

BR 2015/27: Planschade; onpartijdigheid planschadeadviseur bestuursorgaan; vergezellen bestuursorgaan ter zitting.

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 17 december 2014
Magistraten: Mrs. C.H.M. van Altena, N.S.J. Koeman en N. Verheij Zaaknr: 201402067/1/A2
Conclusie: -
Noot: I.P.A. van Heijst¹ Roepnaam: -
Brondocumenten: ECLI:NL:RVS:2014:4570, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17-12-2014
[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Brondocument:
ABRvS, 17-12-2014, nr. 201402067/1/A2

Essentie

Planschade; onpartijdigheid planschadeadviseur bestuursorgaan; vergezellen bestuursorgaan ter zitting.

Samenvatting

De rechtbank heeft in het kader van de vraag of de schijn van partijdigheid van een adviseur is gewekt terecht getoetst of Hekkelman werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de raad of het college van Helmond en of zij betrokken is geweest bij de planologische maatregel waarop het verzoek van appellante betrekking heeft. Zij is met juistheid tot het oordeel gekomen dat dit niet het geval is geweest. Dit laat evenwel onverlet dat de schijn van partijdigheid ook kan worden gewekt door een deskundige die in het ene geval door een bestuursorgaan wordt ingeschakeld om een onafhankelijk advies uit te brengen, terwijl zij gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig in een ander geval door hetzelfde bestuursorgaan wordt ingeschakeld om zijn belangen te behartigen of als zijn gemachtigde op te treden in een gerechtelijke procedure. Daar komt bij dat uit de gedurende de procedure door Hekkelman opgestelde stukken, waaronder het advies dat als verweerschrift in hoger beroep is ingediend, geen onderscheid valt te maken tussen haar rol als planschadeadviseur en haar rol als advocaat. Gelet hierop is de schijn gewekt dat Hekkelman in het onderhavige geval als planschadeadviseur niet onpartijdig is, zodat het college het advies van Hekkelman niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellante], wonend te [woonplaats] (België),
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 27 januari 2014 in zaak nr. 13/3574 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Helmond.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2012 heeft het college het verzoek van [appellante] om een vergoeding van planschade afgewezen.

Bij besluit van 11 juni 2013 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 januari 2014 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

1. Op 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) ingetrokken en is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) in werking getreden.
Ingevolge artikel 9.1.18, eerste lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Invoeringswet) blijft het recht zoals dat gold vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing ten aanzien van aanvragen om schadevergoeding ingevolge artikel 49 van de WRO die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet of die ingevolge artikel II, tweede en derde lid, van de wet van 8 juni 2005, Stb. 305, tot wijziging van de WRO (verjaring van en heffing bij planschadevergoedingsaanspraken, alsmede planschadevergoedingsovereenkomsten), nog tot 1 september 2010 kunnen worden ingediend. Ingevolge artikel 49, eerste lid, aanhef en onder a, van de WRO, zoals die bepaling tot 1 juli 2008 luidde, kent, voor zover blijkt dat een belanghebbende ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, de raad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.
2. [appellante] is sinds 10 juli 1999 eigenaar van het perceel met woning aan de [locatie A] te Helmond (hierna: het perceel). Zij heeft de eigendom van het perceel verkregen door rechtsopvolging onder algemene titel. Op 30 augustus 2010 heeft [appellante] het college verzocht om een vergoeding van planschade als gevolg van het besluit van de gemeenteraad van Helmond (hierna: de raad) van 8 december 1992 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herziening Villapark/Elkerliekziekenhuis". Dit bestemmingsplan heeft betrekking op de gronden gelegen tussen de Warandelaan, de Jan van Brabantlaan, de Wesselmanlaan en de President Rooseveltlaan. Op deze gronden is het Elkerliekziekenhuis (voorheen: het St. Lambertusziekenhuis) gevestigd. Het perceel is gelegen tegenover deze gronden.
Aan het verzoek om vergoeding van planschade heeft [appellante] ten grondslag gelegd dat het bestemmingsplan heeft geleid tot een toename van de bouwmassa en de daarmee samenhangende horizonvervuiling en hinder als gevolg van de bouwactiviteiten. Voorts zijn de bezoekersaantallen en de parkeerdruk toegenomen en is er meer verkeer met de daarmee gepaard gaande hinder. Deze planologische wijziging heeft volgens [appellante] een negatief effect op het woongenot en daarmee op de verhuurbaarheid en de waarde van het perceel, als gevolg waarvan zij schade lijdt. Voorts heeft zij in haar verzoek uiteengezet dat zij niet uitsluit schade te hebben geleden als gevolg van het besluit van de raad van 3 mei 1983 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Herziening Villapark (St. Lambertusziekenhuis)".
3. Het college heeft voor het op het verzoek te nemen besluit advies gevraagd aan Hekkelman Advocaten N.V. (hierna: Hekkelman).

In een advies van 13 september 2012 heeft Hekkelman geadviseerd het verzoek om vergoeding van planschade af te wijzen.

Het college heeft dit advies aan het besluit van 27 september 2012 ten grondslag gelegd en dit besluit, onder verwijzing naar een advies van de bezwaarschriftencommissie en een aanvullend advies van Hekkelman van 24 januari 2013, in bezwaar gehandhaafd.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat Hekkelman is te beschouwen als onafhankelijk en onpartijdig deskundige. Zij voert daartoe aan dat Hekkelman aanvankelijk als advocaat is gepresenteerd en pas in beroep als onafhankelijk adviseur. Voorts was een advocaat van Hekkelman ter zitting bij de rechtbank gemachtigd om namens het college het woord te voeren.
- 4.1. De Afdeling stelt voorop dat in de Wro en het daarop gebaseerde Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), anders dan in de WRO, is neergelegd dat in een verordening regels moeten worden gesteld omtrent de aanwijzing van een planschadeadviseur of adviescommissie. In dat kader is van belang dat ingevolge artikel 6.1.3.3, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro de regels in een gemeentelijke verordening in ieder geval betrekking dienen te hebben op de deskundigheid en onafhankelijkheid van de adviseur. Hoewel deze bepalingen, gelet op het onder 1 weergegeven overgangsrecht, niet van toepassing zijn op het hier aan de orde zijnde verzoek om vergoeding van planschade, vormt artikel 6.1.3.3 van het Bro wel mede de grondslag van de op 15 juni 2009 in werking getreden Verordening aanwijzing en werkwijze planschadeadviseur Helmond 2009 (hierna: de verordening). Ingevolge artikel 1, sub c, van de verordening is een adviseur een persoon of adviescommissie, die geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college, en die belast is met de advisering over het op de aanvraag te nemen besluit. Deze definitie komt overeen met de definitie van adviseur die in artikel 6.1.1.1, aanhef en onder c, van het Bro is opgenomen.
- 4.2. Hekkelman is op basis van de verordening als adviseur aangewezen. Gelet hierop, heeft de rechtbank in het kader van de vraag of de schijn van partijdigheid van de adviseur is gewekt terecht getoetst of Hekkelman werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de raad of het college van Helmond en of zij betrokken is geweest bij de planologische maatregel waarop het verzoek van [appellante] betrekking heeft. Zij is voorts met juistheid tot het oordeel gekomen dat dit niet het geval is geweest. Dit laat evenwel onverlet dat de schijn van partijdigheid ook kan worden gewekt door een deskundige die in het ene geval door een bestuursorgaan wordt ingeschakeld om een onafhankelijk advies uit te brengen, terwijl zij gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig in een ander geval door hetzelfde bestuursorgaan wordt ingeschakeld om zijn belangen te behartigen of als zijn gemachtigde op te treden in een gerechtelijke procedure. Ter zitting is komen vast te staan dat Hekkelman in beginsel de vaste planschadeadviseur van het college is, maar dat zij door het college en de raad van Helmond af en toe ook als advocaat wordt ingeschakeld voor juridische bijstand. Een advocaat draagt zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt en is daartoe partijdig bij de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van zijn cliënt. Daar komt bij dat uit de gedurende de procedure door Hekkelman opgestelde stukken, waaronder het advies dat als verweerschrift in hoger beroep is ingediend, geen onderscheid valt te maken tussen haar rol als planschadeadviseur en haar rol als advocaat. Gelet hierop, is de schijn gewekt dat Hekkelman in het onderhavige geval als planschadeadviseur niet onpartijdig is, zodat het college het advies van Hekkelman niet aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen. Dat Hekkelman, naar het college stelt, in het onderhavige geval bij de rechtbank niet als gemachtigde maar als deskundige is opgetreden, doet hier niet aan af, te minder nu dit onderscheid voor een burger moeilijk te begrijpen is.
Het betoog slaagt.
5. Het hoger beroep is gegrond. Gelet hierop, behoeven de overige door [appellante] aangevoerde gronden geen bespreking meer. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 11 juni 2013 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor vernietiging in aanmerking. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het

door het college te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van [appellante] slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

6. Het college dient tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld, bestaande uit € 127,68 aan reiskosten in beroep en hoger beroep. De kosten die [appellante] heeft gemaakt voor het kopiëren en aangetekend verzenden van stukken en het versturen van faxen komen niet voor vergoeding in aanmerking, nu dit normale kantoorkosten betreffen. Dat deze kosten hoger zijn omdat [appellante] in het buitenland woont, maakt dit niet anders.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 27 januari 2014 in zaak nr. 13/3574;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Helmond van 11 juni 2013, met kenmerk BV.BJZ/1.2012.0232.001;

(Enz., enz., red)

Noot

Auteur: I.P.A. van Heijst^[1]

1. Hoe onafhankelijk moet een 'onafhankelijk' planschadeadviseur zijn? Dat is de vraag die in bovenstaande uitspraak centraal stond, en die heeft geleid tot vernietiging van zowel de uitspraak van de rechtbank als de onderliggende beslissing op bezwaar van B&W van de gemeente Helmond.
2. B&W hadden een verzoek om planschadevergoeding afgewezen, dat door een eigenaar van een (verhuurde) woning – nog juist onder het overgangsrecht van het oude artikel 49 WRO – was ingediend in verband met de vestiging en latere uitbreiding van een ziekenhuis tegenover deze woning. Aan dit besluit hadden B&W een advies ten grondslag gelegd van haar 'vaste' planschadeadviseur, te weten een advocaat werkzaam bij het advocatenkantoor Hekkelman N.V. Dit kantoor trad echter ook – in de bewoordingen van de Afdeling – 'af en toe' op als advocaat van de gemeente voor het verlenen van juridische bijstand. De verzoeker meende dat Hekkelman, gelet op deze 'dubbele pet', niet beschouwd kon worden als een onafhankelijk en onpartijdig planschadeadviseur, zodat B&W ten onrechte hun afwijzingsbesluit op het advies van deze adviseur hadden gebaseerd.
3. De Afdeling heeft reeds lang geleden uitgemaakt dat B&W een besluit op een verzoek om planschadevergoeding dienen te baseren op een advies van een onafhankelijk en deskundig adviseur, tenzij het verzoek kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is (zie onder meer ABRvS 5 maart 1996, AB 1996, 251). In de oude WRO – en het daarop gebaseerde BRO – waren aan een planschadeadviseur nog geen bijzondere eisen gesteld. Op grond van artikel 6.7 van de nieuwe Wro is in artikel 6.1.3.3 Bro bepaald dat een gemeente bij verordening regels moet geven over onder meer de aanwijzing van een adviseur en dat deze regels 'in ieder geval' betrekking moeten hebben op 'de deskundigheid en onafhankelijkheid van de adviseur'. Op basis van deze wettelijke regeling – en in overeenstemming met de definitie van een (planschade)adviseur in artikel 6.1.1.1 Bro – had de gemeente Helmond in haar gemeentelijke planschadeverordening opgenomen dat als (planschade)adviseur aangewezen kon worden 'een persoon of adviescommissie, die geen deel uitmaakt van of werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het college'.
4. De rechtbank had vastgesteld dat Hekkelman – als zelfstandig/extern advocatenkantoor – niet onder verantwoordelijkheid van de raad of het college van Helmond werkzaam was. Volgens de rechtbank was er ook geen sprake van een schijn van partijdigheid omdat Hekkelman verder niet betrokken was geweest bij de planologische maatregel waarop het planschadeverzoek betrekking had.

5. De Afdeling gaat echter in bovenstaande uitspraak een stap verder. De Afdeling overweegt dat de schijn van partijdigheid óók kan worden gewekt door een deskundige die 'in het ene geval door een bestuursorgaan wordt ingeschakeld om een onafhankelijk advies uit te brengen, terwijl zij gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig in een ander geval door hetzelfde bestuursorgaan wordt ingeschakeld om zijn belangen te behartigen of als zijn gemachtigde op te treden in een gerechtelijke procedure'. In dit verband stelt de Afdeling vast dat Hekkelman enerzijds de vaste planschadeadviseur van het college is, maar dat zij door het college en de raad van Helmond ook af en toe als advocaat wordt ingeschakeld voor juridische bijstand. In deze zaak kwam daar nog bij dat Hekkelman kennelijk zowel het planschadeadvies had opgesteld, als voor het college een advies had opgesteld dat als verweerschrift namens het college in hoger beroep was ingediend, zodat ook in de stukken geen onderscheid viel te maken tussen haar rol als planschadeadviseur en haar rol als advocaat.

Op grond van deze feiten en omstandigheden concludeert de Afdeling dat de schijn is gewekt dat Hekkelman in het onderhavige geval als planschadeadviseur niet onpartijdig is. Daarmee had het college het advies van Hekkelman niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mogen leggen, en zal het college op basis van een door een andere adviseur uit te brengen advies een nieuwe beslissing op bezwaar moeten nemen.

6. Met deze uitspraak komt de Afdeling terug op de – algemeen als ongelukkig ervaren – uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2002 (*AB* 2003, 754, Rijssen; zie over deze uitspraak ook B.P.M. van Ravels in 'Twijfel zaaien en nadeelcompensatie oogsten', *AAe* 2010, p. 548), waarin de Afdeling nog geen probleem zag in de 'dubbele pet' van de planschadeadviseur, die tevens de 'vaste' advocaat van de gemeente was. De vraag is of de Afdeling met deze uitspraak ook een andere koers uitzet ten opzichte van een aantal andere (nog heel recente) uitspraken, waarin zij over het min of meer gelijktijdig optreden als 'onpartijdig' planschadeadviseur en 'partijdig' adviseur in andere zaken heeft geoordeeld.

Zo oordeelde de Afdeling in een uitspraak van 15 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3736, Geldrop-Mierlo) nog dat het feit dat de planschadeadviseur in die zaak (kantoor Gloudemans) ook de gemeente eerder had geadviseerd en vertegenwoordigd bij de aankoop van gronden in het plangebied van de planologische maatregel, waarop het planschadeverzoek betrekking had, geen grond opleverde om te twifelen aan de onafhankelijkheid van de planschadeadviseur. De Afdeling verwees daarbij naar het feit dat binnen het kantoor van de planschadeadviseur 'een strikte scheiding tussen de verschillende praktijkgebieden wordt aangehouden en personen die bij het opstellen van het planschadeadvies betrokken zijn geweest niet bij de ontwikkeling van het plangebied betrokken waren'. Ditzelfde criterium heeft de Afdeling eerder ook al eens gehanteerd in een planschadezaak, waarin de SAOZ optrad als planschadeadviseur van een gemeente, in wier opdracht de SAOZ eerder ook een planschaderisicoanalyse met betrekking tot dezelfde planologische maatregel had opgesteld (ABRvS 16 juni 2010, *AB* 2011/30, m.nt. A.R. Neerhof, Baarn). En in een uitspraak van 20 oktober 2004 (ECLI:NL:RVS:2004:AR4270, Helmond) achtte de Afdeling het feit dat zowel de planschadeadviseur als de door deze adviseur ingeschakelde makelaar/taxateur 'vaker werkzaamheden voor de gemeente verrichten' geen reden om aan hun objectiviteit en integriteit te twifelen (zie ook ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1718 Helmond, ABRvS 16 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU4594, Aalburg en ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9482, *AB* 2008, 97, m.nt. Lam).

7. In bovenstaande uitspraak heeft de Afdeling haar overwegingen toegespitst op de combinatie van enerzijds 'onafhankelijke' planschadeadviseur en anderzijds de rol van een advocaat als 'partijdig' belangenbehartiger of (zelfs) gemachtigde in een gerechtelijke procedure. Opvallend daarbij is dat de Afdeling zich niet (meer) beperkt tot de feitelijke of objectieve onpartijdigheid van de planschadeadviseur, maar uitdrukkelijk ook de schijn van partijdigheid toetst. Voor de beoordeling van de schijn van partijdigheid van een adviseur maakt het geen wezenlijk verschil of de adviseur tevens de belangen van de gemeente behartigt als advocaat/jurist of bijvoorbeeld als grondverwerver namens de gemeente of als partijadviseur van de gemeente over bijvoorbeeld planschaderisico's. Mijns inziens roept de Afdeling aldus terecht een halt toe aan het optreden van planschadeadviseurs met een 'dubbele pet'. Dit komt het gewicht van het onafhankelijk planschadeadvies ten goede en versterkt de waarborgen die de wetgever met het vereiste van een onafhankelijk advies in planschadezaken (en evenzo in andere nadeelcompensatiezaken) aan burgers heeft

willen geven.

8. In bovenstaande uitspraak komt zijdelings ook nog aan de orde de rol/positie van de onafhankelijke planschadeadviseur tijdens de procedure bij rechtbank en/of Afdeling over een planschadebesluit. In de praktijk vragen gemeenten nogal eens aan hun planschadeadviseur om de vertegenwoordiger(s) van de gemeente tijdens een zitting bij de rechtbank of Afdeling 'te vergezellen'. Zeker wanneer de planschadeadviseur ook nog (buiten en in de rechtszaal) gaat zitten bij/naast de vertegenwoordiger(s) van de gemeente, ontstaat bij de burger al snel het beeld dat de adviseur (letterlijk) in de betreffende zaak meer de kant kiest van de gemeente. De Afdeling heeft meermalen overwogen dat het enkele feit dat de planschadeadviseur de vertegenwoordigers van de gemeente tijdens een zitting vergezelt, althans op verzoek van de gemeente bij een zitting aanwezig is, geen reden is om te twifelen aan de onafhankelijkheid van de adviseur (recent nog ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:305, Westvoorne, en eerder onder meer reeds ABRvS 11 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1136, Baarn). Strikt genomen staat tijdens een zitting enkel het besluit van de gemeente over het planschadeverzoek ter discussie: de gemeente heeft immers de plicht om zelfstandig de inhoud en wijze van totstandkoming van het planschadeadvies te beoordelen, en daarmee of zij haar besluit op het advies van de planschadeadviseur kan en wil baseren. Materieel is daarmee echter veelal de inhoud van het advies onderwerp van het debat tussen partijen tijdens de zitting, en kan het daarom praktisch zijn dat de opsteller van dat advies bij de zitting aanwezig is om – desgewenst – zelf de inhoud of de wijze van totstandkoming van het advies nader aan de rechter toe te lichten. Het is dan zaak dat de planschadeadviseur en de vertegenwoordigers van de gemeente, in en buiten de zittingszaal en in woord en gedrag oog blijven houden voor de onafhankelijke positie van de adviseur, en ook dan iedere schijn van partijdigheid ten opzichte van de burger vermijden.

Voetnoten

- [1.] Mr. I.P.A. van Heijst is advocaat bij 't Regthuys te Rozendaal, Gld. Hij treedt regelmatig op als voorzitter van schadecommissies in planschade-, nadeelcompensatie- en onteigeningszaken.

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 24-06-2015. Kijk voor meer informatie over de diensten van Wolters Kluwer op www.wolterskluwer.nl