



Rapport

Datum: 7 september 2005

Rapportnummer: 2005/261

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de aansprakelijkheid heeft afgewezen voor de schade die aan verzoeksters voertuig is ontstaan op 16 september 2002 als gevolg van opspattende split op een weggedeelte van de rijksweg A15.

Verzoekster meent dat Rijkswaterstaat met de afwijzing voorbij is gegaan aan de namens haar door haar rechtsbijstandverzekeraar aangedragen bewijsstukken en aanwijzingen.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Van 14 tot en met de vroege ochtend van 16 september 2002 werden op een weggedeelte van de rijksweg A15 wegwerkzaamheden uitgevoerd, waaronder asfalteringswerkzaamheden. Op 18 september 2002 stelde verzoekster het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna ook: Rijkswaterstaat) aansprakelijk voor de schade aan haar auto die zou zijn ontstaan als gevolg van opspattende steentjes (split) toen zij op maandag 16 september 2002 in de ochtendspits op het bewuste weggedeelte reed.
2. Bij brief van 25 november 2002 wees Rijkswaterstaat de aansprakelijkheid voor de geleden schade af. Volgens Rijkswaterstaat was de weg na de werkzaamheden niet eerder vrijgegeven voor het verkeer dan nadat er geveegd en geschouwd was. Tijdens de drukke ochtendspits werd door het verkeer weer enige steenslag losgereden met als gevolg losliggende steentjes, aldus Rijkswaterstaat. Volgens de informatie van de buitendienst van Rijkswaterstaat hoefde er tijdens de ochtendspits niet te worden geveegd. Wel is er in de loop van de ochtend nog een keer geveegd. Ook was er een maximumsnelheid van 70 kilometer per uur ingesteld. Rijkswaterstaat was van oordeel dat hem in dezen niet kon worden verweten een abnormaal gevaar in het leven te hebben geroepen of te hebben laten voortbestaan.
3. Verzoekster vroeg haar rechtsbijstandverzekeraar de behandeling van de aansprakelijkheidstelling over te nemen. De rechtsbijstandverzekeraar voorzag de aanvraag om schadevergoeding van een getuigenverklaring, een door een expert opgesteld schaderapport en een omroepbericht van Radio Rijnmond waarin werd gewaarschuwd voor steenslag op het betreffende weggedeelte. Gesteld werd dat de weg na de werkzaamheden nog niet in de juiste staat verkeerde en dat pas na het ontstaan van de schade waarschuwingsborden werden geplaatst. Ondanks dat het verkeer zich aan de omstandigheden aanpaste kon er geen normaal gebruik van de weg worden gemaakt,

aldus de rechtsbijstandverzekeraar.

Bij brieven van 14 april en 19 augustus 2003, 5 februari en 15 maart 2004 wees Rijkswaterstaat de aansprakelijkheid opnieuw af. Volgens Rijkswaterstaat had de dienst alles in het werk gesteld om schade te voorkomen. Naast de argumenten die Rijkswaterstaat hanteerde toen hij de eerste keer de aansprakelijkheid afwees, deelde de dienst nog mee dat de weg pas was vrij gegeven nadat medewerkers van Rijkswaterstaat een schouw hadden uitgevoerd en dat er waarschuwborden waren geplaatst. Daar kwam nog bij dat op de meeste wegvakken in Nederland Zeer Open Asfalt Beton (ZOAB) is aangebracht dat niet met split wordt afgestrooid om de noodzakelijke aanvangstroefheid te bereiken. In dit geval was op het betreffende weggedeelte Dicht Asfalt Beton (DAB) aangebracht dat wel met split moet worden afgestrooid. Weggebruikers zijn volgens Rijkswaterstaat niet meer gewend om op dit soort net geasfalteerde wegen te rijden met aangepaste snelheid en flinke afstand tussen voertuigen.

4. In reactie op verzoeksters klacht bij de Nationale ombudsman liet de minister van Verkeer en Waterstaat het volgende weten. De toestand van de weg, in casu bovenmatige opspattende stenen na asfalteringswerkzaamheden, gaf op zich onvoldoende aanleiding om op grond van artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek (zie Achtergrond, onder 2.) aansprakelijkheid te erkennen. Volgens de minister moet de weggebruiker zijn weggedrag aanpassen aan de gesteldheid van de weg. De weg was niet eerder vrij gegeven dan nadat er was geveegd en geschouwd. Tevens was er een maximumsnelheid van 70 kilometer per uur ingesteld en waren er waarschuwborden geplaatst. Tijdens de ochtendspits was niet geveegd. Vanwege de door het drukke spitsverkeer losgereden split was er na de ochtendspits nogmaals geveegd. De exacte tijdstippen waarop deze maatregelen waren getroffen werden niet vastgelegd en waren derhalve niet bekend. Door de getroffen verkeersmaatregelen had Rijkswaterstaat al het mogelijke gedaan waartoe hij op grond van de zorgplicht voor de toestand van het wegdek gehouden is. Met de overgelegde getuigenverklaring van een andere weggebruiker was nog niet de aansprakelijkheid van Rijkswaterstaat vastgesteld. Verder was Rijkswaterstaat bekend met het omroepbericht van Radio Rijnmond. Dit bericht was echter niet door Rijkswaterstaat geïnitieerd maar door Radio Rijnmond uitgezonden naar aanleiding van een melding van een weggebruiker. Omdat het oorzakelijk verband tussen de schadeoorzaak en de schade niet was aangetoond, zag de minister geen reden de klacht gegrond te verklaren en aansprakelijkheid te erkennen.

II. Beoordeling

5. Het redelijkheidsvereiste brengt mee dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen, of dit nu een rechtshandeling of een feitelijke handeling betreft, het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van de burger. In het licht van het realiseren van de doelstelling mag de uitkomst van die belangenafweging niet onredelijk zijn.

6. Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding brengt het redelijkheidsvereiste mee dat het bestuursorgaan mag weigeren om financiële aansprakelijkheid voor ontstane schade te aanvaarden indien het op goede gronden zijn aansprakelijkheid betwist. In dat geval kan het bestuursorgaan het aan de burger overlaten om vragen betreffende de onrechtmatigheid van het handelen of betreffende de overige voorwaarden om de schadeclaim toe te wijzen aan het oordeel van de burgerlijke rechter te onderwerpen. Dit is slechts anders indien de gronden en de overwegingen waarop de betwisting van de aansprakelijkheid berust, zo evident onjuist zijn dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Alsdan moet de afweging van het belang van het bestuursorgaan bij betwisting van zijn gehoudenheid tot schadevergoeding tegenover het belang van de burger bij schadevergoeding worden geacht in strijd met het redelijkheidsvereiste te hebben plaatsgevonden.

7. Rijkswaterstaat is als wegbeheerder (zie Achtergrond, onder 1.) verantwoordelijk voor het onderhoud van rijkswegen waaronder rijksweg A15. Artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek vestigt een risicoaansprakelijkheid voor de bezitter van een opstal (zie Achtergrond, onder 2.). De bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.

8. Volgens verzoekster verkeerde rijksweg A15 na de wegwerkzaamheden in een gebrekkige toestand. Er lag te veel split op de weg en er waren te laat waarschuwingborden geplaatst, in ieder geval nadat zij schade had geleden als gevolg van opspattend split.

Ter onderbouwing van haar schadeclaim legde verzoekster een verklaring over van een medeweggebruiker, een expertiserapport en een geluidsopname van een omroepbericht van Radio Rijnmond waarin werd gewaarschuwd voor opspattend split.

9. De minister betwistte de aansprakelijkheid voor de schade die verzoekster zou hebben geleden. De toestand van de weg gaf op zich onvoldoende aanleiding om op grond van artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijkheid te erkennen. Volgens de minister moet de weggebruiker zijn weggedrag aanpassen aan de gesteldheid van de weg.

De weg werd pas vrij gegeven nadat het wegdek was geveegd en gezogen en nadat medewerkers van Rijkswaterstaat een schouw hadden uitgevoerd. Pas na de ochtendspits was het nodig om de losgereden split opnieuw te vegen. Daarnaast waren er waarschuwingborden geplaatst en was er een maximumsnelheid ingesteld. Met het treffen van voornoemde verkeersmaatregelen had Rijkswaterstaat volgens de minister voldaan aan de op hem rustende zorgverplichting, waaronder het vervullen van zijn waarschuwingplicht.

Omdat het oorzakelijk verband tussen de schadeoorzaak en de schade niet was aangetoond aanvaardde de minister niet de aansprakelijkheid voor de geleden schade.

10. Gelet op artikel 6:174 van het BW overweegt de Nationale ombudsman dat er sprake moet zijn van een gebrek aan de weg. Het enkele feit dat een weg is voorzien van een laag verse, nog niet in het asfalt ingereden split, betekent nog niet dat er sprake is van een gebrek aan de weg als bedoeld in artikel 6:174 BW. Voorts geldt dat de weggebruiker zijn rijgedrag dient aan te passen aan de gesteldheid van de weg. Doet hij dit niet dan kan dit meewegen in het kader van eigen schuld in de zin van artikel 6:101 BW. Daarbij kan van belang zijn of de wegbeheerder waarschuwingborden heeft aangebracht en een maximumsnelheid heeft ingesteld (zie Achtergrond, onder 3.).

11. Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding overwoog Rijkswaterstaat dat er geen sprake was van een gebrek aan de weg als zodanig dat met zich bracht dat Rijkswaterstaat aansprakelijk was. Ook overwoog Rijkswaterstaat dat er voldoende maatregelen waren genomen ten aanzien van de gesteldheid van de weg. Het wegdek was geveegd en gezogen en er was voldoende geschouwd. Ten slotte overwoog Rijkswaterstaat dat was gewaarschuwd voor een onveilige verkeerssituatie. Er waren waarschuwingborden geplaatst en een maximumsnelheid ingesteld. Op grond hiervan wees Rijkswaterstaat de aansprakelijkheid voor de schade aan verzoeksters voertuig af.

Gelet op wat hiervóór onder 10. is overwogen moet worden geoordeeld dat in dit geval de gronden en de overwegingen waarop de betwisting van de aansprakelijkheid berust niet zo evident onjuist zijn, dat Rijkswaterstaat in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. De beslissing van Rijkswaterstaat om de aansprakelijkheid voor de schade aan verzoeksters voertuig af te wijzen, is dan ook niet genomen in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Schiedam, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 16 juli 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw P. te Ridderkerk, met een klacht over een gedraging van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te Schiedam.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Noch verzoekster noch het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. E-mail van verzoekster aan Publieksvoorlichting Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland van 18 september 2002;
2. Brief van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna ook: Rijkswaterstaat) aan verzoekster van 25 november 2002;
3. Brief van DAS Rechtsbijstand aan verzoekster van 20 februari 2003;
4. Brief van Rijkswaterstaat aan DAS Rechtsbijstand van 14 april 2003;
5. Brief van Rijkswaterstaat aan DAS Rechtsbijstand van 19 augustus 2003;
6. Brief van DAS Rechtsbijstand aan Rijkswaterstaat van 3 september 2003;
7. Brief van Rijkswaterstaat aan DAS Rechtsbijstand van 5 februari 2004;
8. Brief van DAS Rechtsbijstand aan Rijkswaterstaat van 12 februari 2004;
9. Brief van Rijkswaterstaat aan DAS Rechtsbijstand van 15 maart 2004;
10. Brief van DAS Rechtsbijstand aan Rijkswaterstaat van 31 maart 2004;
11. Brief van verzoekster aan de Nationale ombudsman van 13 juli 2004;
12. Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 17 december 2004;

13. Geluidsopname omroepbericht Radio Rijnmond.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wegenwet (wet van 31 juli 1930, houdende vaststelling van voorschriften omtrent openbare wegen, Stb. 342)

Artikel 15, eerste lid:

Het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap is verplicht een weg te onderhouden, wanneer dat openbare lichaam dien tot openbaren weg heeft bestemt."

2. Burgerlijk Wetboek

Artikel Boek 6:174:

"1. De bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk, tenzij aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.

2. Bij erfpacht rust de aansprakelijkheid op de bezitter van het erfpachtsrecht. Bij openbare wegen rust zij op het overheidslichaam dat moet zorgen dat de weg in goede staat verkeert, bij leidingen op de leidingbeheerder, behalve voor zover de leiding zich bevindt in een gebouw of werk en strekt tot toevoer of afvoer ten behoeve van dat gebouw of werk.

3. Bij ondergrondse werken rust de aansprakelijkheid op degene die op het moment van het bekend worden van de schade het werk in de uitoefening van zijn bedrijf gebruikt. Indien na het bekend worden van de schade een ander gebruiker wordt, blijft de aansprakelijkheid rusten op degene die ten tijde van dit bekend worden gebruiker was. Indien de schade is bekend geworden na beëindiging van het gebruik van het ondergrondse werk, rust de aansprakelijkheid op degene die de laatste gebruiker was.

4. Onder opstal in dit artikel worden verstaan gebouwen en werken, die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken.

5. Degene die in de openbare registers als eigenaar van de opstal of van de grond staat ingeschreven, wordt vermoed de bezitter van de opstal te zijn.

6. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder openbare weg mede begrepen het weglichaam, alsmede de wegwitruiting."

3. Aantekening 7. bij artikel 6:174 BW uit Vermogensrecht, Tekst & Commentaar, 1999:

"...*Gebrek openbare weg*. Geen aansprakelijkheid van het beherend overheidslichaam (Rijkswaterstaat, provincie, gemeente of waterschap) bestaat, als de openbare weg in een goede staat van onderhoud verkeert, dat wil zeggen niet beneden het niveau dat voor dit soort weg van het betreffende overheidslichaam kan worden geëist (NvW, Parl. Gesch. InvW 6, p. 1394). Dit vloeit voort uit het gebrekcriterium. Licht en zicht en weersomstandigheden, alsmede het soort weg en de verkeersdrukke (autobaan of B-weggetje) zullen de ongeschreven "eisen" uit lid 1 nader invullen, alsook de gerechtvaardigde verwachtingen die "men" ter plekke mag koesteren (een volledig egaal trottoir?). Deze verwachtingen zijn verder afhankelijk van het soort weggebruiker (voetganger of truck met oplegger?). Het gedrag van de weggebruiker - heeft hij zijn gedrag aangepast aan de omstandigheden - zal meewegen in het kader van eigen schuld van art. 6:101. (...)

Beveiliging en waarschuwing. De wegbeheerder dient onveilige verkeerssituaties deugdelijk te beveiligen, bijvoorbeeld door te waarschuwen, een plicht die ook uit art. 6:162 voortvloeit. (...) Het enkele feit dat geen waarschuwing is aangebracht daar waar dat wenselijk was, maakt de weg nog niet gebrekkig in de zin van dit artikel (NvW, Parl. Gesch. 6 InvW, p. 1394). (...)

Algemeen gevaar. Dat de wegbeheerder ook voor een "algemeen" gevaar aansprakelijk is, dus op zichzelf ook voor de zaak die zich op een ongewone plaats bevindt (en geen 'bijzonder' gevaar oplevert zoals omschreven in art. 6:173!), doet niets af aan de gebrekkigheidseis. Op zichzelf onvoldoende is dat door de toestand waarin de opstal verkeerde, de kans op letsel of zaaksbeschadiging is verhoogd (bijvoorbeeld ijzel, een olievlek of een laag verse, nog niet in het asfalt ingereden split), nu de weggebruiker zich in zijn rijgedrag heeft aan te passen aan de gesteldheid van de weg en niet andersom; de toestand van de weg zelf moet gebrekkig zijn (TM, Parl. Gesch. 6, p. 775).

Roerende zaak op openbare weg. Het beherend lichaam kan aansprakelijk zijn wanneer een roerende zaak de openbare weg onveilig maakt, indien althans de toestand van de weg zo 'gebrekkig' wordt in de zin van deze bepaling. Art. 6:174 behelst geen overheidsgarantie van voortdurende afwezigheid van objecten op de openbare weg. Voor een stof op de weg (olie, ijs) geldt evenzeer de eis van gebrekkigheid van de weg. Van gebrekkigheid zal eerder sprake zijn indien de roerende zaak of stof onder de verantwoordelijkheid van de wegbeheerder valt (losgereden klinker, putdeksel, vangrail, teer). Een boomtak of afval of uitlaat of autoband maakt de weg als zodanig niet gebrekkig, aldus lagere rechtspraak Rb Den Haag 20 april 1994, NJ kort 1994, 13; Van Goethem/Staat en acht vergelijkbare uitspraken in VR 1995/10 nrs. 163 tot en met 170.

Wegcontrole. Bij nalatigheid van (periodieke) wegcontrole door kantoniers (bijvoorbeeld het te lang blijven liggen van een grote olievlek) kan een rol zijn weggelegd voor art. 6:162. Indien obstakels en verzakkingen langer gevaar blijven opleveren dan redelijkerwijs mag worden verwacht voor het type weg is de wegbeheerder voor de schade aansprakelijk..."