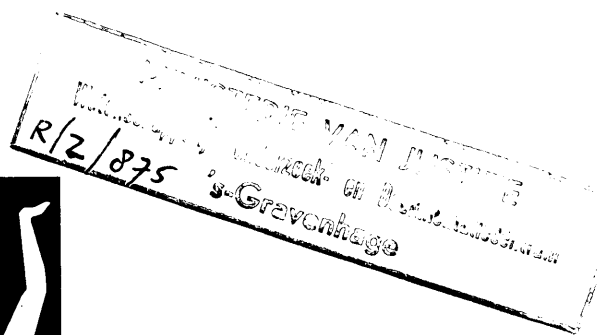


## Kamperen binnen de perken

Verslag van een onderzoek naar de handhaving van de  
Kampeerwet/Wet op de openluchtrecreatie



Den Haag, 10 november 1997



# Colofon

Projectnummer: 8691/44449523

Auteurs: Drs. Marielle Verberk  
Drs. Wendy Eygendaal  
Mr. Esther Boiten

Met dank aan prof. Mr. J.B.J.M. ten Berge en dr. G.H. Addink van het  
Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de universiteit Utrecht

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv  
Louis Couperusplein 2  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag  
(T) 070 - 302 9500  
(F) 070 - 302 9501

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 1997.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door  
middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder vooraf-  
gaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## TENT

DE DAUW lag nog op de velden toen veldwachter Bonkjes op de deur van de afgelegen hoeve van de Kneupma's klopte. Ondanks het vroege uur was er al leven in de keuken van het gezin. Moeder Kneupma stond de koffiedrab van de vorige avond op te warmen, terwijl vader met behulp van zijn nijptang de nagels van zijn tenen aan het knippen was.

'Ben jij het, Bonkjes?' zei moeder Kneupma. 'Wat ben je vroeg man. Je brengt toch geen slecht nieuws, hoop ik?'

'Dat valt nog te bezien', zei de veldwachter plechtig. 'Er is een vermoeden van wetsovertreding gesignaleerd'

'Harreblaksem, dat klinkt ernstig, al begrijp ik er geen biet van', zei vader Kneupma.

'Op je terrein is een verplaatsbare woning of tijdelijk verblijf bestaande uit over stijlen gespannen doek, of althans een tent door mij dienstdoende geconstateerd', zei Bonkjes.

'Een tent? Ja, hij staat op het geitenweijtje. Die is van onze zoon Gerrit-Jan die vakantie heeft. Hij studeert in de grote stad portemonie', zei moeder Kneupma..

'Potilologie', verbeterde vader  
'Die tent zal ontruimd moeten worden vermits er geen vergunning voor is gevraagd. Bij onmiddellijke ontruiming zal ik er verder geen werk van maken'.

'Maar Bonkjes, man, Gerrit-Jan en onze Mieke-Kee slapen nog', riep moeder Kneupma uit. 'Ik ga de kinders niet wakker maken'.

'Ze zijn wakker', zei Bonkjes. 'Bij het passeren was er sprake van zuchten en kreunen'.

'Wie zijn wij om de wet te overtreden?' zei vader Kneupma. En even later kwamen broer en zus binnen, gevolgd door moeder Kneupma die meteen begon te regelen.

'Gerrit-Jan en Mieke-Kee, gaan jullie maar zolang in onze bedstee. Doe de deurtjes achter je dicht. En jij lust vast wel een bak koffie, Bonkjes. Ik zet er een brandewijntje naast.'

'Daar zeg ik geen nee tegen. En ik zie dat u de nachtpon nog aan heeft', zei de goudeerlijke veldwachter terwijl hij zijn blik waarderend langs moeder Kneupma's pronte gestalte liet glijden.

/Remco Campert/

Bron: De Volkskrant



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergronden en doelstelling	7
1.2	Opzet van het onderzoek	7
1.3	Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>Handhaving-op-papier: juridisch kader, beleid en organisatie</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Juridisch kader	9
2.3	Beleid	11
2.4	De organisatie van handhaving	13
2.5	Afsluiting	15
<b>3</b>	<b>De handhavingspraktijk: perspectief van handhavers en beleidsverantwoordelijken</b>	<b>17</b>
3.1	Inleiding	17
3.2	Het optreden tegen illegale kampeeders (strafrechtelijk)	17
3.3	Handhaving van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen (bestuursrechtelijk)	20
3.4	Afsluiting	23
<b>4</b>	<b>De handhavingspraktijk: perspectief van ondernemers en illegale kampeeders</b>	<b>25</b>
4.1	Inleiding	25
4.2	Ervaringen en opvattingen van ondernemers	25
4.3	Ervaringen en opvattingen van illegale kampeeders	28
4.4	Afsluiting	29
<b>5</b>	<b>Reflectie en aanbevelingen</b>	<b>31</b>
5.1	Inleiding	31
5.2	Een handhavingstekort?	31
5.3	Intrinsieke waarde van de WOLR	33
5.4	Problemen & belemmeringen	34
5.5	De oplossingen van de Commissie Korthals Altes	35
5.6	Aanbevelingen	36
	<b>Bijlage 1: Methodologische verantwoording</b>	<b>39</b>
	<b>Bijlage 2: Juridisch kader</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage 3: Cijfermatige informatie</b>	<b>61</b>



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergronden en doelstelling

Per 1 november 1995 is de Wet op de Openluchtrecreatie (WOLR) van kracht. Deze wet vervangt de Kampeerwet die vanaf 1984 in werking was. De WOLR vergroot de vrije beleidsruimte van gemeenten op het gebied van de (verblijfs)recreatie. De WOLR beoogt met name de diversiteit in en de kwaliteit van het kampeeraanbod te bevorderen. Daarnaast zijn in de wet bepalingen opgenomen ter bescherming van de kampeerder, de veiligheid, de gezondheid en de hygiëne. Op grond van de WOLR kunnen gemeenten paal en perk stellen aan het aanbod van kampeergelegenheid en het kamperen binnen de gemeentegrenzen. Daarnaast kunnen regels worden gesteld ten aanzien van jachthavens en volkstuinen.

In deze rapportage gaan we in op de wijze waarop de handhaving van de WOLR is georganiseerd en de wijze waarop de WOLR in de praktijk wordt gehandhaafd. Daarbij geven we de factoren weer die een belemmering vormen voor een adequaat toezicht en een duidelijke en consequente handhavingsreactie. We beperken ons tot de handhaving van de regels die betrekking hebben op het kamperen.

De Commissie Michiels acht een nadere bestudering van de handhaving van regels rondom het kamperen met name relevant vanwege het veronderstelde geringe belang dat velen hechten aan de regels, en vanwege de massaliteit van overtredingen in bepaalde gebieden en bepaalde perioden. Deze aspecten zijn uitdrukkelijk in het onderzoek meegenomen.

## 1.2 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gefaseerd opgezet. Na de bestudering van de relevante wet- en regelgeving is een oriënterende gesprekkenronde gehouden, die globale informatie heeft opgeleverd over de handhavingspraktijk. Op basis hiervan zijn vijf gebieden geselecteerd waarbinnen intensief onderzoek is verricht. Er is gekozen voor bekende toeristisch-recreatieve gebieden en waar kan worden verondersteld dat men (enige) ervaring heeft met de handhaving van de regels rondom het kamperen. We hebben gestreefd naar een zo groot mogelijke variëteit in type recreatie-activiteiten en kampeermogelijkheden. Binnen de geselecteerde gebieden (Waddeneilanden, Zuid-West Friesland, Achterhoek, Schouwen-Duiveland en Zuid-Limburg) zijn gesprekken gevoerd met handhavers (gemeenteambtenaren, politie, staatsbosbeheer etc.), beleidsmedewerkers recreatie en toerisme en verantwoordelijke wethouders. Daarnaast zijn in elk gebied vijf ondernemers geïnterviewd. In Zeeland hebben we tevens gesprekken gevoerd met illegale kampeerders. Als bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording bijgevoegd.

Deze onderzoeksbenadering heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over "de" handhavingspraktijk of de omvang van het (eventuele) handhavingstekort in Nederland. De gebieden zijn immers gericht geselecteerd en vormen geen representatieve afspiegeling.

### **1.3 Leeswijzer**

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee gaan we in op het juridisch kader, het beleid en de organisatie van handhaving ("handhaving-op-papier"). Het derde hoofdstuk behandelt de handhavingspraktijk gezien vanuit het perspectief van de handhavers en de beleidsverantwoordelijken. In het vierde hoofdstuk geven we een beeld van de handhavingspraktijk vanuit het perspectief van de ondernemers en de illegale kampeeders. In het vijfde hoofdstuk geven we een korte reflectie op de onderzoeksresultaten en formuleren we aanbevelingen.



## 2. Handhaving-op-papier: juridisch kader, beleid en organisatie

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beoogt inzicht te geven in de wijze waarop de handhaving van de regels rondom het kamperen "op papier" is geregeld en georganiseerd. We geven een globaal overzicht van de juridische bepalingen die van belang zijn bij de handhaving van de Kampeerwet/WOLR. Daarnaast gaan we achtereenvolgens in op het (handhavings-)beleid rondom het kamperen en de organisatie van de handhaving in de onderzochte toeristisch-recreatieve gebieden.

### 2.2 Juridisch kader<sup>1</sup>

De WOLR is op 1 november 1995 in werking getreden.<sup>2</sup> Deze wet vervangt de Kampeerwet die vanaf 1984 van kracht was. De vervanging van de Kampeerwet door de WOLR is in overeenstemming met het advies van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (commissie Geelhoed).<sup>3</sup> Deze Commissie concludeerde dat de Kampeerwet lastenverzwaring en regelverdichting in de hand werkte.

De WOLR geeft gemeenten instrumenten in handen om paal en perk te stellen aan het aanbod van kampeergelegenheid en het kamperen binnen de gemeentegrenzen, en eisen te stellen aan de kwaliteit, hygiëne en veiligheid van de kampeerterreinen. Tevens beoogt de WOLR de diversiteit in het kampeeraanbod te vergroten.

In vergelijking met de Kampeerwet bevat de WOLR een vereenvoudiging van de regelgeving ten aanzien van het kamperen. Tevens hebben gemeenten een grotere vrijheid gekregen om het kampeerbeleid materieel en formeel in te vullen. Ten tijde van het onderzoek gold een overgangsregime: vanaf 1 november 1997 dienen alle vergunningen, vrijstellingen of ontheffingen die op basis van de oude Kampeerwet zijn afgegeven, te zijn vervangen.

#### **Vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen**

In de WOLR geldt als hoofdregel dat het zonder toestemming van B&W verboden is een kampeerterrein te houden (art. 8, lid 1, WOLR). De gemeente heeft een aantal mogelijkheden om kamperen toe te staan. De gemeente kan een vergunning, vrijstelling of ontheffing verlenen voor het aanbieden van kampeergelegenheid. De vergunningen hebben betrekking op een kampeerterrein, dat als zodanig in het bestemmingsplan dient te zijn opgenomen (art. 8, lid 1, en art. 10, lid 1). De

<sup>1</sup> Als bijlage 2 is een uitgebreide beschrijving van het juridische kader opgenomen

<sup>2</sup> Wet van 25 maart 1994, houdende regels ten behoeve van de openluchtrecreatie (Wet op de Openluchtrecreatie) Stb. 1994, 573.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1983-1984, 17931, nr. 9

vrijstellingen of ontheffingen kunnen betrekking hebben op kleinschalig kamperen, groepskamperen op eigen terrein en natuurkamperen. Het bestemmingsplan mag zich hiertegen niet verzetten (art. 8, lid 2). De ontheffing of vrijstelling geldt voor maximaal 10 kampeermiddelen, met een mogelijkheid om 5 kampeermiddelen extra toe te staan gedurende 10 weken per jaar. Onder de Kampeerwet was kleinschalig kamperen verbonden aan het agrarisch bedrijf ("kamperen bij de boer"), onder de WOLR mogen gemeenten deze koppeling loslaten. Tevens kunnen gemeenten op grond van de WOLR besluiten om kleinschalig kamperen gedurende het hele jaar toe te laten, terwijl onder de Kampeerwet een periode was vastgesteld (15 maart t/m 31 oktober). Bij verordening kan de gemeente daarnaast het vrij kamperen buiten kampeerterreinen of voor eigen gebruik toestaan, met een maximum van vijf kampeermiddelen en gedurende korte perioden (art. 15 WOLR).

Aan de vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van de orde, de rust, de veiligheid, de natuur- en landschapsbescherming, de bescherming van het milieu, de hygiëne en de gezondheid (art. 11, lid 2).

Op basis van de WOLR (art. 17, lid 1) zijn daarnaast bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gegeven met betrekking tot de hygiëne, gezondheid en veiligheid van kampeerterreinen.<sup>4</sup> Nadere bepalingen rondom natuurkampeerterreinen zijn vastgelegd in de Ministeriële regeling natuurkampeerterreinen.

### Handhaving

De regelgeving rondom het kamperen kan op bestuursrechtelijke en strafrechtelijke wijze worden gehandhaafd.

Voor het houden van toezicht in *bestuursrechtelijke* zin heeft de Minister van VROM de inspecteurs voor de volksgezondheid aangewezen. De Minister van LNV heeft de ambtenaren van Staatsbosbeheer aangewezen als toezichthouder. Daarnaast heeft het College van B&W ambtenaren aangewezen als toezichthouder (vgl. art. 33 WOLR). Bij het constateren van niet-naleving van de gestelde regels kan gebruik worden gemaakt van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom. Daarnaast kan de gemeente de vergunning, vrijstelling of ontheffing wijzigen of in trekken (art. 11 en 12 WOLR); of een lastgeving opleggen (art. 18 en 20 WOLR).

Daarnaast kunnen de regels gesteld bij de WOLR langs *strafrechtelijke* weg worden gehandhaafd. In de WOLR zijn enkele zelfstandige strafbepalingen opgenomen: o.a. tegen recreëren buiten kampeerterreinen, het houden van een kampeerterrein zonder vergunning, het overtreden van bepalingen ten aanzien van de hygiëne, gezondheid en veiligheid, en het overtreden van voorschriften verbonden aan een vergunning, vrijstelling of ontheffing, kan strafrechtelijk worden opgetreden. Naast algemene opsporingsambtenaren (m.n. de politie) zijn ook enkele bijzondere opsporingsambtenaren bevoegd om in het kader van de WOLR strafrechtelijk op te treden: de aangewezen ambtenaren van Staatsbosbeheer, van de Algemene Inspectie Dienst (AID), en door de Minister van Justitie en B&W aangewezen gemeenteambtenaren.

<sup>4</sup> Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid.



De wetgever maakt geen onderscheid in de bevoegdheden die de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavers hebben: op grond van de WOLR zijn zowel toezichthoudende ambtenaren als opsporingsambtenaren bevoegd om relevante plaatsen te betreden (behalve woningen); inzage te vorderen in relevante bescheiden en afschrift daarvan nemen; en stoffen te onderzoeken, metingen te verrichten en monsters te nemen (art. 35 en 36 WOLR).

### **2.3 Beleid**

#### **Recreatiebeleid**

De gemeenten hebben de grotere vrijheid in de Wet op de Openlucht recreatie aangegrepen om nieuw recreatiebeleid te formuleren. Het beleid ten aanzien van het kamperen maakt hier onderdeel van uit. De actualisering van het verblijfsrecreatiebeleid heeft in de meeste gemeenten vorm gekregen in een beleidsnota. Bij het opstellen van deze nota zijn in diverse gemeenten vertegenwoordigers van exploitanten betrokken (brancheverenigingen). Ten tijde van het onderzoek hadden de Colleges van B&W nog niet in alle gemeenten besluiten genomen op basis van deze beleidsnota's.

De onderzochte gemeenten gaan verschillend om met het verstrekken van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen aan kampeerexploitanten op basis van het vigerende beleid binnen de gemeente. De ene gemeente heeft ooit eens vergunningen verstrekt en heeft vervolgens er niet meer naar om gekeken. De andere gemeente geeft jaarlijks vergunningen af. De actualisering van de vergunningen e.d. die op basis van de Kampeerwet zijn afgegeven en vóór 1 november 1997 vervangen moeten worden heeft nog niet in alle gemeenten plaats gevonden.

De beleidsvrijheid welke de WOLR schept wordt door de gemeenten verschillend ingevuld. Het verlenen van een vrijstelling voor kleinschalig kamperen koppelen veel gemeenten nog steeds aan het agrarisch bedrijf. Enkele gemeenten hebben er echter voor gekozen deze mogelijkheid ook voor andere particulieren open te stellen. De meeste gemeenten maken geen gebruik van de mogelijkheid om de kampeerperiode los te laten. Vrijwel allemaal formuleren ze een kampeerperiode. De meeste gemeenten formuleren beleid ten aanzien van het toegestane aantal en de toegestane soorten kampeermiddelen.

#### **Handhavingsbeleid**

Slechts drie van de onderzochte gemeenten schenken in hun beleidsnota expliciet aandacht aan het onderwerp handhaving. Dit betekent niet dat er in de praktijk geen gemeentelijk beleid wordt gevoerd ten aanzien van de handhaving van de kampeerregels. Het handhavingsbeleid van de gemeenten loopt uiteen als gevolg van de (gepercipieerde) ernst van de problemen en de politieke houding ten aanzien van handhaving.

Met name op het eiland Schouwen-Duiveland werden de kampeerregels in het verleden met voeten getreden: er was sprake van grote groepen overlastveroorzakende illegale kampeersers en bovendien lieten exploitanten (met name van

kleinschalige kampeerterreinen) teveel kampeerdere toe op hun terrein. Onlangs zijn de gemeenten op het eiland samengevoegd tot één gemeente Schouwen-Duiveland. In de (nieuwe) gemeente Schouwen-Duiveland bestaat politiek draagvlak voor het optreden tegen deze overtredingen en is sinds de samenvoeging een stringent handhavingsbeleid geformuleerd. Voor de samenvoeging hanteerden de afzonderlijke gemeenten een uiteenlopend handhavingsbeleid; in één van de gemeenten was bijvoorbeeld sprake van een gedoogbeleid ten aanzien van de aantallen geplaatste kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterreinen. Het stringentere handhavingsbeleid vloeit voort uit de problemen die zich in het verleden hebben. Als uitgangspunt geldt, dat een stringente handhaving van de kampeerregels ten goede komt aan het "toeristisch-recreatief product Zeeland".

Ook op Texel heeft men in het verleden problemen gehad rondom het kamperen. Met name illegale caravans bij particulieren leverden problemen op. Na jaren van gedogen is eind jaren tachtig/begin negentig een grote 'schoonmaakactie' gestart. Sindsdien wordt jaarlijks volgens een vast stramien toezicht uitgeoefend.

In enkele gebieden is sprake van een gezamenlijk handhavingsbeleid. In Friesland werken enkele gemeenten samen. In Zuid-Limburg is door het Gewest Maastricht-Mergelland beleid geformuleerd ten aanzien van de handhaving van regelgeving in het buitengebied. De handhaving van de kampeerregels maakt hier onderdeel van uit. De gemeenten sluiten in de regel aan bij het beleid van het Gewest.

In de andere gebieden is van een strikt handhavingsbeleid geen sprake. In verschillende gemeenten maakt het beleid ten aanzien van de handhaving van kampeerregels onderdeel uit van de handhaving van de regels die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening in het buitengebied. De WOLR is daarbij zeker niet de belangrijkste regelgeving.

De relatief beperkte mate waarin beleid wordt geformuleerd ten aanzien van de handhaving van de kampeerregels, kan naar onze inschatting door de volgende factoren worden verklaard. In de eerste plaats kennen beleidsverantwoordelijken weinig prioriteit toe aan de handhaving van de kampeerregels omdat eventuele overtredingen niet of nauwelijks leiden tot ernstige (overlast)problemen: de noodzaak tot handhaving wordt niet groot geacht. In de tweede plaats is men zich er van bewust dat de toeristisch-recreatieve sector een belangrijke inkomstenbron vormt: een te strikte handhaving van de regels acht men niet opportuun.

#### **Beleidsmatige afstemming tussen instanties**

Tijdens het onderzoek bleek dat er slechts in enkele gevallen sprake was van afstemming van handhavingsbeleid tussen de verschillende betrokken instanties. In de meeste gemeenten is er geen contact tussen gemeente, politie en justitie over het toezicht en de controle op de kampeerregels. Een enkele keer wordt naar voren gebracht dat in het driehoeksoverleg, waar afspraken worden gemaakt over de prioriteit die wordt toegekend aan de handhaving van regelgeving, ook de handhaving van de WOLR aan de orde komt. De handhaving van de WOLR heeft in de regel geen hoge prioriteit.

Ook contacten tussen gemeenten en toezichthouders op de hygiëne en gezondheid zijn nagenoeg afwezig: Zuid-West Friesland vormt hierop een uitzondering, waar de GGD toezicht houdt op deze aspecten. Toezichthouders van de AID en van de inspectiedienst milieuhygiëne blijven buiten beeld.

In de praktijk leidt dit tot een gescheiden aanpak van verschillende aspecten in de WOLR. Het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeerders is in handen van de politie en van Staatsbosbeheer, die in sommige gebieden goed van elkaars activiteiten op de hoogte zijn, maar in andere gebieden niet. Het optreden tegen ondernemers die zich niet aan de voorschriften houden, geschiedt in de regel uitsluitend langs bestuursrechtelijke weg door de gemeente. Hierover is in de onderzochte gebieden geen beleidsmatige afstemming met de politie.

Dit kan er toe leiden dat instanties niet op de hoogte zijn van elkaars inspanningen op dit terrein. Uitzonderingen daargelaten, bestaat er over en weer geen of beperkt inzicht in de intensiteit van de handhaving, het aantal geconstateerde overtredingen en de wijze van afdoen.

Schouwen-Duiveland vormt hierop een uitzondering: daar is voor wat betreft het optreden tegen illegale recreanten sprake van een geïntegreerde aanpak. Gemeenten, politie, justitie en staatsbosbeheer hebben onderling afspraken gemaakt. We komen hier later nog op terug.

#### **Beleidsmatige afstemming binnen de gemeente**

Tijdens de gesprekken is naar voren gebracht dat het ook binnen de gemeente, tussen diverse afdelingen, wel eens schort aan afstemming. Afstemming tussen activiteiten van toezichthouders die voor diverse zaken en voor verschillende afdelingen op pad zijn, ontbreekt in sommige gemeenten.

## **2.4 De organisatie van handhaving**

De wijze waarop de handhaving van de kampeerregels is georganiseerd, komt op onderdelen overeen en verschilt op andere onderdelen per gebied.

Zoals gezegd, vormen het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeerders in het openbare gebied en het (voornamelijk) bestuursrechtelijke optreden tegen ondernemers die zich niet aan de voorschriften houden, in de praktijk veelal gescheiden paden.

#### **De organisatie van strafrechtelijke handhaving**

Het toezicht op illegale kampeerders in het openbare gebied wordt in de regel uitgeoefend door de politie. Ambtenaren van Staatsbosbeheer (met bijzondere opsporingsbevoegdheden) houden toezicht op de terreinen van Staatsbosbeheer. In sommige gebieden vindt afstemming plaats tussen de politieambtenaren en de ambtenaren van Staatsbosbeheer. Het houden van toezicht op illegale recreatie vormt een onderdeel van de reguliere taak: er zijn in de regel geen mensen voor vrij gemaakt.

In Friesland (Nijefurd) zijn in het kader van de Melkertregelingen recreatiewachters aangesteld met beperkte opsporingsbevoegdheid. Zij houden (onder andere) toezicht op illegale recreatie. Zij zijn in dienst van de gemeente en werken onder de operationele leiding van de politie.

In Zeeland vinden periodiek gerichte acties plaats tegen illegale recreanten door het "piketteam": een samenwerkingsverband van politie, justitie, Staatsbosbeheer, gemeenten, provincie en provinciale VVV. Vier keer per jaar houdt het piketteam een (onaangekondigde) handhavingsactie, waarbij alle illegale kampeerders worden geverbaliseerd.

Tussen politie en justitie zijn afspraken gemaakt over het optreden tegen illegale recreanten. Landelijk is een transactiebedrag afgesproken van f 170,-.

De WOLR biedt de mogelijkheid om de regels waaraan de exploitanten van kampeerterreinen zich dienen te houden, via het strafrecht te handhaven. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt. In de gebieden Limburg-Zuid en Zeeland is het een enkele keer voorgevallen dat proces-verbaal is opmaakt voor het overschrijden van het maximum aantal toegestane kampeermiddelen. Slechts in enkele gemeenten zijn ambtenaren aangewezen als opsporingsambtenaar ten behoeve van de handhaving van de WOLR: de recreatiewachters in Nijefurd en de gemeentelijke toezichthouders in Terschelling, Texel, Gulpen en Gaasterlan-Sleat zijn gemeenteambtenaren aangewezen als opsporingsambtenaar in het kader van de WOLR.

#### **De organisatie van bestuursrechtelijke handhaving**

De regels gesteld aan de aanbieders van kampeergelegenheid, worden in het algemeen uitsluitend bestuursrechtelijk gehandhaafd. Enkele respondenten geven aan dat de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving een principiële is: het gaat om gemeentelijke regelgeving die ook door de gemeente zelf dient te worden gehandhaafd. Men vindt het in de regel logisch dat politie en justitie hier geen bijdrage aan leveren. Bovendien achten enkele respondenten het onwenselijk dat geüniformeerde politieagenten toezicht uitoefenen op kampeerterreinen: dat brengt maar onrust teweeg. Een enkele keer wordt melding gemaakt van een onwillige Officier van Justitie: deze zou waarschijnlijk toch niet tot vervolging overgaan.

De beschikbare formatie voor handhaving van de kampeerregels verschilt sterk per gemeente. De handhaving door de gemeente is veelal ondergebracht bij de afdeling Ruimtelijke Ordening, de afdeling Recreatie en Toerisme, of bij Bouw- en Woningtoezicht. In de regel zijn de ambtenaren die belast zijn met het toezicht in het kader van de Wet op de Openluchtcreatie, ook belast met andere taken en met het toezicht ten aanzien van andere regelgeving. 'Ze doen het erbij'. In enkele gemeenten (Valkenburg, Ameland) is een handhaver werkzaam, die belast is met de handhaving van alle gemeentelijke regelgeving. Hoeveel capaciteit wordt besteed aan de handhaving van kampeerregels, is moeilijk in te schatten. Schattingen variëren van een kwartier tot tien uur per week gedurende het kampeerseizoen.

zoen.<sup>5</sup> Voor de meeste gebieden geldt, dat de WOLR slechts een klein aandeel in het takenpakket van de ambtenaren belast met handhaving betreft. In enkele gemeenten zijn mensen specifiek vrijgemaakt voor de handhaving van de kampeerregels: zo zijn in Zeeland tijdens de zomerperiode twee tijdelijke fulltime krachten aangesteld om toezicht te houden op de aantallen kampeermiddelen.

Het toezicht op de naleving van het Besluit Hygiëne, gezondheid en veiligheid dient te worden uitgevoerd door de inspectiedienst milieuhygiëne. In de praktijk gebeurt dat alleen bij de grote vergunningplichtige kampeerreinen. Daarnaast kunnen bepalingen ten aanzien van de hygiëne, gezondheid en veiligheid ook zijn opgenomen in de voorschriften behorend bij de vergunningen, vrijstellingen of ontheffingen. Deze zaken kunnen dus dubbel zijn geregeld. Met het toezicht op de naleving van deze voorschriften zijn de hiervoor genoemde gemeenteambtenaren belast. In Friesland wordt de GGD hierbij betrokken.

Toezicht en sanctionering vindt in veel gevallen gescheiden plaats. De toezichthouders melden een overtreding waarop het bestuur besluit tot een reactie. De voorbereiding van de bestuurlijke sancties geschiedt in sommige gemeenten door dezelfde ambtenaren die ook de vergunningen verstrekken. Meestal is de vergunningverlening gemandateerd aan een beleidsambtenaar die zich bezighoudt met toerisme en recreatie, eventueel bijgestaan door een ambtenaar van Juridische Zaken. De voorbereiding van het bestuursrechtelijk optreden ligt bij de beleidsambtenaar, bijgestaan door Juridische Zaken; of volledig bij de afdeling Juridische Zaken.

## 2.5 Afsluiting

In het algemeen kan worden gesteld dat gemeenten de nieuwe Wet op de Openlucht recreatie hebben aangegrepen om opnieuw vorm te geven aan het recreatiebeleid. Aan het onderdeel handhaving wordt echter in de regel weinig aandacht besteed. In gebieden waar massale overtredingen in het verleden tot overlastsituaties hebben geleid, wordt aan de handhaving van de WOLR expliciet aandacht besteed.

In het algemeen kan worden gesteld dat aan de handhaving van kampeerregels weinig prioriteit wordt toegekend. Andere regels zijn belangrijker. De beperkte prioriteit heeft tot gevolg dat er (uitzonderingen daargelaten) weinig capaciteit wordt vrijgemaakt voor de handhaving van de kampeerregels.

Beleidsmatige afstemming tussen de diverse instanties die een rol zouden kunnen spelen bij de handhaving van de WOLR is beperkt of afwezig. De AID en de inspecteurs van volksgezondheid blijven buiten beeld. In sommige gebieden is enige afstemming tussen politie en Staatsbosbeheer als het gaat over het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeersers. Met Justitie bestaan landelijke afspraken over de hoogte van het transactiebedrag bij illegaal kamperen. Ook

<sup>5</sup> In bijlage drie is een tabel opgenomen met een overzicht van de aantallen uren die - naar schatting - per week worden besteed aan toezicht in het kader van de WOR.

wordt in het driehoeksoverleg (gemeente, politie, justitie) wel eens gesproken over de handhaving van de WOLR, maar de prioriteit die er aan wordt toegekend is in de regel niet hoog.

Het optreden tegen ondernemers die de voorschriften overtreden, is vrijwel uitsluitend een bestuursrechtelijke aangelegenheid. Van het strafrecht wordt bij hoge uitzondering gebruik gemaakt. Van beleidsmatige afstemming tussen politie, justitie en gemeente over het optreden tegen ondernemers is geen sprake. Met betrekking tot het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeerders vindt in enkele gebieden wel afstemming plaats tussen politie, gemeente en justitie.



## 3. De handhavingspraktijk: perspectief van handhavers en beleidsverantwoordelijken

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de ervaringen en opvattingen van handhavers en beleidsverantwoordelijken weer over de wijze waarop de kampeerregels in de praktijk worden gehandhaafd. Achtereenvolgens gaan we in op het strafrechtelijk optreden tegen illegale recreanten en het bestuursrechtelijk optreden tegen ondernemers. In een afsluitende paragraaf vatten we de belangrijkste bevindingen samen en presenteren we een overzicht van factoren die een adequaat toezicht en een consequente handhavingsreactie in de weg staan.

### 3.2 Het optreden tegen illegale kampeerdere (strafrechtelijk)

In de regel wordt uitsluitend strafrechtelijk opgetreden tegen het verbod op het kamperen buiten een terrein waarvoor een vergunning, vrijstelling of ontheffing is verleend (art. 15 WOLR). De politie, Staatsbosbeheer en de Friese recreatiewachters vervullen hierbij in de praktijk een rol. In Schouwen-Duiveland, Texel en langs de meren in Friesland, realiseert men zich dat illegale recreatie regelmatig voorkomt. Het gaat dan meestal om mensen die een nacht in de auto doorbrengen na het stappen of omdat zij laat in het gebied zijn aangekomen; of om mensen die op een parkeerplaats in een camper of caravan overnachten. Op de Waddeneilanden worden boswachters geconfronteerd met illegale kampeerdere in bos- en natuurgebieden. In de overige gebieden heeft men de indruk dat illegale recreatie niet of niet op grote schaal voorkomt.

In Texel hebben we aangetroffen dat ook op grond van andere wettelijke bepalingen strafrechtelijk wordt opgetreden tegen illegale recreanten. In de APV is een verbod op overnachten in voertuigen opgenomen. Ook maakt men gebruik van art. 461 van het Wetboek van Strafrecht (verboden toegang): bijvoorbeeld bij campers die op een fietspad staan geparkeerd.

#### **Opsporing**

In de meeste gebieden worden geen gerichte acties uitgevoerd om illegale kampeerdere op te sporen. Alleen in Zeeland vindt vier keer per jaar een actie plaats door het reeds besproken piketteam. In Friesland (Nijefurd) houden de recreatiewachters gericht toezicht op illegale kampeerdere. Politieambtenaren en boswachters nemen illegale recreatie wel mee in de algemene surveillance. Voor de politie heeft illegale recreatie tijdens reguliere diensten echter geen hoge prioriteit. Dat wil zeggen dat er geen pro-actieve actie wordt ondernomen, en dat aan meldingen van illegale recreatie een lage prioriteit wordt toegekend: andere zaken gaan voor. Als illegale kampeerdere overlast veroorzaken, dan wordt er in de regel wel tegen opgetreden.

### **Strafrechtelijke sanctienering**

Als politiemensen of ambtenaren van Staatsbosbeheer een illegale recreant aantreffen, dan kunnen zij proces-verbaal opmaken. Voor illegale recreanten die de nacht in een auto of een camper/caravan doorbrengen geldt, dat alleen kan worden geverbaliseerd als de illegale recreant ook daadwerkelijk slaapt. Parkeren is immers niet verboden.

Als de werkdruk het toelaat, dan komt het wel voor dat men optreedt tegen illegale recreanten. Als men nog niet slaapt, dan wordt in de regel een waarschuwing gegeven en verwezen naar een kampeerterrein. Anders kan proces-verbaal worden opgemaakt, waarbij meestal onmiddellijk een transactievoorstel wordt gedaan. Landelijk is met het OM afgesproken dat de hoogte van de boete f 170,- bedraagt.

Uit gesprekken met politieagenten ontstaat de indruk, dat het optreden tegen illegale kampeeders niet bij iedere politieagent even populair is. In de eerste plaats geldt - met name bij campers - dat de inbreuk op de privacy vrij groot is: mensen worden gewekt en halfslapend geconfronteerd met een uniform. In de tweede plaats geldt - met name bij jongeren die na een avond stappen in de auto overnachten - dat het moeilijk is een alternatief te bieden: beschonken rijden naar een camping of naar huis is geen aantrekkelijke optie. Bovendien veroorzaken slapende jongeren in de regel minder overlast dan rondhangende jongeren. In de derde plaats doet zich het probleem voor, dat de illegale recreanten midden in de nacht niet meer terecht kunnen op een kampeerterrein. Bovendien komt het in het hoogseizoen voor, dat de campings vol zijn. De politieagenten kunnen illegale kampeeders dan verwijzen naar parkeerterreinen bij campings, waardoor strikt genomen de exploitanten van kampeerterreinen gedwongen werden een overtreding te begaan: zij mogen immers geen kampeermiddelen plaatsen op de parkeerterreinen. Tijdens de interviews met ondernemers is dit punt ook een keer naar voren gebracht.

Zeeuwse politieagenten die nog weten hoezeer het illegale kamperen uit de hand kan lopen, zien het belang van een stringente handhaving in de regel wel in. Ambtenaren van Staatsbosbeheer zijn zich zeer bewust van de mogelijke schade die (met name tent-)kampeeders kunnen aanrichten aan het bos. Zij beschouwen het houden van toezicht op illegale recreatie als een onderdeel van hun dagelijkse taak.

Zowel voor politiemensen als voor ambtenaren van Staatsbosbeheer geldt, dat zij het jammer vinden dat geen variatie mogelijk is in de hoogte van de boete. Enkele politiemensen zouden graag zien dat zij in de hoogte van de boete onderscheid kunnen maken tussen illegale kampeeders die overlast veroorzaken of rommel achterlaten, en "nette" illegale kampeeders die zonder anderen overlast te bezorgen een nacht in een camper of caravan verblijven. In de praktijk blijken politiemensen zich enige speelruimte te kunnen verschaffen. Zij kunnen een proces-verbaal opmaken per persoon, maar verbaliseren in de regel maar één van de personen die zich in het kampeermiddel bevinden: in de regel de bestuurder van de auto of degene die de deur van de camper/caravan opent. Bij erg lastige personen kunnen ze meerdere processen-verbaal opmaken.



Enkele ambtenaren van Staatsbosbeheer vonden de boete erg hoog, waardoor zij geneigd zijn een eerste nacht te waarschuwen. Bovendien is het moeilijk om direct te innen, niet iedereen heeft f 170,- op zak.

### Aantallen processen-verbaal

De aantallen processen-verbaal die worden opgemaakt ingevolge een overtreding van de WOLR, lopen per bestudeerd gebied sterk uiteen. In Zeeland worden verreweg de meeste processen-verbaal opgemaakt: in 1996 registreerde de politie 454 PV's, in januari tot en met september 1997 zijn het er 519. Een deel van deze processen-verbaal zijn opgemaakt gedurende de acties van het piketteam (110 in 1996 en 164 in 1997). Een aanzienlijk deel van de PV's worden ingestuurd naar het OM. In de andere gebieden zijn de aantallen aanzienlijk lager. In onderstaande tabel geven we de aantallen processen-verbaal weer die in 1996 en 1997 zijn opgemaakt, en de aantallen processen-verbaal inzake de WOLR die zijn opgestuurd naar het OM. Nota bene: het betreft gegevens over de regio's/arrondissementen.

**Tabel 3.1** aantallen PV's WOLR

Regio/arrondissement	aantal PV's In Tobias	aantal PV's Ingestuurd naar het OM
Politie Noord- en Oost Gelderland/Arrondissement Zutphen	1996: 2 (art. 15 WOLR) 1997: 3 (art. 15 WOLR)	1996: 0 1997: 2 (art. 15 WOLR)
Politie Limburg - Zuid/Arrondissement Maastricht	1996: 0 1997: 34 (art. 15 WOLR)	1996: 21 (art. 15 WOLR) 1 (art. 8 WOLR) 1997: 7 (art. 15 WOLR) 1 (art. 8 WOLR)
Politie Zeeland/Arrondissement Middelburg	1996: 454 (art. 15 WOLR) (piketteam: 110 PV's art. 15) 1997: 519 (art. 15 WOLR) (piketteam: 164 PV's art. 15)	1996: 343 (art. 15 WOLR) 2 (art. 8 WOLR) 1997: 299 (art. 15 WOLR) 2 (art. 8 WOLR)
Politie Friesland/Arrondissement Leeuwarden	1996: 23 (art. 15 WOLR) 1997: 26 (art. 15 WOLR)	1996: 13 (art. 15 WOLR) 1997: 11 (art. 15 WOLR)
Politie Noord-Holland-Noord (gegevens over Texel)	1996: 1 (art. 15 WOLR) 1997: 3 (art. 15 WOLR)	

Uit de cijfers van het OM blijkt, dat in de regio's Limburg-Zuid en Zeeland (zeer) incidenteel ook strafrechtelijk is opgetreden bij overtreding van artikel 8 WOLR: het niet-naleven van voorschriften verbonden aan de vergunning, ontheffing of vrijstelling.

Uit de cijfers blijkt, dat in Zeeland een aanzienlijk deel van de PV's wordt ingestuurd naar het Openbaar Ministerie. Bij het opmaken van het PV wordt standaard een politietransactie aangeboden. De PV's worden ingestuurd naar het OM als niet binnen de gestelde termijn is betaald. Dat komt blijkbaar veelvuldig voor. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe het OM in Middelburg omgaat met de overtredingen van de WOLR.

**Tabel 3.2** Afdoening OM overtredingen kampeerwet/WOLR - Middelburg

Afdoening	1995	1996
Dagvaarden	225 (60%)	181 (52%)
Onvoorwaardelijk sepot	38 (10%)	17 (5%)
Overdracht	1 (0,3%)	
Transactie	109 (29%)	153 (44%)
Voegen ter berechting		
Voorwaardelijk sepot		
Niet beoordeeld	4 (1%)	
Totaal	377 (100%)	351 (100%)

Uit bovenstaande tabel blijkt, dat in Zeeland een aanzienlijk aantal "wildkampeerders" door het OM voor de rechter wordt gebracht. Het sepotpercentage is aanmerkelijk laag.

### 3.3 Handhaving van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen (bestuursrechtelijk)

#### Toezicht

De intensiteit van het toezicht op de naleving van de (voorschriften verbonden aan) de vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen verschilt per gebied. In Schouwen-Duiveland vindt het meest intensief toezicht plaats: jaarlijks in het voor- en naseizoen worden controles uitgevoerd door de gemeentelijke beleidsmedewerker, waarbij toezicht wordt gehouden op de naleving van een groot scala aan voorschriften ("kwalitatieve controle"). Daarnaast houden speciaal daarvoor aangestelde (tijdelijke) krachten in het hoogseizoen toezicht op overschrijdingen van het aantal kampeermiddelen ("kwantitatieve controle"). Ook op Texel en in de gemeenten Nijefurd, Gaasterlan-Sleat en Lochem wordt redelijk intensief toezicht gehouden: in het voor- en naseizoen gaat een toezichthouder alle kampeergelegenheden langs. Gedurende het seizoen wordt elke week wel even langs gegaan bij enkele kampeerondernemers. In de overige gemeenten wordt in de regel toezicht gehouden door ambtenaren die ook belast zijn met het toezicht op andere regelgeving (veelal Ruimtelijke Ordening/Bouw & Woningtoezicht). Diverse respondenten geven aan dat het toezicht in het kader van de WOLR slechts een klein aandeel van hun taak vormt. Schattingen variëren van een kwartier per week tot 10 uur per week.<sup>6</sup> In Vorden, Nijefurd en Gaasterlan-Sleat is een toezichthouder speciaal belast met de WOLR.

In het kader van het project "handhaving buitengebied" van het Gewest Maastricht-Mergelland vinden in Zuid-Limburg controles plaats van vergunningplichtige kampeerterreinen. Met een checklist die is opgesteld door het gewest in de hand, bezoeken gemeenteambtenaren vergunningplichtige kampeerterreinen. De kampeerterreinen worden "doorgelicht" op een groot aantal voorschriften, waaronder de WOLR.

<sup>6</sup> Zij bijlage drie voor een cijfermatig overzicht.

In enkele gemeenten vindt niet of nauwelijks gericht toezicht plaats op de naleving van de voorschriften. Soms worden bij controles die in het kader van de toeristenbelasting worden gehouden ook de voorschriften meegenomen, meestal staat deze controle echter los van het toezicht op de naleving van de voorschriften. Gericht toezicht vindt veelal plaats nadat een melding van de politie, omwonenden of anderen is binnengekomen bij de gemeente (handhaving op basis van een "piep-systeem").

In gebieden waar een lage prioriteit is toegekend aan het houden van toezicht in het kader van de WOLR, leveren eventuele overtredingen in de regel weinig problemen op: de noodzaak tot handhaving is daarom niet groot en er wordt weinig capaciteit voor vrijgemaakt. Omdat men geen of weinig toezicht uitoefent, is niet bekend op welke schaal overtredingen plaatsvinden. In veel gebieden heeft men de indruk dat het wel meevalt, omdat de vraag naar en het aanbod van kampeergelegenheden redelijk goed op elkaar is afgestemd.

Verschillende respondenten geven aan dat regelmatig toezicht wenselijk is en dat daarvoor meer capaciteit vrijgemaakt zou moeten worden. In de eerste plaats gaat er een preventief effect uit van controles: de toezichthoudende ambtenaar kan de ondernemer wijzen op de regels en hem of haar proberen te overtuigen van het belang ervan. In de tweede plaats is regelmatig en consequent toezicht wenselijk als basis voor eventuele maatregelen. Als de gemeente niet controleert maar er wel regelmatig overtredingen plaatsvinden, ontstaat er een impliciete gedoogsituatie, die moeilijk voor een incidenteel geval kan worden doorbroken. Handhaving op grond van een "piep-systeem" kan bovendien rechtsongelijkheid opleveren: alleen exploitanten met klagende burens worden gecontroleerd en (eventueel) gesanctioneerd, terwijl anderen met rust worden gelaten.

### **Opvattingen over handhaving**

Uit de gesprekken zijn verschillen in opvattingen over handhavend optreden na constatering van een overtreding op te tekenen. In de literatuur wordt (onder verschillende benamingen) vaak een onderscheid gemaakt tussen een afschrikkingsstijl ("deterrence") en een nakomingsstijl ("compliance").<sup>7</sup> Een afschrikkingsstijl wordt gekarakteriseerd door intensief en consequent optreden na constatering van een overtreding, vanuit de veronderstelling dat mensen zich aan de regels zullen houden als ze weten dat er anders maatregelen zullen worden getroffen. Een nakomingsstijl kenmerkt zich door onderhandeling en overtuiging, vanuit de veronderstelling dat mensen zich aan de regels zullen houden als ze begrijpen waarom deze zijn gesteld. Bovendien stelt de handhaver zich op de hoogte van de redenen waarom men de regels overtreedt en worden afspraken gemaakt over de wijze waarop (eventueel op termijn) de situatie kan worden gewijzigd.

Beide opvattingen over handhaving worden in de bestudeerde gebieden aangetroffen. Schouwen-Duiveland en Zuid-Limburg/Ameland vormen in deze twee uitersten. De benadering in Schouwen-Duiveland is te typeren als een afschrikkingsstijl met nadruk op intensief en consequent optreden. De nadruk in Zuid-Limburg en

<sup>7</sup> Het onderscheid in "deterrence" en "compliance" strategieën van handhaving is geïntroduceerd door R.A. Kagan.

Ameland ligt op het voeren van een "goed gesprek" en het gezamenlijk zoeken naar een oplossing.

Het is moeilijk aan te geven in hoeverre beide strategieën nu meer of minder effectief zijn. Een handhavingsstijl kan "effectief" worden genoemd, als deze ertoe leidt dat er minder overtredingen plaatsvinden. Doordat het toezicht in de meeste gebieden niet volledig "dekkend" is, is er geen informatie voorhanden over de aantallen overtredingen die plaatsvinden: veel overtredingen worden eenvoudigweg niet opgemerkt.

#### **Trendbreuk: van (impliciet) gedogen naar handhaven**

Enkele respondenten geven aan, dat er in hun gemeente sprake is van een moeilijke "trendbreuk": van (impliciet) gedogen naar handhaven. Als in het verleden overtredingen oogluikend zijn toegestaan, of simpelweg niet opgemerkt omdat geen toezicht werd gehouden, is het moeilijk om van de een op de andere dag wel op te gaan treden.

#### **"Trendbreuk": de casus Schouwen-Duiveland**

In de gemeente Schouwen-Duiveland heeft men een dergelijke "trendbreuk" (van impliciet gedogen naar strikte handhaving) doorgevoerd. De gemeente Schouwen-Duiveland is onlangs ontstaan door samenvoeging van een aantal kleine gemeenten. In enkele van deze gemeenten werd oogluikend toegestaan dat kleinschalige kampeerterreinen (veel) grotere aantallen kampeermiddelen plaatsten dan de 15 die officieel waren toegestaan. Een doorvoering van een strikte handhaving in de nieuwe gemeente stootte op verzet in de oude dorpskernen waar vroeger een overschrijding van de aantallen kampeermiddelen werd gedoogd. Uiteindelijk is voor het jaar 1997 tot een overgangssituatie besloten: in de oude dorpskernen waar vroeger een gedoogsituatie bestond, mogen kleinschalige kampeerterreinen maximaal 30 in plaats van 15 kampeermiddelen geplaatst houden. In 1998 gelden voor hen dezelfde eisen als voor de overige kleinschalige kampeerterreinen in de gemeente. Dit levert (tijdelijk) een vreemde situatie op: binnen één en dezelfde gemeente worden voor gelijkwaardige gevallen ongelijkwaardige maatstaven gehanteerd.

#### **Optreden na geconstateerde overtredingen**

In de bestudeerde gemeenten worden jaarlijks slechts enkele overtredingen opgemerkt. In de meeste gemeenten gaat het om minder dan 10 overtredingen per jaar. De gemeente Schouwen-Duiveland vormt een uitzondering, daar worden naar schatting jaarlijks 45 overtredingen geconstateerd. In de regel wordt gereageerd op een geconstateerde overtreding met een waarschuwing, eventueel gevolgd door een formele aanschrijving. Het komt slechts zeer sporadisch voor dat een dwangsom wordt opgelegd of dat bestuursdwang wordt toegepast. In vijf gemeenten heeft men één of twee keer een dwangsom opgelegd, in drie gemeenten heeft men enige ervaring met het toepassen van bestuursdwang. In bijlage 3 geven we de aantallen weer.

Van de bevoegdheid de vergunning, ontheffing of vrijstelling te wijzigen of in te trekken wordt in de praktijk niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Ons is alleen bekend dat in de gemeente Veere, na overtreding van bijvoorbeeld het aantal kampeermiddelen op kleinschalige kampeerterreinen, wijziging van de vrijstelling

of ontheffing plaatsvindt. De exploitant krijgt in het jaar na de overtreding niet meer de mogelijkheid om gedurende een bepaalde periode tijdens het kampeerseizoen vijftien kampeermiddelen te plaatsen in plaats van tien. Het gebruik van een lastgeving zijn we niet tegengekomen.

Het beperkte gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten heeft in de meeste gebieden met name te maken met het beperkte aantal overtredingen dat ter kennis komt van de gemeente. Daarnaast geven de respondenten een aantal kanttekeningen bij het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom:

Toepassing van *bestuursdwang* wordt door diverse respondenten als "te zwaar" bestempeld, terwijl anderen van mening zijn dat het een effectief en hanteerbaar instrument is. Bestuursdwang heeft volgens sommigen als voordeel dat het makkelijk toepasbaar is, en snel resultaat oplevert. In Zeeland bijvoorbeeld heeft men hiermee een redelijke ervaring opgedaan en is de procedure inmiddels dusdanig uitgekristalliseerd, dat het toepassen van bestuursdwang weinig problemen meer oplevert. Ook kan men - door ervaring wijs geworden - goed inschatten hoe de rechter achteraf zal oordelen over de wijze waarop bestuursdwang is toegepast.

In andere gemeenten bestaat enige huiver om tot toepassing van bestuursdwang over te gaan. In de eerste plaats omdat de kampeerder er behoorlijke hinder van ondervindt: deze moet immers een andere kampeerplaats zoeken. In Zeeland heeft men verder ervaren dat het toepassen van bestuursdwang zeer negatieve publiciteit kan opleveren. In de tweede plaats lijkt er sprake van enig "koudwatervrees": men heeft weinig ervaring met het toepassen van bestuursdwang en ziet op tegen de procedurele complexiteit ervan.

Het instrument *dwangsom* wordt door verschillende gemeenten toegepast. Verschillende respondenten zetten kanttekeningen bij de bruikbaarheid van dit instrument. Respondenten vinden in de eerste plaats de procedure veel te lang duurt. Soms is het kampeerseizoen voorbij voordat de ongewenste situatie is opgeheven. Ondernemers kunnen immers beroep aantekenen, hetgeen een aanzienlijke vertraging oplevert. Het aantekenen van beroep hoeft overigens geen opschortende werking te hebben, maar de ambtenaren die we hebben geïnterviewd bleken daarvan niet op de hoogte.

In de tweede plaats geven veel respondenten aan problemen te ondervinden bij de daadwerkelijke inning van de verschuldigde dwangsom. Er zijn voorbeelden van notoire overtreders aan wie verschillende malen een dwangsom is opgelegd, maar nog nooit hebben betaald. In de derde plaats geven ambtenaren aan dat de hoogte van de dwangsom in de regel niet van dien aard is, dat er een afschrikkende werking van uitgaat. Uit de gesprekken met ondernemers komt overigens naar voren, dat daar een kern van waarheid in lijkt te zitten. We komen hier later op terug.

### 3.4 Afsluiting

Op een aantal gebieden na, lijkt van een consequent toezicht op naleving van de kampeerregels geen sprake. Ook wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijk-

heden om bestuursrechtelijk op te treden nadat een overtreding is geconstateerd. Tegen ondernemers wordt vrijwel uitsluitend bestuursrechtelijk opgetreden. Van het strafrecht wordt vrijwel alleen gebruik gemaakt bij het optreden tegen illegale recreanten.

Respondenten noemen de volgende belemmeringen bij het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeers. De werkdruk laat het in de regel niet toe om gericht op te sporen: andere zaken kennen een hogere prioriteit. Onder politiemensen is het animo om op te treden bovendien niet altijd even groot.

Ten aanzien van het bestuursrechtelijk optreden tegen ondernemers, kunnen de volgende belemmeringen worden opgetekend. Er is in sommige gemeenten weinig ervaring met bestuursrechtelijk optreden, men zich laat afschrikken door de juridische complexiteit. Ook vormen historisch gegroeide (impliciete) gedoogsituaties een probleem. Het uitoefenen van bestuursdwang wordt vaak een te zwaar middel gevonden. De effectiviteit van de dwangsom wordt in twijfel getrokken, met name vanwege de lange procedure die ermee gepaard gaat.



## 4. De handhavingspraktijk: perspectief van ondernemers en illegale kampeeders

### 4.1 Inleiding

Met 25 ondernemers van verschillende typen kampeergelegenheden hebben we gesprekken gevoerd over hun ervaringen met en opvattingen over de handhaving van de WOLR. Tevens hebben we gesproken met illegale kampeeders. De gehanteerde vragenlijsten zijn als bijlagen 3 en 4 bij dit document gevoegd.

De gesprekken hebben inzicht gegeven in de "andere kant van het verhaal": hoe ervaren (potentiële) overtreders de handhavingsacties van politie, gemeente en andere handhavers? In hoeverre zijn zij bekend met de regels, wat vinden zij van deze regels, hoe vaak zijn zij in overtreding en hoe groot schatten zij de "pakkans" in? In hoeverre weerhouden (mogelijke) handhavingsreacties de ondernemers en illegale kampeeders ervan om in de toekomst de regels (weer) te overtreden?

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op opvattingen en ervaringen van ondernemers en illegale kampeeders. In de eindparagraaf reflecteren we kort op deze bevindingen en gaan we in op de implicaties ervan voor de effectiviteit van handhaving.

### 4.2 Ervaringen en opvattingen van ondernemers

In het algemeen kan worden gesteld dat ondernemers redelijk bekend zijn met de WOLR. Dit geldt met name voor de ondernemers van de grotere kampeerterrinen. De exploitanten van kleinschalige kampeerterrinen zijn iets minder goed op de hoogte. Veel exploitanten worden door de gemeente en door brancheorganisaties op de hoogte gehouden. Met name de exploitanten van de grotere kampeerterrinen geven aan, dat de WOLR een klein deel uitmaakt van het totaal aan regelgeving waaraan zij moeten voldoen.

#### **Belang van regelgeving**

Nagenoeg alle exploitanten vinden de regelgeving rondom het kamperen van belangrijk. Zij zijn in het algemeen van mening dat het nuttig is paal en perk te stellen aan het aanbod, zodat "wildgroei" kan worden voorkomen. Ook vinden zij het in de regel belangrijk dat er regels zijn over de kwaliteit en de veiligheid van de voorzieningen.

Een aantal exploitanten geeft aan dat het belangrijk is dat de opgelegde regels gebaseerd zijn op een consequent beleid. Enkele ondernemers hebben de indruk dat er soms met twee maten wordt gemeten en dat de regels in de praktijk niet voor iedereen in dezelfde mate gelden. Hierbij verwijst men naar veronderstelde "vriendjespolitiek". Enkele ondernemers van kleinschalige kampeerterrinen geven aan het niet eens te zijn met de maximum-aantallen kampeermiddelen die zij mogen plaatsen. Dat zijn echter uitzonderingen: de meeste exploitanten vinden

dat kleinschalig kamperen ook echt kleinschalig moet blijven, dat verwacht de klant ook!

Hoewel men de regels in het algemeen belangrijk vindt, geeft het merendeel van de ondernemers aan deze wel eens te hebben overtreden. Het gaat dan met name om het plaatsen van meer kampeermiddelen dan toegestaan, het plaatsen van kampeermiddelen buiten het daartoe aangewezen gebied, en het niet nakomen van vergunningvoorschriften over beplanting/afrostering. Een veelgenoemde reden voor het plaatsen van teveel kampeermiddelen is dat mensen laat aankomen en nergens anders meer terecht kunnen, of dat mensen langer blijven dan verwacht. Een enkele respondent geeft aan in het hoogseizoen zoveel mogelijk te willen verdienen.

### **Ervaringen met handhaving**

De intensiteit waarmee toezicht wordt gehouden loopt uiteen per gebied en per type kampeergelegenheid. Met name de exploitanten in Schouwen Duiveland en in de Achterhoek geven aan regelmatig te worden gecontroleerd op de naleving van de vergunningvoorschriften. In Limburg en Texel worden exploitanten naar eigen zeggen minder vaak gecontroleerd. Exploitanten van natuurkampeerterreinen krijgen het minst vaak bezoek van gemeentelijke toezichthouders.

De controle vindt vrijwel uitsluitend plaats door gemeenteambtenaren. De exploitanten kennen de ambtenaar in de regel persoonlijk of in ieder geval van gezicht. De controles hebben betrekking op het naleven van de vergunningvoorschriften zoals de verplichting om door middel van beplanting kampeermiddelen aan het zicht te onttrekken, en de aantallen kampeermiddelen. Controles met betrekking tot de hygiëne en de veiligheid worden alleen bij grote kampeerterreinen en slechts incidenteel uitgevoerd.

De ondernemers geven aan veel vaker te worden gecontroleerd, dan we op grond van de gesprekken met de handhavers verwachtten. De ondernemers maken in de regel geen onderscheid tussen gemeenteambtenaren die voor de WOLR, en ambtenaren die voor de handhaving van andere regelgeving langskomen. Er blijken met name regelmatig ambtenaren langs te komen voor toeristenbelasting. De exploitanten hebben de indruk dat deze ambtenaar ook wel op aantallen zal letten.

Enkele exploitanten, die niet veelvuldig worden bezocht door een toezichthouder, geven aan dat zij wel de indruk hebben in de gaten te worden gehouden: "ze maken opnames vanuit een helikopter!"; "ze tellen stiekem van een afstand!". De kans om "betrapt" te worden op het overschrijden van het maximaal aantal kampeermiddelen, schatten sommige exploitanten hoog in. Anderen daarentegen denken dat de kans minimaal is. Dit hangt sterk af van de mate waarin toezicht wordt gehouden en van situationele omstandigheden: bij kleinschalige kampeerterreinen in het heuvelige Limburgse land is het eenvoudiger om op afstand kampeermiddelen te tellen, dan bij een kampeerterrein gelegen op een bebost eiland in de Friese wateren...



Zoals gezegd, hebben de meeste ondernemers de regels wel eens overtreden. Een redelijk aantal (iets meer dan de helft) is ook wel eens betrapt. De reactie van de gemeente bleef meestal beperkt tot een waarschuwing. Enkele exploitanten hebben in het verleden te maken gehad met bestuursdwang of een dwangsom.

In de regel reageren ondernemers vrij laconiek op de getroffen maatregelen: je weet wat de regels zijn dus je weet wat je riskeert. Bovendien is volgens sommigen de hoogte van een dwangsom niet onoverkomelijk. Kosten die gepaard gaan met bestuursdwang zijn overigens aanzienlijk hoger. Over de wijze waarop de waarschuwing wordt gegeven of de maatregelen worden getroffen, zijn vrij veel ondernemers positief: er wordt keurig eerst een brief geschreven, er is persoonlijk contact, er is genoeg ruimte voor beroep. Enkele ondernemers zijn ronduit negatief: zij spreken van onbeleefde en ondeskundige ambtenaren, vinden de houding van de gemeente overdreven of ergeren zich aan de stiekeme manier waarop toezicht wordt uitgeoefend. In Friesland zijn de spanningen tussen een notoire overtreder en de toezichthouder een keer zodanig hoog opgelopen, dat de laatste in het water is beland...

#### **Opvattingen over handhaving**

Veel ondernemers vinden dat bestaande regels ook moeten worden gehandhaafd: anders zouden deze immers overbodig zijn. Het optreden tegen overtredingen vinden ondernemers echter niet altijd reëel. In de eerste plaats heerst veel onvrede over veronderstelde willekeur in de handhaving: waarom word ik wel gecontroleerd en de buurman niet? In de tweede plaats bestaat er onenigheid over de wijze waarop kampeermiddelen geteld dienen te worden: geldt een caravan met een tentje ernaast als één, of als twee kampeermiddelen?

Een enkele keer geven ondernemers aan, dat zij de indruk hebben veel meer in de gaten te worden gehouden dan andere ondernemers. Als er een keer een overtreding wordt geconstateerd, dan wordt het toezicht naar hun indruk intensiever: "andere boeren kunnen doen en laten wat ze willen maar zodra wij ook maar iets doen zijn we de sigaar!". Een ondernemer geeft aan last te ondervinden van een "milieu-fanaat" die in de buurt woont en continu in de gaten houdt of hij zich wel aan de regels houdt. Bij het minste of geringste seint deze buurman de gemeente in, die dan een ambtenaar langs stuurt. De ambtenaar waarschuwt en overlegt overigens alleen, en gaat niet over tot het treffen van bestuursrechtelijke maatregelen. Volgens de ondernemer staat de gemeente aan zijn zijde: ook op het gemeentehuis vindt men de milieu-fanaat een lastpost...

Enkele ondernemers geven aan, dat gemeenten onderling zouden moeten afstemmen over de wijze waarop de regels worden gehandhaafd: het is oneerlijk dat een nabijgelegen kampeerterrein die net in een andere gemeente valt, anders wordt benaderd.

Enkele exploitanten van vergunningplichtige grote kampeerterreinen gaven aan het erg belangrijk te vinden dat exploitanten van kleinschalige kampeerterreinen worden gehouden aan de maximale aantallen te plaatsen kampeermiddelen. De branchevereniging van vergunningplichtige kampeerterreinen (de RECRON), maakt zich hier ook sterk voor. Kleinschalige kampeerterreinen hoeven immers aan veel

minder voorschriften te voldoen dan de grotere kampeertreinen en kunnen daardoor goedkoper kampeergelegenheid aanbieden. Kleinschalige kampeertreinen die ongecontroleerd veel meer dan de toegestane aantallen kampeermiddelen plaatsen, worden als valse concurrenten beschouwd.

#### 4.3 Ervaringen en opvattingen van illegale kampeers

In Zeeland houdt het "piketteam" (een samenwerkingsverband tussen politie, justitie, gemeenten, Staatsbosbeheer, VVV, provincie) vier keer per jaar een actie gericht op illegale kampeers. De illegale kampeers worden zonder pardon geverbaliseerd: de hoogte van de boete bedraagt f 170,-. In de nacht van 26 op 27 juli zijn wij met een actie meegegaan en hebben vragen gesteld aan geverbaliseerde illegale kampeers.

##### Drie "typen" illegale kampeers

In grote lijnen zijn drie "typen" illegale kampeers te onderscheiden:

- jongeren die zijn wezen stappen en in een auto overnachten;
- gezinnen of stellen die de nacht doorbrengen in een camper of caravan op een parkeerterrein;
- surfers die vlakbij het water overnachten in een auto of een busje.

Hun beweegredenen om illegaal te kamperen verschillen. De jongeren die beschonken na het uitgaan in een auto overnachten, hebben vaak niet overwogen om een camping op te zoeken. Zij slapen in de auto omdat ze niet dronken willen rijden. De mensen in campers/caravans en de surfers slapen vaak buiten kampeertreinen omdat zij laat zijn aangekomen of op doorreis zijn. Ook de surfers geven in de regel aan laat te zijn aangekomen. Zij zetten hun auto of busje dichtbij het water neer. Met name de bezitters van campers/caravans zijn naar eigen zeggen wel op zoek zijn geweest naar een camping, maar troffen deze vol aan. Dat klopte overigens ook: in de nacht van 26 op 27 juli waren de campings vol.

##### Opvattingen van illegale kampeers

De wijze waarop illegale kampeers aankijken tegen het verbod om te kamperen/overnachten in het openbare gebied, kan als volgt puntsgewijs worden samengevat.

- *Wat is illegaal kamperen?* Uit de gesprekken is gebleken, dat er onduidelijkheid heerst over de definitie van illegaal kamperen. Veel van de "auto-slayers" gaven aan dat ze wel wisten dat kamperen buiten kampeertreinen verboden was, maar dat zij er niet van op de hoogte waren dat het overnachten in een geparkeerde auto ook verboden is. Dit kan natuurlijk een smoes zijn.
- *Zin en onzin van het verbod: afhankelijk van de situatie.* Daarnaast is gebleken dat veel illegale kampeers het verbod op overnachten in het openbare gebied reëel vinden, maar alleen als dat gepaard gaat met overlast of vervuiling: en met rustig slapen bezorg je toch niemand overlast?
- *Pakkans: afwezig!* Vrijwel niemand had vooraf een inschatting gemaakt van de kans op een proces-verbaal: de pakkans werd als klein tot afwezig ingeschat. Geen van de respondenten was al eens eerder geverbaliseerd. Verschillende

respondenten gaven aan zich niet te laten weerhouden om weer illegaal te overnachten.

- *Wat is het alternatief?* De geverbaliseerde illegale kampeeders waren met name geïrriteerd over het gebrek aan alternatieven: "wat moet ik dan?". De "stappers" gaven aan dat het onverantwoord zou zijn om te gaan rijden om op zoek te gaan naar een camping: hun enige alternatief is de hele nacht wakker blijven. Voor de niet-beschonken illegale kampeeders gold, dat de kampeerterrinen vol waren.
- *Selectieve handhaving.* Enkele respondenten gaven aan er moeite mee te hebben dat juist zij een proces-verbaal krijgen: handhaving is prima, maar dan ook bij iedereen!
- *Toerist-onvriendelijk....* Verschillende illegale kampeeders vonden de handhavingsactie uitermate toerist-onvriendelijk - en dat voor een gebied dat voor een belangrijk deel leeft van het toerisme.

Bovenstaande punten zorgen ervoor, dat agenten heel wat hadden uit te leggen over de redenen voor handhaving. Felle reacties bleven uit, maar dat heeft waarschijnlijk ook te maken met de slaperige toestand waarin de geverbaliseerden verkeerden. Uit cijfers van het OM blijkt, dat een aanzienlijk aantal van de proces-verbaal niet wordt betaald. Deze mensen worden achteraf gedagvaard.

#### 4.4 Afsluiting

Uit de gesprekken met ondernemers is gebleken, dat zij redelijk goed op de hoogte zijn van de regels en bovendien het belang er van inzien. Zij hechten wel aan een consequente en voor iedereen gelijke toepassing van de regels. Hoewel ondernemers het belang van de regels onderschrijven, overtreden zij ze regelmatig.

De meeste ondernemers vinden dat de regels moeten worden gehandhaafd: waarom zou je anders regels stellen? Zij ergeren zich echter aan inconsequenties en willekeur in de handhaving: niet iedereen wordt volgens hen even intensief in de gaten gehouden, of men heeft de indruk dat in een nabijliggende gemeente regels veel minder strikt worden gehandhaafd. Enkele ondernemers geven aan dat zij met medeweten van de gemeente de regels overtreden: dit wordt gedoogd.

De "pakkans" wordt door ondernemers groter ingeschat dan op basis van de gesprekken met de handhavers reëel lijkt. Enkele ondernemers denken dat ze op afstand, of zelfs vanuit een helikopter, in de gaten worden gehouden. Ook gaan ondernemers er vaak vanuit dat gemeenteambtenaren die met een andere reden op bezoek komen, ook wel zullen controleren op aantallen.

Illegale "slapers" in auto's zijn het redelijk vaak eens met het verbod op illegaal kamperen, maar zij vinden niet dat het overnachten in een auto daaronder kan worden geschaard. Nagenoeg alle geïnterviewde illegale recreanten schatten de "pakkans" zeer laag in.

De illegale kampeeders zijn met name verontwaardigd over het proces-verbaal omdat zij geen overlast veroorzaken; en omdat er sprake is van een selectieve handhaving. Daar komt bij, dat er ten tijde van het verbaliseren - midden in de nacht - geen alternatieven voorhanden zijn: de campings zijn vol, dronken gaan rijden is ook geen aantrekkelijke optie.



## 5. Reflectie en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk geven we een beschouwing over de mate waarin kan worden gesproken van een "handhavingstekort" ten aanzien van de WOLR en over het belang dat handhavers, exploitanten van kampeerterreinen en illegale kampeersers hechten aan de regelgeving rondom het kamperen. Vervolgens sommen we puntsgewijs op welke problemen en belemmeringen rondom de handhaving van de WOLR/Kampeewet het meest prominent uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarna presenteren we reacties van respondenten op de voorstellen tot verbetering van de Commissie Korthals Altes. In de laatste paragraaf formuleren we op basis van de verbetervoorstellen die respondenten hebben aangedragen en op basis van onze eigen inzichten enkele aanbevelingen die naar onze mening een verbetering van de handhaving van de WOLR/Kampeewet inhouden.

### 5.2 Een handhavingstekort?

In de inleiding hebben wij reeds opgemerkt, dat het door de gekozen onderzoeksstrategie niet mogelijk is uitspraken te doen over de omvang van een eventueel handhavingstekort ten aanzien van de kampeerregels in Nederland. We hebben immers niet onderzocht hoeveel overtredingen er hebben plaatsgevonden en hoeveel van die overtredingen onopgemerkt zijn gebleven. Wel kunnen we beredeneerd antwoord geven op de vraag of er sprake is van een handhavingstekort en een voorzichtige indicatie geven van de omvang ervan in de bestudeerde gebieden.

Om een indicatie te kunnen geven van de omvang van het handhavingstekort van de Wet op de Openlucht recreatie, formuleren we een antwoord op de volgende twee vragen: hoe groot is de kans dat een overtreding van de WOLR onopgemerkt blijft? Hoe groot is de kans dat geen reactie volgt (in elke vorm dan ook) nadat een overtreding is opgemerkt? Achtereenvolgens gaan we in op het handhavingstekort ten aanzien van illegale recreatie ("wildkamperen") en het handhavingstekort ten aanzien van overtredingen van voorschriften verbonden aan vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.

#### **Illegale recreatie ("wildkamperen" – artikel 15 WOLR)**

In het algemeen kan worden verondersteld, dat de kans om te worden opgemerkt door een "handhaver" als je buiten een kampeerterrein de nacht doorbrengt in een auto, camper/caravan of tent, in de meeste gebieden niet erg groot lijkt. De illegale recreanten dienen slapend te worden aangetroffen tussen 22.00 uur en 6.00 uur. In de uitgestrekte landelijke gebieden die interessant zijn voor illegale recreanten, is de politiebezetting in die uren in de regel niet hoog. De politiebezetting is te laag om elke nacht het hele gebied te controleren op illegale recreanten.

Bovendien worden andere zaken (veel) belangrijker gevonden dan illegale recreatie.

Sommige gebieden vormen een uitzondering. Volgens ambtenaren van Staatsbosbeheer is het een uitzondering als een tentje geplaatst in het territoir van Staatsbosbeheer onopgemerkt blijft. Zij besurveilleren het gebied elke nacht volledig. Ook de recreatiewachters in de gemeente Nijefurd (Friesland) vergroten de kans dat illegale recreanten worden gesnapt, aanzienlijk. Tijdens het hoogseizoen controleren zij langs de openbare weg en op parkeerterreinen op de aanwezigheid van (potentiële) illegale recreanten. In de provincie Zeeland is de kans om gesnapt te worden erg groot gedurende de drukke weekenden waarin het piketteam actief is (onder andere het pinksterweekeinde).

Het is moeilijk aan te geven hoeveel illegale recreanten ontsnappen aan de aandacht van de "handhavers". Met name op het eiland Schouwen-Duiveland, maar ook op Texel en langs de Friese meren komt redelijk veel illegale recreatie voor. De respondenten in de andere gebieden vermoeden dat illegale recreatie niet of nauwelijks voorkomt.

Niet tegen alle illegale recreanten die worden opgemerkt, wordt actie ondernomen. Dat is enerzijds een kwestie van prioriteit: andere zaken zijn belangrijker. Anderzijds is het een kwestie van actiebereidheid: het optreden tegen illegale kampeersers is niet bij elke politieagent even populair doordat het een vrij vergaande inbreuk op de privacy vergt. Bovendien zien agenten beschonken jongeren in de regel liever slapend in een auto dan rondhangend op straat.

Het is moeilijk aan te geven hoeveel illegale recreanten wel worden opgemerkt, maar niet worden aangesproken (en eventueel geverbaliseerd) voor hun overtreding. We vermoeden dat het vrij vaak voorkomt dat jongeren na een avond stappen op het eiland Schouwen-Duiveland (Renesse) of op Texel, met rust worden gelaten. Ook vermoeden we dat het regelmatig voorkomt dat politieagenten niet controleren of er mensen slapen in geparkeerde caravans/campers.

#### **Overtredingen van voorschriften verbonden aan vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen**

In het algemeen kan worden verondersteld, dat de meeste exploitanten een grote kans hebben onopgemerkt te blijven als zij de regels voor een keertje overtreden. Het aantal bezoeken van toezichthouders varieert van 0 tot maximaal 15 keer per kampeerseizoen. Exploitanten met "oplettende" burens hebben minder kans dat hun overtredingen onopgemerkt blijven: verschillende respondenten geven aan dat overtredingen ook ter kennis komen van de gemeente via een "klik-" of "piepsysteem". Veel exploitanten schatten de "pakkans" veel hoger in dan gezien de frequentie van het toezicht realistisch is.

Het is moeilijk in te schatten hoeveel exploitanten onopgemerkt de regels overtreden. Bijna alle exploitanten die we hebben gesproken, geven aan de regels wel eens te overtreden. Het gaat dan met name over overschrijdingen van de aantallen kampeermiddelen en het niet voldoen aan voorschriften ten aanzien van de beplanting. Minder dan de helft van hen is ook wel eens op een overtreding aangesproken. Een aanzienlijk deel van de overtredingen blijft dus onopgemerkt.

Als een overtreding wel worden opgemerkt, gaan de gemeentelijke handhavers in eerste instantie over tot een mondelinge waarschuwing. In de meeste gemeenten blijft het daarbij. Af en toe volgt een formele aanschrijving en zeer incidenteel wordt bestuursdwang toegepast of een dwangsom opgelegd.

Het is moeilijk aan te geven hoe vaak actie achterwege blijft nadat een overtreding is gesignaleerd. We hebben de indruk dat in de regel (tenminste) een "goed gesprek" volgt en dat het niet zo vaak voorkomt dat de overtreder niet wordt aangesproken.

### **5.3 Intrinsieke waarde van de WOLR**

Eén van de redenen van de commissie Michiels om de handhaving van de Kampeerwet/Wet op de Openluchtrecreatie nader te laten onderzoeken, was de veronderstelling dat de handhaving van deze wet zou worden belemmerd door de beperkte waarde die zowel beleidsverantwoordelijken en handhavers als overtreders toekennen aan de kampeerregels. De onderzoeksresultaten lijken deze vooronderstelling deels te bevestigen en deels te ontkrachten.

Het belang van regulering van het kamperen wordt vrijwel door niemand ter discussie gesteld. Zowel beleidsverantwoordelijken als handhavers en exploitanten van kampeerreinen geven aan dat het belangrijk is om duidelijke regels te stellen ten aanzien van het aanbod van kampeergelegenheid, omdat anders een "wildgroei" van kampeerreinen kan ontstaan. Dit heeft negatieve gevolgen voor het aanzicht van het buitengebied. Ook regels ten aanzien van de kwaliteit van het kamperen vindt men belangrijk. Zelfs de meeste illegale recreanten zien het belang in van regulering van het kamperen.

Daarnaast worden de kampeerregels ook van belang geacht uit concurrentieoverwegingen: exploitanten van vergunningplichtige kampeerreinen (en hun belangenvereniging de RECRON) hebben een belang bij het reguleren van het kampeer-aanbod. Met name hebben zij er belang bij dat het aanbod op kleinschalige kampeerreinen wordt gereguleerd én gehandhaafd.

Hoewel men het belang van de kampeerregels onderschrijft, vertaalt dit belang zich in de meeste gemeenten niet in de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld voor de handhaving van de kampeerregels. De capaciteit beschikbaar bij de gemeente en bij de politie om toezicht te houden op de naleving van regelgeving is beperkt. Andere regels zijn belangrijker dan de kampeerregels, de handhaving van de WOLR staat niet hoog op de prioriteitenlijst.

Enkele respondenten geven aan dat de handhaving van kampeerregels een weinig populaire activiteit is, omdat men zich realiseert dat de gemeente sterk economisch afhankelijk is van het toerisme. Handhavingsacties waarvan toeristen de dupe worden, zijn daarom niet overal populair. In sommige gebieden (met name Schouwen-Duiveland) heeft men expliciet voor een andere insteek gekozen: daar is men van mening dat een stringente handhaving van de regels ten goede komt aan het "toeristisch product". Door een stringente handhaving wordt de kwaliteit van het aanbod van verblijfsrecreatie verhoogd.

In gebieden waar de illegale recreatie in het verleden uit de hand is gelopen (met name in Schouwen-Duiveland), wordt het belang van handhaving van de kampeerregels sterk onderkend. In deze gebieden wordt ook meer capaciteit uitgetrokken voor het handhaven van de kampeerregels.

#### 5.4 Problemen & belemmeringen

Uit het onderzoek is een aantal problemen ten aanzien van de handhaving van de Kampeerwet/WOLR naar voren gekomen. In deze paragraaf geven we onze visie op problemen die naar onze mening het meest prominent naar voren komen.

- *Weinig prioriteit, weinig capaciteit.* In de eerste plaats wordt in de regel weinig prioriteit toegekend aan de handhaving van de kampeerregels: andere regels zijn belangrijker. Als gevolg hiervan, wordt er in de meeste onderzochte gebieden weinig capaciteit vrijgemaakt. Dit geldt zowel voor de gemeente, voor wat betreft de handhaving van de voorschriften waaraan ondernemers zich dienen te houden; als voor de politie, voor wat betreft het optreden tegen illegale kampeers. De beperkte prioriteit vormt een achterliggende verklarende factor voor veel van de problemen die door respondenten worden genoemd. Het is niet vreemd dat er weinig prioriteit aan de handhaving van kampeerregels wordt gesteld: niet-handhaven leidt in de meeste gemeenten immers niet tot onoverkomelijke problemen, waardoor andere zaken al snel belangrijker worden.
- *Gebrek aan afstemming tussen instanties, tussen gemeenten en binnen de gemeente.* Ten aanzien van de handhaving van de kampeerregels vindt - uitzonderingen daargelaten - onvoldoende afstemming plaats tussen instanties, tussen gemeenten en tussen afdelingen binnen een gemeente. De aanwezige toezichhoudende capaciteit zou efficiënter kunnen worden benut, als beter zou worden afgestemd. Bovendien levert de afwezigheid van afstemming tussen gemeenten ongelijkheid op tussen ondernemers.
- *Afwezigheid van consequent toezicht als basis voor bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden: impliciete gedoogpraktijk en willekeurig optreden.* Zowel voor het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeers als voor het bestuursrechtelijk optreden tegen ondernemers geldt, dat in de meeste gebieden een consequent toezicht ontbreekt. Daardoor kunnen impliciete gedoogpraktijken ontstaan, die moeilijk van de een op de andere dag kunnen worden doorbroken. Bovendien krijgt het optreden een willekeurig karakter, doordat handhaving plaatsvindt op basis van een "piep-systeem" in plaats van op basis van een gedegen toezicht.
- *Animo voor strafrechtelijk optreden tegen illegale recreanten: schending van privacy en weinig aantrekkelijke alternatieven.* Naast gebrek aan capaciteit, hebben we de indruk dat ook gebrek aan animo voor het strafrechtelijk optreden tegen illegale kampeers, in sommige gebieden een barrière voor handhaving vormt. Politieambtenaren en ambtenaren van Staatsbosbeheer treden in het



algemeen - als de werkdruk het toelaat - wel op tegen illegale recreanten, hetzij door middel van een waarschuwing, hetzij door proces-verbaal op te maken. Uit gesprekken met politieagenten kunnen we echter afleiden, dat er bij sommige politieambtenaren weinig animo bestaat om op te treden: het wakker maken en bekeuren van illegale recreanten vormt een aanzienlijke inbreuk op de privacy, bovendien hebben politieagenten vaak liever dat dronken jongeren in hun auto slapen, dan dat ze dronken rondrijden of overlast veroorzaken.

- *Animo voor bestuursrechtelijk optreden tegen ondernemers: "zwaar middel", de willekeur van het "piep-systeem", onbekendheid met bestuursrechtelijk optreden.* Het animo onder ambtenaren om bestuursrechtelijk op te treden nadat een overtreding is geconstateerd, is ook niet overal even groot. In de eerste plaats geven verschillende ambtenaren aan, dat zij bestuursrechtelijke instrumenten (met name bestuursdwang) zwaar vinden voor dit type overtreding. In de tweede plaats vormt de afwezigheid van consequent toezicht een complicerende factor: handhaving op grond van een "piep-systeem" brengt een zekere vorm van willekeur met zich mee. In de derde plaats vormt de onbekendheid met het toepassen van bestuursrechtelijke instrumenten een belemmering.
- *Bestuursdwang: te zwaar, complex, negatieve gevolgen voor de kampeerder.* Als belemmering voor het toepassen van bestuursdwang noemen respondenten de volgende factoren. Sommige respondenten vinden het toepassen van bestuursdwang een te zwaar middel in verhouding tot het type overtreding. Ook wordt aangegeven dat men opziet tegen de procedurele complexiteit van het toepassen van bestuursdwang. Een derde belemmering vormt het gegeven dat kampeerders (gasten!) er last van ondervinden. Naar onze mening echter vormt het gebrek aan kennis en ervaring met het toepassen van dit instrument, in de meeste gemeenten de belangrijkste barrière.
- *Dwangsom: lange procedure, weinig impact.* Ten aanzien van het opleggen van een dwangsom brengen respondenten de volgende belemmerende factoren ter sprake. De procedure duurt erg lang, waardoor de impact van een directe, "lik-op-stuk"-reactie uitblijft. Ook hierbij geldt, dat wij de stellige indruk hebben dat de impopulariteit van de dwangsom in veel gemeenten is terug te herleiden tot een gebrek aan kennis en ervaring met de toepassing ervan.

## 5.5 De oplossingen van de Commissie Korthals Altes

Aan onze respondenten hebben we de vraag voorgelegd in hoeverre zij behoefte hebben aan aanvullend bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk instrumentarium ter handhaving van de WOLR. Ook hebben we gevraagd of behoefte bestaat aan een preventieve rechterlijke toets en aan een strikte scheiding tussen vergunningverlening en bestuursrechtelijk optreden, waarbij aan het OM een rol wordt toebedeeld in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat men wel behoefte heeft aan aanvullende handhavinginstrumenten, als deze maar eenvoudig toepasbaar zijn. De *bestuurlijke boete* werd in de regel een interessante optie gevonden. Dit instru-

ment kan snel worden toegepast en heeft, naar verwachting van de respondenten, een sterk preventieve werking.

Vooralsnog lijkt er bij de respondenten geen behoefte aan *handhaving via het privaatrecht*. Naast praktische bezwaren noemen respondenten het principiële onjuist ter handhaving van gemeentelijk beleid gebruik te maken van het privaatrecht. In het algemeen geldt, dat respondenten zich weinig kunnen voorstellen bij privaatrechtelijke handhaving op dit terrein.

Over het voorstel van een *preventieve rechterlijke toets* oordeelden de meeste respondenten niet positief. Men vreest vooral dat de procedure dan langer gaat duren: "De rechter heeft er geen tijd voor". Ook werden principiële bezwaren naar voren gebracht: "de rechter gaat dan teveel op de stoel van het bestuur zitten", "het bestuur kan zich dan verschuilen achter de rechter". De respondenten zagen meer heil in duidelijke jurisprudentie op dit terrein, zodat men vooraf een goede inschatting kan maken van het oordeel van de rechter.

Als oplossing voor veronderstelde "twee-pettenproblemen" onderzoekt de commissie Michiels of er behoefte is aan een striktere *scheiding tussen toezicht en opsporing en tussen vergunningverlening en handhaving*. Ter handhaving van de WOLR hebben gemeenten in de praktijk vaak een scheiding aangebracht tussen toezichthoudende en sanctionerende taken. Waar dit niet het geval is levert dit, volgens de respondenten, geen problemen op. In de meeste gemeenten is de ambtenaar die de verlening van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen voorbereidt, ook betrokken bij de voorbereiding van eventuele bestuursrechtelijke maatregelen. Hij of zij wordt hierin vaak bijgestaan door een ambtenaar van Juridische Zaken. Het gaat immers in de regel om kleine gemeenten. Ook deze 'dubbele pet' levert volgens respondenten geen problemen op. Een behoefte aan een striktere scheiding is uit dit onderzoek niet gebleken.

Over het voorstel de *sanctionerende taken over te dragen aan het Openbaar Ministerie* oordelen de meeste respondenten negatief. Bestuursrechtelijk toezicht en handhaving hoort in handen te zijn van het bestuur. Dit is immers de instantie die het meest betrokken is bij de handhaving van haar beleid. Daarnaast zijn de respondenten van mening dat, gezien de (huidige) prioriteitstelling van het Openbaar Ministerie, niet veel terecht zou komen van de sanctionering.

## 5.6 Aanbevelingen

We hebben geconstateerd, dat aan de handhaving van de WOLR in de meeste gemeenten geen hoge prioriteit wordt toegekend. Als gevolg daarvan wordt er ook weinig capaciteit voor beschikbaar gesteld. De volgende aanbevelingen zijn naar onze mening in dit kader relevant.

- *Potentiële problemen in kaart brengen*. Om politiek draagvlak te creëren voor handhaving van de kampeerregels, verdient het aanbeveling in kaart te brengen tot welke problemen niet-handhaving kan leiden. In sommige gebieden weet men dat al: daar ligt de prioriteit ook aanzienlijk hoger. In andere gemeenten

heeft men weinig zicht op problemen die er nu wellicht al zijn, en in de toekomst zouden kunnen verergeren als niet consequent wordt opgetreden. Indien op politiek-bestuurlijk niveau het nut van handhaving wordt ingezien, zal het eenvoudiger worden capaciteit te "claimen" voor toezichthoudende activiteiten in het kader van de WOLR.

- *Efficiënter omgaan met aanwezige capaciteit: ontkokering/integrale handhaving, taakverdeling.* We hebben de indruk dat efficiënter zou kunnen worden omgegaan met de aanwezige capaciteit: als instanties, gemeenten of afdelingen binnen gemeenten beter zouden samenwerken, dan zouden met name op het gebied van toezicht sterke efficiëntie-winsten kunnen worden geboekt. Het is goed denkbaar dat een toezichthouder de naleving van meerdere regels meeneemt. Ook zouden gemeenten gezamenlijke toezichthouders kunnen aanstellen - in een aantal gemeenten gebeurt dit ook al. Efficiëntiewinst kan ook worden geboekt door taken te scheiden in eenvoudige (bijvoorbeeld het tellen van kampeermiddelen) en complexe taken (zoals het toezichthouden op naleving van vergunningvoorschriften). Voor de eenvoudige taken kunnen goedkopere krachten worden aangesteld.
- *"Symbolische handhaving": de impact van acties.* Uit het onderzoek in Zuid-Limburg is naar voren gekomen, dat ondernemers de indruk hebben dat intensief toezicht wordt gehouden. Dit komt onder andere doordat men weet dat er handhavingsacties zijn uitgevoerd vanuit een helikopter. Hoewel deze vluchten niet zo vaak zijn uitgevoerd, en bovendien niet primair bedoeld zijn voor het tellen van kampeermiddelen, blijkt uit de interviews met ondernemers dat de impact ervan erg groot is. Ook de Zeeuwse acties van het piketteam, waaraan de nodige publiciteit wordt gegeven, heeft volgens de respondenten de nodige impact. Door dit soort acties, die gepaard gaan met publiciteit, kan met een naar verhouding gering capaciteitsbeslag een groot effect worden bereikt.

Om een goede basis te leggen voor de handhaving van de WOLR/kampeernet, zijn naar onze mening de volgende aanbevelingen relevant.

- *Gedegen vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen.* Een eerste vereiste om de kampeerregels te kunnen handhaven, is het uitgeven van gedegen vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen. Uit het onderzoek is gebleken, dat daarvan niet in alle gemeenten sprake is: zo zijn nog niet alle vergunningen e.d. geactualiseerd in het kader van de WOLR. Ook blijkt, dat niet alle kampeerterreinen als zodanig zijn opgenomen in het bestemmingsplan.
- *Ontwikkeling van een handhavingsbeleid - in interactie met ondernemers.* Een handhavingsbeleid ontbreekt in veel gemeenten. Duidelijke uitgangspunten over de manier waarop de gemeente omgaat met overtredingen van de regels, vormen echter een belangrijke basis voor de handhaving van de WOLR. Het verdient aanbeveling om dit beleid te ontwikkelen in samenspraak met ondernemers, om de acceptatie ervan en de kennis erover te vergroten.

- *Investeren in (integraal) toezicht: "zonder brandwacht geen brandweer".* Als handhaving niet is gebaseerd op een consequent toezicht, dan krijgt het optreden al snel een willekeurig karakter. In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen "brandwacht"-taken (het houden van toezicht) en "brandweer"-taken (het reageren op overtredingen). Idealiter gebeurt het een niet zonder het ander. Zoals hiervoor is aangegeven, verdient integraal toezicht de voorkeur vanuit efficiëntie-overwegingen.
- *Goede Informatieverstrekking.* Communiceren over de regels en over het belang ervan vormt een belangrijke basis voor de handhaving. Dit geldt zowel voor de ondernemers, als voor illegale recreanten. Hoewel we vraagtekens plaatsen bij de eerlijkheid van de illegale kampeers als zij zeggen niet te weten dat illegaal kamperen - en dan met name het overnachten in een auto of camper - verboden is, kan het geen kwaad om meer bordjes te plaatsen op parkeerterreinen die zich goed lenen voor een overnachting.

Uit het onderzoek is gebleken, dat bij overtreding van de WOLR/Kampeerwet niet vaak gebruik wordt gemaakt van het beschikbare bestuursrechtelijke instrumentarium. Hier liggen verschillende redenen aan ten grondslag, die eerder in dit hoofdstuk zijn beschreven. Om het bestuursrechtelijke instrumentarium toegankelijker te maken, zijn naar onze mening de volgende aanbevelingen relevant.

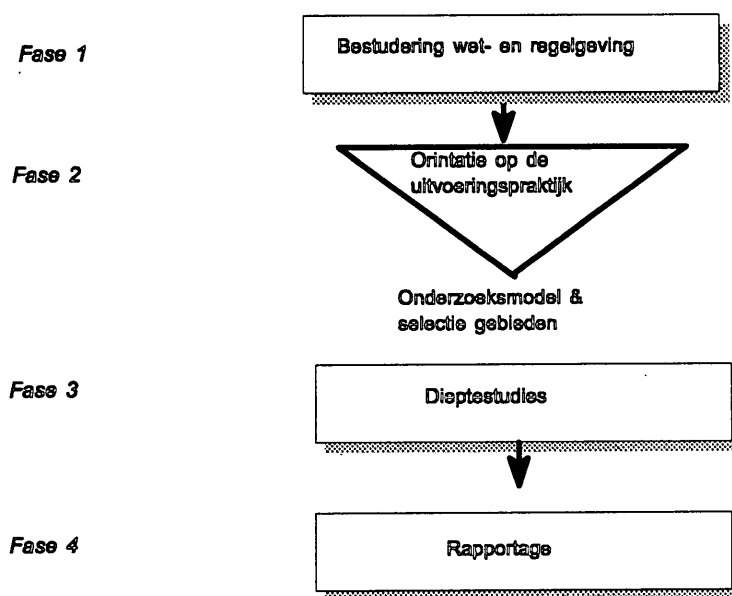
- *Wegnemen "koudwatervrees".* Veel ambtenaren geven aan de bestuursrechtelijke procedures complex te vinden hetgeen een barrière vormt voor de toepassing van bestuursrechtelijke maatregelen. Er lijkt sprake te zijn van een zekere "koudwatervrees": veel ambtenaren hebben weinig ervaring met de toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten. Het verdient aanbeveling om ambtenaren "bij te scholen" over de toepassing van bestuursrechtelijke maatregelen. Tevens verdient het aanbeveling te investeren in eenvoudige draaiboeken/handreikingen, waarin de te nemen stappen puntsgewijs uiteen worden gezet. In Zeeland werkt men bij de toepassing van bestuursdwang reeds met een dergelijk draaiboek.
- *Uitwisselen van kennis en informatie.* Het verdient aanbeveling om te investeren in de uitwisseling van kennis en informatie over de handhaving van de WOLR. Hierbij kan men denken aan toegankelijke jurisprudentie-overzichten, of een uitwisseling van praktijkervaringen tussen gemeenten in toeristisch-recreatieve gebieden.
- *Een juridische achtervang.* De beperkte kennis en ervaring van ambtenaren met de toepassing van bestuursrechtelijke instrumenten, zou kunnen worden ondervangen door op bovengemeentelijk of provinciaal niveau te voorzien in een juridische vraagbaakfunctie voor ambtenaren. Gezien de omvang van veel van de gemeenten die we hebben onderzocht, is het irreëel aan te bevelen dat gemeenten zelf meer juridische kennis in huis dienen te halen: het verdient naar onze mening aanbeveling om de krachten te bundelen



# Bijlage 1. Methodologische verantwoording

## De opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. In onderstaand schema geven we de fasering weer.



### Fase 1: Bestudering wet- en regelgeving

In de eerste fase van het onderzoek is de wet- en regelgeving rondom de (handhaving van) de Kampeerwet/Wet op de Openluchtrecreatie nader bestudeerd. Tevens is relevante literatuur, documentatie en jurisprudentie doorgenomen. Deze fase heeft geresulteerd in een beschrijving van het juridische systeem. De juridische adviseurs de heren ten Berge en Addink van het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de universiteit Utrecht hebben aanwijzingen gegeven en een conceptversie van het juridische systeem becommentarieerd.

### Geraadpleegde bronnen:

- Mr. G.H. Addink, mr. A.J. Bok, Reader handhaving en Rechtsbescherming, Staats en bestuursrecht, universiteit Utrecht, trimester 3, 1996/1997
- Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, De Wet op de Openluchtrecreatie, informatiebrochure, november 1995.
- Research voor Beleid, Evaluatie van de Kampeerwet, Leiden, 1992.
- TK 1989-1990, 210447, nr. 3, Memorie van toelichting Wet op de openluchtrecreatie
- TK 1983-1984, 17 931, nr. 9, Deregulering van overheidsregelingen
- TK 1976-1977, 14 426, Kampeerwet
- VNG, De wet op de Openluchtrecreatie in de praktijk, Groene reek 120, 1995
- Handboek recreatie en toerisme, april 1997

## **Fase 2: Oriëntatie op de uitvoeringspraktijk**

In de tweede fase heeft een oriëntatie op de uitvoeringspraktijk plaatsgevonden. Aan de hand van een "sneeuwbaismethode" zijn (telefonische) gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse instanties. Deze fase heeft informatie opgeleverd voor de selectie van gebieden voor de intensieve fase van het onderzoek, en heeft een onderzoeksmodel opgeleverd.

### **Gesprekspartners:**

#### *Ministerie*

mevr. M. de Lange, Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij, Directie Groene Ruimte en Recreatie  
dhr. P. Kooijman, Ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij  
dhr. P. Bokkelaar, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu  
dhr. A. Westerhuis, Ministerie van Economische Zaken, Hoofdafdeling Toeristisch Beleid

#### *Provincie*

dhr. W. Blanksma, Provincie Limburg  
dhr. B. Bruinsma, Provincie Friesland  
dhr. V. Coenen, projectleider ROM-Mergelland, Provincie Limburg  
dhr. V. van Dijk, Provincie Zeeland

#### *Gemeenten*

dhr. E. Avertdijk, Gemeente Den Ham  
dhr. H.W. Bierma, Gemeente Boarnsterhim  
dhr. Bitter, Gemeente Schouwen Duiveland  
dhr. J. van Dijk, Gemeente Nijefurd  
dhr. Hylkema, Gemeente Gaasterlan-Sleat  
dhr. B. de Jong, Gemeente Wymbritseradiel  
dhr. Koppenol, Gemeente Goedereede  
mevr. E. Lindenbergh, gemeente Texel  
dhr. A. Meijer, gemeente Lochem  
dhr. Roossing, gemeente Smallingerland  
dhr. L. van Tiggelen, Gemeente Ameland  
dhr. P. Tijdeman, Gemeente Vlieland  
mevr. J. Verwegen, Gemeente Ommen  
dhr. R. Verstegen, Gemeente Vorden

#### *Overig*

dhr. A. Boonstra - Bureau Natuur, Landschap, Recreatie en Toerisme Limburg  
dhr. M. Brand, RECRON, regioconsulent Limburg  
dhr. J. Brouwers, Gewest Maastricht en Mergelland  
dhr. P. Cruys, RECRON, regioconsulent Overijssel  
dhr. I. Gelsing, RECRON, regioconsulent Gelderland  
dhr. W. Harmsen, RECRON, regioconsulent Noord-Brabant  
dhr. J. Herforth, RECRON, regioconsulent Zeeland  
dhr. L. Leeda, Stichting Verenigingskamperen  
dhr. Norren, Staatsbosbeheer

mevr. M. van Steenis, Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
dhr. E. Tuunter, Stichting Natuurkampeerterreinen  
dhr. G. Weck, RECRON, regioconsulent Noord-Holland  
dhr. Weernekers, Raad voor het Landelijk Gebied

### Selectie van gebieden

Bij de selectie van gebieden zijn we ervan uitgegaan, dat het onderzoek geen representatief beeld behoeft op te leveren van "de" handhavingspraktijk in Nederland. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de handhavingspraktijk en de problemen die daarbij een rol spelen. Daarom zijn gebieden geselecteerd waar veel toerisme en recreatie plaatsvindt. Als uitgangspunt hebben we de CBS-indeling "Toeristengebieden in Nederland" genomen, waarin 17 toeristengebieden worden onderscheiden. We hebben vijf gebieden geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- variëteit in landschap en daarmee samenhangende verschillen in recreatie-activiteiten en kampeermogelijkheden;
- variatie in de wijze waarop wordt omgegaan met de kampeerregels;
- geografische spreiding.

De gebieden zijn behoorlijk omvangrijk. Binnen de gebieden zijn enkele gemeenten geselecteerd die een goede afspiegeling vormen van het gebied. Andere criteria voor de selectie van gemeenten binnen de gebieden waren:

- het gevoerde verblijfsrecreatiebeleid
- de aanwezige verblijfsrecreatie
- de diversiteit van aanwezige toeristisch-recreatieve voorzieningen

De volgende gebieden/gemeenten zijn geselecteerd:

**Tabel.5.1** geselecteerde gebieden / gemeenten

Nr.	Toeristisch-recreatieve gebieden	geselecteerde gemeenten
1	Waddeneilanden	Ameland, Terschelling, Texel
2	Meren in Groningen, Friesland en Noord-West Overijssel	Wymbritseradiel, Gaasterland-Sleat, Boarnsterhim, Nijefurd
3	Achterhoek	Borculo, Vorden, Lochem, Ruurlo, Gorssel
4	Noordzeebadplaatsen en het Deltagebied (Zuid-Hollandse eilanden en Zeeland)	Schouwen-Duiveland
5	Zuid-Limburg	Eijsden, gulpen, Margraten, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Wittem, Maastricht, Voerendaal, Nuth, Simpelveld

### Fase 3: Dieptestudies

Binnen de geselecteerde gebieden/gemeenten zijn in de derde fase dieptestudies uitgevoerd. Deze dieptestudies bestonden uit drie onderdelen: groeps gesprekken en aanvullende telefonische interviews met beleidsverantwoordelijken en handhavers; gestandaardiseerde mondelinge interviews met exploitanten; gestandaardiseerde mondelinge interviews met illegale kampeerdere.

### **Beleidsverantwoordelijken en handhavers**

In elk gebied is een groepsgesprek georganiseerd waaraan beleidsverantwoordelijken, beleidsmedewerkers en handhavers van gemeente en politie deelnamen. De groepsgesprekken hebben plaatsgevonden aan de hand van een discussieleidraad, die vooraf aan de deelnemers is toegezonden. Tevens zijn aanvullende telefonische gesprekken gevoerd. Van de (groeps)gesprekken zijn schriftelijke verslagen gemaakt, die aan de respondenten zijn toegestuurd. Zij zijn in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. In het onderstaande schema geven we de respondenten weer.



Tabel 5.2 gesprekspartners

Nr.	gebied	gesprekspartners
1	Waddeneilanden	Dhr. P. Leroux, gemeente Texel Dhr. E. van der Spek, Staatsbosbeheer Texel Dhr. R. Oud, Politie Texel Dhr. Zijlstra, politie Texel Dhr. E. Zijlstra, gemeente Terschelling Dhr. P. de Bos, gemeente Terschelling Dhr. Zwart, Staatsbosbeheer Terschelling Dhr. A. Varkevisser, Staatsbosbeheer Ameland Dhr. Van de Laan, Staatsbosbeheer Ameland Dhr. L. van Tiggelen, gemeente Ameland Dhr. Keddeman, politie Ameland
2	Zuid-West Friesland	Dhr. G. de Jong, gemeente Wymbritseradiel Dhr. B. de Jong, gemeente Wymbritseradiel Dhr. D. Tilkema, gemeente Wymbritseradiel Dhr. T. Heidstra, gemeente Nijefurd Dhr. J. Van Dijk, gemeente Nijefurd Dhr. H.W. Bierma, gemeente Boarnsterhiem Dhr. A.B. Hylkema, wethouder Gaasterlan-Sleat Dhr. H. Brouwer, gemeente Gaasterlan-Sleat Mw. Hottinga, GGD Zuid-West Friesland Coördinator recreatiewachters, regiopolitie Friesland
3	Achterhoek	Dhr. M.A. Wildenbeest, gemeente Ruurlo Dhr. T. Overeem, gemeente Gorssel Dhr. G. Limpers, gemeente Vorden Mw. D.J. Mullerije, wethouder Vorden Dhr. A. Baas, gemeente Lochem Dhr. P. Loo, wethouder Lochem Dhr. J.M.G. Lammers, gemeente Borculo
4	Schouwen-Duiveland	Mw. M.D. van Gelderen-Maljaars, gemeente Schouwen-Duiveland Dhr. P.J. van de Panne, gemeente Schouwen-Duiveland Dhr. A.J. Schiettekatte, gemeente Schouwen-Duiveland Dhr. J. Van Tol, regiopolitie Zeeland Dhr. J. van Mourick, regiopolitie Zeeland Dhr. Silvius, regio politie Zeeland Dhr. B. Sinke, regiopolitie Zeeland Mw. A.C. de Bruijn, burgemeester Veere Dhr. Flikveert, Openbaar Ministerie Zeeland

5	Zuld-Limburg	Mw. J. de Jonge, gemeente Vaals Dhr. G.J. Kusters, gemeente Vaais Mw. T. Goossens, gemeente Valkenburg Dhr. G. Fouraschen, gemeente Valkenburg Mw. S. Steljens, gemeente Wittem Dhr. W.F.J. Mulleniers, wethouder Wittem Dhr. J. Alberts, gemeente Gulpen Dhr. M. Franssen, gemeente Gulpen Dhr. R. Crombachs, Gewest Maastricht-Mergelland Dhr. J. Brouwers, Gewest Maastricht-Mergelland Dhr. H. Akse, politie district Krijtland
---	--------------	---

### Ondernemers

Vervolgens zijn mondelinge gesprekken gevoerd met exploitanten van kampeerterreinen aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Per geselecteerd gebied hebben we vijf ondernemers gesproken. Bij de selectie van de respondenten is rekening gehouden met een spreiding in typen kampeerterreinen: zowel de vergunningplichtige terreinen als kleinschalige kampeerterreinen. Ook zijn enkele exploitanten van natuurkampeerterreinen ondervraagd. Indien van toepassing, zijn ondernemers die al eens met handhavingsmaatregelen te maken hebben gehad, gericht benaderd.

Naast de ondernemers hebben we ook (telefonisch) gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van brancheorganisaties.

De onderzoeksresultaten zijn kwalitatief geanalyseerd. Een kwantitatieve analyse had geen zin omdat het aantal gesprekken daarvoor te gering is en de geselecteerde ondernemers geen representatieve afspiegeling van de populatie vormden.

### Illegale kampeeders

Alleen in Zeeland hebben we gesprekken gevoerd met illegale kampeeders. In Zeeland konden wij aansluiten bij een actie van het piketteam, een samenwerkingsverband tussen de politie, gemeenten, Justitie, de VVV, .... Het piketteam voert periodiek een gerichte actie uit tegen illegale kampeeders. In de nacht van 26 op 27 juli zijn wij met het piketteam op pad gegaan. Nadat een illegale kampeerder was geverbaliseerd, hebben wij enkele vragen gesteld. Deze gesprekken zijn zoveel mogelijk gevoerd zonder de aanwezigheid van politiemensen. De gesprekken vonden plaats aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst.

In de nacht van 26 op 27 juli zijn 37 processen-verbaal opgemaakt, 28 illegale recreanten hebben we geprobeerd te enquêteren; 22 mensen werkten mee.

In de andere gebieden bleek het niet mogelijk aan te sluiten bij een dergelijke actie. Het zelf opsporen van illegale kampeeders zou een tijdrovende bezigheid zijn, terwijl het maar de vraag is hoeveel dat zou opleveren. Het meelopen van een reguliere nachtdienst met politie of andere handhavers (zoals Staatsbosbeheer)

zou naar verwachting eveneens weinig opleveren: de kans zou dan groot zijn dat tijdens een hele nachtdienst slechts een enkele illegale kampeerder kon worden geïnterviewd. De opbrengsten wegen dan niet op tegen de kosten.

De vragenlijsten zijn kwantitatief verwerkt. Met de resultaten dient echter - gezien het aantal gesprekken en de wijze waarop de respondenten zijn geselecteerd - voorzichtig te worden omgesprongen. De gegevens vormen een globale indicatie.

Tijdens de handhavingsactie van het piketteam zijn ook vragen gesteld aan de handhavers (politie en staatsbosbeheer). Relevante observaties over de werkwijze van het team zijn opgenomen in een verslag.



## Bijlage 2: Juridisch kader

### Inleiding

In deze bijlage geven we een beschrijving van het juridische systeem. De volgende vragen worden behandeld:

- Welke wet- en regelgeving is van toepassing bij de handhaving van de Wet op de Openluchtrecreatie (voorheen Kampeerwet)? Welke jurisprudentie is relevant?
  - welke normen/regelingen op grond van de Wet op de Openluchtrecreatie zijn van toepassing?
  - hoe is de verhouding met normen op grond van aanvullende wetgeving?
  - welke toezichts- en opsporingsbevoegdheden zijn in de wet verankerd?
- Welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemogelijkheden zijn er? Van welke handhavinginstrumenten kan gebruik worden gemaakt?
- Welke mogelijke knelpunten zouden zich kunnen voordoen gezien de opzet van het handhavingssysteem?

Eerst beschrijven we achtergrond en doelstellingen van de Wet op de Openluchtrecreatie. Vervolgens gaan we in op de inhoud van de wet, de handhaving (bevoegdheden en instrumenten), het overgangsregime en de samenhang van de Wet op de Openluchtrecreatie met andere wetten.

### Achtergrond en doelstelling

De Wet op de Openluchtrecreatie is op 1 november 1995 in werking getreden.<sup>8</sup> Deze wet vervangt de Kampeerwet die vanaf 1984 van kracht was. Daarvóór werd het kamperen in belangrijke mate geregeld in gemeentelijke verordeningen. De vervanging van de Kampeerwet door de Wet op de Openluchtrecreatie is in overeenstemming met het advies van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie Geelhoed).<sup>9</sup>

#### *Kritiek op de Kampeerwet: de commissie Geelhoed*

Vanuit het streven naar deregulering heeft de Commissie Geelhoed in 1983 onder andere de Kampeerwet onderzocht, die destijds voor een klein deel reeds was ingevoerd.<sup>10</sup> De Commissie beval aan de Kampeerwet, met inbegrip van het reeds ingevoerde gedeelte, in te trekken, omdat een aantal bepalingen uit de Kampeerwet lastenverzwaring en regelverdichting in de hand werken. Met name de "onevenredige en overbodige" mogelijkheden die aan de centrale overheid zijn toebedeeld om de uitvoeringspraktijk te beïnvloeden, vormden een punt van kritiek. Een proces van regelverdichting werd gevreesd, door de aanwezigheid van een groot aantal open delegaties in de wet en het vermoeden dat de uitvoerings-

<sup>8</sup> Wet van 25 maart 1994, houdende regels ten behoeve van de openluchtrecreatie (Wet op de Openluchtrecreatie), Stb. 1994, 573

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 1983-1984, 17 931, nr. 9

<sup>10</sup> In 1982 is hoofdstuk II van de Kampeerwet, betreffende de kampeerraad, reeds ingevoerd (Stb. 1982, 564)

praktijk aanleiding zou kunnen geven tot aanvullende centrale regelingen. Daarnaast werd de complexiteit van de wet bekritiseerd. Deze complexiteit was te wijten aan de ingewikkeldheid van het wettelijke stelsel van vergunningen en ontheffingen. Daarnaast vormde de diverse uiteenlopende doelen die met de Kampeerwet werden beoogd, een complicerende factor (bescherming van de kampeerder, bescherming van de gezondheid en de hygiëne, natuurbehoud, recreatie, ruimtelijke ordening en milieubeheer). In het verslag van de commissie Geelhoed wordt niet expliciet ingegaan op de handhaving van de Kampeerwet, maar het laat zich raden dat de complexiteit van de wet- en regelgeving doorwerkt in de handhaving van deze regels.<sup>11</sup>

Ten gevolge van de kritiek van de commissie Geelhoed, is de Kampeerwet in 1984 slechts gedeeltelijk ingevoerd (Stb. 1984, 579). Besloten werd om in de op te stellen Wet op de Openluchtrecreatie een afgeslankte versie van de Kampeerwet op te nemen.

#### *Verschillen tussen Kampeerwet en Wet op de Openluchtrecreatie*

In vergelijking met de Kampeerwet bevat de Wet op de Openluchtrecreatie een vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot het kamperen, en een decentralisatie van bevoegdheden. Zo zijn gemeenten niet meer verplicht een kampeerverordening op te stellen en is het vergunningen-, vrijstellingen- en ontheffingenstelsel van de Kampeerwet aanzienlijk vereenvoudigd. De gemeenten hebben een grotere vrijheid gekregen het kampeerbeleid procedureel en materieel in te vullen zonder dat wordt afgedaan aan de voor campingshouder en kampeerder gewenste uniformiteit van de randvoorwaarden waarbinnen dat beleid gestalte moet krijgen.

De werkingssfeer van de Wet op de Openluchtrecreatie is aan de ene kant ruimer en tegelijkertijd enger dan van de Kampeerwet. Regelgeving voor jachthavens, volkstuinten, planning en rijksbijdragen voor openluchtrecreatie en schadevergoeding vormen onderdelen van de Wet op de Openluchtrecreatie, maar kwamen niet voor in de Kampeerwet. Voor zomerhuisjes, vakantiebungalows, kampeerboerderijen en groepsaccommodaties is in de Wet op de Openluchtrecreatie niets meer geregeld. De Kampeerwet bevatte hiervoor wel bepalingen. Met deze vormen van verblijfsaccommodatie zijn al jaren lang problemen in Nederland, met name rondom de permanente bewoning van vakantiehuisjes. In de Wet op de Openluchtrecreatie zijn geen bepalingen voor deze vormen van verblijfsaccommodatie opgenomen, omdat naar het oordeel van de wetgever deze recreatievorm niet op één lijn kan worden gesteld met wat gewoonlijk onder kamperen wordt verstaan. Op zomerhuisjes, vakantiebungalows, kampeerboerderijen en groepsaccommodaties zal in het algemeen de Woningwet, het Bouwbesluit, en hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald van toepassing zijn.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> In 1992 is een evaluatie van de Kampeerwet uitgevoerd door het onderzoeksbureau Research voor Beleid. Hieruit blijkt inderdaad dat de Kampeerwet in de praktijk gebrekkig werd nageleefd en gehandhaafd.

<sup>12</sup> Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen regels worden gesteld waarbij bepalingen uit de Wet op de Openluchtrecreatie geheel of gedeeltelijk op zomerhuisjes en zomerhuiscomplexen van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard (art. 32 WOLR). Er zijn bijvoorbeeld situaties dat een zomerhuisje niet

In het onderstaande schema worden de belangrijkste verschillen tussen de kampeerwet en de Wet op de Openluchtcreatie schematisch weergegeven.

**Tabel 5.3**

Onderwerp	Kampeewet	Wet op de Openluchtcreatie
Kampeeperiode	15 mrt t/m 31 okt.	het gehele jaar
Maximum aantal kampeermiddelen kleinschalige kampeeterreinen	10 kampeermiddelen	10 kampeermiddelen (ook stacaravans)
Aantal extra kampeermiddelen	5 kampeermiddelen gedurende 6 weken	5 kampeermiddelen in meerdere periodes, max. 10 weken
Locatie	alleen in het buitengebied	overall (mits aangegeven in bestemmingsplan)
Koppeling	het verlenen van een vrijstelling is gekoppeld aan het agrarische bedrijf en het boerenerf	Iedere particuliere grondbezitter kan een vrijstelling aanvragen
Verordening	gemeenten zijn verplicht een verordening op te stellen	gemeenten kunnen een verordening opstellen
Organisaties met een sociale, culturele of wetenschappelijke doelstelling	moeten zijn erkend door het ministerie van LNV om een ontheffing of vrijstelling te kunnen aanvragen	B&W bepaalt of een vereniging binnen deze doelstelling past
Reglement	de gemeente toetst het reglement voor aanvraag van een vergunning	het reglement hoeft alleen aan B&W te worden verstuurd

*Overgangsregime Kampeewet/Wet op de Openluchtcreatie*

De overgangsperiode tussen de Kampeewet en de Wet op de Openluchtcreatie duurt tot twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet op de Openluchtcreatie op 1 november 1995. Tijdens deze periode blijven vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen die zijn verleend op grond van art. 14, 21, 22 en 27 van de Kampeewet van kracht (tenminste als zijn niet eerder zijn vervallen of ingetrokken). In concreto betekent dit het volgende:

- Een vergunning, vrijstelling of ontheffing die is verleend vóór 1 november 1995 is geldig tot 1 november 1997.
- Een aanvraag voor een vergunning, vrijstelling of ontheffing in de periode tussen 1 november 1995 en 1 november 1997 wordt beoordeeld volgens de regels van de Wet op de Openluchtcreatie. In art. 39 lid 2 Wet op de Openluchtcreatie wordt hierop een uitzondering gemaakt.

## **Inhoud en opzet; regels en bepalingen**

De Wet op de Openluchtrecreatie is als volgt opgebouwd:

- Begripsbepalingen (Hoofdstuk I);
- De Raad voor de Openluchtrecreatie (Hoofdstuk II);
- Bepalingen betreffende het kamperen (Hoofdstuk III);
  - Titel 1: Bepalingen betreffende kampeerterrinen
    - Algemeen (paragraaf 1);
    - Vergunning, vrijstelling of ontheffing (paragraaf 2);
    - Bepalingen betreffende groepskamperen (paragraaf 3).
  - Titel 2: Bepalingen betreffende het plaatsen of geplaatst houden van kampeermiddelen
- Bepalingen inzake de hygiëne, de gezondheid en veiligheid (Hoofdstuk IV);
- Bijzondere maatregelen ten aanzien van kampeerterrinen en jachthavens (Hoofdstuk V);
- Bepalingen betreffende de kampeervereenkomsten en tarieven (Hoofdstuk VI);
- Bepalingen betreffende het vestigen van volkstuincomplexen (Hoofdstuk VII);
- Bepalingen betreffende de planning van de openluchtrecreatie en betreffende de rijksbijdragen betreffende de openluchtrecreatie (Hoofdstuk VIII);
- Schadevergoeding (Hoofdstuk IX);
- Overige bepalingen (Hoofdstuk X);
- Toezicht en opsporing (Hoofdstuk XI);
- Dwang- en strafbepalingen (Hoofdstuk XII);
- Overgangs- en slotbepalingen (Hoofdstuk XIII).

Het onderzoek beperkt zich tot de wet- en regelgeving met betrekking tot het kamperen. In het vervolg van deze paragraaf gaan we dan ook met name in op de hoofdstukken van de Wet op de Openluchtrecreatie die betrekking hebben op het kamperen.

Blijkens de wettelijke formulering worden in de Wet op de Openluchtrecreatie regels gegeven met betrekking tot de volgende kampeervormen:

- kampeertrein met vergunning;
- kleinschalige kampeerterrinen;
- groepskamperen op eigen terrein;
- groepskamperen buiten een kampeertrein;
- natuurkampeerterrinen;
- vrij kamperen;
- kamperen voor eigen gebruik.

Aangezien de regelgeving per kampeervorm verschilt, dient in het vervolg van het onderzoek aandacht te worden besteed aan het onderscheid tussen de verschillende kampeervormen.

### *Hoofdregel*

De hoofdregel ten aanzien van het kamperen is dat het verboden is zonder een vergunning van burgemeester en wethouders een kampeerterrein te houden (art. 8 lid 1). De gemeente heeft een aantal mogelijkheden om kamperen toe te staan:

- A. Vergunning;
- B. Vrijstelling;
- C. Ontheffing;
- D. Verordening.

Een vrijstelling is een besluit waarbij een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie van gevallen, een ontheffing is een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk gebod of verbod wordt toegestaan.<sup>13</sup>

Hieronder worden de verschillende mogelijkheden nader beschreven. Daarbij wordt aangegeven binnen welke kaders de gemeente het kamperen kan toestaan.

#### *Ad A. Vergunning (art 8, lid 1)*

B&W beoordelen per aanvraag of het houden van een kampeerterrein is toegestaan. Een vergunning kan volgens art. 10, lid 1 slechts worden verleend indien:

- is voldaan of op redelijke wijze zal worden voldaan aan de regels gesteld bij of krachtens de Wet op de Openluchtrecreatie, en
- de aanvraag betrekking heeft op een terrein dat bij bestemmingsplan uitsluitend of mede als kampeerterrein is aangewezen.

#### *Ad B. Vrijstelling (art. 8, lid 2)*

B&W kunnen via een vrijstelling een categorie uitzonderen van het verbod op kamperen, namelijk kleinschalig kamperen (art. 8, lid 2 onderdeel a), groepskamperen op eigen kampeerterrein (art. 8, lid 2, onderdeel b) en natuurkamperen (art. 8, lid 2, onderdeel c).

Een vrijstelling kan worden verleend (art. 10, lid 2):

- als is voldaan of op redelijke wijze zal worden voldaan aan de regels van de Wet op de Openluchtrecreatie;
- voorzover het bestemmingsplan zich er niet tegen verzet.

#### *Ad C. Ontheffing (art. 8, lid 2, art. 13)*

B&W kunnen voor vier verschillende kampeervormen een ontheffing verlenen. Voor kleinschalig kamperen, groepskamperen op eigen kampeerterrein en natuurkamperen is dit mogelijk op basis van art. 8, lid 2. Een ontheffing kan in deze gevallen worden verleend (art. 8, lid 2):

- indien is voldaan of op redelijke wijze zal worden voldaan aan de regels van de Wet op de Openluchtrecreatie;
- voorzover het bestemmingsplan zich er niet tegen verzet.

<sup>13</sup> De begrippen vrijstelling en ontheffing hebben in de Wet op de Openluchtrecreatie een andere lading gekregen dan in de Kampeerwet.



- Met betrekking tot het groepskamperen buiten kampeerterreinen laat art. 13 een mogelijkheid open. Bij de ontheffing moet B&W aangeven voor welke korte aaneengesloten periode de ontheffing geldt.

#### *Ad D. Verordening (art. 15)*

De gemeenteraad kan bij verordening het vrij kamperen buiten kampeerterreinen en het kamperen voor eigen gebruik toestaan. Met betrekking tot het vrij kamperen kan de gemeenteraad bepalen dat het plaatsen of geplaatst houden van maximaal vijf kampeermiddelen gedurende korte perioden is toegestaan.

Een aanvraag voor een vergunning, vrijstelling of ontheffing moet worden ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente. B&W verbinden aan een vergunning, vrijstelling of ontheffing voorschriften over de soort en het aantal op het kampeerterrein toe te laten kampeermiddelen. Daarnaast kunnen B&W in het belang van de orde, de rust, de veiligheid, de natuur- en landschapsbescherming, de bescherming van het milieu, de hygiëne en de gezondheid, alsmede overige onderwerpen met betrekking tot het kamperen beperkingen of voorschriften verbinden aan de vergunning, vrijstelling of ontheffing. B&W kunnen deze beperkingen of voorschriften wijzigen of intrekken (art. 11, lid 2).

In artikel 31 van de Wet op de Openlucht recreatie wordt de gemeenteraad de mogelijkheid geboden een schadevergoeding toe te kennen aan een houder van een kampeerterrein, indien deze schade leidt of zal leiden als gevolg van een besluit een vergunning, vrijstelling, of ontheffing te weigeren, in te trekken of te wijzigen.

#### *Bevoegdheid van provincie*

Provinciale Staten kunnen op basis van art. 14 en art. 16 van de Wet op de Openlucht recreatie in het belang van de natuur- en landschapsbescherming één of meer gebieden aanwijzen waarvoor geen ontheffing kan worden verleend voor groepskamperen, vrij kamperen of kamperen voor eigen gebruik. De provincie geeft aan gedurende welke periode dit verbod geldt of voor een bepaald maximum aantal kampeermiddelen gedurende een bepaalde periode. Daarnaast kan de provincie het gemeentelijke beleid ten aanzien van kamperen beïnvloeden door de invulling van het streekplan (zie hiervoor verder paragraaf 5.1).

#### *Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid*

Bij algemene maatregel van bestuur is op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een nadere regeling gegeven met betrekking tot de hygiëne, gezondheid en veiligheid van kampeerterreinen. Met dit besluit geeft de minister uitvoering aan hetgeen bepaald is in art. 17 lid 1 van de Wet op de Openlucht recreatie. In het Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid kampeerterreinen,<sup>14</sup> wordt onderscheid gemaakt in minimumvoorschriften voor kampeerterreinen met vergunning, kampeerterreinen met vrijstelling of ontheffing.

<sup>14</sup> Gepubliceerd in het Staatsblad, Jaargang 1995, nummer 140

### *Regeling natuurkampeerterreinen*

De Ministeriële regeling natuurkampeerterreinen geeft uitvoering aan art. 8, lid 2, onderdeel c van de Wet op de Openluchtrecreatie. Doel van de regeling is een vorm van kamperen toe te staan op eenvoudige terreinen die zijn gelegen in een natuurgebied. Door de eisen welke in de regeling zijn opgenomen wordt getracht het natuurgebied waarin het kampeertrein ligt zo min mogelijk te verstoren. Om dit te bereiken is wenselijk dat de terreinen in het algemeen slechts basale voorzieningen kennen. Voordat B&W besluiten tot de verlening van een vrijstelling of ontheffing (art. 8, lid 2, onderdeel c) moeten zij toetsen in hoeverre aan de regels uit de ministeriële regeling is voldaan.

### **Handhaving**

De regelgeving rondom het kamperen kan op bestuursrechtelijke en strafrechtelijke wijze worden gehandhaafd. Bij bestuursrechtelijke handhaving gaat het om het houden van toezicht op naleving van de gestelde regels en de toepassing van bestuurlijke sancties bij geconstateerde overtredingen. Strafrechtelijke handhaving richt zich op de opsporing van strafbare feiten (overtredingen) en strafrechtelijke sanctionering. In deze paragraaf komen beide vormen van handhaving aan de orde. Tevens gaan we in op mogelijkheden om bepalingen via het privaatrecht te handhaven. In een afsluitende alinea gaan we kort in op relevante jurisprudentie.

#### *Bestuursrechtelijke handhaving*

Bestuursrechtelijke handhaving is vooral gericht op het voorkomen dan wel ongedaan maken van een toestand die in strijd is met de wettelijke voorschriften. Hierbij gaat het om controle op de naleving van vergunningsvoorschriften en algemene regels, zonder dat sprake is van een vermoeden van een strafbaar feit. Bestuursrechtelijke handhaving is veelal 'reparatoir' en als zodanig niet gericht op straffen maar op herstel van de gewenste toestand. De wettelijke voorschriften waar het bij bestuurlijke handhaving om gaat zijn neergelegd in voorschriften bij vergunningen, ontheffingen of vrijstellingen, en op regels gesteld aangaande de hygiëne, gezondheid en veiligheid van de kampeergebieden.

Toezicht wordt uitgeoefend door ambtenaren van het bevoegd gezag. De aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren is geregeld in art. 33 van de Wet op de Openluchtrecreatie. Met het toezicht zijn belast:

- de door Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij aangewezen ambtenaren;
- de door B&W aangewezen ambtenaren;
- de door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangewezen ambtenaren (art. 17 Wet op de Openluchtrecreatie).

Onder de Kampeerwet zijn door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de hoofdinspecteur en de regionale inspecteurs voor de volksgezondheid, belast met de toezicht op de hygiëne van het milieu aangewezen

als toezichthoudende ambtenaren (Regeling van 21-09-1987, niet gepubliceerd, S&J 179, p. 131).

Een besluit tot aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren door de Ministers van Landbouw Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dient te worden medegedeeld in de Staatscourant. Ten tijde van het onderzoek was er nog geen formeel aanwijzingsbesluit door de Ministers van Landbouw Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onder de Wet op de Openluchtrecreatie

Ten aanzien van het toezicht uitgeoefend door ambtenaren die door B&W zijn aangewezen, kunnen bij AMvB nadere regelen worden gesteld (art. 33 lid 2 Wet op de Openluchtrecreatie).

De bevoegdheden van de toezichthoudend ambtenaar zijn opgesomd in art. 35 en 36 Wet op de Openluchtrecreatie. De wetgever maakt overigens geen expliciet onderscheid tussen bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren en van opsporingsambtenaren. Art. 35 en 36 zijn zowel van toepassing op toezichthoudende als opsporingsambtenaren. Kortweg komt het er op neer dat zij:

- toegang hebben tot alle relevante plaatsen (behalve woningen). Zij kunnen zich laten vergezellen van door hen aangewezen personen en zich toegang verschaffen door de sterke arm. Voor het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner is een schriftelijke machtiging van de (hulp-)officier van Justitie of de burgemeester vereist.
- inzage kunnen vorderen in relevante bescheiden en afschrift daarvan kunnen nemen;
- stoffen kunnen onderzoeken, metingen kunnen verrichten en monsters kunnen nemen. Zij kunnen daartoe vorderen dat verpakkingen worden geopend.

Bij een constatering van niet-naleving van de gestelde regelen kan gebruik worden gemaakt van de formele bestuurlijke dwangmaatregelen bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom. Deze dwangmaatregelen mogen slechts worden toegepast als er een overtreding heeft plaatsgevonden. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid via een waarschuwing tot bestuursdwang of overleg te voorkomen dat overtredingen worden begaan. Dit als er 'klaarblijkelijk gevaar' van overtreding bestaat.

Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid de vergunning, ontheffing of vrijstelling te wijzigen of in te trekken (art. 11 en 12 Wet op de Openluchtrecreatie). In de Wet op de Openluchtrecreatie is daarnaast de mogelijkheid neergelegd een lastgeving op te leggen (art. 18 en 20 Wet op de Openluchtrecreatie).

#### *Strafrechtelijke handhaving*

Strafrechtelijke handhaving is gericht op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In onderstaande tabel zijn de verschillende strafbepalingen uit de Wet op de Openluchtrecreatie opgenomen, waarvan overtreding strafbaar is gesteld. Daarbij is tevens aangegeven welke sanctie staat op gedragingen in strijd met de bepalingen.

Bepaling	Sanctie
Art. 8, lid 1: Het is verboden zonder vergunning van burgemeester en wethouders een kampeertrein te houden.	Art. 38, lid 1: Hechtenis van ten hoogste vier maanden of geldboete van de tweede categorie.
Art. 17: In het belang van de hygiëne, de gezondheid en de veiligheid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur met betrekking tot kampeertreinen en jachthavens regels gesteld. <sup>15</sup>	Art. 38, lid 1: Hechtenis van ten hoogste vier maanden of geldboete van de tweede categorie.
Art 8, lid 2: Voorschriften verbonden aan een vergunning als bedoeld in art 8, lid 1, of aan een vrijstelling of een ontheffing als bedoeld in art. 8, lid 2.	Art. 38, lid 1: Hechtenis van ten hoogste vier maanden of geldboete van de tweede categorie.
Art. 15: Het is verboden ten behoeve van recreatief nachtverblijf kampeermiddelen te plaatsen of geplaatst te houden buiten kampeertreinen waarvoor een vergunning, vrijstelling of ontheffing is verleend (behalve wanneer dit bij verordening door de gemeenteraad wordt toegestaan... art. 15, lid 1)	Art. 38, lid 2: Hechtenis voor ten hoogste een maand of een geldboete van de eerste categorie.
Art. 13: Voorschriften of beperkingen verbonden aan een ontheffing als bedoeld in art 13.	Art. 38, lid 2: Hechtenis voor ten hoogste een maand of een geldboete van de eerste categorie.

De wetgever heeft er klaarblijkelijk voor gekozen voor de strafbepalingen direct te verwijzen naar het Wetboek van Strafrecht. De wetgever had er ook voor kunnen kiezen te verwijzen naar de Wet Economische Delicten.

Met de opsporing van overtredingen van de Wet op de Openluchtrecreatie zijn blijkens art. 34 belast:

- de bij of krachtens art. 141 van de Gemeentewet aangewezen ambtenaren (met name de politie),
- de door de Minister van Justitie aangewezen ambtenaren, die door B&W of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn aangewezen voor toezicht;
- de door de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij aangewezen ambtenaren in overeenstemming met de Minister van Justitie.

Onder de Kampeerwet heeft de Minister van Justitie ambtenaren van Staatsbosbeheer en van de directie Natuur van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, tevens onbezoldigd opsporingsambtenaar van de Algemene Inspectie Dienst, aangewezen als onbezoldigd opsporingsambtenaar van het Korps Rijkspo-

<sup>15</sup> In concreto gaat het om de voorschriften uit het Besluit Hygiëne, gezondheid en veiligheid kampeertreinen (13 maart 1995, Stb. 140)

litie (Regeling van 8 november 1991, Stcrt 1992, 100). Het is ons op dit moment niet duidelijk of reeds een nieuw aanwijzingsbesluit is uitgevaardigd [PM].

Onder het kopje 'bestuursrechtelijke handhaving' werd reeds aangegeven dat de wetgever geen expliciet onderscheid heeft gemaakt tussen de bevoegdheden van de toezichthoudende ambtenaren en opsporingsambtenaren. Zoals reeds gemeld hebben toezichthoudende ambtenaren en opsporingsambtenaren op grond van de Wet op de Openluchtrecreatie de volgende bevoegdheden:

- relevante plaatsen betreden (behalve woningen);
- inzage vorderen in relevante bescheiden en afschrift daarvan nemen;
- onderzoeken van stoffen, metingen verrichten en monsters nemen. Zij kunnen daartoe vorderen dat verpakkingen worden geopend.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering hebben opsporingsambtenaren de bevoegdheid om:

- een verdachte staande te houden en hem/haar te vragen naar naam en woonplaats (art. 52);
- in bepaalde gevallen een verdachte aan te houden (art. 53 e.v.);
- onder bepaalde omstandigheden zijn woning binnen te gaan (art. 120);
- voorwerpen in beslag te nemen (art. 95 en 96);
- proces-verbaal op te maken (art. 152 e.v.).

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavers die bevoegd zijn ten aanzien van het toezicht en de opsporing in het kader van de Wet op de Openluchtrecreatie.

Ambtenaren	Taken	Artikelen WOLR
De door de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij aangewezen ambtenaren.	Toezicht op naleving Wet op de Openluchtrecreatie en de daarop berustende bepalingen	art. 33 lid 1 art. 34
Door B&W (en de Minister van Justitie) aangewezen ambtenaren.	1. Toezicht op naleving Wet op de Openluchtrecreatie en de daarop berustende bepalingen 2. Opsporing van de bij de Wet op de Openluchtrecreatie of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.	art. 33 lid 2 art. 34 onderdeel b
Door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (en de Minister van Justitie) aangewezen ambtenaren	1. Toezicht op naleving regels welke krachtens art. 17 (bepalingen inzake de hygiëne, de gezondheid en de veiligheid) zijn bepaald. 2. Opsporing van de bij de Wet op de Openluchtrecreatie of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.	art. 33 lid 3 art. 34 onderdeel b
Politie	Opsporing van de bij de Wet op de Openluchtrecreatie of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.	art. 34 onderdeel a
Door de Ministers van Landbouw Natuurbeheer en Visserij en Justitie aangewezen ambtenaren	Opsporing van de bij de Wet op de Openluchtrecreatie of krachtens deze wet strafbaar gestelde feiten.	art. 34 onderdeel c

### *Privaatrechtelijke handhaving*

Gemeenten zouden bij de handhaving van de Wet op de Openluchtrecreatie gebruik kunnen maken van het privaatrecht, bijvoorbeeld bij kampeerterreinen die worden geëxploiteerd op grond in bezit van de gemeente.

Interessant in dit kader zijn de bepalingen in hoofdstuk VI (art. 21 t/m 23) van de Wet op de Openluchtrecreatie: de bepalingen betreffende de kampeerovereenkomsten en tarieven. Wat gebeurt er als een kampeerovereenkomst niet overeenkomt met de gestelde regels, of wanneer een overeenkomst wordt verbroken?

### *Jurisprudentie*

Over de handhaving van de Wet op de Openluchtrecreatie zijn geen rechterlijke uitspraken voorhanden. De handhaving van kampeerregelgeving onder de oude Kampeerwet en daarvóór heeft in het verleden echter geleid tot een aantal interessante arresten. Deze arresten hebben met name betrekking op het (niet-)verlenen van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen. Daarnaast zijn er arresten die betrekking hebben op het *niet*-handhaven van de kampeerregels: derden hebben de gemeente voor de rechter gedaagd in verband met het niet-optreden tegen illegale recreatie (zie HR 12 maart 1971, NJ 1971/265; Westerschouwen). De HR heeft geoordeeld dat er geen wet is die de gemeente verplicht om op te treden.

De volgende uitspraken hebben betrekking op de Kampeerwet:

- HR, 12 maart 1971, NJ 1971/265; Westerschouwen
- ARRS, 19 maart 1991, AB 1992/473
- KB, 21 maart 1991, AB 1991/494
- KB, 17 maart 1980, AB 1980/364
- KB, 21 maart 1980, AB 1980/337
- ARRS, 4 november 1983, AB 1984/56
- KB 7 september 1983, AB 1984/49
- HR 13 november 1984, AB 1985/361
- ARRS, 13 december 1985, AB 1986/205

### **Samenhang met andere wetgeving**

De uitvoering en de handhaving van de Wet op de Openluchtrecreatie wordt ondermeer bepaald door de samenhang met andere wetten. Enerzijds zijn dit algemene wetten zoals de Algemene Wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafrecht, anderzijds zijn dit specifieke wetten zoals de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Natuurbeschermingswet. In deze paragraaf gaan we kort in op de verschillende betrokken wetten.

- *Algemene wetten*

#### *De Algemene wet bestuursrecht*

Een groot aantal bepalingen in de Awb zijn van belang voor de handhaving van de Wet op de Openluchtrecreatie. Gemeentelijke besluiten dienen aan de regels van de Awb voldoen, dus ook de besluiten op het gebied van het kamperen. Voor de

verlening van vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen, en de wijze waarop bezwaar en beroep kan worden aangetekend tegen overheidsbesluiten, zijn bepalingen opgenomen in de Awb (1e en 2e tranche). Daarnaast zijn de bepalingen ten aanzien van het uitoefenen van toezicht, de uitoefening van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom relevant (3e tranche). De derde tranche zal pas in werking treden op 1 januari 1998. Tot die tijd geldt de Gemeentewet.

#### *Het Wetboek van Strafrecht*

In de Wet op de Openluchtrecreatie zijn strafbepalingen opgenomen die verwijzen naar het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast kunnen algemene bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht worden aangewend indien sprake is van overlast bij kampeerterreinen. In het onderzoek dient te worden bekeken in hoeverre in de praktijk gebruik wordt gemaakt van algemene bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, terwijl men ook gebruik had kunnen maken van de Wet op de Openluchtrecreatie.

#### • *Specifieke wetten*

##### *De Wet op de Ruimtelijke Ordening*

De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt het algemene kader voor de ruimtelijke ontwikkeling. De belangrijkste instrumenten van de wet zijn: de planologische kernbeslissingen van het Rijk, de provinciale streekplannen en de gemeentelijke bestemmingsplannen.

Bij het afwegen van de bij de ruimtelijke ordening betrokken belangen komt de aanspraak op de ruimte vanuit de recreatie aan de orde. Vanuit de ruimtelijke ordening dient bepaald te worden in welke vormen, op welke plaatsen en in welke omvang recreatie planologisch verantwoord is. Beslissingen met betrekking tot de ruimtelijke ordening hebben invloed op de sector recreatie en omgekeerd. Een goede afstemming tussen besluitvorming op beide terreinen is daarom noodzakelijk.

Met betrekking tot het kamperen heeft de koppeling met de ruimtelijke ordening in een specifieke vorm gestalte gekregen door de bepaling dat een vergunning, vrijstelling of ontheffing voor het houden van een kampeerterrein slecht verleend kan worden door B&W, als het kampeerterrein niet in strijd is met een bestemmingsplan. In de Wet op de Openluchtrecreatie wordt op enkele plaatsen expliciet verwezen naar het bestemmingsplan (art. 10 Wet op de Openluchtrecreatie).

##### *De Natuurbeschermingswet*

Op grond van de Natuurbeschermingswet kunnen terreinen en wateren worden aangewezen als (staats)natuurmonument. Voor recreatief medegebruik kunnen natuurmonumenten mede van betekenis zijn. De samenhang met de Regeling natuurkampeerterreinen is hierbij van belang.

##### *De Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming*

Er is sprake van enige samenhang met de Wet milieubeheer: de aanwezigheid van kampeerterreinen/kampeerboerderijen mag geen argument vormen om de start of uitbreiding van een melkveehouderij of een bedrijf waarin dunne mest wordt

opgeslagen.<sup>16</sup> Daarnaast zijn bepalingen inzake geluidshinder van belang. De Wet bodembescherming is relevant in verband met de regels ten aanzien van bodemlozingen van huishoudelijk afvalwater, koelwater en overige vloeistoffen.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Besluit mestbassins milieubeheer (Stb. 1990, 618), besluit melkrundveehouderijen milieubeheer (Stb. 1991, 324)

<sup>17</sup> Lozingenbesluit bodembescherming (Stb. 1990, 217)





## Bijlage 3: Cijfermatige informatie

**Tabel 5.4** aantallen PV's WOLR

Regio/arrondissement	aantal PV's in Tobias	aantal PV's Ingestuurd naar het OM
Politie Noord- en Oost Gelderland	1996: 2 (art. 15 WOLR) 1997: 3 (art. 15 WOLR)	1996: 0 1997: 2 (art. 15 WOLR)
Arrondissement Zutphen		
Politie Limburg - Zuid	1996: 0	1996: 21 (art. 15 WOLR)
Arrondissement Maastricht	1997: 34 (art. 15 WOLR)	1 (art. 8 WOLR) 1997: 7 (art. 15 WOLR) 1 (art. 8 WOLR)
Politie Zeeland	1996: 454 (art. 15 WOLR)	1994: 570 (kampeerwet)
Arrondissement Middelburg	(piketteam: 110 PV's art. 15) 1997: 519 (art. 15 WOLR) (piketteam: 164 PV's art. 15)	1995: 377 (kampeerwet) 1996: 343 (art. 15 WOLR) 2 (art. 8 WOLR) 1997: 299 (art. 15 WOLR) 2 (art. 8 WOLR)
Politie Friesland	1996: 23 (art. 15 WOLR)	1996: 13 (art. 15 WOLR)
Arrondissement Leeuwarden	1997: 26 (art. 15 WOLR)	1997: 11 (art. 15 WOLR)
Politie Noord-Holland-Noord	1996: 1 (art. 15 WOLR)	
(gegevens over Texel)	1997: 3 (art. 15 WOLR)	

NB: De cijfers over 1997 hebben betrekking op de periode januari - oktober 1997

**Tabel 5.5** Afdoening OM overtredingen kampeerwet/WOLR - Middelburg

Afdoening	1994	1995	1996	1997
Dagvaarden	155 (27%)	225 (60%)	181 (52%)	8 (19%)
Onvoorwaardelijk sepot	20 (3,5%)	38 (10%)	17 (5%)	1 (2%)
Overdracht	130 (23%)	1 (0,3%)		
Transactie	259 (45%)	109 (29%)	153 (44%)	11 (26%)
Voegen ter berechting	5 (1%)			
Voorwaardelijk sepot	1 (0,2%)			
Niet beoordeeld		4 (1%)		22 (52%)
Totaal	570 (100%)	377 (100%)	351 (100%)	42 (100%)

Tabel 5.6

Gebied/gemeente	aantal overtredingen	mondellnge waarschuwing	aanschrijvinge n	dwangsom	bestuursd wang
<b>Waddeneilanden</b>					
Texel	1996: ca. 10	1996: 4	1996: 4	1996: 0	1996:0
	1997: ca. 10	1997: 8	1997: 4	1997: 1	1997: 1
Terschelling	1996: 2	1996: 2	1996: 2	n.v.t.	n.v.t.
	1997: 1	1997: 1	1997: 1		
Ameland	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<b>Zuid-West Friesland</b>					
Wymbritseradiel	1996: 5	1996: 0	1996: 5	1996: 1	n.v.t.
	1997: 0	1997: 0	1997: 0	1997: 0	
Nijefurd	1996 & 1997: 1 exploitant meerdere overtredingen	1996: 5 1997: 5	1996: 2 1997: 1	n.v.t.	n.v.t.
Boarnsterhem	1996: 0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
	1997: 0				
Gaasterlan-Sleat	1996: 10	1996: 10	1996: 5	1996: 0	1996: 4
	1997: 4	1997: 5	1997: 3	1997: 2	1997: 0
<b>Achterhoek</b>					
Ruurlo	1996 & 1997: één probleem- situatie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Gorssel	1996: 1	1996: 1	1996: 0	n.v.t.	n.v.t.
	1997: 2	1997: 1	1997: 1		
Vorden	1996: 2	n.v.t.	n.v.t.	1996: 2	n.v.t.
	1997: 0			1997: 0	
Lochem	1996: 4	1996: 2	1996: 1	n.v.t.	n.v.t.
	1997: 2	1997: 2	1997: 1		
Borculo	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<b>Zeeland</b>					
Schouwen-Duiveland	1996: +/- 45	1996: ?	1996: ?	1996: ?	1996: ?
	1997: +/- 45	1997: 19	1997: 17	1997: 1	1997: 1
<b>Zuid-Limburg</b>					
Vaals	1996: -	1996: -	1996: -	n.v.t.	n.v.t.
	1997: circa 4	1997: 2	1997: 2		
Gulpen	0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Wittem	1996: 12	1996: 12	1996: 12	n.v.t.	n.v.t.
	1997: 3	1997: 3	1997: 3		

Tabel 5.7

Gebied/gemeente	aantal vergunning- plichtige kampeer- terreinen	aantal kleinschalige kampeerterrinen	aantal uren toezicht per week (in seizoen)	Bezoekfrequentie per seizoen
<b>Waddeneilanden</b>				
Texel	21	72	10 uur	campings: 0 minicampings: 2 a 3 keer
Terschelling	64		4 uur	campings: wekelijks
Ameland	7	0	0,5 uur (max.)	"plepsysteem"
<b>Zuid-West Friesland</b>				
Wymbritseradiel	17	4	8 uur	campings: 4 keer minicampings: 2 keer
Nijefurd	9	17	3 uur	campings: 4 - 8 keer
Boarnsterhiem	16	12	0, 25 a 0,10	"plepsysteem"
Gaasterlan-Sleat	14	18	8 uur	camping: 1 keer minicamping: 3 - 10 keer
<b>Achterhoek</b>				
Ruurlo	4	6	?	"plepsysteem"
Gorssel	13	9	?	"plepsysteem"
Vorden	5	14	+/- 1 uur	campings 1 keer minicampings 3 keer
Lochem	10	14	1 uur	campings: 1 keer minicampings: 4 keer
Borculo	6	1	0,5 uur (max.)	maximaal 1 keer; "plepsysteem"
<b>Zeeland</b>				
Schouwen-Duiveland	?	?	Hoogseizoen: 2 x 40 uur naseizoen: 10 uur	minimaal 3 keer, max. 15 keer
<b>Zuid-Limburg</b>				
Vaals	3	8	1,5 uur	campings 1 keer minicampings 3 keer
Gulpen	4	6	+/- 2 uur	2 keer
Wittem	3	13	2/3 uur	3 a 4 keer