

Vergaderjaar 2004–2005

29 829

Wijziging van de Wet op de openluchtrecreatie (gefaseerde intrekking van de wet)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 november 2004

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende beantwoordt, acht de commissie de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. De Wet op de Openluchtrecreatie (WOR)
2. Evaluatie van kampeerregelgeving; het regeerakkoord en regeringsbeleid
3. Heroverweging van de noodzaak voor een wettelijke regeling inzake kamperen
4. Reacties meest betrokken organisaties
5. Heroverweging van de noodzaak tot wetgeving inzake de overige onderwerpen die bij de WOR geregeld worden
6. Inhoud van het wetsvoorstel
7. Administratieve lasten en andere effecten voor bedrijfsleven en overheden

1. De Wet op de Openluchtrecreatie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben waardering voor de volledigheid en helderheid van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De WOR is destijds in 1994/1995 tot stand gekomen met het oog op bescherming van belangen van natuur en landschap, de bescherming van de belangen van kampeerders en kampeerondernemers, en de daarmee samenhangende bescherming van gezondheid en milieu. De leden van de CDA-fractie achten de afschaffing van de WOR gerechtvaardigd, als er voldoende zekerheid is dat de genoemde belangen ook langs andere wegen even goed gewaarborgd kunnen worden. Dit alles onder het motto «centraal wat moet, decentraal wat kan». Als bureaucratie en regel-dichtheid hiermee op verantwoorde wijze teruggedrongen kunnen worden moet deze kans zeker aangegrepen worden.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Ondervoorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Waalkens (PvdA), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Vacature (CDA).
Plv. leden: Slob (CU), Vendrik (GL), Örgü (VVD), Spies (CDA), Dezentje Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Veenendaal (VVD), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Eerdmans (LPF), Vacature (SP), Van As (LPF), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GL), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA) en Vacature (CDA).

De leden van de CDA-fractie constateren dat uit oogpunt van consumentenbescherming in de WOR een aantal bepalingen zijn opgenomen (regeling van een kampeerovereenkomst). Volgens de regering bieden bepalingen in het Burgerlijk Wetboek thans voldoende waarborgen voor een goede rechtsbescherming van de kampeerders. De leden van de CDA-fractie vragen zich echter toch af wat het effect zal zijn van de afschaffing van de «aanvullende» bepalingen in de WOR. Vormen deze niet een extra stimulans om de rechtspositie van de kampeerder van meet af aan in de kampeerovereenkomst goed te regelen, en gaat hier dus niet een extra beschermende werking van uit? Zal het vervallen van bedoelde bepalingen toch niet leiden tot een verzwakking van de positie van de kampeerder? Zal in de toekomst niet vaker een gang naar de rechter noodzakelijk worden? Hoe kan dit probleem worden ondervangen?

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd na de brief van de minister van LNV (26 419, nr. 15) nu eindelijk te kunnen vernemen wat de plannen zijn van deze regering met de WOR.

De vervanging van de Kampeerwet door de WOR werd gedaan om een herziene afgeslankte versie van de Kampeerwet in te voeren en om op dit gebied te dereguleren. De centrale doelstelling van de WOR is de beleidsvrijheid van gemeenten te vergroten, zodat er beter ingespeeld kan worden op de plaatselijke omstandigheden en meer diversiteit in het aanbod kan worden gerealiseerd door verschillende kampeervormen met een eigen regime te onderscheiden. De WOR werd gezien als raamwet waarbij de invulling aan de gemeente werd gelaten. Met het nu voorliggende wetsvoorstel gaat de decentralisatie nog verder, zodat gemeente werkelijk invulling kunnen geven aan een lokaal kampeerbeleid.

De leden van de VVD-fractie vragen welke verschillende instrumenten de gemeenten hebben om de kampeerregelgeving in te vullen als de WOR is ingetrokken.

2. Evaluatie van kampeerregelgeving; het regeerakkoord en regeringsbeleid

De leden van de PvdA-fractie stellen dat uit de evaluatie die eind 2001 heeft plaatsgevonden onder meer naar voren kwam dat het vergunningstelsel van de WOR niet heeft geleid tot vergroting van de diversiteit aan kampeermogelijkheden, de centrale doelstelling van de WOR was. Tevens blijkt uit de evaluatie dat aan de uitvoering en handhaving van de WOR in het gemeentelijk beleid slechts een zeer bescheiden plaats wordt toegekend. Voor de hiermee samenhangende taken is nauwelijks of geen personeel beschikbaar. Als gevolg daarvan zijn nog relatief veel vergunningen en ontheffingen niet aangepast aan de WOR, die toch al sinds 1994 gedeeltelijk en sinds 1995 volledig is ingevoerd. De leden van de PvdA-fractie vragen of uit de evaluatie ook duidelijk is geworden waarom het vergunningstelsel van de WOR geen effecten heeft gehad op het vergroten van de diversiteit aan kampeermogelijkheden. Ook vragen deze leden of er inzicht is verkregen in waarom de uitvoering en handhaving van de WOR op gemeentelijk niveau een zo kleine rol speelt. Met het ook op toekomstige regelgeving is het is immers zowel van belang om te achterhalen hoe (de betreffende) gemeenten meer betrokken kunnen worden bij de uitvoering van het door de regering voorgestane beleid als waarom de gemeenten daar tot nu toe zo passief in zijn geweest? Lag hier niet een rol voor de centrale overheid om betrokkenheid van gemeenten bij de WOR te activeren?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat uit de evaluatie ook duidelijk wordt dat de provinciale betrokkenheid in het kader van de WOR, die overigens beperkt is tot de mogelijkheid om in het belang van de natuur-

en landschapsbescherming gebieden aan te wijzen waar het kamperen wordt beperkt op grond van artikel 14 WOR, gering is. Hiervoor is wel een oorzaak gevonden, namelijk dat provincies de uitvoering van kampeerregelgeving voornamelijk beschouwen als een gemeentelijke verantwoordelijkheid. In het kader van het ruimtelijk beleid geven provincies via het streekplan richting aan de gemeentelijke bestemmingsplannen waar het kampeerbeleid van de gemeenten in de meeste gevallen mee in overeenstemming is. Hoe ziet de regering de nieuwe rol van de provincies?

In het licht van het regeerakkoord en huidige regeringsbeleid vormt het feit dat de WOR niet heeft bijgedragen tot een grotere verscheidenheid aan kampeervormen, dat de uitvoering en handhaving van de WOR weinig aandacht krijgt binnen de gemeenten en provincies en dat het takenpakket uit de WOR veelal wordt uitgevoerd in samenhang met de taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, voor de regering aanleiding om de kampeerregelgeving en de regeling van de andere onderwerpen van de WOR te heroverwegen.

Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering denkt over de oorzaak van waarom gemeenten en provincies bij een kaderwet als de WOR zo weinig invulling hebben gegeven aan de kaders die de WOR heeft geschetst.

3. Heroverweging van de noodzaak voor een wettelijke regeling inzake kamperen

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de centrale stelling van de regering dat er voldoende aanleiding is om de kampeerregelgeving en andere regelingen binnen de WOR te heroverwegen. De WOR heeft in de praktijk inderdaad onvoldoende bijgedragen tot een grotere verscheidenheid aan kampeervormen. De uitvoering en handhaving van de WOR heeft relatief weinig aandacht gekregen binnen gemeenten en provincies. Een aantal onderwerpen van de WOR is al anderszins wettelijk goed geregeld, of kan langs andere wegen goed geregeld worden. Afschaffing van de WOR heeft verdere voordelen. Door afschaffing van de WOR wordt meer regionaal maatwerk mogelijk, wordt de beleidsvrijheid van mede-overheden vergroot en kan er in principe meer ruimte komen voor toeristisch recreatieve activiteiten. Het kampeerbeleid kan in principe goed geregeld worden via bestemmingsplan, bestemmingsplanvoorschriften en autonome verordeningen op grond van artikel 149 van de Gemeentewet.

De leden van de CDA-fractie zijn echter nog niet volledig overtuigd dat de WOR of bepalingen daaruit, op alle punten geheel overbodig zijn geworden. Zij menen dat afschaffing van de WOR bovenal gepaard zal moeten gaan met grondige begeleiding en voorlichting van rijkszijde, en goede overkoepelende afspraken in VNG- en IPO-verband, zodat het gedecentraliseerde kampeerbeleid regionaal en lokaal binnen een zekere «bandbreedte» gerealiseerd wordt en rechtsgelijkheid voor de burger voldoende gewaarborgd wordt. Een zekere – zij het zeer globale – kadersstelling blijft dus volgens deze leden wel nodig. Ook zal er sprake moeten zijn van een zekere regionale afstemming van het kampeerbeleid. Hoe gaat de regering dit proces bevorderen? Deze leden vragen een nadere toelichting op paragraaf 6.3.4. uit de memorie van toelichting.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering stelt dat voor het borgen van de diversiteit aan kampeervormen, en de ruimtelijke spreiding van kampeervormen de WOR gemist kan worden. Deze leden vragen zich af hoe in de toekomst bevorderd kan worden dat zonder WOR inderdaad feitelijk sprake is van een gevarieerd aanbod en van een goede ruimtelijke spreiding van kampeervormen. Volgens deze leden is hiervoor de ontwik-

keling (bij voorkeur in VNG en IPO-verband) van goede afwegingscriteria zeker noodzakelijk. Gaat de minister dit proces intensief begeleiden? Bijzondere aandacht is verder nodig voor sommige bijzondere kampeervormen¹ die volgens de WOR momenteel géén positieve bestemming in het bestemmingsplan vereisen. Vanwege de in de toekomst nadrukkelijker koppeling van het kampeerbeleid aan de ruimtelijke ordening wordt de positie van deze kampeervormen bemoeilijkt. Hoe kan hier een oplossing voor worden gevonden?

De leden van de CDA-fractie stellen dat in verband met de rechtsbescherming in de memorie van toelichting wordt verwezen naar de standaardvoorwaarden van de Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON) en het zelfregulerend vermogen van de sector in deze. De leden van de CDA-fractie onderkennen het grote belang hiervan, maar constateren dat deze standaardvoorwaarden niet van toepassing zijn op een kwart van de kampeerbedrijven. Deze leden vragen in dit verband een nadere toelichting op de passage in de memorie van toelichting over de mogelijkheid van vaststelling van een standaardregeling in privaatrechtelijk verband, waardoor de voorwaarden van RECRON verbindend worden voor alle betrokken recreatiebedrijven? Moet het initiatief hiervoor uitgaan van de recreatiesector, of kan dit nog langs andere wegen gerealiseerd of gestimuleerd worden? Dit zou zeker leiden tot een betere rechtspositie voor de recreant. De geschillenregeling met inschakeling van de Geschillencommissie Recreatie, die gekoppeld is aan de RECRON-voorwaarden heeft het voordeel dat zij laagdrempeliger is dan de gang naar de rechter.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat, behalve het besef dat de destijds beoogde doelstellingen niet of onvoldoende gerealiseerd kunnen worden met het raamwerk van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen van de WOR, is gebleken dat een aantal onderwerpen van de WOR op een andere manier al wettelijk gereguleerd zijn of kunnen worden. Daarbij wordt voor een aantal onderdelen van de WOR geen noodzaak meer gevoeld tot overheidsbemoeienis vanwege het zelfregulerend vermogen van de recreatiesector. De regering spreekt er zelf van dat vormen van kamperen zullen bestaan zolang er vraag naar is, of er nu een WOR is of niet. Diversiteit aan kampeervormen wordt wel beïnvloed doordat op lokaal niveau bepaalde kampeervormen al dan niet feitelijk worden toegestaan. Dit is echter een beslissing die, ook onder het regime van de WOR, op decentraal niveau wordt gemaakt en daar ook behoort te worden gemaakt. In het kader van de intrekking van de WOR zullen gemeenten uitgebreid worden voorgelicht over hoe zij afwegingscriteria kunnen ontwikkelen waarmee zij, ook na de intrekking van de WOR, een gewenste mate van diversiteit aan kampeervormen kunnen realiseren en behouden. Gezien de evaluatie van de kampeerregelgeving en de invulling die gemeenten en provincies daaraan hebben gegeven, vragen de leden van de PvdA-fractie welke maatregelen, behalve voorlichting, worden genomen om gemeenten en provincies actief te betrekken bij het kampeerbeleid.

4. Heroverweging van de noodzaak tot wetgeving inzake de overige onderwerpen die bij de WOR geregeld worden

De leden van de CDA-fractie merken op dat in hoofdstuk VIII, artikel 27 van de WOR is bepaald dat er een structuurschema is dat in ieder geval inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake openluchtrecreatie. Sindsdien zijn zowel de Nota Ruimte, waarin de beleidsuitspraken van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het tweede Structuurschema Groene Ruimte zijn geïntegreerd, als de Agenda Vitaal Platteland tot stand gekomen. Gesteld wordt dat door al deze ontwikkelingen het opstellen van een apart structuurschema, uitsluitend voor

¹ Natuurkampeertreinen, verenigingskampeertreinen, groepskamperen buiten kampeertreinen (padvindere).

openluchtrecreatie, niet meer aan de orde is. Hier zou de Nota Ruimte nu in voorzien. De leden van de CDA-fractie delen deze mening ten dele, en onderschrijven dat in de Nota Ruimte ruime aandacht wordt besteed aan een aantal aspecten van de openluchtrecreatie. Wat deze leden echter missen is een grondige beleidsvisie, waarbij ook ingegaan wordt op het vraagstuk hoe in de toekomst voorzien gaat worden in de landelijke ruimtebehoefte voor openluchtrecreatie. Kan de regering hier nader op ingaan?

5. Reacties meest betrokken organisaties

De leden van de CDA-fractie hebben geconstateerd dat RECRON en de ANWB van mening zijn dat door intrekking van de WOR de concurrentieverhoudingen tussen kleinschalige (artikel 8 WOR) en reguliere kampeerterrainen worden beïnvloed. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de situatie op dit punt zoals die nu is onder de WOR, en zoals die zal zijn na afschaffing van de WOR. Dit in relatie tot de stelling in de memorie van toelichting, dat afschaffing van de WOR «niets verandert» aan de bestaande concurrentieverhouding. Volgens deze leden komt er toch een moment dat het aantal kampeereenheden voor kleinschalige kampeerterrainen in mindere mate wettelijk gelimiteerd is. Dan zal de grens tussen kleinschalige kampeerterrainen en vergunningplichtige reguliere kampeerterrainen kunnen vervagen, en kunnen concurrentieverhoudingen volgens deze leden wel degelijk wijzigen. Welke schaalomvang van «kamperen bij de boer» kan in theorie mogelijk worden na afschaffing van de WOR? Welke grenzen worden hier dan nog gesteld door het ruimtelijk kader en de stanknormering?

6. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie delen de mening in de memorie van toelichting dat het wegvallen van het vergunningstelsel voor kampeerterrainen goed opgevangen kan worden bestemmingsplannen, bestemmingsplanvoorschriften en gemeentelijke verordeningen. Dit gebeurt nu ook al in veel gevallen. Wél verdient volgens deze leden de benodigde flexibiliteit in de bestemmingsplannen bijzondere aandacht. Flexibiliteit is nodig om te voorkomen dat door kampeerhouders gewenste veranderingen op terreinen slechts doorgevoerd kunnen worden met een tijdrovende bestemmingsplanwijziging. Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de intrekking van de WOR voor gemeenten betekent dat de grondslag van het bestaande kampeerbeleid, voor zover dit op de WOR is gebaseerd, komt te vervallen. Deze leden vragen wat er gebeurt met bestaande kampeerregelingen die niet op de WOR zijn gebaseerd. Blijven die bestaan, ook wanneer ze strijdig waren met de WOR?

De leden van de PvdA-fractie concluderen dat de kampeerregelgeving van de WOR, opgenomen in hoofdstuk III, nog tot 1 januari 2008 van kracht blijft. Dat wil zeggen, dat zowel het verbod voor het houden van kampeerterrainen op grond van artikel 8, als het verbod voor het kamperen buiten kampeerterrainen op grond van artikel 15, alsmede het wettelijke stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen voor het houden van kampeerterrainen, respectievelijk het kamperen buiten kampeerterrainen en alle aanverwante bepalingen uit hoofdstuk III tot 1 januari 2008 blijven gelden. Tegelijkertijd beoogt de regering meer vrijheid voor gemeenten om het kampeerbeleid vorm te geven. Wat zijn de mogelijkheden om vooruitlopend op de afschaffing van de WOR als gemeente een eigen kampeerbeleid te gaan ontwikkelen, in het geval dit door de gemeenten gewenste kampeerbeleid niet in overeenstemming is met de nog maar

tijdelijk geldende WOR? Anders gezegd, welke mogelijkheden heeft een gemeente om af te wijken van de WOR? Hoe kunnen zij invulling geven aan hun toekomstige, afwijkende kampeerbeleid?

Er is een gedoogbesluit voorbereid waarin wordt afgezien van strafrechtelijke handhaving en wordt bewerkstelligd dat gemeenten ook in de periode dat dit wetsvoorstel nog niet van kracht is, zich voldoende gesteund voelen om, voor zover zij dat wensen, hun beleid ter zake van een tijdelijke uitbreiding voor kleinschalig kamperen overeenkomstig de op handen zijnde wijziging van artikel 8, derde lid, van de WOR in te richten. Komt er voor andere afwijkmogelijkheden ook een gedoogbesluit? Welke maatregelen neemt de regering om dit gedoogbeleid duidelijk te maken naar derde belanghebbenden die mogelijk op basis van de nog geldende WOR bezwaar maken?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het de bedoeling van de regering is om in het najaar van 2004 een campagne op te starten om gemeenten uitgebreid voor te lichten over de gevolgen intrekking van de WOR en gedegen te begeleiden op weg naar een zelfstandig kampeerbeleid, dat de nodige flexibiliteit en de gewenste variëteit biedt. Welke kosten zijn gemoeid met deze voorlichting en begeleiding van gemeenten? Heeft de regering al concrete plannen voor de begeleiding van gemeenten? Om actief gemeentelijk kampeerbeleid te ontwikkelen is de begeleiding, gezien de ervaringen van gemeenten met de invulling van de kaders van de WOR, waarschijnlijk minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker dan het voorlichten van gemeenten.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wat precies de verschillende stappen zijn in de overgangsprocedure tot 2008.

7. Administratieve lasten en andere effecten voor bedrijfsleven en overheden

De leden van de CDA-fractie merken met betrekking tot het vervallen van artikel 15 WOR (verbod op het kamperen buiten kampeerterreinen, met mogelijkheden voor een zeer beperkte ontheffing per gemeente) op, dat zij het vervallen van dit verbod toejuichen. Deze leden hopen dat gemeenten in de toekomst in de praktijk gebruik zullen gaan maken van de mogelijkheden om het kamperen buiten kampeerterreinen¹ op daarvoor geschikte plaatsen meer vraaggericht toe te staan.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de overweging dat het vergunningstelsel uit de WOR niet nodig is, één van de hoofdredenen is om de WOR af te schaffen. Hoe kan worden voorkomen dat dit vergunningstelsel één op één gekopieerd wordt in gemeentelijke verordeningen? Dit vergt volgens deze leden in ieder geval wel goede afspraken in VNG-verband. Dit punt verdient bovendien aandacht omdat de te verwachten reductie van administratieve lasten voor bedrijven (€ 60 000,- tot € 100 000,-) als gevolg van afschaffing van de WOR geheel te niet kan worden gedaan als deze lasten verschuiven naar het gemeentelijk niveau. Op dit punt delen deze leden de zorg van ACTAL.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de waarschuwing van ACTAL dat administratieve lasten van centraal naar decentraal niveau verschuiven.

De leden van de CDA-fractie zijn er nog niet geheel van overtuigd dat de werklast van de rechterlijke macht, zoals in de memorie van toelichting gesteld wordt, niet zal toenemen na afschaffing van de WOR. Het is volgens deze leden te verwachten dat door het afschaffen van de WOR de

¹ Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het toestaan van overnachting in campers, wanneer toeristen van plaats tot plaats trekken. In het buitenland bestaan hiertoe reeds ruime mogelijkheden.

«druk» om de kampeerder een ordentelijke kampeerovereenkomst aan te bieden enigszins kan afnemen, waardoor de kans op een gang naar de rechter uiteindelijk groter kan worden.

De voorzitter van de commissie,
Schreijer-Pierik

De griffier voor dit verslag,
Hendriks