

# Minder verkeersborden: wat betekent dat voor aansprakelijkheid?

## Bijdrage 137

Mr. Roeland B.G. De Korte, jurist Verkeer en Wegbeheer bij Gemeente Alphen aan den Rijn

### **Samenvatting**

Het is de taak van de wegbeheerder om eerst de aard van de desbetreffende verkeerssituatie nauwkeurig in kaart te brengen. Daarna is het zaak om die soort en hoeveelheid verkeersborden te plaatsen, die de weggebruiker voldoende informatie geven om op een verantwoorde en vooral veilige manier aan het verkeer te kunnen deelnemen.

### **Trefwoorden**

Minder verkeersborden, aansprakelijkheid, gevaarlijke situatie, zorgplicht wegbeheerder en claims

### **1. Inleiding**

Steeds meer gemeenten schrappen in het woud aan verkeersborden om de verkeersveiligheid te bevorderen. Het is een goede zaak als overbodige verkeersborden weggehaald worden. Te veel verkeersborden kunnen tot verwarring bij weggebruikers leiden. Echter, ik ben van mening dat het onverstandig is om “zomaar” verkeersborden weg te halen. Het is de kerntaak van overheid om te zorgen voor duidelijke en voldoende verkeersborden.

### **2. Voorbeelden van opschoningacties**

De gemeente Spijkensisse heeft in de afgelopen twee jaar al ruim 420 verkeersborden en zo'n 180 palen verwijderd en zij gaat daar dit jaar verder mee. De gemeente Horst aan de Maas heeft inmiddels ook de nodige ervaring opgedaan met het weghalen van verkeersborden. Dit met het oog op de verkeersveiligheid. Sinds eind 2011 heeft de gemeente Horst al 20 % van het totaal aantal borden - dat zijn er 900 (!) - borden verwijderd. De gemeente Barendrecht is in 2010 een vergelijkbaar project gestart. In 2011 heeft deze gemeente maar liefst 25% van alle verkeersborden verwijderd. Het gaat hier om ruim 250 verkeersborden. Ook de gemeente Kampen start dit jaar een actie om het aantal verkeersborden substantieel terug te dringen; vooral in de historische binnenstad.

Dit zijn vier voorbeelden van gemeenten, die al dan niet in samenwerking met een extern bureau, recentelijk bezig zijn geweest, dan wel op dit moment bezig zijn met het terugdringen van het aantal verkeersborden in hun gemeenten. Het saneren van verkeersborden gebeurt onder het motto: minder verkeersborden bevordert de veiligheid. Maar is dat ook zo?

### **3. Bevordert het weghalen van verkeersborden de verkeersveiligheid?**

Wethouder Paul Driessen van de gemeente Horst aan de Maas zegt in een interview in VNG Magazine van vrijdag 13 april jl. letterlijk het volgende:” Wij zijn deze actie voornamelijk vanuit de verkeersveiligheid gestart en proberen met een stukje psychologie en filosofie een hogere bewustwording te creëren bij de weggebruikers. Je geeft het gebied terug aan hen en bovendien verbetert het straatbeeld. Het past ook in de filosofie dat de overheid zich steeds meer terugtrekt en een appèl doet op de burger”.

Ik ben van mening dat het onverstandig is om “zomaar” verkeersborden weg te halen. Ik vraag mij af of het (op grote schaal) weghalen van verkeersborden en palen inderdaad de verkeersveiligheid bevordert of de attentiewaarde van het publiek en de weggebruikers vergroot.

De primaire functie van een verkeersbord is het bevorderen van een vlotte en vooral veilige afwikkeling en doorstroming van het verkeer. Een weggebruiker heeft er recht op om te weten welk verkeersgedrag van hem wordt verwacht. Het is de kerntaak van de wegbeheerder om voor duidelijke en voldoende verkeersborden te zorgen.

### **4. Aansprakelijkheid van de wegbeheerder in geval van te weinig verkeersborden**

Wegbeheerders moeten zich realiseren dat zij in sommige gevallen aansprakelijk gesteld kunnen worden, als zij in hun opschoningacties “doorschieten”. Te weinig verkeersborden en waarschuwingen kunnen onder omstandigheden onvoldoende blijken te zijn. Dat blijkt uit recente rechtspraak. Ook wordt dit standpunt in de literatuur ingenomen. Ik verwijs bijvoorbeeld naar het Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte van de CROW, juni 2003 en de Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom (ASSV) 2004.

### **5. Het standpunt van de SWOV**

Ik wil in dit verband ook kort ingaan op het standpunt van de SWOV over het nut en de noodzaak van verkeersborden. De SWOV heeft in januari 2009 hierover het volgende opgemerkt.

“Er is tot op heden opvallend weinig onderzoek verricht naar ongevallen, die het gevolg zijn van een teveel aan verkeersborden, dan wel van het ontbreken van verkeersborden. Wel blijkt uit onderzoek dat een automobilist slechts 10 tot 20% van de verkeersborden die hij passeert, spontaan opmerkt. Dat wekt de indruk dat verkeersborden maar weinig kunnen bijdragen aan de veiligheid op de weg. Inderdaad lijken ervaren bestuurders bij voorkeur af te gaan op natuurlijke aanwijzingen op- en om de weg, zonder daarbij veel behoefte te hebben aan borden.

Toch zijn aanwijzingen noodzakelijk voor de verkeersveiligheid – dat geldt althans voor belangrijke verkeersregels zonder snelheidslimiet, open- of geslotenverklaring, rijrichting, plaats op de weg en voorrang.

Deze regels zijn dermate cruciaal voor het voorkomen van gevaarlijke situaties, dat er alles aan gedaan moet worden om de desbetreffende boodschap over te brengen aan alle weggebruikers (ervaren en onervaren) en onder alle omstandigheden (goed en slecht zicht). Deze informatie is meer nodig, naarmate omgevingsfactoren niet als vanzelf tot het gewenste veilige gedrag leiden. Op dit moment zijn verkeersborden en markeringen hierbij belangrijke hulpmiddelen. Niet goed is in te zien, dat het zonder meer laten verdwijnen van deze hulpmiddelen (verkeersborden) de verkeersveiligheid ten goede zal komen”.

De SWOV komt op basis van het voorgaande tot het volgende standpunt.

“Indien in een bepaalde wegsituatie te veel borden staan geplaatst, vallen de borden die echt moeten worden gezien minder goed op. Een sanering van die situaties en dus van overbodige borden is dan wenselijk. Ook zou meer onderscheid in opvallendheid van borden kunnen worden gemaakt tussen belangrijke en minder belangrijke borden. Het is dan wel noodzakelijk eerst echt uit te zoeken in welke mate er in Nederland sprake is van een overdaad aan borden en bij hoeveel en bij welk type ongevallen dit bijdraagt aan het ontstaan van een ongeval. Eveneens is het nuttig uit te zoeken of het mogelijk is verkeersborden te verwijderen en onder welke omstandigheden. Gedegen onderzoek zal moeten uitwijzen hoe dergelijke veranderingen op een veilige manier zouden kunnen plaatsvinden. De SWOV raadt af dergelijke veranderingen zonder nader onderzoek uit te voeren, omdat de kans niet ondenkbeeldig is dat het weghalen van belangrijke verkeersborden zal leiden tot meer verkeersongevallen en verkeersslachtoffers”.

## **6. Recente rechtspraak en te weinig verkeersborden en waarschuwingen**

Ik zal hier kort ingaan op drie recente uitspraken, waaruit blijkt, dat de gemeente als wegbeheerder aansprakelijk is voor schade als gevolg van het plaatsen van te weinig (of onvoldoende) verkeersborden en waarschuwingen.

Het gaat om de volgende uitspraken:

- A. Hof Arnhem 2 augustus 4 januari 2005, LJN: AS2123
- B. Rechtbank Maastricht 19 februari 2007, HA ZA 07-82 (niet gepubliceerd),en
- C. Rechtbank Almelo 25 januari 2011, LJN: BP3092.

Ook verwijst ik in dit verband naar het bekende Bussluit-arrest (Hoge Raad 20 maart 1992, NJ 1993, nr. 547).

**Ad A) Hof Arnhem 2 augustus 4 januari 2005, LJN: AS2123**

In het geval van het Hof Arnhem ging het – kort samengevat – om het volgende. Op 29 januari 2001 omstreeks 18.45 uur vindt op de Nijverdalseweg in Rijssen een verkeersongeval plaats, doordat een automobilist in een in die weg geplaatste bussluis reed. De gemeente Rijssen is van mening dat zij afdoende voor deze bussluis heeft gewaarschuwd, doordat zij kort vòòr het kruispunt van de Nijverdalseweg met de Heliumstraat en de Ambachtstraat in de rechterberm een paal heeft bevestigd, waaraan bovenaan een verkeersbord D 7 (= gebod tot het volgen van de rechter rijrichting) was bevestigd, daaronder een onderbord met de tekst “uitgezonderd lijnbussen” en onder dat onderbord een geel bord met de tekst “verkeerssituatie gewijzigd”.

Het Hof komt tot het oordeel dat van de borden “verkeerssituatie gewijzigd” voor automobilisten, die ter plaatse niet bekend zijn op zichzelf onvoldoende specifieke waarschuwing uitgaat voor het gevaar van een aanrijding met de bussluis. Uit die borden kon immers niet worden opgemerkt dat de doorgang voor auto’s fysiek onmogelijk was gemaakt. Het Hof acht de gemeente Rijssen dan ook aansprakelijk voor de schade aan zijn auto. Het Hof verwijst hierbij ook naar het bekende Bussluis-arrest van de Hoge Raad (HR 20 maart 1992, NJ 1993, nr. 547). Het Hof overweegt het volgende. Dit betekent dat de gemeente aansprakelijk is, nu is komen vast te staan dat zij er onvoldoende voor heeft gezorgd dat de veiligheid van personen en zaken ook na de aanleg van de bussluis voor dergelijke (minder) oplettende verkeersdeelnemers voldoende gewaarborgd was.

Een vergelijkbaar standaardarrest in de categorie “te weinig verkeersborden is onvoldoende” is de uitspraak van het Hof Den Bosch van 19 februari 2003, VR 2003, nr. 156. Ook hier kwam het Hof tot het oordeel dat de aanduiding “verkeerssituatie gewijzigd” te summier was. Volgens het Hof is het bord “verkeerssituatie gewijzigd” nietszeggend voor wie niet eerder ter plaatse is geweest, zoals de desbetreffende bromfietser, die na het passeren en negeren van dit bord tegen een biggenrug is gereden en daarbij is gevallen. Naar de mening van het Hof houdt dit bord in ieder geval niets in met betrekking tot de aard en het doel van de wijziging van die verkeerssituatie.

**Ad B) Rechtbank Maastricht 19 februari 2007, HA ZA 07-82 (niet gepubliceerd)**

In het geval van de Rechtbank Maastricht ging het – kort samengevat – om het volgende. Een fietser rijdt ’s nachts tegen een paaltje, dat zich bevond op de overgang van de ventweg in het fietspad. Deze fietser komt lelijk ten val, zij heeft zwaar lichamelijk letsel en zij stelt de gemeente Maastricht hiervoor aansprakelijk.

De rechtbank komt tot het oordeel dat de gemeente Maastricht enkel het verkeersbord heeft geplaatst, dat aangeeft “verplicht fietspad” (bord G11). Op geen enkele manier wordt gewaarschuwd voor de paaltjes, die in feite het begin van het fietspad deels blokkeren, althans de vrije doorgang daarvan belemmeren en al helemaal niet voor het abrupte einde van de ventweg en de mede daardoor redelijke abrupte en noodzakelijke manoeuvre van de fietser naar links.

Nu ook is komen vast te staan dat de paaltjes niet reflecteerden en niet met een voelbaar reliëf werden ingeleid, heeft de gemeente Maastricht naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gewaarschuwd voor deze gevaarlijke situatie. De rechtbank komt onder verwijzing naar het Bussluit-arrest van de Hoge Raad tot het oordeel dat de gemeente hier onvoldoende zorg heeft betracht om door middel van voldoende bebording en waarschuwing en/ of andere afdoende veiligheidsmaatregelen te waarschuwen voor de gevaarlijke situatie en de veiligheid van de fietsers te waarborgen

#### **Ad C) Rechtbank Almelo 25 januari 2011, LJN: BP3092**

In het geval van de Rechtbank Almelo ging het – kort samengevat – om het volgende. Op 11 december 2006 rijdt een bestuurder van een personenauto over de parallelweg langs de Nijreessingel, de Verlengde Deldensestraat in Almelo, komende uit de richting Magnoliastraat en Deldensestraat in Almelo in een scherpe bocht naar rechts. Daarna is hij recht uit gereden en vervolgens is hij in een in het verlengde van de Verlengde Deldensestraat gelegen sloot terechtgekomen. Deze bestuurder reed, toen hij de bocht naderde, omhoog vanuit een tunnelbak, waarover een viaduct is gelegen. In de bocht zelf bevinden zich enkel wat reflecterende schrikhekken. De bestuurder stelt de gemeente Almelo aansprakelijk voor de schade aan zijn auto.

De rechtbank Almelo oordeelt als volgt.

Naar het oordeel van de rechtbank voldoet deze situatie ter plekke niet aan de veiligheidseisen, die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen. Ook de gemeente had moeten voorzien, dat een automobilist komende uit een dieper gelegen tunnelbak en omhoog rijdende, niet bedacht had hoeven zijn op een plotselinge scherpe bocht naar rechts. De gemeente heeft op geen enkele manier gewaarschuwd voor deze scherpe bocht naar rechts.

Zo ontbrak het bord J 2 (= scherpe bocht naar rechts) . In 2006 was de situatie zodanig, dat een gemiddelde automobilist – zeker bij duisternis – de gedachte kreeg dat hij rechtdoor moest rijden. Bovendien was de verlichting op het moment van het ongeval spaarzaam, evenals de belijning op de weg. De rechtbank komt tot het slotoordeel dat de gemeente als wegbeheerder bedacht had moeten zijn op de hachelijke situatie en voldoende waarschuwingen had moeten geven over die gevaarzettende situatie.

#### **7. Samenvatting van deze drie uitspraken**

Uit deze drie uitspraken kan de conclusie worden getrokken dat de wegbeheerder er voor moet zorgen dat verwarring bij verkeersdeelnemers die tot schade kan leiden, zoveel mogelijk voorkomen moet worden door middel van het plaatsen van duidelijke en voldoende bebording en markering. Dit is geen gemakkelijke opgave voor de wegbeheerder. Immers, te veel bebording kan tot verwarring en aansprakelijkheid van de gemeente voor de daardoor ontstane schade leiden. Echter, en daar gaat het hier om: geen of te weinig bebording kan onder omstandigheden ook onvoldoende blijken te zijn.

Het gaat hier ook vooral om “effectief” waarschuwen. Dit laatste blijkt onder andere uit het arrest van de Hoge Raad van 28 mei 2004, NJ 2005, nr. 105 (Jetblast). In dit arrest formuleert de Hoge Raad het volgende uitgangspunt.

“Voor het antwoord op de vraag of een waarschuwing kan worden beschouwd als een afdoende maatregel met het oog op bescherming tegen een bepaald gevaar, is van doorslaggevende betekenis of te verwachten valt dat deze waarschuwing zal leiden tot een handelen of nalaten, waardoor dit gevaar wordt vermeden”.

Deze bovenaangehaalde passage uit het Jetblast-arrest staat bekend als het effectiviteitsvereiste: waarschuwingen moeten deugdelijk en effectief zijn.

### **8. Zorgplicht van de wegbeheerder**

Uit deze drie uitspraken kan eveneens de conclusie worden getrokken dat de wegbeheerder verantwoordelijk is voor een goed en doordacht beboardsingsbeleid. Immers, de wegbeheerder moet ervoor zorgen dat de weggebruiker op een normale, ongehinderde en vooral veilige manier van een weg gebruik kan maken. Deze verplichting is opgenomen in artikel 174 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Bij de vraag of een bepaald verkeersbord al dan niet noodzakelijk is of een toegevoegde waarde heeft gaat het vooral in termen van de rechtbank Leeuwarden (rechtbank Leeuwarden 14 april 2004, LJN: AU1604) om het volgende.

Het komt er op neer dat er een afweging moet worden gemaakt tussen de vraag welke maatregelen een wegbeheerder ter beveiliging en informatie van een bepaalde situatie moet nemen enerzijds (lees hier: het plaatsen van duidelijke en voldoende verkeersborden) en de vraag welke situaties eenvoudigweg geen waarschuwing behoeven, omdat de wegbeheerder er vanuit mag dat weggebruikers (het gevaar van) die verkeerssituatie kunnen overzien anderzijds.

Overigens is het niet alleen van belang dat de wegbeheerder in voldoende mate op een bepaalde plek verkeersborden plaatst. Het is ook van belang dat de wegbeheerder deze verkeersborden en markering op een zodanige manier plaatst, dat verkeerdeelnemers, die ter plaatse niet bekend zijn en/of verkeersdeelnemers, die enigszins minder oplettend zijn nog voldoende kunnen anticiperen op het (mogelijk) komende gevaar. Dit laatste blijkt uit het arrest Van den Hemel - Royal Nederland (Hoge Raad 24 december 1999, NJ 2000, nr. 172).

Uiteraard kan een weggebruiker de gevolgen van een evident onverstandig verkeersgedrag niet op de wegbeheerder afwentelen op de grond van het enkele feit, dat het niet door de wegbeheerder verboden was en er geen of te weinig verkeersborden of markering door de wegbeheerder op de desbetreffende plek was/ waren geplaatst. Zie: Hoge Raad 26 september 2003, VR 2004, nr. 22 (Waterschap Zeeuwse Eilanden – Royal Nederland).

## 9. Conclusies

- i. Als de gemeente als verantwoordelijke wegbeheerder op een bepaalde plek geen verkeersborden plaatst of waarschuwingen geeft, dan kan zij hiervoor aansprakelijk zijn.
- ii. Ook kan de gemeente met succes aansprakelijk gesteld worden, als zij op deze plek te weinig verkeersborden plaatst of waarschuwingen geeft.
- iii. Het is de taak van de gemeente als wegbeheerder om eerst de aard en de ernst van de desbetreffende verkeerssituatie/ gevaarlijke situatie nauwkeurig in kaart te brengen.
- iv. Daarna is het zaak om die soort en hoeveelheid verkeersborden te plaatsen en waarschuwingen te geven, die de weggebruiker voldoende informatie geven.
- v. De weggebruiker weet zodoende tijdig welk rij- en verkeersgedrag van hem wordt verwacht. Dit bevordert de verkeersveiligheid ter plaatse en dit zal ongetwijfeld leiden tot een daling van het aantal schadeclaims.
- vi. Het “zomaar” weghalen van verkeersborden doet afbreuk aan de verkeersveiligheid. Bovendien is dit in strijd met de door de wegbeheerder in acht te nemen zorgplicht jegens de weggebruiker.
- vii. Om te voorkomen dat een gemeente op een ondoordachte manier het kapmes zet in het “woud aan borden”, is het van belang dat zij van te voren eerst de afweging/ keuze maakt of het desbetreffende verkeersbord een bepaalde functie of toegevoegde waarde heeft. Een doordacht gemeentelijk bebordings- en ontbordingsbeleid (!) past ook in de visie van de SWOV.
- viii. In januari 2009 neemt de SWOV het volgende standpunt in. “Eveneens is het nuttig uit te zoeken of het mogelijk is verkeersborden te verwijderen en onder welke omstandigheden. Gedegen onderzoek zal moeten uitwijzen hoe dergelijke veranderingen op een veilige manier zouden kunnen plaatsvinden”.
- ix. Het gaat er vooral om dat borden en markering op een effectieve manier worden geplaatst. Uit de borden en markering moet duidelijk blijken voor welke specifiek gevaar wordt gewaarschuwd. Het is daarbij dienstig wanneer er op deze borden en markering wordt aangegeven welk gedrag van het publiek en de weggebruikers wordt verwacht.
- x. Een weggebruiker kan de gevolgen van evident onverstandig verkeersgedrag niet op de wegbeheerder afwentelen op grond van het enkele feit dat dit gedrag niet door de wegbeheerder verboden was en er geen of te weinig verkeersborden of markering door de wegbeheerder op de desbetreffende plek was/ waren geplaatst.

## 10. Referenties

Hoge Raad 20 maart 1992, NJ 1993, nr. 547 (Bussluis)

Hoge Raad 24 maart 1999, VR 2000, nr. 38 (Van den Hemel - Royal Nederland)

Hoge Raad 26 september 2003, VR 2004, nr. 22 (Waterschap Zeeuwse eilanden - Royal Nederland)

Hoge Raad 28 mei 2004, NJ 2005, nr. 105 (Jetblast)

Hof Arnhem 2 augustus 4 januari 2005, LJN: AS2123

Hof Den Bosch 19 februari 2003, VR 2003, nr. 156

Rechtbank Almelo 25 januari 2011, LJN: BP3092

Rechtbank Leeuwarden 14 april 2004, LJN: AU1604

Rechtbank Maastricht 19 februari 2007, HA ZA 07-82 (niet gepubliceerd)

C.W.F. van Knippenberg e.a., Handboek Sociale Verkeerskunde, Maastricht 1989

CROW, Leidraad Sanering Verkeerstekens, publicatienummer 49, 1991

CROW, Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte, publicatienummer 185, Ede, 2003

CROW, Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom, ASVV, publicatienummer 720, Ede, 2004

R. Rijnhout, De aansprakelijkheid van de wegbeheerder bij eenzijdige verkeersongevallen, Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht, 2006

SWOV, Standpunt nut en noodzaak van verkeersborden, Leidschendam, 22 januari 2009

Gemeente Wijchen, Saneringsregels voor de sanering van verkeersborden, 2010

VNG Magazine, nummer 8, 13 april 2012, Minder borden en toch kunnen handhaven

VNG Magazine, nummer 9, 27 april 2012, Te weinig verkeersborden is ook niet goed (reactie van mr. R.B.G. De Korte op artikel "Minder borden en toch kunnen handhaven")

Mr. R.B.G. De Korte, De aansprakelijkheid van de wegbeheerder voor gebreken aan de weg – Leidraad voor de praktijk, juni 2012



