

Kerktorens: ze blijven de aandacht vragen

Tekst mr. Harm A. Lassche **Beeld** Rook Belder

Oude discussie leeft nog steeds

Zo nu en dan kunnen we in de media berichten lezen over de eigendomssituaties van oude kerktorens. Vaak hoor je dan dat de scheiding tussen kerk en staat met zich mee hoort te brengen dat de torens niet langer onderhouden behoren te worden door de burgerlijke gemeenten. Zo verscheen in Trouw van 3 september 2014 onder de kop "Gemeenten komen maar niet van hun kerktorens af", een artikel over de worsteling van enkele Gelderse gemeenten met het in stand houden van de kerktorens ten laste van de gemeentekas. Die (burgerlijke) gemeenten vinden het niet meer van deze tijd dat zij opdraaien voor de kosten van het onderhoud van deze eeuwenoude monumenten. Deze zijn namelijk vaak onlosmakelijk verbonden met het kerkgebouw en in gebruik bij de kerk: het gebruik van de een kan vaak niet zonder het gebruik van de ander. Ook kom je wel eens de opvatting tegen dat de kosten die de overheid moet maken voor het onderhoud van de plaatselijke kerktoeren een vorm van subsidie is, terwijl het toch echt niet meer is dan het betalen van de eigendomslasten.

Staatsregelingen van 1798 en 1801

De bijzondere situatie rond de oude kerktorens is, zoals bekend mag worden verondersteld, een overblijfsel uit de Franse Tijd toen de scheiding tussen kerk en staat werd doorgevoerd. De Wetgevende Vergadering van de Bataafse Republiek legde toen in het Additionele Artikel 6 van de Staatsregeling van 1 mei 1798 vast dat voortaan alle kerkgebouwen opnieuw moesten verdeeld onder de verschillende lokale kerkgenootschappen. Maar, zo werd nadrukkelijk bepaald, de torens "aan de Kerkgebouwen gehegt, benevens de Klokken, met derzelve huisingen, worden verklaard, eigendommen te zijn en te blijven der Burgerlijke Gemeenten, staande ten allen tijde onder dezelve beheering en onderhoud". Omdat deze Staatsregeling niet uitblonk in duidelijkheid en het bovendien een fikse breuk met het oude, bekende meebracht en dus nogal wat weerstand opriep, is over de uitvoering nogal wat doen geweest. Zoveel zelfs, dat de Staatsregeling van 1798 opgevolgd werd door die van 1801. Maar dat veranderde echter niets aan de eigendomssituatie van de kerktorens,

omdat die wet simpel stelde dat alles wat aan het begin van de nieuwe eeuw bestond, bleef zoals het was.

Plan van Schikking

Onweersproken was - en is dat nog steeds ! - dat alle torens die al bestonden vóór 1 mei 1798 eigendom waren en bleven van de burgerlijke gemeente, tenzij nadrukkelijk anders was overeengekomen op plaatselijk niveau. Dat kon namelijk in een zgn. Plan van Schikking. In hetzelfde Additionele Artikel was namelijk ook bepaald dat er een vergelijk moest worden getroffen tussen de verschillende kerkgenootschappen "en wel binnen de eerstkomende zes maanden na de aanneming der Staatsregeling". Maar lang niet overal werd zo'n regeling getroffen of

Die (burgerlijke) gemeenten vinden het niet meer van deze tijd dat zij opdraaien voor de kosten van het onderhoud van deze eeuwenoude monumenten

zo'n plan gemaakt. In de meeste gevallen ging 'het leven gewoon door' en deden de kerken en de burgerlijke gemeente niet moeilijk, maar lieten ze de zaak gewoon bij het oude. Er was echter juridisch gezien wel degelijk iets veranderd en dat kan zelfs anno 2017 niet genegeerd worden. Als er niets geregeld was en de kerken bleven toch net doen of die torens bij de kerk hoorde en dus onder haar beheer en verantwoordelijkheid bleef vallen, dan deden ze dat niet (meer) als eigenaresse, maar als bezitter voor derden. Dat bezit kon haar ook ontnomen worden door de rechtmatige eigenaar of door haar zelf 'teruggegeven' worden. Die jarenlange feitelijk geaccepteerde situatie werd door de recente jurisprudentie echter wel weer een juridisch feit op zich, zo zal hieronder blij-

ken. Juist het negeren of net doen alsof kan nu worden tegengeworpen door de opvatting dat de eigendomsrechten door middel van verjaring zijn overgegaan. Maar in heel veel gevallen bleef vanaf die tijd de toren echter wel in beheer en onderhoud bij de burgerlijke gemeente zelf en is dat tot op de dag van vandaag. Dat was immers de bedoeling van de wetgever eind 18e eeuw. De reden waarom de torens van de onderlinge verdeling tussen de kerkgenootschappen werden uitgesloten en bij de burgerlijke overheid bleven kwam door de functie die ze in het maatschappelijk leven innamen. Ze hadden immers vaak een publieke functie: uitkijkpost, gevangenis, alarmering bij gevaar of brand e.d.

Ook in de latere jaren zijn er verschillende transacties gesloten tussen de burgerlijke en kerkelijke gemeente die weliswaar niet werden gekwalificeerd als een Plan van Schikking, maar onder een meer reguliere noemer. Zo is bekend dat begin 19e eeuw in de gemeente Leeuwarden door de betrokken partijen een overeenkomst van dading werd gesloten waarin de gewenste rechtstoestand werd vastgelegd. Zo is mij ook bekend dat in maart 1940 de Hervormde Gemeente Raalte de toren in eigendom van de gemeente overnam, omdat deze niet in staat was de noodzakelijke restauratiekosten te betalen.

Veranderende tijden

De ontwikkelingen zijn sindsdien voortgegaan en de huidige samenleving lijkt natuurlijk nog nauwelijks op die van begin 19e eeuw. De publieke functie die de torens hadden is achterhaald en vaak ingenomen door andere gebouwen en voorzieningen. Gemeenten willen dan ook wel af van dit overblijfsel uit de Franse Tijd.

Wanneer de overheid bovendien door de omstandigheden fors de broekriem moet aanhalen en ze op zoek moet naar bezuinigingsmogelijkheden, lijkt het afstoten van deze onderhoudslast een gemakkelijke. De redenering is dan veelal: waarom spenderen we nog middelen aan bouwwerken die de facto bij de kerk behoren. Bij gebrek aan de juiste historische kennis rond deze materie, wat in menig gemeentehuis de opvatting dat de uitgaven aan

het onderhoud van deze torens een vorm van een subsidie is en daarom net als iedere subsidietoekenning op een bepaald moment met inachtneming van de regels van de Algemene Wet Bestuursrecht beëindigd kan worden.

In het recente verleden is het dan ook eens voorgekomen dat in de bezuinigingsplannen het schrappen van deze begrotingspost werd meegenomen. Ter uitvoering daarvan wordt dan een briefje naar de kerkelijke gemeente gestuurd met de mededeling dat de onderhoudskosten met ingang van een bepaald begrotingsjaar niet meer betaald zullen worden. De reactie van de kerkelijke gemeente kan dan naar mijn mening heel simpel zijn: wij hebben hiervan kennisgenomen en nemen het ook voor kennisgeving, maar willen u er wel op wijzen dat de eigendomsrechten bij de gemeente horen en dat dit ook zo zal blijven. Er is immers nog geen juridische mogelijkheid dat iemand zijn eigendomsrechten eenzijdig afstoot en die tegen diens wil neerlegt bij een willekeurige derde. Anders gezegd, gemeente houdt u er wel rekening mee dat u als eigenaresse de risico's blijft dragen die het eigendomsrecht van het bouwwerk kan opleveren, bijvoorbeeld de schade die ontstaat door neervallende pannen of stenen. Ons rechtssysteem kent daarentegen wel de tegenovergestelde mogelijkheid, namelijk dat iemand gedwongen wordt zijn eigendom af te staan ten gunste van het algemeen belang. Dat noemen we gewoon onteigening. Maar vanwege het ingrijpende karakter van deze rechtsfiguur is dit met veel waarborgen omringd en is er zelfs een aparte wet voor in het leven geroepen. Soms wordt er ook wel eens het argument van de rechtsongelijkheid gebruikt door de overheid. Waarom wel die oude toren van voor 1798 laten onderhouden door de gemeente en niet de vele, monumentale en voor het dorps- of stadsgezicht minstens zo belangrijke torens van latere datum? Afgezien van het feit dat het een gemeente natuurlijk vrijstaat ook voor die torens een regeling voor een financiële tegemoetkoming te treffen, wordt hierin de historische context uit het oog verloren. De geschiedenis heeft de actuele samenleving al door de eeuwen heen met de 'lasten' van het verleden opgezadeld. Dat geldt voor de burgerlijke



overheid, maar evenzeer voor anderen waaronder zeker ook de kerken. Die wordt ook geconfronteerd met een erfelijke belasting en kan deze niet negeren. Het verleden schept voor iedereen verplichtingen. Dat is niet altijd even prettig, maar wel een feit.

Proces

Ook de plaatselijke kerken kampen met grote financiële problemen. De oorzaken daarvan zijn genoegzaam bekend. Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken dat ook in de kerk naarstig wordt gezocht naar beperking van de uitgaven nu ze er steeds minder in slaagt om de inkomsten op peil te houden, laat staan te verhogen. Dat heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw een vijftal Kerkvoogdijen uit Friesland doen besluiten een proces aan te spannen tegen hun burgerlijke gemeente. De stelling was: wij onderhouden een toren die onder de werking van de Staatsregeling van 1798 valt en die wij al die jaren dus eigenlijk ten onrechte hebben onderhouden. De inzet van het geding was dan ook het verkrijgen van een verklaring van recht, waarbij het eigendomsrecht door de burgerlijke gemeente (opnieuw) wordt vastgesteld.

Wij onderhouden een toren die onder de werking van de Staatsregeling van 1798 valt en die wij al die jaren dus eigenlijk ten onrechte hebben onderhouden

Helaas voor de eisende partijen heeft dat niet het gewenste resultaat opgeleverd. De Rechtbank wees de eis simpelweg af en stelde zicht op het standpunt dat een kerkgenootschap die zich altijd ondubbelzinnig als eigenaar heeft gedragen inmiddels zijn recht heeft verwerkt (zeg maar: verjaard). Het Hof volgde dit, waarna de zaak werd voorgelegd aan de Hoge Raad die in 2000 arrest wees.

Weliswaar werd de eis van de kerkvoogdijen niet door de Hoge Raad toegewezen, maar ook niet afgewezen. In tegenstelling tot de uitspraak in eerste en tweede aanleg, werden de kerkvoogdijen wel in de gelegenheid gesteld om met bewijzen te komen die hun stelling ondersteunden; de zaak werd terugverwezen naar het Hof van Arnhem. De kerken mochten dus bewijzen dat zij inderdaad slechts bezitter/houder zijn en geen eigenaar. Het bewijs zal moeten blijken uit andere stukken dan de simpele verwijzing naar de Staatsregeling. En toen werd het stil, want dat bewijs is tot op heden niet geleverd in de betreffende gevallen en dus moeten die kerkelijke gemeenten worden aangemerkt als bezitters die voor zichzelf bezitten (= eigenaar zijn). Overigens is het zeer wel mogelijk dat in andere situaties dan die in de Friese gemeenten een kerk wel kan bewijzen dat de burgerlijke overheid nog steeds eigenaar is. Omgekeerd geldt trouwens hetzelfde: daar waar de burgerlijke gemeente steeds het onderhoud heeft gepleegd en zich als eigenaar/bezitter heeft opgesteld, moet zij maar aantonen dat ze dat onverplicht doet en gedaan heeft en de kerken op grond van een plan van

schikking of andere overeenkomsten wel degelijk eigenaar van de toren zijn geworden.

Het Hof had in tegenstelling tot de Rechtbank in zijn arrest een aantal (rechts)overwegingen gehanteerd die wel interessant zijn voor de praktijk omdat deze nadrukkelijk niet zijn overgenomen en door de Advocaat-generaal in zijn Conclusie zelfs afgewezen. Deze overwegingen van het Hof waren:

1. Er zou niet aangetoond zijn dat er in 1798 sprake was van een overdrachtshandeling op grond waarvan de burgerlijke gemeente eigenaresse van de toren was geworden. Het Hof was dus van mening dat de Staatsregeling zelf geen eigendomsoverdracht heeft bewerkstelligd, want daarvoor zou nog een expliciete handeling vastgelegd in een notariële akte nodig zijn. Nee zegt de Advocaat-generaal, door de simpele wetsbepaling waren ze eigenaar en bleven ze dat en een nadere overdrachtshandeling was niet nodig;
2. De Staatsregeling van 1801 in combinatie met het huidige artikel 109 Boek 3 NBW heeft als uitgangspunt dat iemand voor zichzelf bezit tenzij het tegendeel wordt aangetoond. Er is dus volgens het Hof geen sprake van houderschap. Nee zegt de Hoge Raad daar is wel sprake van.
3. Terloops wordt er door het Hof nog op gewezen dat in de kadastrale tenaamstelling geen splitsing is aangebracht. In alle gevallen staan deze torens en kerken in het kadaster geregistreerd op hetzelfde kadastrale perceel ten name van de betreffende kerkvoogdijen. Opnieuw wordt bevestigd dat de kadastrale tenaamstelling geen uitsluitend bewijs is, doch slechts een begin daarvan.

Conclusies

Het bovenstaande samenvattend, kunnen we de volgende conclusies trekken.

- a. Alle kerktorens die bestonden op 1 mei 1798 en voldoen aan de bepalingen van de Staatsregeling waren eigendom van de burgerlijke gemeente. Dat zijn ze geworden door de enkele wetsbepaling, nadere handelingen waren niet nodig om dat te bevestigen.
- b. De kadastrale aanduiding is geen uitsluitend bewijs van eigendom. Er mag dus niet afgegaan worden op de kadastrale tenaamstelling.
- c. De torens zijn nog steeds eigendom van de burgerlijke gemeente, tenzij tussen kerk en gemeente ooit nadere afspraken zijn gemaakt. Dat kan zijn een Plan van Schikking, of een afzonderlijke overeenkomst.
- d. De Staatsregeling geldt dus niet voor de torens die niet aan de criteria voldoen, dan wel na 1 mei 1798 zijn gebouwd.
- e. De feitelijke gebruikers die iets anders willen (de kerken of de gemeenten) moeten bewijzen dat hetzij de Staatsregeling onverkort van toepassing is, hetzij komen met stukken waaruit blijkt dat er een andere regeling is getroffen.
- f. Wellicht overbodig, maar dan slechts ten overvloede, het is uitgesloten dat eenzijdig – hetzij door de kerkelijke gemeente, hetzij door de burgerlijke gemeente – wordt besloten om wijziging aan te

brenge in de bestaande situatie. Als er niets geregeld is, en het onderhoud wordt nog steeds gepleegd door de burgerlijke gemeente, dan moet worden aangenomen dat dit gebeurt op grond van de Staatsregeling van 1798 en is zij bij wet eigenaar en blijft ze dat. Blijkt uit de archieven dat het beheer en onderhoud is gebaseerd op een nadere regeling/overeenkomst, dan zal die ook bepalingen moeten bevatten over de wijzigingsmogelijkheden. Dat laatste is ook van toepassing op de kerken: behoudens het bewijs van tegendeel zullen zij als bezitter/eigenaar moeten worden aangemerkt.

Wat dan wel?

Wat moet een plaatselijke kerkelijke gemeente nu doen als de burgerlijke gemeente bij haar komt met het besluit dat ze de onderhoudslasten van de kerktoren voortaan bij de kerk als gebruiker wil leggen. Of een college van kerkrentmeesters dat vindt dat de burgerlijke gemeente maar eens weer de onderhoudskosten voor haar rekening moet gaan nemen.

Veel beter is om samen met de burgerlijke overheid om de tafel te gaan zitten en te zien naar andere oplossingen.

Laat ik met dat laatste beginnen, namelijk dat een kerkelijke gemeente bevrijd wil worden van de onderhoudslasten van haar oude toren. Ik denk dat dit een onmogelijke opgave zal worden als het oogmerk is voortaan die kosten neer te leggen bij de gemeentelijke overheid. Maar als dat niettemin overwogen wordt, dan zal er in ieder geval eerst eens diepgaand (archieff)onderzoek moeten worden gedaan waaruit zonneklaar of met redelijke mate van zekerheid blijkt dat de toren inderdaad van de burgerlijke gemeente is en dat de kerk deze ten onrechte jaren heeft onderhouden. De kans op succes zal niet groot zijn, maar mochten de bewijzen wel boven water komen dan nog zal de burgerlijke gemeente zich waarschijnlijk daartegen gaan verzetten en begint er een juridische procedure waarvan de afloop niet bij voorbaat is te voorspellen.

De kans dat er burgerlijke gemeenten zullen zijn die opnieuw willen proberen van de onderhoudslasten bevrijd te worden, is daarentegen vele malen groter. In de publieke discussie die dan volgt, zal gezien de huidige tijdsgeschiedenis de sympathie eerder uitgaan naar de overheid dan naar de kerk. Niettemin wil ik het college van kerkrentmeesters adviseren alles te doen om te voorkomen dat de kerkelijke begroting belast gaat worden met onderhoudskosten van een oude toren. Per definitie moet men dat niet meer willen. In een tijd waarin juist gebouwen afgestoten moeten worden en het gebruik van een eeuwenoude kerk voor de erediensten sowieso al heel veel geld en moeite kost, moet de eerste opdracht zijn de minder wordende middelen te besteden aan de primaire opdracht die een kerke-

lijke gemeente heeft: zorg voor het geestelijk leven in al z'n facetten. Gebouwen zijn daartoe slechts middelen en nimmer een doel op zich.

Moet de kerkelijke gemeente zich dan helemaal afzijdig houden van deze discussie? Naar mijn mening niet, want we hebben wel een historische binding en verplichting. Die 'hautain' negeren mag ook niet de uitkomst zijn. Veel beter is om samen met de burgerlijke overheid om de tafel te gaan zitten en te zien naar andere oplossingen. De laatste tijd zie je wel vaker een oplossing waarin niet alleen de toren maar de hele kerk in beheer en eigendom wordt overgedragen aan een particuliere instelling, zoals bijv. de Stichting Alde Fryske Tsjerken, Oude Gelderse Kerken e.d. De opzet moet daarbij zijn dat enerzijds het oude monument in stand kan blijven en desgewenst beschikbaar blijft voor het de kerkelijke gemeente, dan wel mogelijk een nieuwe functie kan krijgen, maar dat anderzijds voorkomen wordt dat de kerkelijke begroting structureel belast wordt met extra onderhoudslasten. Kortom, gewoon op de ouderwetse Nederlandse manier van samenleven betekent in overleg gaan door samen een oplossing te zoeken.

Tot slot

Vanuit de wetenschap dat het heden is ontstaan vanuit een verleden dat onze voorouders en wijzelf hebben ingevuld en gemaakt en waarvoor we ook verantwoordelijk mogen worden gehouden, zal ook in de nabije toekomst de oude kerktoren een richtingaanwijzer blijven. Dat impliceert betrokkenheid, die niet genegeerd mag worden vanuit het dogma dat er scheiding moet zijn tussen kerk en staat, maar vanuit de gemeenschappelijke zorg voor de instandhouding van het cultureel en kerkelijk erfgoed.

