



RAPPORT

Rapport over een klacht over de minister van Infrastructuur en Milieu te Den Haag
(Rijkswaterstaat te Utrecht).

Datum: 5 januari 2015

Rapportnummer: 2015/001

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat Rijkswaterstaat geen aansprakelijkheid aanvaardt voor de schade die is veroorzaakt doordat een onderdeel van een verkeerslicht boven een door Rijkswaterstaat beheerde weg op de voorkant van zijn auto viel.

Wat is er gebeurd?

Op donderdag 12 december 2013, rond 14.20 uur, rijdt verzoeker met zijn auto over de rijksweg N15. Deze weg, van Bemmelen naar de Maasvlakte, voert ook over de Suurhoffbrug. Deze brug overspant het Hartelkanaal en is de laatste brug van de N15 voordat men de Maasvlakte bereikt. Voor het beweegbare gedeelte van de brug staan masten waaraan de boven de rijbaan hangende verkeerslichten zijn bevestigd. (zie foto hieronder).



Net voordat verzoeker de verkeerslichten passeert, valt zonder aanwijsbare oorzaak de deur met het rode glas van het verkeerslichthuis naar beneden en raakt de voorkant van zijn auto. Daardoor is de bumper, het mistlicht en het reservoir van de ruitenvloeistof beschadigd. De herstellkosten worden geschat op € 885,83. Kort na het voorval arriveert de gealarmeerde politie.

De correspondentie tussen verzoekers verzekeraar en Rijkswaterstaat

Verzoeker stelt via zijn verzekeraar Rijkswaterstaat, de wegbeheerder van de N15, aansprakelijk voor de schade. Hij schrijft onder meer dat het glas van het verkeerslicht spontaan uit het stoplichthuis viel en er vijf dagen eerder reparaties aan de brug zijn uitgevoerd. Verder schrijft hij dat ook de politie heeft geconstateerd dat het gevallen glas de oorzaak van zijn schade is.

Rijkswaterstaat vraagt de verzekeraar om bewijs te leveren voor een onrechtmatige gedraging. Rijkswaterstaat stelt dat niet is gebleken - en ook niet aannemelijk is - dat er een causaal verband bestaat tussen het vallen van het glas en de eerder uitgevoerde werkzaamheden.

Verzoeker mailt zijn verzekeraar dat de rubberen ring rond het rode glas op de weg lag en dat hij glasscherven uit zijn bumper heeft gehaald. Verder schrijft hij dat hij dagelijks de brug passeert en dat het verkeerslicht nog altijd niet is hersteld.

De verzekeraar legt dit weer voor aan Rijkswaterstaat, die vervolgens reageert met de mededeling dat het wegendistrict waar de brug onder ressorteert niet bekend is met het incident. Ook bij de Landelijke Infolijn is het incident niet geregistreerd en blijkt de aannemer die het onderhoud aan de brug heeft gedaan niet op de hoogte van de schade. Rijkswaterstaat stelt dat er in het desbetreffende verkeerslicht geen glas ontbreekt en dat er geen reparaties zijn verricht. Geconcludeerd wordt dat het derhalve het ontbreekt aan enig bewijs voor betrokkenheid en dat de aansprakelijkheid van Rijkswaterstaat voor de schade niet vaststaat.

Vervolgens stuurt verzoeker zijn verzekeraar foto's van het verkeerslicht met het ontbrekende glas in het stoplichthuis, alsmede een verslag van zijn telefoongesprek met een van de politieagenten met wie hij op 12 december 2013 heeft gesproken. Deze verklaarde dat zij het voorval bij Rijkswaterstaat heeft gemeld en dat zij hebben gewacht tot er een monteur van Rijkswaterstaat was gearriveerd. Deze was in de mast met de verkeerslichten geklommen om te controleren of de overige glazen vast zaten. Daarna heeft de monteur de glasscherven en de rubberen ring van het wegdek verwijderd.

De betrokken agent bevestigde verzoeker in een korte brief met hem te hebben gesproken en deelde verder mee dat zijn verzekeraar een kopie van het van het voorval opgemaakte rapport bij de politie kon opvragen.

Op 6 februari 2014 schrijft Rijkswaterstaat aan de verzekeraar dat inmiddels uit een aanvullend onderzoek alsnog is gebleken dat de deur en het glaswerk van

een verkeerslicht op de brug ontbreekt en dat de hierover ingelichte aannemer zorgt voor herstel. Rijkswaterstaat ziet echter geen grond om over de aansprakelijkheid een ander standpunt in te nemen: de oorzaak van het ontbreken van het glas en de deur is niet bekend, maar het staat ook niet vast dat het om een gebrek gaat. Een van buiten komende oorzaak is naar de mening van Rijkswaterstaat minstens zo aannemelijk als een gebrek.

En als een gebrek wel zou vaststaan, dan was een beroep op de „tenzij”-clausule van artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek op zijn plaats. Het tijdsbestek tussen het openbaren van het mogelijke gebrek en het ontstaan van de schade was immers zo klein dat Rijkswaterstaat dan niet aansprakelijk zou zijn geweest op grond van een onrechtmatige daad. Daarom kon verzoekers schade niet worden vergoed.

Verzoekers verzekeraar antwoordt Rijkswaterstaat dat voor de toepassing van artikel 6:174 BW uitdrukkelijk niet is vereist dat de wegbeheerder met een gebrek bekend is. Alleen de reparatie van een gebrek, een verandering van de verkeerssituatie of de afsluiting van de weg kan er voor zorgen dat aansprakelijkheid ontbreekt. Volgens de verzekeraar is het beroep van Rijkswaterstaat op de "tenzij"-clausule dan ook voorbarig. Uit de stukken blijkt immers dat er sprake was van een gebrek en dat de aannemer daarmee bekend was. Wanneer de aannemer daarmee bekend was geworden bleek echter nergens uit.

In reactie hierop deelt Rijkswaterstaat de verzekeraar mee dat de gebrekkige toestand van het verkeerslicht moet worden bewezen en dat - ook al zou artikel 6:174 BW wel van toepassing zijn - er geen aansprakelijkheid zou worden erkend. In dat geval is een beroep op de "tenzij"-clausule gerechtvaardigd, omdat Rijkswaterstaat bij controles geen onregelmatigheden heeft geconstateerd en ook niet eerder meldingen heeft ontvangen.

De weersomstandigheden en de werkzaamheden aan de brug.

In de tweede helft van 2013 is de brug tweemaal urenlang afgesloten geweest, omdat een spoedreparatie aan het asfaltwegdek nodig was. Het wegdek was door de warme zomer snel verslechterd. Het besluit om aan de brug versneld, nog vóór de winterperiode, groot onderhoud uit te voeren kon door slecht weer echter niet volgens de planning worden uitgevoerd. Op zaterdag 30 november 2013 is de brug in verband met asfalteringswerk deels afgesloten.

Op 5 en 6 december 2013 heerste er in het noorden van Nederland en in het westelijk kustgebied een storm met zeer zware windstoten, die voor vele miljoenen euro's aan schade veroorzaakte. Eerder, op 28 oktober 2013, was dat ook al het geval.

Op 12 december 2013 was het droog weer, met een windkracht 3 uit het zuiden en een temperatuur 4 - 5° C.

De wettelijke voorschriften

De aansprakelijkheid voor schade is geregeld in de artikelen 6:162 en 6:174 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 6:174 BW gaat over de risicoaansprakelijkheid van de bezitter van een opstal, zoals een weg. Bij een openbare weg rust de aansprakelijkheid op de overheidsinstantie die de weg beheert en er voor moet zorgen dat deze in goede staat verkeert. De wegbeheerder is aansprakelijk, indien de weg niet voldoet aan de eisen die

daaraan in de gegeven omstandigheden mogen worden gesteld en als daardoor een gevaar voor personen of zaken kan ontstaan.

Het gaat om een inspanningsverplichting: de weg hoeft niet in perfecte staat te verkeren. De wegbeheerder is ook niet aansprakelijk als het gevaar redelijkerwijs niet meer kon worden voorkomen, omdat de tijdsduur tussen het ontstaan van het gebrek en het realiseren van het gevaar daarvoor te kort was: de „tenzij”-formule.

Artikel 6:162 BW regelt de schuldaansprakelijkheid. Schuld is een ruim begrip: opzet is niet vereist, ook vormen van onvoorzichtigheid, onoplettendheid of nalatigheid vallen eronder. Er zijn ook vormen van aansprakelijkheid, waarin schuld door eigen handelen of nalaten geen rol van betekenis speelt maar waarbij het gaat om personen of zaken waar men volgens de wet voor moet instaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om gebrekkige onroerende zaken, zoals opstallen en wegen. Tot een 'opstal' in de zin van de wet wordt niet alleen de weg gerekend, maar ook de weguitrusting, zoals vangrails, lichtmasten, verkeersborden en verkeerslichten.

Op grond van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering draagt de partij die zich beroept op rechtsgevolgen van de door haar gestelde feiten of rechten de bewijslast van die feiten of rechten: "Wie stelt moet bewijzen". Dit, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit.

Hoe kijkt de Nationale ombudsman naar schadevergoeding?

De Nationale ombudsman krijgt met enige regelmaat klachten van burgers over de afwijzing van een schadeclaim door een overheidsinstantie. Hij behandelt die klacht doorgaans terughoudend, omdat op grond van de wet alleen de rechter een bindende uitspraak kan doen over de aansprakelijkheid voor schade en de verplichting tot schadevergoeding.

De Nationale ombudsman beoordeelt wel of een overheidsinstantie een claim behoorlijk heeft behandeld. Hij toetst dat aan de hand van de spelregels in de Schadevergoedingswijzer. Deze spelregels zijn een handreiking voor de overheid voor het behoorlijk omgaan met schadeclaims in de praktijk. Eén van deze spelregels is dat de overheid een coulante benadering hanteert indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

De Schadevergoedingswijzer (zie Achtergrond) behoort bij de rapporten "Behoorlijk omgaan met schadeclaims" (rapport 2009/135 van 24 juni 2009) en „Behoorlijk omgaan met schadeclaims door gemeenten" (rapport 2011/025 van 15 februari 2011). Deze rapporten en de Schadevergoedingswijzer zijn onder meer toegestuurd aan de ministeries en de gemeenten en zijn te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl.

Wat vindt de Nationale ombudsman er van?

Het vereiste van redelijkheid houdt in dat een overheidsinstantie die om een beslissing is gevraagd de daarmee gemoeide belangen tegen elkaar afweegt en dat de uitkomst daarvan niet onredelijk is.

Daarvoor is nodig dat het bestuursorgaan de relevante feiten en omstandigheden achterhaalt en de verzamelde gegevens vertaalt in belangen die daarna tegen elkaar worden afgewogen.

In dit geval staat vast dat verzoekers auto bij het passeren van de Suurhoffbrug, onderdeel van een door Rijkswaterstaat beheerde weg, op 12 december 2013 schade heeft opgelopen doordat een onderdeel van de behuizing van het verkeerslicht boven de rijbaan naar beneden viel en de voorkant van zijn auto raakte. Rijkswaterstaat weerspreekt dit niet, maar stelt zich op het standpunt dat het aan zijn verplichtingen als wegbeheerder heeft voldaan. En dat het aan verzoeker is om aannemelijk te maken dat Rijkswaterstaat aansprakelijk is voor zijn schade.

Volgens Rijkswaterstaat is een van buiten komende oorzaak minstens zo aannemelijk als een gebrek. En als er al sprake zou zijn van een gebrek dan is Rijkswaterstaat toch niet aansprakelijk, omdat de tijdsduur tussen het ontstaan van het gebrek en het voorval dat de schade veroorzaakte zo kort was dat die schade redelijkerwijs niet was te voorkomen.

Over de kwestie is regelmatig gecorrespondeerd tussen verzoeker en zijn verzekeraar enerzijds en Rijkswaterstaat anderzijds. Dat leidde er niet toe dat partijen nader tot elkaar zijn gekomen. Evenmin leidde dit tot een verklaring van de mogelijke toedracht. Het gaat dan niet alleen om de directe en aanwijsbare oorzaak van verzoekers schade - het vallende glas - maar met name ook om de vraag naar wat heeft veroorzaakt dat het glas losraakte van de behuizing van het verkeerslicht. Praktisch gesproken gaat het dan óf om een gebrek in de constructie van het verkeerslicht, óf om een onzorgvuldig onderhoud van dat verkeerslicht óf om een oorzaak van buitenaf.

Rijkswaterstaat stelt zich op standpunt dat verzoeker de aansprakelijkstelling aannemelijk dient te maken. Voor verzoeker is het echter vrijwel niet doenlijk om de daarvoor benodigde onderbouwing te geven. Daarvoor is bijvoorbeeld van belang dat inzicht bestaat in de mate van onderhoud, de frequentie waarin en de data waarop dat gebeurt. Of het onderhoud aan de verkeerslichten voldeed aan de daaraan te stellen eisen is niet duidelijk nu Rijkswaterstaat op dit punt volstaat met de mededeling dat er regelmatig onderhoud is gedaan en niet is gebleken van onregelmatigheden.

Of er sprake is van een gebrekkige constructie of een mogelijke oorzaak van buitenaf, had kunnen blijken uit een onderzoek naar de staat waarin het verkeerslicht ten tijde van het voorval verkeerde en naar mogelijke aanwijzingen in het losgeraakte onderdeel. Ook kunnen slechte weersomstandigheden in de periode rond het voorval en de mogelijke effecten van de slechte staat van het wegdek een rol hebben gespeeld. Er gaat via de brug veel zwaar verkeer naar de Maasvlakte en het is een feit van algemene bekendheid

dat zwaar verkeer trillingen kan veroorzaken die sterker zijn al naar gelang de staat van het wegdek.

Van een onderzoek dan wel enige conclusie met betrekking tot de mogelijke oorzaken van het losraken van het glas is niet gebleken.

Het standpunt van Rijkswaterstaat en de motivering daarvan, heeft verzoeker in een vrijwel onmogelijke bewijspositie gebracht. Verzoeker heeft voldoende aannemelijk weten te maken dat zijn schade is veroorzaakt door het uit het verkeerslicht gevallen glas. Over de gegevens die kunnen verklaren hoe dat glas los heeft kunnen raken kan verzoeker niet beschikken, maar Rijkswaterstaat wel.

Uit een oogpunt van redelijkheid en billijkheid mocht dan ook van Rijkswaterstaat worden verlangd dat het zich actief had opgesteld door een onderzoek te doen naar alle voor de kwestie belangrijke feiten en omstandigheden en dan vervolgens op basis van de verkregen informatie een afweging had gemaakt met betrekking tot verzoekers claim. Dat is ten onrechte niet gebeurd.

Daarbij komt dat, voor zover Rijkswaterstaat zich beroept op de " tenzij-clausule" in artikel 6:174 lid 1 BW, de bewijslast voor dit beroep bij Rijkswaterstaat ligt en niet bij verzoeker.

De gedraging is niet behoorlijk.

Deze overwegingen geven aanleiding tot het doen van een aanbeveling

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van Rijkswaterstaat, die wordt aangemerkt als een klacht over de minister van Infrastructuur en Milieu is gegrond, wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

AANBEVELING

De minister wordt in overweging gegeven om met inachtneming van de overwegingen in dit rapport en de spelregels van de Schadevergoedingswijzer een nader onderzoek te doen naar de toedracht van het voorval en vervolgens een nieuwe beslissing over verzoekers claim te nemen.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman