Een eigen accent op de individuele rechtsbescherming

Het individuele gemeentelid in een bezwaarprocedure tegen de begroting/jaarrekening van een gemeente binnen de PKN[1]

Dr. mr. K.W. de Jong*

De Nederlandse wetgever heeft indertijd bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht gesteld de individuele rechtsbescherming 'als primaire doelstelling van het bestuursprocesrecht' te zien.[2] De procedures voor de behandeling van bezwaren en geschillen in de Protestantse Kerk in Nederland (PKN) vertonen sterke verwantschap met het bestuurs(proces)recht maar hebben door de relatieve zelfstandigheid van het kerkelijk recht een eigen dynamiek. In dit artikel wil ik aan de hand van twee uitspraken in de hoogste instantie en de reparatie van regelgeving die daaruit gevolgd is, nagaan hoe de individuele rechtsbescherming in de PKN verbeterd kan worden. Ik richt me daarbij vooral op de thematiek waar het in de uitspraken om gaat, de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening van een plaatselijke gemeente en een diaconie.

In de eerste paragraaf schets ik de vigerende regelgeving met het oog op de bespreking van de twee uitspraken op beroep door het Generaal College voor de behandeling van Bezwaren en Geschillen (GCBG), de hoogste beroepsinstantie in de PKN, in de volgende paragraaf. Daarna behandel ik in paragraaf 3 de reactie van de kerkelijke regelgever, de Generale Synode, op voorstel van het Generaal College voor de Kerkorde (GCKO). In paragraaf 4 evalueer ik de resultaten van het onderzoek om in de laatste paragraaf te eindigen met enkele aanbevelingen tot besluit.

De te bespreken uitspraken dateren uit 2012, de aangepaste regelgeving uit 2016. Per 1 mei 2018 is de kerkorde van de PKN weliswaar grondig herzien, maar dit raakt de te bespreken materie als zodanig nauwelijks. Wel is de nummering in veel gevallen gewijzigd. Om verwarring te voorkomen heb ik in de

---

1 Met dank aan mr. Marjoleine Engelbert, die een eerste versie van dit artikel van kritisch commentaar voorzag.

* DOI 10.7590/ntkr_2018_005
Dr. mr. Klaas-Willem de Jong (1961) is predikant en werkzaam aan de Protestantse Theologische Universiteit (PThU) als Universitair Docent Kerkrecht en vervult daar tevens enkele taken in het onderwijsmanagement.

2 *PG Awb II*, p. 174 (= *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, 3, p. 35). Vgl. voor een breder kader: J.C.A. de Poorter & K.J. de Graaf, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Den Haag: Raad van State 2011.

paragrafen 1 t/m 3 de oude nummering[3] vermeld aangezien die ook in de behandelde uitspraken gebruikt wordt, met tussen vierkante haken de nieuwe nummering.[4] In de toekomstgerichte paragrafen 4 en 5 hanteer ik de nieuwe nummering. Hetzelfde geldt voor de regionale colleges die met de herziening classicale colleges zijn gaan heten, al zijn hierbij alleen vierkante haken opgenomen waar het functioneel is.

1. De regelgeving

Ik geef in deze inleidende paragraaf twee beknopte schetsen. De eerste betreft de basisregels voor een bezwaar- en beroepsprocedure in de in 2004 ontstane PKN. De PKN kent in de grondleggende, zogenaamde Romeinse artikelen in art. XIV-1 de volgende voorziening ten aanzien van bezwaren (alsmede van geschillen):

'Bezwaren en geschillen voor de behandeling waarvan in de orde van de kerk niet een afzonderlijk orgaan of een bijzondere wijze van behandeling is aangegeven, worden voorgelegd aan de daartoe aangewezen colleges.'[5]

De formulering is vrijwel identiek aan het vergelijkbare artikel in de kerkorde van 1951 van de Nederlandse Hervormde Kerk.[6] Daarin werd bewust gekozen voor een onafhankelijke rechtspraak in zelfstandige colleges waarin opgekomen kon worden tegen besluiten van kerkelijke lichamen, zoals een kerkenraad.[7] In dat verband stelt B. Wallet met betrekking tot de bezwaarprocedure in de kerkorde van de PKN: 'Rechtsbescherming is in de gemeenschap van de kerk

3 *Kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland inclusief de ordinanties, overgangsbepalingen en generale regelingen (bijgewerkt tot mei 2013)*, Zoetermeer: Boekencentrum 2013 (= PKO).

4 'Kerkorde en ordinanties van de Protestantse Kerk in Nederland versie mei 2018', https://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUkVGVkE=&inline=0, geraadpleegd 25 oktober 2018.

5 PKO art. XIV-1. Voorbeeld van een alternatieve procedure is die van een bezwaar tegen de bevestiging van een ouderling of diaken (ord. 3-6-9 [3-6-8]). Het bezwaar van art. XIV-1 hoeft in de wijze waarop het daar geformuleerd is niet per definitie een bezwaar tegen een besluit te zijn (vgl. ord. 1-5 [1-5] over een gravamen tegen het belijden van de kerk). Aan de andere kant moet het soms in bredere zin worden opgevat, in de zin van het ergens niet mee eens zijn, los van een bijzondere procedure (vgl. ord. 2-8 [2-2-1] over de inschrijving in een van de kerkelijke registers; vgl. verder ord. 2-19-6 [2-10-6] over het bezwaar van een crediteur bij een voorgenomen fusie of splitsing).

6 *Kerkorde der Nederlandse Hervormde Kerk*, 's-Gravenhage [januari] 1951 (= HKO), art. XXIV.

7 P. van den Heuvel, *De hervormde kerkorde. Een praktische toelichting*, Zoetermeer: Boekencentrum 1991, p. 328-330; vgl. ook Th.L. Haitjema, *Nederlands Hervormd kerkrecht*, Nijkerk: Callenbach 1951, p. 316-318.

een groot goed.'[8] Uitgangspunt voor deze interne kerkelijke procedure is dan ook dat bezwaar gemaakt kan worden tegen vrijwel elk besluit:

'Een kerkelijk lichaam, een ambtsdrager, iemand die in een bediening is gesteld of een functie vervult, of iemand die is ingeschreven in een van de registers van een gemeente, zich bezwaard gevoelend door een besluit van
– een kerkenraad,
– een classicale vergadering of
– een ander kerkelijk lichaam
(...) kan – indien de bezwaarde meent door dit besluit in zijn werkelijk belang (...) te zijn getroffen – bezwaar indienen (...).' [9]

De verwantschap met het bestuurs(proces)recht blijkt onder meer uit de definitie van het bezwaar in een bestuursrechtelijke procedure: zij is net als in het bestuursrecht gekoppeld aan dat van een besluit.[10] Vergelijkbaar is ook dat het kan worden ingediend door (onder andere) iemand die in zijn werkelijk belang getroffen is.[11] Anders echter dan in het bestuursrecht wordt een bezwaar niet aangebracht bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, maar bij een college voor bezwaren en geschillen. Het lijkt daarmee sterk op het beroep in het bestuursrecht.[12] Het bestuursrechtelijke bezwaar kent in het kerkrecht van de PKN zijn equivalent in het revisieverzoek, zij het dat dat een mogelijkheid is, geen verplichting als iemand in bezwaar wenst te gaan.[13]

Een tweede beknopte schets betreft de stappen die gezet moeten worden om de begrotingen en jaarrekeningen van een kerkelijke gemeente en van haar diaconie vast te stellen.[14] De kerkenraad stelt deze voorlopig vast. Vervolgens worden de begrotingen van beide 'in samenvatting in de gemeente gepubliceerd en tevens gedurende een week in haar geheel voor de leden van de gemeente ter inzage gelegd. De kerkenraad stelt de leden van de gemeente in de gelegenheid hun mening over de begrotingen kenbaar te maken'.[15] Bij de jaarrekeningen

8 B. Wallet in P. van den Heuvel (red.), *Toelichting op de kerkorde van de Protestantse Kerk in Nederland*, Zoetermeer: Boekencentrum 2013 (= Van den Heuvel 2013), p. 65.
9 Vgl. HKO ord. 19-1-1 (zie ook: Haitjema 1951, p. 317: 'bezwaar tegen *enig* besluit' (curs. KWdJ)); vgl. voor de PKO B. Wallet in Van den Heuvel 2013, p. 65: 'bezwaar tegen een besluit van een kerkelijk lichaam' (vgl. T.M. Willemze en A. Rigters in Van den Heuvel 2013, p. 273).
10 Vgl. Awb 1:5 lid 1 jo 1:3 lid 1 jo 8:1 (jo 7:1 lid 1).
11 Vgl. Awb 1:2 lid 1 jo 8:1 (jo 7:1 lid 1).
12 Vgl. Awb 1:5 lid 3.
13 Vgl. PKO ord. 12-12 [12-12]. Als de burger dat wenst kan in het bestuursrecht onder voorwaarden de bezwaarfase worden overgeslagen (Awb art. 7:1a; vgl. RvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:302, r.o. 3.2, volgens welke ook het bestuursorgaan hiertoe het initiatief kan nemen).
14 PKO ord. 11-6 [11-5] en 11-7 [11-6].
15 PKO ord. 11-6-4 [11-5-4].

is de gang van zaken vergelijkbaar.[16] Hierna stelt de kerkenraad de stukken vast.[17]

Dit lijkt op de gang van zaken in een burgerlijke gemeente, waar over bijvoorbeeld de begroting een hoorzitting kan worden gehouden. Ruimte voor een bezwaarprocedure is er dan echter niet: de vaststelling van een begroting behoort 'tot het primaat van de politiek'.[18] In een kerkelijke gemeente zal er in de beoordeling van de kerkordelijke regels rekening mee moeten worden gehouden dat er bij een begroting overleg gevoerd moet worden 'met alle daarvoor in aanmerking komende organen van de gemeente' en dat deze moet worden opgesteld 'in samenhang met het door de kerkenraad vastgestelde beleidsplan'.[19] De ruimte voor nieuw beleid is zeker door dat laatste zeer beperkt. Niettemin, er vindt in de begroting een vertaalslag plaats van het beleidsplan. De meningen over hoe deze slag gemaakt wordt, kunnen verschillen. In een kerkelijke gemeente moeten de leden op enigerlei wijze over zaken die het hart van het beleid raken geraadpleegd worden. Het is naar mijn overtuiging dan ook terecht dat dat ook bij de begroting gebeurt.

Bij de jaarrekening van gemeente en diaconie ligt dit een slag anders. Het gaat hier primair om de weergave van de cijfers. De wijze waarop de cijfers worden weergegeven berust op een keuze die mede ingegeven kan zijn door bepaalde kerkpolitieke afwegingen. De jaarrekening kan daarmee van invloed zijn op nog vast te stellen beleid. Ik acht betrokkenheid van de gemeenteleden bij de jaarrekening daarom van belang, maar tegelijk van een mindere noodzaak dan bij de begroting.

Dit laatste is mede ingegeven door het volgende. Zowel bij de begrotingen als de jaarrekeningen is er een extern orgaan dat toezicht houdt, het Regionaal College voor de Behandeling van Beheerszaken (RCBB), per 1 mei 2018 het Classicaal College voor de Behandeling van Beheerszaken (CCBB).[20] Bij de jaarrekening gaat het in het bijzonder om het 'toezien' op 'de deugdelijkheid van de controle op de financiële administratie'.[21]

Tot slot noem ik in het kader van het RCBB [CCBB] ook de regel dat bij dit college een bezwaar kan worden ingediend door een kerkenraad, college van kerkrentmeesters of college van diakenen tegen een besluit op het terrein van

16 PKO ord. 11-7-2 [11-6-2].
17 PKO ord. 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-3 [11-6-3].
18 Zo bijvoorbeeld Rb. Leeuwarden 15 mei 2012, ECLI:NL:RBLEE:2012:BW5896, r.o. 3.
19 PKO ord. 11-6-1 [11-5-1].
20 Zie met name PKO ord. 11-22-1 [11-21-1].
21 PKO ord. 11-22-2 [11-21-2].

de vermogensrechtelijke aangelegenheden door een van de beide andere genoemde kerkelijke lichamen.[22]

2. Twee uitspraken van het GCBG

Op 8 maart 2012 deed het GCBG twee uitspraken over vergelijkbare, maar los van elkaar staande zaken. In beide gevallen betrof het een echtpaar, respectievelijk een gemeentelid dat bezwaar maakte tegen de vaststelling van een jaarrekening door de kerkenraad.[23] Na een afwijzing door het bevoegde Regionaal College voor de behandeling van Bezwaren en Geschillen (RCBG)[24], gingen de gemeenteleden in beroep bij het GCBG. Hieronder geef ik beide zaken beknopt weer en beoordeel ik ze in het licht van de kerkorde en eerdere jurisprudentie van de PKN.

De eerste uitspraak (12/11)

Een echtpaar heeft bezwaar gemaakt tegen het vaststellen van de jaarrekeningen van hun gemeente over respectievelijk 2008 en 2009, omdat deze rekeningen 'geen getrouw beeld' van de financiële situatie zouden geven.[25] Het bevoegde RCBG heeft de bezwaarschriften gevoegd behandeld, ze ontvankelijk, maar ongegrond verklaard.[26] Het echtpaar is tegen deze uitspraak in beroep gegaan, omdat het RCBG naar hun opvatting een 'marginale toetsing' heeft toegepast.[27]

In zijn uitspraak d.d. 8 maart 2012 bevestigt het GCBG het oordeel van het RCBG dat de kerkordelijke wegen voor de vaststelling van de jaarrekeningen zijn bewandeld en dat de bezwaren 'geen doel kunnen treffen, nu het regionale college voor de behandeling van beheerszaken de jaarrekeningen heeft beoordeeld en geen aanleiding heeft gezien daarover nader in overleg te treden'.[28] Anders echter dan het RCBG meent het GCBG dat de bezwaarschriften niet-ontvankelijk zijn. Het stelt dat een gemeentelid niet tegen de vaststelling van de begroting – bedoeld zal zijn: jaarrekening – als zodanig bezwaar kan aante-

22 PKO ord. 11-10-1 [11-9-1].
23 GCBG 12/11 en 15-16/11, https://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUk-NEXkQ=&type=pdf, geraadpleegd 26 oktober 2018.
24 Per 1 mei 2018 heet het RCBG Classicaal College voor de behandeling van Bezwaren en Geschillen (CCBG).
25 GCBG 12/11, r.o. 2.1. (vgl. 1).
26 GCBG 12/11, r.o. 1.4 en 1.5. (vgl. 2.2).
27 GCBG 12/11, r.o. 2.5.
28 GCBG 12/11, r.o. 3.2.

kenen, noch bij het genoemde college voor beheerszaken noch bij de colleges voor de behandeling van bezwaren en geschillen.[29] Het verwijst daarbij naar de wetsgeschiedenis.[30] De enige mogelijkheid om tegen deze stukken in het geweer te komen is naar de opvatting van het GCBG als een kerkenraad de 'mening' van gemeenteleden over begroting en rekening als bedoeld in ord. 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-2 [11-6-2] 'niet vraagt, c.q. daar niet op behoorlijke wijze op reageert'.[31] Dat valt namelijk aan te merken als verzuim. In het licht van het voorgaande verklaart het GCBG de bezwaarschriften 'alsnog (...) niet ontvankelijk'.[32]

Bespreking en beoordeling van de eerste uitspraak

Ik wil aan zes punten in deze uitspraak nadere aandacht besteden. Het eerste betreft de vraag of het GCBG inzake de ontvankelijkheid van bezwaren tegen begroting en/of jaarrekening een nieuwe weg inslaat. Op 6 september 2007 had het namelijk een vergelijkbaar bezwaar tegen een begroting wel ontvankelijk verklaard.[33] Dat betrof echter een vermeend verzuim van de kerkenraad om tijdig duidelijk te maken voor welke datum de mening moest worden ingediend. Dat betreft dus precies het bereik waarvan het GCBG in uitspraak 12/11 meent dat een bezwaar mogelijk is.

Het tweede punt van aandacht betreft de opvatting van het GCBG dat een gemeentelid geen bezwaar kan aantekenen tegen de vaststelling door de kerkenraad van respectievelijk de begroting en de jaarrekening. Ik wijs wat dat betreft op het hiervoor geciteerde art. XIV-1 van de kerkorde. De vraag is dan of de uitzondering van dit artikel – 'een afzonderlijk orgaan of een bijzondere wijze van behandeling' – van toepassing is op de ordinanties op grond waarvan het GCBG meent dat gemeenteleden geen bezwaar kunnen maken: 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-2 [11-6-2]. Het gaat in deze ordinanties om het geven van een 'mening' over begroting, respectievelijk jaarrekening aan het orgaan dat tot voornemens is goed te keuren: de kerkenraad. In deze ordinanties wordt daarmee een wezenlijk andere terminologie gebezigd dan het woord bezwaar (of geschil). Daar komt bij dat in andere gevallen dat een mening gegeven kan worden de reguliere bezwaarprocedure in beginsel wel geldt: bij een aantal besluiten die de

29 GCBG 12/11, r.o. 3.3 en 3.4.
30 GCBG 12/11, r.o. 3.6.
31 GCBG 12/11, r.o. 3.4.
32 GCBG 12/11, r.o. 3.7.
33 GCBG 01/07 (vgl. GCBG 01/07 H), https://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUkNEXkE=&type=pdf, geraadpleegd 26 oktober 2018.

gemeente als zodanig betreffen,[34] zoals vorming en opheffing; bij een beleidsplan;[35] en bij onderwerpen waarvoor de kerkorde het zogenaamde kennen en horen – op te vatten als het in de gelegenheid stellen van gemeenteleden om hun 'mening' te geven[36] – van de gemeente voorschrijft.[37] Maar zelfs als in het specifieke geval van de begroting en de jaarrekening het geven van een mening wel als alternatieve procedure moet worden opgevat, dan nog staat deze haaks op het principe van een onafhankelijke rechtspraak. De kerkenraad is immers zelf het orgaan dat de begroting en de jaarrekening zowel 'voorlopig' als definitief vaststelt.[38] Dat laatste brengt mij bij nog een ander punt. Zelfs als het kenbaar maken van een mening bij de voorlopige vaststelling gelijkgesteld moet worden met het bezwaar maken tegen de voorlopige vaststelling, wat is dan de alternatieve procedure bij het besluit van de definitieve vaststelling? Ik kom langs deze weg tot de conclusie dat de procedure van ord. 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-2 [11-6-2] niet kan worden aangemerkt als alternatief voor de bezwaarprocedure van art. XIV-1, noch voor de voorlopige noch voor de definitieve vaststelling, en daarmee als zodanig een reguliere bezwaarprocedure niet in de weg staat.

Het GCBG beperkt zich in de verantwoording van zijn interpretatie tot een verwijzing naar 'de geschiedenis van totstandkoming van de betreffende ordinanties'.[39] Dat is het derde punt uit de uitspraak dat aandacht verdient. De uitspraak maakt helaas niet duidelijk waar het GCBG op doelt.[40] Uit een in paragraaf 3 nog te behandelen document van het Generaal College voor de Kerkorde (GCKO) valt op te maken dat het gaat om de reactie van de werkgroep kerkorde in 2002 op een vraag dienaangaande van de (toenmalige) Gereformeerde Kerk van Haren.[41] Het GCBG citeert deze reactie bijna letterlijk. Het is echter niet

34 In de per 1 mei 2018 herziene kerkorde te vinden verspreid over ord. 2-4 t/m 2-9. In de vorige versie ging het om het geven van een 'oordeel' (verspreid over PKO ord. 2-11 t/m 2-17).

35 PKO ord. 4-8-5 [4-8-6].

36 Zo P. van den Heuvel in Van den Heuvel 2013, p. 77, vgl. p. 180.

37 PKO ord. 4-7-2 [4-7-2] en 4-8-7 [4-8-9].

38 Het woord 'voorlopig' komt in ord. 11-7 niet voor. Wel wordt gesproken over 'ontwerpjaarrekeningen' (PKO ord. 11-7-1 [11-6-1]), waarmee voorlopig vastgestelde jaarrekeningen bedoeld zullen zijn.

39 GCBG 12/11, r.o. 3.6.

40 F.T. Bos vermeldt in Van den Heuvel 2013, p. 304 (vgl. p. 290) bij het aanhalen van de verwante uitspraak 15-16/11 wat betreft de stellingname van het GCBG op dit punt: 'Het generale college heeft verzuimd dit te motiveren.'

41 Verwezen wordt naar *Gezamenlijke vergadering van de (generale) synoden van de Nederlandse Hervormde Kerk, de Gereformeerde Kerken in Nederland en de Evangelisch-Lutherse Kerk (…) op 16, 17 en 18 mei 2002 (…)*, deel 2, AZ 02-03, p. 12-2. Overigens ziet de werkgroep kerkorde volgens dezelfde alinea het besluit op een bezwaar ex PKO ord. 2-5-3 sub b (oud) wel als vatbaar voor de reguliere bezwaarprocedure, dus anders dan de letter van PKO art. XIV-1. Het lijkt erop dat zowel met betrekking tot ord. 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-2 [11-6-2] als deze bepaling de werkgroep zich in haar opvatting geen rekenschap heeft gegeven van deze grondregel.

duidelijk waarom de wetsgeschiedenis de doorslag geeft en andere interpretatiemethoden geen gewicht in de schaal leggen.

Een vierde punt dat ik uit de uitspraak licht is van belang voor de verdere interpretatie van de ordinanties 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-2 [11-6-2]. De kerkorde beperkt zich tot de bepaling dat de gemeenteleden in de gelegenheid moeten worden gesteld 'hun mening over' resp. 'de begrotingen' en 'de jaarrekeningen' kenbaar te maken. Het GCBG legt de bepalingen in overeenstemming met de genoemde uitspraken van de werkgroep kerkorde in 2002 extensief uit. Niet alleen zal de mening moeten worden gevraagd, ook zal er vervolgens – en dat staat niet in de ordinantiebepaling – 'op behoorlijke wijze' op moeten worden gereageerd. Gebeurt dat niet, dan is sprake van een verzuim waartegen een bezwaarprocedure kan worden gestart.[42] Overigens had het GCBG in het kader van een bezwaar tegen een jaarrekening enkele jaren tevoren in zaak 18/09 uitgesproken 'dat het uitblijven van een reactie op schriftelijke vragen, die aan een kerkelijk orgaan zijn gesteld en feitelijk van aard zijn, niet aangemerkt kan worden als een verzuim waartegen ingevolge ordinantie 12.3.3 bezwaar openstaat'.[43] Uitspraak 12/11 hoeft hiermee niet in strijd te zijn. Uitspraak 18/09 kan worden opgevat als een nadere kwalificatie van het begrip 'mening'. Ergo: op een feitelijke vraag van een individueel gemeentelid hoeft een kerkenraad ook in het licht van uitspraak 12/11 niet te reageren.

Dit brengt mij bij het volgende aandachtspunt. De rechtsbescherming in ord. 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-2 [11-6-2] is aanzienlijk minder dan in een bezwaarprocedure. De in deze ordinanties voorgeschreven gang van zaken zou namelijk anders vooraf kunnen gaan aan een bezwaarprocedure. Bovendien oordeelt het kerkelijk lichaam dat het (voorlopige) besluit nam en niet een onafhankelijk rechterlijk college. Verder is dat college verplicht, als bijvoorbeeld de feiten en/of gronden voor het bezwaar ontbreken, de bezwaarde 'in de gelegenheid [te stellen] het bezwaarschrift aan te vullen'.[44] Het hiervoor beschreven vierde punt maakt duidelijk dat in casu een dergelijke plicht voor de kerkenraad niet bestaat.

Een zesde en laatste punt is de rol van het Regionaal College voor de Behandeling van Beheerszaken (RCBB). Het GCBG stelt dit punt mijns inziens terecht aan de orde. Zo valt de vraag te stellen hoe een bezwaar van een gemeentelid zich verhoudt tot het feit dat het RCBB kennelijk geen aanleiding heeft gezien

42 Vgl. PKO ord. 12-3-3 [12-3-4].

43 GCBG 18/09, r.o. 3.2 (vgl. ook GCBG 18/09 H), https://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUkNEXkM=&type=pdf, geraadpleegd 26 oktober 2018.

44 PKO ord. 12-5-2 [12-5-2]. In het bestuursrecht bestaat die plicht bij een bezwaar (= kerkelijk revisie) wel (art. 6:5 Awb).

met de kerkenraad 'nader in overleg te treden'.[45] Naar de letter van de regeling is daarvoor overigens bij de jaarrekening geen termijn gesteld en zou het RCBB dat naar aanleiding van een uitspraak van een college voor bezwaren en geschillen altijd alsnog kunnen doen. Slechts bij een begroting dient een RCBB binnen zes weken na ontvangst aan te geven dat het een dergelijk overleg noodzakelijk acht. Een en ander neemt niet weg dat met de rol en taak van het RCBB rekening zal moeten worden gehouden in een zaak als de onderhavige. Ik kom daar later op terug.

De tweede uitspraak (15-16/11)

Een gemeentelid heeft bij het RCBG bezwaar aangetekend tegen de vaststelling door de kerkenraad van de jaarrekeningen over 2010. Het RCBG heeft het bezwaarschrift 'niet in behandeling' genomen vanwege de toon van de brieven, het feit dat 'niets nieuws wordt toegevoegd' en het gebruik van woorden als 'fraude' en 'bedrog'.[46] Het gemeentelid richt zich nu met zijn oorspronkelijke bezwaar en een bezwaar tegen het besluit van het RCBG tot het GCBG die vervolgens beide zaken gevoegd behandelt.[47]

Het GCBG doet uitspraak op dezelfde dag als in zaak 12/11, op 8 maart 2012. Het beschouwt de afwijzende brief van het RCBG als 'een materiële uitspraak', hoewel het meent dat de inhoud en strekking van de brief beter als een 'uitspraak' hadden kunnen worden vastgelegd.[48] Het GCBG stelt onder verwijzing naar de overwegingen uit zaak 12/11 dat de colleges voor bezwaren en geschillen niet de taak hebben 'zich te buigen over jaarrekeningen en posten op de jaarrekeningen'.[49] Deze worden immers gecontroleerd door het RCBB. 'Weliswaar is goedkeuring van de jaarrekening door het RCBB niet nodig, maar dat college kan wel ingrijpen op grond van ordinantie 11-8. En daarvoor heeft het geen aanleiding gezien.'[50] Voor wat betreft de ontvankelijkheid hanteert het GCBG vervolgens vrijwel letterlijk dezelfde overwegingen als in zaak 12/11 en komt net als in die zaak tot een niet-ontvankelijk verklaren van de bezwaarschriften.[51]

45 GCBG 12/11, r.o. 3.2. Vgl. PKO ord. 11-8-2 [11-7-2].
46 GCBG 15-16/11, r.o. 2.2.
47 GCBG 15-16/11, r.o. 1.1 en 3.1.
48 GCBG 15-16/11, r.o. 3.2.
49 GCBG 15-16/11, r.o. 3.3.
50 GCBG 15-16/11, r.o. 3.3.
51 Vgl. GCBG 15-16/11, r.o. 3.4 t/m 3.7.

Bespreking en beoordeling van de tweede uitspraak

Het GCBG ziet zich in deze zaak voor een lastig probleem gesteld. Het RCBG heeft strikt genomen geen uitspraak gedaan, althans geen uitspraak in de zin van de kerkorde. Daarmee ontbreekt de grond voor het beroep bij het GCBG en daarmee voor een uitspraak van het GCBG. Het GCBG kiest ervoor om de brief van het RCBG in materiële zin te beschouwen als uitspraak. Dat is vanuit een oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokkenen te billijken. Zo kan het GCBG de vaart erin houden.[52]

Een tweede aandachtspunt bij deze uitspraak is het besluit van het GCBG om de bezwaarschriften niet-ontvankelijk te verklaren. Uit de casus blijkt dat het bezwaarschrift onder meer onvoldoende 'met redenen omkleed' is. Dat zou het RCBG verplicht hebben de bezwaarde alsnog 'in de gelegenheid [te stellen] het bezwaarschrift aan te vullen'.[53] Het GCBG gaat hieraan voorbij. Ik leid daaruit af dat als een bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk is, deze verplichting vervalt. Dit laat zich in mijn opvatting op proceseconomische gronden verdedigen, maar alleen dan als absoluut zeker is dat een aanvulling van de gronden voor het bezwaar in geen enkel geval iets aan de (niet-)ontvankelijkheid kan veranderen.[54] Gelet op de aanpak die het GCBG verder in deze zaak kiest, is dat hier het geval.

In de derde plaats wil ik ingaan op de wijze waarop het GCBG de rol van het RCBB beschrijft: 'ingrijpen'. Deze kwalificering behoeft enige nuancering. De eerste stap die het RCBB moet zetten als er vragen zijn bij een begroting of rekening is 'overleg'. Pas als dat niet leidt tot de gewenste 'wijziging of aanvulling' en daarmee tot een 'verantwoorde begroting of jaarrekening' is het RCBB eerst na verkregen instemming van het breed moderamen van de classicale vergadering bevoegd tot acties die omschreven kunnen worden als 'ingrijpen'.[55] Dit betreft het verhinderen van bepaalde (rechts)handelingen, zoals het aangaan

---

52 Het GCBG zou anders het bezwaar/beroepschrift hebben moeten doorsturen naar het desbetreffende RCBG (PKO Generale Regeling Kerkelijke Rechtspraak (= GRKR) art. 2-1). Die zou het dan kunnen beschouwen als een bezwaar tegen een verzuim van zichzelf (PKO ord. 12-3-1 [12-3-1] jo 12-3-3 [12-3-4]) en vervolgens daarover uitspraak doen (vgl. GRKR art. 18 en 23, vgl. ord. 12-7-8 sub d [12-7-7 sub d]). Het zou zich echter in dit specifieke geval op grond van het principe van een onafhankelijke rechtspraak ook kunnen wenden tot het GCBG om te bepalen wie bevoegd is (PKO ord. 12-6-2 [12-6-2]). Enzovoort. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke aanpak veel tijd zou kosten.

53 PKO ord. 12-5-2 [12-5-2] jo 12-5-1c [12-5-1c]. Vgl. art. 6:6 Awb; vgl. verder Jungerman, in *Sdu Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, art. 6:6, aant. C.2 (online, bijgewerkt 17 juni 2015).

54 Vgl. GRKR art. 20-2 (geen verplichting tot het gelegenheid bieden voor repliek als 'het college reeds dadelijk van oordeel [is] dat het bezwaar niet-ontvankelijk is').

55 De bevoegdheid staat anders dan het GCBG aangeeft niet in ord. 11-8, maar in ord. 11-9 [12-7-3, vgl. 12-8] beschreven.

van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd, het verstrekken of aangaan van geldleningen, enzovoort. De toezichthoudende bevoegdheid van het RCBB – waar het hier om gaat – is daarmee van een wezenlijk andere orde dan de rechtsprekende taak die primair aan de colleges voor bezwaren en geschillen is toebedeeld. Enerzijds is die minder verstrekkend: het RCBB kan een kerkenraadsbesluit anders dan een bezwarencollege niet zelf geheel of ten dele vernietigen, aanvullen of ter zake een voorziening geven.[56] Anderzijds is die verstrekkender: het RCBB kan onder voorwaarden de desbetreffende plaatselijke colleges voor bepaalde handelingen die los kunnen staan van concrete kritiek op een begroting en/of jaarrekening onder curatele plaatsen.

Tot slot stel ik vast dat het GCBG in 15-16/11 de lijn van 12/11 doortrekt, maar juist dit doortrekken niet nader beargumenteert. In 12/11 meende het GCBG dat voor gemeenteleden het adres voor een bezwaarprocedure aangaande een begroting of jaarrekening de kerkenraad was. In 15-16/11 gaat het college een stap verder door onder verwijzing naar 12/11 uit te spreken dat het niet tot de taak van colleges voor bezwaren en geschillen behoort zich 'te buigen over jaarrekeningen en posten op de jaarrekeningen'. Dat is in de gegeven argumentatie inderdaad duidelijk voor wat betreft de opvatting van het GCBG aangaande dergelijke bezwaren van gemeenteleden, kerkenraad, college van kerkrentmeesters en college van diakenen. Het GCBG geeft zich daarbij echter geen rekenschap van het feit dat voor de niet in ord. 11-10 [11-9] genoemde kerkelijke lichamen geen alternatieve procedure in de kerkorde is opgenomen. Denk daarbij aan een wijkkerkenraad. Die zal zich daarmee wel bij een college voor bezwaren en geschillen moeten vervoegen die daar in de opvatting van het GCBG niet over zou moeten gaan.

Voorlopige conclusies

De beide besproken uitspraken van het GCBG hebben met een enkele uitspraak van de werkgroep kerkorde in 2002 een zeer smalle basis. Als het geheel van de wetsgeschiedenis in aanmerking was genomen en bijvoorbeeld ook de wetssystematiek in de overwegingen was betrokken, was de uitkomst mogelijk een andere geweest. Als gevolg van de GCBG-uitspraken is de rechtsbescherming van individuele leden ingeperkt. Bij de begroting en de jaarrekening is geen sprake van onafhankelijke rechtspraak maar lijkt de actie die bezwaarden kunnen ondernemen nog het meest op een revisieverzoek bij het kerkelijk lichaam dat het besluit genomen heeft.[57] Dat heeft onder meer tot gevolg dat de verplichting bij onvoldoende gronden – bijvoorbeeld omdat slechts

56 Vgl. GRKR art. 23-1.
57 Voor revisie, zie de inleiding van dit artikel (vgl. PKO ord. 12-12 [12-12]).

feitelijke vragen gesteld worden – te vragen het verzoek aan te vullen, ontbreekt. Verder is het kerkelijk lichaam niet verplicht te reageren op de geventileerde 'mening', ook niet als deze het karakter heeft van een vraag. Afgezien van het voorgaande verdient een aspect dat in beide zaken in de onderbouwing aan de orde komt nadere aandacht: de rol van het RCBB.

3. Een aanvullende ordinantiebepaling: 12-3-1a [12-3-2]

De generale synode van de PKN heeft op 21 april 2016 besloten een aanvullende ordinantiebepaling in de kerkorde op te nemen over bezwaren van gemeenteleden tegen begrotingen en jaarrekeningen. In deze paragraaf schets ik de wordingsgeschiedenis van de bepaling en becommentarieer ik die in het licht van de hiervoor besproken uitspraken van het GCBG.

Een aanvullende ordinantiebepaling

Het GCKO heeft zich in 2015 beraden op de uitspraken van het GCBG en de generale synode van de PKN voorgesteld een aanvullende bepaling in de kerkorde op te nemen over bezwaren tegen begrotingen en jaarrekeningen, die als volgt luidt:[58]

'Een bezwaar tegen de vaststelling van de begroting of jaarrekening van de gemeente of van de diaconie van de gemeente kan alleen worden ingediend, indien de bezwaarde gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid zijn mening kenbaar te maken, als bedoeld in ordinantie 11-6-4 resp. ordinantie 11-7-2.'

Het college onderbouwt dit met de volgende argumenten. In de eerste plaats wijst het erop dat gemeenteleden 'mee verantwoordelijkheid [dragen] voor het reilen en zeilen van de gemeente', al zal er anders dan bij een begroting bij een jaarrekening niet snel sprake zijn van een 'werkelijk belang'. Vervolgens stelt het college dat goedkeuring van het RCBB gegronde bezwaren niet uitsluit. Het RCBB zal namelijk letten op de financiële stabiliteit, niet op de aan een begroting ten grondslag liggende belangenafweging. Tot slot herinnert het GCKO aan een uitspraak van de Hervormde Generale Commissie voor de behandeling van Bezwaren en Geschillen (= GCBG NHK) uit 1993. Gemeenteleden konden weliswaar bezwaren indienen tegen bepaalde besluiten van provinciale organen,

58 Zie 'GS 15-08. Generale Synode November 2015' ('Indienen van bezwaren tegen begroting en jaarrekening') (met dank aan J. Broekhuizen, juridisch medewerker van de landelijke Dienstenorganisatie van de PKN, die mij dit document desgevraagd ter hand stelde). In de nummering per 1 mei 2018 betreft het resp. ord. 11-5-4 en 11-6-2.

maar de desbetreffende commissies hoefden die bezwaren niet te behandelen noch met de betrokken leden in gesprek te gaan.[59] De Generale Commissie vond dit indertijd te beperkt en meende daarom: 'Voor het behandelen van bezwaren is onontbeerlijk dat er regels bestaan die vastleggen dat en hoe bezwaren tegen een besluit ter kennis worden gebracht, dat partijen gelegenheid krijgen hun standpunten toe te lichten en op elkaars argument te reageren en dat gemotiveerd op die bezwaren wordt beslist'.[60] Volgens het GCKO stelde de GCBG NHK in deze uitspraak – die het overigens zelf niet citeert – nadrukkelijk het indienen van bezwaren tegen begroting en jaarrekening open.

Uit de bespreking op de synode wordt duidelijk dat volgens het GCKO nergens in de kerkorde als zodanig te vinden is 'dat er enig besluit is uitgesloten van de mogelijkheid tot bezwaar'.[61] Het voorstel wordt zonder veel discussie in eerste lezing aanvaard.

De classicale vergaderingen die vervolgens conform kerkordelijk voorschrift worden gevraagd hun visie op het voorstel te geven, adviseren in hun reacties voor het overgrote deel positief. Enkele stellen vragen bij de bezwaartermijn en de toepassing daarvan. Een classicale vergadering wil voorkomen dat via de begroting opnieuw bezwaar gemaakt kan worden tegen het vastgestelde beleidsplan, een andere classicale vergadering wil waken tegen onnodige inmenging van meerdere vergaderingen in plaatselijke aangelegenheden, terwijl weer een ander meent dat het RCBB onnodige uitgaven dient te voorkomen. Eén classicale vergadering tot slot wil de bezwaarprocedure onder het RCBB laten vallen en vanwege de lange onzekerheid die een procedure in twee instanties kan opleveren, beperken tot één instantie. De procedure zou nadrukkelijk ook open moeten staan voor wijkraden en -colleges. Het GCKO houdt echter vast aan het eerdere voorstel dat vervolgens ongewijzigd definitief door de generale synode wordt vastgesteld.[62]

Bespreking

Op grond van mijn hiervoor geformuleerde aarzelingen bij de GCBG-uitspraken lijkt het me terecht dat het GCKO na uitspraken van het GCBG de regelgeving heeft willen aanvullen om (opnieuw) de mogelijkheid te openen bezwaar te maken tegen begrotingen en jaarrekeningen. Ik begin met enkele opmerkingen bij de doelgroep van de bepaling. Vervolgens richt ik me

59 Van den Heuvel 1991, p. 336.
60 GCBG NHK 15/93, gepubliceerd op http://www.kerkrecht.nl/content/heuvel-p-van-den-2005, geraadpleegd 26 oktober 2018.
61 *Handelingen [synode] 2015*, Utrecht: Protestantse Kerk in Nederland, p. 243.
62 *Handelingen [synode] 2015*, Utrecht: Protestantse Kerk in Nederland, p. 243.

op het beoogde college voor de behandeling van het bezwaar. Tot slot ga ik in op het vereiste in ord. 12-3-1a [12-3-2] dat een gemeentelid gebruik moet hebben gemaakt van de gelegenheid om zijn mening te geven.

Het GCKO wijst anders dan wellicht verwacht niet direct op het belang van de individuele rechtsbescherming in de kerk. Het zet daarentegen in met een verwijzing naar de verantwoordelijkheid van gemeenteleden 'voor het reilen en zeilen van de gemeente'. Dat is een theologische, principiële benadering die het voorstel een stevig gewicht geeft. Het refereert impliciet aan het grondleggende art. IV-2 van de kerkorde: 'Alle leden van de gemeente zijn geroepen en gerechtigd hun gaven aan te wenden tot vervulling van de opdracht die Christus aan de gemeente gegeven heeft.' Met het 'gerechtigd' krijgt het recht op bezwaar een stevige onderbouwing: ook de uitoefening van dit recht draagt bij aan de vervulling van de opdracht die de gemeente als geheel gekregen heeft en waaraan de kerkenraad 'leidinggeeft'.[63] Zij is geroepen tot de dienst aan het Woord van God tot opbouw van het lichaam van Christus.[64] Bezwaarprocedures zijn daarmee niet zozeer een zaak van individuele rechtsbescherming, maar zijn in de eerste plaats bedoeld om te komen tot een voor het geheel van de kerk optimale besluitvorming.[65]

Tegen de achtergrond van deze inzet haalt het GCKO uitspraak 15/93 van de GCBG NHK aan. Het vreemde is dat de GCBG NHK in deze uitspraak weliswaar het belang van een onafhankelijke bezwaarprocedure onderstreept maar anders dan het GCKO suggereert, zwijgt over het specifieke onderwerp van begroting en jaarrekening.[66] Mogelijk wilde het GCKO wijzen op een iets oudere uitspraak met een vrijwel gelijke nummering, 15/92, waarin de GCBG NHK de bezwaarprocedure expliciet had opengesteld voor het bezwaar tegen een door de kerkenraad vastgestelde jaarrekening van een diaconie.[67] Alleen in het laatste geval kan de verwijzing van het GCKO als argument gelden en dan nog alleen op regeltechnisch vlak.

---

63 PKO art. IV-3, vgl. V-1/2. Vgl. B. Wallet in Van den Heuvel 2013, p. 34v.

64 PKO art. IV-1.

65 Volgens PKO ord. 12-3-1 [12-3-1] moet de bezwaarde 'in zijn werkelijk belang of in zijn kerkelijke verantwoordelijkheid' getroffen zijn. In de benadering van het GCKO gaat het primair om de 'kerkelijke verantwoordelijkheid', zij het dat die kerkelijke verantwoordelijkheid anders dan hier bedoeld lijkt te zijn (vgl. T.M. Willemze en A. Rigters in Van den Heuvel 2013, p. 275) zeer ruim wordt opgevat: elk lid heeft uit hoofde van het lid zijn een kerkelijke verantwoordelijkheid.

66 Daar diende een provinciale commissie alleen in zeer specifieke gevallen over te besluiten (HKO ord. 15-20-5 en 16-12-5 (begroting), 15-21-4 en 16-13-4 (jaarrekening)).

67 Vgl. GCBG NHK 15/92; P. van den Heuvel, *De Hervormde Kerkorde. Een praktische toelichting*, Zoetermeer: Boekencentrum 2001, p. 367.

Het GCKO beperkt zich in het voorstel voor ord. 12-3-1a [12-3-2] tot gemeenteleden. Wat betekent de nieuwe bepaling voor andere kerkelijke lichamen als het gaat om een vergelijkbare bezwaarprocedure? Kerkenraden, colleges van kerkrentmeesters en colleges van diakenen dienen zich volgens ord. 11-10 [11-9] dan te vervoegen bij het RCBB. Ik ga ervan uit dat de overige kerkelijke lichamen, waaronder wijkkerkenraden en wijkraden van kerkrentmeesters en diakenen, zich moeten melden bij het bevoegde college voor bezwaren en geschillen. De uitspraken van het GCBG sluiten die weg niet expliciet af, al meent het in meer algemene zin wel dat de colleges voor bezwaren en geschillen zich niet over de jaarrekening en de posten daarop dienen te buigen. Dit levert al met al een diffuse situatie op die eventuele bezwaren maar al te gemakkelijk kan frustreren.

Dat brengt mij als vanzelf bij het tweede hoofdpunt van de bespreking, het college dat een eventueel bezwaar moet behandelen. De vraag rijst nu namelijk, hoe het zit met de afbakening van de taken tussen de colleges voor de behandeling van beheerszaken enerzijds en die voor de behandeling van bezwaren en geschillen anderzijds. In de opvatting van het GCKO ziet het RCBB toe 'op de financiële stabiliteit en (...) niet op de aan een begroting ten grondslag liggende belangenafweging die de kerkenraad door het opnemen van specifieke posten heeft gemaakt'.[68] Dit neemt niet weg dat een RCBB volgens ord. 11-10 [11-9] kennis moet nemen van bezwaren van kerkenraden en respectievelijke colleges van kerkrentmeesters en diakenen tegen besluiten op álle terreinen 'van de vermogensrechtelijke aangelegenheden van de gemeente of van de diaconie, genomen door een van de (...) andere genoemde lichamen'.[69] Daaronder vallen volgens de *Toelichting* 'met name onenigheden op het terrein van de begrotingen en jaarrekeningen of andere beheerszaken die zich kunnen voordoen' tussen de genoemde gremia.[70] Dat zal dus ook kunnen gaan over de belangenafweging waar volgens het GCKO het RCBB nu net niet over gaat.[71] Omgekeerd is het niet uitgesloten dat een bezwaar van een wijkkerkenraad of een gemeentelid – die beide tot de categorieën behoren die zich met een bezwaar bij het RCBG hebben te melden – betrekking heeft op de financiële stabiliteit die primair onder het RCBB regardeert. Nog afgezien van het probleem dat de 'vermogensrechtelijke aangelegenheden' uit ord. 11-10-1 [11-9-1] moeilijk af te bakenen zijn,

68 'GS 15-08. Generale Synode November 2015'.

69 PKO ord. 11-10-1 [11-9-1].

70 T.M. Willemze en A. Rigters in Van den Heuvel 2013, p. 289.

71 Maar waarbij het RCBB bij een begroting vermoedelijk wel bemiddeld zal hebben (vgl. PKO ord. 11-6-3 [11-5-3], 11-22-3 [11-21-3]; vgl. F.T. Bos in Van den Heuvel 2013, p. 313). Het ligt voor de hand dat die bemiddeling ook inzake een jaarrekening zal worden ingeroepen, al bestaat daarvoor geen expliciete kerkordelijke basis. Overigens dient bemiddeling ook plaats te vinden bij een bezwaarprocedure bij het RCBB (vgl. PKO ord. 11-22-4 [11-21-4]).

komen bezwaren derhalve niet per definitie terecht bij degene die in de ogen van het GCKO het meest geëigend is ze te beoordelen.

Daar komt bij dat in de huidige opzet een samenloop van procedures niet uitgesloten is. Wat te doen als een gemeentelid overeenkomstig ord. 12-3-1a [12-3-2] een bezwaar indient bij het RCBG tegen een begroting waarover het RCBB binnen zes weken nadat die bij hem is ingediend geen aanleiding heeft gezien tot overleg? Of, in de tweede plaats, bij eenzelfde bezwaar, waarbij ook een college van kerkrentmeesters bezwaar heeft tegen het besluit van de kerkenraad en zich wendt tot het RCBB met een procedure ex ord. 11-10 [11-9]? Het GCKO beantwoordt de vragen over de positie van het RCBB niet. Wat dit betreft blijft alles bij het oude.

Het derde hoofdpunt dat ik aan de orde wil stellen is de voorwaarde voor een bezwaar om eerst gebruikgemaakt te hebben van de mogelijkheid tot het geven van een mening. De eerste vraag in dat verband is of ord. 12-3-1a [12-3-2] in lijn met de opvatting van de werkgroep kerkorde in 2002 en het GCBG in 2012 ten aanzien van ord. 11-6-4 [11-5-4] en 11-7-1 [11-6-1] extensief gelezen moet worden. Met andere woorden: dient de kerkenraad in beginsel om een mening te vragen en dient hij op een gegeven mening 'op behoorlijke wijze' te reageren? Het GCKO gaat hier niet expliciet op in. De toelichting op het voorstel wekt de indruk dat een afzonderlijke reactie op de mening niet nodig is. Het gaat om bezwaarden 'die gebruik maakten van deze gelegenheid om hun mening kenbaar te maken, en die van oordeel zijn dat de kerkenraad hun mening/bezwaar onvoldoende heeft meegewogen.'[72] Ik lees dit dan zo dat de kerkenraad het ingebrachte 'heeft meegewogen' in het definitieve besluit over de begroting, respectievelijk de jaarrekening. Onduidelijk is verder of de aard en de inhoud van de reactie aan de kerkenraad aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Volstaat een simpele vraag of een enkele opmerking? Of moet voor ord. 12-3-1a [12-3-2] de lijn worden doorgetrokken van de hierboven aangehaalde GCBG-uitspraak 18/09 en is het gesteld hebben van vragen van feitelijke aard niet voldoende? Voor dit laatste pleit dat het GCKO de 'mening' in de aangehaalde toelichting nader aanduidt als 'bezwaar'. Hiertegen pleit het bredere kader waarin het GCKO ord. 12-3-1a [12-3-2] plaatst: de principiële waarde van gemeenteleden die hun verantwoordelijkheid nemen en een bezwaar indienen. Dit uitgangspunt geeft wat mij betreft de doorslag: de drempel voor een bezwaarprocedure moet zo laag mogelijk zijn.

---

72 'GS 16-02. Generale Synode april 2016' ('Aanpassing Ordinantie 12-3 Indienen van bezwaren tegen begroting en jaarrekening'), http://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUk-NGXQ==&inline=0, geraadpleegd 26 oktober 2018.

Ik zou in dit verband nog een stap verder willen gaan. Ik gaf in de bespreking van GCBG 12/11 al aan dat in bepaalde gevallen, zoals bij het vaststellen van een beleidsplan, gemeenteleden eveneens moeten worden uitgenodigd hun mening of oordeel te geven. Ik besef dat dit in het bestuursrecht niet ongebruikelijk is. Hoofdregel is weliswaar dat eerst bij het desbetreffende bestuursorgaan bezwaar moet worden gemaakt tegen een besluit, alvorens de rechter in zicht komt.[73] Maar deze verplichting vervalt onder meer als gebruik is gemaakt van de uniforme openbare aanbestedingsprocedure waarin gelegenheid geboden worden een zienswijze te geven.[74] Er zijn verschillende andere momenten waar in de kerkorde van de PKN in een dergelijke procedure is voorzien – zie de bespreking van GCBG 12/11 – maar nergens is het hebben gegeven van een mening voorwaarde voor een kerkelijke bezwaarprocedure. Mede afhankelijk van hoe een en ander plaatselijk geregeld is, vindt dit deels plaats in gemeentevergaderingen waarin mondeling gereageerd wordt. Dat maakt het traceren of iemand een inbreng heeft gehad, belastender voor de kerkenraad, maar niet onmogelijk. De vraag is daarom eens te meer waarom het in deze gevallen geen voorwaarde is en in ord. 12-3-1a [12-3-2] wel. Het kan zijn dat in een wetssystematische uitleg met behulp van de voorwaarde in deze bepaling uitgesloten wordt dat andere momenten waarop gemeenteleden een 'mening' kunnen geven als alternatieve bezwaarprocedure worden opgevat. Hier wordt immers duidelijk dat elk van de beide acties een eigen aard heeft. Zonder overtuigend argument – het GCKO biedt er geen – zou deze drempel in ord. 12-3-1a [12-3-2] mijns inziens geslecht moeten worden.

4. Conclusie en evaluatie

De zakelijk-juridische benadering van de GCBG uitspraken 12/11 en 15-16/11 laat geen andere conclusie dan dat de individuele rechtsbescherming erin wordt ingeperkt. De invoering van ord. 12-3-1a [12-3-2] trekt dit tot op zekere hoogte recht, maar heeft een andere intentie. Dat wordt duidelijk in het impliciete beroep van het GCKO op art. IV-2 van de kerkorde. Het betreft hier niet zozeer de vergroting van de rechtsbescherming van het gemeentelid als wel het (her)invoeren van een mogelijkheid om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid de opdracht van de gemeente van Christus te vervullen om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

Het zou beter zijn geweest als het GCBG zijn uitspraken had herzien en daarmee de reguliere bezwaarprocedure voor gemeenteleden voor de beschreven

73 Art. 7:1 lid 1 Awb.
74 Vgl. afd. 3.4 Awb.

gevallen heropend had. Dat is overigens nog altijd mogelijk.[75] De recent tot ord. 12-3-2 omgenummerde bepaling kan vervolgens geschrapt worden. Blijven de GCBG-uitspraken en daarmee het huidige ord. 12-3-2 intact, dan heb ik bij deze ordinantiebepaling de volgende kanttekening. De drempel die in deze ordinantiebepaling wordt opgeworpen om een bezwaar in te dienen is in vergelijking met het seculiere bestuursprocesrecht niet onredelijk maar vreemd aan de systematiek van de kerkorde. Ik geef in overweging deze drempel uit de bepaling te verwijderen, zeker nu dit de enige bepaling is waar een dergelijke drempel wordt opgeworpen. Daar komt bij dat juist in het kader van rechtsbescherming procedures relatief eenvoudig en inzichtelijk dienen te zijn. In het bestuursprocesrecht had de Algemene wet bestuursrecht althans die intentie.[76]

Het GCKO geeft met zijn principiële onderbouwing voor de huidige ord. 12-3-2 een nieuwe benadering voor wat in het bestuursrecht individuele rechtsbescherming genoemd wordt. Het accent verschuift in de opvatting van het GCKO alleen van het individu naar het collectief: de gemeenteleden hebben sámen de opdracht naar beste vermogen de opdracht van Christus te vervullen. Het is voor bezwaarprocedures een uitdagende benadering die mijns inziens verdere doordenking vereist. Wat betekent dit bijvoorbeeld voor het 'werkelijk belang' waarin iemand getroffen dient te zijn? Kan zich dat ook uitstrekken tot het belang van een ander of een meer collectief belang? De theologische onderbouwing van het GCKO geeft aanleiding bevestigend te antwoorden, al is het de vraag of het huidige sterk formeel gekleurde beoordelingskader in de kerkelijke bezwaarrechtspraak daarvoor passend is.[77] Het verdient in mijn opvatting aanbeveling verder na te denken over een zelfstandig *kerkelijk* recht dat eigen, deels theologisch geladen regels kent. Die kunnen weliswaar lijken op die van het wereldlijk recht, ze hebben een geheel eigen dimensie en betekenis waaraan ook de rechtsprekende colleges van de kerk zich hebben te conformeren.

5. Overweging tot besluit

Eén zaak is nog blijven liggen. De uitspraken van het GCBG maken nog eens duidelijk dat de verschillen in bezwaarprocedure gekunsteld zijn: in het ene geval bij een bezwaar tegen begroting of jaarrekening is het CCBG (voorheen: RCBG) het adres – namelijk bij toepassing van de huidige ord. 12-3-1 en -2 – en in het andere geval het CCBB (voorheen: RCBB) – namelijk bij toepassing van de huidige ord. 11-9. In het kader van de evaluatie van de

75 Vgl. PKO ord. 12-11 [12-11].
76 De Poorter & De Graaf 2011, p. 22-26.
77 Vgl. GRKR art. 23-1.

kerkorde van de PKN in 2009 en volgende jaren is deze problematiek door een enkeling onderkend.[78] Het GCKO reageerde daar toen op met de volgende woorden: 'De hier aan de orde zijnde geschillen en bezwaren tegen handelingen en besluiten inzake financiële aangelegenheden van gemeenten en bredere organen zijn zo zeer verweven met het beheer in de kerk en de gemeenten dat de beslissingen in die zaken zijn opgedragen aan het RCBB [thans: CCBB], dat wil zeggen het college dat daarin de meeste deskundigheid heeft in de kerk.'[79] Het GCKO wees daarbij ook op de zorgvuldige afweging van taken en bevoegdheden van dit college bij de totstandkoming van de kerkorde. Deze argumentatie had echter ook kunnen leiden tot het toebedelen van financiële bezwaarzaken aan uitsluitend het RCBB (thans: CCBB). Voor het GCKO was dit evenwel juist de reden om vast te houden aan de bestaande situatie. Wel was het indertijd bereid aan ord. 11-10 [11-9] een nieuw lid toe te voegen, waarin het RCBB (thans: CCBB) bij bezwaarzaken ex ord. 11-10(-1) [11-9(-1)] wordt aangevuld met een lid van het RCBG (thans: CCBG) in de regio. De synode besloot dienovereenkomstig.[80]

Zelf zou ik andersom willen redeneren. De colleges voor bezwaren en geschillen zijn gespecialiseerd in het afdoen van bezwaar- en geschilzaken. Het zwaartepunt van de taken van de colleges voor beheerszaken ligt op een ander terrein. Ik zou er daarom voor willen pleiten de huidige ord. 11-9 te schrappen. Ik voel me daarin ondersteund door het feit dat het gebruik van deze voorziening in ieder geval recentelijk nihil is.[81] Alle bezwaren en geschillen van kerkenraden, colleges van kerkrentmeesters en diakenen met betrekking tot vermogensrechtelijke aangelegenheden horen vervolgens te worden aangebracht bij de onderscheidene CCBG's. Deze zouden in dergelijke gevallen moeten worden aangevuld met (tenminste) een deskundige van een CCBB uit een andere regio. Voor zover een CCBB op enigerlei wijze betrokken is geweest bij het meningsverschil – zoals bijvoorbeeld in de huidige ord. 11-5-4 in het kader van de begroting is voorgeschreven – zou het desgewenst gehoord kunnen worden. Bezwaren over begroting en jaarrekening zouden mijns inziens betrekking moeten hebben op het goedkeuringsbesluit van het CCBB. Dat vergt slechts geringe aan-

78 'De kerkorde bij de tijd'. Rapport van de commissie evaluatie kerkorde AZ 09.17, p. 123, https://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUkFFWw==&inline=0, geraadpleegd 26 oktober 2018. Het betrof hier een van de juristen van de landelijke dienstenorganisatie, G. de Jong.

79 'Aanpassingen kerkorde'. Reactie van het generale college voor de kerkorde op het rapport van de commissie evaluatie kerkorde 'De kerkorde bij de tijd', deel 2: ordinantie 6 t/m 14, p. 43, https://www.protestantsekerk.nl/download/CAwdEAwUUkNGXEY=&inline=0, geraadpleegd 26 oktober 2018.

80 *Handelingen [synode] 2012*, Utrecht: Protestantse Kerk in Nederland, p. 92v.

81 Desgevraagd in een mail meegedeeld door Theo Stuijvenberg, medewerker 'Ondersteuning Gemeenten' PKN, d.d. 20 juli 2017.

passingen in de huidige bepalingen en werkwijze. Bij de begroting is er nu al sprake van een impliciet goedkeuringsbesluit als het CCBB niet binnen de termijn van zes wijken na inzending reageert. Voor de jaarrekening zou een vergelijkbare bepaling gecreëerd kunnen worden. Dat is niet veel meer dan een formalisering van de bestaande praktijk. Voor de jaarrekening geldt al dat ingevolge de ANBI-status deze uiterlijk een halfjaar na de afsluiting van het boek- en kalenderjaar op internet gepubliceerd moet zijn. De huidige kerkordelijke bepalingen met betrekking tot de jaarrekening zijn daarmee al krap, zeker in complexere situaties. Dit neemt niet weg dat een jaarrekening op 1 juli op internet moet kunnen staan, desnoods met een voorbehoud. Een eventuele bezwaarprocedure hoeft aan het voldoen aan deze regel niet in de weg te staan, zelfs niet als ingevolge een spoedvoorziening het goedkeuringsbesluit geschorst wordt.[82]

Een kerk die individuele rechtsbescherming hoog in het vaandel heeft staan moet zorg dragen voor eenvoudige, goed toegankelijke en inzichtelijke bezwaarprocedures. [83]

82 Vgl. PKO ord. 12-8-3.
83 Vgl. *Kerk 2025 – Waar een Woord is, is een weg*, Utrecht: PKN januari 2016, m.n. p. 3 en 19.