

Vergaderjaar 2004–2005

29 892

Wandelbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN HET LID DUUVENDAK

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2005

Bij brief van 15 februari 2005 (kamerstuk 29 892, nr. 2) heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat haar reactie gegeven op mijn Initiatiefnota «Wandeloffensief – Geef de wandelaar weer ruimte» (kamerstuk 29 892, nr. 1). Met deze brief wil ik reageren op deze reactie van de Minister. Tevens zal ik een aantal concrete voorstellen doen die een verdere uitwerking zijn van hetgeen ik in mijn Initiatiefnota heb bepleit.

Inleiding

In mijn Initiatiefnota «Wandeloffensief» heb ik een aantal voorstellen gedaan om de positie van wandelaars serieuzer te nemen. Zo heb ik voorgesteld dat wandelaars het recht krijgen om te wandelen langs alle waterwegen die breder zijn dan drie meter. Verder wil ik dat bij de aanleg van nieuwe infrastructuur (autowegen en spoorlijnen) die bestaande wandelpaden doorkruist, verplicht een oversteekplaats voor wandelaars in de projectkosten wordt opgenomen. Het Rijk zou een Rijkswandelnota moeten opstellen waarin landelijke spelregels staan om de wandelaar weer de ruimte te geven. Het behouden, creëren en verbeteren van wandelmogelijkheden zou net zo serieus moeten worden aangepakt als met fietsen bij het Masterplan Fiets is gebeurd. Op deze manier wil Groen-Links ervoor zorgen dat de wandelaar terrein terugwint dat nu in hoog tempo verloren gaat.

De reactie van de Minister is in hoofdlijnen afhoudend

In haar reactie op het «Wandeloffensief» geeft de Minister aan dat het nationale kader voor het wandelen al vorm heeft gekregen. De rijksverantwoordelijkheid is beperkt. Waar het gaat om het toegankelijk maken van de groene ruimte, ligt de verantwoordelijkheid bij de provincies. Gemeenten moeten in het kader van hun ruimtelijk en stedenbouwkundig beleid fiets- en wandelmogelijkheden opnemen in hun plannen. De rijksrol met betrekking tot wandelen bestaat in grote lijnen uit: het financieel bijdragen aan landelijke routenetwerken en het in rijksnota's opnemen van de eis dat EHS en nationale landschappen toegankelijk moeten zijn voor recreatief medegebruik.

De vergelijking met het Masterplan Fiets – waar voor het Rijk een belangrijke aanjagende rol was weggelegd – gaat volgens de Minister voor wandelen niet op. Het rijksfietsbeleid was en is immers gericht op het promoten van de fiets als alternatief voor de auto, en recreatief gebruik maakt daar geen deel van uit. Provincies mogen de Brede Doel Uitkering alléén waar het de «dagelijkse verplaatsingen» betreft gebruiken voor wandelen. De BDU is niet bedoeld voor recreatief wandelen.

Met betrekking tot het «recht op oeverpad» geeft de Minister aan dat bij rijksprojecten nu al altijd wordt bezien waar recreatief medegebruik mogelijk is, maar dat veel oevers langs Rijkswateren niet in eigendom zijn van het Rijk zodat het Rijk hierop maar beperkt invloed heeft.

In reactie op mijn voorstel van een «recht van oversteek» geeft de Minister aan dat bij de keuze voor een nieuw wegtracé nu al in alle gevallen «rekening wordt gehouden met barrièrewerking van de weg» en dat «daar waar mogelijk en nodig» verbindingen over of onder de nieuwe weg worden aangebracht.

Ik concludeer hieruit tot mijn teleurstelling dat de Minister de problemen die de wandelaar ondervindt niet onderkend. Ze neemt géén van mijn voorstellen over en ziet bovendien op geen enkel vlak voor zichzelf een andere dan de huidige rol weggelegd. Wat verder sterk opvalt in de reactie van de Minister is de focus op lange-afstandswandelen en wandelingen in natuurgebieden. Dit gaat voorbij aan de grote behoefte aan korte wandeltochten in en bij de eigen woonplaats: van kleine ommetjes tot wandelingen van één à meerdere uren. De praktijk laat zien dat deze wandelmogelijkheden eerder af- dan toenemen.

Doel van deze brief is constructieve basis te leggen voor discussie

Vanwege het gebrek aan gevoel van urgentie bij de Minister, zie ik mij genoodzaakt de problematiek van de wandelaar nog eens voor het voetlicht te brengen. De noodzaak van een aanjagende rol van het rijk blijft mijns inziens bestaan. Ik blijf dan ook bij mijn pleidooi voor een Rijks-wandelnota, waarin landelijke spelregels staan voor een wandelbeleid. Ik zal daarnaast mijn eerdere voorstellen verder concretiseren. Ik hoop op deze manier een constructieve basis te leggen voor een debat in de Kamer over het «Wandeloffensief».

Voor het opstellen van deze brief heb ik nauw contact gehad met diverse organisaties die bij wandelen betrokken zijn, zoals de Stichting Wandelplatform-LAW, Nemo en de ANWB.

Wandeloffensief is ook van belang voor fietsen

In mijn Initiatiefnota en in deze brief staat de wandelaar centraal. Dit laat onverlet dat behartiging van de belangen van de wandelaar, in zeer veel gevallen ook relevant is voor de belangen van de fietser. Ook fietsers hebben frequent te maken met nieuw afgesloten spoorwegovergangen, verdwenen fietspaden en met barrièrewerking.

De voorstellen die ik doe zijn in veel gevallen ook van belang voor fietsers. Primair richt mijn Initiatiefnota en deze brief zich echter op de belangen van de wandelaar.

Wandelbehoeften en wandelmogelijkheden zijn niet gelijk

Meerdere onderzoeken wijzen uit dat er grote behoefte is aan wandelmogelijkheden. Er is zowel behoefte aan mogelijkheden voor recreatief (en sportief) wandelen – een wandeling maken, joggen, een frisse neus halen – als aan het meer «utilitaire» wandelen, beter bekend als «lopen»: lopen naar school, lopen naar de winkel, lopen naar het werk et cetera. Degene die loopt heet voetganger, degene die wandelt heet wandelaar.

1. Lopen

Op dit moment wordt er al veel gelopen. Afstanden van minder dan één kilometer worden in driekwart van de gevallen lopend afgelegd (zie tabel 1). Bij afstanden tussen één en 2,5 kilometer gaat één op de vijf personen te voet. Van het totale aantal verplaatsingen wordt zeventien procent lopend afgelegd! Wandelen is dus zeker meer dan alleen recreatie: het is óók een vervoerswijze, vergelijkbaar met fietsen en autorijden.

Tabel 1: Aandeel vervoerswijzen bij verplaatsingen¹

Verplaatsingsafstand	Te voet	Fiets	Auto (bestuurder)	Overig	Totaal per afstands-klasse
0 tot 0,5 km	5,4%	1,3%	0,3%	0,0%	7,0%
0,5 tot 1 km	5,1%	3,2%	1,3%	0,0%	9,6%
1 tot 2,5 km	5,1%	10,4%	8,1%	0,9%	24,7%
2,5 tot 3,7 km	1,0%	3,9%	5,5%	0,4%	10,7%
3,7 tot 7,5 km	0,3%	4,3%	10,8%	1,6%	17,0%
Boven de 7,5 km	0,0%	2,0%	24,1%	3,9%	31,0%
Totaal per vervoermiddel	16,9%	25,1%	50,2%	6,9%	100%

¹ Onderzoek Verplaatsingsgedrag 1997–200, CBS.

De voetganger wordt in alle stedenbouwkundige plannen wel meegenomen: er zijn immers trottoirs, zebrapaden et cetera. Maar dit «rekening houden met» geldt meestal slechts in kwantitatieve zin. De kwaliteit laat vaak ernstig te wensen over. De ruimte voor de voetganger is merendeels een strook langs de weg, waarover hij zich, vaak slalomend tussen obstakels (fietsen, geparkeerde auto's, vuilnisbakken, loszittende stoeptegels), heen beweegt.

Als er voor de voetganger meer kwaliteit zou worden geboden, zou het aandeel van lopen in alle verplaatsingen veel hoger kunnen zijn. In een recent rapport over de «ommetjesmaker en zijn habitat»¹ worden vier steden ten voorbeeld gesteld waar de voetganger wel kwalitatief hoogwaardige ruimte krijgt: Londen, Genève, Portland en San Sebastián. Uitblikker is Genève waar er al vanaf 1975 aan wordt gewerkt om lopen een belangrijk deel van het woon-werkverkeer te laten uitmaken.

2. Recreatief wandelen

Ook bij recreatief wandelen gaat het om enorme aantallen: jaarlijks worden er in Nederland rond de 70 miljoen wandeltochten van langer dan twee uur gehouden. Dat is 7% van alle dagtochten van meer dan twee uur². Het aantal kortere wandeltochten is nog vele malen groter³. Het echte lange-afstandswandelen, van één of meer dagdelen, is bij een beperktere groep mensen in trek.

De *behoefte* om in de vrije tijd te wandelen is groot: maar liefst 80% van de mensen heeft hier behoefte aan, zo blijkt uit uitgebreid vrijetijds-onderzoek van de ANWB⁴. Het ging in dit onderzoek niet om lange-afstandswandelpaden (LAW-routes), maar juist om wandelmogelijkheden relatief dicht bij huis (binnen een straal van 5 km).

Wandelbehoeften en wandelmogelijkheden matchen niet met elkaar: maar liefst 35% van de mensen ervaart een tekort aan wandelmogelijkheden in de directe omgeving, zo blijkt uit hetzelfde ANWB-onderzoek. Van de mensen die ook de behoefte hebben om te wandelen is dit bijna de helft! Het tekort aan wandelmogelijkheden wordt vooral gevoeld in de grotere steden. Uit onderzoek van Alterra blijkt dat er in de G30-gemeenten een tekort is aan 27 600 recreatieplaatsen voor wandelen en fietsen⁵. Figuur 1 toont de landelijke spreiding van tekorten.

¹ «Ruimte voor de wandelaar. De ommetjesmaker en zijn habitat», J.E. Burger en Th.J.H.M. de Bruin, Stichting Op Lemen Voeten, 2004. De ommetjesmaker is gedefinieerd als iedereen die een wandeling van een half uur tot een uur maakt, bij voorkeur in de directe eigen leefomgeving.

² Onderzoek Dagtochten 2000/2001, CBS.

³ Uit onderzoek van het NBTC over het jaar 2004 blijkt bijvoorbeeld dat als de ondergrens naar één uur wordt verlegd het aantal wandeltochten rond de 75 miljoen per kwartaal ligt.

⁴ «ANWB Vrijetijdsonderszoek 2003», ANWB, maart 2004.

⁵ «Rapportage project. Explicitering 300 000 ha. fase 1 en 2», S. de Vries en J.D. Bulens, Alterra, 2001.

Beschikbare recreatieve opvangcapaciteit per persoon in 2030 voor wandelen en fietsen, naar woonbuurt



LEGENDA

beschikbare recreatieve opvangcapaciteit per persoon (%)

- veel te laag (2,45-7,6%)
- te laag (7,6-12,3%)
- iets te laag (12,3-17,1%)
- net voldoende (17,1-25%)
- voldoende (25-50%)
- ruim voldoende (> 50%)

- Bebouwde kom
- Provinciegrenzen
- Buffer 10 Km

Schaal 1: 400.000

0 10 20 30 40 50 Kilometers

Opdrachtgever: ANWB
Bronnen: Alterra, BORIS, CBS, Geodan

Afdeling Landschap en Ruimtegebruik
Centrum voor Geo-informatie

Alterra, Wageningen-UR



De tekorten nemen eerder toe dan af

De coalitie «Nederland Actief» luidde 29 maart jl. de noodklok over het gebrek aan wandel- en fietsmogelijkheden in de directe woonomgeving¹. «Nederland actief» is een opmerkelijk verbond van ANWB, NOC/NSF, Zorgverzekeraars Nederland en Staatsbosbeheer. Deze coalitie ziet problemen zowel vanuit het oogpunt van recreatie als het oogpunt van gezondheid (overgewicht etc). Uit diverse rapporten halen deze organisaties bevindingen aan zoals «Groene omgeving lokt uit tot beweging», «Natuur heeft helende werking op gezondheid» en «Groene omgeving is goed tegen overgewicht en somberheid». Deze organisaties constateren tegelijkertijd dat de problemen met het buiten recreëren toenemen. Hun conclusie luidt: «Er is te weinig buiten om te bewegen.» De coalitie roept bestuurders op om in actie te komen.

Het Wandelplatform-LAW, de Fietzersbond en de Stichting Landelijk Fietsplatform (SLF) trekken al jaren aan de bel over de barrières die auto-, spoor- en waterwegen opwerpen voor wandelaars en fietsers. De Fietzersbond en de SLF hebben zelfs een website die geheel aan deze problematiek is gewijd: www.fietzersbond.nl/barrieres. (De problemen die fietsers ondervinden zijn van dezelfde orde als de problemen van wandelaars, al geldt bij wandelen nog eerder dat een barrière onoverkoombaar is vanwege de beperktere actieradius van wandelaars.)

Het Wandelplatform-LAW constateert een toenemende «verhokking» van Nederland: het steeds meer in hokjes opgedeeld zijn van het landschap door een overmaat aan barrières. Ook wandelvereniging Nemo ziet een toenemend aantal bedreigingen voor bestaande (onverharde) wandelpaden en heeft hiervoor een steunpunt opgericht en voert regelmatig actie voor het behoud van waardevolle wandelpaden².

In mijn Initiatiefnota Wandeloffensief was ter illustratie al een (beperkte) lijst met knelpunten opgenomen. Op mijn verzoek heeft de coalitie «Nederland actief» nog meer voorbeelden verzameld van blokkades in wandel- en fietsmogelijkheden verspreid over heel Nederland. Deze lijst, die te vinden is in bijlage 1³, geeft een goed beeld van de problematiek. Er blijkt duidelijk uit dat in veel steden en dorpen in Nederland te weinig mogelijkheden zijn om kortere en langere wandelingen en fietstochten te maken. En als die mogelijkheden er al zijn, zijn ze vaak onaantrekkelijk of moeilijk te vinden.

Huidige wandelbeleid is versnipperd en succes is afhankelijk van personen

De verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van de groene ruimte ligt in het huidige beleid bij de provincies. Met «groene ruimte» wordt hier bedoeld: het buitengebied. Daarnaast hebben gemeenten de taak wandel- en fietsmogelijkheden op te nemen in hun ruimtelijke en stedenbouwkundige plannen. Het is volstrekt onduidelijk waar deze verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies beginnen en ophouden en welke doelen moeten worden bereikt.

Op dit moment zijn er maar twee provincies die een wandelbeleid hebben ontwikkeld: Noord-Holland en Zuid-Holland⁴. In ambtenaren gemeten gaat het in beide Provincies om 0,5 à 1 fte. Beide provincies worstelen ermee om het wandelbeleid goed vorm te geven. Zuid-Holland is de provincie met het grootste recreatietekort. Daarnaast zijn Gelderland en Utrecht bezig met het opzetten van een wandelbeleid. In de overige provincies krijgt wandelen geen speciale aandacht.

¹ Een persbericht is te vinden op: <http://www.anwb.nl/published/anwbcms/content/pagina/nieuws/nieuwsartikelen/vakantie-nederland/050329-coalitie-groene-omgeving.nl.html>.

² Zie voor meer informatie de website www.voetpaden.nl.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Zuid-Holland: «Wandelpadenplan Provincie Zuid-Holland». In april 2002 zijn de Visie en de Structuur van het uitvoeringsprogramma vastgelegd. In 2004 heeft de Provincie, als uitwerking van het wandelpadenplan, beschermingsmaatregelen voor waardevolle bestaande wandelverbindingen vastgesteld. Noord-Holland: «Agenda Recreatie en Toerisme 2004–2007».

Waterschappen hebben géén taakstelling op het gebied van wandelen. Of waterschappen hun grond toegankelijk maken voor recreatief medegebruik is sterk afhankelijk van personen. Het ene waterschap is hier veel actiever in dan het andere¹. Er is hier voor de wandelaar een wereld te winnen. De waterschappen hebben gezamenlijk 55 000 km aan waterlopen in eigen beheer en onderhoud. Dit zijn meestal de grotere waterlopen die recreatief het meest interessant zijn. Daarnaast hebben ze nog eens 125 000 km aan waterlopen onder toezicht.

Veel waterschappen vinden recreatief medegebruik lastig. Om een klein voorbeeld te noemen: als er een oeverpad is, kan het dregsel uit de sloten daar niet blijven liggen en moet worden opgeruimd. Er is de laatste paar jaar wel een toenemende bereidheid bij Waterschappen om na te denken over recreatief medegebruik. De Unie van Waterschappen en LNV hebben in 1991 een brochure uitgebracht over recreatief medegebruik². Daarin staan aanbevelingen voor recreatief medegebruik en worden bezwaren ontzenuwd. Daarop zijn vele studies en nota's gevolgd, maar nog niet heel erg veel daden.

Mocht een waterschap overigens wél werk willen maken van recreatief medegebruik, dan is het soms nog een ernstig struikelblok dat het waterschap gronden heeft verpacht. Zowel verpachter als pachter moet namelijk instemmen met recreatief medegebruik. De pachter blokkeert dit nu nogal eens. Ook hier geldt dus weer dat er veel afhankelijk is van het enthousiasme van personen.

Financiering door het rijk noodzakelijk en rechtvaardig

De Minister geeft in haar reactie aan dat wandelpaden niet uit de Brede Doel Uitkering van het rijk aan de provincies mogen worden betaald, omdat recreatief wandelen en recreatieve wandelpaden hier niet onder vallen. Deze redenering gaat mijns inziens op twee punten mank.

Ten eerste, wandelen is lang niet altijd recreatief, zoals ik hiervoor heb geschetst: maar liefst 17% van de verplaatsingen gebeurt te voet. Natuurlijk wordt er bij de aanleg van wegen uit de Brede Doel Uitkering nu al wel wat aandacht aan de wandelaar besteed: er zijn stoepen, zebrapaden et cetera. Maar dat is vooral kwantitatief. De bestedingen zijn er niet op gericht om wandelkwaliteit te creëren: ruimte voor voetgangers die uitnodigt te wandelen en de auto te laten staan.

Ten tweede, het onderscheid recreatief-utilitair zou dan ook consequent doorgetrokken moeten worden naar de andere vervoersmodaliteiten. Zou voor het autoverkeer ook alleen het utilitaire verkeer (woon-werk-, vracht-etc) uit de Brede Doel Uitkering gefaciliteerd mogen worden, dan zou voor een groot deel van de autowegen nooit geld zijn geweest of ze zouden een stuk smaller zijn.

De financiële bijdrage van het rijk beperkt zich tot de lange-afstandswandelpaden en (nog PM op de begroting) de toegankelijkheid van Nationale Landschappen. Dit gebeurt blijkbaar vanuit het idee dat deze wandellocales een algemeen belang dienen, dat het provinciale en gemeentelijke niveau overstijgt.

In dat verband is het zinvol nog een ander belangrijk algemeen belang te noemen dat een rijksbijdrage voor wandelen (al dan niet via de BDU) rechtvaardigt: het gezondheidsbelang! Nederlanders kampen in toenemende mate met overgewicht door verkeerd eten in combinatie met te weinig bewegen. Meer en betere mogelijkheden om te wandelen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van overgewicht.

¹ Een positief voorbeeld is het waterschap Rijn en IJssel. Dat heeft onlangs 2000 km watergangen opengesteld (persbericht 22 januari 2005).

² «Waterschappen en recreatief medegebruik», Unie van Waterschappen en Ministerie van LNV, 1991.

Het onderscheid tussen lange en korte wandelpaden en wandelen en lopen doet hierbij niet terzake.

Voor wandelen over agrarische grond ontbreekt ambitie

Het beleid met betrekking tot het wandelen over agrarische grond staat nog geheel in de kinderschoenen. Dit is in potentie een goede optie om de wandelmogelijkheden te vergroten. Het ontbreekt hier aan ambitie. Op dit moment is er een beperkte subsidieregeling van het rijk, die geen landelijke dekking heeft. De vergoeding is extreem laag: eenmalig 1 euro per strekkende meter wandelpad. Er is op deze wijze tot nu toe slechts 43 kilometer wandelpad gerealiseerd. Het ministerie van LNV heeft een brochure uitgegeven¹ om de mogelijkheid van wandelen bij agrariërs onder de aandacht te brengen. Er gebeurt geen actieve promotie op dit terrein.

Uit recent onderzoek van het LEI² blijkt dat de vergoeding zeker een rol speelt bij de bereidheid van agrariërs om een wandelpad aan te leggen: bij een vergoeding van € 0,45 per strekkende meter per jaar wil 4% van de boeren meedoen, bij een vergoeding die 2,5 keer zo hoog is (€ 1,13) stijgt dit tot 7%. Bij 7% deelname komt een gebied dat vier keer zo groot is als de Flevopolder vrij als wandelgebied, dus dat is aanzienlijk.

Het percentage boeren dat een wandelpad wil aanleggen zou echter nog veel hoger kunnen zijn dan deze 4 à 7%. Uit het LEI-onderzoek blijkt namelijk ook dat bij de meeste boeren heel andere dan financiële overwegingen de doorslag geven. Boeren zien allerlei bezwaren tegen de aanwezigheid van derden op hun terrein: die zouden dierziektes overbrengen, dieren verstoren, rommel achterlaten, de privacy in gevaar brengen et cetera. Het gaat hier voor een deel om spookverhalen (het risico dat wandelaars dierziektes verspreiden is bijvoorbeeld verwaarloosbaar; ook rommel gooien ze nauwelijks weg) en voor een deel om bezwaren die simpel te ondervangen zijn. Bijvoorbeeld de privacy kan betrekkelijk eenvoudig beschermd worden via een haag langs het boerenerf (die er toch al vaak is) of door het wandelpad ver van het erf af te leggen. Een verbodsbordje voor (loslopende) honden beperkt de kans op verstoring van dieren.

De LNV-brochure bevat allerlei argumenten om deze koudwatervrees weg te nemen, maar is onder boeren niet erg bekend. Het wegnemen van koudwatervrees zou nog kunnen worden versneld door een landelijk dekkende WA-verzekering in te stellen voor de schade die recreanten zouden kunnen aanrichten. De kosten hiervan zijn zeer beperkt. De provincie Zuid-Holland heeft aan haar al bestaande WA-verzekering (elke provincie heeft een WA-verzekering) op eenvoudige wijze een «recreatie-clausule» laten toevoegen. Deze geldt voor alle contracten die de provincie met agrariërs heeft afgesloten voor een recht van overpad. Het eigen risico van de provincie is ongeveer duizend euro. Overigens heeft zich in al de jaren dat de provincie deze recreatieclausule heeft, zich pas één keer een schadeclaim voorgedaan (40 euro voor een stuk vernield schapengaas). Naast Zuid-Holland heeft ook Noord-Holland deze recreatieclausule in de WA-verzekering, andere voorbeelden zijn mij niet bekend.

Overigens schat het LEI de kosten voor aanleg en onderhoud van een wandelpad op € 0,21 tot € 0,64 per strekkende meter wandelpad per jaar. Dit is exclusief de kosten voor specifieke eenmalige investeringen (bruggetjes, hekken, informatiepanelen, enzovoort). Een eenmalige vergoeding van één euro per meter, zoals bij de huidige subsidieregeling, is dus sowieso veel en veel te laag.

¹ «Uit de voeten met wandelpaden over boerenland. Leidraad voor de aanleg van wandelroutes», Alterra, 2003, in opdracht van LNV.

² «Wandelpaden op land- en tuinbouwbedrijven: animo, mogelijkheden en vergoedingssysteem», LEI, 2005.

Planologische en wettelijke bescherming van bestaande paden onvoldoende

De Minister geeft in haar reactie aan dat openbare voetpaden zijn beschermd via de Wegenwet: «Een bestaand voetpad kan niet aan het openbaar verkeer worden onttrokken zonder een besluit daartoe van het bevoegde bestuursorgaan.» Deze constatering gaat maar in beperkte mate op. Ja, als ieder bestuursorgaan goed zijn werk zou doen, dan zou het kloppen. Maar ook dan is nog niet verzekerd dat een pad blijft bestaan: het kán immers aan de openbaarheid worden onttrokken. Nogal wat paden zijn ondanks dat ze formeel openbaar zijn voorgoed verdwenen, en dit proces gaat nog steeds door. De bescherming van bestaande paden is dus verre van waterdicht. Ik zal dit nader toelichten.

De bescherming die de Wegenwet biedt, verloopt via de zogenaamde «wegenlegger» (gebaseerd op de Wegenwet uit 1932). Elke gemeente heeft in principe zo'n wegenlegger, waarin alle openbare wegen moeten zijn opgenomen. Onderzoek¹ wijst echter uit dat veel gemeenten de wegenlegger slecht bijhouden: maar 20% houdt de legger redelijk bij, de rest slecht. Gemeenten vinden het bijhouden te veel werk, vanwege de grote hoeveelheid gegevens die ze moeten invullen. Ze vinden de legger een verouderd instrument. Bovendien, zo redeneren ze, is van de meeste wegen door het vele gebruik dat ervan gemaakt wordt, toch wel duidelijk dat ze openbaar zijn. De meeste wegenleggers geven dus geen volledig overzicht van de openbare wegen. Modernere plannings- en beheersinstrumenten (bestemmingsplannen, verkeersplannen) hebben de functie om de openbaarheid aan te geven lang niet altijd overgenomen van de wegenlegger. In het geval van particuliere grond, bieden ook notariële akten geen uitkomst, want vaak wordt bij wisselen van de eigenaar de openbaarheid niet in de akte opgenomen, zodat de nieuwe eigenaar hiermee niet bekend is. Veel paden en wegen staan dus nergens als openbaar te boek. Dit levert met name een gevaar op voor de verkeersluwe weggetjes. En juist die zijn het meest interessant voor wandelaars en fietsers.

Door het ontbreken in de wegenlegger (of bestemmingsplan) kan het op een gegeven moment onduidelijk worden of een weg openbaar is of niet. In tegenstelling tot de drukkere wegen, hebben de kleinere weggetjes vaak een particuliere eigenaar; bij grotere wegen zijn vrijwel altijd overheden eigenaar. Als dan niet duidelijk is vastgelegd dat de weg openbaar is en de gemeente treedt niet handhavend op, dan is het voor de particuliere eigenaar betrekkelijk eenvoudig de openbare weg via een verbodsbordje of met een versperring ontoegankelijk te maken, al is dit illegaal. Op deze manier zijn heel wat openbare paden omgeploegd, bij een tuin getrokken, binnen een bedrijfshek terechtgekomen et cetera.

Daarnaast kan de gemeente soms ook zelf een belang hebben om een verkeersluw weggetje te laten verdwijnen. Ongeacht de vraag of de gemeente eigenaar is, is de gemeente namelijk onderhoudsplichtig voor elke openbare weg. Een gemeente die kosten wil besparen, wil dan nog wel eens overgaan tot sluiting van wegen ook al is dit nadelig voor fietsers en wandelaars. Zie bijvoorbeeld de gemeenten Borculo, Ede, Putten en Vorden. De gemeente kan de weg of pad eenvoudig via een raadsbesluit onttrekken aan de openbaarheid. Gevolg: het onderhoud stopt, iemand zet er een keer een hek voor en weg is het pad.

¹ «Lopen met de legger. Onderzoek naar het gebruik van de wegenlegger bij overheidsinstanties», stageonderzoek S. Veldhuis, Wandelplatform-LAW, Amersfoort 2001.

Barrièrewerking van infrastructuur is groot

Het is onzin dat, zoals de Minister in haar reactie aangeeft, bij nieuwe weginfrastructuur altijd rekening wordt gehouden met de barrièrewerking van de weg. De praktijk laat glashelder zien dat wandel- en fietsbelangen in de afweging met de belangen van het snelverkeer een lage prioriteit hebben. Er zijn legio voorbeelden van nieuwe infrastructuur die een barrière opwerpt. In mijn Initiatiefnota noemde ik het voorbeeld van de A73, waar over een traject van 35 kilometer van 71 bestaande bewandelbare wegen er nog maar 17 (één per twee kilometer) overblijven die voor wandelaars min of meer geschikt zijn. De Minister zegt in haar reactie dat er 40 passages overblijven die voor wandelaars toegankelijk zijn. Ze gaat er daarbij aan voorbij dat het in de meeste gevallen zal gaan om drukbereden viaducten en tunnels over en onder de snelweg, gecombineerd met op- en afritten voor de snelweg. Het verkeer is er druk, want door het opheffen van wegen zijn er minder wegen over voor hetzelfde verkeer. Deze 40 snelwegpassages zijn misschien wel toegankelijk, zoals de Minister stelt, maar in de verste verte niet aantrekkelijk voor de wandelaar. Hij is er een vreemde eend in de bijt. Daar komt nog bij dat de snelweg op zichzelf een onaantrekkelijke uitstraling heeft.

De Fietzersbond heeft in 2003 een uitgebreid onderzoek gedaan naar de barrièrewerking van de A73¹. In bijlage 2 is een overzicht van de Fietzersbond opgenomen van alle huidige wegen die het A73-tracé doorsnijdt, en wat hiervan overblijft na aanleg van de A73. Ook is aangegeven wat de gevolgen zijn voor de aanpalende woongebieden. Daaruit blijkt dat de A73 veel wandel- en fietspaden om zeep helpt en woonwijken isoleert van het buitengebied.

Op soortgelijke wijze zijn de kruisingen van het overgrote deel van de kleine verkeersluwe wegen en paden in Oost-Brabant onlangs verdwenen ten gevolge van de aanleg van de A50, verdwijnen ze ten gevolge van de «opwaardering» van de A59 tussen Den Bosch en Oss en verdwijnen ze in de nabije toekomst in het uitloopgebied van Bergen op Zoom ten gevolge van de geprojecteerde A4.

Een speciaal zorgpunt is het voortdurende afsluiten van spoorwegovergangen. Ondanks de motie Duyvendak c.s.² die in december 2003 is aangenomen, blijft afsluiten van overgangen doorgaan. De motie vroeg om maatwerk en om per locatie te bezien of er fiets- en wandelvriendelijke alternatieven, zoals klaphekjes, konden worden toegepast. De motie heeft tot nu toe geen gedragsverandering bij spoorbeheerder ProRail teweeg gebracht. Het sluiten gaat onverminderd door, ongeacht de ongevalsgeschiedenis van de overweg. Recente voorbeelden zijn het dwarsbomen van ProRail van het initiatief van Staatsbosbeheer voor een wandelroute die het spoortraject Winsum-Roodeschool kruist en het sluiten van de enige rustige uitvalsweg naar het oosten vanuit Roosendaal door de gemeente Rucphen (spoorwegovergang Spiekeweg). In bijlage 1 zijn nog meer voorbeelden te vinden.

In haar recente brief over spoorwegovergangen (kamerstuk 29 893, nr. 4) geeft de minister aan dat sluiting altijd in goed overleg tussen spoor- en wegbeheerder gebeurt. De praktijk laat anders zien. Gemeenten worden door ProRail regelmatig voor het blok gezet om maar zo veel mogelijk overwegen te sluiten.

Overleg tussen ProRail en recreatieve organisaties is in beperkte mate aanwezig. Daarbij gaat het vooral om informatie-overdracht. ProRail financiert samen met de ministeries van LNV en V&W het project «Recreatie & Overwegen» van de drie landelijke koepels van recreatieve belangen-

¹ «Barrièrevorming bij autosnelweg A73 (Roermond-Echt)», Fietzersbond, maart 2003.

² 29 200 XII, nr. 93.

organisaties¹. Dit project is vooral gericht op bewustwording en het in kaart brengen van het belang van de overwegen voor langzaam verkeer. De drie belangenorganisaties mogen reageren op sluitingsprojecten die al in gang zijn gezet. Door de zeer beperkte menskracht en de vele tientallen sluitingsplannen die tegelijkertijd in procedure zijn, is het onmogelijk alle processen op de voet te volgen, laat staan veel invloed uit te oefenen. Het project loopt dit jaar af omdat de financiering wordt stopgezet.

Voorstellen

In mijn Initiatiefnota «Wandeloffensief – Geef de wandelaar weer de ruimte» deed ik voorstellen voor een «recht op oeverpad» en een «recht op overpad» en pleitte ik voor een Rijkswandelnota. In deze brief werk ik deze voorstellen verder uit.

In de Rijkswandelnota dient het kabinet de contouren van het landsbrede wandelbeleid uiteen te zetten: knelpunten, ambities, instrumenten en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden. In deze Rijkswandelnota dienen de volgende onderdelen in ieder geval een plaats te krijgen:

1. **Taakstelling voor provincies.** Het Rijk legt provincies een taakstelling op voor het aantal te realiseren kilometers nieuw wandelpad per provincie.
2. **Taakstelling voor gemeenten.** Het Rijk legt gemeenten een taakstelling op voor het verbeteren van de mogelijkheden om woon-werk verkeer, woon-schoolverkeer, woon-winkelverkeer te voet af te leggen.
3. **BDU-gelden.** Provincies mogen de BDU-gelden gebruiken voor de aanleg en onderhoud van wandelpaden.
4. **Recht op oeverpad.** Recreatief medegebruik wordt een specifieke taak van de waterschappen. Deze wordt officieel in elk waterschapsreglement opgenomen. De bevoegdheid voor aanpassen van het reglement ligt bij de provincie (artikel 3 van de Waterschapswet). De pachtwet wordt aangepast zodat het eenvoudiger is om in pachtcontracten de plicht voor recreatief medegebruik op te nemen
5. **Bescherming en transparantie:**
 - Het rijk vereenvoudigt de wegenlegger: alleen nog voor paden smaller dan 2,60 meter of alleen voor halfverharde/onverharde paden (een «padenlegger»)
 - Een *alternatief* is dat de bescherming van de openbaarheid van paden via het bestemmingsplan wordt geregeld, omdat dat beter wordt bijgehouden. De wegenlegger kan dan verdwijnen.
 - Er komt een instemmingsverplichting van de provincie voor onttrekkingen van openbare paden door de gemeente (nu hoeven gemeenten een onttrekking alleen te melden bij de provincie). Hiertoe wijzigt het rijk artikel 8 van de Wegenwet.
 - Provincies zien erop toe dat gemeenten de (vereenvoudigde) wegenlegger («padenlegger») bijhouden en handhavend optreden.
 - Provincies maken een toegankelijke digitale kaart van openbare paden («padenleggers» van diverse gemeenten aan elkaar knopen).
 - Bij alle openbare wegen die in de «padenlegger» staan komen bordjes die duidelijk maken dat het om een openbare weg gaat.
6. **Recht op oversteek:**
 - In artikel 4 van de Tracéwet wordt de verplichting opgenomen om bij de uitwerking van het tracé rekening te houden met de belangen van langzaam verkeer op kruisende wegen. Deze wet is van toepassing op de grotere wegen (hoofdwegen, landelijke spoorwegen en hoofdvaarwegen).
 - Het Rijk legt in het kader van het Provinciaal Verkeer en Vervoer Plan (PVVP) en het Regionaal Verkeer en Vervoer Plan (RVVP) de

¹ Stichting Wandelplatform-LAW, de Koninklijke Nederlandse Hippische Sportfederatie en de Stichting Landelijk Fietsplatform. Zie voor meer informatie over het project: www.recreatie-overwegen.nl.

verplichting op om hetzelfde te doen bij het «opschalen» van provinciale wegen.

7. **Kostensoortenlijst.** In de (toekomstige) Grondexploitatiewet worden wandel- en fietspaden opgenomen in de kostensoortenlijst. Dit betekent dat de kosten van (vervangende) wandelpaden bij barrièrevorming door een nieuwe woonwijk of bedrijventerrein door de gemeente in de grondexploitatiekosten kunnen worden opgenomen, zodat projectontwikkelaars hieraan moeten bijdragen.
8. **Wandelen over boerenland:**
 - De subsidieregeling voor wandelen over agrarische grond wordt uitgebreid (landelijke dekking) en de vergoedingen per strekkende meter worden minimaal € 0,45 per strekkende meter per jaar.
 - Er komt actieve werving van boeren om wandelen over hun terrein aan te leggen. O.a. lokale wandelclubs worden gefaciliteerd om boeren te benaderen, want zij zijn vaak het beste in staat de boeren uit hun buurt over te halen.
 - Er komt een landelijk dekkende WA-verzekering voor wandelpaden.
 - Er komt een «pilot» die probeert het creëren van wandelpaden via erfdienstbaarheid, zoals toegepast in het dorp Zieuwent in de Achterhoek, te kopiëren naar andere locaties.
9. **Spoorwegovergangen.**
 - Er komt een zorgvuldige afweging van de diverse belangen bij de uitvoering van het Programma Verbeteren Veiligheid Overwegen (PVVO). Essentiële wandelverbindingen kunnen daarbij hetzelfde gewicht vertegenwoordigen als snelverkeersverbindingen.
 - Er komt meer geld voor beveiliging van (nu nog) onbewaakte overgangen.
10. **Recreatief medegebruik EHS:** Het toegezegde recreatief medegebruik van de ecologische hoofdstructuur (EHS), inclusief ecoducten, robuuste verbindingen en andere ontsnipperingsmaatregelen wordt uitgevoerd.

Tot slot: bestuurlijke verantwoordelijkheid

Ter uitvoering van de Rijkswandelnota sluiten Rijk en provincies een *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl Wandelen*. Hiermee worden rijk en provincies gezamenlijk verantwoordelijk gemaakt voor een goed wandelbeleid (vergelijk het Bestuursakkoord Water). Dit wandelbestuursakkoord bevat alle relevante afspraken tussen rijk en provincies, kent een tijdpad en regelt eveneens wie waarvoor financieel verantwoordelijk is.

W. Duyvendak