

Besluit raad

Nummer

C.11

Portefeuillehouder

E.A. Peters

Contact en vragen via

Technischevragen@hollandskroon.nl

Datum raadsvergadering	Datum B&W-besluit
13 juli 2023	6 juni 2023

Onderwerp
Toren Michaëlskerk Oosterland

Kern van het voorstel
Op 17 februari 2022 stelde het college de gemeenteraad voor een subsidieregeling voor kerktorens uit te werken voor de instandhouding van kerktorens. De gemeenteraad heeft bij het besluit hierover een amendement aangenomen: <i>"De kerktoren van de Michaëlskerk in Oosterland weer terug te brengen in gemeentelijk eigendom."</i> Het college heeft besloten de kerktoren in eigendom te verkrijgen.

Voorgesteld besluit
Het college van burgemeester en wethouders stelt de gemeenteraad voor: 1. beslispunt 2 van het raadsbesluit van 17 februari 2022, luidende <i>"De kerktoren van de Michaëlskerk in Oosterland weer terug te brengen in gemeentelijk eigendom"</i> in te trekken; 2. het krediet en bijbehorende kapitaallasten van de aanschaf van de kerktoren te formaliseren en te verwerken bij de tweede bestuursrapportage 2023.

Wettelijke grondslag
Artikel 160 Gemeentewet

De gemeenteraad besluit: conform besloten

Vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 13 juli 2023.

Griffier



Sjaak Vriend HK
18-07-2023

Voorzitter



A. van Dam
19-07-2023

Aanleiding

Op 17 februari 2022 stelde het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad voor een [subsidieregeling voor kerktorens](#) uit te werken voor de instandhouding van kerktorens. De gemeenteraad heeft bij het besluit hierover een [amendement](#) aangenomen. Het amendement wijzigde het voorgestelde besluit door de toevoeging van een aanvullend beslispunt: *“De kerktoren van de Michaëlskerk in Oosterland weer terug te brengen in gemeentelijk eigendom.”*

Dossierachtergrond

De eigenaar van een kerk is zelf verantwoordelijk voor het onderhoud van de kerk en de bijbehorende toren. Het onderhouden van de kerktoren is een financiële last. Vanwege deze onderhoudsverplichting en de verkoop van de kerk aan stichting Behoud Oosterlander Kerk (BOK) ontstond er tussen de Protestantse Gemeente Wieringen en de gemeente Hollands Kroon een verschil van mening over de eigendomssituatie.

Partijen kwamen niet tot overeenstemming en de Protestantse Gemeente Wieringen startte een juridische procedure tegen de gemeente Hollands Kroon. Op 12 februari 2020 deed de rechtbank uitspraak. Het vonnis (bijlage 2) luidde dat de gemeente Hollands Kroon geen eigenaar is van de kerktoren. De onderhoudsverplichting voor de Michaëlskerk is daarom niet van de gemeente.

In de toelichting van het [amendement](#) geeft de raad aan dat de ruilverkaveling een ongewenste eigendomsoverdracht tot gevolg had. Dit kan niet op basis van de dossierfeiten en rechtbankdocumenten worden aangetoond. [Het college verzocht](#) de gemeenteraad daarom op 4 augustus 2020 deze uitspraak te respecteren.

De gemeente bleef na de uitspraak over het eigendomsrecht wel in gesprek met stichting Behoud Oosterlander Kerk (BOK) over de wijze waarop de kerk en de toren in samenhang kunnen worden geëxploiteerd en onderhouden. Dit resulteerde in een onderzoek naar mogelijkheden voor de gemeente om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van deze en andere kerktorens in de gemeente Hollands Kroon en op basis daarvan is ook de nota instandhouding kerktorens opgesteld en is de subsidieregeling uitgewerkt.

Beoogd bestuurlijk/maatschappelijk doel/effect

Instandhouding cultureel erfgoed

Motivering per voorgesteld besluit

Het college begrijpt de wens van de hele raad om de kerktoren in eigendom te nemen. Het amendement is door de volledige raad aangenomen met onder meer als achterliggende gedachte dat een goede staat van onderhoud belangrijk is en dat dit door aankoop geborgd wordt. Die wens is heel serieus genomen en daarom is op basis van het raadsbesluit onderzoek gedaan naar de uitvoering daarvan en het in eigendom verkrijgen van de kerktoren (zie bijlage 1 en 4).

Adviesbesluit 1 - Intrekken beslispunt 2 van het raadsbesluit 17 februari 2022

Procedureel

Op basis van de gemeentewet heeft gemeenteraad binnen het dualisme een kaderstellende en controlerende taak. De raad heeft daarbij de bevoegdheid om geagendeerde ontwerp-beslissingen en ontwerp-verordeningen te amenderen. Wordt een amendement aangenomen dan wordt de beslissing of de verordening conform het amendement gewijzigd vastgesteld. Het mag daarbij uitsluitend gaan om bevoegdheden die aan de raad toekomen.

Op 17 februari 2022 lag een besluit voor op basis van de financiële controle- en kaderstellende taak van de gemeenteraad: het uitwerken van een subsidieregeling voor kerktorens voor de instandhouding van kerktorens. De gemeenteraad is niet bevoegd tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder eigendomsoverdrachten. Op grond van artikel 160 lid 1 sub e van de Gemeentewet komt die bevoegdheid alleen het college toe. De gemeenteraad kan niet de bevoegdheden van het college overnemen of dergelijke besluiten opleggen. Ook de huisadvocaat mr. F.W. Horstman, bevestigt dat de gemeenteraad het college niet bij raadsbesluit kan opdragen een overeenkomst tot eigendomsoverdracht aan te gaan. Een motie zou kunnen; anders dan een raadsbesluit kan het college besluiten een motie niet uit te voeren (bijvoorbeeld omdat het juridisch niet realiseerbaar is).

Inhoudelijk

In de toelichting bij het amendement stelt de gemeenteraad dat de huidige eigendomssituatie gebaseerd is op een omissie omdat partijen deze situatie niet hebben gewenst en beoogd. Dit argument is door de rechtbank beoordeeld en verworpen. De rechtbank gaat er vanuit dat er geen sprake is van een omissie. Uit de procedure is niet gebleken dat de kerktoeren op een later moment dan de napoleontische tijd in eigendom is geweest van de gemeente. Er is geen sprake van het herstellen van de eigendomssituatie zoals het amendement stelt. Deze nuance blijkt niet uit het beslispunt of uit de toelichting, waardoor de motivering van het amendement deels onjuist is.

De gemeenteraad stelt in de toelichting van het amendement dat de subsidieregeling tekortschiet om de kerktoeren in goede conditie te houden. De gemeenteraad is zelf verantwoordelijk voor het toekennen van budget aan de diverse gemeentelijke taken (art 189 e.v. Gemeentewet). Het college voert vervolgens binnen het door de raad verstrekte financiële kaders haar bevoegdheden uit. Dit is daarom geen argument om de kerktoeren in eigendom van de gemeente terug te brengen.

De gemeenteraad verleent met haar amendement een begunstiging aan één belanghebbende partij boven alle andere belanghebbende partijen. Selectiviteit is alleen mogelijk wanneer hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond wordt gegeven. Het amendement biedt geen objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond voor de eigendomsverkrijging. Het besluit daartoe levert willekeur op en is daarom in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.

De gemeenteraad stelt verder dat het college de kerktoeren tegen een symbolisch bedrag in eigendom moet verkrijgen. Een symbolisch bedrag afspreken behoort niet tot de mogelijkheden vanwege de staatssteunregels. Om onverenigbare staatssteun te voorkomen is het college gehouden een marktconforme prijs voor objecten te betalen.

Op basis van bovenstaande informatie, is het amendement onrechtmatig en is het amendement wat de inhoud betreft in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur en in strijd met de staatssteunregels. Het advies is daarom om de kerktoeren van de Michaëlskerk in Oosterland op basis van het amendement niet in eigendom te verkrijgen. Het is daarom wenselijk dat de raad dit onderdeel van het raadsbesluit van 17 februari 2022 intrekt.

Adviesbesluit 2 Aanschaf kerktoeren formaliseren

De kerktoeren wel aankopen

Het college heeft besloten de kerktoeren aan te willen kopen. De overweging die het college hieraan ten grondslag legt is dat:

- het een uniek monument is
- de kosten van het beheer en onderhoud ook via een subsidieregeling voor rekening van de gemeente komen en
- als de toren in eigendom is kan beter worden gestuurd op kwaliteit en onderhoud.

Unieke gemetselde torenspits

Argumenten die pleitten voor aankoop is de zeldzaamheid van de gemetselde torenspits. In Nederland zijn slechts enkele voorbeelden van gemetselde torenspitsen bekend. Daarnaast is deze kerktoeren op architectuurhistorische waarden onderscheidend van de andere kerktoeren in de gemeente omdat het een 13e-eeuwse toren is. In Hollands Kroon zijn er twee gemetselde torenspitsen. De andere gemetselde toren is van de kerk in Hippolytushoef en ook in eigendom van de gemeente. Daarmee maakt het college de inschatting dat het risico op selectiviteit hierdoor aanvaardbaar is.

Beheer, onderhoud en sturen op kwaliteit

Een ander argument is het behouden van een goede staat van onderhoud van deze bijzondere en zeldzame kerktoeren. Dit vindt het college zo belangrijk dat alle genoemde argumenten om niet over te gaan tot aankoop, daar ondergeschikt aan zijn. Met een eventuele aankoop van de toren is de staat van onderhoud niet langer afhankelijk van vrijwilligers en kan de continuïteit en kwaliteit van dit monument voor de toekomst worden geborgd.

De gemeente aanvaardt daarmee de juridische, financiële en maatschappelijke kanttekeningen en risico's. Voordat het college kan overgaan tot aankoop, moet de raad het benodigde budget hiervoor beschikbaar stellen. Omdat er nog geen taxatierapport beschikbaar is wordt voorgesteld het krediet en bijbehorende kapitaallasten van de aanschaf van de kerktoeren te formaliseren en te verwerken bij de eerste bestuursrapportage 2023.

Kanttekeningen en risico's (incl. argumenten)

De eigendomsoverdracht brengt juridische, financiële en maatschappelijke risico's met zich mee (zie bijlage 1 en 4 voor de volledige adviezen).

Juridische, financiële en maatschappelijke risico's

Selectiviteit en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Een juridisch risico dat voortvloeit uit de eigendomsoverdracht is de selectiviteit. Wanneer het college besluit de Michaëlstoren in gemeentelijk eigendom te verkrijgen vanwege de instandhouding en de andere kerktorens (en/of andere beeldbepalende objecten) niet, verleent het college een begunstiging aan één partij boven alle andere partijen. Voor deze selectiviteit moet een objectieve en redelijke rechtvaardiging worden gegeven. Bij het ontbreken van een objectieve en redelijke rechtvaardiging, is er sprake van willekeur en handelt het college in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.

MOOI Noord-Holland, een onafhankelijke en niet-commerciële adviesorganisatie op het gebied van architectuur en cultuurhistorie in Noord-Holland, heeft de monumentale waarden van de Michaëlskerktoren beoordeeld aan de hand van [de vijf waarderingscriteria](#) van bouwkunst. Uit het door hen opgesteld rapport blijkt een hoge zeldzaamheidswaarde vanwege de gemetselde torenspits. In Nederland zijn slechts enkele voorbeelden van gemetselde torenspitsen bekend. Daarnaast is deze kerktoeren op architectuurhistorische waarden onderscheidend van de andere kerktorens in de gemeente omdat het een 13e-eeuwse toren is.

Onverenigbare staatssteun

[Onverenigbare staatssteun](#) is aan de orde als wordt voldaan aan vijf in regelgeving vastgelegde cumulatieve criteria én er geen sprake is van een [vrijstelling of een uitzondering](#). De gemeente moet zich daarnaast ook houden aan de criteria uit de [Wet Markt en Overheid](#) wanneer zij zich als private partij (ondernemer of exploitant) in de markt gedraagt.

Als er sprake is van selectiviteit dan voldoet de eigendomsoverdracht aan vier van de vijf criteria voor staatssteun (zie bijlage 4).

Het college handelt in strijd met het verbod op onverenigbare staatssteun wanneer de kerktoren niet tegen een marktconforme prijs wordt gekocht (criterium 5). Als sprake is van onverenigbare staatssteun, lopen zowel de gemeente als de stichting het risico op hoge boetes of terugbetalingsverplichting vanuit Brussel. Daarbij geldt ook dat de eigendomsoverdracht moet worden teruggedraaid met alle (financiële) gevolgen van dien. Dit maakt de gemeente schadelijkt.

Accommodatiebeleid (maatschappelijk risico)

De gemeenteraad heeft in 2012 het accommodatiebeleid vastgesteld en dit beleid via de kadernota's in [2013](#) en [2015](#) bevestigd. Het accommodatiebeleid is gebaseerd op [de strategische visie](#) dat de gemeente Hollands Kroon een regiefunctie heeft waarbij uitgegaan wordt van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van

inwoners, verenigingen en instellingen. De gemeente biedt voorzieningen en ondersteuning om het zelf organiserend vermogen van de lokale gemeenschap te versterken.

Volgens dit beleid heeft de gemeente al veel gemeentelijk vastgoed afgestoten en aan private marktpartijen, verenigingen en instellingen overgedragen. Dit is nog steeds hedendaagse praktijk. De aankoop van de kerktoren vanwege de instandhoudingsopgave staat haaks op de gemeentelijke visie en is niet conform het gemeentelijk beleid. De instandhoudingsopgave van accommodaties is voor de gehele lokale gemeenschap een uitdaging. Als het college een uitzondering maakt voor de Michaëlskerktoren dan kan er een maatschappelijk debat over de regiefunctie ontstaan met daarbij de vraag waarom het college wel een kerktoren in gemeentelijke eigendom wil verkrijgen maar zwembaden, sporthallen en overige maatschappelijke voorzieningen afstoot.

Uiteraard is maatschappelijk vastgoed beter exploitabel te maken dan vastgoed zoals een kerktoren. Voor een gehele kerk is dat, alhoewel niet eenvoudig, zeker ook mogelijk. Door splitsing van eigendom, wordt dit niet per se eenvoudiger. Een kerktoren alleen is niet exploitabel.

Het afwijken van het eerder ingezette accommodatiebeleid heeft naast de eerdergenoemde financiële gevolgen mogelijk ook andere financiële gevolgen. Hierbij moet worden gedacht aan het beheer en onderhoud en uitvoering van diverse wet- en regelgeving dat daarmee gemoeid is, bijvoorbeeld de [aanbestedingswet bij overheidsopdrachten](#).

Alternatieven (incl. argumenten)

De kerktoren niet in eigendom te verkrijgen

Op basis van de kanttekeningen en risico's geen middelen beschikbaar stellen voor de aankoop van de toren.

Subsidieverordening kerktorens

In de [Variantenstudie Instandhouding Kerktorens](#) is een eerste aanzet voor een subsidieregeling gemaakt. Het [amendement van 17 februari 2022](#) stelt dat de subsidieregeling tekortschiet om de eeuwenoude en beeldbepalende toren van de Michaëlskerk voor het nageslacht in een goede conditie te houden. Met deze opmerking is rekening gehouden in de uitwerking van de subsidieverordening, door de hoogte van het subsidiabele bedrag. De raad kan besluiten het subsidiabele bedrag per aanvraag te verhogen, waarmee we de stichting (en de andere eigenaren van kerktorens) meer tegemoet komen in de onderhoudskosten. Deze verordening wordt ter besluitvorming aangeboden aan de raad in juni 2023. Het subsidieplafond wordt ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad in het vierde kwartaal van 2023.

Herijken accommodatiebeleid

Op dit moment biedt het accommodatiebeleid geen ruimte om onderscheid te maken tussen erfgoed en ander maatschappelijk vastgoed. Om de continuïteit, kwaliteit en het collectieve belang van erfgoed goed te waarborgen kan het accommodatiebeleid op dit onderdeel worden aangepast. U kunt hiermee bepalen op welk soort accommodaties u een regiefunctie wil voeren (en op welke niet). En u kunt richting geven door aan te geven welke kenmerken van kerken/kerktorens bijzonder zijn en ze daarmee een aparte status geven.

Financiële gevolgen

Kosten	€ 1,00
Dekking binnen begroting	Programma: Vitaliteit Cluster: Kunst en Cultuur
Geen dekking binnen begroting	Dekkingsvoorstel:
Fiscale gevolgen	Niet van toepassing.

Toelichting:

Financiële gevolgen

Voorgesteld is het krediet en bijbehorende kapitaallasten van de aanschaf van de kerktoren te formaliseren en te verwerken bij de tweede bestuursrapportage 2023.

De indicatieve kosten worden voor nu als volgt geraamd welke opgenomen zullen worden in de 2e berap:

Aankoopkosten marktconform: € 1,-.

Eenmalig achterstallig onderhoud: € 50.000,-

Jaarlijkse onderhoudskosten: € 10.000,-

Meerjarig onderhoudskosten (10-15jr): € 300.000,-

Communicatie

De stichting Beheer Oosterlander Kerk (BOK) wordt op de hoogte gebracht welk voorstel aan de raad wordt voorgelegd. Daarna wordt er een nieuwsbericht over verspreid via de gemeentelijke kanalen. Dit bericht ontvangt de gemeenteraad ook.

Bijlagen

1. Adviesnota Amendement Toren Michaëlskerk
2. Vonnis Rechtbank
3. Amendement Kerktorens
4. Taxatierapport

