondigde besluitvorming ontving het Stadstheater in het najaar. Op 22 oktober 2024 heeft het college aan het Stadstheater een voornemen tot afwijzing van de verzochte subsidies verzonden. In reactie daarop is door het Stadstheater op 10 december 2024 een zienswijze ingediend. Op 4 maart 2025 heeft het college de aanvragen van het Stadstheater afgewezen. Daartegen heeft het Stadstheater bezwaar gemaakt en na ongegrondverklaring daarvan, heeft het Stadstheater tegen die beslissing op bezwaar beroep ingesteld. Dit beroep is op dit moment nog aanhangig bij de rechtbank. Aan de afwijzingen heeft het college ten grondslag gelegd (kort weergegeven) dat de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd, namelijk exploiteren van een theater, duidelijk niet zullen worden verricht. Het Stadstheater had immers (zie hiervoor) zelf besloten te stoppen met de exploitatie. Bovendien is onvoldoende duidelijk geworden dat in dat geval geen sprake is van onaanvaardbare staatssteun.

Het Stadstheater had ondertussen ook bezwaar gemaakt tegen het raadsbesluit van 27 februari 2024. Dat bezwaar is op 18 december 2024 door de raad niet-ontvankelijk verklaard, nu geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: ‘Awb’). Het Stadstheater heeft tegen die beslissing op bezwaar beroep ingesteld.

Bij de thans bestreden uitspraak heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en daartegen is de raad bij Uw Afdeling opgekomen.

2. Omvang van het geschil in hoger beroep

De raad kan zich vinden in de rechtsoverwegingen 1, 3, 5, 9, 10, 12 en 17 van de bestreden uitspraak, zodat die overwegingen niet ter beoordeling voorliggen.

Waar de raad zich niet mee kan verenigen zijn alle overige overwegingen, die besloten liggen in rechtsoverwegingen 2, 4, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 18 tot en met 28, zodat het hoger beroep dan ook in het bijzonder tegen die overwegingen is gericht.

De raad zal zijn gronden van het hoger beroep in het navolgende verwoorden en toelichten. Nu in eerste aanleg bij de rechtbank al een uitvoerige uitwisseling van standpunten heeft plaatsgevonden, wordt niet alles herhaald, maar wordt geconcentreerd op de kern van de zaak.

3. Gronden van hoger beroep

De rechtbank overweegt (kort samengevat):

- (A) dat zij in de vraag of het Stadstheater een civiele vordering heeft jegens de raad aanleiding ziet om een procesbelang aan te nemen;

- (B) dat de raad bedoeld heeft op de subsidieaanvragen van het Stads theater te besluiten zodat het raadsbesluit als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb moet worden aangemerkt; en (in het verlengde hiervan);
- (C) dat de raad onbevoegd zou zijn om het raadsbesluit van 27 februari 2024 te nemen en om die reden het besluit zou moeten worden herroepen.

Door aldus te oordelen heeft de rechtbank ofwel blijk gegeven van een onjuiste lezing van de gedingstukken, nu deze niet de door de rechtbank getrokken conclusies toelaten, ofwel is de rechtbank ten onrechte voorbij gegaan aan de voorliggende feiten te dier zake.

Het oordeel van de rechtbank geeft bovendien blijk van een onjuiste rechtsopvatting, dan wel is het oordeel dienaangaande ondeugdelijk gemotiveerd. Dat geldt voor alle hiervoor genoemde onderdelen. In alle gevallen resulteert dat dan ook tot vernietiging van de bestreden uitspraak. Hierna wordt dit per onderdeel nader toegelicht.

A) Procesbelang Stadstheater ontbreekt

Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, heeft het Stadstheater geen, dan wel onvoldoende procesbelang bij het beroep tegen het raadsbesluit. De redenering daartoe van de rechtbank is onjuist. Zo overweegt de rechtbank:

“16. Alleen al in de vraag of het Stadstheater een civiele vordering heeft jegens de raad vanwege een onrechtmatig raadsbesluit ziet de rechtbank aanleiding om procesbelang bij het Stadstheater aan te nemen. Daarbij is van belang dat voor de vraag of het Stadstheater tegen de raad een vordering kan instellen voor de schade die is geleden als gevolg van een onbevoegd en daarom onrechtmatig genomen besluit op haar aanvragen, een inhoudelijke beoordeling van het raadsbesluit nodig is.”

Bij de vraag of er sprake is van een procesbelang hanteert uw Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2508) het volgende toetsings- en beoordelingskader:

“7. Procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een procedure. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling, bijvoorbeeld haar uitspraak van 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:291, heeft een partij procesbelang bij een oordeel over zijn (hoger) beroep als komt vast te staan dat die partij een reëel en actueel belang heeft bij het gelijk. Daarbij gaat het erom of het doel dat de appellant voor ogen staat, met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor de appellant van feitelijke betekenis is. In beginsel heeft de appellant die opkomt tegen een besluit, procesbelang bij een beoordeling van zijn bezwaar of beroep, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is komen te vervallen.”

Het doel dat de betrokkene voor ogen staat, moet aldus met het rechtsmiddel kunnen worden bereikt en moet van feitelijke betekenis zijn. Namens de raad is in beroep betoogd dat hiervan geen sprake is. Als het doel hervatting van de subsidie is, dan kan dat doel niet worden bereikt in deze procedure. Daarvoor dienen de rechtsmiddelen tegen de besluiten van het college waarbij de aanvragen zijn afgewezen.

Door de rechtbank is procesbelang aangenomen vanwege de mogelijke schadevergoeding die het Stadstheater zou kunnen verzoeken. Voor een dergelijk procesbelang hanteert uw

Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2397) het volgende toetsings- en beoordelingskader:

“9.1 Procesbelang kan bij een inhoudelijke beoordeling van het bezwaar bestaan als de bezwaarmaker stelt dat hij schade heeft geleden als gevolg van het bestreden besluit en hij tot op zekere hoogte aannemelijk maakt dat hij de schade daadwerkelijk en als gevolg van het besluit heeft geleden. Aan de vraag of er een causaal verband is, gaat de vraag vooraf of er sprake van schade is.”

Aan de hand van dit toetsings- en beoordelingskader is het onbegrijpelijk dat de rechtbank procesbelang heeft aangenomen. Dit wordt als volgt toegelicht:

- (1) In de eerste plaats heeft het Stads theater in het geheel niet aannemelijk gemaakt dát er schade is geleden en wat de hoogte van eventuele schade dan zou zijn.
- (2) Door het Stads theater is bovendien niet aannemelijk gemaakt dat eventuele schade is geleden ten gevolge van het besluit van de raad. Het procesdossier biedt daarentegen aanknopingspunten dat, áls er al schade zou zijn, die schade niet het rechtstreekse gevolg is van het raadsbesluit (maar daarvoor en los daarvan al is geleden). Zo heeft het Stads theater reeds in zijn Meerjarenbeleidsplan 2022-2034 van juli 2022 aan de gemeente laten weten dat de exploitatie van het theater al jaren verlieslatend is, dat “de koek op is” en dat het Stads theater heeft besloten om de exploitatie te stoppen en zijn deuren te sluiten, tenzij de gemeente bereid zou zijn substantiële investeringen te plegen. Het Stads theater produceerde dit Meerjarenbeleidsplan ruim vóór het raadsbesluit van 27 februari 2024.
- (3) Aan dit alles moet nog worden toegevoegd dat het Stads theater na het besluit van de raad zelf heeft aangegeven de activiteiten niet meer te gaan ontplooien. Het Stads theater heeft daarbij niet de besluitvorming van het college op zijn subsidieaanvragen afgewacht.
- (4) Met het besluit van de raad is de subsidieverlening niet gestaakt. Dat laatste is pas gebeurd met de besluiten die het college later heeft genomen op de aanvragen om subsidie van het Stads theater. Daarbij heeft het college de aanvragen zelfstandig beoordeeld op basis van de weigeringsgronden die uit de Awb en de subsidieverordening voortvloeien. Het college heeft uiteindelijk afwijzend besloten vanwege het feit dat het Stads theater de exploitatie zelf heeft gestaakt en de activiteiten niet meer worden verricht, zodat zich de weigeringsgrond van artikel 4:35 van de Awb voordoet.
- (5) Tot slot wordt opgemerkt dat, indien het Stads theater meent dat zij ten onrechte geen subsidie meer verleend krijgt, dit in de procedure tegen de besluiten van het college tot weigering van de aanvragen naar voren kan en moet worden gebracht (hetgeen het Stads theater overigens in die procedures ook heeft gedaan). Nu vaststaat dat het college op 4 maart 2025 formele besluiten heeft genomen waarmee de subsidieaanvragen zijn afgewezen, kan en moet het Stads theater de rechtmatigheid van die weigering in de procedure tegen die collegebesluiten aanvechten. Dat heeft het Stads theater ook gedaan en een procedure daarover loopt bij de rechtbank. Een oordeel van de bestuursrechter over een beweerdelijk (onbevoegde) raadsbesluit voegt dan ook niets toe aan de rechtspositie van het Stads theater. De rechtbank creëert met haar uitspraak een situatie waarin twee parallelle procedures worden gevoerd over feitelijk dezelfde kwestie.

De rechtbank heeft al het voorgaande miskend en heeft ten onrechte aangenomen dat er sprake is van procesbelang aan de zijde van het Stadstheater. De uitspraak kan reeds hierom niet in stand blijven.

B) Geen beslissing op subsidieaanvragen en daarom geen besluit ex artikel 1:3 Awb

In onder meer rechtsoverwegingen 21 en 24 oordeelt de rechtbank dat de raad heeft beslist c.q. beoogd te beslissen op de concrete subsidieaanvragen van het Stadstheater en dat de raad niet daartoe bevoegd was. Dit oordeel van de rechtbank is onjuist.

Zoals bij de achtergronden van deze zaak is uiteengezet, heeft het Stadstheater al in 2022 aan de gemeente laten weten dat de exploitatie niet langer kansrijk is en het Stadstheater de deuren zal (moeten) sluiten, tenzij de gemeente bereid zou zijn om substantiële investeringen te plegen (meer dan 10 miljoen euro). Vervolgens zijn daarover verkennende gesprekken gevoerd. In die gesprekken heeft het Stadstheater willen verkennen of er ruimte bestaat om onder andere de jaarlijkse (budget)subsidie te verhogen en het toekennen van een extra (incidentele) subsidie voor het vastgoed. Daarnaast zijn verkennende gesprekken gevoerd over diverse andere opties, zoals het al dan niet verstrekken van een (renteloze) geldlening aan Stadstheater en/of dat de gemeente als investeerder voor minimaal 51% eigenaar wordt van het vastgoed van het Stadstheater. Die gesprekken en oplossingsrichtingen hebben echter niet tot overeenstemming geleid.

Vervolgens heeft het college zich tot de raad gewend om politiek te verkennen in hoeverre het beschikbaar stellen van budget op de gemeentebegroting mogelijk is, omdat de raad een kaderstellende rol en budgetrecht heeft. Het college heeft verkennend drie scenario's aan de raad voorgelegd met steeds diverse bedragen, uitgangspunten en voorwaarden om te peilen welke eventuele oplossingsrichtingen aanvaardbaar zouden kunnen zijn en voor welke eventuele oplossingen de raad bereid is financiële middelen beschikbaar te stellen op de gemeentebegroting. Uitsluitend in die interne verhouding tussen college en raad is het raadsbesluit van 27 februari 2024 genomen. Een raad kan en mag in een dergelijke situatie een voorstel van het college afwijzen, zoals hier ook is gebeurd (vgl. ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3486).

Voordat het college scenario's aan de raad voorlegde, waren er bij het college subsidieaanvragen ingediend door het Stadstheater. Maar dat betekent niet dat het college bedoeld heeft die concrete subsidieaanvragen aan de raad voor te leggen. En het betekent óók niet dat de raad heeft beoogd op die aanvragen een besluit te nemen.

Dat in het door de raad bij wijze van amendement gekozen vierde scenario over aanvragen van het Stadstheater wordt gesproken, doet hieraan niet af. Temeer niet nu die bewoordingen ook zijn gebruikt in het voorstel dat het college aan de raad heeft gedaan.

Reeds uit het voorgaande vloeit voort dat de rechtbank onjuiste conclusies heeft getrokken en dat daaruit een onjuist oordeel is voortgevloeid.

Bij haar oordeel dat er toch sprake is van een besluit ex artikel 1:3, eerste lid, van de Awb acht de rechtbank van belang dat (i) voor de rechtbank de gang van zaken niet te rijmen zou zijn met een raad die geen bevoegdheid pretendeerde te hebben (rechtsoverweging 20) en (ii) met het raadsbesluit beslist is over een concreet geval over de verstrekking van subsidie, hetgeen een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb oplevert (rechtsoverweging 21). Bij (i) overweegt de rechtbank verder nog dat bij de interpretatie van het raadsbesluit geen gewicht toekomt aan het voorstel van het college aan de raad en het verslag van de raadsvergadering (rechtsoverweging 22). Met geen van deze overwegingen kan de raad zich verenigen. Dat wordt hierna verder toegelicht.

Allereerst is het voorstel van het college aan de raad nog altijd essentieel, ook al heeft de raad op 27 februari 2024 voor een scenario gekozen dat daarin niet voorkwam. De rechtbank overweegt dat de raad het voorstel van het college naast zich heeft neergelegd. Dat de raad een ander scenario kiest dan aan de raad voorgelegd is, betekent echter niet (zoals uit de overweging van de rechtbank voortvloeit) dat geen betekenis toekomt aan het voorstel. Anders dan de rechtbank doet voorkomen, is het raadsbesluit niet hetzelfde als het amendement. Het raadsbesluit van 27 februari 2024 is 9 pagina's in omvang. Op de eerste pagina staat de tekst vermeld zoals door de rechtbank in rechtsoverweging 5 is overgenomen. De overige 8 pagina's betreffen het volledige voorstel zoals dat door het college aan de raad is voorgelegd. Als **bijlage 1** wordt een afschrift van het gepubliceerde raadsbesluit bijgevoegd. Door dit voorstel onderdeel te maken van het besluit, heeft de raad aangegeven dat het besluit van 27 februari 2024 samenhangt met het voorstel zoals gedaan door het college en dat dit voorstel onderdeel is van het genomen besluit.

Nu het raadsvoorstel onderdeel is van het raadsbesluit moet dit besluit worden gezien in de context van het raadsvoorstel, waarin aan de raad vanuit de kaderstellende rol en het budgetrecht om een beslissing werd gevraagd. Het raadsvoorstel hield nadrukkelijk niet in dat de raad werd gevraagd om te beslissen op de aanvragen van het Stadstheater. Dit blijkt niet alleen uit de eerder vermelde kaderstellende rol en het budgetrecht van de raad, maar blijkt ook nadrukkelijk uit onder meer het volgende:

- i. Elk scenario is vermeld onder het voorbehoud van – kort gezegd – staatssteun. Na een keuze van de raad voor een bepaald scenario, zou derhalve minimaal nog een toets hierop moeten worden verricht, voordat daarover besloten kon worden. Hieruit volgt dat de uitvoeringsbesluiten nog nodig waren.
- ii. Onder 'beoogd effect' staat vermeld dat met het raadsbesluit 'duidelijkheid kan worden geboden richting het Stadstheater over de diverse ingediende verzoeken' en 'een finaal gesprek' kan worden gevoerd.
- iii. Onder 'Argumenten voor' staat onder 1.1 vermeld dat het besluit voor een scenario 'de basis vormt voor een concrete uitwerking van een oplossing'.
- iv. Onder 'Kanttekeningen' staat onder 1.3 vermeld dat na het nemen van een besluit door de raad een oplossing nog niet klaar ligt.

- v. Onder 'Vervolg' staat vermeld dat het (gekozen) scenario dient te worden uitgewerkt en nog dient te worden bepaald op welke wijze de te maken afspraken kunnen worden vastgelegd. Definitieve besluitvorming volgt na het finale gesprek.

Uit deze passages blijkt duidelijk dat het college met het raadsvoorstel niet van de raad vroeg om te oordelen op de aanvragen voor subsidieverlening van Stadstheater. Er werd een richting van de raad gevraagd, géén rechtsgevolg.

De raad heeft met zijn besluit van 27 februari 2024 daarin ook geen verandering willen brengen, en heeft dus ook niet de bedoeling gehad om wél een rechtsgevolg tot stand te brengen. Dat blijkt ook nergens uit.

Door de rechtbank wordt in navolging van Stadstheater in dit kader veel waarde gehecht aan de letterlijke tekst van de eerste pagina van het raadsbesluit, maar daarmee miskent de rechtbank dat het besluit van de raad nog acht pagina's meer bevat die van belang zijn. Hieruit valt op geen enkele wijze af te leiden dat de raad een definitief besluit heeft willen nemen.

De passages uit de raadsvergadering die door Stadstheater naar voren zijn gebracht, maken dit niet anders. Sowieso betreffen dit transcripties van de mondelinge inbreng van individuele raadsleden. Dat betekent niet de opvatting van de meerderheid van de raad. Bovendien blijkt uit die passages op geen enkele manier dat de raad niet een richtinggevend besluit, maar een besluit met rechtsgevolg heeft willen geven. Daarnaast zijn er ook meerdere passages die juist op het tegendeel daarvan wijzen.

Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank in rechtsoverweging 20 het raadsbesluit te beperkt in ogenschouw heeft genomen en de bedoeling van de raad (onjuist) heeft afgeleid uit slechts één pagina van het besluit van 27 februari 2024. Ook daarom kan de bestreden uitspraak niet in stand blijven.

De rechtbank gaat bovendien in rechtsoverweging 21 ten onrechte voorbij aan de mededeling van het college in de brief van 28 maart 2024 dat "de benodigde (vervolg)besluiten worden genomen". Ook dit laat zien dat het raadsbesluit voorbereidend en kaderstellend van aard was. Door het raadsbesluit gelijk te stellen aan de definitieve weigering, doorkruist de rechtbank de staatsrechtelijke verhoudingen binnen de gemeente. De rechtbank miskent het onderscheid tussen het budgetrecht van de raad (kaderstellend) en de bevoegdheid van het college tot subsidieverlening (uitvoerend). Ook hierom kan de bestreden uitspraak niet in stand blijven.

In rechtsoverwegingen 19 en 20 past de rechtbank de leer van de gepretendeerde bevoegdheid toe, onder verwijzing naar de uitspraak van uw Afdeling van 12 april 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AW1297). De rechtbank stelt dat de raad, hoewel onbevoegd, het rechtsgevolg wel heeft beoogd.

De rechtbank heeft deze jurisprudentie te ruim uitgelegd. Van een gepretendeerde bevoegdheid in de zin van voornoemde uitspraak van uw Afdeling is sprake wanneer een bestuursorgaan handelt *als ware het* het bevoegde orgaan. In casu heeft de raad niet gepretendeerd het college te zijn of de bevoegdheid van het college over te nemen. De raad heeft gehandeld in zijn eigen hoedanigheid als budgetautoriteit.

De raad heeft met de keuze voor Scenario D zijn eigen bevoegdheid uitgeoefend om financiële kaders te stellen. Dat de raad hierbij de term "besluit tot afwijzing" heeft gebruikt, moet in de context van de scenario-keuze worden gezien als het niet beschikbaar stellen van middelen. Een interne instructie of budgettaire weigering krijgt niet ineens extern rechtsgevolg enkel omdat de formulering die indruk zou kunnen wekken. De raad beoogde geen publiekrechtelijke rechtshandeling jegens het Stadstheater te verrichten, maar beoogde het college te binden aan een financieel kader. De rechtbank rekt het begrip 'gepretendeerde bevoegdheid' onaanvaardbaar op, waardoor elke budgettair besluit vatbaar zou worden voor bezwaar en beroep, terwijl vaste rechtspraak van uw Afdeling is dat dit niet mogelijk is.

De overweging van de rechtbank zoals weergegeven in rechtsoverweging 21 kan evenmin leiden tot het oordeel zoals de rechtbank dat heeft gegeven. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van uw Afdeling van 20 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1151), maar past die uitspraak onjuist toe. In die zaak stelde uw Afdeling in rechtsoverweging 4.1. het volgende voorop:

"4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraken van 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3486, en 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4670), is een beslissing van de gemeenteraad over het beschikbaar stellen van budget op de gemeentebegroting voor bepaalde posten in beginsel niet gericht op rechtsgevolg ten aanzien van mogelijke belanghebbenden bij die beschikbaarstelling. Daarmee is een dergelijke beslissing niet een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, zodat daartegen geen bezwaar kan worden gemaakt volgens de artikelen 8:1 en 7:1, eerste lid."

Vervolgens heeft uw Afdeling in diezelfde rechtsoverweging de volgende uitzondering hierop geformuleerd:

"4.1 (...) Alleen als bij die beslissing in een concreet geval over de verstrekking van subsidie wordt besloten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor afwijking van dit uitgangspunt. In artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb is bepaald dat het vereiste van een wettelijke grondslag niet geldt als de subsidieverlening zijn basis vindt in een gerichte begrotingspost."

In voornoemde uitspraak was dus sprake van een begunstigende beschikking waarbij de raad subsidieverstrekking mogelijk maakte als bedoeld in art. 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb (begrotingspost). Die situatie doet zich hier echter niet voor. De rechtbank miskent dan ook dat in dit geval niet tot verstrekking van subsidie is besloten.

Als de raad immers al een oordeel had, dan betrof dit het weigeren van budget. In ieder geval staat vast dat de raad geen aanvullende financiële middelen beschikbaar heeft willen stellen, laat staan dat daardoor subsidie zou kunnen worden verstrekt als bedoeld in art. 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb. Dat maakt deze zaak wezenlijk anders dan de zaak die in voormelde uitspraak aan de orde was. Immers, met het niet beschikbaar stellen van middelen is (anders dan bij verstrekken, waar de door de rechtbank genoemde uitspraak op ziet) géén sprake van een gerichte begrotingspost. Uit de betreffende uitspraak van 20 april 2022 volgt dan ook dat het beschikbaar stellen van budget op de gemeentebegroting geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Ook dat heeft de rechtbank miskend.

Al het voorgaande voert tot de conclusie dat de raad geen besluit heeft genomen op de subsidieaanvragen van het Stadstheater, en ook niet de bedoeling heeft gehad dat te doen. De raad heeft gehandeld in zijn hoedanigheid als budgetautoriteit, niet meer en niet minder. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot een ander oordeel gekomen en heeft ten onrechte geoordeeld dat het besluit van de raad is aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. De uitspraak van de rechtbank kan ook om deze redenen niet in stand blijven.

C) Raad is bevoegd en besluit is ten onrechte herroepen

De raad neemt aan dat dit oordeel van de rechtbank samenhangt met haar oordeel dat de raad heeft beoogd op subsidieaanvragen te beslissen. Tot het beslissen op subsidieaanvragen is de raad inderdaad niet bevoegd.

De raad heeft evenwel, zoals hiervoor uitvoerig aan de orde is gesteld, niet beslist op aanvragen. Daarentegen heeft de raad (op voorstel van het college) gebruik gemaakt van zijn wettelijk budgetrecht ex artikel 189 van de Gemeentewet. De raad is bij uitstek daartoe bevoegd.

Zoals uit het collegevoorstel van 30 januari 2024 blijkt heeft het college vanwege de kaderstellende rol en het budgetrecht van de raad verkennend drie verschillende scenario's voorgelegd. Niet valt in te zien waarom de raad niet bevoegd zou zijn daarover te besluiten, terwijl artikel 189 van de Gemeentewet expliciet die bevoegdheid aan de raad wel geeft. De rechtbank heeft dat niet alleen miskend, maar heeft het raadsbesluit van 27 februari 2024 dan ook ten onrechte herroepen.

De implicatie van de bestreden uitspraak is dat het college en de raad in de toekomst niet langer vrijelijk met elkaar zouden kunnen debatteren en van gedachten wisselen over de vraag of financiële middelen voor een bepaald onderwerp beschikbaar moeten worden gesteld. Bovendien zou een eventueel door de raad genomen besluit ter zake herroepen kunnen worden op gronden die niet stroken met het geldende wettelijke kader.

De gevolgen van de bestreden uitspraak zijn daarmee niet alleen verstrekkend, maar raken ook de kern van het gemeentelijke bestuursstelsel. Zij staan haaks op het systeem van de Gemeentewet en de daarin verankerde staatsrechtelijke rolverdeling tussen college en raad.

Op grond van artikel 169 Gemeentewet rust op het college een verantwoordingsplicht jegens de raad. Daartegenover staat het budgetrecht van de raad, neergelegd in artikel 189 Gemeentewet. Dit budgetrecht vormt een essentieel instrument voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

Door de ruimte voor politieke en bestuurlijke afwegingen tussen college en raad in te perken, miskent de bestreden uitspraak deze wettelijke systematiek. In zoverre is de bestreden uitspraak in strijd met de wet.

4. Conclusie

Uit al het voorgaande volgt dat de bestreden uitspraak niet in stand kan blijven.

De raad concludeert dan ook tot vernietiging van de bestreden uitspraak van de rechtbank Overijssel van 10 december 2025 met zaaknummer ZWO 25 / 607.

De raad verzoekt uw Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep alsnog niet-ontvankelijk dan wel ongegrond te verklaren.

Een afschrift van dit processtuk is gelijktijdig verzonden aan mr. H.A. Pasveer, gemachtigde van Stadstheater Almelo B.V. 

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en wacht uw verdere berichten af.

Met vriendelijke groet,
BLenD Advocaten

De Raad van de Gemeente Almelo:

Gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 januari 2024;

Besluit:

De gemeenteraad kiest voor Scenario D: het volledig afwijzen van de verzoeken van het stadstheater, inhoudende:

- a. afwijzing van het verzoek om een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2022, ter hoogte van totaal € 838.000,-;
- b. afwijzing van het verzoek om een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2023, ter hoogte van totaal € 879.000,-;
- c. afwijzing van een incidentele subsidie van € 1.283.000,- ter overbrugging van het jaar 2024 waarin geen programmering is vanwege een mogelijke verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- d. afwijzing van een incidentele subsidie van € 899.000,- ter overbrugging van het jaar 2025 waarin geen programmering is vanwege een mogelijke verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- e. afwijzing van om het even welke investeringssubsidie dan ook, ten behoeve van de verbouwing van het gebouw van het Stadstheater;
- f. het voor een theaterfunctie in de begroting opgenomen bedrag (zijnde € 1.050.000,-) wordt vanaf 2024 opgenomen in een cultuurfonds. Dit fonds kan worden aangewend voor een nieuwe, toekomstige en nader te bepalen theaterfunctie in de gemeente Almelo.

Om ten aanzien van de (toekomstige) subsidierelatie met het Stadstheater, te kiezen voor:

- ~~1. scenario A; of~~
- ~~2. scenario B; of~~
- ~~3. scenario C.~~

Gedaan in de openbare vergadering van 27 februari 2024,

de griffier,

de burgemeester,

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

5.1.2e

Naam: M.I. Legtenberg/N.M. van Houten
Datum: 30 januari 2024
Team/teamonderdeel: Concernzaken/Stedelijke Ontwikkeling

Voorstel aan de raad

Onderwerp
Portefeuillehouder

Besluit toekomst Stadstheater
G.J. Overmeen-Bakhuis

Samenvatting raadsvoorstel

De culturele sector geeft kleur aan onze stad; de musea, ons erfgoed, bibliotheek, muziekschool, evenementen en ook zeker onze theaters. Kunst en cultuur, waaronder ook een theaterfunctie, zorgen voor een waardevolle verrijking van de beleavingswereld van vele inwoners en bezoekers. Daarom is het college bereid om de budgetsubsidie ten behoeve van de programmering van het Stadstheater te verhogen. Hiermee is ook al rekening gehouden in de programmabegroting 2024. Aanvullend heeft het Stadstheater gevraagd of de gemeente bereid is extra subsidie toe te kennen voor investeringen in het vastgoed van het Stadstheater. Deze investeringen zijn nodig om achterstallig onderhoud uit te voeren en de exploitatie te verbeteren. Het Stadstheater heeft dergelijke investeringen in de afgelopen jaren niet gedaan. Al geruime tijd zijn het Stadstheater en de gemeente Almelo met elkaar in gesprek over het verzoek van het Stadstheater. In deze gesprekken zijn een aantal oplossingsrichtingen besproken, helaas hebben de gesprekken niet tot overeenstemming geleid. Vanwege de kaderstellende rol en het budgetrecht van de gemeenteraad legt het college drie scenario's voor en wordt er een besluit gevraagd aan de gemeenteraad. Het besluit zal de basis vormen voor het finale gesprek met het Stadstheater.

Voorgesteld raadsbesluit

De gemeenteraad wordt voorgesteld een besluit te nemen over de navolgende drie scenario's, betrekking hebbende op de (toekomstige) subsidierelatie met het Stadstheater:

Scenario A: onder verkrijging door de gemeente van een eigendoms- dan wel zeggenschapspositie van minimaal 51% in het vastgoed van het Stadstheater, het honoreren van de verzoeken van het Stadstheater, inhoudende:

- a. toekenning van een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2022, ter hoogte van totaal € 838.000,-;
- b. toekenning van een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2023, ter hoogte van totaal € 879.000,-;
- c. toekenning van een incidentele subsidie van € 1.283.000,- ter overbrugging van het jaar 2024 waarin geen programmering is vanwege de verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- d. toekenning van een incidentele subsidie van € 899.000,- ter overbrugging van het jaar 2025 waarin geen programmering is vanwege de verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- e. toekenning van een budgetsubsidie voor de theaterprogrammering van € 1.050.000,- per jaar (jaarlijks te indexeren), ingaande op het moment dat er weer een programmering is;
- f. toekenning van een investeringssubsidie van € 18.023.000,-, uit te voeren in termijnen van € 1.201.533,- per jaar gedurende 15 jaren (geen indexatie), ten behoeve van de verbouwing van het gebouw van het Stadstheater (waarbij noodzakelijke ingrepen worden uitgevoerd en ingrepen gericht op exploitatieverbetering);
- g. de gemeente en het Stadstheater gaan gezamenlijk onderzoeken welke afspraken nodig zijn ter vastlegging van dit scenario en in welke vorm deze kunnen worden vastgelegd;

onder het voorbehoud dat uit de staatssteunrechtelijke beoordeling van dit scenario niet mag voortvloeien dat er sprake is van ontoelaatbare staatssteun.

Scenario B: het volledig honoreren van de verzoeken van het Stadstheater, inhoudende:

- a. toekenning van een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2022, ter hoogte van totaal € 838.000,-;
- b. toekenning van een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2023, ter hoogte van totaal € 879.000,-;
- c. toekenning van een incidentele subsidie van € 1.283.000,- ter overbrugging van het jaar 2024 waarin geen programmering is vanwege de verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- d. toekenning van een incidentele subsidie van € 899.000,- ter overbrugging van het jaar 2025 waarin geen programmering is vanwege de verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- e. toekenning van een budgetsubsidie voor de theaterprogrammering van € 1.050.000,- per jaar (jaarlijks te indexeren), ingaande op het moment dat er weer een programmering is;
- f. toekenning van een investeringssubsidie van € 18.023.000,-, uit te voeren in termijnen van € 1.201.533,- per jaar gedurende 15 jaren (geen indexatie), ten behoeve van de verbouwing van het gebouw van het Stadstheater (waarbij noodzakelijke ingrepen worden uitgevoerd en ingrepen gericht op exploitatieverbetering);
- g. de gemeente en het Stadstheater werken afspraken ter uitvoering van dit scenario uit in een dienstverleningsovereenkomst met een looptijd van minimaal 15 jaar;

onder het voorbehoud dat uit de staatssteunrechtelijke beoordeling van dit scenario niet mag voortvloeien dat er sprake is van ontoelaatbare staatssteun.

Scenario C: het gedeeltelijk honoreren en gedeeltelijk afwijzen van de verzoeken van het Stadstheater, inhoudende:

- a. afwijzing van het verzoek om een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2022, ter hoogte van totaal € 838.000,-;
- b. afwijzing van het verzoek om een verhoogde budgetsubsidie, met terugwerkende kracht over het jaar 2023, ter hoogte van totaal € 879.000,-;
- c. toekenning van een incidentele subsidie van € 1.283.000,- ter overbrugging van het jaar 2024 waarin geen programmering is vanwege de verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- d. toekenning van een incidentele subsidie van € 899.000,- ter overbrugging van het jaar 2025 waarin geen programmering is vanwege de verbouwing, maar een deel van de kosten doorlopen;
- e. toekenning van een budgetsubsidie voor de theaterprogrammering van € 1.050.000,- per jaar (jaarlijks te indexeren), ingaande op het moment dat er weer een programmering is;
- f. toekenning van een investeringssubsidie van € 6.000.000,-, uit te voeren in termijnen van € 600.000,- per jaar gedurende maximaal 10 jaren (geen indexatie), ten behoeve van de verbouwing van het gebouw van het Stadstheater (waarbij alleen noodzakelijke ingrepen worden uitgevoerd en geen ingrepen gericht op exploitatieverbetering);
- g. afbouw en stop van het Stadstheater in het Theaterhotel binnen maximaal 10 jaar, waarbij het Stadstheater in de afbouwperiode van 10 jaar op zoek gaat naar een nieuwe invulling en waar nodig een aanpassing van het omgevingsplan verzoekt;
- h. de gemeente en het Stadstheater gaan gezamenlijk onderzoeken welke afspraken nodig zijn ter vastlegging van dit scenario en in welke vorm deze kunnen worden vastgelegd;

onder het voorbehoud dat:

- a. uit de staatssteunrechtelijke beoordeling van dit scenario niet mag voortvloeien dat er sprake is van ontoelaatbare staatssteun.
- b. de gemeente niet (tevens) garant zal staan jegens de kredietverstrekker van het Stadstheater.

Inleiding

Historie

Het is ruim 36 jaar geleden dat het theater aan het Schouwburgplein werd geprivatiseerd. Destijds werd Cultureel Centrum De Hagen voor 1 gulden overgedragen aan Van der Valk. Waarom? Er was behoefte aan meer voorzieningen voor het bedrijfsleven, men zocht structuurversterking voor Almelo en de regio, het zou de werkloosheid terugdringen en bood een oplossing voor het hoge nadelige saldo dat niet kon worden opgelost met bezuinigingen.

Met Van der Valk werd overeenstemming bereikt over de overdracht. Daarbij werd onder andere afgesproken dat het cultureel programma in stand gehouden moest worden en dat Van der Valk de locatie zou verbouwen: er kwam een restaurant bij, een hotel en een bedrijfscontactcentrum, met bijbehorende parkeergelegenheid. Er werden ook financiële afspraken gemaakt, inhoudende dat de gemeente geld beschikbaar zou stellen aan Van der Valk. Dit zowel ten behoeve van de programmering als het vastgoed. Tussen 1988 en 2017 golden er diverse meerjarige contracten die een structurele geldstroom boden. Een samenvatting van die financiële afspraken is vindbaar in bijlage 2.

Per 1 januari 2017 eindigde de laatste meerjarige overeenkomst. Daarbij werd ook de programma-commissie opgeheven die was ingesteld ten behoeve van het theaterprogramma. Vanaf 2017 verzocht het Stadstheater jaarlijks om een subsidiebedrag, waarop een toekenning en vaststelling volgden (met daarbij een jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst en verplichting tot verantwoording). Deze jaarlijkse subsidies zijn ook in bijlage 2 genoemd.

Gevoerde gesprekken

Een meerjarige overeenkomst met structurele geldstromen ten behoeve van het programma van het Stadstheater en bijbehorend vastgoed, is op dit moment weer een actueel thema. Het Stadstheater gaf in de zomer van 2022 het signaal af niet meer in staat te zijn de theaterfunctie in stand te houden. Het Stadstheater legde daarbij uit dat dit mede het gevolg is van noodzakelijke investeringen voor achterstallig onderhoud. Het Stadstheater verzocht de gemeente daarom extra gemeenschapsgeld beschikbaar te stellen voor continuering van de programmering, verbetering van de exploitatie en voor een daarvoor benodigde verbouwing.

Als gerespecteerde samenwerkingspartners past het om deze vraag zorgvuldig gezamenlijk te erkennen. Er hebben veel gesprekken, zowel ambtelijk als bestuurlijk, met het Stadstheater plaatsgevonden. Ook zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de financiële situatie van het Stadstheater, die de noodzaak tot renovatie en aanvullende subsidiering bevestigen (deze onderzoeken zijn beschikbaar als bijlagen bij dit voorstel).

De gesprekken zijn vanuit de zijde van de gemeente gevoerd met het uitgangspunt dat een theater(programma) van belang is voor Almelo. Dit staat niet ter discussie. Met de structurele verhoging van de budgetsubsidie ten behoeve van de programmering is zelfs al rekening gehouden in de programmabegroting 2024.

Het verzoek om met publieke gelden de verbouwing van het gebouw van het Stadstheater te bekostigen, brengt ons bij het principiële uitgangspunt dat een gemeente als overheidsinstelling geen gemeenschapsgeld dient te investeren in het vastgoed van een private partij. Ondanks dat het verzoek van het Stadstheater hier op gespannen voet mee staat, is er binnen dit uitgangspunt gezocht naar oplossingsrichtingen. Vragen die hierbij onder andere aan de orde kwamen zijn:

- welke financiële relatie kunnen we als gemeente aangaan als we een eigenaars- of zeggenschapspositie verkrijgen in het vastgoed van het Stadstheater?;
 - o en als dat onbegaanbaar is, in welke mate is een investering dan nog publiekelijk uitlegbaar?
- welke zekerheden dient de gemeente te verkrijgen in een dergelijke langdurige afspraak?
- in hoeverre ontstaat er bij (gedeeltelijke) honorering van de verzoeken van het Stadstheater een precedentwerking waardoor ook andere partijen hier aanspraak op kunnen maken?

Het Stadstheater en de gemeente hebben openlijk over dergelijke vraagstukken gesproken. Het Stadstheater is duidelijk geweest over wat zij wel of niet wenselijk acht. De gemeente heeft aangegeven waar haar zorgen zitten en welke zekerheden zij nodig heeft als overheidsinstantie.

Verzoek Stadstheater

De verzoeken van het Stadstheater zijn te vinden in bijlage 3 en bijlage 4. Deze verzoeken komen er samengevat op neer dat de gemeente wordt gevraagd afspraken te maken voor ten minste 15 jaar, waarbij de volgende gelden worden toegekend:

- met terugwerkende kracht een hogere budgetsubsidie voor de programmering:
 - o 2022: € 838.000,-;
 - o 2023: € 879.000,-;
- gedurende de verbouwing een bijdrage ter dekking van doorlopende reguliere kosten, zoals personeel, huisvesting, vaste lasten en algemene kosten:
 - o 2024: € 1.283.000,-
 - o 2025: € 899.000,-
- een investeringssubsidie van € 18.023.000,-, uit te voeren in termijnen van € 1.201.533,- per jaar gedurende 15 jaren, ingaande in 2024 en ten behoeve van de verbouwing van het gebouw van het Stadstheater. Met deze verbouwing worden zowel noodzakelijke ingrepen uitgevoerd als ingrepen gericht op exploitatieverbetering (bijvoorbeeld een vlakke vloer en uitbreiding van het aantal stoelen);
 - o in eerste instantie werd er verzocht om een investeringssubsidie van € 15.000.000,- (afrondding van € 14.632.825). Dat bedrag is in 2022 berekend en is zeer recent geïndexeerd. Op dit moment bedraagt de investeringssubsidie € 18.023.000, prijspeil 1 januari 2025 (bijlage 10).
- vanaf het moment dat de verbouwing gereed is en er weer een theaterprogrammering is, een budgetsubsidie voor de programmering van € 1.050.000,- per jaar (jaarlijks te indexeren).

Het Stadstheater stelt voor ter vastlegging van deze afspraken een dienstverleningsovereenkomst te sluiten, waarin ook ruimte is voor afspraken over een controlemechanisme voor de gemeente. Daarbij heeft het Stadstheater aangegeven dat een eigendomsoverdracht of zeggenschappositie niet mogelijk is, vanwege de licentievoorwaarden van Van der Valk. Dit hebben wij niet kunnen verifiëren. Volgens het Stadstheater zou wel onderzocht kunnen worden of de gemeente een recht van hypotheek kan verkrijgen en/of een pandrecht op de inventaris van het Stadstheater.

Scenario's

In de gesprekken met het Stadstheater zijn een drietal oplossingsrichtingen aan de orde geweest. Deze zijn vertaald naar de scenario's A, B en C, die zijn vormgegeven in het dictum en uitgewerkt in bijlage 6. Ten aanzien van scenario B wordt aanvullend verwezen naar bijlage 3 waarin dit scenario door het Stadstheater uitgebreid is omschreven.

Scenario B heeft de voorkeur van het Stadstheater. De gemeente heeft, vanuit het uitgangspunt dat er geen gemeenschapsgeld dient te worden geïnvesteerd in het vastgoed van een private partij, scenario A en later scenario C voorgesteld (omdat het Stadstheater aangaf dat de eigendomsoverdracht die in scenario A is verwerkt voor haar onbegaanbaar is).

Het college geeft de voorkeur aan scenario C, omdat dit wordt beschouwd als de meest verantwoorde omgang met gemeenschapsgeld en omdat dit de meeste zekerheid biedt voor de gemeente. Zie ook bijlage 6. In scenario C wordt er voor maximaal 10 jaar een subsidierelatie met het Stadstheater aangegaan. Daaraan wordt een investeringssubsidie van € 6.000.000,- gekoppeld. Tot dit bedrag is gekomen op basis van de adviesrapportage van Q4U Bouwconsultants die is toegevoegd als bijlage 10. Het investeringsbedrag wordt in deze adviesrapportage geraamd op (afgerond) € 18.023.000, bestaande uit grofweg vier categorieën:

1. Bouwkundige aanpassingen
 - a. € 4.038.195,-
2. Inrichtingstechniek (de binnenkant van het theater)
 - a. € 3.884.601,- + € 1.504.290,-

3. Exploitatieverbetering door middel van een vernieuwde toneeltoren, het uitbreiden van het aantal stoelen en het afvlakken van de vloer
 - a. € 6.109.197,- + € 1.000.000,- (het bedrag van € 1.000.000,- is niet vermeld in de kostenraming, maar omschreven in de toelichting op de kostenraming)
4. Bijkomende kosten en risico verhogende kosten
 - a. € 225.728,- + € 1.260.961,-

Met inachtneming van het eerder vermelde gemeentelijke uitgangspunt is in scenario C tot de bijdrage van € 6.000.000,- in de investeringsbedrag gekomen. Hierbij is het standpunt ingenomen dat het Stadstheater, als eigenaar van het vastgoed, zelf de kosten draagt ten behoeve van de bouwkundige aanpassingen van haar eigen vastgoed. Dit geldt eveneens voor kosten die verband houden met exploitatieverbetering en ambities gericht op grootschalige producties: de kosten voor een dergelijke ambitie moeten worden gedragen door het Stadstheater als exploitant. De gemeente kan haar bijdrage relateren aan noodzakelijke aanpassingen die betrekking hebben op de binnenkant van het theater, de inrichtingstechniek. Daarbij is de gemeente ook bereid een bijdrage te doen in de bijkomende en risico verhogende kosten, naar rato van haar bijdrage in het investeringsbedrag. Dit resulteert in een bijdrage van € 5.904.562, afgerond € 6.000.000,-.

Voorstel

Helaas is er op basis van de gevoerde gesprekken geen overeenstemming bereikt tussen partijen. Dit doet echter niet af aan het uitgangspunt dat een theater belangrijk is voor Almelo en dat er bereidheid bestaat om daarin te investeren. Daarom wordt, om uit de huidige impasse te komen, voorgesteld drie scenario's ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad zal met bijgevoegd raadsvoorstel (bijlage 1, Raad-8033) worden voorgesteld de scenario's in stemming te brengen. Hiermee neemt de raad een besluit dat de basis vormt voor het finale gesprek met het Stadstheater.

- Volledigheidshalve is aanvullend op dit voorstel een memo opgesteld waarmee wordt ingegaan op enkel expliciete vragen over de voorliggende kwestie (bijlage 5).

Beoogd effect

Een besluit vragen aan de gemeenteraad, zodat duidelijkheid kan worden geboden richting het Stadstheater over de diverse ingediende verzoeken en een finaal gesprek kan worden gevoerd met het Stadstheater.

Argumenten voor

1.1. Een besluit draagt bij aan het doorbreken van de impasse

Hoewel er meerdere oplossingsrichtingen met het Stadstheater zijn besproken, is er geen overeenstemming bereikt. Het benodigde besluit van uw raad, vanwege uw kaderstellende rol en budgetrecht, geeft duidelijkheid over welk scenario de basis vormt voor concrete uitwerking van een oplossing (met inachtneming van kanttekening 1.3).

1.2. De gemeenteraad kan haar kaderstellende rol uitoefenen

Het is de bevoegdheid van de gemeenteraad om haar kaderstellende rol uit te oefenen. Met onderhavig voorstel wordt uw raad daartoe in positie gebracht. Juist daarom is er voor gekozen drie scenario's voor te leggen. Dit doet niet alleen recht aan uw rol, maar ook aan de vele geluiden vanuit de samenleving inzake dit dossier.

1.3 Er ontstaat ruimte om cultuur breder te bekijken.

Voor Almelo is een theaterfunctie van belang. Maar wat past er nu eigenlijk bij Almelo en haar ambitieniveau? Samen met betrokken partners wordt er een traject doorlopen om een nieuwe cultuurvisie voor Almelo op te stellen. Deze ruimte om cultuur breder te bekijken, zal in alle scenario's en met inachtneming van het te nemen raadsbesluit worden aangegrepen.

1.4 Tijdens de verbouwing is er geen theaterprogrammering, maar zijn er wel kosten

In alle scenario's wordt voorgesteld het verzoek van het Stadstheater, om doorlopende kosten in 2024 en 2025 te dekken, toegewezen. Naar schatting zal er zeker 1,5 tot 2 jaar geen programmering zijn, maar bepaalde kosten lopen voor het Stadstheater door. De gevraagde bedragen zijn volgens toelichting van het Stadstheater bedoeld ter dekking van doorlopende kosten voor personeel, huisvesting, vaste lasten en algemene kosten. Het wordt van belang geacht aan dit verzoek tegemoet te komen ten behoeve van de continuïteit van het Stadstheater. Hiermee wordt zoveel als mogelijk voorkomen dat de programmering na de verbouwing alsnog niet kan herstarten, vanwege bijvoorbeeld gebrek aan personeel.

1.5 Er moet sowieso geïnvesteerd worden, dat kan en daartoe zijn we ook bereid

Als gemeente staan we voor een investering, daarover bestaat geen twijfel en de bereidheid daarvoor is ook aanwezig. De gemeente beschikt ook over instrumenten (subsidies) om de gevraagde geldstromen in te richten en kan een dergelijke investering dus doen (met inachtneming van regels over staatssteun).

1.6 Het volledig afwijzen van het verzoek van het Stadstheater is geen scenario

Het voorliggende vraagstuk kan ook een andere uitkomst krijgen, namelijk het volledig afwijzen van de verzoeken van het Stadstheater en de subsidierelatie op korte termijn afbouwen. Van een dergelijke oplossingsrichting is echter nimmer sprake geweest, dit vormde geen onderwerp van gesprek. Het voorstellen van een dergelijk scenario doet afbreuk aan het uitgangspunt dat een theater(programma) van belang is voor Almelo. Juist daarom, bevat het voorstel de drie scenario's zoals nu weergegeven.

Kanttekeningen

1.1 Mogelijk is er sprake van ontoelaatbare staatssteun

De gemeente wordt gevraagd publieke middelen te investeren in privaat vastgoed. Sterker nog, de gemeente betaalt de verbouwing van het vastgoed van het Stadstheater door daar jaarlijks een bedrag voor beschikbaar te stellen. Het is noodzakelijk te onderzoeken of er sprake is van staatssteun en zo ja, of deze al dan niet toelaatbaar is. Een kennisgeving of verzoek aan de Europese Commissie is dan ook een vervolgstap. Als bijlage 7 is een adviesmemo van een advocaat toegevoegd, waarin het aspect staatssteun voor scenario A, B en C wordt toegelicht.

1.2 (Ongewenste) precedentwerking

In het kader van het gelijkheidsbeginsel, moet zeer secuur omgegaan worden met de vraag waarom we het Stadstheater steun bieden voor huisvesting, die andere marktpartijen niet wordt geboden. Het is voor te stellen dat er meer partijen met een maatschappelijke of culturele functie in zwaar weer verkeren. Het risico op (ongewenste) precedentwerking speelt bij alle scenario's.

1.3 Het gevraagde besluit garandeert geen overeenstemming

Na het nemen van een besluit ligt een oplossing in relatie tot de verzoeken van het Stadstheater nog niet klaar. Het besluit vormt wel de basis voor een finaal gesprek tussen de gemeente en het Stadstheater over de verzoeken die zijn ingediend. Of daar overeenstemming uit volgt, is op voorhand niet te zeggen. Het is bijvoorbeeld niet zeker of het Stadstheater zich kan of wil conformeren aan het scenario waartoe wordt besloten. De intentie om er samen uit te komen, is er echter wel, zowel bij het Stadstheater als de gemeente.

1.4 Het structureel ten laste van het begrotingssaldo brengen van uitgaven staat op gespannen voet met de uitgangspunten in de perspectiefnota 2024-2027

Bij het vaststellen van de perspectiefnota 2024-2027 heeft uw raad besloten om de komende jaren terughoudend om te gaan met structurele beleidsintensiveringen. Het doel is om het tekort vanaf 2026 niet verder op te laten lopen. Dit betekent dat voor nieuw structureel beleid in beginsel geen ruimte is, tenzij dit beleid kan bijdragen aan een verbetering van het financiële meerjarenperspectief. In alle scenario's is er sprake van een verhoogde subsidiëring aan het Stadstheater. Dit resulteert in een verslechtering van het meerjarenperspectief en staat derhalve op gespannen voet met de in de perspectiefnota 2024-2027 opgenomen beleidslijn.

1.5 Op 12 december 2023 heeft het Stadstheater bezwaar ingediend tegen de subsidievaststelling 2022 (INK-117089, bijlage 8)

Dit is een formeel bezwaar naar aanleiding van een besluit, waarvoor de bezwaarprocedure geldt volgens de Algemene wet bestuursrecht. Afhankelijk van de uitkomsten van de raadsbehandeling zal worden bepaald of en hoe de bezwarenprocedure wordt voortgezet.

Kosten, opbrengsten en dekking

De structurele verhoging van de budgetsubsidie is al opgenomen in de begroting. Dat geldt niet voor de incidentele subsidie en de investeringssubsidie, met dien verstande dat de structurele budgetsubsidie in de jaren 2024 en 2025 ingezet kan worden voor de incidentele subsidie, omdat er in die jaren zonder programmering geen budgetsubsidie wordt verstrekt. Voor nu is echter nog niet duidelijk hoe hoog de kosten gaan zijn. Dat is afhankelijk van het besluit van uw raad en vervolgens de gedetailleerde uitwerking daarvan. Hierover zal aanvullend besluitvorming plaatsvinden door het college en uw raad.

Vervolg

Het besluit van uw raad vormt de basis voor een finaal gesprek tussen de gemeente en het Stadstheater over de verzoeken die zijn ingediend. Het scenario dient te worden uitgewerkt en er dient te worden bepaald op welke wijze de te maken afspraken kunnen worden vastgelegd. Definitieve besluitvorming daarover, ook over het financiële gevolg, volgt na het finale gesprek. Indien in het verdere proces een besluit van de uw raad benodigd is, zal dat middels een raadsvoorstel worden voorgelegd.

Bijlagen

Bijlage 1 - Raadsvoorstel (Raad-8033)

Bijlage 2 - Overzicht financiële afspraken Stadstheater (INT-89808)

In deze bijlage wordt verwezen naar:

- Overeenkomst 1987 (INT-89901)
- Overeenkomst 2003 (INT-89903)
- Raadsvoorstel met overeenkomst 2005 (INT-89904)
- Collegevoorstel en raadsvoorstel investeringen Stadstheater (B&W-1200484, Raad-1200123)
- Collegevoorstellen investeringen Stadstheater (B&W-1878, B&W-2981, B&W-4031)
- Collegevoorstel overbruggingskrediet 2015 (B&W-4237)
- Collegevoorstel opheffen programmacommissie (B&W-5463)

Bijlage 3 - Scenario B voorstel Stadstheater d.d. 28-8-2023, (INT-2389797)

Bijlage 4 - Verzoek Stadstheater dekking doorlopende kosten (E-mail-48233)

Bijlage 5 - Vraag en antwoord memo (INT-2490619)

Bijlage 6 - Overzicht kernpunten scenario's (INT-2490622)

Bijlage 7 - Advies Infense Advocaten inzake staatssteun (INT-2490631)

Bijlage 8 - Bezwaar Stadstheater subsidieverlening 2022 (INK-117089)

Bijlage 9 - Persbericht (INT-2490632)

Bijlage 10 - Adviesrapportage Q4U Bouwconsultants d.d. 25 januari 2024 (INT- 2490648)

Eveneens zijn bijgevoegd de volgende stukken, die ook onderdeel uitmaakten van de eerder geopenbaarde documenten:

- Onderzoek BMC subsidiëring theaters (INT-90595) met bijlage (INT-90596)
- Meerjarenplan 22-34 (INT-90609) met bijlage bouwkundig en theatertechnische onderbouwing (INT-90600)
- Quicksan nieuwe theatervoorziening (INT-90598)
- Stichtingskosten nieuwbouw theater (INT-90607)
- Memo BWDT (INT-90608)
- Advies staatssteun Infense (INT-90599)
- Toelichting Scenario's bij de doorrekening (INT-90597)
- Stadstheater Almelo begroting en prijspeilvergelijking (INT-90611)

Burgemeester en Wethouders van Almelo, _____

de secretaris,
J.H. Dijkstra

de burgemeester,
M.M. van 't Veld

5.1.12e



Legenda toegepaste uitzonderingsgrondslagen

In dit document zijn gegevens definitief geanonimiseerd op grond van:

Wet	Artikel	Omschrijving	Pagina's
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub e	De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer	1, 12, 14, 17, 18, 22
Wet open overheid	Art. 5.1 lid 2 sub f	De bescherming van andere dan in het eerste lid, onderdeel c, genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens	1, 2, 7, 14, 15, 16, 18, 19
Burgerlijk wetboek 6	Art. 6:230b BW	BTW-nummer	1