

Vergaderjaar 2004–2005

29 829

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 maart 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De vragen van de fracties worden in onderstaande paragrafen beantwoord. Daarbij is in beginsel de volgorde van het verslag aangehouden met dien verstande dat ik vragen heb gebundeld als dit de beantwoording bevorderde.

1. De Wet op de Openluchtrecreatie

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of de intrekking van de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR) niet ten koste gaat van de bescherming van de kampeerder en of de kampeerder zich niet vaker gedwongen zal voelen naar de rechter te stappen.

Bij de beantwoording van deze vragen ga ik tevens in op de opmerking van deze leden met betrekking tot de werklast van de rechterlijke macht onder punt 7 van het verslag.

In tegenstelling tot de leden van de fractie van het CDA zie ik geen meerwaarde van de bepalingen met betrekking tot de kampeerovereenkomst in de WOR ten opzichte van de algemene regels van het contractrecht uit het Burgerlijk Wetboek niet. Zo kan uit de vereisten van redelijkheid en billijkheid van artikel 6:248, tweede lid BW voortvloeien dat een langlopende overeenkomst niet opgezegd mag worden zonder inachtneming van een opzegtermijn of zonder enige vorm van tegemoetkoming. Onredelijk bezwarende bedingen in algemene voorwaarden zoals koppelverkoop zijn ingevolge artikel 6:237 BW vernietigbaar. De bescherming die uitgaat van artikel 9 van de WOR gaat niet verder dan dat een houder van een kampeerterrein een reglement moet vaststellen en hanteren. De WOR bevat geen maatstaven voor de inhoud van een kampeerreglement. Overigens merk ik op dat in aanvulling op het bovenstaande de algemene voorwaarden van de RECRON voor vaste plaatsen voor de bij RECRON aangesloten bedrijven bescherming bieden bij opzegging bij herstructurering van kampeerterreinen.

De WOR zelf voorziet in geen ander mechanisme van rechtsbescherming dan de gang naar de rechter. De artikelen betreffende het reglement en de

kampeer- en bemiddelingsovereenkomsten in de WOR hebben nauwelijks toegevoegde waarde ten opzichte van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek (BW) met betrekking tot consumentenbescherming en de eisen van redelijkheid en billijkheid. Ik verwacht dan ook niet dat wanneer de WOR wordt ingetrokken, kampeerders vaker geconfronteerd worden met oneerlijke of onbillijke (opzegging van) kampeerovereenkomsten. Ik zie dan ook geen reden om aan te nemen dat er na intrekking van de WOR meer of minder rechtszaken omtrent kampeerovereenkomsten zullen spelen.

Los van de intrekking van de WOR bestaat de mogelijkheid dat de recreatiesector het initiatief neemt de algemene voorwaarden van de RECRON vast te doen stellen als standaardregeling. In dat geval zou een Geschillencommissie bevoegd worden klachten in behandeling te nemen. Dit zou kunnen leiden tot een afname van het aantal zaken bij de rechter.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD op welke manier gemeenten na de intrekking van de WOR hun kampeerbeleid kunnen vastleggen stel ik vast dat dit met name kan in het kader van de ruimtelijke ordening, via het bestemmingsplan en bijbehorende bestemmingsplanvoorschriften en plankaarten. Ook kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van autonome gemeentelijke verordeningen of beleidsnotities. Dit gebeurt nu ook al in veel gevallen.

2. Evaluatie van kampeerregelgeving; het regeerakkoord en regeringsbeleid

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een verklaring van de constatering in de evaluatie dat de invoering van de WOR niet heeft geleid tot een toename van de diversiteit van kampeermogelijkheden en dat gemeenten weinig gebruikt gemaakt hebben van de mogelijkheden die de WOR biedt om een eigen kampeerbeleid te ontwikkelen. Daarnaast vragen deze leden of de centrale overheid hier niet meer had moeten sturen.

Over de evaluatie merk ik het volgende op. De evaluatie van de kampeerregelgeving WOR laat zien dat het kamperen bij de boer sinds de inwerkingtreding van de WOR duidelijk is toegenomen. Daartegenover staat dat het zogenoemde «vrij kamperen», het kleinschalig kamperen buiten kampeerterrainen, dat door gebruikmaking van artikel 15 van de WOR kan worden bevorderd, zelden voorkomt. Uit de evaluatie blijkt dat veel gemeenten hier niet toe over zijn gegaan. Dit heeft vooral gevolgen gehad voor de mogelijkheden om met kampeerauto's buiten kampeerterrainen te overnachten. Na intrekking van de WOR zal het vrij kamperen niet meer verboden zijn tenzij gemeenten ertoe overgaan een verbod in te stellen. In de voorlichtingscampagne over de gevolgen van het intrekken van de WOR zal hieraan apart aandacht worden geschonken, onder meer door te wijzen op de mogelijkheden die de gemeentelijke APV kan bieden. De geringe aandacht van gemeenten voor de uitvoering en handhaving van de WOR is te verklaren uit het feit dat gemeenten vergunningen en vrijstellingen vaak voor een meerjarige periode verstrekken en uit de beperkt beschikbare personeelsformatie voor kampeerbeleid binnen gemeenten. Dit heeft er toe geleid dat aanpassing aan de kampeerregelgeving WOR veelal pas voor de betreffende gemeenten actueel werd bij het aflopen van de termijn waarover de vergunning of vrijstelling was verleend. De meeste gemeenten dachten eerder niet na over een nieuwe invulling van het kampeerbeleid zoals de WOR mogelijk maakt. Vaak worden taken op het gebied van uitvoering en handhaving van de kampeerregelgeving meegenomen met andere werkzaamheden die de gemeenten uitvoeren, zoals ruimtelijke ordening. Door in dit wetsvoorstel

het aparte stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen op het gebied van het kamperen af te schaffen kan bij deze praktijk worden aangesloten.

Met betrekking tot de rol van de centrale overheid merk ik het volgende op. De kampeerregelgeving van de WOR biedt een kader voor gemeentelijk handelen. De uitvoering en handhaving van de kampeerregelgeving zijn volledig naar de gemeenten gedecentraliseerd. In de WOR is geen sturing door het Rijk voorzien. Het past niet binnen het kabinetsbeleid om gedecentraliseerde taken en bevoegdheden weer naar het Rijk toe te trekken. Dit wetsvoorstel stimuleert dan ook (geheel in lijn met het uitgangspunt van het kabinet «centraal wat moet, decentraal wat kan») gemeenten hun kampeerbeleid te laten ontwikkelen in samenhang met hun andere werkzaamheden waaronder die op het gebied van ruimtelijke ordening.

De leden van de fractie van de PvdA vernemen graag welke rol de provincies in de toekomst zullen spelen.

In de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland is aangegeven dat de provincies een regierol hebben bij integraal gebiedsgericht beleid. In het LNV-beleidsprogramma 2004–2007 «Vitaal en Samen» heb ik aangegeven dat het verblijfsrecreatiebeleid vraagt om regionaal maatwerk in de afweging tussen een diversiteit aan kampeervormen en met name natuur- en landschapswaarden. Hierbij kunnen de provincies, bijvoorbeeld in het kader van het ruimtelijk beleid, een belangrijke rol spelen.

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

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de nadere inhoud van de voorlichtingscampagne en hoe daarmee verzekerd wordt dat er een zekere eenheid in het gedecentraliseerde beleid blijft gewaarborgd. In het bijzonder vragen de leden van deze fractie naar de rijksbegeleiding bij het opstellen van afwegingscriteria om een gewenste mate van spreiding en diversiteit aan kampeervormen te realiseren en behouden. De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de gemeenten en provincies actief worden betrokken bij het kampeerbeleid.

In antwoord op bovenstaande vragen kan ik meedelen dat de eerste voorbereidende besprekingen tussen medewerkers van mijn ministerie, VNG en IPO over de inhoud van de voorlichtingscampagne reeds zijn gehouden. De campagne zal bestaan uit de publicatie van een nieuw boekje in het kader van de Groene Reeks VNG over de intrekking van de wet en de gevolgen hiervan voor gemeenten en provincie. Ook wordt een vijftal regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. In de VNG-publicatie zal onder meer het volgende aan de orde komen: a) het wegvallen van het stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen en de in de WOR benoemde soorten en aantallen toe te laten kampeermiddelen en kampeervormen; b) welke afwegingscriteria gemeenten kunnen ontwikkelen waarmee zij, na de intrekking van de WOR, de door hen gewenste mate van diversiteit aan kampeervormen kunnen verwezenlijken en behouden; c) de mogelijkheden om tot regionale afstemming in het te voeren kampeerbeleid te komen; d) de vormgeving van het gemeentelijk kampeerbeleid in bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen; e) het overgangsregime voor de kampeerregelgeving tot 01-01-2008.

Naast medewerkers van mijn ministerie, VNG en IPO zullen ook medewerkers van het ministerie van VROM en de verschillende kampeerorganisaties betrokken worden bij de voorbereiding van de publicatie.

Alle gemeenten en provincies zullen dit boekje uit de Groene Reeks VNG aangeboden krijgen. Ook zal de inhoud van het boekje centraal staan in de voorgenomen regionale voorlichtingsbijeenkomsten.

Onderhavig wetsvoorstel beoogt mede regionaal maatwerk te bevorderen. Tussen gemeenten en tussen regio's zullen verschillen bestaan in de behoefte aan kampeerbeleid en in de wijze van invulling daarvan. Regio's kenmerken zich immers door verschillen in natuur- en landschapswaarden en verschillen in toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid. In dat licht meen ik dat het ongewenst is op centraal niveau uniformiteit na te streven. De publicatie en de voorlichtingsbijeenkomsten bieden gemeenten en provincies een handreiking voor het ontwikkelen van kampeerbeleid op de wijze waarop zij dat nodig achten. Ze zijn niet bedoeld om via een achterdeur toch vanuit de centrale overheid te sturen en zo de beoogde decentralisatie de facto ongedaan te maken.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat de kosten zijn voor de voorlichting en begeleiding van de gemeenten en hoe invulling gegeven wordt aan de begeleiding.

De begeleiding bestaat uit het opstellen van de VNG-publicatie en de regionale voorlichtingsbijeenkomsten. Voor het voorbereiden, inhoudelijk vormgeven, organiseren en uitvoeren van dit geheel heb ik aan de VNG een subsidie toegezegd van bijna € 84 000,-.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van het CDA merk ik op dat de bijzondere kampeervormen die volgens de WOR geen positieve bestemming in het bestemmingsplan vereisen in ieder geval gereguleerd zouden kunnen worden in een gemeentelijke verordening. Maar een gemeente kan er ook voor kiezen deze vormen via het bestemmingsplan en bijbehorende voorschriften te regelen.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts naar een nadere uiteenzetting van de figuur van de standaardregeling.

Artikel 6:214 BW bepaalt dat een overeenkomst door een der partijen gesloten in de uitoefening van haar beroep of bedrijf, onderworpen is aan een standaardregeling, wanneer voor de bedrijfstak waartoe het bedrijf behoort, of voor het beroep ten aanzien van zodanig overeenkomst een standaardregeling geldt. Een standaardregeling wordt vastgesteld door een daartoe door de Minister van Justitie te benoemen commissie die voor ten minste twee derde bestaat uit leden die zijn voorgedragen door representatieve organisaties uit de sector. De regeling moet vervolgens worden goedgekeurd door de Kroon. Een standaardregeling bevat aanvullend recht voor een bepaalde categorie overeenkomsten en is van rechtswege van toepassing. Wanneer de algemene voorwaarden van RECRON als standaardregeling zouden worden vastgesteld zijn derhalve alle ondernemers in de recreatiesector hieraan gebonden. Het ligt op de weg van de sector om aan te geven of zij een standaardregeling zou willen laten vaststellen.

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

De leden van de fractie van het CDA missen in de Nota Ruimte een grondige beleidsvisie omtrent openluchtrecreatie. Zij vragen zich derhalve af of een structuurschema zoals vereist door de WOR toch geen toegevoegde waarde heeft.

Ten tijde van de inwerkingtreding van de WOR vormde het Structuurschema Openluchtrecreatie het uitgangspunt voor het nationale ruimte-

lijke beleid op het gebied van openluchtrecreatie en toerisme. In de negentiger jaren is de lijn van het uitbrengen van structuurschema's gericht op één beleidssector verlaten. Het beleid op het gebied van de openluchtrecreatie is thans ondergebracht in de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland. In mijn recente reactie (Kamerstukken II, 2004/05, 26 419, nr. 19) van 26 november 2004 op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied over het recreatiebeleid «Ontspannen in het groen» heb ik de hoofdpunten van het recreatiebeleid, onder verwijzing naar deze nota's, nog eens op een rij gezet. Er is in de Nota Ruimte geen concrete landelijke ruimteclaim voor toeristisch-recreatieve voorzieningen (inclusief verblijfsrecreatie) meer opgenomen. Dit past ook niet in de aan de Nota Ruimte ten grondslag liggende sturingsfilosofie. Provincies hebben een regiefunctie bij het ontwikkelen van integraal gebiedsgericht beleid en het bieden van regionaal maatwerk. Daarom wordt in de Nota Ruimte de uitspraak gedaan dat provincies in hun streekplannen voldoende ruimte dienen te scheppen om de veranderende behoefte aan toeristisch-recreatieve voorzieningen in de samenleving te faciliteren.

5. Reacties meest betrokken organisaties

De leden van de fractie van het CDA vragen een nadere toelichting op het punt van de te verwachten concurrentieverhoudingen tussen kleinschalige en reguliere kampeertreinen. Zij horen in verband daarmee graag hoe in vergelijking met de huidige situatie na de intrekking van de WOR het maximaal toelaatbaar aantal kampeermiddelen op kleinschalige kampeertreinen wordt bepaald.

Ik ben van mening dat kleinschalige en reguliere kampeertreinen ieder een ander publiek trekken. Juist de kleinschaligheid en de daarmee samenhangende rust en nabijheid van natuur en agrarisch cultuurlandschap hebben voor bepaalde groepen kampeers aantrekkingskracht. Zij accepteren beperktere voorzieningen. De houders van kleinschalige kampeertreinen zullen niet teveel willen uitbreiden omdat hun publiek dan wegblijft.

Na de intrekking van de WOR bepalen gemeenten, zonder gebonden te zijn aan wettelijke maxima, waar kamperen in hun gebied toelaatbaar is en onder welke voorwaarden. Daarbij kunnen zij dus ook grenzen aan de omvang en capaciteit stellen, hetzij via het bestemmingsplan, hetzij anderszins, bijvoorbeeld in een verordening.

6. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA merken op dat in het bestemmingsplan voldoende ruimte moet zijn voor de kampeerhouders om gewenste veranderingen op hun kampeertrein door te voeren. Zij vragen de regering daarop nader in te gaan.

Ik ben het met deze leden eens dat voldoende flexibiliteit in het bestemmingsplan nodig is om te voorkomen dat kampeerhouders voor elke wijziging van de inrichting van het kampeertrein een bestemmingsplanwijziging moeten aanvragen. Een mogelijke manier om dat te bereiken is door het maken van een koppeling tussen een globale bestemmingsplanaanduiding en verder uitgewerkte gebruiksvoorschriften. Ik heb er het volste vertrouwen in dat gemeenten in staat zullen zijn deze flexibiliteit in te bouwen, zeker met behulp van de VNG-publicatie waarin onder andere geadviseerd wordt over de wijze van inrichting van het bestemmingsplan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of bestaande, met de WOR strijdige kampeerregelingen blijven bestaan en of gemeenten reeds vóór

1 januari 2008 de mogelijkheid hebben een beleid te ontwikkelen dat in strijd is met hoofdstuk III van de WOR.

In principe zouden er op dit moment geen met de WOR strijdige kampeerregelingen mogen bestaan. Lagere regelgeving mag immers niet in strijd zijn met hogere regelgeving en wanneer een rechtszaak zou spelen waarin dergelijke kampeerregelgeving aan de orde komt, zou de rechter deze regeling onverbindend verklaren. Dat betekent ook dat gemeenten weliswaar wel vóór 1 januari 2008 beleid kunnen ontwikkelen dat in strijd is met hoofdstuk III maar dat zij dit beleid nog niet in werking mogen laten treden. Wanneer er nu toch regelgeving bestaat die in strijd is met de WOR geldt daarvoor dat de intrekking van de WOR geen gevolgen heeft.

Ingaand op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking tot het gedogen van andere afwijkingen van de WOR dan die in het genomen gedoogbesluit en de kenbaarheid van het gedoogbesluit merk ik op dat het gedoogbesluit beperkt blijft tot de mogelijkheid het maximaal toegestane aantal kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterreinen voor een langere aaneengesloten periode te kunnen uitbreiden tot 15. Het gedoogbesluit is genomen omdat hieraan in de praktijk al geruime tijd behoefte bestond. Mij hebben geen signalen uit het veld bereikt dat voor andere onderwerpen op zeer korte termijn een vergelijkbare behoefte bestaat aan mogelijkheden om van de WOR af te wijken.

Aan het bestaande gedoogbeleid is bekendheid gegeven door een brief naar alle provincies en alle gemeenten te sturen. Als gemeenten inderdaad de tijdelijke uitbreiding willen gedogen voor een langere periode dan dienen zij een gedoogbesluit te nemen in de vorm van een ontheffings- of vrijstellingsbesluit ex artikel 8, tweede lid, aanhef, van de WOR. De bekendmaking van deze besluiten geschiedt op de door artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze, namelijk door toezending aan de belanghebbenden tot wie het gericht is. Op deze wijze is in mijn ogen de kenbaarheid voldoende verzekerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de verschillende fasen zijn tot 2008 in het proces van de intrekking van de WOR.

Er zijn drie fasen te onderscheiden. Ten eerste is er de fase vóór de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Voor het kampeerseizoen 2004 gold de WOR waarbij voor de tijdelijke uitbreiding voor kleinschalig kamperen een gedoogbesluit was genomen. In 2005 is dit niet anders.

De tweede fase start na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Dan blijven alleen het – op het punt van tijdelijke uitbreiding voor kleinschalig kamperen aangepaste – vergunningenstelsel en de daarmee samenhangende bepalingen van de WOR van kracht. De gemeenten die kampeerbeleid (verder) willen ontwikkelen en vastleggen in bestemmingsplan en/of gemeentelijke verordeningen kunnen met de voorbereiding hiervan beginnen.

De slotfase gaat in op 1 januari 2008. Dan wordt ook hoofdstuk III van de WOR ingetrokken.

7. Administratieve lasten en andere effecten voor bedrijfsleven en overheden

De leden van de fractie van het CDA spreken hun zorg uit over het gevaar dat het vergunningenstelsel van de WOR in gemeentelijke verordeningen gekopieerd wordt waarmee de vermindering van administratieve lasten niet plaatsvindt. De leden van de fractie van de VVD delen deze bezorgdheid.

Ik onderken dat de mogelijkheid aanwezig is dat gemeenten in gemeentelijke verordeningen een vergunningenstelsel invoeren. Een dergelijke ontwikkeling zou ik ongewenst vinden. Een vergunningenstelsel is niet nodig. Kampeerbeleid kan zoals eerder opgemerkt geïncorporeerd worden in het ruimtelijk beleid. Onderhavig wetsvoorstel voorziet niet voor niets in de intrekking van het vergunningenstelsel. Overigens deelt de VNG deze opvatting. Dit onderwerp zal ook deel uitmaken van de voorlichtingscampagne. Ik verwacht dan ook niet dat veel gemeenten voor een vergunningenstelsel zullen kiezen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman