

Datum: 4-5-2023

Aan: [REDACTED]

Van: [REDACTED]

Onderwerp: Aanlijnplicht honden op de dijk

Aanleiding

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) heeft de gemeente gevraagd om de dijk niet langer een losloopgebied voor honden te laten zijn. Dit omdat honden gaten in de dijk graven, wat ten koste gaat van de waterveiligheid. Als de honden zijn aangeliend, hebben de eigenaren er meer controle op en is er minder kans op graafschade. De vragen zijn:

- Wat kan HHNK zelf doen aan dit probleem?
- Wat kan de gemeente doen?

Wettelijk kader

Algemene plaatselijke verordening Den Helder 2021 (Apv)

Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016 (Keur)

Algemene regels bij de Keur Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2016 (Algemene regels Keur)

Overwegingen

Mogelijkheden voor HHNK

Op dit moment staat noch in de Keur noch in de Algemene regels Keur een regel op grond waarvan HHNK zelf zou kunnen optreden tegen eigenaren van loslopende honden die al dan niet gaten graven in de dijk. Twee bepalingen in de Keur waarvan men op het eerste gezicht wellicht zou kunnen denken dat die misschien een grondslag bieden, blijken dit bij nadere beschouwing niet te doen. Het gaat om de volgende bepalingen:

Artikel 3.2 Watervergunning waterstaatswerken en beschermingszones

1. Het is verboden zonder watervergunning van het bestuur gebruik te maken van een waterstaatswerk of bijbehorende beschermingszones door, anders dan in overeenstemming met de waterhuishoudkundige functie of functies, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder handelingen te verrichten, werken te behouden of vaste substanties of voorwerpen te laten staan of te laten liggen.

Blijkens de toelichting bij de Keur vallen onder de zinsnede 'handelingen te verrichten' onder andere: graafwerkzaamheden. Het los laten lopen van een hond die geen gaten graaft, botst sowieso niet met de waterhuishoudkundige functie van de dijk. Men kan m.i. ook niet stellen dat het los laten lopen van een hond die gaten graaft wel onder de verbodsbepaling zou vallen. Bij de verboden handelingen wordt bedoeld op reguliere, door een mens verrichte werkzaamheden, niet op het graaf van een hond. In de onderhavige kwestie is geen sprake van een graafwerkzaamheid die door de eigenaar van de hond wordt verricht. Er is hooguit sprake van een nalaten (het niet voorkomen dat de hond gaten graaft), maar daar ziet de verbodsbepaling niet op.

Artikel 3.8 Zorgplicht

1. Ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijze had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan inbreuk kan worden gemaakt op door het hoogheemraadschap in het kader van zijn beheer uitgevoerde maatregelen in het watersysteem, is verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijze van hem verwacht mogen worden teneinde die inbreuk te voorkomen, dan wel, indien daarvan reeds sprake is, al het mogelijke te doen om de gevolgen daarvan zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de inbreuk het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.
2. Degene die handelingen verricht en een inbreuk maakt als bedoeld in het eerste lid meldt die inbreuk en de maatregelen die hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen zo spoedig mogelijk aan het bestuur.
3. Degene aan wie het bestuur aanwijzingen geeft over die maatregelen is gehouden die aanwijzingen op te volgen.

In de toelichting bij dit artikel staat:

Artikel 3.8 bevat een algemene zorgplicht ten aanzien van het watersysteem. Deze zorgplicht geldt voor een ieder en een ieder kan op een schending van deze zorgplicht worden aangesproken. Als het handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht, kan het bestuur bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen inzetten. Een eventueel opgelegde last moet wel voldoende duidelijk worden omschreven, anders ontstaat er strijd met de rechtszekerheid.

Het klopt dat handhavend optreden vanwege schending van een zorgplicht alleen mogelijk is indien het handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 augustus 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, r.o. 2.5.1) en van 13 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1896, r.o. 3.1).

Het los laten lopen van een hond die niet in de dijk graaft, is uiteraard niet onmiskenbaar in strijd met de zorgplicht, want er wordt dan geen schade aangericht. Bovendien is de dijk door de gemeente juist aangewezen als losloopgebied. Het gaat ook erg ver om te stellen dat het niet voorkomen dat een hond gaten graaft, onmiskenbaar in strijd komt met de zorgplicht. Hondeneigenaren zullen zich er over het algemeen weinig bewust van zijn dat hierdoor "inbreuk kan worden gemaakt op door het hoogheemraadschap in het kader van zijn beheer uitgevoerde maatregelen in het watersysteem". Daarbij zou handhaving op basis van dit artikel tamelijk lastig zijn, want de hond en zijn eigenaar moeten op heterdaad betrappt worden, op het moment dus dat de hond aan het graven is. Maar los van dit alles: artikel 1.2 van de Keur bepaalt dat de verplichtingen uit de Keur -dus ook de zorgplicht- rusten op de eigenaar van gronden of, wanneer gronden met een beperkt zakelijk recht zijn bezwaard of krachtens persoonlijk recht in gebruik zijn gegeven, op de beperkt zakelijk gerechtigden resp. de gebruikers.¹ Burgers die hun hond op de dijk uitlaten, vallen niet onder deze categorieën. De zorgplicht uit artikel 3.8 geldt dus helemaal niet voor hen.

HHNK heeft op dit moment dus geen mogelijkheden om handhavend op te treden tegen eigenaren van loslopende honden op de dijk die al dan niet daarin gaten graven. HHNK zou er wel voor kunnen kiezen om in de Keur een verbod op te nemen op het los laten lopen van honden op de dijk (en eventueel andere waterkeringen waar hetzelfde probleem speelt). HHNK heeft op grond van artikel 78 van de Waterschapswet de bevoegdheid om verordeningen op te stellen die nodig zijn voor de behartiging van de taken die aan HHNK zijn opgedragen. Een van die taken is de zorg voor het watersysteem.² In dit kader kan HHNK een verbod op loslopende honden op de dijk instellen ter voorkoming van schade aan de dijk. Het gaat dan immers om een maatregel die nodig is voor een goede uitoefening van de opgedragen taak. Oftewel, het motief van een dergelijk verbod in de keur zou zijn: het beschermen van een waterschapsbelang.³ Dit zou dan wel in samenwerking met de

¹ NB: de verbodsbepalingen in de Keur gelden wel voor iedereen.

² Zie artikel 1 Waterschapswet en artikel 5 van het Reglement van bestuur voor het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2008.

³ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 2 oktober 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9029. In die zaak was een afrasterplicht opgelegd. De Afdeling oordeelde: "Eveneens heeft de rechtbank terecht overwogen dat het waterschap voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de

gemeente moeten gaan, in die zin dat de gebieden waar loslopende honden niet zijn toegestaan op grond van de Keur, moeten samenvallen met de gebieden waar de gemeente loslopende honden niet toestaat. Voorkomen moet worden dat honden in bepaalde gebieden wel los mogen lopen op grond van regels van de ene overheid, maar weer niet op grond van regels van een andere overheid.

Mogelijkheden voor de gemeente

Op grond van artikel 2:57 Apv kan het college binnen en buiten de bebouwde kom plekken aanwijzen waar honden wel of juist niet los mogen lopen. De bedoeling van het aanlijngedod is het beschermen van de verkeersveiligheid, het voorkomen van beschadiging aan andermans eigendom, het voorkomen van hinder voor voetgangers, het bestrijden van verontreiniging en het voorkomen van schade en dierenleed als gevolg van het mogelijk aanvallen door honden van andere dieren. In dit geval kan het aanlijngedod dus gestoeld worden op "het voorkomen van beschadiging aan andermans eigendom".

Mijn inschatting is dat het op deze grond verbieden van loslopende honden op de dijk, zowel binnen als buiten de bebouwde kom, in een eventuele procedure wel stand zal houden. Sowieso is de hoofdregel in de Apv eigenlijk al dat honden binnen de bebouwde kom niet los mogen lopen. En bij dit soort besluiten komt aan het college beleidsvrijheid toe. Een eventuele rechterlijke toets zal zich beperken tot de vraag of het college in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.⁴ Vanwege de belangen van HHNK is een losloopverbod op de dijk m.i. niet onredelijk, mits aangetoond kan worden dat loslopende honden serieuze beschadiging van de dijk veroorzaken.

Om een dergelijk verbod te realiseren, zal het besluit waarmee de dijk ooit als losloopgebied is aangewezen, ingetrokken moeten worden. Daarnaast zal er op grond van artikel 2:57 lid 1 onder c Apv een besluit moeten komen om de dijk, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, aan te wijzen als plaats waar honden aangelijnd dienen te worden. Een en ander zal uiteraard deugdelijk gemotiveerd moeten worden, bijvoorbeeld door een rapport met een inventarisatie van alle door honden gegraven gaten en de risico's die de gaten met zich meebrengen. HHNK kan gevraagd worden een dergelijk rapport op te stellen, waarna de gemeente het kan toetsen.

Daarnaast is het misschien niet onredelijk om van HHNK te verlangen dat zij gelijktijdig voor de dijk een aanlijngedod opnemen in de Keur. Immers, als het HHNK het belangrijk vindt dat er geen honden loslopen op de dijk, dan zouden zij dit eigenlijk ook zelf moeten opnemen in hun regels en het niet enkel aan de gemeente moeten overlaten. Handhaving kan dan ook zowel door de gemeente als door HHNK plaatsvinden. En het maakt het verhaal van de gemeente sterker als het losloopverbod ook in de Keur staat.

Conclusie

HHNK heeft op dit moment geen mogelijkheden om handhavend op te treden tegen eigenaren van loslopende honden op de dijk die al dan niet daarin gaten graven.

De gemeente kan een verbod op loslopende honden op de dijk instellen, mits deugdelijk gemotiveerd.

Het is niet onlogisch om aan HHNK te vragen om ook zelf in de Keur een verbod op loslopende honden op de dijk op te nemen.

aanwezigheid van vee op de waterkering, door het vertrappen van het buitentalud en het wegvreten van de beschermende oeverbegroeiing, tot schade aan de kade kan leiden, dat dergelijke schade in het kader van het preventieve onderhoud met een afrasterplicht kan worden voorkomen en dat het derhalve niet om het ecologische oeverbegroeiing doch om een waterschapsbelang gaat." Als een afrasterplicht kan worden opgelegd, dan kan m.i. ook een aanlijngedod worden opgelegd.

⁴ Zie in dit verband de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Raad van State van 9 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4643. De voorzieningenrechter oordeelde: "Bij een besluit tot aanwijzing van een hondenuitlaatterrein komt aan het college beleidsvrijheid toe. De rechterlijke toets beperkt zich in deze zaak tot de vraag of het college in redelijkheid de bedoelde locatie als hondenuitlaatterrein heeft kunnen aanwijzen." In die zaak ging het dus om de aanwijzing van een losloopgebied, maar er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er geen beleidsvrijheid zou zijn bij een aanwijzing van een gebied waar honden juist niet los mogen lopen.

Gemeente en HHNK moeten samen optrekken in deze kwestie. Voorkomen moet worden dat de regels van beide partijen omtrent loslopende honden elkaar tegenspreken.