



Vlaams
Parlement

ingediend op **1509** (2017-2018) – Nr. 1
5 maart 2018 (2017-2018)

Verslag van het verzoekschrift

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Ward Kennes

over het private patrimonium
van kathedrale kerkfabrieken

Samenstelling van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid:

Voorzitter: Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

Sofie Joosen, Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers, Nadia Sminate, Peter Wouters;
Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
Marnic De Meulemeester, Mercedes Van Volcem;
Kurt De Loor, Els Robeyns;
Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Paul Cordy, Andries Gryffroy, Lies Jans, Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
Jan Durnez, Martine Fournier, Katrien Partyka, Joris Poschet;
Lydia Peeters, Bart Somers;
Jan Bertels, Yasmine Kherbache;
Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Chris Janssens;
Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Procedure	4
2. Inhoud van het verzoekschrift.....	4
3. Bespreking	4
4. Conclusie	4
Bijlage: Schriftelijk antwoord van minister Liesbeth Homans	5

1. Procedure

Het verzoekschrift over het privaat patrimonium van kathedrale kerkfabrieken werd ingediend op 24 april 2017. Het werd op 3 mei 2017 ontvankelijk verklaard en voor behandeling verwezen naar de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid.

2. Inhoud van het verzoekschrift

De verzoekers stellen vast dat:

- het beheer van de gebouwen van de eredienst van de kathedrale kerkfabrieken grotendeels ten laste komt van de provincie;
- de kathedrale kerkfabrieken over een aantal (roerende en onroerende) reserves beschikken buiten het gebouw van de eredienst;
- het provinciebestuur weinig instrumenten heeft om richting te geven aan investeringen in en beheer van dit privaat patrimonium;
- de provinciale budgetten onder druk staan;
- de huidige wetgeving eenzijdig de nadruk legt op het behalen van een zo hoog mogelijk jaarlijks rendement zonder enige vermelding van ethische overwegingen;
- het rendabel inzetten van roerende en onroerende middelen niet moet betekenen dat een strikte scheiding gemaakt wordt tussen het patrimonium voor de eredienst en het private patrimonium.

Verzoekers vragen om artikel 52/1 van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten te wijzigen met het oog op:

- meer mogelijkheden voor het provinciebestuur om richting te geven aan de investeringen in het privaat patrimonium van de kathedrale kerkfabrieken;
- het aanspreken van reserves vooraleer er een recht op dotaties ontstaat;
- het inschrijven van ethische criteria voor het beheer van het roerend en onroerend patrimonium van de kathedrale (en lokale) kerkfabrieken.

3. Bespreking

Het verzoekschrift werd op 4 juli 2017 in de commissie geagendeerd. Conform artikel 101, 7, van het Reglement van het Vlaams Parlement besliste de commissie het verzoekschrift naar de Vlaamse Regering te verwijzen met het verzoek omtrent de inhoud ervan uitleg te verstrekken.

De commissie nam op 17 oktober 2017 kennis van het antwoord van minister Liesbeth Homans (in bijlage) en besliste unaniem zich bij dit antwoord aan te sluiten.

4. Conclusie

De aanwezige leden stemmen in met het voorstel van de commissievoorzitter om het antwoord van de Vlaamse Regering aan de indiener van het verzoekschrift te bezorgen.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Ward KENNES,
verslaggever

BIJLAGE:

Schriftelijk antwoord van minister Liesbeth Homans

Nota aan de commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid van het Vlaams Parlement

Betreft: het verzoekschrift over het privaat patrimonium van kathedrale kerkfabrieken

1. Voorwerp van de nota

De heren _____ hebben bij het Vlaams Parlement een verzoekschrift ingediend over het privaat patrimonium van de kathedrale kerkfabrieken. De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid besprak het verzoekschrift op 4 juli 2017. Met toepassing van artikel 101, 7, van het Reglement van het Vlaams Parlement heeft de commissie beslist om het verzoekschrift te verwijzen naar de Vlaamse Regering met het verzoek omtrent de inhoud ervan uitleg te verstrekken. Daarbij wenst de commissie het antwoord te ontvangen tegen 26 september 2017.

Deze nota wil de commissie de gevraagde uitleg geven.

2. Aanleiding en context van het verzoekschrift

Het ingediende verzoekschrift gaat over de regels voor het beheer van het privaat patrimonium van de kathedrale kerkfabrieken. De aanleiding is een budgetwijziging van de kathedrale kerkfabriek van Sint-Salvator in Brugge en de daarin opgenomen aankoop van nieuwbouwappartementen, zoals ook besproken in de provincieraad van West-Vlaanderen. Die aankoop kadert in het beheer van het privaat patrimonium van de kathedrale kerkfabriek.

De indieners vragen om een initiatief te nemen om het Eredienstendecreet van 7 mei 2004 bij te sturen met het oog op:

1. het creëren van meer mogelijkheden voor het provinciebestuur om richting te geven aan de investeringen in het privaat patrimonium van de kathedrale kerkfabrieken;
2. het aanspreken van reserves vooraleer er een recht op dotaties bestaat;
3. het inschrijven van ethische criteria voor het beheer van het roerend en onroerend patrimonium van de kathedrale (en lokale) kerkfabrieken.

3. Duiding bij de inhoud van het verzoekschrift

3.1. Meer mogelijkheden voor het provinciebestuur

De eerste vraag van het verzoekschrift gaat over de verhouding tussen het provinciebestuur en de kathedrale kerkfabriek en het vermeende verschil in mogelijkheden voor een provinciebestuur om het beleid van de kathedrale kerkfabriek te sturen in vergelijking met de mogelijkheden waarover een gemeentebestuur beschikt in het overleg met de “parochiale” kerkfabrieken.

Het verzoekschrift verwijst daarbij terecht naar de geldende regelgeving over het beheer van het privaat patrimonium van de besturen van de eredienst. Het gaat er echter ten onrechte van uit dat de regels voor de kathedrale kerkfabrieken op dit punt anders zouden zijn dan die voor de andere besturen van de eredienst, doordat artikel 33 van het eredienstendecreet niet van toepassing is op de kathedrale kerkfabrieken.

Het klopt dat artikel 33 van het Eredienstendecreet van 7 mei 2004 niet van toepassing verklaard wordt op de kathedrale kerkfabrieken. Dat is echter logisch, want artikel 33 gaat over het overleg tussen een gemeentebestuur met het centraal kerkbestuur binnen een gemeente en van dit laatste (centrale kerkbesturen) is in de context van een kathedrale kerkfabriek geen sprake. Daarom bevat het decreet, in artikel 70, een overeenkomstige bepaling, die inhoudelijk identiek is aan artikel 33 en het overleg regelt tussen de provincie-overheid en de kathedrale kerkraad. Er wordt in artikel 70 enkel niet verwezen naar (een overeenkomstig artikel voor) artikel 32, aangezien dat artikel specifiek over de bevoegdheden van het centraal kerkbestuur gaat en dus niet toegepast kan worden op de kathedrale kerkfabrieken. Verder herneemt artikel 70 ook het derde en vierde lid van artikel 33 niet, omdat ook dat zinloos zou zijn: het gaat daar over de specifieke rapporteringsverplichting van enerzijds het centraal kerkbestuur en anderzijds het gemeentebestuur van gemeentegrensoverschrijdende parochies. Ook artikel 33/1 kent geen overeenkomstige bepaling voor de kathedrale kerkfabrieken, maar ook dat is logisch, want het heeft enkel betrekking op de bevoegdheden van het centraal kerkbestuur in het overleg.

Een provinciebestuur en een kathedrale kerkfabriek overleggen dus op net dezelfde wijze als een gemeentebestuur en een centraal kerkbestuur.

Ook voor het beheer van het privaat patrimonium gelden exact dezelfde regels. Hiervoor is artikel 52/1, §2, van belang en dat artikel wordt in artikel 78 van toepassing gemaakt op de kathedrale kerkfabrieken. Ook de reserves van de kathedrale kerkfabrieken worden dus in principe beheerd met het oog op een zo hoog mogelijk jaarlijks rendement, zoals in het verzoekschrift terecht wordt aangehaald, maar ook hier bestaat de mogelijkheid om daarvan af te wijken in het overleg. De passage van artikel 52/1, §2, “tenzij er in het overleg, vermeld in artikel 33, andere afspraken gemaakt worden” is immers ook van toepassing op de kathedrale kerkfabrieken, met dien verstande dat de verwijzing naar artikel 33 hier gelezen moet worden als een verwijzing naar het overleg vermeld in artikel 70. Elke andere lezing zou zinledig zijn en ingaan tegen de meermaals expliciet verwoorde doelstelling van de decreetgever om voor alle besturen van de eredienst zo veel mogelijk dezelfde regels toe te passen.

Het overleg tussen het provinciebestuur en een kathedrale kerkfabriek heeft dus dezelfde mogelijkheden als die waarover de gemeentebesturen beschikken. De eerste vraag van het verzoekschrift is eigenlijk zonder voorwerp.

3.2. Aanspreken van reserves

De mogelijkheden om de reserves van de besturen van de eredienst (het privaat patrimonium) aan te spreken voor investeringen aan de gebouwen van de eredienst zijn uitgebreid besproken bij de evaluatie en de bijsturing van het Eredienstendecreet die uiteindelijk geresulteerd heeft in het decreet van 6 juli 2012.

Daarbij is de historie van deze discussie niet onbelangrijk. Onder de oude Napoleontische regelgeving was het in alle omstandigheden verboden om de reserves van een kerkfabriek te gebruiken voor investeringen in een kerkgebouw. Dat gaf soms aanleiding tot absurde situaties, waarbij een 'rijke' kerkfabriek geen nieuwe glasramen voor haar kerk mocht aankopen en de 'arme' gemeente daar zelf niet de middelen toe had. Na de regionalisering van de bevoegdheid inzake erediens ten door de Lambermont-akkoorden heeft het Vlaams gewest dit absolute verbod al snel verlaten. Een bestuur van de eredienst kan er sinds het Eredienstendecreet van 7 mei 2004 wel voor kiezen om zijn reserves aan te spreken voor investeringen aan het gebouw van de eredienst. Uiteraard moet dat, net als alle andere geplande investeringen en de wijze van financiering ervan, op voorhand besproken worden in het overleg.

In de praktijk bleek niet zo snel door te dringen dat het 200 jaar oude verbod niet langer gold. Daarom werd bij de decreetwijziging van 2012 een en ander verder geëxpliciteerd. Daarbij werd een bepaling opgenomen over het doel van het privaat patrimonium (het genereren van een jaarlijks rendement, art. 52/1, §2, eerste lid) en over het gebruik van dat privaat patrimonium voor investeringen aan de gebouwen van de eredienst (art. 52/2, §2, tweede lid).

"art. 52/1 §2: De roerende en onroerende eigendommen en financiële beleggingen van de kerkfabriek, met uitzondering van de erkende gebouwen van de eredienst, vormen de reserves van de kerkfabriek en worden beheerd met het oog op het realiseren van een zo hoog mogelijk jaarlijks rendement, tenzij het overleg, vermeld in artikel 33, andere afspraken gemaakt worden. Wat betreft de financiële beleggingen zijn enkel beleggingsvormen in euro met volledige kapitaalsgarantie bij erkende instellingen toegestaan.

De gemeente kan een kerkfabriek niet verplichten om die reserves te gebruiken voor investeringen in het kerkgebouw."

Dat tweede aspect is dus verwoord als een verbod (de gemeente of provincie kan het bestuur van de eredienst niet verplichten), maar daarmee wordt meteen ook aangegeven dat het wel mogelijk is dat het bestuur van de eredienst (in overleg met de gemeente of de provincie) ervoor kiest om het privaat patrimonium te gebruiken voor gebouwen van de eredienst.

Het verbod om te verplichten de reserves aan te spreken is, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding, ingegeven door het bewaken van het langetermijnperspectief. Wanneer de reserves worden opgebruikt, zullen ze ook geen jaarlijks rendement meer kunnen opleveren. Dat zal leiden tot een verhoging van de gemeentelijke of provinciale tussenkomsten voor de exploitatie. Daarom lijkt een zekere voorzichtigheid op dit punt aangewezen. Het Napoleontische verbod dat het aanwenden van de reserves in alle gevallen uitsloot, was een vertaling van die voorzichtigheid, maar ging daarin te ver. Het huidige verbod om dat op te leggen aan een bestuur van de eredienst is een andere manier om diezelfde voorzichtigheid te vertalen: als beide partijen, als autonome besturen, het er in het overleg over eens zijn dat het een goede keuze is, mag ervan uitgegaan worden dat het inderdaad een wijze en goed afgewogen beslissing is.

Deze bepaling kan ook niet los gezien worden van de bepaling over het rendement van het privaat patrimonium. Het naar voren schuiven van het principe van een jaarlijks rendement moet garanderen dat de reserves een gunstige impact hebben op de jaarlijkse exploitatiekosten. Het is die gunstige impact die, vanuit een langetermijnperspectief, het aanhouden van de reserves moet verantwoorden. Via het overleg en het goedkeuringstoezicht op de financiële plannen van de besturen van de eredienst hebben de gemeenten en provincies hier decretaal veel middelen gekregen om te wegen op een redelijk beheer van de reserves.

Daarbij moet ook nog worden opgemerkt, zoals ook in de parlementaire besprekingen van 2012 aan bod gekomen is, dat de reserves van besturen van de eredienst bij een correcte toepassing van de regelgeving geen opgepotte overschotten zijn. Het gaat dus niet om middelen die de

gemeenten of de provincies in het verleden te veel hebben gegeven, maar wel om de kapitalen van schenkingen en stichtingen, of meerwaarden die daarop werden gerealiseerd.

Het inschrijven van de verplichting om de reserves aan te spreken vooraleer er een recht op een toelage ontstaat, zoals in het verzoekschrift wordt gesuggereerd, gaat nog een hele stap verder. Als het ontvangen van een investeringstoelage slechts kan na het aanspreken van de reserves, wordt het niet enkel mogelijk gemaakt dat gemeenten of provincies de besturen van de eredienst elke autonomie op dit punt ontnemen, het legt in principe zelfs de verplichting op. Zelfs als dat gemilderd wordt door een afwijkmogelijkheid in het overleg in te schrijven, zal dat snel leiden tot een grote vermindering van de inkomsten die die reserves genereren en tot een evenredige verhoging van de jaarlijkse exploitatietoelagen. Ter situering: in 2014 waren de exploitatie-ontvangsten die de rooms-katholieke kerkfabrieken genereerden uit hun privaat patrimonium goed voor ongeveer 16,9 miljoen euro, tegenover exploitatie-toelagen voor 42 miljoen euro.¹

In het verzoekschrift wordt zelfs gesuggereerd dat de reserves gebruikt moeten worden om de tekorten op de 'werkingsbegroting' op te vangen, voor er sprake kan zijn van een toelage. Dat zou betekenen dat investeringsontvangsten (wat de reserves per definitie zijn) gebruikt worden voor exploitatie-uitgaven, wat ingaat tegen de basisbeginselen van overheidsfinanciën. Bovendien zal dit wellicht leiden tot gevolgen die de indieners van het verzoekschrift niet voor ogen hebben. Een aantal gemeenten en/of provincies zouden daardoor weliswaar enkele jaren (veel) minder exploitatietoelagen moeten betalen, afhankelijk van de regionale spreiding van de reserves, die nogal ongelijk is. Daar staat evenwel tegenover dat alle reserves op een relatief korte termijn zullen verdwijnen. De jaarlijkse exploitatietoelagen zullen daarna meteen met 16,9 miljoen euro toenemen en ook de investeringstoelagen zullen stijgen (want als er geen reserves meer zijn, kunnen die ook niet worden gebruikt voor investeringen).

3.3. Ethische criteria voor het beheer van het patrimonium

Artikel 52/1, §2, van het Eredienstendecreet bepaalt dat de roerende en onroerende reserves beheerd worden met het oog op het realiseren van een zo hoog mogelijk jaarlijks rendement, tenzij in het overleg andere afspraken gemaakt worden. Deze bepaling hangt nauw samen met de bepaling over het aanspreken van de reserves: de argumentatie over het langetermijnperspectief houdt enkel stand als de reserves opbrengsten genereren. Omdat de doelstelling is om de jaarlijkse exploitatietoelagen te beperken, wordt bovendien het principe van een jaarlijkse rendement naar voren geschoven: belegging met kapitalisatie kunnen meer opbrengen, maar maken dat er in bepaalde jaren geen ontvangsten zijn.

Over de formulering van die bepaling is ook gediscussieerd tijdens de parlementaire bespreking van het ontwerp van decreet dat geleid heeft tot het decreet van 6 juli 2012. Het is uiteraard nooit de bedoeling geweest van de decreetgever om de kerkfabrieken aan te zetten tot onethische of maatschappelijk onverantwoorde beleggingen.

In de decreettekst worden risicobeleggingen uitgesloten. De andere keuzes worden overgelaten aan het lokale overleg. Het ligt voor de hand dat noch de kerkfabrieken noch de gemeenten en provincies daar zouden pleiten voor de excessen die in het verzoekschrift worden aangestipt. De huidige regeling laat zelfs toe dat privaat patrimonium van een kerkfabriek gebruikt wordt op een wijze die helemaal geen rendement oplevert. De enige voorwaarde is dat daarover afspraken gemaakt worden in het overleg, waarbij rekening gehouden kan worden met lokale maatschappelijke behoeften. De doelstelling van deze bepaling is voornamelijk om uit te sluiten

¹ Optelsom van de bedragen voor de 'gewone' rooms-katholieke kerkfabrieken en de kathedrale kerkfabrieken. Voor de andere erkende erediensten is het privaat patrimonium in verhouding verwaarloosbaar.

dat dergelijk gebruik zonder enig rendement kan voorkomen zonder dat de gemeente of provincie daarin gekend wordt.

In de praktijk heeft de bevoegde Vlaamse administratie geen weet van misbruiken zoals in het verzoekschrift als mogelijkheden worden aangehaald. Er zijn integendeel nog heel wat situaties waarin gemeentebesturen aanvaarden dat bepaalde onroerende eigendommen van de besturen van de erediens ten geen of nauwelijks opbrengsten genereren, ondanks de toegenomen mogelijkheden voor de gemeente- en provinciebesturen om daar tegen in het verweer te gaan. Het lokale overleg laat het nastreven van rendement dus niet stelselmatig primeren op het maatschappelijke nut.

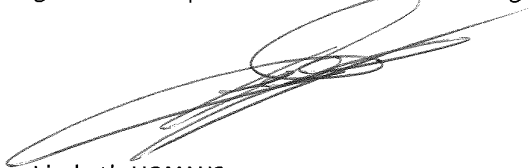
4. Conclusie

Er zijn op dit ogenblik geen intenties om de regelgeving (het erediens tende decreet van 7 mei 2004) aan te passen op de in het verzoekschrift vermelde punten.

De eerste vraag is gebaseerd op een onjuiste lezing van het erediens tende decreet van 7 mei 2004.

De tweede vraag raakt aan evenwichten die zijn ingebouwd in de regelgeving. Deze evenwichten, door de decreetgever in 2012 uitgebreid besproken, laten de gemeente- én provinciebesturen wel degelijk toe hun rol te spelen. Hieraan raken dreigt te leiden tot ongewenste effecten (wellicht ook in hoofde van de indieners van het verzoekschrift).

De derde vraag is terecht, als de decretale bepalingen op die manier zouden worden geïnterpreteerd en toegepast. Dat is evenwel geenszins de lezing die de decreetgever voor ogen had en is zeker ook niet manier waarop ze in de praktijk (door de erediens tbesturen en door de gemeente- én provinciebesturen) worden ingevuld.



Liesbeth HOMANS
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding