

Vergaderjaar 1989-1990

21 447

## Regels ten behoeve van de openluchtrecreatie (Wet op de openluchtrecreatie)

B

### ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 april 1989

Bij Kabinetsmissive van 23 november 1988, no. 30, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw en Visserij, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, A. J. Evenhuis, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels ten behoeve van de openluchtrecreatie (Wet op de openluchtrecreatie).

1. In de considerans worden twee doelstellingen van dit wetsvoorstel vermeld. Voorop gaat de wenselijkheid regels te stellen ten behoeve van de openluchtrecreatie. Vervolgens wordt aangegeven dat het wenselijk is, in het kader van het kabinetsstreven naar vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, de wettelijke regelen inzake het kamperen te herzien.

De Raad trekt in twijfel of deze volgorde de beweegredenen en de inhoud van het wetsvoorstel juist weergeeft. In elk geval is de urgentie van de herziening van de Kampeerwet (Stb. 1981, 372) dringender. Zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting in herinnering wordt gebracht, is de Kampeerwet, die in 1981 is tot stand gekomen en in het Staatsblad geplaatst (14 mei 1981, 372), door

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 januari 1990

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 november 1988, nr. 30, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 1989, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, hierbij aan.

1. De Raad trekt in twijfel of de volgorde van de in de considerans opgenomen doelstellingen de beweegredenen en inhoud van het wetsvoorstel juist weergeeft.

De in de considerans gekozen volgorde van de doelstellingen van dit wetsvoorstel laat zich als volgt verklaren. Het wetsvoorstel beoogt alle noodzakelijk geachte regelen met betrekking tot de openluchtrecreatie in één wet bijeen te brengen. De regels met betrekking tot de verblijf fsrecreatie vormen daarvan slechts een onderdeel. Hieraan doet niet af dat een herziening van de Kampeerwet noodzakelijk is, in het bijzonder als gevolg van het onderzoek van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelen. Naar aanleiding van dat onderzoek is besloten een aantal bepalingen van

de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen onderzocht. Als gevolg van dit onderzoek heeft het kabinet besloten een aantal bepalingen uit de Kampeerwet niet in werking te doen treden en een «afgeslankte» versie van die wet voor te bereiden. Voor de andere onderwerpen die in het wetsvoorstel aan regeling zijn onderworpen (de waterrecreatie, het ruiterbewijs en de volkstuintcomplexen) is die urgentie niet aangetoond. Bij de bespreking van die onderwerpen wil de Raad daar nader op ingaan. Te deze plaatse moge het college enkele algemene overwegingen aanvoeren.

In paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting wordt verwezen naar de artikelen 21 en 22, derde lid, van de Grondwet die achtereenvolgens de zorg van de overheid richten op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, alsmede op het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Mocht het de bedoeling zijn het wetsvoorstel als een uitwerking van met name het derde lid van artikel 22 aan te merken, dan zal zulks in de considerans tot uitdrukking moeten worden gebracht. Bovendien dient dan de vraag te worden beantwoord hoe de openluchtrecreatie zich verhoudt tot de in dat artikellid genoemde maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding. De antwoorden op die vraag en op de vraag, welke wetsvoorstellen ter uitvoering van dit derde lid nog mogen worden verwacht, zijn overigens ook los van het grondwetsvoorschrift van belang. Speciaal de afbakening van het toerisme, dat in het wetsvoorstel niet wordt geregeld, maar dat in de artikelen 41 en 42 betreffende het Structuurschema Openluchtrecreatie en Toerisme (Kamerstukken II 1985/86, 16 700, nrs. 20 en 21) wel een plaats krijgt, dient te worden verduidelijkt.

Omdat zoals hierna nog nader zal worden uiteengezet, de urgentie van de voorstellen uiteenloopt, ware te overwegen een procedure te volgen die bij andere grote en veel omvattende wetten is gevolgd. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1979, 442) en het komende wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht zijn als zogenaamde aanbouwwetgeving opgezet. Zoals in de toelichting bij het voorontwerp

die wet niet in werking te stellen en een afgeslankte versie van die wet voor te bereiden. Dat het onderhavige voorstel mede beoogt een afgeslankte versie van de Kampeerwet te zijn, betekent geenszins dat dit onderwerp van dringender urgentie zou zijn dan regeling van de overige onderwerpen, opgenomen in het wetsvoorstel. Op de noodzaak om voor die laatste onderwerpen thans wettelijke regelen voor te stellen zal hieronder nog nader worden ingegaan. Hier kan nog worden opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel ook een wettelijke grondslag biedt voor de Raad voor de openluchtrecreatie en voor de financiering van de openluchtrecreatiesector, voor zover deze plaatsvindt via rijksbijdragen aan lagere overheden, de zogenaamde specifieke uitkeringen.

Het wetsvoorstel heeft dan ook een bredere strekking dan alleen een herziening van de Kampeerwet. Gelet op het bovenstaande ligt het niet voor de hand de herziening van de Kampeerwet in de considerans voorop te stellen.

Voorts vraagt de Raad zich af of het de bedoeling is het wetsvoorstel te beschouwen als een uitwerking van de taak van de overheid zoals geformuleerd in artikel 22, derde lid, van de Grondwet. Zo dit het geval zou zijn, ware dat in de considerans tot uitdrukking te brengen.

Hierover wordt het volgende opgemerkt. In genoemd artikel wordt aan de overheid de opdracht gegeven voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel wordt onder vrijetijdsbesteding verstaan de wijze waarop de mens zijn vrije tijd doorbrengt, dat wil zeggen niet besteedt aan zijn normale dagelijkse verplichtingen. In het kader van deze opdracht heeft de overheid taken ter bevordering van de recreatieve voorzieningen zoals voorzieningen voor sport en spel en voor openluchtrecreatie en voor natuurbehoud (Kamerstukken II, 1975-1976, 13 873, nr. 6, pag. 24 en 25. Het onderhavige voorstel kan dan ook als een uitwerking van de taak van de overheid zoals geformuleerd in artikel 22, derde lid, van de Grondwet worden beschouwd. In de considerans is daarom een verwijzing opgenomen naar artikel 22, derde lid, van de Grondwet.

voor een Algemene wet bestuursrecht is uiteengezet (bladzijde 25), is geen poging gedaan om in één keer tot een enigszins volledige wetgeving te komen, maar wordt slechts in het voorstel opgenomen waar de behoefte aan wetgeving duidelijk aanwezig is. Mocht die gedragslijn niet worden nagevolgd, dan zal in elk geval overwogen moeten worden om overeenkomstig artikel 73 de inwerkingtreding voor bepaalde onderdelen uit te stellen.

Mede in verband met het bovenstaande vraagt de Raad om een uiteenzetting hoe openlucht recreatie zich verhoudt tot de in artikel 22, derde lid, van de Grondwet genoemde maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding.

Openlucht recreatie valt, blijkens de memorie van antwoord bij artikel 22, derde lid, van de Grondwet, onder het begrip vrijetijdsbesteding. Onder de zorg voor maatschappelijke ontplooiing moet worden verstaan, zo blijkt uit de grondwetshistorie, de zorg voor het zo goed mogelijk laten functioneren van de relaties van mens tot mens in gezin, werk en samenleving. Met de zorg voor culturele ontplooiing wordt vooral bedoeld op de persoonlijke ontplooiing die gerealiseerd kan worden door het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden en door mogelijkheden te bevorderen dat kennis kan worden genomen van en geparticipeerd kan worden in cultuuruitingen (Kamerstukken II, 1975-1976, 13 873, nr. 3, pag. 14. De afbakening tussen vrijetijdsbesteding, waaronder zoals gezegd ook openlucht recreatie wordt begrepen, en maatschappelijke ontplooiing ligt dan ook vooral hierin dat maatschappelijke ontplooiing er op is gericht dat de mens vaardigheden verwerft voor een optimaal zelfstandig functioneren in de maatschappij. Onder vrijetijdsbesteding daarentegen wordt verstaan de keuzevrijheid die een ieder heeft om buiten de werksfeer op vele terreinen te recreëren. Omtrent de afbakening tussen vrijetijdsbesteding en culturele ontplooiing volsta ik ermee erop te wijzen dat in de grondwetshistorie (Kamerstukken II 1975-1976, 13 873, nr. 3, pag. 15 wordt gesteld dat de grens tussen beide begrippen vaag is en door ieder mens anders kan worden ervaren, maar dat beide begrippen niet geheel samenvallen.

De Raad vraagt voorts welke wetsvoorstellen ter uitvoering van het derde lid van artikel 22 mogen worden verwacht.

Er wordt naar aanleiding hiervan op gewezen dat op velerlei wijzen door de regering inhoud wordt gegeven aan de opdracht, vervat in genoemd artikel. Voor zover het mijn beleidsterrein betreft zullen, naar het zich thans laat aanzien, behalve het onderhavige wetsvoorstel, geen andere wettelijke regelingen in het

kader van dat artikel worden voorbereid. Ten aanzien van wetgeving op andere beleidsterreinen zal steeds van geval tot geval beoordeeld kunnen worden of deze tevens dient ter uitvoering van deze bepaling.

Voorts vraagt de Raad aandacht voor de afbakening van dit wetsvoorstel met het toerisme.

Deze is er vooral in gelegen dat het toeristisch beleid wordt ontwikkeld vanuit een sociaal-economische optiek ter ondersteuning van de marktsector. Het beleid op het gebied van de openluchtrecreatie is daarentegen primair gericht op het instandhouden en realiseren van recreatiemogelijkheden en recreatievoorzieningen ten algemene nutte, dat wil zeggen om te voorzien in de maatschappelijke behoefte aan mogelijkheden en voorzieningen om te recreëren, zoals het aanleggen van dagrecreatieterreinen en mogelijkheden voor recreatief medegebruik.

Beide beleidsterreinen raken elkaar in zoverre dat deze recreatiemogelijkheden en -voorzieningen ook van belang kunnen zijn voor het toeristisch beleid. Voorts behoeft het toerisme in een aantal gevallen een bepaalde infrastructuur, die van overeenkomstige aard is als die voor het openluchtrecreatiebeleid. Met name in deze ruimtelijke component ligt dan ook een raakvlak tussen beide beleidsterreinen dat in dit wetsvoorstel tot uiting komt. Het Structuurschema Openluchtrecreatie vormt het ruimtelijk beleidskader voor zowel het openluchtrecreatiebeleid als het beleid op het gebied van het toerisme.

De Raad acht het wenselijk dat, gelet op de uiteenlopende urgentie van de voorstellen, de procedure van aanbouwwetgeving wordt gevolgd. In dit verband wijst de Raad op de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en het wetsvoorstel voor een Algemene wet bestuursrecht.

De keuze voor aanbouwwetgeving ligt in de rede wanneer er sprake is van een omvangrijk rechtsgebied waarvan de noodzaak tot het bijebrengen van de algemene geldende bepalingen op één plaats is aangevoeld, maar waarbij de tijd die een zodanige arbeid zou vergen, een belemmerende factor is om een spoedige totstandkoming van een wet te bevorderen. De suggestie van de Raad te kiezen voor aanbouwwet-

geving is naar mijn oordeel vooral ingegeven door de waardering door de Raad van de urgentie van verschillende voorstellen opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Zoals ten aanzien van die voorstellen hieronder uiteengezet zal worden, acht ik die urgentie wel degelijk aanwezig. Ik zie dan ook geen aanleiding de procedure van aanbouwwetgeving te volgen ten aanzien van het beleids terrein openlucht recreatie. Hierbij komt dat geen sprake is van zodanig omvangrijke wetgeving dat het volgen van de procedure van aanbouwwetgeving in de rede ligt. Ik teken hierbij aan dat het uiteraard altijd mogelijk zal zijn te zijner tijd door middel van wetswijziging ook andere onderwerpen regeling te geven in de Wet op de openlucht recreatie, zo daar alsdan aanleiding voor zou zijn.

Naast de suggestie tot het volgen van de procedure van aanbouwwetgeving geeft de Raad in overweging om overeenkomstig artikel 73 de inwerkingtreding voor bepaalde onderdelen uit te stellen.

Het feit dat dit artikel de mogelijkheid biedt voor gefaseerde inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van de wet, doet niet af aan de noodzaak thans voorstellen te doen voor wettelijke regeling van die onderwerpen. Het artikel wordt dan ook niet voorgesteld met als achtergrond dat de noodzaak van regelgeving niet voor alle onderdelen van de wet even groot is.

2. In paragraaf 1.7 van de memorie van toelichting wordt ruime aandacht besteed aan de verhouding van het voorstel tot andere wetten. De Raad heeft in de bedoelde paragraaf de Visserijwet (Stb. 1963, 312) gemist. Voorts ware aandacht te besteden aan de verhouding tot verordeningen van provincies en gemeenten. Juist op de door het wetsvoorstel bestreken terreinen hebben de provincies en de gemeenten zich actief met de regelgeving beziggehouden.

De uiteenzetting in deze paragraaf onderstreept hetgeen aan het slot van paragraaf 1.6 uitdrukkelijk wordt vastgesteld: omdat de belangen van de openlucht recreatie al voor een deel in andere wetten aan bod komen, kan het onderhavige wetsvoorstel niet anders dan beperkt van opzet zijn. In de toelichting ware deze keuze, die erop neerkomt dat wordt volstaan met aanvullende regelgeving, nader te motiveren.

2. De wens van de Raad om aandacht te besteden aan de verhouding van het wetsvoorstel tot de Visserijwet 1963, heeft geleid tot het opnemen van een nieuwe paragraaf 1.7.9 in de memorie van toelichting waarin hierover een uiteenzetting is opgenomen.

De Raad verzoekt voorts in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de verhouding tot verordeningen van provincies en gemeenten, juist nu op het gebied van de openlucht recreatie provincies en gemeenten zich actief met regelgeving hebben beziggehouden.

In de memorie van toelichting is in paragraaf 1.6 aan deze verhouding nader aandacht besteed. Uitgangspunt hierbij is dat het wetsvoorstel slechts die onderwerpen beoogt te regelen waarover op enigerlei wijze landelijke regelgeving noodzakelijk wordt geacht.

Voor het overige laat het de bevoegdheden van de andere overheden onverlet.

In het verlengde hiervan is in dezelfde paragraaf de keuze om te volstaan met aanvullende regelgeving overeenkomstig het verzoek van de Raad nader gemotiveerd. Uit een oogpunt van deregulering beoogt het wetsvoorstel indien belangen van openluchtrecreatie reeds mede door andere regelgeving worden bestreken, zoals in de in paragraaf 1.7 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel besproken wetten waar nodig slechts aanvullend regelen te stellen. De nauwe verwevenheid van de belangen van de openluchtrecreatie met de andere door die regelingen bestreken belangen maken het veelal onmogelijk deze belangen daarvan af te splitsen en onder te brengen in het onderhavige wetsvoorstel. Het zou leiden tot een ingewikkelde en mogelijk ook dubbele regelgeving.

3. Er zijn goede redenen het wetsvoorstel niet slechts met de bestaande wet- en regelgeving te vergelijken, maar ook bij de Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen in een vergelijking te betrekken. Met name wil de Raad wijzen op de voorstellen voor een herziene Gemeentewet (Kamerstukken II 1985/86, 19 403), een herziene Provinciewet (Kamerstukken II 1987/88, 19 836) en een Woningwet (Kamerstukken II 1986/87, 20 066).

In het eerste wetsvoorstel is de bestuursdwang gemoderniseerd. Van de daarin opgenomen artikelen 127 en volgende mag blijkens de toelichting niet onnodig worden afgeweken in bijzondere wetten. Aan die aanwijzing blijkt artikel 64 niet te voldoen. Trouwens ook de bijzondere maatregelen ten aanzien van kampeerterreinen die in navolging van de artikelen 32 tot en met 34 van de Kampeerwet zijn neergelegd in de artikelen 22 tot en met 25 van het wetsvoorstel beantwoorden niet aan nieuwe inzichten. Met name de rechtsbescherming, die in artikel 24 wordt geboden, is verouderd. Te overwegen ware het beroep op de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te vervangen door het voor dit soort zaken gebruikelijke beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Stb. 1975, 284).

3. De Raad acht het wenselijk het onderhavige wetsvoorstel niet slechts met bestaande regelgeving te vergelijken maar ook met andere in voorbereiding zijnde wetten.

Deze opmerking van de Raad heeft ertoe geleid dat in het onderhavige wetsvoorstel een nieuw artikel is opgenomen, bepalende dat hij het in werking treden van de herziene Gemeentewet (wetsvoorstel van 12 februari 1986, Kamerstukken II 1985/1986, 19 403) artikel 64 komt te vervallen. Als gevolg hiervan zullen de bepalingen betreffende bestuursdwang zoals geregeld in de herziene Gemeentewet, alsdan van toepassing zijn.

Ook is aanleiding gevonden het beroep op de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zoals was voorgesteld in artikel 24 van het wetsvoorstel zoals dat om advies aan de Raad van State is toegezonden, te vervangen door beroep bedoeld in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin uiteengezet wordt dat beroep ingesteld kan worden op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen.

Voorts is overeenkomstig de wens van de Raad in paragraaf 4 van de memorie van toelichting een uiteenzetting gegeven wanneer, voor wat betreft de zomerhuisjes, niet de

Voor wat betreft de samenhang met de nieuwe Woningwet zij gewezen op de situatie met betrekking tot zomerhuizen en volkstuinhuisjes. Die zullen, zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt vastgesteld, niet onder de werkingssfeer van het onderhavige wetsvoorstel vallen, omdat en in zoverre de Woningwet daarop van toepassing zal zijn. Voor gevallen, waarop de Woningwet niet van toepassing is, geeft artikel 57 de mogelijkheid een of meer bepalingen van het wetsvoorstel daarop van toepassing te verklaren. Een betoog waarin gemist wordt een uiteenzetting aan welke gevallen moet worden gedacht, zowel naar het huidige recht dat door Woningwet en bouwverordening wordt beheerst als voor de komende Woningwet. Overigens is in de toelichting ook niet duidelijk gemaakt waarom de mogelijkheid van subdelegatie is geopend. De Raad beveelt aan met delegatie bij wege van algemene maatregel van bestuur te volstaan.

4. In de memorie van toelichting wordt de in een aantal adviezen gedane suggestie om de Raad voor de openlucht recreatie expliciete taken te geven met betrekking tot het toerisme afgewezen. Die afwijzing wordt gemotiveerd met de redenering dat de invalshoek, waaruit het beleid in beide sectoren wordt gevoerd, verschilt (memorie van toelichting, paragraaf 3). Zoals reeds onder 1 is gesteld, is het wetsvoorstel op dit punt niet consequent, omdat het in de artikelen 41 en 42 over het Structuurschema Openlucht recreatie en het Rijksmeerjarenprogramma Openlucht recreatie en Toerisme het toerisme binnenhaalt. Terwille van een verdergaande coördinatie lijkt een samengaan van beide sectoren in één adviesorgaan aantrekkelijk. Er is trouwens al een verbinding gelegd in de commissie vakantiespreiding die bij de raad is ondergebracht (artikel 4).

Vergelijking van de voorgestelde artikelen met die van het recente wetsvoorstel inzake de Raad voor het cultuurbeheer (Kamerstukken II 1987/88, 20 406) levert onder meer het verschil op dat in dat wetsvoorstel geen leeftijdsgrens aan het lidmaatschap wordt gesteld, terwijl in het achtste lid van artikel 3 de grens bij de leeftijd van vijftien-zestig jaar wordt gelegd. Met verwijzing naar de adviezen van het

Woningwet maar het onderhavige wetsvoorstel van toepassing is. Eveneens is dit gedaan voor wat betreft de toepassing van de komende Woningwet.

Artikel 57 maakt het met betrekking tot laatstbedoelde onderwerp mogelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regelen te stellen. De Raad beveelt aan, nu deze subdelegatie niet in de toelichting is gemotiveerd, te volstaan met delegatie bij wege van algemene maatregel van bestuur. Ik acht het evenwel niet gewenst subdelegatie op voorhand uit te sluiten. Het regelen van detailpunten die ertoe strekken de praktische toepassing van de wet en de daarop berustende algemene maatregel van bestuur mogelijk te maken, moet aan de lagere wetgever kunnen worden overgelaten. Wel is overeenkomstig de wens van de Raad dit punt in de memorie van toelichting in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 56 verduidelijkt.

4. Het lijkt de Raad aantrekkelijk terwille van een verdergaande coördinatie, dat de sectoren toerisme en openlucht recreatie samengaan in één adviesorgaan. De Raad verwijst hierbij naar de artikelen 41 en 42 van het wetsvoorstel over het Structuurschema waardoor het toerisme wordt binnengehaald en voorts op de commissie vakantiespreiding.

Beide sectoren hebben zoals hierboven onder punt 1 is uiteengezet, in het bijzonder raakvlakken op het gebied van de recreatief-toeristische infrastructuur. De ruimtelijke aspecten van beide beleidsterreinen worden thans bestreken door het Structuurschema Openlucht recreatie, en zullen in de toekomst bestreken worden door het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openlucht recreatie, waarin de Structuurschema's Landinrichting, Natuur- en Landschapsbehoud en Openlucht recreatie zullen worden geïntegreerd.

Het Rijksmeerjarenprogramma Openlucht recreatie en Toerisme vormt het financiële uitvoeringsprogramma voor het ruimtelijk beleid, zoals aangegeven in het structuurschema.

Beide sectoren, zowel het toerisme als de openlucht recreatie, omvatten echter veel méér aspecten dan alleen de ruimtelijk bepaalde toeristisch-recreatieve infrastructuur. Deze

Interprovinciaal Overleg (IPO) voor recreatie en natuurbescherming en van de Kampeerraad op dit punt beveelt de Raad van State aan de voorgestelde regeling van de Raad voor het cultuurbeheer te volgen. Voorts is niet duidelijk waarom niet overeenkomstig artikel 9 van het genoemde wetsvoorstel aan de raad zelf de regeling van de inrichting en werkwijze wordt opgedragen onder goedkeuring van de minister; het voorgestelde eerste lid van artikel 7 verlangt een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Wat de taken van de Raad voor de openluchtrecreatie betreft, is er de bijzonderheid dat in de artikelen 9, derde lid, 21, derde lid, 31, tweede lid, 34, tweede lid, en 57, derde lid – overigens in verschillende bewoordingen – is voorgeschreven dat de daar bedoelde algemene maatregel van bestuur c.q. ministeriële regeling aan de raad moet worden voorgelegd. Een dergelijke verplichte inschakeling wordt gemist in andere artikelen die delegatie mogelijk maken. Zo dit bezwaar al niet tot wijzigingen van de wettekst moet leiden, zal in elk geval in de memorie van toelichting een motivering van die verschillen moeten worden gegeven.

aspecten maken het niet voor de hand liggend de advisering daarover te concentreren bij de Raad voor de openluchtrecreatie. Van gewicht wordt in het bijzonder geacht dat het toeristisch beleid vooral een onderdeel vormt van het sociaal-economisch beleid. Voorop staat het bevorderen van de duurzame groei en de ontwikkelingskansen voor het produkt «toerisme». Het beleid is gericht op een economische marktsector en verhoging van de kwaliteit van het toeristische bedrijfsleven. Ook worden in het kader van dat beleid inspanningen verricht in het buitenland teneinde het buitenlandse toerisme te overtuigen van de aantrekkingskracht van Nederland als vakantieoord. Anders dan de Raad acht ik daarom de advisering terzake van toerisme en openluchtrecreatie door één adviesorgaan niet in de rede te liggen.

In dit verband wordt ten slotte nog opgemerkt dat het feit dat onder Raad voor de openluchtrecreatie een commissie vakantiespreiding ressorteert niet mag leiden tot de gevolgtrekking dat er al een eenduidige verbinding tussen beide bovenbedoelde sectoren is gelegd. Zo vormt ook het onderwijs een belangrijke factor in deze commissie. Het onderbrengen van deze commissie bij de raad is dan ook vooral geschied uit efficiency-overwegingen op grond van de aanbevelingen van de commissie externe advisering onder leiding van drs. J.G. van der Ploeg.

De aanbeveling van de Raad om terzake van de instelling van de Raad voor de openluchtrecreatie de regeling van de Raad voor het cultuurbeheer te volgen voor wat betreft een leeftijdsgrens voor de leden en het zelf vaststellen van zijn inrichting en werkwijze, heeft geleid tot een nadere bezinning over de artikelen ten aanzien van de Raad voor de openluchtrecreatie. De leeftijdsgrens voor de leden van de Raad voor de openluchtrecreatie van 65 jaar die was voorgesteld in het wetsvoorstel zoals dat om advies naar de Raad is gezonden, is geschrapt. Dit hangt in het bijzonder samen met het voorstel de leden slechts eenmaal te herbenoemen. Op deze wijze wordt reeds voldoende gewaarborgd dat personen niet al te lang lid blijven van de raad, hetgeen ik voor het functioneren van de raad bevorderlijk acht.



Overeenkomstig het advies van de Raad wordt voorts aan de Raad voor de openluchtrecreatie zelf overgelaten zijn werkwijze te bepalen onder goedkeuring van de minister. Artikel 7 is aldus aangepast.

Ook zullen – overeenkomstig de wens van de Raad – alle voorstellen voor een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling ter uitvoering van deze wet vooraf aan de Raad voor de openluchtrecreatie voor advies worden voorgelegd. Toegevoegd is een nieuw artikel waarin dit wordt voorgesteld. Uiteraard heeft dit ertoe geleid dat de Raad voor de openluchtrecreatie is geschrapt uit de afzonderlijke artikelen, waarin werd voorgesteld die raad te horen.

5. De kern van het wetsvoorstel bestaat uit de artikelen inzake het kamperen. Voor een deel zijn die ontleend aan de met ingang van 21 december 1984 gedeeltelijk in werking getreden Kampeerwet. Het komt de Raad wenselijk voor dat enig inzicht wordt geboden in de eerste ervaringen met de reeds in werking getreden bepalingen. Met name ware aan te geven in welke mate uitvoering is gegeven aan artikel 10 van die wet dat de gemeenten verplicht een kampeerverordening vast te stellen. Voor een beoordeling van de door het wetsvoorstel beoogde decentralisatie en deregulering is het van belang te weten hoe gedetailleerd deze verordeningen zijn en of sprake is van enige uniformering.

Vergelijking van de bestaande Kampeerwet met het wetsvoorstel – die overigens vergemakkelijkt zou worden door een transponerings-tabel aan de memorie van toelichting toe te voegen – laat zien dat thans wordt voorzien in bepalingen betreffende kampeervereenkomsten die enige overeenstemming vertonen met de overeenkomsten van huur en verhuur van woonruimte en bedrijfsruimte. Deze bepalingen zijn samengebracht in Hoofdstuk VI dat als opschrift draagt «Bepalingen betreffende de rechtsbescherming». Hoewel niet ontkend kan worden dat deze bepalingen de kampeerder bescherming bieden, ontraadt het college het gebruik van het woord rechtsbescherming dat gewoonlijk slechts wordt gebezigd in de verhouding tussen burger en overheid, nu het gaat om een contractuele relatie.

5. De Raad acht het voor een beoordeling van de beoogde decentralisatie en deregulering wenselijk dat enig inzicht wordt geboden in de ervaringen met de bepalingen van de Kampeerwet, met name waar het betreft de toepassing van artikel 10 van de Kampeerwet door gemeenten.

In de zomermaanden van 1989 is hierover door de directie Openluchtrecreatie van mijn departement een enquête gehouden onder alle 702 gemeenten van Nederland om inzicht te verkrijgen of en in welke mate voldaan is aan de in artikel 10 van de Kampeerwet neergelegde verplichting tot het vaststellen van een kampeerverordening.

Hiervan hebben 632 gemeenten inmiddels het enqueteformulier geretourneerd. Uit de enquête blijkt dat 94,1% van de betreffende gemeenten een kampeerverordening heeft vastgesteld; 2,4% heeft van gedeputeerde staten de ontheffing als bedoeld in artikel 10 van de Kampeerwet verkregen. Voorts heeft 0,5% inmiddels een ontwerp-verordening ter inzage gelegd. Slechts 3,0% van de gemeenten heeft klaarblijkelijk nog geen stappen ondernomen voor het vaststellen van een kampeerverordening.

Voorts blijkt uit de geretourneerde formulieren dat 82,4% van de gemeenten die een kampeerverordening hebben vastgesteld de modelverordening van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft gevolgd. Slechts 2,7% van deze gemeenten heeft een meer gedetailleerde verordening vastgesteld.

Hoewel niet alle gemeenten hebben gereageerd, kan hieruit

Evenals in de Kampeerwet wordt naast het begrip vergunning onderscheiden tussen vrijstelling en ontheffing. Volgens artikel 8, tweede lid, kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling of ontheffing verlenen voor het houden van een kampeerterrein voor ten hoogste tien kampeermiddelen. Ook in andere artikelen worden beide begrippen in één adem genoemd. Ingevolge artikel 13, eerste lid, kunnen echter alleen een vergunning of ontheffing worden ingetrokken. Er zal daarom moeten worden uiteengezet waarin de begrippen vrijstelling en ontheffing van elkaar verschillen.

worden geconcludeerd dat er in grote mate voldaan is aan de verplichting tot het vaststellen van een gemeentelijke kampeerverordening en dat door het gebruik van de hiervoor genoemde modelverordening sprake is van een grote mate van uniformering.

Op verzoek van de Raad om een vergelijkend overzicht tussen de bepalingen van de Kampeerwet en het wetsvoorstel, is een dergelijk overzicht als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd.

De Raad ontraadt voorts het gebruik van het woord rechtsbescherming ter zake van de bepalingen samengebracht in Hoofdstuk VI omdat dit gewoonlijk slechts wordt gebezigd in de verhouding tussen burger en overheid.

De Raad wijst er terecht op dat in hoofdstuk VI de contractuele verhouding tussen partijen bij een kampeerovereenkomst danwel een ligplaatsenovereenkomst nader wordt geregeld. Deze bepalingen hebben inderdaad meer overeenkomst met de bepalingen inzake huur en verhuur van woonruimte en bedrijf sruimte dan met bepalingen inzake rechtsbescherming zoals bijvoorbeeld geregeld in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Het begrip rechtsbescherming is dan ook niet langer gehandhaafd.

Voorgesteld wordt Hoofdstuk VI van het wetsvoorstel aan te duiden als «Bepalingen betreffende de kampeerovereenkomsten, ligplaatsenovereenkomsten en tarieven». Ook de memorie van toelichting is op de plaatsen waar het woord rechtsbescherming werd gebruikt, dienovereenkomstig aangepast.

Eveneens is naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek van de Raad een nadere uiteenzetting in de memorie van toelichting opgenomen omtrent de termen «vrijstelling» en «ontheffing». Afhankelijk van de situatie en omstandigheden ter plaatse hebben burgemeester en wethouders de keuze tussen het treffen van een vrijstellingsregeling voor bepaalde categorieën van gevallen of het verlenen van een ontheffing in incidentele gevallen. Een en ander wordt aan het oordeel van burgemeester en wethouders overgelaten. Gelet op het onderscheid wordt dan ook in

6. In het wetsvoorstel zijn twee artikelen opgenomen die bepalingen betreffende de waterrecreatie bevatten. Ingevolge artikel 20 kan de Minister van Landbouw en Visserij in het belang van de natuur- en landschapsbescherming en de waterrecreatie provinciale staten uitnodigen binnen een daarbij aangegeven termijn regelen te stellen met betrekking tot de waterrecreatie over het gebruik van daarbij aangewezen wateren, de oevers daaronder begrepen. In artikel 21 wordt de mogelijkheid geopend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het belang van de hygiëne, de gezondheid en de veiligheid regelen te stellen met betrekking tot jachthavens.

Zoals al onder punt 2 van dit advies is aangeduid, is het van belang te weten wat reeds door provincies, gemeenten en waterschappen is geregeld ter zake van de door de beide artikelen bestreken onderwerpen. Pas als blijkt dat die regelingen te kort schieten, zijn bepalingen van de centrale wetgever verantwoord. Voorshands is de Raad daarom niet overtuigd van de noodzaak van de artikelen 20 en 21. De artikelen roepen ook verder vragen op. Artikel 20 introduceert de uitzonderlijke figuur van de uitnodiging tot regelgeving. Het desbetreffende betoog in paragraaf 5 van de memorie van toelichting acht de Raad niet overtuigend. Deze passage ware derhalve aan te vullen. Voorts is onduidelijk waarom de grenzen zijn gelegd bij de belangen van natuur- en landschapsbescherming en de waterrecreatie. Ook de landbouw kan belang hebben bij regelgeving ten aanzien van de waterrecreatie. In zijn advies heeft het Landbouwschap gewezen op de oeverbeschadiging. Ook op dit punt ware de toelichting aan te vullen.

artikel 13, eerste lid, slechts bepaald dat alleen vergunningen en onthefingen kunnen worden ingetrokken. Ten aanzien van regelingen van algemene strekking, zoals een vrijstelling is, past dit niet.

6. De Raad acht de noodzaak van de voorgestelde artikelen 20 en 21 niet aangetoond. Pas als zou blijken dat regelingen van lagere overheden terzake van in die artikelen genoemde onderwerpen te kort zouden schieten, acht de Raad bepalingen van de centrale wetgever verantwoord. Voorts acht de Raad het gewenst de motivering inzake de uitnodiging tot regelgeving zoals genoemd in artikel 20 aan te vullen.

Over artikel 20 merk ik op dat het geenszins de bedoeling is dat de centrale wetgever terzake van de daar genoemde belangen regels gaat stellen. Voorop staat de bevoegdheid van de provincies om op het gebied van de waterrecreatie zelf de nodige regelingen te treffen in het belang van de natuur- en landschapsbescherming en de waterrecreatie. Provincies gaan er ook steeds meer toe over zelf regels te stellen. Onder andere de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Overijssel hebben reeds een provinciale verordening op het gebied van de watersport en is in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Limburg een verordening in voorbereiding.

Ik acht het evenwel mijn verantwoordelijkheid dat de betreffende belangen in het gehele land waar en zover nodig zullen kunnen worden beschermd. Van de in artikel 20 genoemde bevoegdheid zal in het algemeen dan ook slechts gebruik worden gemaakt indien mocht blijken dat in een bepaalde situatie de in dit artikel genoemde belangen ernstig in de knel zouden raken en wanneer regelgeving van de provincies ter zake achterwege zou blijven.

De in artikel 21 voorgestelde regeling acht ik in het belang van de volksgezondheid en de veiligheid voor de waterrecreant noodzakelijk opdat in het gehele land ten aanzien van deze aspecten dezelfde eisen voor jachthavens gelden. Naar mijn mening laten de daar genoemde belangen niet toe dat deze aan regelgeving van lagere overheden worden overgelaten, zoals dat ook niet geschiedt met betrekking tot deze onderwerpen ten aanzien van kampeerterrainen.

Ter illustratie moge dienen een onlangs in opdracht van de ANWB verricht onderzoek, waaruit naar voren komt dat bij een groot deel van de onderzochte jachthavens de hygiëne zeer te wensen overliet, terwijl het merendeel over onvoldoende toiletaccomodatatie bleek te beschikken.

Het is de Raad voorts onduidelijk waarom in het voorgestelde artikel 20 de grenzen zijn gelegd bij de belangen van natuuren landschapsbescherming en de waterrecreatie. Ook de landbouw kan, zo meent de Raad, belang hebben bij regelgeving ten aanzien van de waterrecreatie. De Raad verzoekt de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

Ik merk op dat de op grond van artikel 20 door provinciale staten vast te stellen regelen in het bijzonder bedoeld zijn om de hinder en het gevaar die de verschillende vormen van recreatievaart bij het gebruik van dezelfde wateren voor elkaar kunnen veroorzaken, en de schade die door recreatievaart wordt veroorzaakt aan met die binnenwateren en aangrenzende gebieden verbonden belangen van natuur en landschap, te beperken. Het betreft derhalve dan regels met betrekking tot het gebruik van een bepaald water door recreatievaart om hinder voor en schade aan elkaar te voorkomen, maar ook aan het omliggende gebied waarin het betreffende water is gelegen. Een mogelijke vorm van schade aan natuur en landschap kan zijn gelegen in beschadiging van de oever. De door de provinciale staten vast te stellen regelen kunnen dan ook hier op betrekking hebben.

Anders dan het Landbouwschap in zijn advies naar voren brengt, strookt het niet met het oogmerk van dit artikel ook met betrekking tot de bescherming van de landbouw op basis van dit artikel regels te stellen. Overigens wordt erop gewezen dat de eigenaren en gebruikers van aan water gelegen landbouwgronden voldoende middelen ter beschikking staan om betreding van hun gronden en het aanleggen van de oevers daarvan te voorkomen.

7. Ondanks ernstige bezwaren van de geraadpleegde adviesorganen wordt een wettelijke voorziening voor het ruiterbewijs in het uit één artikel bestaande Hoofdstuk VII voorgesteld. Nu, zoals in de memorie

7. De Raad ontraadt artikel 36 van het onderhavige wetsvoorstel. De Raad is van mening dat zelfregulering de voorkeur verdient boven overheidsregulering. De Raad is in ieder geval van mening dat de resultaten van de experimenten met het

van toelichting (paragraaf 7) is vermeld, experimenten in het bos bij Groesbeek en in het Mastbos bij Breda zijn gestart, dienen in elk geval de resultaten te worden afgewacht. Voorshands lijkt zelfregule ring hier de voorkeur te verdienen boven overheidsregulering. Het voorgestelde artikel 36 moet daarom worden ontraden. Tegen dit artikel bestaat overigens ook het bezwaar dat niet aannemelijk is gemaakt waarom de uitzonderlijke weg van delegatie bij wege van ministeriële regeling is gevolgd in plaats van de normale delegatie bij wege van algemene maatregel van bestuur.

ruiterbewijs in het bos bij Groesbeek en in het Mastbos bij Breda moeten worden afgewacht.

Voor de ruitersport is het openstellen van gebieden, in het bijzonder bos- en natuurgebieden, van groot belang. Niet elke terreineigenaar zal evenwel geneigd zijn ruiters zonder meer op zijn terrein toe te laten. Hij zal er van overtuigd willen zijn dat het medegebruik van zijn terrein door ruiters geen nadelige gevolgen zal hebben. Het op grond van een ruiterexamen verkregen ruiterbewijs waaruit blijkt dat de ruiter beschikt over een goed ruitergedrag en eveneens beschikt over kennis van het rijden buiten maneges, kan hiertoe een drempel wegnemen.

De resultaten van de experimenten in de staatsboswachterij en Groesbeek en Mastbos zijn in dit opzicht bemoedigend. In deze staatsboswachterijen is bij wijze van proef het ruiterbewijs verplicht gesteld om na te kunnen gaan in hoeverre bij het beheer het ruiterbewijs is ervaren als een mogelijkheid voor controle op ruiters en de naleving van gedragsregels. Ook is aandacht besteed aan de reactie van de ruiters op de verplichtstelling.

Het verplicht stellen van het ruiterbewijs is voor wat betreft de mogelijkheden die het biedt voor identificatie van de ruiter en de bij het ruiterbewijs behorende WA-verzekering, als positief ervaren. Na het verplicht stellen van het ruiterbewijs bleek dat 57% van de ruiters in die gebieden in het bezit was van een ruiterbewijs. Van alle ruiters daar (zowel ruiterbewijs- als niet-ruiterbewijshouders) was 66% van mening dat verplichtstelling in de bossen nodig was; 85% was van mening dat verplichtstelling op de openbare weg gewenst is.

Op grond van dit onderzoek kan de verwachting worden uitgesproken dat door het ruiterbewijs het recreatief medegebruik van terreinen zal worden bevorderd.

Mede gelet hierop ben ik, anders dan de Raad, van oordeel dat het van belang is dat de voorgestelde regeling in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd. De voorgestelde regeling is beperkt van opzet. Het afgeven van ruiterbewijzen geschiedt niet door de overheid. Dit wordt overgelaten aan de sector zelf. Door middel van de voorgestelde regeling zal slechts van overheidszijde gewaarborgd zijn dat de afgifte van

de in de regeling bedoelde ruiterbewijzen geschiedt op grond van regels die een zekere waarborg vormen voor een goed ruitergedrag. Dit is zowel van belang voor de ruiters die daartoe, naar mag worden verwacht, in de gelegenheid zullen komen bepaalde terreinen te bezoeken, als voor de betrokken grondeigenaar, die hierdoor een zekere waarborg krijgen dat de ruiters zich op zijn terreinen als goede ruiters zullen gedragen. Het voorstel neemt niet weg dat ruiterbewijzen kunnen worden uitgereikt op andere gronden dan krachtens de voorgestelde bepalingen zullen worden vereist. Dit wordt geheel vrijgelaten. De waarborgen van het van overheidszijde erkende ruiterbewijs zullen voor die documenten dan echter niet gelden.

Het voorstel van de Raad om de regels betreffende het ruiterbewijs bij algemene maatregel van bestuur te regelen is niet overgenomen. Het regelen van de voorwaarden van erkenning van het examen en ruiterbewijs en de wijze waarop de uitreiking zal geschieden bij algemene maatregel van bestuur ligt, gelet op het bovenstaande alsmede op de details die een dergelijke regeling dient te bevatten, niet voor de hand.

8. Hoofdstuk VIII van het wetsvoorstel bevat bepalingen betreffende het vestigen van volkstuincomplexen. Een dergelijk hoofdstuk kwam niet voor in het voorontwerp. Er ontbreekt daarom ook commentaar van adviesorganen. In de memorie van toelichting wordt niet gerept van dit verschil en van de redenen om alsnog tot deze aanvulling over te gaan.

Ligt hierin al een reden deze materie niet reeds bij deze gelegenheid te regelen en liever gebruik te maken van de onder punt 1 van dit advies genoemde mogelijkheid van aanbouwwetgeving, ook inhoudelijk bestaat bij de Raad gerede twijfel aan de urgentie. In de eerste plaats zal voor een verantwoord oordeel inzicht moeten worden geboden in de bestaande situatie en regelgeving. Het volkstuinieren als vorm van actieve vrijetijdsbesteding bestaat al heel lang. Er zijn vele volkstuincomplexen gerealiseerd die aan regelingen van overheden en aan statuten en reglementen van de betrokkenen zijn onderworpen. Er zal dus aannemelijk gemaakt moeten worden dat de bestaande regel-

8. De Raad stelt voor een regeling terzake van het vestigen van volkstuincomplexen achterwege te laten, zowel omdat een dergelijk hoofdstuk niet in het voorontwerp voorkwam als omdat de urgentie ervan niet is aangetoond. In dit verband acht de Raad het noodzakelijk dat uiteengezet wordt waarom niet kan worden volstaan met de bestaande en komende wetgeving die specifiek gericht is op bodembescherming en bodemsanering.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel naar aanleiding van de ontvangen adviezen terzake van het voorontwerp, werden de conclusies bekend van een in opdracht van de provincie Zuid-Holland in 1988 verricht onderzoek naar de bodemgesteldheid van volkstuincomplexen in het Rijnmondgebied.

Van de 59 onderzochte volkstuincomplexen zou één derde op naar alle waarschijnlijkheid verontreinigde gronden zijn gevestigd.

Ik acht dit een verontrustende conclusie. Mede gelet op het steeds vaker bekend worden van verontreinigde situaties in het gehele land en op het feit dat deze vorm van

geving niet voldoende is. Omdat vooral artikel 38, dat voor het verkrijgen van een vergunning een rapport over de eventuele verontreiniging van de bodem verlangt, belangrijk lijkt, zal uiteengezet moeten worden waarom niet kan worden volstaan met de bestaande en komende wetgeving die specifiek gericht is op bodembescherming en bodemsanering.

9. In de memorie van toelichting (paragraaf 9) wordt uitvoerig aandacht besteed aan de uiteenlopende standpunten over de planning. Toch is de Raad er niet van overtuigd dat op alle relevante vragen een antwoord is gegeven. Zo valt op dat in artikel 42, derde lid, wél is voorzien in de inbreng van provinciale staten ten behoeve van de vaststelling van het Rijksmeerjarenprogramma, maar dat wordt gezweven over de inbreng van recreatieschappen en gemeenten. Voorts rijst de vraag hoe voorkomen van de openluchtrecreatie op rijksniveau aanvullende planningsprocedures door provincies en andere openbare lichamen zullen worden opgezet.

recreatie extra kwetsbaar is omdat het vestigen van volkstuincomplexen nogal eens geschiedt op tijdelijk voor dat doel beschikbaar gestelde locaties, heb ik het dan ook noodzakelijk geacht in het onderhavige wetsvoorstel regelen voor te stellen, die beogen te voorkomen dat nieuwe volkstuincomplexen op verontreinigde grond worden gevestigd. Het ligt in mijn voornemen op korte termijn een regeling vast te stellen die het mogelijk maakt een rijksbijdrage te krijgen ten behoeve van het bodemonderzoek in het kader van de vestiging van een volkstuincomplex.

De voorgestelde regeling vormt een aanvulling op de bestaande en komende wetgeving die gericht is op bodembescherming en bodemsanering. In de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde preventieve controle voorziet die wetgeving niet.

9. De Raad wijst erop dat wordt gezweven over de inbreng van gemeenten en recreatieschappen ten behoeve van de vaststelling van het Rijksmeerjarenprogramma.

Vooraf uit een oogpunt van doelmatigheid is gekozen voor de in artikel 42 voorgestelde procedure. Op deze wijze kan bijvoorbeeld de noodzaak van een bepaald project reeds in een vroeg stadium door het provinciaal bestuur worden gewogen. Tevens kan beoordeeld worden of een bepaald project zich verdraagt met ander provinciaal beleid, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het wordt aan de provincies overgelaten op welke wijze zij met de gemeenten en recreatieschappen overleggen over de opstelling van de lijst van projecten.

Bij de Raad rijst voorts de vraag hoe voorkomen kan worden dat naast de planning op rijksniveau aanvullende planningsprocedures door andere overheden en openbare lichamen zullen worden opgezet.

Wanneer lagere overheden het nodig achten ten behoeve van de openluchtrecreatie planningsprocedures op te zetten, staat dit hen vrij. Het voorschrijven van planningsprocedures bij wet past niet in het kabinetsstandpunt met betrekking tot planningsprocedures. Terughoudendheid daarmee is geboden. Ook het aanvullende karakter van het onderhavige wetsvoorstel wordt door het niet voorschrijven van planningsprocedures benadrukt.

10. Het stelsel van schadevergoeding, zoals dat is geregeld in de artikelen 48 tot en met 56, stemt in zoverre met dat van de recent tot stand gekomen Monumentenwet (Stb. 1988, 638) overeen dat de beslissende organen zich moeten laten adviseren door een schadebeoordelingscommissie en dat tegen de beslissingen beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen open staat. In de memorie van toelichting ware op deze parallel te wijzen. Het ligt voorts voor de hand de verschillen die op enkele plaatsen bestaan te motiveren. Zo bepaalt artikel 28 van de Monumentenwet dat de kosten van de schadebeoordelingscommissie de verzoeker niet in rekening worden gebracht, terwijl artikel 55 van het wetsvoorstel de heffing van een recht voorschrijft.

11. Ingevolge artikel 59 zijn met het toezicht op de naleving van de wet niet alleen belast de door de Minister van Landbouw en Visserij aangewezen ambtenaren, maar ook de ambtenaren die door burgemeester en wethouders worden aangewezen. Teneinde problemen van coördinatie zoveel mogelijk te beperken, moge de Raad aanbevelen de artikelen 47, derde lid, Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1985, 639) en 57, derde lid, Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) na te volgen. Die bepalingen maken het

10. Overeenkomstig het verzoek van de Raad is in de memorie van toelichting in paragraaf 10 gewezen op de parallel met de Monumentenwet (Stb. 1988, 638) terzake van het stelsel van schadevergoeding.

Voor zover er verschillen tussen beide stelsels bestaan, is dit merendeels een gevolg van het feit dat op grond van de Monumentenwet naast de gemeenteraad ook door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een schadevergoeding kan worden toegekend. Dit is het geval wanneer iemand schade lijdt als gevolg van een door deze minister genomen beslissing op grond van die wet. In het onderhavige wetsvoorstel is het beslissende orgaan terzake van de toekenning van schadevergoeding alleen de gemeenteraad. Aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij komen op grond van het onderhavige wetsvoorstel geen bevoegdheden toe inzake beslissingen omtrent ontheffingen, vergunningen of vrijstellingen.

Met betrekking tot het heffen van een recht heeft nadere bezinning plaatsgevonden. De Raad wijst op het verschil terzake tussen beide schadevergoedingstelsels.

Er zijn geen zwaarwegende redenen om in het kader van het onderhavige wetsvoorstel afwijkende bepalingen op te nemen met betrekking tot het in de Monumentenwet neergelegde stelsel. Conform het bepaalde in deze wet is dan ook in het onderhavige wetsvoorstel bepaald dat de kosten van de schadebeoordelingscommissie een verzoeker om schadevergoeding niet in rekening zullen worden gebracht. Overigens was in het wetsvoorstel terzake van de wijziging van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Bijvoegsel Stcrt. 1988, 70) een gelijklopende bepaling als in de Monumentenwet opgenomen.

11. Artikel 59 van het wetsvoorstel is overeenkomstig de aanbeveling van de Raad aangepast.



mogelijk bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven ter zake van het toezicht dat door de door burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren wordt uitgeoefend.

12. Het wetsvoorstel is ondertekend door de Minister van Landbouw en Visserij en door de Staatssecretaris van Economische Zaken. De Raad vraagt zich af of daarmee kan worden volstaan. In de artikelen 9, 21 en 59 worden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bevoegdheden toegekend. Ook de Kampeewet kent meer ondertekenaars. In elk geval ware in de memorie van toelichting aan deze vraag aandacht te besteden.

13. *Artikel 27.*

Een kampeervereenkomst zal volgens het eerste lid van artikel 27, ook indien deze voor bepaalde tijd is aangegaan, moeten worden opgezegd. Niet duidelijk is wat het gevolg is als die opzegging achterwege blijft. Zulks ware, bij voorkeur in de wet, aan te geven. Tevens dient te worden gemotiveerd waarom in het tweede lid aan de kampeerder niet een kortere termijn van opzegging dan drie maanden kan worden gegeven.

14. *Artikel 33.*

Deze bepaling, die overeenstemt met artikel 16, vierde lid, van de huidige Kampeewet, houdt niet in dat elk met dit artikel strijdig beding nietig is. Het komt de Raad voor dat een dergelijke aanvulling wenselijk is en dat daarom artikel 33 aan de opsomming in artikel 26, vijfde lid, moet worden toegevoegd.

15. *Artikel 65.*

In het eerste lid van dit artikel dient het woord «en» in het zinsdeel «voorschriften en beperkingen» te worden vervangen door het woord: of.

12. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de ondertekening van het wetsvoorstel, is in de memorie van toelichting in paragraaf 1.6 een passage opgenomen, waarom niet tot mede-ondertekening door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is besloten.

13. De Raad heeft geconstateerd dat het niet duidelijk is wat het gevolg is als opzegging van de kampeervereenkomst achterwege blijft.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 27 is dit punt nader verduidelijkt. Blijft opzegging bij een overeenkomst die voor bepaalde tijd is aangegaan achterwege, dan houdt deze overeenkomst niet op te bestaan na het verstrijken van de afgesproken termijn, maar wordt de overeenkomst geacht te zijn verlengd voor onbepaalde tijd. Over het tweede lid van artikel 27 wordt opgemerkt dat niet gekozen is voor een kortere opzegtermijn voor de kampeerder. De termijn voor opzegging dient eveneens ter bescherming van de belangen van de houder van een kampeerterrein. Ook deze moet zonedig de tijd hebben maatregelen te kunnen treffen wanneer de kampeerder de overeenkomst opzegt.

14. Artikel 33 is toegevoegd aan de opsomming van artikel 26, vijfde lid.

15. In artikel 65 is het woord «en» in het zinsdeel «voorschriften en beperkingen» vervangen door het woord: of.

16. *Artikel 66.*  
In de toelichting ware aan te geven waarom een termijn van twee jaren is gekozen.

17. *Artikel 68.*  
Dit artikel ware toe te lichten.

18. *Artikel 73.*  
Overeenkomstig punt 90 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware deze inwerkingtreddingsbepaling toe te lichten. De citeertitel dient overeenkomstig punt 78 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek in een afzonderlijk artikel te worden geplaatst.

16. Overeenkomstig het verzoek van de Raad is artikel 66 in de memorie van toelichting nader toegelicht.

17. Aan de wens van de Raad is tegemoetgekomen. Artikel 68 is nader toegelicht.

18. Verwezen moge worden naar punt 1 waarin is ingegaan op eventuele redenen om in het kader van artikel 73 de inwerkingtreding van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen te doen ingaan. In de daar bedoelde zin is de memorie van toelichting op dat artikel aangepast. Voorts is de citeertitel in een apart artikel geplaatst.

Tenslotte is het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie toelichting op een aantal andere punten gewijzigd ten opzichte van het voorstel zoals dat om advies aan de Raad van State is voorgelegd. Het gaat hier voornamelijk om redactionele aanpassingen en actualisatie.

Niet als zodanig te kenschetsen zijn de volgende wijzigingen. Als gevolg van het besluit van het kabinet over te gaan tot integratie van de drie zogenoemde «groene» structuurschema's biedt het wetsvoorstel geen grondslag meer voor de vaststelling van het Structuurschema Openluchtrecreatie. Wel is de definiëring van het Structuurschema in artikel 1 gehandhaafd, voor zover van belang voor de uitvoering van de wet.

Voorts is komen te vervallen de voorgestelde bepaling op grond waarvan de Raad voor de openluchtrecreatie kan adviseren aan lagere overheden. Dit hangt samen met de veranderde opvatting over de taken van de raad als adviesorgaan voor de regering. Niet langer gehandhaafd is voorts de oorspronkelijke in de artikelen 31, tweede lid, en 34 voorgestelde regeling waarbij bij minis terële regeling wordt bepaald welk percentage maximaal mag worden bedongen bij bemiddeling terzake van koop en verkoop van een kampeermiddel of een pleziervaartuig. Hiervoor in de plaats wordt een regeling voorgesteld waarbij de hoogte van de vergoeding vrij is, maar waarbij bemiddeling schriftelijk dient te worden overeengekomen.

Tevens dient daarbij dan te worden vastgelegd de hoogte van de bemiddelingsvergoeding of de berekeningswijze hiervan, de aard en

de omvang van de bemiddeling en het tijdvak waarover de bemiddeling zich uitstrekt.

Tenslotte, is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen waarbij de afbakening wordt geregeld met het voorstel van wet voor een Algemene wet bestuursrecht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Landbouw, Natuur-  
beheer en Visserij,  
G. J. M. Braks