

De gemeenteraad
Aan de heer mr. R.P. Randewijk, team Bedrijfsvoering

Uw kenmerk	Z25-286931 en Z25-286932 IN/25-691581	Datum	23 mei 2025
Ons kenmerk	Awb 25.003 en 25.004	Verzonden	23 mei 2025
Behandeld door	M.J.T. Smits		
Onderwerp	Advies over de bezwaarschriften van Stichting Theater De Speeldoos		

Geachte gemeenteraad,

Uw gemeenteraad heeft de commissie advies gevraagd over een tweetal bezwaarschriften van 22 januari 2025, ontvangen 23 januari 2025, van Stichting Theater De Speeldoos (hierna: de Stichting), gevestigd aan de Vlietstraat 6, 5261 EL Vught.

Onderwerp van bezwaren

De bezwaarschriften richten zich tegen uw besluiten 12 december 2024, verzonden 16 december 2024, waarbij:

1. is besloten om het in de vorm van een renteloze geldlening verstrekte overbruggingskrediet niet om te zetten in een vestrekking om niet; en
2. is besloten om de aanvraag om een incidentele subsidie voor het kalenderjaar 2025 af te wijzen.

Ontvankelijkheid

De bezwaarschriften zijn binnen de wettelijke termijn ingekomen en voldoen aan de vereisten die artikel 6:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan stelt. De bezwaren zijn ontvankelijk.

Hoorzitting

De commissie heeft de bezwaarschriften behandeld tijdens een hoorzitting op 25 maart 2025. De Stichting werd ter zitting vertegenwoordigd door de heer P. Vergroesen, de heer J. Lesterhuis en mevrouw R. Voets.

Uw gemeenteraad werd vertegenwoordigd door de heer mr. R.P. Randewijk, werkzaam bij het team Bedrijfsvoering.

Het schriftelijk verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Bezwaargronden

Bezwaren gericht tegen besluit om renteloze geldlening niet om te zetten in een verstrekking om niet

De Stichting heeft kortgezegd gesteld dat de mogelijkheid tot terugvordering van de subsidie door de gemeente zeker is gesteld door aan de subsidie een leningsovereenkomst te koppelen. Nu de Stichting geheel voldaan heeft aan de subsidievoorwaarden vervalt volgens haar de grond voor deze leningsovereenkomst en komt deze daarmee te vervallen.

De Stichting stelt subsidiair dat kwijschelding moet plaatsvinden zoals opgenomen in artikel 5, onder b, van de overeenkomst. Dit had al in 2020 moeten plaatsvinden. Door op dat moment niet tot terugvordering over te gaan heeft de Stichting er gerechtvaardigd op vertrouwd dat ook op een later moment niet meer tot terugvordering zou worden overgegaan.

De Stichting stelt dat niet de gemeenteraad bevoegd is om te besluiten tot terugvordering, maar dat dit een bevoegdheid van het college is.

Bezwaren gericht tegen afwijzing aanvraag om incidentele subsidie voor het kalenderjaar 2025

De Stichting heeft kortgezegd gesteld dat sprake is van een langdurige subsidierelatie en uw gemeenteraad bij het besluit tot weigering van de subsidie niet de vereiste redelijke termijn in acht heeft genomen.

De Stichting heeft gesteld dat het college op grond van de geldende subsidieverordening bevoegd is te beslissen op de aanvraag om subsidie en niet de gemeenteraad.

De Stichting stelt dat wanneer het weigeringsbesluit in stand zou blijven en onherroepelijk zou worden, zij aanspraak maakt op nadeelcompensatie.

Overwegingen op grondslag van de bezwaren

Overwegingen ten aanzien van besluit om renteloze geldlening niet om te zetten in een verstrekking om niet

De commissie overweegt dat uw gemeenteraad op 18 april 2019 heeft besloten om aan de Stichting een subsidie te verlenen ter hoogte van € 387.455,-. Deze subsidie is verstrekt in de vorm van een lening, waarvoor op 19 juni 2019 een overeenkomst van geldlening is gesloten.

In de betreffende overeenkomst is in artikel 5 bepaald dat de lening tot 1 januari 2021 aflossingsvrij was en vanaf 1 januari 2021 een looptijd had van 20 jaar. In dit artikel is tevens bepaald dat de gemeente eind 2020 beoordeelt of de lening per 1 januari 2021 wordt omgezet in een bedrag om niet, of dat de lening volledig afgelost dient te worden.

Op 12 december 2024 heeft uw gemeenteraad besloten om de verleende subsidie niet om te zetten naar een subsidie in de vorm van een bedrag om niet. Uw gemeenteraad heeft hierbij overwogen dat de subsidie in 2019 is verstrekt vanwege acute financiële problemen bij de Stichting en niet voor reguliere activiteiten. Dit is de reden dat de subsidie is verstrekt in de vorm van een lening. Uw gemeenteraad stelt dat in het besluit de mogelijkheid is opengehouden om de subsidie alsnog als bedrag om niet toe te kennen. Dit is bij de verlening van de subsidie als volgt verwoord:

'De geldlening is aflossingsvrij tot 1 januari 2021. Daarna zullen wij beoordelen hoe wij omgaan met de lening. Wij kunnen besluiten de geldlening om te zetten in een bedrag om niet, als hiermee de voortzetting van de door ons gewenste activiteiten van Stichting Theater De Speeldoos wordt bevorderd. In ieder geval zullen wij volledige aflossing van de geldlening eisen, als Stichting Theater De Speeldoos haar activiteiten beëindigt of overgaat tot vervreemding van haar onroerend goed.'

In het bestreden besluit concludeert uw gemeenteraad dat dit inhoudt dat u de lening omzet in een bedrag om niet als dit voortzetting van door u gewenste activiteiten bevordert. Vervolgens concludeert u dat die situatie niet aan de orde is gezien de opzegging van de samenwerkingsovereenkomst. Dit is reden voor uw gemeenteraad om te besluiten om geen uitzondering te maken op de regel dat leningen moeten worden terugbetaald.

De commissie overweegt dat de betreffende subsidie door uw gemeenteraad is verstrekt vanwege acute financiële problemen bij de Stichting en niet voor reguliere activiteiten. De subsidie is om die reden verstrekt in de vorm van een lening. De Stichting is hiervoor een overeenkomst van geldlening aangegaan met de gemeente. Het verstrekken van de subsidie in de vorm van een lening en het aangaan van de overeenkomst van geldlening impliceert naar oordeel van de commissie dat de verstrekte subsidie in principe door de Stichting dient te worden terugbetaald. De commissie overweegt dat uw gemeenteraad in het besluit van 18 april 2019 echter de mogelijkheid heeft opengehouden om de lening kwijt te schelden, door hierin op te nemen dat beoordeeld dient te worden of het overbruggingskrediet per 1 januari 2021 wordt omgezet in een bedrag om niet of dat aflossing moet plaatsvinden. In de beschikking van 25 april 2019 is hierover vervolgens opgenomen dat besloten kan worden om de geldlening om te zetten in een bedrag om niet, als hiermee de voortzetting van de door u gewenste activiteiten van de Stichting wordt bevorderd.

De Stichting heeft zich op het standpunt gesteld dat de grond voor de overeenkomst van geldlening is komen te vervallen nu de Stichting heeft voldaan aan de voorwaarden die aan de verstrekking van de subsidie zijn verbonden. De commissie volgt de Stichting hierin niet. Hierbij overweegt de commissie dat in de overeenkomst slechts is bepaald dat eind 2020 zal worden beoordeeld of de lening per 1 januari 2021 wordt omgezet in een bedrag om niet of dat de lening volledig afgelost dient te worden. In de overeenkomst is niet bepaald onder welke voorwaarden de lening wordt omgezet in een bedrag om niet. Ook uit de beschikking van 25 april 2019 volgt niet dat de lening wordt omgezet in een bedrag om niet als de Stichting heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden voorwaarden. In de beschikking zijn weliswaar voorwaarden opgenomen, maar ten aanzien van het omzetten van de lening in een bedrag om niet is slechts bepaald dat hiertoe besloten kan worden als hiermee de voortzetting van de door u gewenste activiteiten van de Stichting wordt bevorderd. Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat uw gemeenteraad heeft kunnen concluderen dat u in principe slechts gehouden bent om de lening om te zetten in een bedrag om niet, als dit voortzetting van door u gewenste activiteiten van de Stichting bevordert.

Naar oordeel van de commissie heeft uw gemeenteraad ook in redelijkheid kunnen besluiten tot het niet omzetten van de lening in een bedrag om niet. Hierbij weegt de commissie mee dat als gevolg van de opzegging van de samenwerkingsovereenkomst met de Stichting niet gesteld kan worden dat er nog sprake is van het bevorderen van de voortzetting van door u gewenste activiteiten. Dat de Stichting bestrijdt dat de samenwerkingsovereenkomst rechtsgeldig is opgezegd doet hier naar oordeel van de commissie niet aan af. Daarbij weegt de commissie mee dat de vraag of de samenwerkingsovereenkomst rechtsgeldig is opgezegd in deze procedure niet ter discussie kan worden gesteld. Gelet op het besluit van uw gemeenteraad van 30 november 2023 om de samenwerkingsovereenkomst met de Stichting te beëindigen en de daarop volgende schriftelijke opzegging van 18 januari 2024, gaat de commissie ervan uit dat de samenwerkingsovereenkomst is beëindigd.

De commissie ziet tevens geen grond om te stellen dat de Stichting er gerechtvaardigd op heeft mogen vertrouwen dat uw gemeenteraad niet alsnog zou besluiten dat de lening dient te worden afgelost. Alhoewel de Stichting terecht stelt dat hiertoe al in 2020 besloten had moeten worden, is het de commissie gebleken dat dit besluit met medeweten van de Stichting is uitgesteld. Hierbij overweegt de commissie dat partijen eind 2020 een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten en in artikel 5, vierde lid, van deze overeenkomst is opgenomen dat: *‘Het besluit over het terugbetalen of kwijtschelden van de renteloze lening (overbruggingskrediet) zoals door de gemeenteraad van Vught verstrekt op 18 april 2019, wordt gelijktijdig genomen met het raadsbesluit over de businesscase.’*

Het is de commissie daarnaast gebleken dat in de schriftelijke opzegging van de samenwerkingsovereenkomst van 18 januari 2024, is aangegeven dat op een later moment nog een beslissing zou worden genomen over de lening. Ter zitting is door de gemachtigde van uw gemeenteraad aanvullend hierop aangegeven dat in een brief aan de Stichting van 2 september 2024, nogmaals is aangegeven dat uw gemeenteraad nog een besluit neemt over de lening. Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de Stichting bekend was met het feit dat uw gemeenteraad nog een besluit zou nemen over het al dan niet omzetten van de lening in een bedrag om niet en de Stichting er om die reden ook niet op heeft mogen vertrouwen dat de lening niet alsnog zou moeten worden afgelost.

Tot slot volgt de commissie de Stichting ook niet in de stelling dat uw gemeenteraad niet bevoegd was om het bestreden besluit te nemen, maar deze bevoegdheid aan het college toekomt. Hierbij overweegt de commissie dat het bestreden besluit betrekking heeft op een door uw gemeenteraad aan de Stichting verstrekte subsidie. Uw gemeenteraad heeft besloten deze subsidie niet om te zetten in een bedrag om niet. Dat de subsidie verstrekt is in de vorm van een lening maakt naar oordeel van de commissie niet dat uw gemeenteraad niet bevoegd is om over de aan de Stichting verstrekte subsidie besluiten. Dat uw gemeenteraad het college in het besluit van 18 april 2019 heeft gemandateerd om de subsidie te verlenen en vast te stellen, kan evenmin tot de conclusie leiden dat uw gemeenteraad niet langer bevoegd is om over de verstrekte subsidie te besluiten. Los van de vraag of uw gemeenteraad het college met dat besluit tevens heeft gemandateerd om te besluiten over het al dan niet omzetten van de subsidie in een bedrag om niet, overweegt de commissie dat kenmerkend voor een mandaat is dat de mandaatgever zelf de verantwoordelijkheid en het zeggenschap behoudt over de gemandateerde bevoegdheid.

Overwegingen ten aanzien van besluit tot afwijzing aanvraag om incidentele subsidie voor het kalenderjaar 2025
Uw gemeenteraad heeft op 1 juli 2024 een aanvraag om subsidie ontvangen voor het kalenderjaar 2025. Uw gemeenteraad heeft deze aanvraag bij besluit van 12 december 2024 afgewezen. Hierbij heeft u overwogen dat subsidie op grond van het bepaalde in artikel 4:23, van de Awb slechts kan worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift en dit voorschrift er niet is. Daarnaast overweegt u dat evenmin een subsidie voor de Stichting is opgenomen in de begroting voor 2025 en de enige mogelijkheid die voor u overblijft de mogelijkheid is om een incidentele subsidie te verstrekken. U stelt vervolgens dat een incidentele subsidie bedoeld is voor gevallen waarin er geen wetgeving of beleid is voor de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd, maar het bestuursorgaan de betreffende activiteit toch graag wil subsidiëren. Volgens uw gemeenteraad doet deze situatie zich in dit geval niet voor.

Als gevolg van de beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst wil u de financiële ondersteuning voor het gebruik van Theater de Speeldoos voor facilitering van naschoolse cultuureducatie en andere sociaal-culturele activiteiten niet continueren. Dit is de reden dat u ook niet bereid bent een incidentele subsidie te verstrekken. Daarbij heeft u tevens meegewogen dat u al sinds 2019 op incidentele basis subsidies aan de Stichting heeft verstrekt en de Awb bepaalt dat incidentele subsidies slechts vier jaar worden toegekend.

De commissie overweegt dat artikel 4:51, eerste lid, van de Awb bepaalt dat indien aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts geschiedt met inachtneming van een redelijke termijn.

De Stichting heeft gesteld dat sprake is van een langdurige subsidierelatie en uw gemeenteraad bij het besluit tot weigering van de subsidie niet de vereiste redelijke termijn in acht heeft genomen. De commissie volgt bezwaarmaker in het standpunt dat sprake is van een langdurige subsidierelatie. De commissie ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of uw gemeenteraad bij het besluit tot weigering van de subsidie een redelijke termijn in acht heeft genomen.

De commissie overweegt dat de Stichting op 1 juli 2024 een subsidie heeft aangevraagd voor het kalenderjaar 2025. Uw gemeenteraad heeft op 12 december 2024 besloten om deze aanvraag af te wijzen. Naar oordeel van de commissie staat vast dat uw gemeenteraad het besluit tot weigering van de subsidie zeer kort voor aanvang van het tijdvak waarvoor deze is aangevraagd, heeft genomen. Voor de beoordeling van de vraag of uw gemeenteraad een redelijke termijn in acht heeft genomen bij het besluit tot weigering van de subsidie is echter niet alleen het daadwerkelijke weigeringsbesluit doorslaggevend, maar tevens de vraag of de beëindiging van de subsidierelatie vooraf kenbaar was bij de Stichting.

Met betrekking tot de vraag in hoeverre de Stichting reeds op de hoogte was van het beëindigen van de subsidierelatie met ingang van 1 januari 2025 overweegt de commissie dat uw gemeenteraad, na beëindiging van de eerdere subsidierelatie in 2019, over de periode van 1 juli 2019 tot en met 31 december 2023 incidentele subsidies aan de Stichting heeft verstrekt. Deze subsidieverstreking was gekoppeld aan de uitvoering van de tussen de Stichting en de gemeente gesloten samenwerkingsovereenkomst om tot een businesscase te komen voor de nieuwbouw van een Sociaal Cultureel Centrum. Uw gemeenteraad heeft op 30 november 2023 besloten om deze samenwerkingsovereenkomst te beëindigen en deze bij brief van 18 januari 2024 schriftelijke opgezegd. Uw gemeenteraad heeft de Stichting op dat moment nog eenmalig een subsidie toegekend met het oogmerk de Stichting in 2024 de tijd te geven zich aan te passen aan het volledig beëindigen van de subsidierelatie per 1 januari 2025. Alhoewel dit laatste naar oordeel van de commissie niet direct uit het toekenningsbesluit voor de subsidie voor 2024 blijkt, ziet de commissie reden om aan te nemen dat de Stichting wel degelijk op de hoogte was van het feit dat de subsidierelatie met ingang van 1 januari 2025 definitief zou worden beëindigd. Zo heeft de Stichting in het door haar op 7 mei 2024 ingediende bezwaarschrift tegen het besluit van uw gemeenteraad tot het vestigen van een voorkeursrecht op haar perceel, gesteld dat uw raad in samenhang met het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht op 30 november 2023 tevens heeft besloten tot beëindiging van de subsidierelatie met de Stichting per 1 januari 2025.

Dat de Stichting bekend was met de beëindiging van de subsidierelatie met ingang van 2025 volgt daarnaast tevens uit het verslag van het bestuurlijk overleg van 27 februari 2024, waarin de wethouder desgevraagd bevestigt dat de subsidierelatie met ingang van 2025 zal eindigen. Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de Stichting reeds na de besluitvorming door uw gemeenteraad op 30 november 2023 bekend was met de beëindiging van de subsidierelatie met ingang van 1 januari 2025.

Ter zitting is door de Stichting ook bevestigd dat de aankondiging dat de subsidierelatie zou eindigen bij haar bekend was en dat dit ook meerdere malen door de gemeente is bevestigd. De Stichting heeft zich daarbij echter steeds de vraag gesteld of de beëindiging van de subsidierelatie daadwerkelijk zou worden doorgezet. Hierbij verwijst de Stichting onder andere naar eerdere jaren waarin na aanvang van het kalenderjaar alsnog een subsidie is verleend. Daarnaast heeft de Stichting gesteld dat de gemeente voornemens was om de activiteiten van de gebruikers met ingang van 1 januari 2025 elders onder te brengen, maar dat de gemeente hierin niet geslaagd is. Dit heeft de Stichting gesterkt in het idee dat zij haar activiteiten ook in 2025 moest voortzetten.

De commissie overweegt dat het feit dat de Stichting zich ondanks de aankondiging hiertoe de vraag heeft gesteld of de subsidierelatie wel daadwerkelijk beëindigd zou worden met ingang van 2025, geen aanleiding geeft om te stellen dat de Stichting gerechtvaardigd heeft mogen vertrouwen op de voortzetting van de subsidierelatie na 1 januari 2025. Dit geldt tevens voor het feit dat de Stichting in verband met het ontbreken van huisvesting voor haar gebruikers met ingang van 1 januari 2025, heeft geconcludeerd dat zij haar activiteiten moest voortzetten. Hierbij overweegt de commissie dat vanuit de gemeente in correspondentie en in gesprekken met de Stichting consequent is aangegeven dat de subsidierelatie zou eindigen met ingang van 1 januari 2025. Ter zitting heeft de gemachtigde van uw gemeenteraad in dit kader nog verwezen naar een brief van 2 september 2024 die aan de Stichting is gestuurd en waarin nogmaals is aangegeven dat de subsidierelatie met ingang van 1 januari 2025 zou worden beëindigd. Daarnaast is de commissie niet gebleken dat de gemeente de Stichting op enig moment heeft verzocht om haar activiteiten na 1 januari 2025 voort te zetten of de indruk heeft gewekt dat voortzetting van de activiteiten alsnog tot een verstrekking van subsidie zou leiden.

De commissie is van oordeel dat de termijn van ruim één jaar ook als redelijk kan worden aangemerkt. De commissie verwijst in dit kader naar vaste jurisprudentie van de Afdeling (o.a. de uitspraak van 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1159) waarin is bepaald dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Awb ertoe dient de subsidieontvanger in staat te stellen maatregelen te treffen om de gevolgen van de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de subsidierelatie te ondervangen. De commissie ziet geen aanleiding om te stellen dat de termijn van één jaar niet voldoende zou zijn om bijvoorbeeld de huurovereenkomsten met de gebruikers en de arbeidsovereenkomst met het personeel te beëindigen. Daarbij weegt de commissie mee dat de gemeente heeft aangeboden om het pand van de Stichting te kopen en tevens om het personeel van de Stichting in te huren. De stelling van de Stichting dat uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat een termijn van twee jaar in beginsel niet onredelijk is en er in de situatie van de Stichting zelfs gegronde redenen zijn voor het stellen van een langere termijn, leiden niet tot een ander oordeel. Hierbij overweegt de commissie dat wat redelijk is per situatie dient te worden beoordeeld en dat uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat ook een kortere termijn dan een termijn van twee jaar redelijk kan worden geacht.

Hierbij verwijst de commissie mede naar de hiervoor aangehaalde uitspraak waarin een termijn van ongeveer een jaar redelijk werd geacht.

De commissie volgt de Stichting ook niet in haar stelling dat het college op grond van de geldende subsidieverordening bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om subsidie en niet uw gemeenteraad. Hierbij overweegt de commissie allereerst dat de Stichting haar aanvraag om subsidie heeft gericht tot uw gemeenteraad. Daarnaast is de commissie van oordeel dat de aanvraag om subsidie ook niet valt onder de reikwijdte van de gemeentelijke subsidieverordening. De verordening heeft namelijk betrekking op een beperkt aantal vormen van subsidies zijnde de budgetsubsidie, de stimuleringssubsidie, de projectsubsidie en de waarderingssubsidie. De subsidie die door de Stichting is aangevraagd op grond van artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb valt hier niet onder. Deze vorm van subsidie waarbij in de gemeentelijke begroting een specifieke subsidieontvanger wordt vermeld, is een vorm van subsidie die juist kan worden verstrekt als voor het verstrekken van de subsidie geen grondslag is opgenomen in de subsidieverordening.

Ten aanzien van de stelling van de Stichting dat zij wanneer het weigeringsbesluit in stand zou blijven en onherroepelijk zou worden aanspraak maakt op nadeelcompensatie, overweegt de commissie dat dit losstaat van de onderhavige bezwaarprocedure tegen het besluit tot afwijzing van de aanvraag om subsidie. Om die reden kan de commissie de eventuele aanspraak op nadeelcompensatie ook niet betrekken in haar advisering.

Advies

De commissie adviseert uw gemeenteraad om de bezwaren ongegrond te verklaren en de bestreden besluiten in stand te laten.

De Bezwaarschriftencommissie,
de secretaris,



M.J.T. Smits

de voorzitter,



mr. B. de Jong