



Rapport

Rapport over een klacht betreffende het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas.

Datum: 23 augustus 2013

Rapportnummer: 2013/103

Klacht

Verzoekers klagen erover dat het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas zijn verzoek om schadevergoeding niet voldoende zorgvuldig heeft behandeld.

Bevindingen

Verzoekers probleem

Verzoekers gezin woont in de dorpskern van Sevenum, aan een rustige straat met een geasfalteerd wegdek. Rond eind september 2010 liet de gemeente een nieuwe slijtlaag op de weg aanbrengen. Vrij kort daarna, in december 2010, merkten verzoekers in hun garage, de keuken, de woonkamer en de gang teersporen op, waarvoor zij aanvankelijk geen verklaring hadden. Na de schoonmaak leek het euvel te zijn verholpen, maar in het voorjaar van 2011 deed het probleem zich weer voor, en werd verzoekers duidelijk dat de oorzaak lag in de nieuwe slijtlaag. Volgens verzoekers zaten de teersporen in de garage namelijk precies op de plek waar hun auto altijd staat. De sporen waren nu ook duidelijk te zien op de klinkerbestrating van hun oprit.

De eerste contacten tussen verzoekers en de gemeente over het probleem

Verzoekers schreven de gemeente Horst aan de Maas op 13 maart 2011 over het probleem. Zij stelden dat de slijtlaag van de straat losliet, vermoedelijk omdat er een ondeugdelijke kleeflaag was gebruikt, en dat zij kosten hadden gemaakt en moeite hadden moeten doen om de teersporen in hun woning te verwijderen.

De gemeente reageerde op 30 maart 2011. Zij wees er op, dat de aannemer omstreeks eind augustus 2010 op diverse wegen een nieuwe slijtlaag had aangebracht, zoals dat al jaren steeds op dezelfde wijze gebeurt. Deze onderhoudsmaatregelen wijken volgens de gemeente niet af van wat in Nederland gebruikelijk is en deze worden overal op gelijke wijze uitgevoerd. Het komt erop neer, dat na het aanbrengen van de slijtlaag de weg grondig is geveegd om losliggend materiaal te verwijderen. De aannemer heeft zijn werk tot tevredenheid van de gemeente verricht, waarmee het onderhoud is afgerond.

Verder wees de gemeente erop dat het kan gebeuren dat na verloop van tijd door het gebruik door het verkeer steentjes loskomen, die schade kunnen veroorzaken. Bij een bezoek aan de straat was geconstateerd dat het steenverlies binnen de normen was gebleven, zodat er geen maatregelen genomen hoefden te worden.

Tot slot deelde de gemeente verzoekers mee dat zij de gemeente aansprakelijk konden stellen voor hun schade, met het verzoek om dan tevens bewijsmateriaal mee te sturen.

De schadeclaim en het onderzoek naar de schade

Verzoekers benaderden hun schadeverzekeraar, die een onafhankelijk deskundige inschakelde. Dit schade-expertisebureau deed in november 2011 een onderzoek naar de staat van de asfaltlaag nabij verzoekers woning. Dat gebeurde in bijzijn van een medewerker van de gemeente en een medewerker van het technisch bureau dat namens de gemeente had toegezien op de uitvoering van de werkzaamheden in augustus 2010. De deskundige concludeerde in zijn rapport van 7 juni 2012 dat er een duidelijk verband was tussen de vervuiling in verzoekers woning en de teerlaag op de weg. Hij wees daarbij op de door hem geconstateerde schrale plekken in het wegdek, waar de steenlaag weg was, en die volgens hem duiden op het vetslaan van de slijtlaag (zie hierna , onder ACHTERGROND).

De verzekeraar diende bij het college een schadeclaim in. Na een telefoongesprek en een schriftelijke herinnering reageerde het college van burgemeester en wethouders per brief van 1 februari 2013 op de aansprakelijkstelling en het verzoek om vergoeding van de kosten voor het reinigen van de vloer. De geraamde kosten bedroegen 7 x 2 uur werk á € 35, in totaal € 490. Volgens het college was na het deskundigenonderzoek het wegdek in september 2012 van een nieuwe slijtlaag voorzien, maar daaruit volgt niet dat de gemeente ook aansprakelijk is voor de verzoekers schade.

Na afronding van de werkzaamheden in augustus 2010 is niet gebleken van afwijkingen en er zijn van andere aanwonenden geen klachten ontvangen. Wat betreft het in het deskundigenrapport gestelde oorzakelijk verband wees het college op het ontbreken van concrete normen, op basis waarvan kan worden gesteld dat de verharding in de huidige toestand niet voldoet. Volgens het college brengt een causaal verband nog niet mee, dat de gemeente aansprakelijk is. Daarvan kon geen sprake zijn door het ontbreken van schuld aan de zijde van de gemeente. Verder wees het college op de verplichting van verzoekers om hun schade te beperken en dat de teersporen in de woning het gevolg zijn van het parkeren van de auto in de garage en de woning telkens via de garage is betreden.

Tot slot deelde het college mee het te betreuren dat verzoekers hinder hebben ondervonden, maar dat de gemeente aan haar zorgplicht had voldaan door de weg opnieuw te asfalteren en aan verzoekers schoonmaakmiddelen te geven om de overlast zo veel en zo snel als mogelijk te verhelpen.

De visie van verzoeker

Volgens verzoekers is de reactie van de gemeente niet begrijpelijk. Het feit dat binnen twee jaar alweer een nieuwe slijtlaag op de weg is aangebracht, maakt duidelijk dat er in 2010 niet is geleverd wat mocht worden verwacht. De gemeente heeft hun een spuitbus met een schoonmaakmiddel verstrekt om zelf de vervuiling te verwijderen, hoewel gebruikelijk is, dat de vervuiler zorgt voor herstel van schade of het opruimen van vuil.

Verder stelden verzoekers dat als zij tijdig de oorzaak van de vervuiling hadden gekend zij die vervuiling hadden kunnen beperken, maar er zaten ook teervlekken op de oprit en bezoekers die over het wegdek hadden gelopen, namen via de voordeur de teersporen mee naar binnen.

Het standpunt van het college van burgemeester en wethouders

In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde het college onder meer het volgende mee.

wat betreft de kwaliteit van het wegdek

Het kan voorkomen dat na het aanbrengen van een nieuwe slijtlaag steentjes loslaten. Aan die steentjes kunnen resten teer zitten. Na oplevering van de in augustus 2010 gelegde laag, en ook na een tussentijdse inspectie is niet gebleken van problemen. Dit is gebaseerd op mondelinge verklaringen van medewerkers van de gemeente. Het opleveringsrapport en het rapport van de tussentijdse controle is er niet meer. Deze controle is uitgevoerd vóór 30 maart 2011, omdat in de brief van die datum naar deze tussentijdse inspectie is verwezen.

Uit het rapport van een inspectie op 24 februari 2012 bleek dat volgens de landelijk toegepaste kwaliteitsnormen van het CROW (een onafhankelijk adviesinstituut voor overheid en bedrijven in de wegenbouw) sprake was van een zodanige rafeling van het wegdek dat maatregelen moesten worden genomen. Om het verschijnsel teniet te doen is een nieuwe laag emulsie asfaltbeton gelegd.

wat betreft de aansprakelijkheid

Volgens het rapport van het expertisebureau van 7 juni 2012 is er een causaal verband tussen de schrale plek in het wegdek voor verzoekers oprit en de teersporen in de woning, maar medewerkers van de gemeente hebben deze plek niet waargenomen. Deze plek kan ook het beginstadium van de rafeling zijn geweest, die later door de eigen inspectie is geconstateerd. De expert is zonder nader onderzoek meteen uitgegaan van vetslaan. Dat laatste kan zich voordoen als tijdens het opwarmen van het bindmiddel een fout is begaan. Ook bij zeer warm zomerweer kan dat zich voordoen. De slijtlaag is echter niet bij warm zomerweer, maar in de herfst aangebracht. De eerste vervuiling in de woning is in de winter geconstateerd. Daarmee is voor de gemeente het oorzakelijk verband niet komen vast te staan. De kwestie is met de verzekeraar van de gemeente opgenomen en deze is ook die mening toegedaan.

wat betreft de in september 2012 aangebrachte laag

Er is geen nieuwe asfaltlaag aangebracht, maar een emulsie asfaltbetonlaag omdat daarmee de rafeling van het wegdek wordt verholpen. Rafeling heeft te maken met

steenverlies in het wegdek, niet met vetslaan. Als ook sprake was geweest van vetslaan had dat vermeld moeten worden in het inspectierapport van 24 februari 2012, maar een dergelijke aantekening ontbreekt.

wat betreft de behandeling van de schademelding en de claim

Naar aanleiding van verzoekers eerste brief was ingeschat dat zijn schade hoger was dan het bedrag van het eigen risico van de gemeentelijke verzekering en de claim om die reden aan de verzekeraar zou worden overgedragen. Naderhand bleek de schade mee te vallen en is de claim door de gemeente zelf behandeld, maar na overleg met de verzekeraar. Een medewerker van de gemeente heeft bij zijn bezoek aan de woning geen teersporen aangetroffen in de woning zelf, maar wel in de garage. Hij heeft verzoekers een schoonmaakmiddel verstrekt waarmee teersporen makkelijk konden worden verwijderd.

Verder wees het college er nog eens op, dat verzoekers hun schade hadden kunnen beperken toen zij daar eenmaal mee bekend waren en maatregelen hadden kunnen nemen. Verzoekers klachten zijn altijd serieus genomen en de gemeente heeft de overlast geprobeerd te beperken en uiteindelijk weggenomen. Op de vlekken in de garage na is echter nooit van enig bewijs in de vorm van foto's of dergelijke gebleken.

De reactie van verzoeker op het standpunt van het college

In zijn reactie op het standpunt van het college wees verzoeker er onder meer op, dat anders dan het college stelde, de medewerker van de gemeente niet in de woning zelf is geweest en dus niet heeft kunnen constateren dat daar teersporen waren. Daarvan zijn overigens foto's beschikbaar. Het is ook niet juist dat anderen geen overlast hebben ondervonden. Volgens verzoeker heeft hij eind juni 2012 bij elke bewoner in zijn straat een brief bezorgd, met de vraag of zij ook last hadden van teeraanslag en vijf bewoners hebben daarop aangegeven dat ook zij last hadden van teersporen. De rechtsbijstandsverzekeraar heeft daar ook in zijn brief aan de gemeente op gewezen.

Verder wees verzoeker erop, dat het expertisebureau bij het bezoek in november 2011 heeft geconstateerd dat er diverse schrale plekken in het asfaltwegdek zaten en dat in zijn rapport heeft opgenomen. De daarbij aanwezige medewerker van de gemeente heeft dat echter niet gerapporteerd. Volgens verzoeker is de gemeente daarin tekortgeschoten, immers het is gebruikelijk dat informatie over de aanleg, inspectie en controle wordt vastgelegd.

II Beoordeling

Het redelijkheidsvereiste houdt in, dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Een bestuursorgaan moet bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden achterhalen, en die vertalen in

belangen. Een evenredige afweging van die belangen moet leiden tot een voldoende draagkrachtige beslissing.

Bij de beoordeling van weigeringen om schade te vergoeden past de Nationale ombudsman het redelijkheidsvereiste met enige terughoudendheid toe. De reden daarvan is, dat alleen de rechter een bindende uitspraak over schadevergoeding kan doen. Hij kan wel bezien of de overheid op een behoorlijk manier is omgegaan met een schadeclaim. Hij toetst dat aan de spelregels van de Schadevergoedingswijzer. Zo mag van de overheid worden verwacht dat zij zich coulant opstelt in het geval van een claim van geringe omvang en indien aannemelijk is dat zij fouten heeft gemaakt. Bij een redelijke claim van geringe omvang dient de overheid terughoudend te zijn door zo mogelijk juridische procedures te vermijden en ernaar te streven een geschil in der minne

op te lossen.

De klacht van verzoekers betreft de behandeling van hun verzoek om een vergoeding van de kosten die zij hebben moeten maken voor het opruimen van de teersporen op de vloer van hun woning en hun garage. Volgens verzoekers zijn die sporen het gevolg van de mindere kwaliteit van de nieuwe slijtlaag die de gemeente rond eind september 2010 heeft laten aanbrengen op de straat waaraan zij wonen. Hun verzekeraar schakelde een onafhankelijk expertisebureau in, dat oordeelde dat er een oorzakelijk verband was tussen de vervuiling en de teerlaag op de weg.

In eerste instantie erkende de gemeente dat er een causaal verband was, maar achtte zich niet aansprakelijk voor de schade omdat geen sprake was van schuld aan de kant van de gemeente.

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman stelde het college van burgemeester en wethouders zich vervolgens op het standpunt dat er geen causaal verband was aangetoond.

Verzoekers hebben de gemeente in maart 2011 over hun probleem geschreven. Naar aanleiding daarvan is nog in die maand de situatie ter plaatse opgenomen, waarbij bleek van loslatende steentjes. Dat was volgens de gemeente nog aanvaardbaar omdat dit binnen de daarvoor geldende kwaliteitsnormen voor wegen bleef.

Het loslaten van steentjes in het wegdek kan wijzen op "rafeling", een verschijnsel dat kan meebrengen dat het bitumen in het asfaltmiddel bloot komt te liggen. Het bitumen is een zwarte, kleverige substantie die gebruikt wordt als bindmiddel in het asfaltmengsel.

Volgens de gemeente is na de oplevering van de werkzaamheden in het najaar van 2010 niet gebleken van problemen, en evenmin na een tussentijdse inspectie. Dat standpunt is gebaseerd op de visuele waarneming van eigen werknemers van de gemeente, die niet is vastgelegd in rapportages of verslagen.

Bij een inspectie in februari 2012 bleek van een zodanige rafeling dat een nieuw wegdek noodzakelijk was. Dit probleem is verholpen met het aanbrengen van een nieuwe deklaag in september 2012. Nadien hebben verzoekers geen last van vervuiling meer ondervonden.

Uit informatie van de Vereniging tot bevordering van werken met asfalt (zie Achtergrond) kan worden opgemaakt dat het aan de oppervlakte komen van het bitumen in het asfaltmengsel meestal voortkomt uit een combinatie van factoren, namelijk de belasting door het verkeer in samenhang met de kwaliteit van het asfaltmengsel. Zoals hiervoor is overwogen komt ook bij rafeling het bitumen aan het oppervlak van het wegdek.

Niet gesteld en niet gebleken, is dat de gemeente naar deze mogelijkheid en de gevolgen voor verzoeker een onderzoek heeft gedaan.

Gelet op deze overwegingen kan het college niet worden gevolgd in zijn standpunt dat niet is aangetoond dat er een causaal verband is tussen de teersporen in en rond de woning en de kwaliteit van het rond eind september 2010 aangelegde wegdek. Verzoekers stelling op dit punt is bevestigd door een onafhankelijk deskundige, die zijn onderzoek heeft verricht in bijzijn van een medewerker van de gemeente.

Het college kan in feite alleen wijzen op de mondelinge verklaringen van eigen werknemers. De eerste verklaring betreft de staat van het wegdek ná de oplevering, dat wil zeggen nog vóórdat verzoekers last kregen van de teersporen. Uit deze verklaringen blijkt ook niet of aandacht is besteed aan eventuele sporen van bitumen op het wegoppervlak.

Het college heeft het oordeel van de onafhankelijke deskundige van verzoekers verzekeraar ook niet met feiten weerlegd, integendeel, in eerste instantie juist onderschreven.

In de eerste reactie op het probleem stelde het college verder dat de gemeente had gedaan wat er van haar als wegbeheerder verwacht mag worden en dat zij geen schuld had aan verzoekers schade.

De gemeente kan in dat standpunt niet worden gevolgd; op grond van artikel 6:174, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek rust op de wegbeheerder een risicoaansprakelijkheid. Van een wegbeheerder mag worden verlangd dat hij de weg in goede staat onderhoudt. In het geval dat later blijkt van gebreken, ook als het betreft gebreken die niet op het eerste gezicht waarneembaar zijn, doet dat in beginsel niet af aan de aansprakelijkheid voor de nadelige gevolgen van die gebreken voor derden. Het gaat dan niet om de vraag naar de schuld, maar of die gevolgen in de risicosfeer van de wegbeheerder liggen.

De in dit geval te beantwoorden vraag is dus of de gevolgen zijn toe te rekenen aan de gemeente in haar hoedanigheid van wegbeheerder. Op die vraag, dan wel de vraag of het

met de asfaltering belaste bedrijf aansprakelijk is, is het college onvoldoende ingegaan.

Deze conclusie is aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan het college.

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas, is gegrond, wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders wordt in overweging geven om zijn beslissing met betrekking tot verzoekers schadeclaim nog eens te bezien en een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van het voorgaande.

Achtergrond

Wat is asfalt en wat is "vetslaan" ?

Asfalt bestaat uit een mengsel van steenslag, zand, vulstof en bitumen. Het bitumen fungeert daarin als bindmiddel. Bitumen is een vloeistof die wordt gewonnen uit ruwe aardolie.

Volgens de brochure " Asfalt Onderhoudstechnieken, voorkomen is beter dan genezen" van de Vereniging tot bevordering van werken in asfalt (VWB Asfalt, uitgave september 2005) is het "vetslaan" van een asfaltmengsel het aan het oppervlak komen van het bitumen in het mengsel. Dat komt meestal door de verkeersbelasting, in combinatie met hoge temperaturen van "overvuld" asfalt. Van "overvuld" is sprake als er te weinig holle ruimte is in het asfaltmengsel. Het kan ook optreden bij sterke temperatuurverhoging van het asfalt doordat bitumen sterker uitzet dan de vulstof in het mengsel. Dunne deklagen hebben kans op overvulling. Met name bij het te vroeg weer in gebruik nemen door het verkeer kan vetslaan optreden.

Wat wel als vet wordt aangemerkt maar het in feite niet is, is de bitumenfilm die bloot komt bij rafeling. Bij ernstige rafeling zit dat bindmiddel immers aan het oppervlak van de verharding.