

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Geen schadevergoeding na dichtklappen metropoortje

Gemeente Amsterdam
Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer
Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam

15 maart 2011
RAI10089

voorgeschiedenis

In de loop van 2008 ontving de ombudsman signalen dat er in Amsterdam onduidelijkheid bestond over de behandeling van openbaar vervoersklachten. Hij heeft daarom onderzoek gedaan naar (onder meer) de vraag wie verantwoordelijk is voor de behandeling van deze klachten en het rapport 'Stroomlijning klachten openbaar vervoer (RA0944497) gepubliceerd. In reactie op het rapport delen de stadsregio en de gemeente de ombudsman mee, dat is besloten dat een gezamenlijk klachtenloket wordt ingevoerd bij GVB. De reiziger kan voor alle meldingen en klachten met betrekking tot het openbaar vervoer terecht bij dat loket. GVB zorgt er dan voor dat klachten bij de juiste instantie terecht komen.

Samenvatting

Een vrouw loopt een hersenschudding op bij het passeren van een metropoortje op station Bijlmer in Amsterdam, nadat dat poortje plotseling dichtklapt. Ze kan een tijd niet werken en haar bril is stuk. Ze beklaagt zich bij GVB over de poortjes en dient ook een schadeclaim in. GVB doet niets met de klacht en stuurt de claim door naar VGA. Die wijst de claim af. De vrouw vindt dat niet eerlijk en wendt zich tot de ombudsman. De ombudsman zendt de klacht ter behandeling door naar DIVV, de eigenaar van de poortjes; tevens vraagt de ombudsman VGA om een toelichting.

Uit onderzoek van de ombudsman blijkt dat DIVV en VGA niet uitsluiten dat poortjes vroegtijdig kunnen dichtklappen. Er valt echter niet na te gaan of dat hier gebeurd is, omdat de registratie van storingsmeldingen het plotse dichtklappen van poortjes niet registreert. Daarmee staat ook vast dat achteraf nooit – bij geen enkel poortje – te achterhalen valt of het poortje in kwestie op enig moment gebrekkig heeft gefunctioneerd. Met de huidige beoordelingswijze komt het erop neer dat dit voor een schadeclaim van burgers altijd in hun nadeel wordt uitgelegd. Het bovenstaande plus het feit dat er geen getuigen zijn, maakt dat VGA de schadeclaim heeft afgewezen.

Het feit dat getuigen ontbreken, en de registratie het vroegtijdig sluiten van een poort niet vastlegt, kan in redelijkheid niet volledig ten nadele van de vrouw worden uitgelegd. Coulancehalve was een positief besluit op de schadeclaim op zijn plaats geweest. De ombudsman ziet aanleiding voor een aanbeveling, gericht op herbeoordeling van de schadeclaim.

Wat betreft de procedurele behandeling van de klacht merkt de ombudsman het volgende op. In dit geval heeft GVB de schadeclaim niet naar de eigenaar van de poortjes, DIVV, maar direct ter behandeling doorgestuurd naar de gemeentelijke verzekeraar. Wat GVB zelf met de klacht heeft gedaan, is niet duidelijk geworden.

De ombudsman wijst erop dat het niet helder blijkt te zijn op welke wijze de bij het openbaar vervoer betrokken instanties (zowel de gemeentelijke als de niet-gemeentelijke) de klachtbehandeling onderling hebben afgestemd. De ombudsman ziet hierin aanleiding om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

Oordeel

VGA heeft in strijd met coulancevereiste gehandeld.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder van Financiën te bevorderen dat VGA met inachtneming van het hiervoor overwogene, de besluitvorming op verzoeksters schadeclaim heroverweegt.

De ombudsman verzoekt de wethouder Bedrijven te bevorderen dat een deugdelijke OV-klachtenregeling, in overeenstemming met de eerder gedane toezeggingen, wordt gerealiseerd.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 11 januari 2010 schriftelijk ingediend en betreft de *Gemeente Amsterdam, Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer en Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam*.

voorgeschiedenis

In de loop van 2008 ontving de ombudsman signalen dat er in Amsterdam onduidelijkheid bestond over de behandeling van openbaar vervoersklachten (OV-klachten). Hij heeft daarom onderzoek gedaan naar (onder meer) de vraag wie verantwoordelijk is voor de behandeling van deze klachten.

Uit het onderzoek (RA0944497 Stroomlijning klachten openbaar vervoer) bleek dat, grofweg gesteld, de Stadsregio verantwoordelijk is voor structurele zaken (bijvoorbeeld het opheffen van een lijn of de rijfrequentie), gaat de gemeente over het beheer (bijvoorbeeld functionerende roltrappen en liften op de metrostations) en GVB over de bedrijfsvoering en klachten over zijn personeel.

Bijna alle OV klachten komen bij GVB binnen en GVB behandelt praktisch al die klachten zelf. De gemeente en de Stadsregio hadden geen afspraken gemaakt met GVB over de behandeling van klachten, ook niet over de klachten waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dat had tot gevolg dat klachten over het handelen van de overheid werden behandeld door het GVB, een niet-gemeentelijke instelling. Hierdoor kon de gemeente knelpunten niet signaleren en konden de portefeuillehouders geen bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen voor problemen die zich voordoen.

Regelmatig wenden mensen zich tot de ombudsman met OV-klachten. Sinds GVB in 2007 verzelfstandigd is, is de Gemeentelijke Ombudsman niet meer bevoegd over GVB. Omdat geconstateerd is dat de gemeente en de Stadsregio geen kennis hebben genomen van de aan hen toe te rekenen klachten, is ook het recht van de burger om deze klachtbehandeling aan de ombudsman voor te leggen, verdwenen. Om deze reden heeft de Amsterdamse gemeenteraad op 9 september 2009 een motie aangenomen waarin wordt gevraagd om een volwaardige tweedelijnsklachtvoorziening voor het openbaar vervoer. De ombudsman meent dat één OV loket voor meldingen en klachten gerealiseerd dient te worden. Een juiste afstemming tussen de hierbij betrokken organisaties is hierbij van groot belang. Dit speelt met name bij klachten die zich uitstrekken over meerdere organisaties.

In reactie op de aanbevelingen van de ombudsman delen de stadsregio en de gemeente de ombudsman mee, dat is besloten dat op korte termijn een gezamenlijk klachtenloket wordt ingevoerd bij GVB. De reiziger kan voor alle meldingen en klachten met betrekking tot het openbaar vervoer terecht bij dat loket. GVB zorgt er dan voor dat klachten bij de juiste instantie terecht komen.

Op alle klachtafhandelingsbrieven van GVB zal een verwijzing naar de Geschillencommissie Openbaar Vervoer worden opgenomen. De klachten die door de dienst IVV worden afgedaan zullen uiteraard een verwijzing naar de Gemeentelijke Ombudsman bevatten, en worden afgedaan conform de afspraken in de burger servicecode.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekster wil op 24 december 2009 enkele boodschappen doen in winkelcentrum Bijlmerplein. Bij het uitchecken op metrostation Bijlmer, 's ochtends rond 10.50 uur, klapt het poortje plotsklaps dicht, waardoor verzoeksters hoofd wordt geraakt. Getuigen van het voorval zijn er niet. Wél bieden enkele medewerkers van de NS, die op het station aanwezig zijn, verzoekster adequate eerste hulp en begeleiden haar naar het ziekenhuis. Als verzoeksters partner als bewijs van het vroeg dichtklappen van de poortjes kort na kerst 2009 bij GVB informeert naar camerabeelden, verneemt hij dat de camerabeelden standaard na twee etmalen worden gewist. Door het vroegtijdig dichtklappen van de poortjes loopt verzoekster een zware hersenschudding op, waardoor ze haar werk als pastoraal werker een tijd niet kan doen. Het gevolg is dat ze inkomsten mist en een kapotte bril heeft.

Op 10 januari 2010 wendt verzoekster zich met een klacht en schadeclaim¹ tot GVB. Dat stuurt de claim ter behandeling door naar Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam (hierna: VGA). Tevens wendt verzoekster zich tot de ombudsman; die stuurt de klacht ter behandeling door naar de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV).

de behandeling van de klacht door DIVV

Op 5 februari 2010 reageert DIVV schriftelijk op verzoeksters klacht. In die reactie gaat DIVV alleen in zijn algemeenheid in op het functioneren van de poortjes, maar besteedt geen aandacht aan het ongeval van verzoekster. Daarbij wordt gemeld dat de poortjes veelvuldig zijn getest voordat ze in gebruik zijn genomen. Ook geeft DIVV een algemene uitleg over de tijd die met openen en dichtgaan van de poortjes is gemoeid: de poortjes mogen niet te snel sluiten, omdat de reiziger voldoende tijd moet hebben om erdoor heen te lopen. De poortjes mogen niet te lang openstaan, omdat dat zwartrijden en lange rijen in de hand werkt. De poortjes blijven na het inchecken zeven seconden open en als de reiziger door het poortje heengelopen is, blijft het nog een seconde openstaan. Deze periode zou voldoende moeten zijn om het poortje te kunnen passeren. DIVV zegt in de klachtafdoeningsbrief toe met GVB te bespreken of de afsteltijd van de poortjes nader bekeken moet worden.

In mei 2010 laat DIVV de ombudsman weten toch geen verder onderzoek te doen naar de poortjes.

De behandeling van de schadeclaim door VGA

VGA laat de ombudsman op 15 januari weten dat ter beoordeling van de schadeclaim, de vraag bepalend is of het betreffende poortje gebrekkig is.

Op 15 januari 2010 laat GVB verzoekster weten dat zij de toedracht van het voorval dient te bewijzen. In dat verband moet verzoekster getuigen noemen. Dat doet ze medio februari 2010. Uit die getuigenverklaringen blijkt dat verzoekster verwond was aan het hoofd, bloedde en naar het ziekenhuis is gebracht.

Op 9 april 2010 laat VGA verzoekster per brief weten dat er nog geen bewijs voor de toedracht van het dichtklappen van het poortje is. In deze brief wordt ook verwezen naar een interne e-mail van GVB, waarin staat dat niet blijkt van een storing van de apparatuur die zorgt voor openen en sluiten van de poortjes. In die e-mail wordt opgemerkt dat alle storingen die zich op 24 december aan poortjes op station Bijlmer hebben voorgedaan, zijn nagegaan, en dat het laatste poortje om 15.35 uur gerepareerd was. Verder erkent GVB wél dat het onverhoopt sluiten van een poortje mogelijk is, maar dan gebeurt dat met een minimale veerspanning. Wanneer dat op de punt van een bril terecht komt kan dat pijnlijk zijn op de neusvleugel, maar een hersenschudding is nogal kras. Overigens komt het plotseling sluiten van een poortje volgens het GVB alleen voor wanneer te lang gewacht wordt met passeren, wanneer een andere reiziger zich gelijktijdig meldt aan de andere zijde van het poortje, of wanneer niet in-/uitgecheckt wordt, maar meegelopen wordt met een voorganger.

VGA zal proberen getuigen te achterhalen en deze getuigen verzoeken om een verklaring in te dienen. Daarnaast vraagt VGA verzoekster te laten weten welk poortje het betrof.

Op 28 juni 2010 laat VGA verzoekster schriftelijk weten geen aansprakelijkheid te erkennen voor het ongeval.

¹ Het gaat om een bedrag van in totaal € 2880, - voor materiële kosten, bestaande uit onder meer gemiste inkomsten en kosten voor een nieuwe bril. Ook claimt verzoekster een vergoeding voor immateriële schade.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de behandeling van een schadeclaim naar aanleiding van een incident bij het sluiten van een toegangspoortje metro.

reactie van Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer

De dienst deelt de ombudsman het volgende mee.

De reden dat DIVV geen verder onderzoek heeft gedaan naar het functioneren van de poortjes is dat uit het overleg met GVB bleek dat GVB het functioneren van de poortjes voortdurend controleert. De poortjes worden bewaakt met camera's. Ieder uur bekijkt het Observatie en Controle Centrum (OCC) alle poortjes in de tunnel, en iedere drie uur de bovengrondse poortjes. GVB heeft daarmee zicht op storingen. Storingen die het normaal gebruiken van het poortje verhinderen leiden tot een seintje bij het OCC, waarna een monteur op pad wordt gestuurd. Hierbij valt te denken aan zaken als brandmeldingen, ontruiming, en het mislukken van een incheckhandeling. Bij tussentijdse softwareaanpassingen worden alle onderdelen van het systeem dat het openen en sluiten van de poortjes aanstuurt, getest, dus ook die onderdelen die van belang zijn voor sluiting van de poortjes. De reiziger kan klachten melden via een meldknop, aanwezig bij de poortjes. Dan krijgt hij direct contact met het OCC.

DIVV heeft nooit vastgesteld dat een poortje te vroeg sloot. Niet uitgesloten is dat het voorkomt, maar vanaf het moment dat het sluiten van de poortjes is ingevoerd, zijn er geen meldingen over bekend of klachten hierover ingediend. Overigens merkt DIVV op dat als een poortje te vroeg zou sluiten, dit niet zou leiden tot een storingsmelding. Aan de hand van storingsregistratie valt dus achteraf niet na te gaan of het betreffende poortje op de bewuste datum en tijd te vroeg is gesloten.

DIVV is van mening dat GVB het functioneren van de poortjes op adequate wijze in de gaten houdt. DIVV had niets kunnen doen om het ongeval te voorkomen.

reactie VGA Verzekeringen

Op 28 juni reageert VGA inhoudelijk op verzoeksters schadeclaim. VGA laat daarbij weten op 18 mei 2010 een proefopstelling van poortjes getest te hebben. Daarbij bleek dat er veel sensoren op de metropoortjes aanwezig zijn en er bij normaal gebruik geen personen tussen de poortjes terecht komen. Bovendien bleek uit de getuigenverklaringen dat geen van hen het voorval heeft zien gebeuren. Nu er geen storing van het bewuste poortje bekend was en de toedracht van het voorval niet vast is komen te staan, volgt een afwijzing van de aansprakelijkheid. Verzoekster krijgt geen schadevergoeding.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster, naar de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer en naar Verzekeringsbedrijf Groot Amsterdam gestuurd ten einde een nadere reactie mogelijk te maken.

De reactie van DIVV is in het verslag verwerkt. Van VGA is geen nadere reactie ontvangen.

Verzoekster wijst erop dat het feit dat de laatste storing op 24 december is verholpen om 15.35 uur, niet uitsluit dat het poortje plots en vroegtijdig is dichtgeklapt, te meer nu DIVV niet aan kan tonen dat dit vroegtijdig sluiten niet is voorgekomen. Ze wijst er verder op dat ze een geoefend doorloper is, omdat ze meerdere keren per week de poortjes passeert en ze geen reden heeft om daarbij te dralen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen².

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden³. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen aan het vereiste van *coulance*.

Overwegingen

De Ombudsman beoordeelt deze klacht in het licht van het vereiste van het betrachten van *coulance*. Dat vereiste is ook van toepassing bij de beoordeling van een schadeclaim, in situaties waarin niet met zekerheid vast te stellen is dat het aan het bestuursorgaan te wijten is dat een schade-toebrengend feit zich heeft voorgedaan. Bij de beoordeling hiervan moet worden meegewogen of naast de schadeveroorzakende handelingen andere omstandigheden meespelen die maken dat de schade in redelijkheid niet (geheel) voor rekening van de burger kan worden gelaten.

Ten aanzien van het hier aan de orde zijnde incident - het vroegtijdig dichtklappen van een poortje - dat aanleiding was voor de schadeclaim staat het volgende vast.

Verzoekster is geraakt door een poortje dat volgens haar plotseling dichtklapte en korter dan 7 seconden openstond. Niet bestreden is dat verzoekster ter plaatse letsel heeft opgelopen, waarvoor zij zich in het ziekenhuis heeft laten behandelen. DIVV en VGA erkennen dat het vroegtijdig sluiten van het poortje mogelijk is, maar merken daarbij op dat niet meer te achterhalen is of in dit geval het poortje gebrekkig heeft gefunctioneerd. In de praktijk komt dit erop neer dat burgers altijd in een nadelige bewijspositie staan bij dit soort incidenten.

In de tweede plaats staat vast dat er de bewuste dag zich wel storingen hebben voorgedaan, maar er geen getuigen zijn geweest die verzoeksters ongeval hebben gezien. De camerabeelden van het incident zouden weliswaar duidelijkheid over de gang van zaken kunnen opleveren, maar deze zijn kort na het incident gewist.

Het feit dat getuigen ontbreken en dat de registratie het vroegtijdig sluiten van een poort niet vastlegt, kan in redelijkheid niet volledig ten nadele van de vrouw worden uitgelegd. *Coulance*halve was een positief besluit op de schadeclaim op zijn plaats geweest. De ombudsman ziet aanleiding voor een aanbeveling.

Wat betreft de procedurele behandeling van verzoeksters klacht merkt de ombudsman het volgende op.

In bovenvermeld rapport RA0944497 (zie 'voorgeschiedenis') wijst de ombudsman er onder meer op dat de gemeente, de Stadsregio en de vervoerder GVB ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de behandeling van verschillende soorten klachten.

² artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

In dit geval heeft GVB de schadeclaim niet naar de eigenaar van de poortjes, DIVV, maar direct ter behandeling doorgestuurd naar de gemeentelijke verzekeraar. Wat GVB met verzoeksters klacht heeft gedaan, is niet duidelijk geworden.

DIVV heeft de klacht op verzoek van de ombudsman weliswaar in behandeling genomen, maar is daarbij niet nader ingegaan op de specifieke omstandigheden van dit geval.

Uit deze zaak blijkt dat het idee van één OV- klachtenloket bij GVB, waarbij GVB er voor zorgt dat de klacht en/of claim bij de juiste instantie terecht komt, niet is gerealiseerd.

De ombudsman wijst erop dat het niet helder blijkt te zijn op welke wijze de bij het openbaar vervoer betrokken instanties (zowel de gemeentelijke als de niet-gemeentelijke) de klachtbehandeling onderling hebben afgestemd. De ombudsman ziet hierin aanleiding om een aanbeveling aan het rapport te verbinden.

Oordeel

VGA heeft in strijd met coulancevereiste gehandeld.

Aanbeveling

De ombudsman verzoekt de wethouder van Financiën te bevorderen dat VGA met inachtneming van het hiervoor overwogene, de besluitvorming op verzoeksters schadeclaim heroverweegt.

De ombudsman verzoekt de wethouder Bedrijven te bevorderen dat een deugdelijke OV-klachtenregeling, in overeenstemming met de eerder gedane toezeggingen, wordt gerealiseerd.