

De juridische status en het bij wegbeheerdersaanspra



Mr. P. Oskam & mr. J.S. Overes *

1. Inleiding

Ter inleiding van deze bijdrage wijzen wij op het volgende (verkeers)ongeval dat leidde tot een gerechtelijke procedure waarin de Rechtbank Limburg recent uitspraak heeft gedaan.¹⁾

* Beide auteurs zijn advocaat bij Kennedy Van der Laan te Amsterdam. Dank aan de heer ing. J. Verwey (CROW) voor zijn waardevolle toelichting op het werk van CROW en zijn publicaties.

Een voetganger, uitgerust met wandelstok en vergezeld van een aangeliende viervoeter, liep over de Sint Bernardusstraat in het centrum van Maastricht. De 21 rijksmonumenten rijke Sint Bernardusstraat is historische grond en sfeervol gelegd met kasseien, ook wel “kinderkopjes” genoemd. Op een gegeven moment bleef de voetganger met een schoen achter een omhoogstekende kassei haken, waarbij zij voorover is gevallen en letsel opliep aan haar gebit en linker knie. De voetganger liet daarop door een deskundige onderzoek doen naar de staat van het wegdek. De deskundige concludeerde dat op basis van het CROW Handboek Globale Visuele Inspectie 2011 de dwarsoneffenheid van het wegdek “ernstig” en omvangrijk was. De voetganger sprak daarop de gemeente Maastricht als wegbeheerder van de Sint Bernardusstraat aan ter vergoeding van haar schade.

1. Rb. Limburg 10 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1179, tevens opgenomen in deze editie onder nummer VR 2015/70.

gebruik van CROW-richtlijnen kelijkheidszaken

Bovengenoemde casus laat zien dat deelname aan het wegverkeer een veelkleurig palet aan risico's op ongevallen in zich bergt. Niet alleen medeweggebruikers berokkenen elkaar schade, ook de staat van de weg zelf leidt regelmatig tot (eenzijdige) ongevallen en schade. Voetgangers struikelen over scheve stoeptegels, fietsers gaan onderuit door gaten in het wegdek en auto's raken beschadigd door paaltjes die (plotsklaps) uit het wegdek omhoog komen. De benadeelde kan zijn schade dan mogelijk verhalen op de partij die verantwoordelijk is voor (de staat van) de weg, meestal de gemeente of provincie. Art. 6:174 BW biedt daarvoor een belangrijke grondslag: het overheidslichaam dat belast is met het beheer van de openbare weg is aansprakelijk voor de personen- en zaakschade wanneer die weg moet worden beschouwd als een gebrekkige opstal. Art. 6:174 BW bepaalt dat van dit laatste sprake is wanneer de opstal (de weg) "niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen en daardoor een gevaar voor personen of zaken oplevert". Deze open formulering biedt op zichzelf weinig houvast. Partijen zoeken dan ook naar handvatten om deze norm in te vullen en komen daarbij niet zelden uit op de inhoud van publicaties van de organisatie CROW. In deze publicaties wordt ingegaan op onder meer de vraag wanneer een weg gebreken vertoont en op het creëren van veilige verkeerssituaties. Maar wat is de juridische status van deze publicaties en de daarin vervatte maatstaven voor de aansprakelijkheid van de wegbeheerder, en hoe worden de CROW-richtlijnen toegepast in de rechtspraak?

Op deze vragen zullen wij in dit artikel ingaan. Daartoe zullen wij allereerst kort stil staan bij het juridisch kader van de aansprakelijkheid van de wegbeheerder (paragraaf 2). Vervolgens zullen wij de achtergrond van het CROW en de CROW-richtlijnen (paragraaf 3) en het gebruik van deze richtlijnen in de rechtspraak (paragraaf 4) bespreken, waarna wij de juridische status van de CROW-richtlijnen analyseren (paragraaf 5). In paragraaf 6 ronden wij af.

2. Wegbeheerdersaansprakelijkheid: de invulling van een open norm

De civiele aansprakelijkheid van een wegbeheerder voor een onveilige verkeerssituatie kan worden gebaseerd op zowel art. 6:162 BW (gevaarzet-

ting) als op art. 6:174 BW (gebrekkige opstal).²⁾ Uit het Wilnis-arrest³⁾ volgt dat de invulling van de begrippen 'gevaarstelling' en 'gebrekkige opstal' vrijwel parallel loopt: bij beide gaat het om de invulling van een open norm (beter gezegd: normatief begrip), waarbij het aankomt op de afweging van verschillende gezichtspunten aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval.⁴⁾ Relatief recent heeft de Hoge Raad bevestigd dat (ook) de aansprakelijkheid van een overheidslichaam als wegbeheerder moet worden beoordeeld aan de hand van de maatstaven die zijn ontwikkeld in het Wilnis-arrest.⁵⁾ Uit dit Wilnis-arrest kan worden afgeleid dat de volgende gezichtspunten van belang zijn bij de vraag of sprake is van een openbare weg met een dermate groot risico op schade dat sprake is van een gebrekkige weg c.q. gevaarstelling die leidt tot aansprakelijkheid.⁶⁾

- de aard en bestemming van de weg;
- de (waarborg)functie van de weg;
- de fysieke toestand van de weg ten tijde van de verwezenlijking van het gevaar;
- het te verwachten gebruik door derden van de weg;
- de grootte van de kans op verwezenlijking van het aan de weg verbonden gevaar;
- de aard en de ernst van de mogelijke gevolgen van de verwezenlijking van dit gevaar;⁷⁾
- de mogelijkheid en bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen;
- indien het gaat om mogelijke aansprakelijkheid van een overheidslichaam: de aan dit overheidslichaam toekomende beleidsvrijheid en ter beschikking staande financiën.

De Hoge Raad heeft in het Wilnis-arrest aangegeven dat de aard, bestemming en functie van de opstal zwaarwegende factoren zijn. Voorts volgt uit het Wilnis-arrest dat bij de afweging of sprake is van een gebrekkige of gevaarzettende weg ook veiligheidsvoorschriften en in het algemeen te stellen zorgvuldigheidsnormen een rol spelen. De omstandigheid dat de weg in algemene zin voldoet aan geldende veiligheidsvoorschriften hoeft niet in de weg te staan aan het oordeel dat de weg (toch) niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en aldus gebrekkig is.⁸⁾ De Hoge Raad heeft niet duidelijk gemaakt of iets dergelijks ook geldt in het omgekeerde geval (de weg voldoet niet aan de geldende veiligheidsvoorschriften).

Uit het Wilnis-arrest volgt tot slot dat art. 6:174



**Veelkleurig palet
aan risico's op
ongevallen.**



2. Zie uitvoeriger over dit onderwerp: C.C. van Dam e.a., *Aansprakelijkheid van de wegbeheerder*, Den Haag: ANWB 2013. Zie over de mogelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid van een wegbeheerder: E.F. Verheul, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de wegbeheerder', *VR* 2013/113 en *Rb. Utrecht* 10 december 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, *VR* 2013/7.
3. HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012/155, m.nt. Hartlief (Wilnis), *VR* 2012/72.
4. In het kader van gevaarstelling (art. 6:162 BW) gaat het om toepassing van de bekende 'Kelderluik-factoren', zoals die zijn ontwikkeld in HR 5 november 1965, *NJ* 1966/136, m.nt. Scholten (Kelderluik).
5. HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:831, *NJ* 2014/638, m.nt. Hartlief, r.o. 3.3 (Reaal/Gemeente Deventer).
6. Zie hierover, alsook over andere mogelijke gezichtspunten, ook Van Dam e.a. 2013, p. 20 e.v.
7. Dit gezichtspunt volgt niet direct uit het Wilnis-arrest, maar met Hartlief in zijn noot onder dit arrest in *NJ* 2012/155, nr. 6 menen wij dat dit (Kelderluik-)gezichtspunt hier evenzeer relevant is.
8. HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, *NJ* 2012/155, m.nt. Hartlief, r.o. 4.4.3 (Wilnis).



CROW is steeds meer een kennisplatform geworden.



BW als aansprakelijkheidsgrondslag ten opzichte van art. 6:162 BW slechts een beperkte meerwaarde heeft. Art. 6:174 BW leidt in zoverre eerder tot aansprakelijkheid van de wegbeheerder doordat art. 6:174 BW, anders dan art. 6:162 BW, niet vereist dat de wegbeheerder bekend was met de gevaarlijke situatie (het gebrek).⁹⁾ Wel geldt in beginsel voor art. 6:174 BW evenzeer dat een wegbeheerder bekend had moeten kunnen zijn met het bestaan van het gebrek.¹⁰⁾ Op grond van art. 6:174 BW komt dan ook slechts het risico van (subjectieve) onbekendheid met de gevaarlijke situatie (het gebrek) voor rekening van de wegbeheerder. Deze risicoaansprakelijkheid houdt niet in dat elk ongeval dat ontstaat als gevolg van (de staat van) de weg voor risico komt van de wegbeheerder; daarvoor zal eerst voldaan moeten zijn aan het open gebrekcriterium van art. 6:174 BW.

3. CROW en zijn publicaties

Zoals gezegd beroepen partijen zich in de praktijk bij de invulling van het gebrekcriterium vaak op de veiligheidsmaatstaven die volgen uit de publicaties van (het) CROW. CROW is een non-profit organisatie voor overheden en het bedrijfsleven die zich profileert als een gerenomeerd en onafhankelijk kennisplatform en netwerkorganisatie voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. De naam CROW stond vroeger voor 'Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegbouw en de Verkeerstechniek', maar wordt inmiddels als eigenaam gebruikt omdat CROW naar eigen zeggen in de loop der tijd steeds meer een kennisplatform is geworden. In dat kader brengt CROW publicaties zoals richtlijnen en systematieken uit. Deze producten zijn gericht op het bieden van oplossingen in het kader van onder meer (het beheer van) openbare ruimte, infrastructuur en verkeer en vervoer. Het toezichhoudend bestuur van CROW bestaat uit afgevaardigden van diverse brancheorganisaties, zoals Bouwend Nederland, Rijkswaterstaat, de provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de waterschappen. De inhoud van de publicaties van CROW wordt in nauw overleg met de brancheorganisaties overeengekomen, die zich vervolgens aan deze inhoud committeren. Zo wordt de CROW-methode voor wegbeheer in Nederland door meer dan 400 wegbeherende instanties bij provincies, gemeenten en waterschappen gebruikt.¹¹⁾

Wat betreft het wegbeheer zijn met name de publicaties met nr. 147 (Wegbeheer 2011), nr. 146a (Handboek Visuele Inspectie 2011) en nr. 146b (Handboek Globale Visuele Inspectie 2011) relevant.¹²⁾ De doelgroep(en) van deze handboeken zijn wegbeheerders en inspecteurs die door hen worden ingeschakeld. Vermeldenswaard is dat CROW inspecteurs opleidt en certificeert, welke opleiding en certificering doorgaans van de inspecteurs ook door hun opdrachtgevers wordt

vereist. Aan de hand van onder meer voornoemde handboeken wordt de weg beheerd en verrichten de inspecteurs hun inspectie. De globale inspectie is één van de vier typen inspectie, waarvoor een specifiek handboek is opgesteld (nr. 146b). De handboeken inzake inspectie bieden een systematisch stappenplan en een categorisering van de aangetroffen schades aan de weg. Daarbij zijn er drie ernstklassen (licht, matig en ernstig) en vier omvangklassen (zeer gering, gering, enig en groot), aan de hand waarvan wordt bepaald welk onderhoud, op welke termijn en tegen welke prijs geboden is. Het is vervolgens aan het besturend orgaan van de wegbeheerder om te bepalen wat hiermee wordt gedaan, en wanneer.

Navraag bij CROW leerde ons dat de CROW-systematiek is gericht op de technische staat van de weg en haar onderhoud, en niet zozeer op de mate van veiligheid die gebruikers van een weg soms verwachten. Wel is het zo dat de veiligheid van een weg, naast bijvoorbeeld haar duurzaamheid en aanzien, min of meer wordt meegewogen bij de inspectie van een weg.

Tot slot lichten wij in dit kader nog enkele punten uit het Handboek Wegbeheer 2011 (nr. 147); een volledige bespreking van de inhoud van deze handboeken gaat het bestek van deze bijdrage te buiten. Dit handboek maakt ten eerste duidelijk dat de aandacht van de inspecteur is gericht op het verwerven van de informatie die nodig is voor het maken van onderhoudsplanningen en kwaliteitsoverzichten.¹³⁾ Het handboek omschrijft de methode kortweg als volgt:

“De CROW-methode voor wegbeheer is het standaard instrument voor het maken van het beheerplan, in gebruik bij wegbeheerders op provinciaal, gemeentelijk en waterschapsniveau. Op basis van een jaarlijkse inspectie van de in beheer zijnde verhardingen wordt een actueel beeld verkregen van de conditie van het wegennet. De methode bevat een vertaling van schades naar de beleidsthema's veiligheid, duurzaamheid, comfort en aanzien. Dit resulteert in een score voor deze thema's die wordt uitgedrukt in termen van voldoende, matig en onvoldoende.”¹⁴⁾

Ten tweede is interessant dat dit handboek ook ingaat op de (beperkte) financiële middelen van een wegbeheerder:

“In de realiteit van wegbeheer is toereikend budget een utopie. Er dienen keuzes te worden gemaakt tussen de in de basisplanning en -begroting voor onderhoud geselecteerde onderdelen. De methode maakt het mogelijk deze prioriteitsstelling uit te voeren op basis van de vier beleidsthema's (onveilige wegen eerst), van het wegtype (fietspaden eerst) en van de ligging van de wegvakonderdelen (binnenstad eerst). In een iteratief proces kan dan een balans worden gevonden tussen de gewenste kwaliteit van het wegennet en het

9. Andersom geldt weer dat de meerwaarde van art. 6:162 BW ten opzichte van art. 6:174 BW is dat art. 6:162 BW anders dan art. 6:174 BW ook strekt tot bescherming tegen zuivere vermogensschade.

10. Vgl. HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, NJ 2012/155, m.nt. Hartlief, r.o. 4.4.6 (Wilnis).

11. Handboek Wegbeheer 2011, p. 6.

12. Voorts merken wij nog zijdelings op dat er niet alleen 'normen' gelden wat betreft het beheer van een (inmiddels aangelegde) weg, maar ook reeds wat betreft het ontwerp en aanleggen van een weg. In dat kader zij met name verwezen naar het Handboek Wegontwerp 2013 (buiten bebouwde kom) en de ASVV 2012 (binnen bebouwde kom). Deze publicaties zouden daarom mogelijk een rol kunnen spelen bij de vraag of een weg een gebrek vertoont reeds vanwege een onveilig ontwerp daarvan.

13. Handboek Wegbeheer 2011, p. 3.

14. Handboek Wegbeheer 2011, p. 7.

voor het onderhoud ter beschikking te stellen budget.”¹⁵⁾

Als laatste wijzen wij nog op het volgende citaat uit het Handboek Wegbeheer 2011:

“De CROW-richtlijnen zijn de onderkant van verantwoord wegbeheer. Het is niet toegestaan de richtlijn minder streng te maken. Wel is het toegestaan om strengere richtlijnen en waarschuwingsgrenzen te hanteren.”¹⁶⁾

4. De rol van de CROW-richtlijnen in rechtspraak over wegbeheersaansprakelijkheid

In de rechtspraak inzake wegbeheersaansprakelijkheid komen niet alleen de hiervoor genoemde publicaties aan bod; ook verschillende andere publicaties van CROW worden opgevoerd. Wij hebben 35 gepubliceerde uitspraken inzake wegbeheersaansprakelijkheid gevonden waarin de CROW-richtlijnen aan de orde komen. De oudste dateert van 16 april 2003 en de meest recente van 10 februari 2015.¹⁷⁾ De uitspraken bestrijken een bonte verzameling aan verkeersongevallen: van fietsers die tegen paaltjes botsen tot een vrachtwagen die kantelt door een steile rotondehelling, van een voetganger die struikelt over een putdeksel tot een passagier in een bus die door het rijden over een flinke drempel letsel oploopt.¹⁸⁾ Aan de hand van deze uitspraken zullen wij kwantificeren hoe in deze rechtspraak wordt omgegaan met de CROW-richtlijnen en zullen wij meerdere uitspraken aanhalen, zodat een goed beeld ontstaat van het gebruik ervan in de rechtspraak.

Van de uitspraken waarin de CROW-richtlijnen worden gebruikt of benoemd, gaat de rechter slechts in 37% min of meer in op de juridische status van deze richtlijnen. In de uitspraken waarin wordt ingegaan op de juridische status van de CROW-richtlijnen wordt geregeld vooropgesteld dat de richtlijnen geen wettelijke basis hebben.¹⁹⁾ Ook wordt er weleens op gewezen dat de CROW-richtlijnen in de praktijk als gezaghebbend worden beschouwd en veelvuldig worden gebruikt.²⁰⁾

Verder wordt in 43% van de aangetroffen uitspraken niet duidelijk welke rol de CROW-richtlijnen in de uitspraak hebben gespeeld. De waarde die de CROW-richtlijnen in het andere deel van de uitspraken blijkt te hebben, verschilt. Een eerste uitspraak die in dit kader interessant is, betreft een uitspraak van de Rechtbank Den Haag, waarin wordt ingegaan op de principiële vraag of een weggebruiker wel rechten kan ontleen aan een CROW-richtlijn. Over deze relativiteitskwestie overweegt de rechtbank:

“Het verweer dat eiser als individuele wegge-

bruiker geen rechten aan deze richtlijn kan ontleen, treft geen doel. Gelet op het doel en de strekking van de richtlijn biedt deze een handvat om te behoorden of een weg voldoet aan de eisen waaraan een weg moet voldoen en wat van de wegbeheerder verwacht mag worden. Derhalve moet de individuele weggebruiker niet worden beschouwd als een derde belanghebbende maar als persoon wiens belang, een veilige weg, door het niet (voldoende) naleven van deze richtlijn rechtstreeks wordt geschaad.”²¹⁾

Aangenomen dat inderdaad een beroep kan worden gedaan op de CROW-richtlijnen in het kader van de aansprakelijkheidsvraag, lijkt in enkele uitspraken het al dan niet voldaan zijn aan deze CROW-richtlijnen zonder meer *beslissend* te zijn voor de vraag of de wegbeheerder aansprakelijk is. Een voorbeeld hiervan is een uitspraak van het Hof Den Bosch, waarin het ging om een automobiliste die tegen een tegenligger aanbotste, nadat zij eerst deels in de berm was geraakt. In kwestie was of de weg een onveilig hellingspercentage had, waardoor de automobiliste deels in de berm kwam en daarna tegenstuurde en de aanrijding ontstond. De aangesproken gemeente (als wegbeheerder) verwees zelf naar de CROW-normen, waarop het hof overwoog dat het hellingspercentage in kwestie

“een verhouding [betreft] die de door de gemeente genoemde veiligheidsnorm overschrijft. In dit opzicht voldoet de weg derhalve niet aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden.”²²⁾

Van een vergelijkbare status lijkt de Rechtbank Rotterdam uit te gaan waar zij, in een zaak over een voetganger die haar enkel verstuikte over een scheefliggende stoeptegels, overweegt:

“Om te bepalen welke hoogteverschillen acceptabel zijn kan aansluiting gezocht worden bij de norm in het handboek van het CROW, waarin een hoogteverschil van 3 centimeter of meer als “ernstig” wordt gekwalificeerd.”²³⁾

De hoofdlijn in de rechtspraak blijkt evenwel een andere te zijn; in driekwart van de uitspraken waarin blijkt welke rol de CROW-richtlijn speelt, hecht de rechter aan het al dan niet voldaan zijn aan een CROW-richtlijn wel betekenis, maar niet in per definitie beslissende zin. Op deze lijn zit ook de Rechtbank Limburg in de in de inleiding genoemde zaak; deze uitspraak springt eruit omdat de rechter daar (het meest) uitvoerig ingaat op de rol van CROW-richtlijnen:

“Ook zijn de resultaten van de metingen, welke (...) zijn uitgevoerd aan de zogenaamde crow-normen (...) op zich niet doorslaggevend. Dit omdat die normen geen wettelijke basis hebben en geen wettelijke verplichting inhouden. Het instituut (Crow) dat de gelijk-



CROW-richtlijnen worden in de praktijk als gezaghebbend beschouwd.



15. Idem.
16. Handboek Wegbeheer 2011, p. 19.
17. Rb. Arnhem 16 april 2003, ECLI:NL:RBARN:2003:AF8475 respectievelijk Rb. Limburg 10 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1179, JA 2015/66, m.nt. F.P. Visser.
18. Vgl. achtereenvolgens: Rb. Maastricht 19 december 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BC1654; Rb. Zwolle-Lelystad 26 augustus 2009, ECLI:NL:RBZLY:2009:BK3775; Rb. Amsterdam 15 april 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BI4186 en Rb. Leeuwarden 7 december 2005, ECLI:NL:RBLLE:2005:AY8681.
19. O.m. Rb. Middelburg 3 maart 2010, ECLI:NL:RBMID:2010:BO9374, r.o. 4.1 en Rb. Zwolle-Lelystad 7 december 2011, ECLI:NL:RBZLY:2011:BV1532, r.o. 4.5.
20. Rb. Middelburg 3 maart 2010, ECLI:NL:RBMID:2010:BO9374, r.o. 4.1.
21. Rb. Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ2494, r.o. 2.4. Zie over deze kwestie nader par. 6.
22. Hof Den Bosch 21 december 2004, ECLI:NL:GHSHE:2004:AS6327, r.o. 4.4.4., VR 2005/151.
23. Rb. Rotterdam 21 juli 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BU9562, r.o. 5.3. Zie in kritische zin over deze uitspraak de noot van Oldenhuis en Harryvan in JA 2012/168. Vgl. ook Rb. Rotterdam 22 februari 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BV6621, r.o. 4.19. Overigens is onzes inziens niet geheel zeker of in deze twee uitspraken de rechtbank de zaak beslist reeds op grond van de CROW-richtlijnen; in beide zaken verwijst de rechtbank ook naar andere omstandigheden.



Wijze van formuleren van CROW-richtlijnen van belang voor mate waarin ze van gewicht zijn.



namige richtlijnen heeft opgesteld, heeft slechts een ondersteunende en adviserende functie en geen wettelijke normerende. Dat wil echter niet zeggen dat aan die normen geen enkel belang toekomt. Zij kunnen wel een rol spelen als deelaspect, naast of ter invulling van de andere zogenaamde kelderluikcriteria (...). Een beslissende rol kan aan de crow-normen niet worden toegekend.”²⁴⁾

Deze lijn vindt men vaker terug: de CROW-richtlijn als factor van betekenis, maar waarbij ook andere omstandigheden blijven meewegen.²⁵⁾ Een voorbeeld hiervan is een uitspraak van de Rechtbank Leeuwarden in een zaak over een inzittende van een autobus die bij het rijden over een verkeersdrempel van haar zitplaats los was geschoten en bij het terugvallen gewond raakte. De Rechtbank Leeuwarden overwoog, in het kader van de vraag of de verkeersdrempel onveilig was:

“De rechtbank is van oordeel dat deze richtlijnen zeker gewicht in de schaal dienen te leggen (...), doch zij kent aan de CROW-richtlijnen geen absolute betekenis toe in dier voege dat als een verkeerssituatie niet (geheel) aan deze richtlijnen voldoet de conclusie moet zijn dat er onvoldoende veiligheidsmaatregelen door de wegbeheerder zijn getroffen. Naast deze richtlijnen zijn naar het oordeel van de rechtbank namelijk ook (andere) factoren van belang, zoals het te verwachten gedrag van verkeersdeelnemers, de verkeersomstandigheden ter plaatse en de aard en frequentie van het passerende verkeer.”²⁶⁾

Opmerkelijk is verder een uitspraak van de Rechtbank Den Haag waarin een *bewijsvermoeden* werd verbonden aan het schenden van een CROW-richtlijn. Het ging in deze zaak om een automobilist die van de weg met een verzakking van 6 centimeter geraakte. De rechtbank overwoog daar dat uit het gegeven dat de verzakking in kwestie volgens de CROW-richtlijn aan te merken was als een ernstige oneffenheid, kan worden afgeleid dat deze *vermoed* moest worden een gevaarlijk gebrek te vormen.²⁷⁾ Een dergelijke gedachtegang werd door ons in andere rechtspraak niet aangetroffen.

In lijn met het uitgangspunt dat een CROW-richtlijn bij de vaststelling of een openbare weg voldeed aan de eisen die men in de gegeven omstandigheden mocht stellen een *factor* is – niet meer, niet minder –, is er ook rechtspraak waarin werd geoordeeld dat de wegbeheerder reeds los van een afwijking van de CROW-richtlijnen aansprakelijk was.²⁸⁾ Ook is er rechtspraak waarin de wegbeheerder aansprakelijk is ondanks dat aan de CROW-richtlijn was voldaan,²⁹⁾ en andersom rechtspraak waarin de wegbeheerder juist niet aansprakelijk werd gehouden hoewel niet aan de CROW-richtlijn was voldaan.³⁰⁾

Onder meer de wijze van formulering van de

CROW-richtlijnen blijkt een rol te spelen bij de mate waarin de CROW-richtlijnen in een concrete zaak van gewicht zijn.³¹⁾ Zo overwoog de Rechtbank Maastricht (in een zaak over een fietspad dat 1.60 meter breed was):

“Uit (...) de “Ontwerpwijzer fietsverkeer” van april 2006 (hierna: de CROW-normen) blijkt dat bij een spitsuurintensiteit van 0-150 in één richting geldt dat de breedte van het fietspad bij 2.00 meter comfortabel en veilig is voor fietsers en bromfietzers. Op zichzelf brengt bovenstaande CROW-norm niet met zich mee dat een fietspad van 1.60 meter onveilig is (...).”³²⁾

Voorts komt in de rechtspraak meermalen terug in hoeverre de CROW-richtlijn een (voldoende) concrete norm oplevert. Er is enerzijds (lagere) rechtspraak waarin is geoordeeld dat de CROW-richtlijn in kwestie geen voldoende concrete (rechts)norm vormde.³³⁾ Anderzijds is er ook een uitspraak van (nota bene) de Hoge Raad waarin hij het oordeel van het hof dat hoewel een bepaalde CROW-norm was geschonden geen concrete norm was geschonden, casseerde wegens onbegrijpelijkheid.³⁴⁾

Wij sluiten de weergave van de (gepubliceerde) rechtspraak op dit onderwerp af met enkele wetenswaardigheden die volgden uit ons jurisprudentieonderzoek. Van alle zaken blijkt dat in de meeste gevallen (54%) door de benadeelde een beroep is gedaan op de CROW-richtlijnen; in 29% beriep juist de aangesproken wegbeheerder zich op de CROW-richtlijnen. In de overige 17% blijkt niet uit de gepubliceerde uitspraak wie een dergelijk beroep deed. Verder bleek in iets meer dan de helft van alle zaken (51%) dat niet was voldaan aan de CROW-richtlijnen, in 29% van de zaken was wel voldaan aan de CROW-richtlijnen en in 20% is dit niet kenbaar uit de gepubliceerde uitspraak. In 57% van de zaken kwam de rechter tot aansprakelijkheid van de wegbeheerder. De meeste zaken gingen over een ongeval met een autovoertuig (46%), in de overige gevallen ging het om fietsers (26%), voetgangers (23%), een motorrijder (2,5%) en een omwonende (2,5%).

5. Analyse: de juridische status van de CROW-richtlijnen

Met het juridisch kader van de aansprakelijkheid van de wegbeheerder (par. 2), de achtergrond van CROW en zijn publicaties (par. 3) en het gebruik van de CROW-richtlijnen in de rechtspraak (par. 4) in het achterhoofd, komen wij toe aan een analyse van de status die CROW-richtlijnen zouden moeten hebben in wegbeheerdersaansprakelijkheidszaken.

Vooropgesteld zij dat de CROW-richtlijnen vanwege hun private afkomst geen “recht” vormen in de zin van art. 79 RO; daarvan is in beginsel pas sprake indien de daarin vervatte normen

24. Rb. Limburg 10 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1179, r.o. 3.5 JA 2015/66, m.nt. F.P. Visser.
25. Vgl. Rb. Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ2494, r.o. 2.6 en Rb. Amsterdam 15 april 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BI4186, r.o. 4.4.
26. Rb. Leeuwarden 7 december 2005, ECLI:NL:RBLEE:2005:AY8681, r.o. 5.4.1.
27. Rb. Den Haag 24 juni 2009, ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ2494, r.o. 2.4.
28. Rb. Maastricht 19 december 2007, ECLI:NL:RBMAA:2007:BC1654, r.o. 3.5.
29. Rb. Den Haag 4 juni 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:7407, r.o. 4.8. Vgl. ook Rb. Utrecht 21 juni 2006, ECLI:NL:RBUTR:2006:AX9374.
30. Vgl. Rb. Breda 23 april 2008, ECLI:NL:RBBRE:2008:BD0639, waarin de wegbeheerder met succes een beroep deed op de tenzij-formule van art. 6:174 BW; Rb. Assen 17 december 2008, ECLI:NL:RBASS:2008:BH9641, r.o. 4.8; Rb. Den Haag 16 juni 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ9786, r.o. 4.9; Rb. Amsterdam 18 december 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:9444, r.o. 4.16.
31. Vgl. Rb. Assen 17 december 2008, ECLI:NL:RBASS:2008:BH9641, r.o. 4.8; Hof Den Bosch 6 november 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY2826, r.o. 4.4.6.
32. Rb. Maastricht 20 augustus 2011, ECLI:NL:RBMAA:2011:BT1939, r.o. 3.9-3.10.
33. 6 november 2012; 24 augustus 2009, r.o. 5.4.
34. HR 4 april 2014, r.o. 3.10-3.11.

een wettelijke basis hebben.³⁵⁾ In deze context zullen de opmerkingen in de rechtspraak dat de CROW-richtlijnen geen wettelijke basis hebben ook gelezen moeten worden. Het staat de rechter dan ook niet vrij ambtshalve de CROW-richtlijnen bij zijn oordeel te betrekken.

Het is echter niet zo dat private regelgeving in het algemeen nooit enige status kan hebben binnen het recht en de rechtspraak. Zo heeft de Hoge Raad in meerdere arresten aan private regelgeving juridische status toegekend, met name ter invulling van open geformuleerde wettelijke normen of begrippen. Een bekend voorbeeld is het Trombose-arrest,³⁶⁾ waarin het ging om de geldingskracht van een door een ziekenhuis aangehouden protocol. Het ziekenhuis overtrad dit protocol, waarna vervolgens letsel ontstond bij een patiënt. De Hoge Raad overwoog dat het niet-naleven van het protocol in casu betekende dat het ziekenhuis toerekenbaar was tekortgeschoten in de nakoming van zijn wettelijke zorgplicht jegens die patiënt (art. 7:453 BW).³⁷⁾ Vergelijkbaar is het oordeel in het recente Achmea/Rijnberg-arrest,³⁸⁾ waarin het ging om de geldingskracht van de Gedragscode Persoonlijk Onderzoek die door verzekeraars wordt aangehouden. Een verzekeraar had in strijd met deze gedragscode haar verzekerde laten bespioneren. De Hoge Raad overwoog in dat kader:

“Gelet op de inhoud en opzet van de Gedragscode, kan tot uitgangspunt worden genomen dat indien een verzekeraar in strijd met de code handelt, sprake is van een ongerechtvaardigde en derhalve onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de verzekerde. (...) Opmerking verdient nog dat de Gedragscode berust op zelfregulering en niet kan worden aangemerkt als “recht” in de zin van art. 79 RO, zodat de uitleg daarvan in cassatie niet op juistheid kan worden onderzocht.”³⁹⁾

In andere arresten gaat de Hoge Raad evenwel minder ver met het toekennen van juridische status aan private regelgeving.⁴⁰⁾ Zo overwoog de Hoge Raad in het Tros/Pretium-arrest, waarin het ging om de vraag of opnames met een verborgen camera onrechtmatig waren, dat het aankomt op een afweging van alle omstandigheden, waarbij de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek “geen rechtens aan te leggen criterium is maar een omstandigheid die weliswaar in de regel gewicht in de schaal zal leggen, maar niet doorslaggevend hoeft te zijn”.⁴¹⁾

Uit de hiervoor genoemde rechtspraak en uit andere rechtspraak van de Hoge Raad en de literatuur kunnen meerdere aanknopingspunten worden gedestilleerd die invloed hebben op de mate van juridische geldingskracht van private regelgeving.⁴²⁾ Gedacht kan worden aan het doel, de inhoud, de bindende kracht, de strekking, de representativiteit van en het draagvlak voor de specifieke private regelgeving. Bovendien wegen factoren als inspraak, toezicht en de mate

waarin de private regelgeving aansluit bij wettelijke normen mee.

Wat betekent nu deze rechtspraak van de Hoge Raad voor de juridische status van CROW-richtlijnen in wegbeheerdersaansprakelijkheidszaken? Allereerst geldt dat het doel en de inhoud van de CROW-richtlijnen (inzake wegbeheer) is gericht op een vakkundige beoordeling van de technische staat van de weg en een systematische planning en begroting ten aanzien van het benodigd onderhoud. Wat betreft de bindende kracht van de CROW-richtlijnen schrijft CROW op haar website:

“In principe zijn de richtlijnen van CROW niet bindend. Op het moment dat in regelgeving of beleidsnota's wordt verwezen naar CROW-publicaties, zijn ze bindend. Er bestaat jurisprudentie waarbij in de uitspraak wordt verwezen naar CROW-publicaties. Kern van deze uitspraken is dat wegbeheerders mogen afwijken van de richtlijnen, maar dat hiervoor wel een goede motivering en afweging van belangen nodig is.”⁴³⁾

Wat betreft de mate van representativiteit, inspraak en draagvlak menen wij dat de CROW-richtlijnen hoog scoren. Aan de vaststelling van de CROW-richtlijnen gaat immers in de regel nauw overleg met de brancheorganisaties vooraf. De CROW-richtlijnen worden in de regel dan ook gevolgd door de wegbeheerders, welke situatie de wegbeheerders in rechtspraak ook wel eens wordt tegengeworpen.⁴⁴⁾ Wel is van belang dat de specifieke inhoud van de CROW-richtlijnen verschilt: het kan bijvoorbeeld gaan om kwalificeringen als “licht” of “ernstig”, specifieke voorschriften of minder strikte ‘aanbevelingen’. Onzes inziens is dan ook de inhoud en de strekking van de CROW-norm in kwestie van belang bij de vraag welk gewicht die CROW-norm toekomt bij de aansprakelijkheid van een wegbeheerder. Voorts merken wij op dat de CROW-richtlijnen niet zonder meer aansluiten bij de wettelijke norm dat een openbare weg moet voldoen aan de civielrechtelijke “eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen” (art. 6:174 BW). De CROW-richtlijnen zijn immers niet alleen niet beoogd als invulling van deze norm, ook wordt deze norm in concreto vastgesteld aan de hand van vele aanknopingspunten (zie paragraaf 2). Onzes inziens past het dan ook niet om deze ‘multifactor-benadering’ de facto te vervangen met een tamelijk strikte toets of voldaan is aan de CROW-richtlijnen.

Gelet op al het voorgaande menen wij dat een CROW-richtlijn zeker een factor van gewicht kan zijn bij de vraag of de wegbeheerder aansprakelijk is, maar dat deze richtlijn daarbij niet per definitie doorslaggevend is. Meer specifiek lenen de CROW-richtlijnen zich onzes inziens met name voor het kwalificeren van de fysieke toestand van de weg ten tijde van de verwezenlijking van het gevaar, welke toestand een rele-



Juridische status van private regelgeving.



35. Zie hierover o.m. E. Korthals Altes, *Groene Serie Burgerlijke Rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2005, art. 79 RO, aant. 1 e.v.
36. HR 2 maart 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0377, NJ 2001/649, m.nt. Vranken en Van Wijmen.
37. HR 2 maart 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB0377, r.o. 3.3.3, NJ 2001/649, m.nt. Vranken en Van Wijmen.
38. HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:942, NJ 2015/20, m.nt. Mendel en Krans, VR 2014/120.
39. HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:942, r.o. 5.2.1, NJ 2015/20, m.nt. Mendel en Krans.
40. Vgl. HR 29 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA3529, NJ 2007/639. Zie over dit onderwerp uitvoeriger: M. Menting, ‘(R)Evolutie in het privaatrecht? Enkele beschouwingen over de rol van private regelgeving en de invloed van het EVRM naar aanleiding van HR Achmea/Rijnberg’, *NTBR* 2015/16.
41. HR 8 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6165, r.o. 3.3.2, NJ 2011/449, m.nt. Dommering.
42. Zie hierover Menting, *NTBR* 2015, p. 108 met verwijzingen.
43. Zie <http://www.crow.nl/ondersteuning/helpdesk>, op de vraag “Wat is de status van CROW-richtlijnen?” onder het kopje “Verkeer en vervoer”.
44. Vgl. Rb. Rotterdam 1 september 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BO1100.



CROW-richtlijnen hebben doorgaans geen doorslaggevende betekenis.



vante omstandigheid is voor de aansprakelijkheid van een wegbeheerder.⁴⁵⁾ Alle andere omstandigheden blijven echter evenzeer relevant voor aansprakelijkheid, zoals het te verwachten gebruik van de weg en de beleidsvrijheid en financiële ruimte van de gemeente (zie paragraaf 2). De beslissing van de Rechtbank Limburg, in de zaak die wij in de inleiding bespraken,⁴⁶⁾ en de heersende rechtspraak verdient onzes inziens dan ook instemming.

Blijkens de website van CROW deelt ook CROW deze lijn, waar het in het kader van de vraag of een wegbeheerder aansprakelijk gesteld kan worden voor ongevallen onder meer aangeeft:

“De cruciale vraag is wat een wegbeheerder moet doen om aan de zorgplicht voor een veilige en kwalitatief goede weg te voldoen. CROW-richtlijnen kunnen hiervoor goede handvatten bieden.”⁴⁷⁾

6. Afronding

In dit artikel zijn wij ingegaan op de juridische status en het gebruik van CROW-richtlijnen in wegbeheerdersaansprakelijkheidszaken. Gebleken is dat in de rechtspraak hieromtrent veelvuldig een beroep wordt gedaan op de CROW-richtlijnen. Daarbij hebben wij geconstateerd dat de heersende rechtspraak is dat aan de CROW-richt-

lijnen gewicht toekomt bij de invulling van de open norm van art. 6:174 BW (en art. 6:162 BW). Aan de CROW-richtlijnen wordt doorgaans geen per definitie doorslaggevende betekenis gegeven, hetgeen onzes inziens de juiste koers is. Hoewel de CROW-richtlijnen de zo wenselijke concretisering bieden en een gedegen status in de wegbeheerderspraktijk hebben, komt het immers aan op waardering van alle omstandigheden van het concrete geval. Het wegbeheerdersaansprakelijkheidsrecht blijft daarmee een aansprakelijkheidsrecht bij uitstek: een strijd der argumenten.

Deze strijd werd in het geval van de gestruikelde voetgangster in de Sint Bernardusstraat te Maastricht in haar nadeel beslecht. De Rechtbank Limburg overwoog dat, om te kunnen beoordelen of het wegdek op de plek waar de voetgangster was gevallen niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen, vast moest komen te staan waar precies – “achter welke concrete steen” – de voetgangster was blijven haken.⁴⁸⁾ Dit kon de voetgangster – niet bepaald verbazingwekkend – niet aangeven, waarop de rechtbank het verzoek de gemeente Maastricht aansprakelijk te houden, afwees. Aan een oordeel of sprake was van een onveilige weg, mede in het licht van de het Handboek Globale Visuele Inspectie van CROW, kwam de rechter dan ook uiteindelijk niet toe.

45. HR 17 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BN6236, r.o. 4.4.5, NJ 2012/155, m.nt. Hartlief (Wilnis).

46. Rb. Limburg 10 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1179, r.o. 3.5 JA 2015/66, m.nt. F.P. Visser.

47. Zie <<http://www.crow.nl/ondersteuning/helpdesk>>, op de vraag “Kan een wegbeheerder aansprakelijk gesteld worden voor eventuele ongevallen?”, onder het kopje “Verkeer en vervoer”.

48. Rb. Limburg 10 februari 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:1179, r.o. 3.6 en 3.9 JA 2015/66, m.nt. F.P. Visser.