

RAAD VAN TOEZICHT VERZEKERINGEN

UITSpraak Nr. 2002/15 Rbs

in de klacht nr. 088.01

ingediend door:

hierna te noemen 'klager',

tegen:

hierna te noemen 'verzekeraar'.

De Raad van Toezicht Verzekeringen heeft kennis genomen van de schriftelijke klacht, alsmede van het daartegen door verzekeraar gevoerde schriftelijke verweer. De Raad heeft aanleiding gevonden, alvorens uitspraak te doen, verzekeraar in een zitting van de Raad te horen.

Voor zover voor de beoordeling van de klacht van belang, is het navolgende gebleken.

Inleiding

Klager heeft zich in 1992 tot verzekeraar gewend bij wie hij een rechtsbijstand-verzekering heeft gesloten, met het verzoek namens hem bezwaren naar voren te brengen tegen een voorgenomen bestemmingsplan 'Kampeerplaatsen'.

Verzekeraar heeft de zaak in behandeling genomen. De bezwaren van klager tegen uitbreiding van de in de nabijheid van zijn woning en erf gelegen camping zijn achtereenvolgens door de gemeenteraad en gedeputeerde staten ongegrond verklaard. Klager is daarna door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet ontvankelijk verklaard, omdat verzekeraar had verzuimd tijdig een door klager ondertekende machtiging toe te zenden. In verband hiermee heeft verzekeraar klager in september 1995 als tegemoetkoming een bedrag van f 10.000,- aangeboden en toegezegd op korte termijn een verzoek tot vergoeding van schade als bedoeld in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschade) bij de gemeenteraad in te dienen. Een daartoe op 4 november 1996 ingediend verzoek is door de gemeenteraad op 18 mei 1998 afgewezen.

Bij brief van 30 augustus 2000 heeft verzekeraar aan klager medegedeeld geen verdere juridische mogelijkheden te zien en hem gewezen op de in de verzekeringsvoorwaarden opgenomen geschillenregeling.

2002/15 Rbs

De klacht

Klager heeft op 28 juli 1992 een administratiefrechtelijk geschil met de gemeente bij verzekeraar gemeld. Verzekeraar heeft de zaak in behandeling genomen. Als gevolg van een vormfout van verzekeraar is klager door de Raad van State niet ontvankelijk verklaard. Klager heeft verzekeraar bij brief van 2 juni 1995 aansprakelijk gesteld voor schade. Verzekeraar heeft erkend dat door hem een fout is gemaakt en mogelijkheden voorgesteld tot herstel daarvan. In de discussie over een minnelijke regeling met verzekeraar heeft verzekeraar op 20 juli 1995 een financieel voorstel gedaan zonder voorbehoud. Bij brief van 27 juli 1995 heeft verzekeraar echter medegedeeld dat het voorstel bij niet aanvaarding zou vervallen. Door de wijze waarop verzekeraar klager heeft benaderd is aan klager de mogelijkheid ontzegd om op kosten van verzekeraar een onafhankelijke derde in te schakelen in een poging te redden wat er te redden viel. Bij brief van 6 september 1995 heeft verzekeraar een bedrag van f 10.000,- ter compensatie aan klager aangeboden en voorgesteld op korte termijn een verzoek tot vergoeding van planschade bij de gemeenteraad in te dienen. Verzekeraar bleef echter weigeren de zaak van klager ter verdere behandeling in handen te stellen van een in onderling overleg aan te wijzen advocaat. Gelet op de geruststellende woorden van verzekeraar dat de rest van klagers schade, begroot op ± f 60.000,-, verhaalbaar is als planschade, is klager noodgedwongen met het aanbod van f 10.000,- akkoord gegaan.

Verzekeraar heeft de zaak vervolgens in handen gegeven van een tweede behandelaar en daarna heeft nog een derde behandelaar zich met de zaak beziggehouden. Getracht is de gemeente te bewegen tot het toepassen van bestuursdwang tegen de illegale situatie. Een vierde behandelaar stelt echter dat de door zijn voorgangers bewandelde weg zinloos is en dat er geen enkele kans op vergoeding van planschade is. In de brief van 30 augustus 2000 wijst verzekeraar - vijf jaar na de discussie over de gemaakte fout - voor het eerst op de geschillenregeling. In een gesprek met verzekeraar is voorgesteld een en ander in der minne op te lossen. Verzekeraar heeft echter geen enkele poging in die richting ondernomen, doch heeft een advocaat ingeschakeld. Deze heeft aansprakelijkheid van verzekeraar afgewezen. De discussie is verder gevoerd tussen de advocaat van verzekeraar en de door klager ingeschakelde advocaat, wiens honorarium niet door de onderhavige verzekering wordt gedekt. Uiteindelijk heeft verzekeraar iedere verantwoordelijkheid van de hand gewezen.

Op grond van het voorgaande concludeert klager dat verzekeraar geen waarde hecht aan door hem (verzekeraar) eerder geuite mondelinge en schriftelijke standpunten met betrekking tot zijn aansprakelijkheid en wijze van schikken. Voorts heeft verzekeraar klager onjuist voorgelicht door niet tijdig te wijzen op de geschillenregeling en klager een voorstel doen aanvaarden waarmee klager achteraf gezien zijn rechten prijs gaf. Verzekeraar heeft de zaak laten behandelen door vier behandelaren met telkens nieuwe inzichten. Als een advocaat zou zijn ingeschakeld zou het risico van dit grote verloop aanmerkelijk zijn verkleind.

Klager meent dat verzekeraar de goede naam van het verzekeringsbedrijf heeft geschaad en dat verzekeraar is gehouden een door een onafhankelijke derde te bepalen bedrag aan planschade, alsmede de door klager gemaakte kosten van rechtsbijstand in het conflict met verzekeraar te vergoeden.

2002/15 Rbs

Het standpunt van verzekeraar

Achter het woonhuis van klager is een camping gevestigd, die enkele malen is uitgebreid. Klager maakt bezwaar tegen de uitbreiding wegens (toenemende) overlast en omdat zijn huis daardoor in waarde daalt. De kwestie is in 1992 bij verzekeraar gemeld. Aanvankelijk ging het om het naar voren brengen van bezwaren tegen het voorgenomen bestemmingsplan 'Kampeerplaatsen'. De gemeenteraad en gedeputeerde staten hebben de bezwaren van klager tegen de uitbreiding van de achter het woonhuis van klager gevestigde camping ongegrond bevonden. Bij het indienen van het beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft verzekeraar verzuimd tijdig een door klager ondertekende machtiging te zenden. Klager is daardoor niet ontvankelijk verklaard. Na enige discussie over alternatieven om tot een oplossing van dit probleem te komen is met klager een regeling getroffen: verzekeraar heeft aan klager een bedrag van f 10.000,- ter compensatie van de fout betaald, waarmee dit probleem als definitief afgedaan werd beschouwd. Tevens is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen twee juridische procedures: de hiervoor bedoelde (bij de Raad van State gestrande) procedure om het bestemmingsplan tegen te houden of aan te laten passen en het (tweede) traject dat is aan te merken als een verzoek tot vergoeding van planschade.

Verzekeraar heeft daarbij (uiteraard) niet aangegeven dat dit verzoek met zekerheid zou worden gehonoreerd. De centrale vraag in dit kader is volgens verzekeraar of klager op enig moment recht had op vergoeding van planschade. Daartoe is nodig de achtergronden van de kwestie uiteen te zetten.

Op 27 september 1993 is het bestemmingsplan 'Kampeerplaatsen' door de gemeenteraad vastgesteld. In dit plan is de agrarische bestemming van het perceel dat reeds als camping in gebruik was, gewijzigd in de bestemming 'Kampeerplaatsen'. De bestemming van twee andere in de nabijheid van het perceel van klager gelegen percelen bleef ongewijzigd, te weten: 'tuinbouw onder glas/kwekerij', maar voor deze percelen is bepaald dat burgemeester en wethouders de bevoegdheid hebben als bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening om de bestemming te wijzigen in 'kampeerplaatsen'. Verzekeraar heeft namens klager tegen deze voorgestelde wijzigingsmogelijkheid rechtsmiddelen aangewend. Zoals gezegd, zijn de bezwaren door de gemeenteraad en door gedeputeerde staten ongegrond verklaard en is klager in zijn beroep bij de Raad van State niet ontvankelijk verklaard.

Vervolgens is op 4 november 1996 een verzoek tot vergoeding van planschade ingediend. Klager stelt dat zijn perceel in waarde is gedaald door de wijziging van het bestemmingsplan. In opdracht van de gemeente heeft Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (Saoz) een onderzoek verricht en advies uitgebracht. Daaruit blijkt dat de twee percelen waarvoor de wijzigings-mogelijkheid van artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening was gaan gelden, reeds als camping worden gebruikt, terwijl de bestemming 'tuinbouw onder glas/kwekerij' is. Een op 11 april 1997 door klager ter zake ingediend verzoek tot toepassing van bestuursdwang is bij besluit van 1 september 1997 afgewezen. Daarbij werd onder meer overwogen dat het gebruik van het gehele terrein als kampeerplaats onder het overgangsrecht valt en dat de beheerder van de camping reeds een verzoek tot wijziging van de (agrarische) bestemming had ingediend. Bij besluit van 18 mei 1998 is het verzoek van klager tot vergoeding van planschade afgewezen. In dit besluit is verwezen naar het door Saoz uitgebrachte advies waarin is overwogen

dat klager geen schade kan hebben geleden door het besluit van 27 september 1993 tot wijziging van het bestemmingsplan, omdat klager bij de aankoop van zijn erf in 1981 ervan op de hoogte was dat een van de drie percelen al sinds 1958 als kampeerplaats werd gebruikt; het bestemmingsplan bracht geen wijziging in die feitelijke situatie. Met betrekking tot de mogelijkheid bedoeld in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening om (ook) de bestemming van de andere twee percelen te wijzigen werd in het advies gesteld dat, nu nog geen gebruik was gemaakt van die mogelijkheid en die percelen nog steeds de bestemming 'tuinbouw onder glas/kwekerij' hebben, klager geen schade kan hebben geleden. Vervolgens heeft verzekeraar namens klager meermalen B & W verzocht uitvoering te geven aan artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, opdat hem niet langer planschadevergoeding wordt onthouden. B & W reageren echter niet. Op een bezwaarschrift van 28 maart 2000, gericht tegen de weigering van B & W om te beslissen, wordt evenmin gereageerd.

Uiteindelijk is verzekeraar tot de conclusie gekomen dat er in de onderhavige situatie geen mogelijkheden meer zijn om met succes juridische actie tegen de gemeente te ondernemen. Die conclusie is vervat in de brief van 30 augustus 2000 aan klager. In de daarop gevolgde contacten heeft klager aangegeven het met verzekeraar eens te zijn en geen gebruik te maken van de mogelijkheid die de geschillenregeling biedt om een second opinion in te winnen. Verzekeraar en zijn advocaten zijn van mening dat het standpunt van Saoz met betrekking tot de planschade juist is. Dit wordt anders als B & W daadwerkelijk beslissen op het verzoek van de campinghouder de bestemming van de twee andere percelen te wijzigen. Zolang het planologisch regiem met betrekking tot die twee percelen niet wordt gewijzigd is er voor een vergoeding van (plan)schade uit hoofde van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen plaats. Dit wordt niet anders doordat de twee andere percelen feitelijk al enige tijd als kampeerplaats in gebruik zijn.

Het standpunt van verzekeraar is dat klager nooit aanspraak heeft gehad op planschadevergoeding. Dit standpunt wordt in de laatste brieven van de door klager ingeschakelde advocaat ook niet meer weersproken.

Verzekeraar reageert hierna op de punten in de klachtbrief waarop hij naar de mening van klager niet juist heeft gehandeld, als volgt. Verzekeraar is niet teruggekomen op mondelinge of schriftelijke uitlatingen. Niet is duidelijk wat klager bedoelt met onjuiste voorlichting. In september 1995 speelde niet een geschil in de zin van de geschillenregeling. Deze regeling is bedoeld voor een inhoudelijk verschil van mening over te nemen juridische stappen. Aan de orde was toen een geschil over de gevolgen van de door verzekeraar erkende fout en daarvoor is een regeling getroffen. In 2000 leek wel de mogelijkheid aanwezig dat klager het niet eens was met het standpunt van verzekeraar over de verdere mogelijkheden in deze zaak. Verzekeraar heeft klager toen op de geschillen-regeling gewezen. Ook is niet duidelijk wat klager bedoelt met zijn stelling dat verzekeraar hem een aanbod heeft laten accepteren en klager daardoor zijn rechten heeft verspeeld.

De onderhavige zaak loopt al elf jaar. Gedurende zo'n lange periode kan het gebeuren dat een of meer medewerkers de dienst van verzekeraar verlaten. Als de behandeling van de zaak aan een advocaat was opgedragen was dit evenzeer mogelijk geweest. De opmerking van verzekeraar dat hij niet aansprakelijk is gesteld, slaat uiteraard op de discussie in 2000 en niet op de kwestie die speelde in 1995. Verzekeraar heeft niet toegezegd om de in 2000 ontstane (tweede)

kwestie in der minne te regelen. Verzekeraar herhaalt dat klager nooit recht heeft gehad op vergoeding van planschade. Klager heeft evenmin recht op vergoeding van de door hem in de discussie met verzekeraar gemaakte kosten van rechtsbijstand. De verzekeringsvoorwaarden bepalen dat klager daarop slechts recht heeft, indien hij door de rechter in het gelijk wordt gesteld.

Het commentaar van klager

Opvallend is het gemak waarmee verzekeraar in zijn verweerschrift stelt dat een procedure tot vergoeding van planschade kansloos is en daarbij verwijst naar jurisprudentie van augustus 1994 en september 1998. Klager leidt hieruit af dat hem (destijds) bewust onjuiste informatie is verstrekt. Klager handhaaft zijn stelling dat verzekeraar geen waarde hecht aan eerdere door verzekeraar ingenomen standpunten met betrekking tot aansprakelijkheid en schikken. In september 1995 was er op enig moment over de behandeling van de zaak een verschil van inzicht. Verzekeraar heeft toen geweigerd de zaak door een advocaat te laten behandelen die waarschijnlijk al meteen had kunnen zien dat de andere procedure niet mogelijk was. Verzekeraar had voorts moeten inzien dat het personeelsverloop (vier medewerkers) met betrekking tot één zaak niet strookt met een acceptabele kwaliteit van behandeling. Het standpunt van verzekeraar dat de aansprakelijkstelling alleen gold voor de discussie in 1995 getuigt van een louter juridische benadering, waartegen klager als niet-jurist/ consument ageert.

Het overleg met verzekeraar

In het overleg met de Raad heeft verzekeraar gesteld dat hij kan begrijpen dat klager is teleurgesteld dat de pogingen om een vergoeding wegens geleden planschade te krijgen zijn mislukt. Zolang de gemeente de bestemming 'tuinbouw onder glas/kwekerij' van de twee andere nabij gelegen percelen niet wijzigt en het gebruik daarvan als camping gedoogt, kan klager geen recht op vergoeding van planschade doen gelden. Deze voor klager ongunstige wending was in 1995 niet te voorzien. Verzekeraar heeft zijn standpunt gehandhaafd dat een verband tussen deze gang van zaken en de in 1995 gemaakte fout ontbreekt.

Het oordeel van de Raad

1. Klager verwijt verzekeraar in de eerste plaats dat hij, nadat hij door de Raad van State in 1995 als gevolg van een vormfout van verzekeraar niet ontvankelijk was verklaard, niet is gewezen op de toepasselijkheid van de geschillenregeling. Klager stelt dat hij bij gebrek aan voorlichting daaromtrent een voorstel van verzekeraar heeft geaccepteerd waarmee hij achteraf gezien zijn rechten heeft prijsgegeven.
2. Uit de aan de Raad overgelegde stukken blijkt dat na de niet-ontvankelijk verklaring door de Raad van State tussen klager en verzekeraar een geschil is ontstaan over de hoogte van de schade die klager als gevolg daarvan zou hebben geleden. Voorts blijkt dat partijen in september 1995 ter zake een regeling hebben getroffen waarbij klager een door verzekeraar aangeboden schadeloosstelling heeft aanvaard en akkoord is gegaan met de voorwaarde van verzekeraar dat de kwestie daarmee als afgedaan zou worden beschouwd.
3. Op grond hiervan is verdedigbaar het standpunt van verzekeraar dat de geschillenregeling op die situatie niet van toepassing is, nu niet kan worden gesproken van een geschil dat is ontstaan '(...) over de vraag, of de behandeling van de zaak redelijke kans op het bereiken van het door de verzekerde beoogde resultaat biedt, danwel over de wijze van behandeling door de maatschappij (...)'.
2002/15 Rbs

4. De hiervoor onder 2 bedoelde regeling hield tevens in, zo blijkt uit de stukken, dat verzekeraar zelf (en niet een door klager gewenste advocaat) aan klager verder rechtsbijstand zou verlenen; verzekeraar zou op korte termijn namens klager een verzoek tot vergoeding van planschade bij de gemeenteraad indienen en zou het dossier daartoe overdragen aan een nieuwe behandelaar. Klager verwijt verzekeraar dat hij toen onjuist is voorgelicht over de juridische aspecten van die voorgenomen procedure.

5. De Raad overweegt hieromtrent het volgende. Uit de brief van 20 juli 1995 van verzekeraar aan klager blijkt dat verzekeraar zich bereid heeft getoond zijn visie over een bij de gemeenteraad op de voet van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in te dienen verzoek tot vergoeding van (plan)schade te laten toetsen door een door klager genoemde advocaat en om diens visie tot uitgangspunt te nemen voor het bereiken van een oplossing voor de door klager gevreesde waardevermindering van zijn woonhuis en erf. Niet is gesteld of gebleken dat klager dit voorstel van verzekeraar toen heeft geaccepteerd. Verzekeraar heeft klager vervolgens tussen november 1996 en april 2000 rechtsbijstand verleend. De Raad acht niet onaannemelijk dat verzekeraar daarbij de kansen op toekenning van een vergoeding van planschade wellicht te positief heeft ingeschat. Deze omstandigheid is evenwel van onvoldoende gewicht om de klacht in zoverre gegrond te verklaren.

6. Begin augustus 2000 is verzekeraar tot de conclusie gekomen dat hij na afwijzing van het verzoek tot vergoeding van planschade juridisch (daaronder begrepen een civiele procedure tegen de gemeente tot vergoeding van schade wegens het niet optreden door burgemeester en wethouders in de bestaande planologische situatie) geen verdere mogelijkheden zag. Verzekeraar heeft dit standpunt nader toegelicht in zijn brief van 30 augustus 2000 aan klager. De in dit verband geuite klacht luidt dat verzekeraar ten onrechte ontkent eerder aansprakelijk te zijn gesteld en toezeggingen om de zaak in der minne te regelen niet is nagekomen.

7. Uit de stukken blijkt niet dat klager na kennisneming van de brief van 30 augustus 2000 verzekeraar aansprakelijk heeft gesteld. Evenmin bevatten de stukken (het door klager bij commentaar overgelegde verslag van 20 september 2000 daaronder begrepen) voldoende aanwijzingen waaruit kan volgen dat verzekeraar heeft erkend dat hij ter zake van het verkrijgen van een vergoeding van planschade een beroepsfout heeft gemaakt en heeft toegezegd bereid te zijn met klager te onderhandelen in het kader van een minnelijke regeling.

8. Ten slotte verwijt klager verzekeraar dat hij bij de behandeling van de zaak is tekortgeschoten doordat de zaak tussen 1992 en 2000 is behandeld door vier juristen met telkens verschillende visies.

De lange duur van een zaak brengt in het algemeen mee dat meer juristen de zaak behandelen onder omstandigheden die kunnen veranderen. Uit de stukken blijkt dat na 1995 twee juristen voor klager zijn opgetreden en dat een derde in augustus 2000 anders dan zijn voorgangers tot de conclusie is gekomen dat er geen (verdere) juridische mogelijkheden waren. Deze gang van zaken, hoezeer ook onbevredigend voor klager, rechtvaardigt niet de stelling dat verzekeraar klager bewust onjuiste informatie heeft verstrekt en zonder meer evenmin de stelling dat verzekeraar redelijkerwijs de zaak zo niet had kunnen behandelen.

9. De conclusie van hetgeen hiervoor onder 2 tot en met 8 is overwogen is dat verzekeraar de goede naam van het verzekeringsbedrijf niet heeft geschaad, zodat de klacht in alle onderdelen ongegrond moet worden verklaard.

De beslissing

De Raad verklaart de klacht ongegrond.

2002/15 Rbs

Aldus is beslist op 8 april 2002 door Mr. M.M. Mendel, voorzitter, Mr. D.H. Beukenhorst, Drs. C.W.L. de Bouter en Mr. R. Cleton, leden van de Raad, in tegenwoordigheid van Mr. C.A.M. Splinter, secretaris.

De Voorzitter:

(Mr. M.M. Mendel)

De Secretaris:

(Mr. C.A.M. Splinter)