


## Wandelen nabij woningen op waterkeringen of onderhoudspaden

Afwegingsinstructie voor openstelling



titel Wandelen nabij woningen op waterkeringen of onderhoudspaden  
subtitel Afwegingsinstructie voor openstelling  
datum 15 februari 2022  
versie 1.2  
status Definitief  
zaaknr. 2020-Z7527  
documentnr. 2020-D134091  
vrijgave 

# Inhoudsopgave

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1      | Aanleiding   | 4         |
| 1.2      | Afbakening   | 5         |
| 1.3      | Status en consultatie  | 5         |
| 1.4      | Leeswijzer   | 7         |
| <b>2</b> | <b>Afwegingsinstructie</b>   | <b>9</b>  |
| 2.1      | Beslisschema   | 9         |
| 2.2      | Onderbouwing   | 9         |
| 2.2.1    | Openstellen voor recreatief medegebruik als basis  | 9         |
| 2.2.2    | Veiligheid voor alles  | 10        |
| 2.2.3    | Afspraak is afspraak   | 10        |
| 2.2.4    | Objectief toetsen van privacy claims   | 10        |
| 2.2.5    | Nadeelcompensatie en planschade  | 13        |
| 2.2.6    | Onderzoeken hoe het wel kan  | 13        |
| 2.2.7    | Overige overwegingen en afwijkende situaties   | 14        |
| <b>3</b> | <b>Aanbevelingen</b>   | <b>16</b> |
| 3.1      | Planvoorbereiding  | 16        |
| 3.2      | Grondaankoop   | 17        |
| 3.3      | Kosten van recreatief medegebruik  | 17        |
| 3.4      | Wijze van afsluiten  | 18        |
| 3.5      | Handhaving bij niet openstellen  | 20        |
| 3.6      | Communicatie   | 21        |
|          | <b>Bijlage: Relevante artikelen uit de concept Waterschapsverordening Waterschap Limburg</b> | <b>22</b> |

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De inwoners en bezoekers van Limburg laten meegenieten van al het moois dat Waterschap Limburg aanlegt en beheert, is een belangrijke invulling van het motto 'met de omgeving, voor de omgeving'. Het staat als uitgangspunt genoemd in onder andere het Waterbeheerprogramma 2022-2027, in het Beheerplan Waterkeringen en in het beleid voor recreatief medegebruik.

Om deze reden zijn veel waterkeringen en onderhoudspaden langs watergangen opengesteld voor wandelaars. Hier wordt ruim gebruik van gemaakt en het gaat in veel gevallen zonder problemen. Toch zijn er situaties waarin het openstellen van een waterschapsobject vragen of bezwaren oproept bij omwonenden. En er zijn situaties waarin onze eigen medewerkers risico's zien bij openstellen.

Risico's die medewerkers en omwonenden benoemen zijn:

- gevaar voor de wandelaars door hoogten, ondermijning (b.v. door bevers), kuilen, vee of instabiele bomen, reuzenbereklauw, eikenprocessierups etc.
- verstoring van fauna, door te veel menselijke activiteit of loslopende honden
- verstoring van grote grazers of vee, vooral door loslopende honden
- vandalisme en diefstal, b.v. doordat een nieuw pad makkelijker toegang geeft tot huis en tuin
- verstoring van rust en privacy, doordat een nieuw pad mensen dichterbij huis of tuin brengt
- de verwachting van de omgeving dat het waterschap bij openstellen te allen tijde zorgt voor kort gemaaid gras.

Bezwaren worden soms geuit in de planfase van een dijkversterking of van de herinrichting van een beek. In andere gevallen komen knelpunten tot uiting nadat een werk is opgeleverd. Soms is het onderdeel van onderhandelingen over aan te kopen grond. De eigenaar wil dan alleen verkopen als het terrein in de toekomst niet zal worden opengesteld.

Vraagstukken rond openstellen bereiken het waterschap via meldingen of klachten van inwoners, op informatieavonden, in bezwaarschriften in planprocedures, via grondaankopers, inspecteurs of toezichthouders van het waterschap of door een concreet incident. Het gaat om tientallen gevallen per jaar.

Nu wordt voor elke afzonderlijke situatie een afweging gemaakt over de aanpak. Dit leidt vaak tot een forse personele uurbesteding. Ook wordt zo telkens een andere aanpak gekozen en dreigt er willekeur en mogelijk rechtsongelijkheid. Bovendien is er niet altijd een heldere of solide onderbouwing van het besluit.

Uit bovenstaande aanleiding is de behoefte ontstaan aan een afwegingsinstructie. Met deze instructie kunnen besluiten rond openstellen van waterkeringen en onderhoudspaden nabij woningen eenduidig worden getoetst en onderbouwd.



## 1.2 Afbakening

Voorliggende instructie focust zich op urgente vraagstukken rond het openstellen van waterkeringen en onderhoudspaden langs watergangen voor wandelaars nabij woningen. Het gaat om clusters van woningen, maar ook om individuele woningen.

Voor beleid rond andere vormen van recreatief medegebruik van waterschapswerken, verwijzen we naar het Beleidskader recreatief medegebruik dat in de loop van 2022 wordt opgesteld. Daarin wordt het gebiedsdekkende beleid beschreven voor een veelheid aan grote en kleine gebruiksvormen, zoals fietsen, mountainbiken, gemotoriseerd rijden, paardrijden, mennen, blote voetenpaden, zwemmen, varen, duckraces, hengelsport, waterspeelplaatsen, survivals en honden uitlaten. Ook beschrijft het hoe wij omgaan met risico's en aansprakelijkheid rond ondermijning door gravende dieren, instabiele bomen, reuzenberenklauw, eikenprocessierups, illegaal loslopende honden, grazend vee etc.

In de voorliggende instructie ligt de focus op knelpunten waar privacy van aanwonenden in het geding is. Een knelpunt ontstaat door een wijziging in de lokale situatie, bijvoorbeeld een waterschapsproject als beekherstel, dijkverzwaring of dijkverlegging of door een wijziging in de openstelling. Deze afwegingsinstructie geldt daarmee alleen voor nieuwe situaties. Het is in principe niet bedoeld om bestaande situaties waar reeds wordt gewandeld en waar geen herinrichting is opnieuw te beoordelen.

Door de focus op privacy, is de instructie minder geschikt voor het beoordelen van risico's op vandalisme, diefstal, overlast van loslopende honden etc.

## 1.3 Status en consultatie

Voorliggende afwegingsinstructie is primair bedoeld om als waterschap tot besluiten te komen rond het openstellen van waterkeringen en onderhoudspaden nabij woningen en deze te onderhouden. Bij het beantwoorden van vragen over genomen besluiten, kan het waterschap verwijzen naar deze afwegingsinstructie. Het is daarmee een verantwoording voor besluiten rond openstellen.

De keuzes en criteria die in deze instructie worden beschreven, zijn grotendeels gebaseerd op praktische overwegingen en jurisprudentie. Er zijn in de Nederlandse wet- en regelgeving immers geen harde richtlijnen vastgelegd over privacy. De voorliggende instructie heeft dan ook geen harde juridische status. Bestaande regels of procedures voor projectplannen of andere ruimtelijke besluiten blijven gelden. Deze instructie is niet keihard en biedt ruimte om in bepaalde situaties gemotiveerd af te wijken van de voorgestelde werkwijze. Afweging daarvan vindt logischerwijs plaats in een integraal projectteam in afstemming met het dagelijks bestuur.

Deze afwegingsinstructie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen de clusters Arealbeheer, Projecten & Inkoop, Vergunningen, Toezicht & Handhaving, Kaders & Ontwikkeling en het team Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Hoewel de instructie consequenties heeft voor zowel gebruikers als omwonenden van waterschapswerken, heeft geen consultatie plaatsgevonden. Het betreft namelijk een interne werkinstructie en geen beleid. Wel wordt de instructie opgenomen in het in 2021 en 2022 op te stellen beleidskader recreatief medegebruik. Dat zal wel met belanghebbenden worden afgestemd en kan dan leiden tot aanpassing van deze instructie. Ook tot dan opgedane praktijkervaringen worden meegenomen.

### **Juridische kader**

In de meeste praktijksituaties is het waterschap zowel beheerder als eigenaar van de waterkering of het onderhoudspad. Er zijn ook situaties waar het eigendom bij derden ligt. In die gevallen zal het besluit over al dan niet openstellen in overleg met de eigenaar moeten plaatsvinden.

Waar het waterschap zowel beheerder als eigenaar is, kunnen regels en besluiten worden gebaseerd op verschillende juridische rechtsgronden, namelijk publiekrechtelijk en privaatrechtelijk. Onder publiekrecht valt de keur/waterschapsverordening, waarin verbodsbepalingen kunnen worden opgenomen om de doelen van het waterbeheer te ondersteunen. Via het privaatrecht kunnen zaken worden geregeld vanuit de rol als eigenaar.

In Nederland geldt de zogenaamde doorkruisingsleer. Dat gaat er van uit dat het algemeen belang beter wordt behartigd bij toepassing van publiekrecht dan bij privaatrecht, vooral omdat de mogelijkheden tot bezwaar en beroep uitgebreider en eenvoudiger zijn. Daarom worden overheden geacht hun publieke belangen te regelen via publiekrecht en niet (ook nog) via privaatrecht. Dit betekent dat het al dan niet openstellen van waterstaatswerken geregeld moet worden in de keur/waterschapsverordening om een handhavingsgrond te hebben. Argumenten om een werk niet open te stellen moeten dan echter slaan op de doelen van het waterbeheer (waterafvoer, peilbeheer, ecologie, onderhoud etc.). Privacy beschermen is geen doel van het waterbeheer, waardoor dit geen argument kan zijn om een waterstaatswerk op basis van de keur/waterschapsverordening af te sluiten.

Wel is het verdedigbaar om dan het privaatrecht toe te passen, met als argument goed buurmanschap. Dan kan een toegangsverbod worden ingesteld op basis van artikel 461 Wetboek van strafrecht.

Handhaven op basis van de keur/Waterschapsverordening kan worden gedaan door de toezichthouders van het waterschap. Handhaven op basis van het Wetboek van strafrecht kunnen de BOA's van het waterschap, maar ook die van de gemeente, RUD's, politie en natuurbeherende organisaties.

### **Aansprakelijkheid**

Een consequentie van het openstellen van waterkeringen en onderhoudspaden is dat de kans op ongelukken en overlast toeneemt, al dan niet met letsel aan mens of dier en materiële schade. Mogelijke oorzaken zijn instabiele bomen, onbeveiligde steile hoge taluds, welig tierende reuzenbereklaauw en kuilen en gaten in het pad. In de praktijk blijkt dat vaak naar het waterschap wordt gewezen als de entiteit die aansprakelijk is voor gevaarlijke situaties, letsel, overlast of schade. Dit is niet altijd terecht.

Bij openbare wegen heeft de wegbeheerder een zorgplicht om de weg in een goede conditie te houden.

Waterkeringen en onderhoudspaden zijn echter geen openbare wegen. Wel geldt er bij openstelling een algemene zorgplicht om schade te voorkomen door de risico's te onderkennen en deze zo veel mogelijk te mitigeren.

Aansprakelijkstelling kan ook aan de orde zijn als het waterschap bepaalde verplichtingen niet nakomt, bijvoorbeeld de afspraak om een bepaald gebied niet open te stellen of als het niet hierop handhaaft. Als illegale betreders dan schade veroorzaken, kan het waterschap als aansprakelijke worden gezien. Ook voor het schenden van privacy of het veroorzaken van overlast kan het waterschap als aansprakelijke worden gezien als dit vanaf een opengesteld waterstaatswerk gebeurt.

Tot slot heeft het waterschap een verantwoordelijkheid voor de veiligheid van eigen medewerkers, dijkwachten en aannemers die werkzaamheden uitvoeren.

Naast al het bovenstaande geldt dat de recreant of betreder een verantwoordelijkheid heeft voor de eigen veiligheid. Op opengestelde waterstaatswerken geldt 'betreden op eigen risico'. Het is dan wel belangrijk dat dit duidelijk is gemaakt, bijvoorbeeld door bebording.

### Aansprakelijkheid (vervolg)

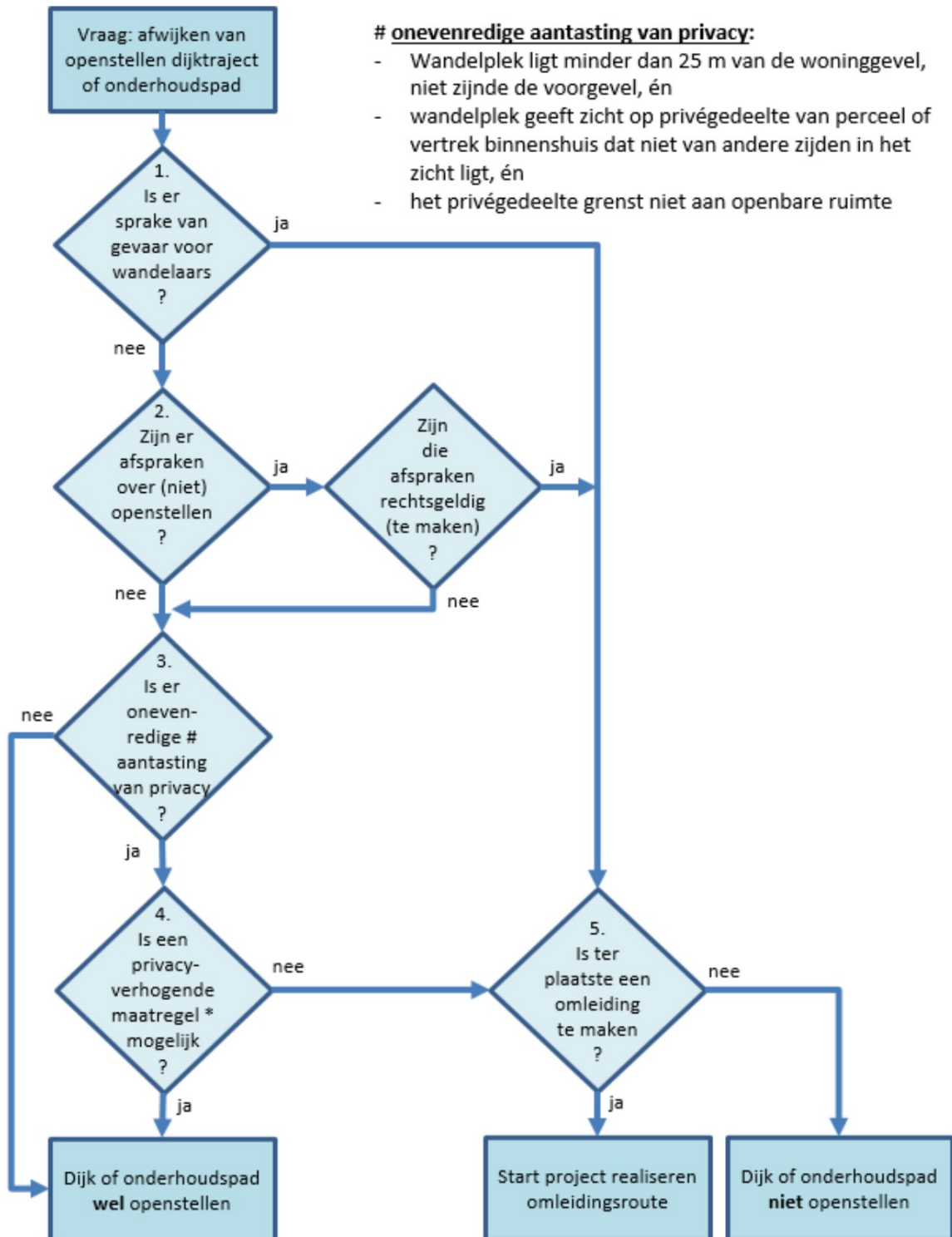
Andere risicobeheersende maatregelen zijn bijvoorbeeld:

- Waarschuwen via de website dat het recreatief gebruik van waterstaatswerken mogelijk is op eigen risico (Algemene waarschuwingsplicht);
- Waarschuwen via de website of op locatie voor een verhoogd risico op een specifieke locatie;
- Toezicht houden en handhavend optreden bij gevaarlijke locaties, waarbij opgemerkt dat dat een lage prioriteit heeft op locaties waar is gewaarschuwd en waar de gebruiker op eigen verantwoordelijkheid handelt;
- Toegang tot gevaarlijke situaties ontmoedigen of onmogelijk maken;
- Ingeval van aannemers de aansprakelijkheid zoveel mogelijk contractueel uitsluiten en beperken;
- Goed verzekeren voor wettelijke aansprakelijkheid.

## 1.4 Leeswijzer

De afwegingsinstructie is beschreven en onderbouwd in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 beschrijft aandachtspunten die bijdragen aan het voorkómen van knelpunten op het gebied van tracékeuze, grondverwerving, projectfinanciering, bebording, afsluiting, communicatie, aansprakelijkheid en handhaving.

## Beslisboom wandelen nabij woningen op waterkeringen of onderhoudspaden



\* aanplant of scherm

Beslisboom voor wandelen nabij woningen op waterkeringen en onderhoudspaden. Dit schema geldt voor nieuwe situaties, niet voor het herijken van bestaande. Zie toelichting op de volgende pagina.

## 2 Afwegingsinstructie

### 2.1 Beslisschema

Voor het toetsen van vragen of knelpunten rond het openstellen van waterkeringen of onderhoudspaden nabij woningen is het afgebeelde beslisschema opgesteld. Hier volgt de instructie.

1. Bepaal van de situatie of er een bijzonder gevaar bestaat voor wandelaars, bijvoorbeeld risico op vallen van hoogte, ondermijnde onderhoudspaden of onveilige bomen. De laatste is meestal oplosbaar door boomonderhoud. Bij niet veilig te maken situaties geldt: ga door naar 5. Bij geen gevaar: ga door naar 2.
2. Ga na of er afspraken gelden met de belanghebbenden over al dan niet openstellen. Zo ja, ga na of deze rechtsgeldig zijn, dat wil zeggen: door beide partijen bevestigd en liefst vastgelegd in een overeenkomst of notarieel of dat ze alsnog rechtsgeldig te maken zijn. Zo ja: ga door naar 5. Zo nee: ga door naar 3.
3. Bepaal of er een onevenredige aantasting is van de privacy van aanwonenden op basis van de criteria bij #. We zien aantasting van privacy als onevenredig als aan alle drie voorwaarden is voldaan. Zo ja: ga naar 4. Zo nee: openstelling is **wel** mogelijk.
4. Ga na of de privacy kan worden hersteld of verbeterd met bijvoorbeeld afscherpende beplanting of een schutting. Zo ja: openstelling is mogelijk, mits met de belanghebbende afspraken worden gemaakt over (de kosten van) het aanbrengen van een privacyverhogende maatregel. Zo nee: ga door naar 5.
5. Ga na of een doorgaande wandelroute is te maken door ter plekke van de woning(en) een omleiding te maken. Bij een dijk kan dit zijn het afleiden naar de voet van de dijk of halverwege het talud, elders kan worden gezocht naar een route via de andere oever of via openbare paden en wegen. Ook kan door het waterschap of door de beheerder van de wandelroute een strook grond worden aangekocht om een pad op te situeren. Een voorwaarde is dat er overeenstemming is over de extra kosten. Zo ja: start de werkzaamheden om de omleidingsroute te realiseren. Zo nee: openstelling is **niet** mogelijk.

### 2.2 Onderbouwing

#### 2.2.1 Openstellen voor recreatief medegebruik als basis

Waterkeringen zijn prachtige, bloeiende linten in het landschap met een fraai panorama als je op de kruin wandelt. Watergangen liggen in fraaie beekdalen, in aantrekkelijk buitengebied of vormen groene linten in de bebouwde omgeving. Waterschap Limburg wil dat inwoners en bezoekers van Limburg kunnen meegenieten van al dit moois. Dit is onder meer verwoord in het Waterbeheerprogramma 2022-2027 en in 'Ruimtelijke kwaliteit Noordelijke Maasvallei. Visie & leidende principes', waarin 'Welkom op de dijk' een van de toetsstenen is.

Ook in ons Beheerplan Waterkeringen staat dat de keringen vaker een gedeeld gebruik kennen voor recreatie. Waterschap Limburg kiest nadrukkelijk voor een open houding door een omslag te maken van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits', zolang de waterveiligheid niet in gevaar komt. We staan in beginsel open voor recreatieve activiteiten op en rondom de waterkeringen zoals wandelen, fietsen of andere recreatieve activiteiten op waterkeringen met bijbehorende voorzieningen zoals taludtrappen, bankjes etc. We staan dit toe mits er geen andere belangen prevaleren. Uitgangspunten bij het toestaan van recreatief medegebruik zijn dat de primaire veiligheidsfunctie en een efficiënte

uitvoering van onderhoudswerkzaamheden niet in het gedrang komen. Dit kan ook reden zijn om objecten tijdelijk af te sluiten, bijvoorbeeld een waterkering tijdens hoogwater.

Dat ook het Rijk waarde hecht aan recreatie blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de Omgevingswet bestaande recreatieve routes worden beschouwd als te handhaven infrastructuur.

Bij dijkversterkingsprojecten wordt in enkele gevallen het wandelen op waterkeringen gezien als een soort mitigerende maatregel voor bewoners die hun uitzicht op de rivier verliezen door een nieuwe of hogere dijk. Door de dijk open te stellen kunnen ze toch nog genieten van het rivierlandschap, zij het niet meer vanuit hun huis.

Inwoners en recreanten waarderen mogelijkheden om te wandelen. Bij waterkeringen loopt men graag over de kruin. Doorgaande wandelroutes en “ommetjes” zijn interessanter dan doodlopende routes. Recreatief medegebruik kan er voor zorgen dat mensen zich medeverantwoordelijk gaan voelen voor de waterschapswerken en meer waardering krijgen voor het werk van het waterschap.

Genoeg redenen om openstellen van waterkeringen en onderhoudspaden als basisuitgangspunt te nemen. Dat betekent dat we alleen niet openstellen waar daar goede redenen voor zijn. Een ander basisuitgangspunt is immers dat Waterschap Limburg ook rekening houdt met andere belangen.

### **2.2.2 Veiligheid voor alles**

Er zijn situaties waarin openstellen van waterkeringen of onderhoudspaden kan leiden tot onveilige situaties. Denkbare situaties zijn valrisico bij hoogten, onstabiele bomen en onstabiele grond door verzakking of ondergraving. Eerst wordt gekeken of de onveilige situatie is op te lossen. Als dit niet kan, onderzoeken we of met een omleiding wel een veilige doorgaande wandelroute is te maken of te herstellen. Als laatste optie kiezen we voor niet openstellen of het afsluiten van de toegang.

### **2.2.3 Afspraak is afspraak**

Hoewel deze instructie geldt voor nieuwe situaties (nieuwe objecten of nieuwe openstellingen), is het zaak om na te gaan of er in het verre of recente verleden afspraken zijn gemaakt met bewoners of eigenaren over het al dan niet openstellen van de betreffende locatie voor wandelaars. Vooral bij grondverwerving komt het voor dat mensen alleen hun medewerking verlenen als ze zelf toegang krijgen en/of als anderen geen toegang krijgen. De aankoop van grond is dan alleen mogelijk onder voorwaarden. Indien deze afspraken vastliggen in een overeenkomst of akte, is het waterschap hieraan gehouden.

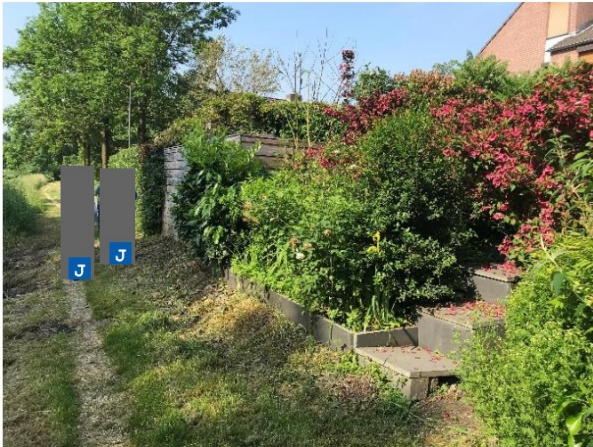
In de praktijk komt het ook voor dat bewoners claimen dat er afspraken liggen, maar dat deze niet traceerbaar zijn. Het kan zijn dat het mondelinge afspraken betreft die nergens zijn vastgelegd of alleen in een aantekening die niet meer terug te vinden is. In dat geval leggen we de bewijslast bij de bewoner. Bij voldoende bewijs kijken we of het mogelijk is de afspraak alsnog vast te leggen. Ook is van belang of de woning in de tussentijd van eigenaar is gewisseld en of er eerder melding is gemaakt van overlast.

### **2.2.4 Objectief toetsen van privacy claims**

De Wet ruimtelijke ordening/Omgevingswet stelt dat in een goede ruimtelijke ordening het aspect privacy moet worden meegewogen in plannen. De wetgever is echter niet concreet over wanneer privacy in het geding is. Uit jurisprudentie blijkt dat bij bezwaren rond aantasting van privacy de bezwaarmaker zelden in het gelijk wordt gesteld. In veel gevallen oordeelt de rechtbank dat een openbaar belang prevaleert boven private privacybelangen. Daarbij is de afstand tussen woning en







*Situatie zonder aantasting van privacy doordat de lage ligging van het wandelpad inkijk in tuin en woning voorkomt*



*Situatie zonder aantasting van privacy doordat een dichte heg inkijk in tuin en woning voorkomt*



*Situatie zonder aantasting van privacy doordat bijgebouwen inkijk in tuin en woning voorkomen*

### 2.2.5 Nadeelcompensatie en planschade

In bezwaren kan waardedaling van een woning worden genoemd als (extra) argument tegen openstelling. Dan zou in theorie aanspraak gemaakt kunnen worden op de nadeelcompensatieregeling van het waterschap. Bij claims adviseert de Commissie Nadeelcompensatie erover en het waterschapsbestuur beslist.

Planschade is de vermogensschade of inkomensschade die ontstaat na een verandering van de planologische situatie. Bijvoorbeeld wanneer iemand uitzonderlijk veel nadeel ondervindt doordat voor een dijkversterking een bestemmingsplan wordt herzien of met een omgevingsvergunning wordt afgeweken van een bestemmingsplan. Deze procedure loopt via de gemeente.

Zowel bij nadeelcompensatie als bij planschade geldt een zogeheten normaal maatschappelijk risico (NMR). Dat is een eigen risico of ondernemersrisico bij maatschappelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat het deel van de schade dat binnen het normaal maatschappelijk risico valt, voor rekening blijft van de aanvrager. In de wet is het NMR vastgesteld op minimaal 2%, maar het waterschap kan dit ook hoger vaststellen. De inschatting is dat een afname van privacy in de praktijk niet zal leiden tot een waardedaling die hoger is dan het NMR. Desondanks zou schadevergoeding in bepaalde gevallen kunnen worden ingezet om een situatie op te lossen. Dit uiteraard met oog voor consistent en integer handelen.

### 2.2.6 Onderzoeken hoe het wel kan

Uit het voorgaande kan blijken dat in een situatie sprake is van onevenredige aantasting van privacy door het openstellen van een waterschapswerk. Dat is echter niet altijd voldoende reden om af te zien van openstelling. Het is in sommige gevallen mogelijk om met aanvullende maatregelen wel open te stellen. We onderzoeken alle mogelijkheden, aangezien openstellen voor recreatief medegebruik het vertrekpunt is in deze instructie. De maatregelen vallen uiteen in twee categorieën:

- a. privacy-verhogende maatregelen
- b. omleiden van wandelaars

#### **Privacy-verhogende maatregelen**

Indien uit de objectieve toetsing van de privacy-claim blijkt dat er sprake is van onevenredige aantasting van de privacy, onderzoeken we of met bijvoorbeeld beplanting of tuinschermen de privacygevoelige plek kan worden afgeschermd. Een aandachtspunt is dat dicht bij waterkeringen en watergangen beperkingen voor opgaande beplanting of constructies zijn opgenomen in de Keur/Waterschapsverordening. Dat kan er toe leiden dat de afscherming niet mogelijk is of dicht bij de privacygevoelige plek moet worden gesitueerd.

Indien privacy-verhogende maatregelen mogelijk blijken, geven we de voorkeur aan openstellen van het waterschapswerk. Met de eigenaar van het gebouw of perceel maken we afspraken over de kosten en uitvoering van de maatregelen (zie ook 3.3).

In de praktijk zal het voorkomen dat de eigenaar geen afscherming wil om zelf vrij uitzicht te houden. In dat geval wordt geen andere vorm van genoegdoening aangeboden.

#### **Omleiden van wandelaars**

Indien uit de objectieve toetsing van de privacy-claim blijkt dat er sprake is van onevenredige aantasting van de privacy én privacy-verhogende maatregelen onvoldoende oplossing bieden, onderzoeken we of we de wandelaars op waterkering of onderhoudspad kunnen omleiden. Bij waterkeringen kan worden gedacht aan een pad of taludtrap naar beneden die aansluit op een wandelstrook langs de buitenteen van de dijk, halverwege het talud of op een bestaande openbare



weg. Een taludtrap is nodig om de erosiebestendigheid van de dijkbekleding te behouden. Bij watergangen kan worden gedacht aan het omleiden naar de andere oever of naar een openbare weg. Het is belangrijk dat de omleiding "logisch" is voor de wandelaars, zodat hij wordt gebruikt zoals bedoeld. In hoofdstuk 3 meer over de mogelijkheden om wandelaars te geleiden.

### 2.2.7 Overige overwegingen en afwijkende situaties

Bovenstaande is de theoretische afwegingsinstructie voor besluiten rond openstellen. In praktijksituaties kunnen nog andere aspecten een rol spelen bij de besluitvorming. Deze zijn niet allemaal te vatten in een beslisboom, maar kunnen een extra argument zijn om een object wel of juist niet open te stellen, bijvoorbeeld:

- of het aan te passen waterschapswerk in de huidige situatie al is opengesteld;
- of de privacygevoelige locatie een geïsoleerd object is of een cluster van objecten;
- of de wandelplek onderdeel is van een route;
- of de wandelplek een doorgaande wandeling of ommetje mogelijk maakt;
- etc.

Ook kunnen situaties dermate afwijkend zijn dat ze niet passen in de beslisboom. Die gevallen worden individueel beoordeeld op basis van de specifieke belangen die er spelen.



*Situatie waarin vanaf de waterkering direct zicht is op privégedeelten in huis en tuin*



*Omleiding voor wandelaars aan de voet van een waterkering*



## 3 Aanbevelingen

In onderstaande paragrafen staan aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het voorkómen van knelpunten rond het openstellen van waterkeringen en onderhoudspaden.

### 3.1 Planvoorbereiding

Bij het maken van dijkversterkings- of beekherstelplannen was voorheen vaak geen of te laat aandacht voor het aspect wandelen. Knelpunten kwamen dan pas in een vergevorderd planstadium aan het licht. Door al vanaf het begin rekening te houden met recreatief medegebruik, kunnen problemen worden voorkomen. Mogelijkheden zijn:

- Houd in tracékeuze, dijkontwerp en ruimtelijke inpassing al vroegtijdig rekening met bestaande routes, wensen van bewoners, wensen van wandelaars etc.
- Vermijd dat waterkeringen of beektracés dicht bij woningen komen te liggen. In de praktijk blijkt dit vaak lastig, bijvoorbeeld omdat waterkeringen juist ver van de rivier worden gelegd om die zo veel mogelijk ruimte te geven.
- Zorg vooraf dat waterkeringen nabij woningen niet in recreatieve routes worden opgenomen als er privacy-knelpunten zijn te verwachten. Bij versterking van bestaande dijken is dit geen optie.
- Zorg dat afspraken van begin af aan duidelijk zijn en vastgelegd. Dat voorkomt later problemen.
- Regel in de planfase al welke partij de extra kosten voor het medegebruik (aanleg en onderhoud) draagt (zie ook 3.3).
- Besteed in de projectcommunicatie al aandacht aan het al dan niet openstellen. Leg de reden uit, wat het betekent en wat van het waterschap verwacht kan worden aan voorzieningen en handhaving.

#### **Aanleg en onderhoud van paden in de praktijk**

Op waterkeringen wordt een halfverharding aangebracht op de kruin zodat de waterkering in geval van een calamiteit bereikbaar is voor groot materieel. Langs watergangen zijn onderhoudspaden meestal onverhard, maar op drassige plekken wordt soms ook halfverharding aangebracht.

In de praktijk overgroeien de paden met grassen. Doorgaans groeien de grassen op waterkeringen niet zo hard omdat er weinig voeding in de bodem zit maar het kan voorkomen dat gras zo hoog wordt dat het wandelen wordt bemoeilijkt. Om de meeste plekken wordt het pad/de kruin alleen in de reguliere maaibeurten (mee)gemaaid. Dit is twee à drie keer per groeiseizoen. Op veelbelopen trajecten wordt het pad één of twee keer extra gemaaid. Op zeer veel belopen of op begraasde trajecten is maaien vaak niet nodig omdat het gras laag blijft.

In de basis worden waterkeringen en onderhoudspaden alleen opengesteld voor wandelen. Met klappoorten wordt gebruik door ruiters, fietsers en gemotoriseerde verkeer ontmoedigd. Er is geen verharding of alleen een halfverharding. Dit betekent dat veel trajecten ook niet bruikbaar zijn voor kinderwagens, rollators, rolstoelen en scootmobielen. Honden moeten altijd aan de lijn.



## 3.2 Grondaankoop

Bij onderhandelingen over grondaankoop geldt in principe dat de bepalingen in de keur en de kaders in het waterschapsbeleid prevaleren boven het belang van de individuele grondtransactie. Andere aandachtspunten zijn:

- Indien privacy-knelpunten te voorzien zijn, houd dan bij de grondaankoop al rekening met extra ruimte om wandelaars alternatieven te bieden (buitenteen dijk, andere oever, afleiding naar openbare weg etc.).
- Indien voorwaarden rond openstellen onderwerp van onderhandeling zijn, is het belangrijk om dit eerst intern (met het projectteam, maar ook met Areaalbeheer) te bespreken voordat toezeggingen worden gedaan.
- Leg eventuele afspraken rond openstellen goed vast in een akte of overeenkomst.
- Maak duidelijk dat niet openstelling geen garantie biedt dat er geen mensen komen en dat handhaving lastig is en een lage prioriteit heeft.
- Probeer per dijkvak of beektraject vergelijkbare afspraken te maken met de verschillende belanghebbenden, anders geldt de zwaarste restrictie voor het geheel en zijn doorgaande routes onmogelijk.

## 3.3 Kosten van recreatief medegebruik

Openstellen van waterkeringen of onderhoudspaden is het uitgangspunt van het waterschap en draagt bij aan het motto 'met de omgeving, voor de omgeving'. Wel is het belangrijk om te beseffen dat zowel het openstellen als het niet openstellen, leidt tot eenmalige of terugkerende kosten. Het is namelijk zo dat openstellen niet altijd goedkoper is dan afsluiten of andersom. Zo is het bij openstellen voor wandelaars vaak toch nog nodig om een hekwerk te plaatsen om te voorkomen dat er motorvoertuigen op de waterkering of het onderhoudspad gaan.

Kosten rond recreatief medegebruik kunnen onder meer bestaan uit:

- plaatsen van afrasteringen, poorten, trappen, borden, bankjes, prullenbakken, etc.<sup>1</sup>;
- privacy-verhogende maatregelen (zie 2.2.6);
- extra grond en voorzieningen voor omleidingen (zie 2.2.6);
- extra inspectie, maaien, snoeien en gaten in paden dichtten;
- communicatie;
- meldingen behandelen;
- toezicht en handhaving.

Het is niet vanzelfsprekend dat het waterschap al deze kosten op zich neemt. Voor het waterschap is recreatief medegebruik een nevenfunctie en geen kerntaak. Daarom is het legitiem als eventuele extra kosten voor rekening komen van de vragende partij, bijvoorbeeld een gemeente, een brancheorganisatie of een particulier. Te meer omdat het waterschap voor het realiseren van projecten grotendeels afhankelijk is van cofinanciering door Rijk of provincie en dat deze bijdragen vaak strikt geormerkt zijn. Zo geldt voor dijkversterkingen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma dat wel het terugbrengen van de oorspronkelijke situatie wordt gefinancierd, maar geen extra's. Extra grondverwerving en taludtrappen om wandelroutes om te leiden moeten dan op een andere manier

---

<sup>1</sup> Rasters en andere voorzieningen kunnen het onderhoud bemoeilijken en daarmee duurder maken.

worden gedekt. Dijkversterkingen die onderdeel zijn van een zogenaamde systeemmaatregel hebben meer mogelijkheden, omdat daarbij een integraal eindplan met een hoge ruimtelijke kwaliteit het doel is. Recreatieve voorzieningen kunnen daar onderdeel van zijn.

Gezien het voorgaande is het belangrijk om in de planfase van projecten al een aantal vragen te beantwoorden en de antwoorden in het projectplan Waterwet/Omgevingswet vast te leggen:

- Wie is de begunstigde partij bij openstellen c.q. niet openstellen?
- Wie draagt de kosten voor de aanleg van voorzieningen voor openstellen c.q. niet openstellen?
- Wie draagt de terugkerende kosten voor onderhoud van de voorzieningen?
- Hoe worden afspraken hierover vastgelegd?

Een basisuitgangspunt is dat afrastering tussen door ons opengesteld waterstaatswerk en aangrenzende gronden voor de aangrenzende eigenaar zijn qua eigendom, aanleg en onderhoud. Voorzieningen voor wandelaars als taludtrappen, bankjes en prullenbakken zijn in principe voor de vragende partij, evenals een verharding voor fietsers. Ook de meerkosten die beheer en onderhoud met zich mee brengen horen daar bij. Daarover maken we afspraken in de planfase.

Op waterkeringen staan we verhardingen, bankjes, prullenbakken etc. alleen toe als de kering daar op is ontworpen. Alle voorzieningen of het gebruik daarvan kunnen namelijk zorgen voor beschadiging van de grasbekleding en zijn daarmee een risico voor de waterveiligheid.

Maatregelen van aanliggende eigenaren op onze terreinen (verbodsbord, hek of draad) op ons opengestelde waterstaatswerk, staan wij niet toe. Deze worden direct verwijderd.

Bij het maken van omleidingen bij een privacy-knelpunt kan het nodig zijn om grond aan te kopen of een erfdiensbaarheid van overpad te regelen. Ook zijn er extra kosten voor rasters, bebording, trappen of bruggen. Voor privacy-verhogende maatregelen zijn er kosten voor beplanting of andere afscherming. Ook bij deze kosten gaan we in gesprek met de vragende partij. Indien het kunnen wandelen een verzoek van een andere partij is, ligt het in de rede dat die partij de kosten draagt. In andere gevallen onderzoekt het waterschap, afhankelijk van de (co)financiering, of de voorzieningen in de projectbegroting kunnen worden opgenomen. Pas als de financiering niet rond te krijgen is, kiezen we voor de optie niet openstellen.

### 3.4 Wijze van afsluiten

Indien we kiezen voor het niet openstellen van een waterkering of onderhoudspad, is het belangrijk hoe we de afsluiting vorm geven. In de praktijk blijken hekwerken en verbodsborden vaak onvoldoende om wandelaars te weren. Men klimt er overheen of knipt draden door.

Daarom kiezen we voor een aanpak waarin we niet alleen verbieden, maar ook gewenst gedrag stimuleren.

Gewenste gedrag stimuleren kan bijvoorbeeld zijn:

- een afrastering plaatsen die echt niet uitnodigt om te passeren;
- goed uitleggen waarom een kering of pad niet is opengesteld (zie hieronder);
- zorgen voor een alternatieve route, inclusief bebording;
- indien een pad doodloopt, dit al aan het begin bekend maken met een bord.

Als eigenaar kan het waterschap de toegang verbieden met het bord 'Verboden Toegang, art. 461 Wetboek van Strafrecht'. Daarop kunnen daarvoor aangewezen BOA's van het waterschap en gemeenten, natuurbeherende organisaties en politie handhaven op basis van het strafrecht<sup>2</sup>. Dit is ook vastgelegd in de Uitvoeringsregel Recreatief Medegebruik (onderdeel van de Keur van WL): de toegang is verboden als dit kenbaar is gemaakt door borden of een fysieke belemmering.

Bij het verbodsbord is het raadzaam om een bord met uitleg over de afsluiting te plaatsen, bijvoorbeeld met de tekst:

*"Uit respect voor de privacy van omwonenden is de waterkering voorbij dit bord niet opengesteld. Vriendelijk verzoek gebruik te maken van de omleiding".*

Op opengestelde waterkeringen en onderhoudspaden zijn uitnodigende borden aan te raden met bijvoorbeeld "Welkom op de dijk" of "Welkom langs de beek". Zo weten mensen na verloop van tijd dat alleen gewandeld mag worden waar een dergelijk bord staat. Op deze borden staan ook de leefregels waar betreders zich aan moeten houden, zoals: "opengesteld uitsluitend voor wandelen", "honden aan de lijn" of "toegang van zonsopkomst tot zonsondergang". Als de leefregels voor iedereen duidelijk zichtbaar zijn, heeft een toezichthouder iets concreets om naar te verwijzen bij overtredingen.

Vanuit het risico op aansprakelijkheid voegen we ook de tekst toe: "Betreden op eigen risico".

Voor zowel afsluiting als de openstelling ontwerpen we goed doordachte uniforme borden.

---

<sup>2</sup> De Waterwet biedt geen grond om de toegang te ontzeggen. Verboden moeten namelijk betrekking hebben op de doelen van de wet, kortweg: goed waterbeheer. Het beschermen van de privacy is daar geen onderdeel van en heeft dus geen juridische basis in de Waterwet.

## Bordteksten, wat werkt het beste?



### 3.5 Handhaving bij niet openstellen

Wandelaars ontmoedigen werkt niet altijd, getuige ervaringen in de praktijk waarin verbodsbordjes worden genegeerd, over poorten en rasters heen wordt geklommen, rasters worden doorgeknipt en/of overtreders agressief reageren als ze betrap worden.

De toezichthouders en BOA's van het waterschap hebben een groot takenpakket en werken volgens een prioritering op basis van risico: de meeste inzet op zaken die het grootste risico opleveren bij overtreding. Het handhaven van toegangsverboden heeft daarin geen hoge prioriteit. Het betrappen van overtreders zal dan ook eerder toeval zijn dan het gevolg van een gerichte handhavingsactie. Dit is ook de boodschap naar belanghebbenden die verzoeken om een toegangsverbod (beter) te handhaven.

Mede om deze reden, kiezen we in deze afwegingsinstructie primair voor het spoor van openstellen en, als dat niet kan, voor preventie door mensen alternatieven te bieden en te verleiden tot gewenst gedrag, zoals in de voorgaande paragrafen beschreven.

Wel kan het waterschap in bepaalde gevallen voor de handhaving op wettelijke regels ondersteuning vragen van gemeente, politie of groene brigade, waarmee een samenwerkingsconvenant is gesloten. Echter, handhaven op toegangsverboden heeft ook bij deze organisaties een lage prioriteit.

### 3.6 Communicatie

In het voorgaande is al het belang beschreven van goede bebording met leefregels bij openstelling, uitleg bij een toegangsverbod en van het bieden van een alternatief voor wandelaars. Zo ook het belang om vroegtijdig aan belanghebbenden duidelijk te maken dat niet openstellen geen garantie biedt dat er geen mensen zullen komen en dat handhaven lastig is. Ook moet duidelijk zijn dat er nog wel inspecteurs van het waterschap komen en aannemers voor werkzaamheden en op de waterkeringen ook dijkwachters.

Voor alle locaties waar we wel openstellen is het belangrijk dat gebruikers weten wat ze kunnen verwachten. Aan het begin van het pad moet duidelijk zijn welke activiteiten wel mogen, bijvoorbeeld wandelen, en welke niet, bijvoorbeeld rijden met motorvoertuigen of paarden. Dit kan door bebording, maar ook door fysieke belemmeringen, zoals klaphekjes.

Daarnaast kan het zinnig zijn om in andere uitingen van het waterschap aandacht te besteden aan recreatief medegebruik. Dit kan in een gerichte publiciteitscampagne maar ook meer verspreid. Zo kunnen we inwoners en bezoekers goed informeren over de wandelmogelijkheden en wat ze daar van kunnen verwachten. Nieuwe waterkeringen krijgen bijvoorbeeld standaard een halfverharding op de kruin, bedoeld voor inspectie en onderhoud. Ook veel onderhoudspaden hebben dat. Bij openstelling kan die gebruikt worden voor wandelen. Dat betekent echter niet dat het pad ook glad genoeg is voor kinderwagens, rollators of rolstoelen. In de basis geldt dat we paden alleen onderhouden zodat ze begaanbaar zijn voor wandelaars met goed schoeisel.

Hetzelfde geldt voor extra maaien boven op de gangbare frequentie van 2 maal per jaar. Dat doen we niet standaard als daar om wordt gevraagd.

Van de verboden en beperkingen is het vooral belangrijk om de reden ervan goed uit te leggen.

Zo kan communicatie helpen om te voorkomen dat knelpunten rond wandelen op waterkeringen of onderhoudspaden ontstaan.

# Bijlage: Relevante artikelen uit de concept Waterschapsverordening Waterschap Limburg

## 2.1.7 Paragraaf 2.1.7 Recreatief medegebruik in of nabij een oppervlaktewater

### Artikel 2.33

#### Toepassingsbereik

Deze paragraaf is van toepassing op het gebruiken van het beperkingengebied met betrekking tot een oppervlaktewater voor recreatieve doeleinden.

### Artikel 2.34

#### Specifieke zorgplicht recreatief medegebruik

De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.12, houdt in ieder geval in dat:

- a. er geen schade wordt toegebracht aan het oppervlaktewater of de bijbehorende zones;
- b. er geen afval wordt achtergelaten;
- c. aanwezig vee op de aangrenzende percelen niet wordt verontrust; en
- d. de privacy van bewoners van huizen op de aangrenzende percelen wordt gerespecteerd.

### Artikel 2.42

#### Vergunningplicht

Het is verboden zonder vergunning in de kernzone van een primair of secundair water een parcours aan te leggen of in te richten voor recreatieve doeleinden.

## 3.1 Afdeling 3.1 Activiteiten bij waterkeringen

### 3.1.18 Paragraaf 3.1.18 Recreatief medegebruik

### Artikel 3.74

#### Toepassingsbereik

Deze paragraaf is van toepassing op het gebruiken van het beperkingengebied met betrekking tot een waterkering voor recreatie.

### Artikel 3.75

#### Specifieke zorgplicht recreatief medegebruik

De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.12, houdt in ieder geval in dat:

- a. voorkomen wordt dat de waterkering en bijbehorende zonering worden beschadigd als gevolg van het recreatief medegebruik; en
- b. paardrijden op een waterkering en in de kernzone alleen plaatsvindt op speciaal hiervoor ingerichte ruiterspaden.

### Artikel 3.76

#### Aanwijzing algemene regels

1. Bij recreatief medegebruik in de kernzone, wordt voldaan aan artikel 3.77, tenzij een parcours wordt aangelegd of ingericht.



2. Bij het aanleggen of inrichten van een parcours in de beschermingszone, wordt voldaan aan artikel 3.77.

#### Artikel 3.77

##### Verbod recreatief medegebruik

1. Het is verboden de waterkering te gebruiken voor recreatieve doeleinden op plaatsen waar dit door het waterschap kenbaar is gemaakt.
2. Het is verboden de taluds van de waterkering te gebruiken voor recreatieve doeleinden, tenzij het gebruik plaatsvindt op de daarvoor ingerichte locaties.

#### Artikel 3.78

##### Vergunningplicht

1. Het is verboden zonder vergunning een parcours aan te leggen of in te richten in de kernzone.
2. Het is verboden zonder vergunning gebruik te maken van de kernzone voor gemotoriseerde vormen van recreatief medegebruik.
3. Het is verboden zonder vergunning gebruik te maken van de beschermingszone voor gemotoriseerde vormen van recreatief medegebruik.

### **3.1.19 Paragraaf 3.1.19 Evenementen**

#### Artikel 3.79

##### Toepassingsbereik

Deze paragraaf is van toepassing op het houden van een evenement in het beperkingengebied met betrekking tot een waterkering.

#### Artikel 3.80

##### Specifieke zorgplicht evenementen

De zorgplicht, bedoeld in artikel 1.12 houdt in ieder geval in dat geen schade wordt toegebracht aan de waterkering en bijbehorende zoneringen.

#### Artikel 3.81

##### Aanwijzing algemene regels

Bij het houden van een evenement in de beschermingszone, wordt voldaan aan artikel 3.82.

#### Artikel 3.82

##### Algemene regel evenementen

1. Er worden geen ontgravingen uitgevoerd.
2. Tijdelijke onderkomens en afrasteringen worden niet dieper dan 30 cm in de grond vastgesteld of verankerd.
3. Kabels en leidingen worden bovengronds aangebracht.

#### Artikel 3.83

##### Melding

1. Het is verboden de activiteit, bedoeld in artikel 3.81, te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. Als de activiteit op een andere manier wordt verricht dan overeenkomstig die gegevens, wordt hier zo spoedig mogelijk melding van gedaan.

Artikel 3.84

Vergunningplicht

Het is verboden zonder vergunning een evenement te houden in de kernzone.

## Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

### **J** Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen