



Rapport

Datum: 7 december 2007
Rapportnummer: 2007/296

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat Rijkswaterstaat, Corporate Dienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de aansprakelijkheid heeft afgewezen voor de schade die aan verzoekers voertuig zou zijn ontstaan op 4 maart 2006 als gevolg van losgeraakt koudasfalt op de rijksweg A1 ter hoogte van de afslag Barneveld.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 4 juni 2006 stelde verzoeker het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna ook: Rijkswaterstaat) aansprakelijk voor de schade aan zijn auto die zou zijn ontstaan als gevolg van losgeraakt koudasfalt toen hij op 4 maart 2006 omstreeks 9.25 uur op de rijksweg A1, nabij de afslag Barneveld door een kuil reed.

2. Bij brief van 27 november 2006 wees Rijkswaterstaat de aansprakelijkheid voor de geleden schade af. Rijkswaterstaat stelde dat het bekend was met de mindere staat van het wegdek ter plaatse. Voorafgaand aan de schaderijding van verzoeker en in afwachting van een definitief herstel van het betreffende wegvak, had Rijkswaterstaat ter waarschuwing verkeersborden geplaatst met de tekst 'slecht wegdek'. Ook had Rijkswaterstaat het inspectieregiem ter plaatse versterkt. Regelmatig werden gaten opgevuld met koud asfalt om de rijbaan op een aanvaardbaar niveau te houden. Rijkswaterstaat constateerde voorts dat er geen andere schadeclaims of meldingen bekend waren. Rijkswaterstaat was van oordeel dat, ondanks de risico-aansprakelijkheid die hij heeft voor het beheer en onderhoud van de weg, hij geen adequate maatregelen had kunnen nemen, vanwege het korte tijdsverloop tussen oorzaak en gevolg. Op Rijkswaterstaat als beheerder rustte een zorgplicht voor de weg en geen garantieplicht, die garandeert dat de weg altijd in perfecte staat verkeert, zo stelde Rijkswaterstaat. Inmiddels was het wegdek ter plaatse, conform de planning, volledig vervangen.

3. In reactie op verzoekers klacht bij de Nationale ombudsman liet de minister van Verkeer en Waterstaat het volgende weten. De oorzaak (het gat ontstaan door waarschijnlijk het losraken van een stuk koudasfaltbeton dat diende als tijdelijk reparatie) en het gevolg (de schade aan de auto) lagen in de tijd gezien zo dicht bij elkaar dat niet van de wegbeheerder gevergd kon worden dat het gat in de tussentijd werd gerepareerd. De minister stelde dat spoedreparaties van gaten door de weginspecteur plaatsvinden wanneer hij gaten waarneemt of naar aanleiding van een melding van weggebruikers. Dergelijke operaties, zo stelde de minister, worden zo spoedig mogelijk uitgevoerd als de verkeerssituatie ter plaatse en de tijd die gemoeid is met het aanvoeren en plaatsen van afzettingen dit toelaten.

4. In reactie op een aantal vragen van de Nationale ombudsman deelde de minister nog mee dat er op het wegvak A1 richting Utrecht, nabij de afslag Barneveld dagelijks inspecties plaatsvonden. Op 3 maart 2006, een dag voor het ontstaan van de schade van verzoeker, was het betreffende wegvak nog geïnspecteerd en was er direct onderhoud uitgevoerd aan de weg. Voorts waren er op 22 februari 2006 op een tweetal locaties vlakbij de plek waar verzoeker stelde schade te hebben geleden, borden geplaatst met de tekst 'slecht wegdek'. Een en ander wordt door de schouwrapporten van week 8 en week 9 2006, die de minister heeft overgelegd, ondersteund.

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 in redelijkheid het standpunt kan innemen niet verplicht te zijn tot vergoeding van de door de burger opgegeven schade. 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 op voorhand duidelijk is dat het standpunt van het bestuursorgaan niet houdbaar is in een civiele procedure. In dat geval is de afwijzing van het verzoek om schadevergoeding in strijd met het redelijkheidsvereiste.

7. Rijkswaterstaat is als wegbeheerder (zie Achtergrond, onder 1.) verantwoordelijk voor het onderhoud van rijkswegen waaronder rijksweg A1. 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. Gelet op artikel 6:174 van het BW overweegt de Nationale ombudsman dat er sprake moet zijn van een gebrek aan de weg. Hieronder kan onder meer worden verstaan een gevaarlijke toestand die onveranderd wordt gelaten. Hiervan is sprake als Rijkswaterstaat als wegbeheerder is tekortgeschoten in de op hem rustende zorgverplichting, waaronder het bestrijden van slecht wegdek en het vervullen van zijn waarschuwingplicht (zie Achtergrond, onder 3.). Daarnaast 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 (zie Achtergrond, onder 2.).

9. De minister betwistte de aansprakelijkheid voor de schade die verzoekster zou hebben geleden. De minister was van mening dat er voldoende maatregelen waren genomen ten aanzien van de gesteldheid van de weg. De minister beriep zich voorts op de tenzij-clausule van 6:174. De minister stelde dat het gebrek (het gat in de weg) zo kort voor het gevolg (de schade aan de auto) was ontstaan dat het nemen van maatregelen niet meer mogelijk zou zijn geweest. Zelfs niet als Rijkswaterstaat het gevaar op het tijdstip van het ontstaan ervan zou hebben gekend.

10. Uit het onderzoek is aannemelijk geworden dat Rijkswaterstaat, door waarschuwborden te plaatsen, het inspectieregiem te versterken en tijdelijke reparaties uit te voeren, aan zijn zorgplicht heeft voldaan. Ook is aannemelijk dat Rijkswaterstaat gelet op het korte tijdsverloop tussen oorzaak en gevolg geen adequate maatregelen had kunnen nemen.

11. Gelet op wat hiervoor onder 10. is overwogen moet worden geoordeeld dat in dit geval de gronden en de overwegingen waarop de betwisting van de aansprakelijkheid berust, verdedigbaar zijn en dat niet op voorhand duidelijk is dat het standpunt van Rijkswaterstaat niet houdbaar is in een civiele procedure. 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 Rijkswaterstaat, Corporate Dienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 18 februari 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Apeldoorn, met een klacht over een gedraging van Rijkswaterstaat, Corporate Dienst.

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.

Rijkswaterstaat deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

Aansprakelijkstelling van verzoeker aan Rijkswaterstaat van 4 juni 2006;

Reactie van Rijkswaterstaat aan verzoeker van 27 november 2006;

E-mailbericht van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 18 februari 2007;

Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman van 24 april 2007;

Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman van 15 augustus 2007;

Schouwrapporten van Rijkswaterstaat van week 8 en week 9 2006.

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 bestemd."

2. Burgerlijk Wetboek

Artikel 6:101:

"1. Wanneer de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan de benadeelde kan worden toegerekend, wordt de vergoedingsplicht verminderd door de

schade over de benadeelde en de vergoedingsplichtige te verdelen in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen, met dien verstande dat een andere verdeling plaatsvindt of de vergoedingsplicht geheel vervalt of in stand blijft, indien de billijkheid dit wegens de uiteenlopende ernst van de gemaakte fouten of andere omstandigheden van het geval eist.

2. Betreft de vergoedingsplicht schade, toegebracht aan een zaak die een derde voor de benadeelde in zijn macht had, dan worden bij toepassing van het vorige lid omstandigheden die aan de derde toegerekend kunnen worden, toegerekend aan de benadeelde."

Artikel 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 wegwitrusting."

3. Aantekening 4. bij 6:173 BW en aantekeningen 6. en 7. bij artikel 6:174 BW uit Vermogensrecht, Tekst & Commentaar, 1999:

Aantekening 4 bij 6:173 BW:

"4. Tenzijclausule. a) Algemeen. De zinsnede 'tenzij aansprakelijkheid op grond van de vorige afdeling zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op het tijdstip van ontstaan daarvan zou hebben gekend' ent dit artikel op de algemene aansprakelijkheid van de vorige afdeling. De bewijslast van het 'tenzij' rust op de bezitter. Zo wordt bereikt dat de schadevergoedingsplicht van de bezitter zich nooit verder uitstrekt dan wanneer op grond van artikel 6:162 zou zijn geageerd. De begrenzings van artikel 6:162 lid 3 en 163 (...) en van afdeling 10 van titel 1 (...) gelden dus onverkort. b) Betekenis. De clausule geeft aan dat van onrechtmatigheid en schuld wordt geabstraheerd. (...). Bekendheid met het gevaar wordt gefingeerd op het moment van het ontstaan, en in die fictieve situatie wordt getoetst of de bezitter dan omstandigheden zou hebben kunnen aanvoeren ter afwering van aansprakelijkheid (...). C) Ratio van de tenzijclausule. De clausule beoogt de risico-aansprakelijkheid te beperken tot gebreksituaties. Gevallen waarin niet sprake is van een gebrekkige toestand van enige duur, maar van een van buiten komende gebeurtenis waarin het gebrek en de schade min of meer tegelijkertijd beide hun oorzaak vinden, wil de clausule uitzonderen (MvA II, Parl. Gesch. InvW6, p. 1380/1)."

Aantekening bij 6 bij 6:174 BW:

"6. Tenzijclausule. Algemeen. De zinsnede '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' ent deze bepaling op de algemene aansprakelijkheid uit de vorige afdeling. De clausule is gelijkkluidend met die van art. 6: 173. Ook hier wil de clausule aansprakelijkheid voorkomen indien gebrek en schade een ononderbroken of nauwelijks te onderbreken gebeurtenis vormen die veroorzaakt wordt door een van buiten komende omstandigheid (MvA II, Parl. Gesch. InvW 6,p. 1380/1). Zie verder aant. 4 bij art. 6:173."

Aantekening 7 bij 6:174 BW:

"7. ...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..."