



WANDELNET

Altijd in beweging

Wandelkwaliteit in het omgevingsbeleid

Samen op weg naar meer wandelkwaliteit!

Juli 2025



Het pad is een 'eerbewijs aan de ruimte'.
Dat is de reden waarom het bij elke bocht 'uitnodigt om te stoppen'.
Het pad verbindt niet, het loopt ergens doorheen.
Bos of dal gaat open voor de voetstap van de trekker: zonder pad
worden ze niet onthuld, langs het pad ontdekken we ze.

Uit: 'Wandelen. Een filosofische gids' van Frédéric Gros

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	4
Inleiding	6
1. Wandelkwaliteit	7
1.1. Aantrekkelijke en toegankelijke wandelnetwerken	7
1.2. Ambities gezondheid en beweegvriendelijkheid vastleggen	8
1.3. Belang behoud onverharde wandelpaden	8
2. Kansen onder de Omgevingswet	10
2.1. Visie – Programma – Plan	10
2.2. Wandelkwaliteit borgen in het omgevingsplan	11
3. Casuïstiek	14
3.1. Casus Rijssen-Holten – Pelmolen Regge	14
3.2. Casus Zwolle – Herontwikkeling kantoorgebied Oosterenk	16
4. Conclusies & Aanbevelingen	18
Colofon	19

Begrippenlijst

Beleidsregels

Beleidsregels zijn regels die worden vastgesteld om vooraf duidelijk te maken hoe wordt omgegaan met beslisruimte. Aangegeven wordt hoe belangen tegen elkaar worden afgewogen, feiten worden vastgesteld of wettelijke voorschriften worden uitgelegd.

Fysieke leefomgeving

De Omgevingswet kent geen afgebakende definitie van het begrip fysieke leefomgeving. De wet omschrijft echter wel wat het begrip in ieder geval omvat, namelijk: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Omgevingskwaliteit

Het geheel aan kwaliteiten die de waarde van de fysieke leefomgeving bepalen. Het gaat hier om een samenvoeging van ruimtelijke kwaliteit (belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde) en milieukwaliteit (gezondheid en veiligheid).

Omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Omgevingsprogramma

Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan inzetten in verschillende fasen van de beleidscyclus (beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering, terugkoppeling). Er zijn verplichte en niet-verplichte programma's. In een programma kunnen ook beleidsregels worden opgenomen.

Omgevingsvergunning

Met een omgevingsvergunning kunnen burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. Het omgevingsplan geeft aan of er voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is.

Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Per provincie is er één omgevingsverordening vastgesteld. Via de omgevingsverordening werken het beleid en de doelen zoals opgenomen in de Omgevingswet, AMvB's en de provinciale omgevingsvisie en programma's door naar derden.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie beschrijft de maatschappelijke opgave en de te beschermen kernkwaliteiten van een gemeente of provincie. In de omgevingsvisie worden meerdere sectorale visies samengebracht tot één integraal verhaal over de fysieke leefomgeving.

Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn bedoeld voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het is een van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren en de te bereiken kwaliteit kan vastleggen. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn.

Verblijfskwaliteit

Het geheel van ruimtelijke, maatschappelijke, verkeerskundige en landschappelijke aspecten dat het verblijf in, langs of nabij een gebied dienstbaar maakt aan de sociale en recreatieve activiteiten waarvoor het gebied bestemd is.

Wandelinfrastructuur

Paden en wegen, bij voorkeur vrijliggend en onverhard, bedoeld voor de wandelaar. Deze infrastructuur kan ook verharde fietspaden of secundaire wegen betreffen.

Wandelkwaliteit

Het resultaat van een aantal kwaliteitscriteria die bijdragen aan de beleving van een wandelpad. Zie het kader op pagina 7 voor een uitgebreidere omschrijving van dit begrip.

Wandelnetwerk

Een wandelnetwerk (ook wandelroutenetwerk of wandelknooppuntennetwerk) is een netvormig systeem van wandelroutes, waarbij via verschillende wandelpaden van knooppunt naar knooppunt kan worden gewandeld.

Inleiding

Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 bestaat er een nieuwe wettelijke en beleidsmatige aanpak voor de leefomgeving. In de nieuwe aanpak staat de kwaliteit van de leefomgeving centraal, wat mogelijkheden biedt voor meer *ruimtelijke kwaliteit*. De nieuwe kaders zorgen voor grote veranderingen in het speelveld, dat biedt nieuwe kansen voor het realiseren, borgen en/of verhogen van de *wandelkwaliteit*. Op verzoek van Wandelnet heeft Aveco de Bondt in 2023 met enkele relevante partijen (Gemeente Zwolle, Gemeente Rijssen-Holten, Routenetwerken Twente, Wandelnet & Aveco de Bondt) verkent welke aanknopingspunten er binnen de Omgevingswet bestaan om de bestaande wandelkwaliteit te borgen/verhogen en/of nieuwe wandelkwaliteit te realiseren. Eind 2024 heeft Wandelnet navraag gedaan over de recente ontwikkelingen en een webinar georganiseerd over de eerste uitkomsten.

Opzet

In deze brochure zijn de geïdentificeerde kansen geformuleerd aan de hand van twee tijdens de sessie behandelde casussen, namelijk:

1. Casus Rijssen-Holten – Gebiedsontwikkeling Pelmolen Regge
2. Casus Zwolle – Herontwikkeling kantoorgebied Oosterenk

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat in op het bredere en algemene belang van wandelkwaliteit. Hoofdstuk 2 zet de kansen voor de borging, realisatie en verhoging van de wandelkwaliteit onder de Omgevingswet uiteen. In Hoofdstuk 3 worden deze kansen vertaald naar de twee casussen en worden brede aanknopingspunten in beleid en andere instrumenten om de wandelkwaliteit te borgen, verhogen en/of realiseren benoemd. In hoofdstuk 4 worden enkele conclusies en aanbevelingen gedeeld.



Beeld: Weeting over de Holterberg tijdens de sessie over wandelkwaliteit. Bron: Jan van den Brink.

Wandelkwaliteit

1.1. Aantrekkelijke en toegankelijke wandelnetwerken

Een *aantrekkelijke* inrichting van de fysieke leefomgeving en de *aanwezigheid* van bewandelbare, toegankelijke en veilige (wandel)infrastructuur zijn bepalende factoren voor de wandelkwaliteit in een gebied. Wandelaars vinden ook de aanwezigheid van natuur/groen van grote waarde. Mede hierom zijn natuurgebieden in Nederland vaak de meest populaire wandelbestemmingen, ook omdat in deze gebieden veelal sprake is van vrije en onverharde wandelpaden.

Ruimtelijke ingrepen zoals de aanleg van (rond)wegen, woningbouw, recreatiezonering en natuurontwikkeling kunnen invloed hebben op de wandelkwaliteit in een gebied. De aanleg van een rondweg kan bijvoorbeeld impact hebben op de mogelijkheden voor veilig oversteken, terwijl ook het afsluiten van een (onbeveiligde) spoorwegovergang een bestaande route kan belemmeren. Op deze manier zorgen dergelijke ontwikkelingen voor slechtere toegankelijkheid en kwaliteit van een route, aangezien er extra barrières voor wandelaars worden opgeworpen en de fijnmazigheid van de wandelinfrastructuur verslechtert. Het gevolg hiervan is dat aantrekkelijke wandelgebieden onbereikbaar worden voor mensen die een ommetje willen wandelen en dat doorgaande wandelroutes moeten worden omgelegd. Van belang is daarom dat er bij ruimtelijke plannen en ontwikkelingen voldoende rekening gehouden wordt met het effect op de wandelmogelijkheden en dus op de aanwezige wandelkwaliteit.

Belang regionale en nationale wandelnetwerken

Gemarkeerde landelijke en regionale wandelnetwerken zijn belangrijk voor wandelaars. De Nationale Wandelmonitor wijst uit dat 43% van de wandelaars enkel op basis van markeringen wandelt¹. Daarnaast gebruikt het gros van de wandelaars routeplanners of apps waarin de gemarkeerde routes zijn opgenomen.

¹ Nationale Wandelmonitor 2021

Voor het behouden en ontwikkelen van aantrekkelijke Lange-Afstand-Wandelroutes (LAW) en Streekpaden (SP) hanteert Wandelnet *kwaliteitscriteria*, gebaseerd op Europese richtlijnen:

- Samenhang en toegevoegde waarde in het totale netwerk
- (Verkeers)veiligheid
- Exclusief voor wandelaars
- Type ondergrond; passend bij de omgeving
- Barrièrevrij
- Begaanbaar
- Herkenbaar en eenduidig gemarkeerd, conform richtlijnen Wandelnet



Naast bovenstaande 'harde' criteria is ook de *belevingswaarde* van een pad van belang:

- Gebiedseigenheid en mate van beleefbaarheid van de streek
- Het verhaal dat een route vertelt
- Mate van variatie
- Zintuiglijke beleving (zien, horen, beleven, ruiken, ...)



Het *landelijke netwerk* van gemarkeerde Lange-Afstand-Wandelpaden (LAW) en Streekpaden (SP) omvat bijna 12.000 kilometer en wordt onderhouden door Wandelnet, NIVON en Stichting Pieterpad.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is onder artikel 5.161b opgenomen dat er bij nieuwe ontwikkelingen die de landelijke fiets- en wandelroutes kunnen doorsnijden, het belang van de instandhouding van deze fiets- en wandelroutes bij het omgevingsplan wordt betrokken². Belangrijk is dat dit thema ook zijn beslag krijgt in de nog te publiceren Nota Ruimte. Wel heeft dit tot gevolg dat de uit dit artikel volgende instructieregel dient te worden betrokken bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening en projectbesluiten³

LAW's en Streekpaden



² Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041313/2024-07-01>
³ Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/nieuwe-regels-opstellen-omgevingsplan/instructieregels-evenwichtige-toedeling-functies/fiets-wandelroutes/>

Naast de LAW's en Streekpaden zijn er in Nederland bovendien in een groot aantal gebieden regionale wandelnetwerken te vinden. Deze gemarkeerde routes worden ontwikkeld en onderhouden door regionale routebureaus in opdracht van gemeenten en provincies. In sommige gemeenten zijn deze netwerken opgenomen in de omgevingsvisies als relevant (recreatief) netwerk en/of ter bevordering van een beweegvriendelijke leefomgeving.

1.2. Ambities gezondheid en beweegvriendelijkheid vastleggen

Eén van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet richt zich op de *fysieke leefomgeving*. Artikel 1.3 van de Omgevingswet stelt dat de Omgevingswet gericht is op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Onder meer in het kader van gezondheid wordt er steeds meer ingezet op lopen en fietsen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als onderdeel van de Beweegrichtlijnen (hoeveel iemand moet bewegen voor een goede gezondheid⁴), maar ook door een groeiende focus op actieve mobiliteit. Het Kenniscentrum Sport & Bewegen stelt in dit kader dat dagelijkse verplaatsing te voet of per fiets een grote bijdrage levert aan het behalen van de Beweegrichtlijnen⁵.

Een *beweegvriendelijke omgeving* nodigt uit tot verblijven en bewegen. Hierbij geldt dat de afwezigheid van parkeerplaatsen en auto's bijdraagt aan een prettige leefomgeving. Overheden kunnen eigen gezondheidsambities vastleggen en uitwerken in hun omgevingsvisie, omgevingswaarden, omgevingsplan, omgevingsverordening en/of omgevingsprogramma, en op die manier dus proactief kaders stellen om de ambities te realiseren.

⁴ De Beweegrichtlijn is een advies en heeft geen verdere status
⁵ Zie: <https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/producten/beweegrichtlijnen/>

Bij het vastleggen van de ambities kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de kernindicator Beweegvriendelijke Omgeving van het Mulier Instituut⁶. Deze indicator laat zien in welke mate de publieke ruimte in de fysieke woonomgeving uitnodigt (op een *vijfpuntschaal*) om te sporten en te bewegen. De uitkomsten hiervan kunnen een goede basis vormen voor het formuleren van doelen in het kader van beweegvriendelijkheid in het omgevingsplan. Vanzelfsprekend moet hierbij het belang van toegankelijke, veilige en aantrekkelijke wandelroutes worden meegenomen, aangezien deze bijdragen aan bereikbare beweegmogelijkheden.

1.3. Belang behoud onverharde wandelpaden

Onverharde paden zijn historisch gezien vaak spontaan gecreëerde wandelpaden die in sommige gevallen al sinds de 16^e eeuw door mensen worden gebruikt om zich te verplaatsen. Denk aan *zandpaden* in het agrarisch landschap die dorpen verbinden, of aan *jaagpaden* langs het water vanuit de tijd dat boten nog voortgetrokken werden. Onverharde paden zijn vaak aantrekkelijk voor wandelaars, aangezien deze over het algemeen vrijliggend zijn en zich in het groen bevinden. Echter, deze paden staan hedendaags onder druk door asfaltering, herinrichting en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Ook de recreatiedruk op natuur en de eventuele overlast van een recreant voor agrariërs leidt steeds vaker tot beperking van de wandelmogelijkheden over onverharde paden. Voor Wandelnet is dit een belangrijke aanleiding om te onderzoeken welke beleidsinstrumenten er bestaan om de wandelpaden te behouden en de wandelkwaliteit te borgen.

Dat het goed mogelijk is hier beleid op te voeren wordt onder meer geïllustreerd door het beleid van de Provincie Utrecht rondom trage paden en in de Nota Zandwegen 2023 van de Gemeente Groningen. Hieronder wordt een korte toelichting gegeven over deze ontwikkelingen.

⁶ Zie: Beweegvriendelijke omgeving | Mulier Instituut

Trage paden 2022 – Provincie Utrecht

Een groot aantal jaag- en kerkpaden, ook wel trage paden genoemd, in de provincie Utrecht staat onder druk⁷, doordat de paden verdwijnen of worden afgesloten als onderdeel van gebiedsontwikkelingen. Dit is onwenselijk, aangezien deze zogenaamde jaag- en kerkpaden een belangrijke rol vervullen: de paden zijn onderdeel van de historische infrastructuur en bovendien zeer aantrekkelijk voor recreatie. Met behulp van haar inwoners heeft de Provincie Utrecht in 2022 alle jaag- en kerkpaden in beeld gebracht en is een werkconferentie georganiseerd om te verkennen hoe deze paden beter beschermd kunnen worden. De bedoeling was hierna een *ruimtelijke handreiking voor gemeenten* op te stellen, waarin wordt geadviseerd hoe met historische paden om te gaan in ruimtelijke ontwerpen. Deze handreiking is tot op heden echter nog niet gepubliceerd.

Nota Zandwegen 2023 – Gemeente Groningen

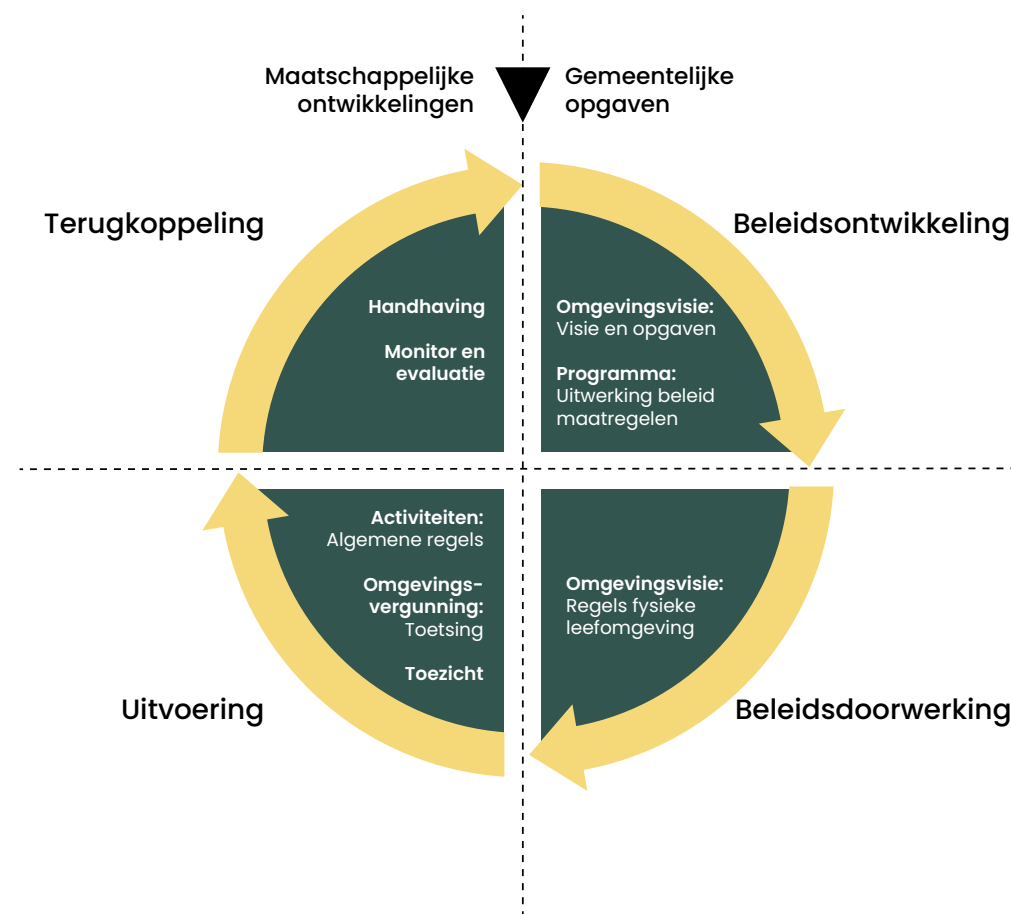
De gemeente Groningen heeft in 2023, in samenwerking met diverse organisaties, een *Nota Zandwegen*⁸ opgesteld. De gemeente Groningen beoordeelt hierin de landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische waarde van zandwegen. Uitgangspunt is het behouden en waar mogelijk versterken van de zandwegen, hiervoor zijn in de nota (beheers)maatregelen opgenomen. De gemeente Groningen zet in op gedragsverandering, waarbij het verplaatsingen te voet of per fiets stimuleert en gemotoriseerd gebruik van deze paden ontmoedigt. Daarnaast onderzoekt de gemeente mogelijkheden om zandpaden te beschermen middels het opnemen van specifieke regels in het omgevingsplan.

⁷ Zie: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/cultuur-en-erfgoed/trage-paden>.

⁸ Zie: <https://gemeente.groningen.nl/file/conceptnota-zandwegen>

Kansen onder de Omgevingswet

2.1. Visie – Programma – Plan



Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie worden meerdere sectorale visies samengebracht tot één integraal verhaal over de fysieke leefomgeving. Eerder is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld, deze wordt (naar verwachting) in 2025 opgevolgd door de Nota Ruimte. Provincies en gemeenten stellen ieder ook een eigen omgevingsvisie vast, waarin de langetermijnvisie voor het grondgebied uiteen wordt gezet. Ook zijn in het kader van de voorbereiding van de Nota Ruimte door provincies ruimtelijke voorstellen ingediend.

De omgevingsvisie van een provincie of een gemeente bevat in ieder geval de volgende drie elementen:

- de *kwaliteit* van de fysieke leefomgeving;
- het *beoogde gebruik* en beheer van het grondgebied;
- de hoofdzaken van het te voeren *integrale beleid*.

Met de aanwijzing van omgevingswaarden kan vervolgens onder meer de te bereiken kwaliteit worden vastgelegd. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. Omgevingswaarden zijn dus een instrument voor overheden om de Omgevingsvisie uit te voeren.

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie dient rekening gehouden te worden met het voorzorgsbeginsel, dit houdt in dat bedrijven en overheden maatregelen nemen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu of de gezondheid.

Programma's

Voor het concretiseren van de omgevingsvisie spelen programma's (zie figuur links) een grote rol, aangezien deze maatregelen bevatten voor ontwikkeling, het gebruik, de bescherming en het beheer van de fysieke leefomgeving. De insteek kan hierbij *sectoraal* zijn (bijvoorbeeld focus op mobiliteit) of *gebiedsgericht* (bijvoorbeeld focus op een woonwijk). Het programma wordt uitgevoerd binnen de regels die in het omgevingsplan zijn vastgesteld.

Omgevingsplan

In de omgevingsvisie zet een gemeente uiteen hoe zij het leefgebied wil ontwikkelen en beschermen. Die keuzes werkt zij uit in haar omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving en de algemene regels die nodig zijn om de integrale omgevingsvisie uit te werken. Het gaat in de eerste plaats uit van mogelijkheden en niet van beperkingen (het 'ja, mits-principe'). De grote meerwaarde van het

omgevingsplan is dat alle *relevante domeinen/stakeholders* in een vroegtijdig stadium met elkaar aan tafel (moeten) zitten in het kader van integraal werken en participatie.

De huidige praktijk sinds de invoering van de Omgevingswet heeft uitgewezen dat gemeenten en provincies ook nog veel onduidelijkheden en uitdagingen ondervinden bij het opstellen van een goed omgevingsplan. Naast de kansen die ontstaan is het daarom zaak ook goed vinger aan de pols te houden tijdens het opstelproces om ongewenste (en in veel gevallen onbedoelde) neveneffecten te voorkomen.

2.2. Wandelkwaliteit borgen in het omgevingsplan

Het waarborgen van de wandelkwaliteit is noodzakelijk voor een goede wandelinfrastructuur in Nederland en draagt bij aan een gezonde leefomgeving. De borging van de wandelkwaliteit kan onder andere ondergebracht worden bij het thema ‘gezondheid’ in het omgevingsplan door het opstellen van *algemene en bijzondere* regels. Deze regels worden integraal opgesteld met relevante betrokken partijen, waarbij wordt gestreefd naar een evenwichtige toekenning van functies aan locaties.

Eerdere publicaties hebben reeds inzichtelijk gemaakt wat aanknopingspunten zijn voor bewegen in de Omgevingswet, waaronder de volgende publicaties:

- *Mobiliteit en Omgevingswet*. Ruimte voor vernieuwing¹ (2018) van CROW
- *Inspiratiedocument Fietsen en lopen in een beweegvriendelijke Omgevingswet*² (2020) van Tour de Force
- *Toegankelijkheid en Omgevingswet*³ (2021) van CROW
- *Omgevingswet. Kansen voor Wandelen*⁴ (2021) van Wandelnet.

¹ Zie: https://www.crow.nl/downloads/documents/kpvt-publicaties/brochure-mobiliteit-en-omgevingswet_web?ext=.pdf

² Zie: <https://www.crow.nl/getmedia/af403c33-e1d4-408a-9960-1af8ce760721/Inspiratiedocument-lopen-en-fietsen-def.pdf.aspx?ext=.pdf>

³ Zie: <https://www.crow.nl/downloads/pdf/mobiliteit/toegankelijkheid-en-omgevingswet>

⁴ Zie: https://www.wandelnet.nl/library/download/urn:uuid:f2a76783-ff86-43d9-8c36-4c9353b6e6a3/28+juni-2_infoblad+omgevingswet+pdf+versie+def.pdf

Wat betekent dit voor het omgevingsplan?

De uitwerking van ambities in de omgevingsvisie vindt plaats in het omgevingsplan door middel van regels. Waar het eerder geldende bestemmingsplan enkel uitging van artikel 3.1 lid 1 Wro ‘een goede ruimtelijke ordening’, trekt het omgevingsplan een bredere context voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan kan over meer onderwerpen en situaties regels opnemen en biedt daarmee ook kansen voor het beter borgen van de wandelkwaliteit. Het omgevingsplan is daarmee in zekere zin globaler en flexibeler dan het bestemmingsplan, doordat er één omgevingsplan wordt opgesteld voor het gehele grondgebied waar het over gaat.

Doorvertaling in het omgevingsplan

Het omgevingsplan kan bestaan uit meerdere elementen waarin de borging van de wandelkwaliteit op verschillende manieren tot uiting kan komen:

1. Het opstellen van specifieke doelen. Door specifieke doelen te formuleren wordt extra aandacht gegeven aan een bepaald thema/onderwerp. De specifieke doelen zijn een aanvulling op de maatschappelijke doelen zoals geformuleerd in de Omgevingswet.
2. Het opstellen van omgevingswaarden. Gemeenten hebben de mogelijkheid om omgevingswaarden op te nemen in het omgevingsplan. Een omgevingswaarde stelt de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving voor een bepaalde termijn. Dit kan resulteren in bijvoorbeeld een resultaatsverplichting of een inspanningsverplichting. Een omgevingswaarde leidt ook tot verplichte monitoring en een programmaplicht bij overschrijding.

M.b.t. lopen en wandelen zou er in dit kader bijvoorbeeld kunnen worden ingezet op het instellen van een omgevingswaarde ‘voetgangerszone – intensief’. Dit houdt in dat er een verhouding wordt ingesteld tussen wandelaars/

fietsers en overig verkeer. Wanneer deze verhouding is bereikt wordt dit deel van de openbare ruimte aangemerkt als intensieve voetgangerszone. Wanneer een ruimte dit label heeft, bestaat er een verplicht programma gericht op maatregelen wanneer sprake is van overschrijding van de verhouding tussen voetgangers/fietsers en overig verkeer.

De introductie van een dergelijke omgevingswaarde zal in dit voorbeeld ook gepaard moeten gaan met concrete doorvertalingen naar inrichtingseisen, zoals minder autoparkeerplaatsen, bredere trottoirs, minder verharde wandelpaden/straatmeubilair en bijvoorbeeld meer ruimte voor groen. Beleidsmatig kan daarnaast worden ingezet op het stimuleren van activiteiten die passen binnen een voetgangerszone. Belangrijk afwegingskader hierbij is wel dat de gemeente ook rekening dient te houden met het beschermen van de leefomgeving, zoals ook volgt uit Artikel 2.1, lid 3 en 4 van de Omgevingswet.

3. Het opnemen van regels in het omgevingsplan die leiden tot regulering van activiteiten. Bij deze mogelijkheid speelt vooral het beïnvloeden van gedrag een rol. De Omgevingswet benoemt dat de wet ook bedoeld is om sturing te geven in activiteiten die via de fysieke leefomgeving gevolgen kunnen hebben op het gebied van gezondheid, veiligheid, of omgevingskwaliteit. Hierbij is bijvoorbeeld het bevorderen van gezond en veilig gedrag een mogelijkheid.

Regels die leiden tot regulering van activiteiten kunnen als volgt worden geformuleerd (zie figuur op pagina 12):

1. Activiteit toestaan;
2. Activiteit toestaan onder algemene regels;
3. Activiteit toestaan met omgevingsvergunning;
4. Activiteit absoluut verbieden.

Voorbeelden

Ter illustratie is een drietal voorbeelden uitgewerkt hoe dergelijke nieuwe regels m.b.t. wandelkwaliteit er uit kunnen zien.

Voorbeeld 1: Direct regelen van activiteiten en functies

In het omgevingsplan kunnen directe planregels worden opgenomen waarbij activiteiten en functies direct worden geregeld. Een mogelijkheid die door de GGD wordt geschetst is het direct toelaten van de activiteit ‘wegen, voet- en fietspaden’ en ‘het aanleggen van onverharde paden’. Een dergelijk planvoorschrift kan er als volgt uitzien (Zie blok hieronder).

Het opnemen van een dergelijk artikel in het omgevingsplan zorgt ervoor dat er expliciete ruimte bestaat voor het van aanleggen van voet- en fietspaden in de buitenruimte. Voor de prioritering van verschillende soorten infrastructuur, bijvoorbeeld volgens het STOMP-principe⁵, kan worden verwezen naar de Omgevingsvisie of andere beleidsdocumenten.

5 Het STOMP-principe is een prioriterend principe waar bij de ruimtelijke inrichting wordt geredeneerd vanuit Stappen en vervolgens naar Trappen, Openbaar Vervoer, Mobility as a Service (MaaS) en de Privéauto.



Voorbeeld 2: Beoordelingsregel omgevingsvergunning bij aanleg nieuw woongebied/woonwijk

In de integrale staalkaart van de VNG (versie augustus 2022)⁶ zijn voorbeelden van nieuwe planregels te vinden die gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van een omgevingsplan. Een interessante koppeling die kan worden gemaakt in het kader van nieuwe woongebieden is bijvoorbeeld de koppeling tussen het (noodzakelijke) woonrijp maken van een woongebied en een verplichte (en gunstige) beoordeling van het criterium ‘voldoende wandel- en fietspaden’. Op deze manier wordt op een juridisch sterke wijze de wandelkwaliteit geborgd in de planregels van een (wijziging van) een omgevingsplan. Een planvoorschrift met een dergelijke inhoud is opgenomen in artikel 5.101 van de integrale staalkaart:

6 Zie: <https://vng.nl/artikelen/staalkaarten-omgevingsplan>

Artikel 5.101 Beoordelingsregels omgevingsvergunning

Lid 1
Een omgevingsvergunning voor het woonrijp maken wordt alleen verleend als naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders sprake is van:

- een klimaatbestendige inrichting;
- voldoende wandel- en fietspaden;
- een doelmatige wegenstructuur passend bij een suburbaan woongebied;
- voldoende sport- en speelplaatsen;
- een goede omgevingskwaliteit; en
- voldoende toegankelijkheid van de buitenruimte voor personen met een functiebeperking.

Lid 2 (...)

Lid 3
Bij de beoordeling of sprake is van voldoende wandel- en fietspaden houdt het college in ieder geval rekening met de volgende richtlijnen:

- iedere woning heeft binnen 250 meter toegang tot een doorgaande fietsroute en het wandelnetwerk;
- (...)
- de aanleg en instandhouding van een wandelnetwerk in de vorm van paden voor voetgangers die onderling met elkaar verbonden zijn en aansluiten op al gerealiseerde wandelroutes en de wandelpaden; en het behoud van de [xx-weg] als doorgaande oost-west georiënteerde fietsroute.

Voorbeeld 3: Opnemen voorwaardelijke verplichting

Tot slot lijkt het omgevingsplan mogelijkheden te bieden voor het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in het kader van voet- en wandelpaden. Met een dergelijke verplichting kan bijvoorbeeld worden gesteld dat het gebruik van een woonbestemming pas kan starten als er (voldoende) wandelinfrastructuur is aangelegd. Wat voldoende is verschilt per specifieke casus, hierbij helpt het als er in de betreffende gemeente/provincie richtlijnen/normen zijn geformuleerd in bijvoorbeeld een programma.

Situatie wanneer er geen regels bestaan

Wanneer een omgevingsplan geen regels bevat over een bepaalde activiteit, mag deze activiteit in principe uitgevoerd worden. Een gemeente kan alleen beperkingen opleggen via regels. Elke regel geeft aan waar de regel binnen het plangebied van toepassing is door middel van gebieds-, locatie-, of functieaanduidingen (de zogenaamde werkingsgebieden).

3.1. Casus Rijssen-Holten – Pelmolen Regge

Beschrijving



Omgeving Pelmolen (rode stip) in Rijssen en huidige route Overijsselse Havezatenpad (rode lijn).

Bron: Routedatabank Wandelnet.

Ter hoogte van de Pelmolen in Rijssen¹ passeert het Overijsselse Havezatenpad (LAW nr. 12) de rivier de Regge. Het Overijsselse Havezatenpad is een pad dat loopt van Oldenzaal naar Steenwijk en biedt veel rijkdom van vroegere tijden, waaronder historische versterkte burchten en hoeves (Havezaten). Daarnaast leidt de route onder meer langs landgoederen, bossen, kleinschalige landbouwgebieden, houtwallen en singels, glanzende rivieren en het nationale park Weerribben-Wieden.

¹ 9 Pelmolenweg – Google Maps

Bij de Pelmolen is natte natuur gerealiseerd waardoor er een onderbreking is ontstaan in het Overijsselse Havezatenpad. Het *natuurproject* is het laten hermeanderen van de Regge plus het opnemen van een plasdrasgebied.

Het gebied ten oosten van de Pelmolen is voorlopig niet toegankelijk voor wandelaars, vanwege een (geplande) projectontwikkeling rondom de realisatie van een het landgoed Leijerweerdse dijk. Dit proces heeft enige tijd stilgelegen, om dit moment zijn er gesprekken gaande e.e.a. weer in gang te trekken. Het gevolg hiervan is dat het Overijsselse Havezatenpad voor nu verlegd is en niet over dit (te realiseren) landgoed loopt.

Belangrijk punt hierbij is dat landgoederen in Nederland onder de *Natuurschoonwet* (NSW, 1928) vallen. Deze wet biedt een aantal belastingtechnische voordelen, maar stelt ook dat landgoederen opengesteld dienen te worden voor wandelaars. Onder voorwaarden mag een beperkte toegangsprijs worden gevraagd. Vanwege de projectontwikkeling is dit in de praktijk bij dit landgoed nog niet het geval, wel is het de bedoeling dat het in de toekomst onderdeel van de route wordt.

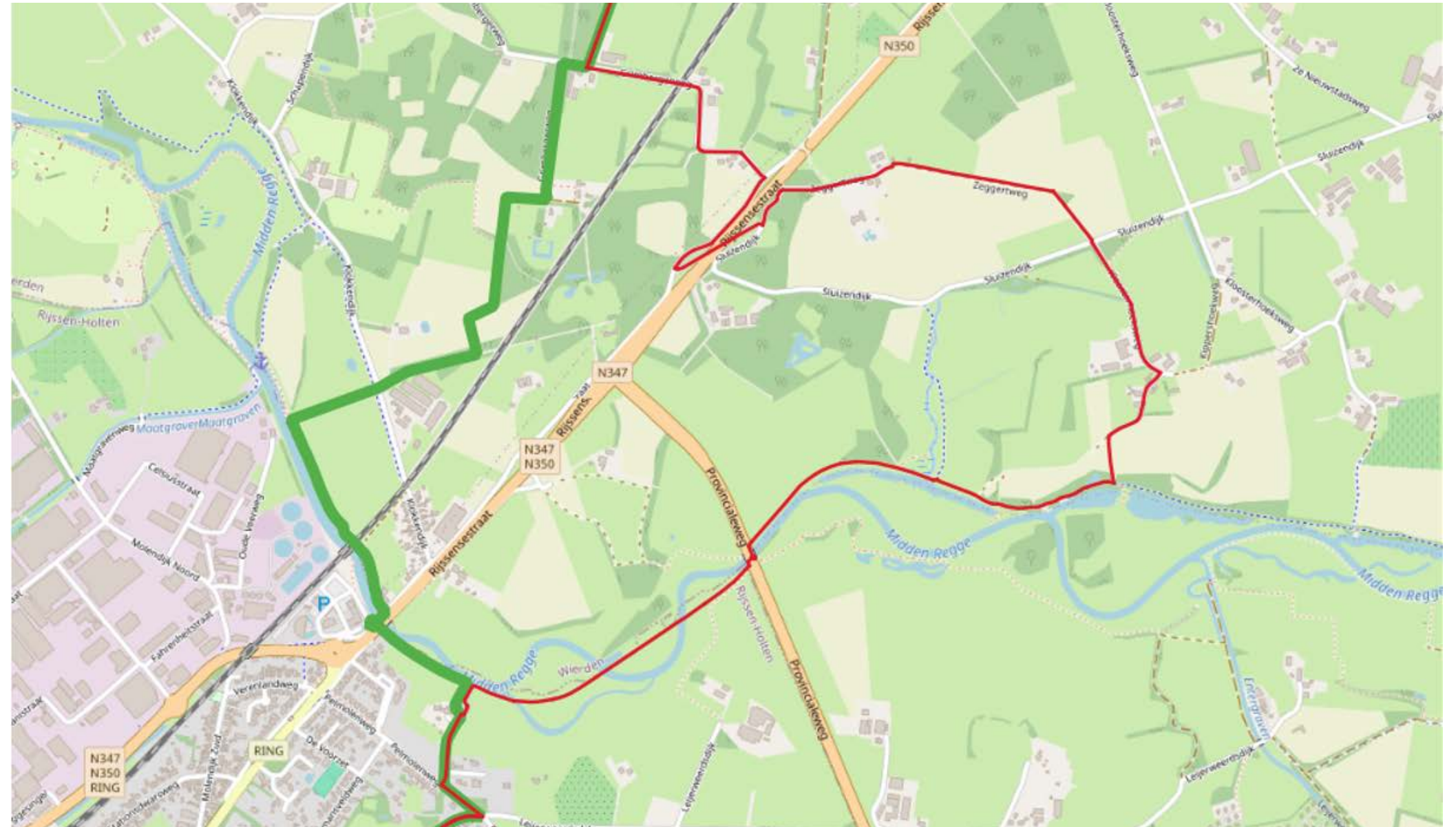
Kansen voor meer wandelkwaliteit

- Rond de molen is binnen het gebied een nieuwe routeliggingsonderzocht, een ruimtelijke puzzel die vanuit een gebiedsgerichte aanpak is verkend. Een strook grond is bijvoorbeeld al eerder aangekocht door de gemeente Rijssen-Holten om in de toekomst een vrijliggend fietspad te realiseren. Voortschrijdend inzicht maakt dat deze ruimte ingezet kan worden om deze wandelroute weer compleet te maken. De route is echter nog niet opgenomen in het omgevingsplan Buitengebied Rijssen-Holten.
- De *Natuurschoonwet* biedt mogelijkheid om bredere toegankelijkheid van het landgoed te garanderen. Naast de route van het Overijsselse Havezatenpad biedt dit ook ruimte voor een bredere wandelstructuur.

- Overwogen is het pad ook op te nemen in de wegenlegger: hiermee wordt het een openbare weg en is openbare toegankelijkheid vereist (ook op privégronden). Dit is momenteel in proces.
- Alle Twentse gemeenten hebben het *Convenant Routenetwerken Twente* ondertekend. Hiermee is commitment gegeven om lokale fiets- en wandelroutes te borgen. Bij werkzaamheden aan infrastructuur is er de afspraak om vooraf te controleren of routenetwerken worden verstoord of verbroken. De afspraak is om of een tijdelijke of definitieve omlegging te realiseren indien dit het geval is. Vanzelfsprekend is dit mede ingegeven door de instructieregel volgens uit artikel 5.161b in het Bkl (zie ook pagina 8 van dit document).
- In de omgevingsvisie en het omgevingsplan van het buitengebied kunnen de volgende zaken opgenomen worden i.r.t. deze specifieke casus:
 - Een beschrijving van de wandel- & fietsroutes die opgenomen dienen te worden in de omgevingsvisie;
 - De routekaarten met LAW's en Streekpaden in het omgevingsplan (lees: juridisch borgen).

Toekomst

Vanwege de tijdelijke stilstand van de ontwikkelingsplannen wordt op dit moment gefocust op het opnieuw in beweging krijgen van het ontwikkelproces. Het opstellen van het Omgevingsplan is hier ook onderdeel van, dit zal naar verwachting in 2025 zijn beslag krijgen. Duidelijk is wel dat het landgoed (in overleg) opengesteld wordt voor wandelroutes.



Overzicht huidige route Havezatenpad (groene lijn) en gewenste route Havenzatenpad (rode lijn). Bron: Routedatabank Wandelnet.

3.2. Casus Zwolle – Herontwikkeling kantoorgebied Oosterenk

Beschrijving

Het Zwolse kantoorgebied Oosterenk is in ontwikkeling. Voor de *transformatie* van het gebied is in 2021 een convenant gesloten door een coalitie van BPD, Jansen Vastgoed, deltaWonen (namens 3 Zwolse corporaties) en de gemeente Zwolle. In 2024 is hier vervolg aan gegeven met een Ruimtelijk ontwikkelplan (ROP, [link](#))².

Het Oosterenk-gebied is gesitueerd tussen het oostelijke (groene) buitengebied en de binnenstad (ten westen). De herontwikkeling biedt een kans om het buitengebied te verbinden met de stad, het realiseren van een autoluwe buurt met robuuste fiets- & wandelvoorzieningen en het realiseren van een hoge verblijfskwaliteit (mede d.m.v. een stevige vergroeningsslag). Zie de afbeelding rechts voor een visuele weergave van het gebied.

Kansen voor meer wandelkwaliteit

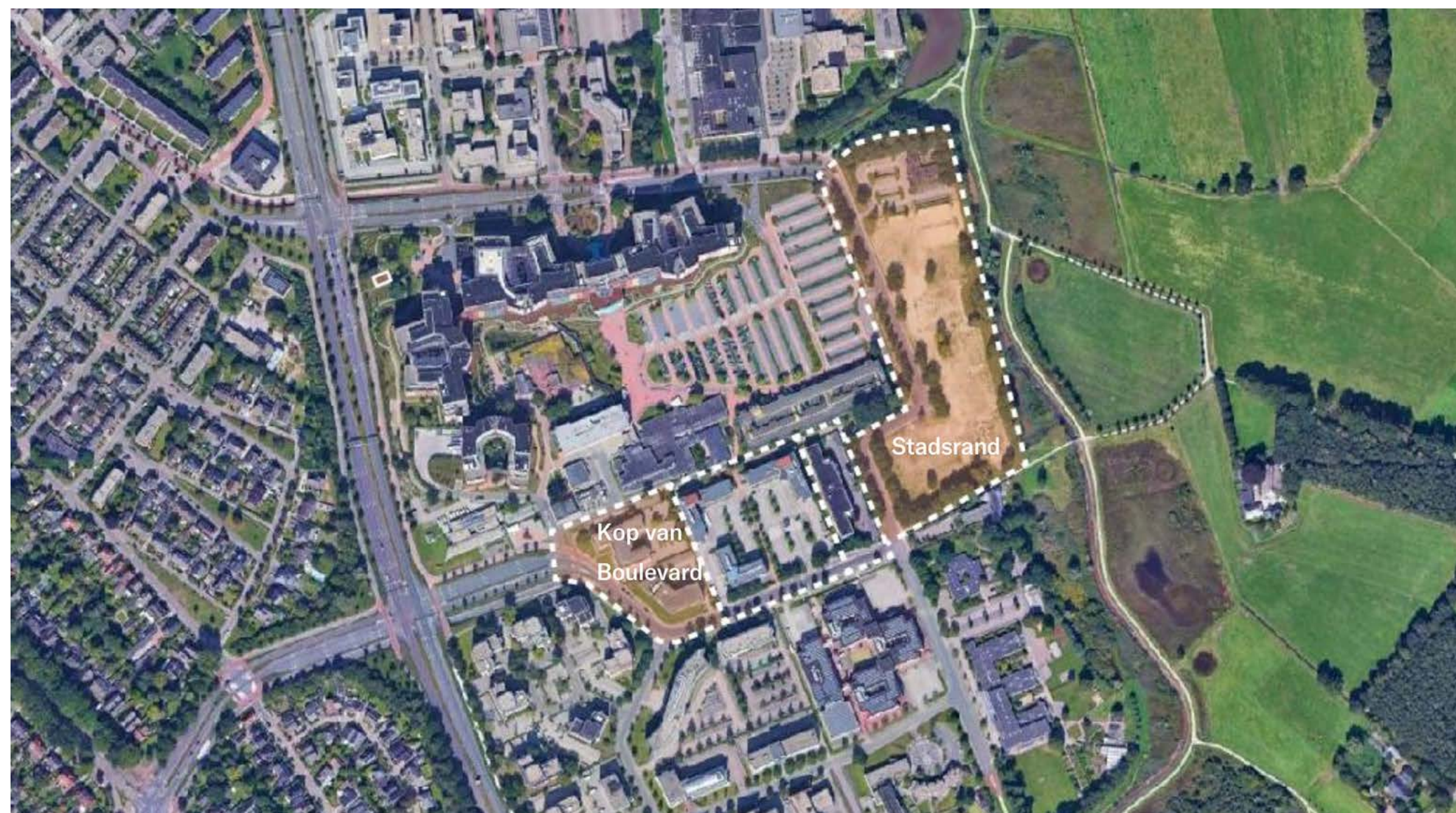
- Het opnemen, behouden en realiseren van fietsstraten, fiets- en wandelroutes en bruggen in het plan voor een *hogere verblijfskwaliteit*.
- *Het voetgangersnetwerk in beeld* brengen. Dit maakt het vanzelfsprekend om vanuit een netwerk te denken en in te zetten op het creëren van ontbrekende schakels voor de voetganger.
- Het proactief realiseren van *ommetjes* in gebiedsontwikkelingen. Op de rand van de ontwikkeling en langs het water is een wandelpad geprojecteerd. Door hier proactief op in te zetten, bijvoorbeeld door het buitengebied en de wijk te verbinden via bruggen, ontstaan er betere kansen om vanuit huis een rondje te kunnen maken.

² Het ROP is een uitgewerkt ruimtelijk plan op stedenbouwkundig niveau van het plangebied waaruit blijkt dat alle beschreven ambities uit het ROP ruimtelijk, financieel en juridisch haalbaar zijn. Het ROP is de voorloper van het wijzigen van het Omgevingsplan per deelgebied. In de fase van het Omgevingsplan krijgen reeds verrichte onderzoeken een verdiepingsslag.

- Het *beschermen* van wandelroutes door ze bijvoorbeeld onderdeel te maken van een wandelroutenetwerk in een omgevingsprogramma.
- In de ontwikkeling van het plan is de *grondeigenaar een belangrijke speler* om wandelvoorzieningen te realiseren. Zij beslissen over of er voorzieningen komen en hoe deze voorzieningen vorm krijgen. Neem daarom de grondeigenaar mee in het belang van wandelen of heb aandacht voor wandelvoorzieningen in het kavelpaspoort (hierin worden de inrichtingseisen weergegeven die gelden voor individuele of groepen te bebouwen kavels. Deze inrichtingseisen kunnen gaan over de situering, de hoofdvorm, de materialisatie en

de detaillering van bebouwing, en over het gebruik en de inrichting van het erf).

- Het opnemen van een *voorwaardelijke verplichting* in het omgevingsplan biedt mogelijkheid om bepaalde maatregelen rondom wandelnetwerken te verplichten.
- De versterking van de wandelstructuur is van *belang* voor de nieuwe bewoners, de medewerkers van de bedrijven in het gebied, maar ook voor de bewoners uit de omliggende woonwijken. Zorg er daarom voor dat dit belang duidelijk is voor alle betrokken stakeholders en geef aan hoe dit voor hen en de maatschappij van toegevoegde waarde is.



Weergave plangebied Oosterenk (binnen stippellijn) en omgeving in de gemeente Zwolle. Bron: Presentatie Atelier Centrumgebied Oosterenk (2023)

Stand van zaken 2024

Tijdens het proces na vaststelling van de Gebiedsvisie Oosterenk heeft de gemeente gemerkt dat een actievere rol nodig is om de gebiedstransformatie verder van de grond te krijgen. Belangrijke vervolgstappen op dit moment zijn het bepalen van een gezamenlijke stip op de horizon en inzichtelijk maken van rollen, taken en financiën voor bijvoorbeeld het wijzigen van mobiliteitsstromen en het realiseren van vernieuwend parkeerbeleid (o.a. het clusteren van parkeermogelijkheden). In zowel het vastgestelde Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) als bij de realisatie van flex-wonen op Oosterenk wordt ingezet op een goede verbinding met het buitengebied (o.a. via bruggen), het aanleggen van looproutes en verblijfplaatsen als onderdeel van zowel de nieuwe woningbouwlocatie als het buitengebied en het verbeteren van de huidige situatie door o.a. in te zetten op doorwaadbaarheid van de buitenruimte in o.a. groene(re) verbindingen. Van belang is dat het buitengebied specifiek is aangemerkt als onderdeel van het ontwikkelkader.

Toekomst

Na de gebiedsvisie, het ROP en andere ontwikkelingen zullen er nog een of meerdere omgevingsplannen worden opgesteld voor het Oosterenk-gebied. De borging van wandelen zal enerzijds hierin landen (bijvoorbeeld door aanwijzing activiteiten of voorwaardelijke verplichting) en is reeds onderdeel van de (algemenere) omgevingsvisie en de specifiekere gebiedsvisie Oosterenk. Daarnaast geeft de gemeente aan het belang van wandelen en looproutes o.a. te kunnen borgen via bijvoorbeeld een eisenpakket in het kavelpaspoort³.

³ In een kavelpaspoort worden de inrichtingseisen weergegeven die gelden voor individuele of groepen kavels. Deze inrichtingseisen kunnen gaan over de situering, de hoofdvorm, de materialisatie en de detaillering van bebouwing, maar ook over het gebruik en de inrichting van het erf. Het detailniveau van het kavelpaspoort verschilt en is afhankelijk van het doel. Zo wordt het kavelpaspoort gebruikt om voorafgaand aan een wettelijke planprocedure de ruimtelijke uitwerking van kavels in hoofdlijnen weer te geven. Daarnaast wordt het kavelpaspoort gebruikt om als nadere invulling van een vastgesteld plan op detailniveau de inrichting van een kavel te bepalen.

Conclusies & Aanbevelingen

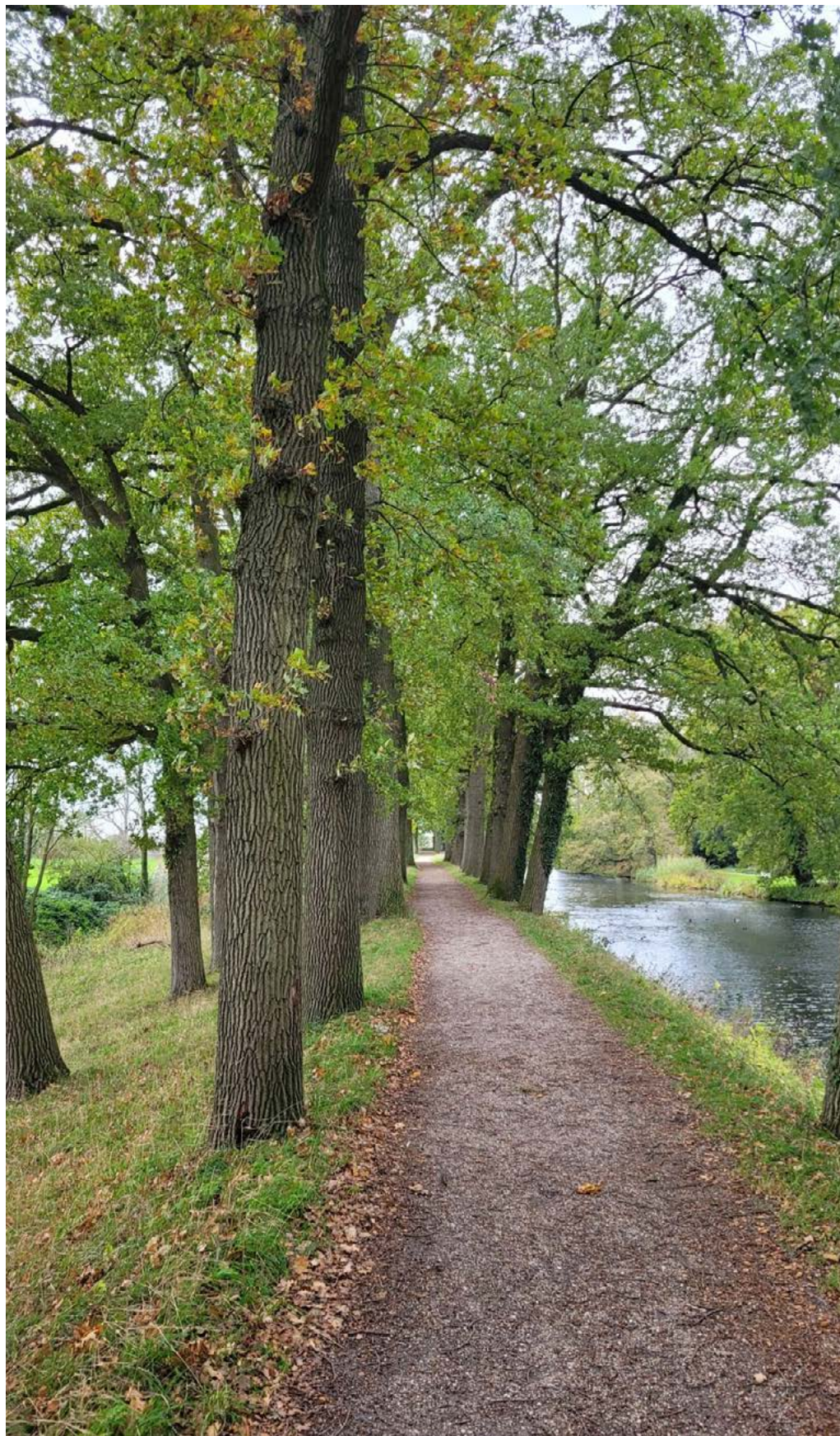
Op basis van de werksessie met de betrokken partijen en de behandelde casussen zijn er waardevolle inzichten ontstaan m.b.t. de mogelijkheden voor het realiseren van voorwaarden t.b.v. de wandelkwaliteit onder de Omgevingswet. Het belang van wandelkwaliteit is duidelijk, onder meer in het kader van gezondheid, leefbaarheid en recreatie, waarbij aantrekkelijkheid en toegankelijkheid cruciaal zijn voor een sterk regionaal en landelijk wandelnetwerk. Gezondheid is in dit kader een motief om een beweegvriendelijke fysieke leefomgeving te creëren.

De Omgevingswet biedt met haar verschillende instrumenten concrete mogelijkheden om de wandelkwaliteit te borgen in het omgevingsbeleid. Dit kan in het Omgevingsplan, bijvoorbeeld door het aanwijzen van activiteiten en functies, het opnemen van beoordelingsregels en/of het inzetten op de voorwaardelijke verplichting. Ook wordt voorzien dat er veel geregeld kan worden in Omgevingsprogramma's, waarbij er dan per thema specifiek aandacht voor wandelen/lopen is. Daarnaast identificeren de beide casussen van gemeenten Zwolle en Rijssen-Holten aanknopingspunten die breder zijn dan alleen het omgevingsbeleid onder de Omgevingswet. Hierbij gaat het ook over het gebruik maken van bijvoorbeeld de Natuurschoonwet, het inzetten van Kavelpaspoorten of het proactief meenemen van betrokken stakeholders in een ontwikkelproces.

Zowel binnen het nieuwe beleid als binnen bestaande beleidsinstrumenten is er een breed spectrum aan mogelijkheden om de kwaliteit van wandelen te borgen, verhogen en/of te realiseren. Ook met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen daarom stappen worden gemaakt in het kader van het verbeteren van de wandelkwaliteit in Nederland. Op deze manier gaan we samen op weg naar meer wandelkwaliteit.



Routebordjes voor het Pieterpad en andere wandelroutes bij station Holten.
Bron: Jan van den Brink.



Sfeerbeeld wandelroute rond Kasteel Amerongen. Bron: Jan van den Brink.

Colofon

Een eerste concept van dit document is in 2023 ontwikkeld door Aveco de Bondt in opdracht van Wandelnet. In 2025 heeft Wandelnet het document geüpdatet, de teksten gereviseerd en nieuwe inzichten toegevoegd. Voor de update (eind 2024) is onder meer met betrokkenen van aangesloten partijen gesproken. De volgende personen en partijen hebben bijgedragen aan de werksessie en deze brochure:

Wandelnet

- Bert Boetes – *Expertteam wandelen & omgevingswet*
- Frank Hart – *Coördinator belangenbehartiging*
- Henk Marius – *Expertteam wandelen & omgevingswet*
- Simon Middelkamp – *Expertteam wandelen & omgevingswet*
- Theo Dijkstra – *Expertteam wandelen & omgevingswet*
- Cas van Hardeveld – *Public Affairs medewerker (t.b.v. update in 2025)*

Gemeente Zwolle

- Marieke van Brussel – *Coördinator actieve mobiliteit*
- Joris van Loon – *Adviseur mobiliteit (t.b.v. update in 2025)*

Gemeente Rijssen-Holten

- Jan Danker – *Beleidsmedewerker ruimtelijk beleid & erfgoed*
- Ronald van der Veen – *Strategisch beleidsmedewerker recreatie & toerisme en plattelandsontwikkeling*

Routenetwerken Twente

- Martin van Dalen – *Beheerder recreatieve routenetwerken*

Aveco de Bondt

- Jan van den Brink – *Strategisch adviseur mobiliteit & ruimte*
- Lukas Baars – *Jurist & expert Omgevingswet*
- Pien Korenblik – *Stagiair ruimtelijke ordening & gebiedsontwikkeling*



W/ANDELNET

Altijd in beweging



www.wandelnet.nl