

Toelichting Algemene Verordening Recreatieschap Geestmerambacht

Inhoudsopgave

Algemeen.....	2
Artikelsgewijze toelichting	3

Algemeen

De verantwoordelijkheid van het schapsbestuur om regels binnen het gebied te stellen is beperkt tot de doelen van het recreatieschap zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en de bevoegdheden die in dat kader zijn overgedragen. De regels die in deze verordening staan zijn vanzelfsprekend dus beperkt tot de onderwerpen die het schap aangaan. Onderwerpen die de gemeenten respectievelijk de provincie (blijven) aangaan en ten aanzien waarvan de gemeenschappelijke regeling niet voorziet in overdracht, worden in deze verordening niet geadresseerd. Als voorbeeld zij gewezen op de handhaving van de openbare orde.

Bij het opstellen van deze algemene verordening is rekening gehouden met het VNG-model voor de gemeentelijke plaatselijke verordeningen (APV's).

Dienstenwet

De Europese Dienstenrichtlijn (206/123/EG) en de Dienstenwet (Staatsblad 2010/16) hebben tot enige wijzigingen geleid in de verordening. Bij sommige activiteiten in de zin van deze verordening is namelijk sprake van een 'dienst' in de zin van de Dienstenwet en Dienstenrichtlijn (te weten: een economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zie artikel 1 Dienstenwet). Te denken valt aan het aanbieden van lessen en activiteiten tegen betaling (skeelerles, surfles, lasergamen), maar ook het venten en het innemen van een standplaats om producten aan de man te brengen valt onder het begrip 'dienst'.

Een belangrijk gevolg van inwerkingtreding van de Dienstenwet is dat de regeling omtrent het van rechtswege ontstaan van vergunningen bij de overschrijding van beslistermijnen bij diensten automatisch van toepassing is, tenzij anders is bepaald (vanaf 1 januari 2012, zie ook de artikelgewijze toelichting). De verordening voorziet erin dat de van-rechtswege-regeling (of: *lex silencio positivo*) uitsluitend van toepassing is voor zover dat in de verordening uitdrukkelijk is bepaald.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Ook de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft gevolgen gehad voor de verordening. Zo moet aangenomen worden dat een aantal van de in artikel 2.2 Wabo genoemde toestemmingen - die doorgaans in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen, maar hier door overdracht aan de gemeenschappelijke regeling in de verordening van het schap te vinden waren - vanaf 1 oktober 2010 deel uitmaken van de omgevingsvergunning. Voor verlening van de omgevingsvergunning zijn de gemeenten het loket. Dit heeft tot gevolg gehad dat bepalingen inzake alarminstallaties en het voeren van handelsreclame op onroerende zaken in deze verordening zijn komen te vervallen.

Algemene wet bestuursrecht

Het algemeen bestuur (en het dagelijks bestuur) is een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het algemeen bestuur is bevoegd om verschillende besluiten te nemen in de zin van artikel 1:3 Awb. Een groot deel van de Awb is dan ook van toepassing op het handelen van het schap. Zo bevat hoofdstuk 3 algemene bepalingen over besluitvorming. Hoofdstuk 4 bevat aanvullende vereisten voor het nemen van beschikkingen; deze bepalingen zijn voor de verlening of weigering van vergunningen en ontheffingen relevant. Verder zijn in hoofdstuk 5 relevante bepalingen over toezicht en handhaving te vinden,

die ook voor het schap gelden. De hoofdstukken 6, 7 en 8 geven voorts een kader voor de bezwaarschrift- en beroepsprocedure. In hoofdstuk 10 staat een regeling over mandaat en delegatie.

Bevoegdheden

De bevoegdheid om besluiten te nemen is in de verordening voorbehouden aan het algemeen bestuur. Dat laat uiteraard onverlet dat in naam van het algemeen bestuur bevoegdheden worden uitgeoefend. Dan is sprake van mandaat. Bij mandaat blijft de mandaatgever – naast degene aan wie gemandateerd is – bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen. Voor mandaat is geen grondslag in een wettelijk voorschrift vereist. Het enige vereiste is dat de aard van de bevoegdheid zich niet tegen mandatering verzet. Aangenomen moet worden dat de meeste van de in de verordening genoemde bevoegdheden kunnen worden gemandateerd. In de praktijk zal het daarbij met name gaan om de verlening van vergunningen en ontheffingen en de uitoefening van handhavingsbevoegdheden.

Verder is het noodzakelijk dat aan de gemandateerde uitoefening van een bevoegdheid een algemeen (voor categorieën bevoegdheden) of een bijzonder (voor specifieke gevallen) schriftelijk mandaatbesluit ten grondslag ligt.

Deregulering

De verordening is op een aantal punten uitgedund; daar waar bepalingen in de praktijk geen meerwaarde bleken te hebben, zijn die geschrapt.

Verdere deregulering bleek niet mogelijk, omdat daarmee de borging van de belangen van het schap in gevaar zou komen. Het blijft van groot belang om aanwezigheid, activiteiten en gebruik in respectievelijk van het gebied te kunnen (blijven) reguleren zodat het recreatieve karakter van het gebied gehandhaafd blijft.

Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

G. Evenement

Duidelijk zal zijn dat het hier niet alleen evenementen op het land, maar ook evenementen op het water betreft.

L. Ligplaats

Het gaat hierbij om elke plaats in het water waar een vaartuig kan aanleggen of voor anker kan liggen.

O. Openbaar terrein

Door opnemings van de woorden “al dan niet met enige beperking” is buiten kijf gesteld, dat bepaalde voorwaarden voor de toegankelijkheid, zoals de betaling van entreegeld of parkeergeld en de plaatsing van hekken, er niet aan af doen dat gesproken kan worden van “openbaar terrein”, indien de desbetreffende plaats in feite voor het publiek toegankelijk is.

P. Openbaar water

Een “openbaar water” in de zin van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is ieder water, dat voor enig gebruik open staat voor het publiek. “openbaar” is hier dus synoniem aan “feitelijk voor het publiek toegankelijk”.

R. Rechthebbende

Het betreft hier de rechthebbende naar burgerlijk recht.

X. Vaartuig

Voorbeelden van vaartuigen zijn – naast de meer gebruikelijke vaartuigen – ook baggerwerktuigen, bokken, kranen, elevators, zeilplanken.

Y. Voertuig

De verwijzing naar artikel 1, onder a, en onder al, van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 voorkomt verwarring over de inhoud van het begrip voertuig. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat bedoeld worden: aanhangers, fietsen, bromfietsen, invaliden-voertuigen, motorvoertuigen en wagens met uitzondering van trams. Kleine voertuigen zoals kruitwagens en kinderwagens vallen niet onder dit begrip. Andere accugedreven, kleinere voertuigen, zoals sedgeways en motorsteps, wel.

Z. Weg

De meeste van de in deze verordening opgenomen bepalingen hebben betrekking op (verboden) gedragingen “op of aan de weg”. Bij de omschrijving van het begrip “weg” in artikel 1.1 kan worden opgemerkt, dat deze ruimer is dan die van de Wegenwet en van de Wegenverkeerswet 1994.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat onder het begrip “weg” vallen alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen of duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten. Ook de daaraan liggende parkeerterreinen worden daaronder begrepen. Hiermee worden bedoeld alle als zodanig herkenbare parkeerterreinen die – al dan niet tegen betaling – toegankelijk zijn voor het publiek.

1.2 Beslistermijn

Voor het vaststellen van de beslistermijn op acht weken, is aangesloten bij artikel 4:13, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.

Conform artikel 4:14 Algemene wet bestuursrecht kan het bevoegd gezag een beslistermijn verdagen wanneer de beslissing niet binnen een termijn van acht weken kan worden genomen.

Artikel 31, tweede lid, van de Dienstenwet bepaalt dat – daar waar het gaat om toestemmingen die vereist zijn voor ‘diensten’ in de zin van de Dienstenwet, zie hierover de algemene toelichting – uitsluitend verdaagd kan worden wanneer, kort gezegd, sprake is van complexe besluitvorming. Besloten is om hierbij aan te sluiten; een aantal van de in deze verordening opgenomen toestemmingsvereisten valt immers aan te merken als toestemmingen die vereist zijn voor ‘diensten’ in de zin van de Dienstenwet en Dienstenrichtlijn (zoals de vergunning c.q. ontheffing die nodig is voor het aanbieden van diensten of lessen en het maken van commerciële filmopnamen).

Overigens staat dit verdagen los van de bevoegdheid om de behandeling van een aanvraag op te schorten met gebruikmaking van artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht e.v. Die opschortingsbevoegdheid geldt voor situaties waarin een aanvraag niet compleet is. Opschorting leidt er hoe dan ook toe dat de beslistermijn ophoudt door te lopen: er kan op dat moment immers niet worden beslist (zie artikel 4:15 Algemene wet bestuursrecht).

Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing voor zover dat hierna uitdrukkelijk is bepaald.

De Algemene wet bestuursrecht bevat een zgn. *lex silencio positivo*: een regeling waarbij, wanneer niet binnen een beslistermijn op een aanvraag is beslist, de vergunning of ontheffing van rechtswege geacht moet worden te zijn verleend. Het gaat om een facultatieve regeling, dat wil zeggen dat de regeling alleen van toepassing is wanneer dat bij wettelijk voorschrift is bepaald.

Dat is anders waar het gaat om vergunningen of ontheffingen voor ‘diensten’: voor ‘diensten’ is met ingang van 1 januari 2012 de *lex silencio positivo* van toepassing, tenzij anders is bepaald (zie artikel 28 en 65 Dienstenwet jo. paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht). Omdat de schappen voor die tijd een besluit moeten hebben genomen over de vraag of het wenselijk is om vergunningstelsels blijvend uit te zonderen van die *lex silencio*, is die slag nu gemaakt.

In deze verordening is dan ook aangegeven wanneer geldt dat bij niet-tijdig beslissen sprake is van een vergunning of ontheffing van rechtswege.

De vergunningverlening van rechtswege staat overigens los van de regeling inzake beroep en dwangsom bij niet-tijdig beslissen (artikelen 4:17 Algemene wet bestuursrecht e.v.). Ingevolge die regeling – die sinds 1 oktober 2009 van toepassing is op het nemen van beschikkingen op aanvraag op grond van de verordening – verbeurt het schap een dwangsom wanneer het, na ingebrekestelling, niet alsnog tijdig op een aanvraag beslist. Bovendien kan de aanvrager bij niet tijdig beslissen rechtstreeks aan de rechtbank vragen het schap te veroordelen alsnog tot spoedige besluitvorming over te gaan. Deze regeling is niet facultatief en geldt dus ook onverkort voor alle beslissingen die het schap naar aanleiding van aanvragen moet nemen.

Artikel 1.3 Overige toestemmingen

Het ligt voor de hand dat het bestuur dat een aanvraag ontvangt, de aanvrager ook wijst op overige toestemmingen die nodig (kunnen) zijn voor het aangevraagde. Ter illustratie zij gewezen op de aanvraag voor een vergunning voor een evenement waarbij ook een grote (en dus vergunningplichtige) barbecue gepland staat (de artikelen 2.2 en 4.18 spelen een rol). Een vergelijkbare regeling is ook al opgenomen in artikel 3:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Overigens is aan het niet naleven van deze bepaling door het schap geen sanctie verbonden.

Artikel 1.4 Tijdstip indiening aanvraag

In de praktijk wordt wel eens op het allerlaatste moment een vergunning aangevraagd. Soms resteert dan te weinig tijd om daarop een deugdelijk gemotiveerde beslissing nemen. Dit artikel stelt het algemeen bestuur in staat om in dergelijke situaties de aanvraag buiten behandeling te laten.

Het gaat hier om een bevoegdheid, geen verplichting; wanneer het – ondanks het late tijdstip en de korte termijn die resteert – mogelijk is om op de aanvraag te beslissen, dan is dat de aangewezen weg.

Artikel 1.5 Weigeringsgronden

In de gemeenschappelijke regelingen, waarmee de openbare lichamen de recreatieschappen zijn opgericht, is geformuleerd welke doelstellingen de schappen hebben.

Het gaat hier - kort samengevat - om het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie, het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu, en het tot stand brengen en onderhouden van een landschap dat is afgestemd op openluchtrecreatie en een evenwichtig natuurlijk milieu. Artikel 1.5 benadrukt dat de redenen voor weigering van een vergunning uitsluitend verband mogen houden met die doelstellingen en de belangen die daarachter zitten.

Ter illustratie: zo kan het schap een vergunning voor een evenement weigeren (zie artikel 2.2) wanneer het schap aanleiding heeft om te veronderstellen dat een evenwichtige recreatie in het gebied verhinderd wordt, bijvoorbeeld omdat de veiligheid van recreanten in het geding is, de toegang tot het gebied wordt belemmerd of vrees bestaat voor wanordelijke situaties die afbreuk doen aan het landschap en milieu.

Artikel 1.6 Voorschriften

Het schap is bevoegd om voorschriften te verbinden aan de te verlenen vergunning of ontheffing, zo bepaalt dit artikel. Uiteraard moet het daarbij wel gaan om voorschriften die in het verlengde liggen van de belangen die betrokken zijn bij de verlening van toestemming of ontheffing. In de regel zullen die belangen gelegen zijn in de doelstellingen en taken van het schap. Zo kan het voorschrift worden opgenomen dat de vergunning of ontheffing te allen tijde aanwezig moet zijn en op verzoek van het schap moet worden getoond.

Niet-nakoming van voorschriften, verbonden aan een vergunning of ontheffing, kan grond opleveren voor intrekking van de vergunning of ontheffing of voor toepassing van andere administratieve sancties. In de in deze Algemene Verordening opgenomen algemene strafbepaling (zie artikel 5.1) wordt overtreding van het bij of krachtens deze verordening bepaalde bovendien ook met straf bedreigd. Daarmee is het overtreden van aan een vergunning of ontheffing verbonden voorschriften ook strafbaar.

Artikel 1.7 Persoonlijk karakter vergunning en ontheffing

Uitgangspunt is de persoonsgebondenheid van de vergunning. De persoonlijke vergunning is dus in beginsel niet overdraagbaar. Op dit uitgangspunt kan bij of krachtens deze verordening een uitzondering worden gemaakt, maar dan moet ofwel de verordening ofwel de vergunning of ontheffing daarin uitdrukkelijk voorzien.

Indien de vergunning of ontheffing zowel voor de aanvrager als voor zijn rechtverkrijgende geldt, verdient het aanbeveling het voorschrift op te nemen dat de houder in geval van rechtsvergang verplicht is hiervan binnen twee weken schriftelijk mededeling te doen aan het algemeen bestuur met vermelding van naam en adres van de nieuwe houder van de vergunning of ontheffing.

Artikel 1.8 Termijn vergunning en ontheffing

Vanwege de aard van de door het schap te verlenen vergunningen en ontheffingen, is besloten uit te gaan van een beperkte geldigheidsduur van vergunningen en ontheffingen. De toestemmingen die op grond van deze verordening verleend worden hebben alle een tijdelijk karakter: zij zien op tijdelijke activiteiten. In die zin verschillen deze vergunningen of ontheffingen wezenlijk van bijvoorbeeld gangbare omgevingsvergunningen. Als voorbeeld wordt gewezen op de ontheffing van het verbod in artikel 4.6 ten behoeve van de opbouw van voorzieningen voor een evenement; aan zo'n ontheffing moet uiteraard een termijn gesteld (kunnen) worden waarbinnen daarvan gebruik gemaakt kan worden.

Uit artikel 33 van de Dienstenwet voorzien erin dat een vergunning of ontheffing – voor zover betrekking hebbende op een 'dienst' - voor onbepaalde tijd wordt verleend. De Dienstenwet onderkent dat sommige toestemmingen zich uit de aard alleen lenen voor verlening voor bepaalde tijd: op zo'n moment hoeft geen sprake te zijn van onbepaalde duur (zie ook artikel 33, vierde lid, onder a, Dienstenwet). Verder kan er aanleiding zijn de geldigheidsduur van vergunningen of ontheffingen voor diensten te beperken wanneer sprake is van een schaarste aan vergunningen of wanneer een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. In zo'n geval moet het schap beargumenteren waarom een beperkte geldigheidsduur is opgenomen en moet die termijn bovendien passend zijn (vgl. artikel 33, vijfde lid, Dienstenwet).

Naar de mening van het schap rechtvaardigt de aard van deze verordening en de daarin opgenomen vergunning- en ontheffingstelsel dat ook waar sprake is van diensten een beperkte geldigheidsduur kan worden opgenomen in de vergunning of ontheffing.

Daarom geldt als algemeen uitgangspunt dat het schap per vergunning of ontheffing bepaalt welke termijn daaraan verbonden moet worden. Zoals gezegd, moet die beperkte geldigheidsduur daar waar sprake is van diensten (bijvoorbeeld bij toepassing van artikel 2.3) deugdelijk gemotiveerd worden.

Artikel 1.9 Intrekking en wijziging

Hier is sprake van een bevoegdheid: er is geen verplichting om de vergunning of ontheffing in te trekken zodra, bijvoorbeeld, de voorschriften niet worden nageleefd. Het zal van de omstandigheden afhangen of tot intrekking of wijziging van de vergunning of ontheffing wordt overgegaan. In sommige gevallen kan intrekking of wijziging in strijd komen met het vereiste van een evenredige belangenafweging (artikel 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht), of met het ongeschreven vertrouwens- of rechtszekerheidsbeginsel.

Indien het algemeen bestuur, anders dan op verzoek van de houder, overweegt de vergunning of ontheffing in te trekken of te wijzigen, dient het belanghebbenden – die door dat besluit benadeeld kunnen worden - in de gelegenheid te stellen hun bedenkingen in te dienen. De verplichting daartoe is er uitsluitend in de in artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht genoemde situatie, namelijk wanneer de intrekking steunt op gegeven over feiten en belangen die de betrokkene betreffen en die gegevens niet door betrokkenen zelf zijn verstrekt. Overigens is voorstelbaar dat het schap ook in andere situaties eerst betrokkene hoort alvorens over te gaan tot intrekking, bijvoorbeeld om een zorgvuldige inventarisatie van feiten en belangen te verrichten.

Artikel 1.10 Werkingsgebied

Bij de gemeenschappelijke regeling behoort een kaart waarop het gebied, waarbinnen het openbare lichaam het recreatieschap bevoegd is, staat aangegeven. Vanzelfsprekend geldt ook deze verordening uitsluitend voor dat gebied voor zover aangegeven op de bij de deze verordening behorende kaart.

Artikel 1.11 Samenloop verordeningen

Zoals ook aangegeven in de algemene toelichting, is de verantwoordelijkheid van het schap om regels binnen het gebied te stellen beperkt tot de doelen van het recreatieschap zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en de bevoegdheden die in dat kader zijn overgedragen. De regels die in deze verordening staan zijn daarom beperkt tot de onderwerpen die het schap aangaan.

Onderwerpen die de gemeenten respectievelijk de provincie (blijven) aangaan en ten aanzien waarvan de gemeenschappelijke regeling niet voorziet in overdracht, worden in deze verordening niet geadresseerd. Als voorbeeld zij gewezen op de handhaving van de openbare orde.

Daar waar de gemeentelijke en provinciale verordeningen – ondanks de overdracht van bevoegdheden aan het schap – voorzien in onderwerpen die deze verordening adresseert, houden de verordeningen van die gemeenten en provincie, voor zover het betreft die onderwerpen, op te gelden.

Hoofdstuk 2 Activiteiten en aanwezigheid

Artikel 2.1 Toegankelijkheid gebied

Het gebied richt zich in de eerste plaats op dagrecreatie. Gedurende de avond- en nachtperiode zal doorgaans nauwelijks toezicht plaatsvinden. Daarom biedt dit artikel de mogelijkheid voor het algemeen bestuur om de toegankelijkheid van het gebied naar tijd of omvang te beperken. Te denken valt aan het uitsluiten van toegang tot delen van het gebied tussen 12 uur 's nachts en 6 uur 's ochtends. Daarnaast valt te denken aan het beperken van de toegankelijkheid van een deel van het gebied bij structurele overbezetting die het openbare, recreatieve karakter in gevaar brengt.

Uiteraard geldt het verbod niet wanneer het schap toestemming heeft gegeven voor aanwezigheid buiten de aangewezen tijden of delen van het gebied, bijvoorbeeld door middel van vergunningverlening voor een evenement met een daaraan gekoppeld tijdstip.

Artikel 2.2 Evenementen

Op grond van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd in het kader van toezicht op evenementen. Daarnaast is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde binnen zijn gemeente (artikel 172 Gemeentewet). Gemeentelijke algemene plaatselijke verordeningen (of: APV's) voorzien veelal in een vergunningplicht voor evenementen, waarbij de burgemeester het vergunningverlenend bestuursorgaan is.

Omdat het schap tot taak heeft een evenwichtige openluchtrecreatie te bevorderen, een evenwichtig milieu te handhaven en een harmonisch landschap te onderhouden, en in dat kader bevoegd is verordeningen vast te stellen, is (ook) het schap bevoegd om ten aanzien van het houden van evenementen regels te stellen. Daarom bevat de verordening van het schap een vergunningplicht voor evenementen. Bij de verlening of weigering van vergunningen voor evenementen door het schap, spelen uitsluitend de doelstellingen die voor het schap in de gemeenschappelijke regeling zijn geformuleerd een rol.

Het gaat bij de bevoegdheid van het schap om vergunningen te verlenen voor evenementen, uitsluitend om evenementen met een beoogd bezoekersaantal van tussen de vijftig en vijfhonderd bezoekers. Het schap acht het van groot belang om eerst na overleg met c.q. advies van de gemeente de vergunning te verlenen zodat de opvattingen van de gemeente die van belang (kunnen) zijn voor de vergunningverlening optimaal afgewogen worden. Het overleg met de gemeente vindt plaats op basis van een risico inventarisatie. Indien de burgemeester, gelet op zijn verantwoordelijkheid m.b.t. openbare orde, het ongewenst acht dat een evenement doorgang vindt, dan zal het recreatieschap zich aan dat standpunt conformeren.

Evenementen met een lager bezoekersaantal dan vijftig zijn niet vergunningplichtig. Te denken valt met name aan een familiefest, een groepsbarbecue of een excursie van een schoolklas.

Wanneer buiten de – eventueel daartoe - aangewezen gebieden wordt gebarbecued, geldt overigens hoe dan ook een verbod en vergunningplicht, los van het aantal aanwezigen (zie hierover artikel 4.18 en de toelichting op artikel 4.18).

Voor evenementen met een bezoekersaantal dat boven de vijfhonderd ligt, acht het schap het noodzakelijk een vergunningplicht te introduceren waarbij de gemeente de zeggenschap heeft.

Bij overschrijding van dit bezoekersaantal krijgt het aspect openbare orde de overhand; in dergelijke situaties komt het schap logisch voor dat de beoordeling van aanvragen geheel en al bij de gemeente ligt.

Binnen de gemeenten geldt op grond van de algemene plaatselijke verordening voor grootschalige evenementen al een vergunningstelsel, waarbij ook rekening wordt gehouden met aspecten als overlast (waaronder geluidoverlast), volksgezondheid, milieu en verkeer. Het ligt wel voor de hand dat in dergelijke gevallen nauw overleg plaats vindt tussen de betreffende gemeente(n) enerzijds en het schap anderzijds, al was het maar vanwege het feit dat voor het beschikbaar stellen van het gedeelte van het recreatiegebied waar het evenement zich zal afspelen hoe dan ook de privaatrechtelijke medewerking van het schap nodig is. Over een ontvangen aanvraag voor een grootschalig evenement zal dan ook tijdig overleg moeten plaatsvinden tussen de ambtelijke afdeling van de betrokken gemeente(n) en de uitvoeringsorganisatie van het schap. Het schap zal als eigenaar bovendien in de vorm van een privaatrechtelijk contract met de betreffende initiatiefnemer nadere afspraken maken over het gebruik van (delen van) het gebied.

Het derde lid van artikel 7 van de Grondwet bepaalt onder andere, dat niemand voor het openbaren van gedachten of gevoelens voorafgaand verlof nodig heeft wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Dit verzet zich tegen een voorafgaand verlof van de overheid wegens de inhoud van de uitingen, maar staat niet in de weg aan een vergunningplicht voor het verspreiden van deze uitingen. De Wet openbare manifestaties geeft hierover regels en, ter uitvoering daarvan, de gemeenten. Voor het schap is op dit punt geen rol weggelegd.

Het in dit artikel geregelde geldt onverminderd hetgeen artikel 3.5 bepaalt ten aanzien van het veroorzaken van geluidhinder. In concreto betekent dit dat wanneer iemand een vergunning voor een evenement heeft gekregen, dat uiteraard niet betekent dat hij onbeperkt geluidsoverlast kan veroorzaken voor anderen.

Artikel 2.3 Aanbieden diensten en lessen

Bij deze bepaling wordt ondermeer bedoeld op het reinigen en bewaken van auto's, het lesgeven aan skeelers en het lesgeven aan beoefenaars van verschillende watersporten. Het motief is het voorkomen van (verkeers-)overlast en hinder voor anderen. Het gaat hier immers om een recreatiegebied en het schap heeft tot taak de recreatiemogelijkheden voor een ieder te waarborgen. Bovendien is het zaak het aantal aanbieders op enigerlei wijze te reguleren.

Hier is sprake van een 'dienst' in de zin van de Dienstenwet. Er zijn geen dwingende redenen te noemen die een uitzondering op dit uitgangspunt - zoals vervat in artikel 28 Dienstenwet - rechtvaardigen. Het tweede lid maakt dan ook duidelijk dat wanneer een vergunning wordt aangevraagd, en daarop wordt niet tijdig beslist, de vergunning van rechtswege geacht wordt te zijn verleend.

Artikel 2.4 Venten

Dit artikel gaat uit van een algeheel verbod op het venten (dat is: de uitoefening van ambulante kleinhandel, waarbij de goederen aan willekeurige voorbijgangers worden aangeboden), tenzij dat gebeurt met een door het algemeen bestuur verstrekte vergunning. Reden voor handhaving van een algeheel ventverbod is gelegen in het feit dat recreatiegebieden buiten de bebouwde kom liggen, als hoofdfunctie recreatie hebben en een verstoring van die functie door venten naar de mening van het schap ongewenst kan zijn. Daarom wenst het schap vooraf controle uit te (kunnen) oefenen op zowel de aantallen venters, als de locaties en tijdstippen waarop zij actief zijn.

Ter illustratie: door een toestroom aan venters bij een druk evenement kan de toegang tot het gebied belemmerd of geblokkeerd worden, hetgeen bij grote aantallen recreanten een onveilige situatie kan opleveren. Ook kan venten op bepaalde tijdstippen of in bepaalde gebieden overlast veroorzaken voor recreanten of nadelig zijn voor de waarden van het gebied.

Het is al met al van belang dat het schap voorafgaand aan de voorgenomen ventactiviteit kan beoordelen of de belangen die het schap waarborgt daaraan niet in de weg staan.

Omdat vergunningverlening van rechtswege in de regel geen onomkeerbare of uiterst ongewenste gevolgen zal hebben, maakt het tweede lid van dit artikel duidelijk dat de *lex silencio positivo* van toepassing is.

De eerste uitzondering, zoals genoemd in het derde lid, houdt verband met artikel 7, eerste lid, Grondwet. De uitzondering ziet op verkoop van drukwerk; daar waar het gaat om flyeren voorziet artikel 2.11 in een verbod.

Artikel 2.5 Standplaatsen

Het eerste lid van dit artikel ziet op het te koop of te huur aanbieden van goederen vanaf een vaste plaats, het zogenaamd innemen van een standplaats. Dit verbod wordt gehandhaafd aangezien het onwenselijk wordt geacht die regulering los te laten: daarmee zou het recreatieve karakter onder druk kunnen komen te staan.

Het gaat hier telkens om een eenmalige activiteit waarvoor een standplaats nodig is.

In het vierde lid wordt een uitzondering gemaakt op het verbod voor zover het betreft het uitstellen van stukken waarin gedachten en gevoelens worden geopenbaard (artikel 7 Grondwet). Wel is een vergunning noodzakelijk indien vanaf een standplaats gedrukte stukken worden aangeboden. Deze vergunning is niet vereist vanwege het feit dat gedrukte stukken worden aangeboden, maar vanwege het feit dat een standplaats wordt ingenomen. Een dergelijke beperking wordt als noodzakelijk beschouwd in het belang van de openbare orde en veiligheid naar tijd en plaats.

Aan de standplaatsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Te denken valt aan:

- het vervallen van de standplaats indien gedurende een bepaalde periode geen standplaats is ingenomen;
- de soort goederen of diensten die mogen worden aangeboden;
- de grootte van de standplaats;
- de ruimte waarbinnen de waren uitgesteld mogen worden;
- het uiterlijk aanzien van de standplaats;
- tijden van opbouw en ontruiming van de standplaats;
- opruimen van rommel en schoon achterlaten van de locatie.

Het vijfde lid bepaalt dat onder de definitie van standplaats niet valt het innemen van een standplaats op een door de gemeente ingestelde markt op basis van artikel 160 eerste lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet. Degene die op een door de gemeente ingestelde markt een standplaats wil innemen valt onder de marktverordening die voor de desbetreffende gemeente geldt. Deze situatie zal zich niet snel voordoen omdat binnen het gebied van het schap in de regel geen sprake zal zijn van daadwerkelijke markten.

Artikel 2.6 Filmopnamen

Voor het maken van filmopnamen voor commerciële doeleinden is niet alleen toestemming van de eigenaar van het gebied, maar ook een vergunning nodig wanneer daardoor de toegankelijkheid of het karakter van het gebied mogelijk wordt aangetast. Reden voor een vergunningplicht is tweeledig.

Allereerst acht het schap van belang dat hier sprake is van een recreatiegebied, waar mensen in rust en in privacy kunnen recreëren, zonder dat daarbij rekening behoeft te worden gehouden met filmopnamen e.d. In de tweede plaats brengen opnamen vaak het nodige verkeer met zich, alsook benodigde maatregelen op het gebied van verkeer.

Het schap acht het van belang in zo'n situatie vooraf te kunnen beoordelen of de voorgenomen activiteiten, gelet op de omvang en de duur, verenigbaar zijn met het karakter en de functie van het gebied, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Het maken van (trouw)reportages valt niet onder dit artikel gelet op de privésfeer waarbinnen een dergelijke reportage plaatsvindt, ook niet in het geval daarvoor een betaalde fotograaf wordt ingehuurd. Dat zelfde geldt voor opnamen waarmee een grondwettelijk recht wordt uitgeoefend.

Het tweede lid maakt duidelijk dat wanneer een vergunning wordt aangevraagd, en daarop wordt niet tijdig beslist, de vergunning van rechtswege geacht wordt te zijn verleend. Er zijn geen redenen te noemen die een uitzondering op dit uitgangspunt rechtvaardigen.

Artikel 2.7 Gedenktekens

Het recreatieve karakter van het gebied maakt dat – behoudens uitzonderingen – het niet wenselijk is dat her en der gedenktekens worden aangebracht.

Artikel 2.8 Asverstrooiing

Het is, gelet op het recreatieve karakter van het gebied, onwenselijk wanneer in het gehele gebied asverstrooiing toegestaan zou zijn. Daarom bevat de verordening een verbod op asverstrooiing. Het schap kan gebieden aanwijzen waar het verbod niet geldt.

Artikel 2.9 Aanstootgevend gedrag

Over de verhouding tussen enerzijds artikel 2.9 en anderzijds de artikelen 239 Wetboek van Strafrecht en 430a Wetboek van Strafrecht laat zich het volgende zeggen. Artikel 239 Wetboek van Strafrecht ziet op de zgn. algemene eerbaarheid. Artikel 430a Wetboek van Strafrecht strekt tot bescherming van de openbare orde, vanwege de onrust die zou kunnen ontstaan door naaktrecreatie; dat artikel verbiedt het naakt recreëren buiten daartoe door de gemeenteraad aangewezen plaatsen (Nota bene: de gemeenschappelijke regeling maakt duidelijk dat ook de bevoegdheid om plaatsen voor naaktrecreatie aan te wijzen bij het algemeen bestuur van het schap is komen te liggen).

Het schap ziet aanleiding om een verbod als opgenomen in artikel 2.9 te introduceren, waarvan de reikwijdte wellicht op een aantal punten wijder is dan de reikwijdte van genoemde strafrechtelijke verbodsbepalingen.

De systematiek is als volgt. Er zijn door het algemeen bestuur  n of meer aangewezen gebieden waar naakt gerecreëerd kan worden; buiten die gebieden geldt een verbod op naaktrecreatie. Daarnaast geldt in het gebied een verbod op aanstootgevend gedrag dat los staat van het al dan niet ongekleed zijn. Redengevend daartoe acht het schap dat hier sprake is van een gebied van natuur, groen en rust, dat bedoeld is voor recreatie. Een aanzienlijk deel van het publiek bestaat uit gezinnen met kinderen, ten aanzien van wie in het gehele gebied dient te worden voorkomen dat zij geconfronteerd worden met aanstootgevend en verstorend gedrag. In het kader van toezicht en handhaving zal overigens wel acht worden geslagen op de inhoud van artikel 239 Wetboek van Strafrecht, zo maakt het eerste lid van dit artikel duidelijk. Dat betekent ook dat in de processen-verbaal van de toezichthouders uitdrukkelijk aandacht zal moeten worden besteed aan de feiten die zich hebben voorgedaan en de reden waarom die feiten een overtreding in de zin van artikel 2.9 met zich brengen.

De toevoeging in het eerste lid ‘en in de beplantingen’ is opgenomen vanwege de constatering dat beplantingen zo nu en dan worden gebruikt door personen met het oogmerk om aldaar seksuele handelingen te verrichten.

Te denken valt bijvoorbeeld aan het regelmatig voorkomende verschijnsel van 'homo-cruisen'. Het schap acht zulke activiteiten in het gebied onwenselijk: een dergelijk gebruik wijzigt het karakter van het gebied, schrikt recreanten of potentiële recreanten af en is voor aanwezige kinderen ongewenst.

Het derde lid voorziet in de bevoegdheid van het algemeen bestuur om voor de naaktrecreatiegebieden nadere regels te stellen, waarvan de overtreding verboden is.

Artikel 2.10 Hinderlijk gedrag

Straatschenderij is strafbaar gesteld in artikel 424 Wetboek van Strafrecht. Het gaat daarbij om het op of aan de weg of op enige andere openbare plaats baldadigheid plegen jegens personen of ten opzichte van goederen, waardoor nadeel kan ontstaan. Ook het belemmeren van anderen op de openbare weg alsmede het hinderlijk volgen van iemand is al strafbaar gesteld in artikel 426bis Wetboek van Strafrecht, net als het veroorzaken van burengerucht (artikel 431 Wetboek van Strafrecht). Verder verbiedt artikel 5 Wegenverkeerswet 1994, kort gezegd, gedrag op de weg waardoor gevaar ontstaat.

Dit artikel is ten eerste opgesteld om ongewenst gebruik van bepaalde, voor publiek toegankelijke ruimten tegen te gaan, voor zover het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet – vanwege de strakke en daardoor beperkte formulering - niet reeds in een dergelijk verbod voorzien.

Daarnaast is ook een verbod op bespieden en achtervolgen opgenomen. In de praktijk komt voyeurisme nogal eens voor. Het schap acht het van belang om daarmee korte metten te (kunnen) maken. Daarmee kan het schap praktijken voorkomen waardoor het recreatieve karakter van het gebied onder druk komt te staan en waarborgt het schap de privacy van de recreant.

Artikel 2.11 Propagandamiddelen en verspreiding stukken

Dit verbod bewerkstelligt dat in het recreatiegebied geen gedrukte stukken worden verspreid of op andere wijze propaganda c.q. reclame wordt gemaakt, zoals het door middel van een megafoon omroepen van reclameboodschappen of het verspreiden van flyers. Dergelijke activiteiten leiden tot een verrommeling van het gebied (afval) of verstoren de recreatie.

Van het verbod opgenomen in het eerste lid, onder c, kan het algemeen bestuur ontheffing verlenen. Hierbij ligt het voor de hand om onderscheid te maken tussen het verspreiden van drukwerk voor commerciële doeleinden enerzijds en het verspreiden van drukwerk voor goede doelen anderzijds. Ontheffingverlening zal met name aan de orde kunnen zijn waar het gaat om de tweede categorie, maar ook daar waar het betreft het verspreiden van drukwerk dat verband houdt met een evenement.

Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden, waaronder voorschrift dat ziet op een opruimplicht.

Artikel 2.12 Plakken en kladden

In het eerste lid is sprake van een absoluut verbod. In de term “bekladden” ligt reeds besloten dat het daarbij niet gaat om meningsuitingen als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 Europees Verdrag tot bescherming van den Rechten van de Mensen en artikel 19 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. De bepaling ziet bijvoorbeeld op graffiti of het met verf aanbrengen van namen op of langs de weg. Het gaat hier om een gebied dat buiten de bebouwde kom ligt en waar verrommeling des te meer moet worden tegengegaan.

Het aanbrengen van aanplakbiljetten op een onroerende zaak kan worden aangemerkt als een middel tot bekendmaking van gedachten en gevoelens dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien. Op het in artikel 7 van de Grondwet gewaarborgde grondrecht zou inbreuk worden gemaakt als die bekendmaking in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand overheidsverlof afhankelijk zou worden gesteld.

Artikel 2.12 maakt op dit grondrecht geen inbreuk, aangezien het hierin neergelegde verbod krachtens het tweede lid uitsluitend een beperking van het gebruik van dit middel van bekendmaking meebrengt, voor zover door dat gebruik eens anders recht wordt geschonden. De eis dat ‘plakken’ slechts is toegestaan indien dit geschiedt met toestemming van de rechthebbende, komt in het geval dat het recreatieschap die rechthebbende is, niet neer op het afhankelijk stellen van dat aanplakken van een voorafgaand verlof van de overheid als bedoeld in artikel 7 van de Grondwet. Het recreatieschap dat als eigenaar van een onroerende zaak toestemming verleent of weigert, handelt namelijk in zijn privaatrechtelijke hoedanigheid. De beperking is bovendien nodig in een democratische samenleving ter bescherming van de openbare orde, waardoor geen sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op de vrijheid van meningsuiting.

Het spreekt overigens voor zich, dat het verbod opgenomen in het tweede lid van artikel 2.12 niet van toepassing is indien gehandeld wordt krachtens een wettelijk voorschrift.

In de gewijzigde verordening is – naar aanleiding van jurisprudentie hierover - niet alleen het aanbrengen maar ook het doen aanbrengen verboden, net als het doen plakken. Daarmee valt ook het opdracht geven tot plakken onder het verbod, alsook andere actieve bemoeienis daarmee. Dat maakt handhaving effectiever.

Onder ‘het op andere wijze (doen) aanbrengen’ valt bijvoorbeeld het projecteren van lichtreclame.

Artikel 2.13 Vuurwerk

Onder vuurwerk wordt verstaan consumentenvuurwerk waarop het Besluit d.d. 22 januari 2002, houdende nieuwe regels met betrekking tot consumenten- en professioneel vuurwerk (Vuurwerkbesluit), van toepassing is.

Het schap acht het ongewenst wanneer, zonder voorafgaande risico-analyse en afweging, vuurwerk wordt afgestoken binnen het gebied. Daarom geldt hiervoor een verbod, gelijk aan het verbod zoals dat te vinden is in de model-Algemene Plaatselijke Verordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Artikel 2.14 Honden en andere huisdieren

Als uitgangspunt in het gebied geldt dat honden kort aangelijnd het gebied mogen betreden, tenzij het gebied is aangewezen als gebied waar honden in het geheel niet zijn toegestaan (lid 1). Te denken valt aan broedgebieden. Daarnaast kan het algemeen bestuur gebieden aanwijzen waar honden of andere huisdieren niet hoeven te worden aangelijnd maar los mogen lopen, waarbij dat soms jaarrond zal mogen en soms alleen in een bepaalde periode (buiten het broedseizoen). Het algemeen bestuur kan voorts gebieden aanwijzen waar het africhten van honden is toegestaan, alsook gebieden waar de commerciële hondenuitlaatdiensten terecht kunnen met groepen honden. Aan dit artikel - alsook aan artikel 2.15 - ligt in zijn algemeenheid het motief van voorkoming en bestrijding van overlast door honden ten grondslag.

Aangenomen moet worden dat de aanwijzing van gebieden aan te merken is als besluit van algemene strekking. Daarvoor gelden de gebruikelijke bekendmakingsvereisten ex artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht. Artikel 2.14 bepaalt, in aanvulling daarop, dat bekendmaking ook plaatsvindt door aanduiding op in het gebied aanwezige borden.

Het zesde lid bevat de verboden die gericht zijn tot de eigenaren van dieren. Het zevende lid voorziet in een uitzondering voor geleidehonden, mede naar aanleiding van jurisprudentie daarover.

De bepaling in het achtste lid is opgenomen om paal en perk te stellen aan het aantal honden dat in het gebied voorkomt. Het staat bezoekers uiteraard vrij om in het gebied te wandelen met honden, maar het zou ongewenst zijn wanneer het gebied te dichtbevolkt raakt met viervoeters. Daarmee komt het recreëren door overige bezoekers in het gedrang. Daarom bevat de verordening, evenals de voorgaande verordening, een verbod om zich met meer dan drie honden in het gebied te bevinden.

Artikel 2.15 Verontreiniging door honden

Dit artikel heeft tot doel verontreiniging door honden, bijvoorbeeld van speelweiden, zandbakken, e.d., te voorkomen. Doorgaans zullen in het gebied voldoende mogelijkheden zijn om de uitwerpselen van honden te deponeren, waaronder gewone afvalbakken of speciaal daarvoor bestemde hondenaafvalbakken.

Artikel 2.16 Gevaarlijke honden

Omdat hier sprake is van een recreatiegebied waar vele mensen (moeten kunnen) recreëren, is het van groot belang te waarborgen dat honden in het gebied geen gevaar kunnen opleveren voor recreanten. Daarom is de eigenaar of houder van een hond verplicht om aanwijzingen van de toezichthouder na te leven ten aanzien van het kort aanlijnen of muilkorven van een hond.

Het moet daarbij gaan om een muilkorf die vervaardigd is van stevige kunststof, of van stevig leer of van beide stoffen, die door middel van een stevige leren riem rond de hals zodanig is aangebracht dat verwijdering zonder toedoen van de mens niet mogelijk is en die zodanig is ingericht dat de drager geen mens of dier kan bijten, dat de afgesloten ruimte binnen de korf een geringe opening van de bek toelaat en dat geen scherpe delen binnen de korf aanwezig zijn.

Overigens kan, wanneer een hond agressief is, ook op basis van artikel 425 Wetboek van Strafrecht worden opgetreden.

Artikel 2.17 Ruitersport

Dit artikel ziet op het reguleren van de ruitersport. Binnen het schap zijn er ten behoeve van de ruitersport ruiterspaden aangelegd. Duidelijk zal zijn dat het de voorkeur heeft van het schap dat ruiters deze ruiterspaden gebruiken. Soms zal het – vanwege de beperkte lengte van een ruiterspad – echter noodzakelijk zijn om gebruik te maken van een weg als bedoeld in deze verordening. Ook dat is toegestaan, mits het gaat om een weg die openstaat voor gemotoriseerd verkeer. Het schap wil hiermee voorkomen dat ruiters wandel- of fietspaden gebruiken.

Een ruiter moet verder, om het gebied te mogen betreden, in het bezit te zijn van een geldig ruiterbewijs. De minimale leeftijd voor deelname aan het ruiterbewijs is 12 jaar.

Artikel 2.18 Zweefconstructies

Dit artikel ziet op door windkracht aangedreven wagens, installaties of constructies, die vaak veel ruimte in beslag nemen en daardoor de recreant in het gebied kunnen hinderen. Indien het schap het toelaatbaar acht dat er op een bepaalde plek binnen het gebied met door windkracht aangedreven wagens, installaties of constructies zich bevindt, kan het daarvoor ontheffing verlenen.

Onder ‘openbaar terrein’ worden ook ijsvlakten en wateren verstaan. Dit artikel ziet dus, bijvoorbeeld, ook op een activiteit als ijszeilen.

Artikel 2.19 Motorisch aangedreven recreatieapparatuur

Dit artikel ziet op in of boven de openbare terreinen of wateren dan wel op of boven de wegen motorisch aangedreven of radiografisch bestuurbare recreatieapparatuur zoals karts, modelvliegtuigen, modelauto's of modelboten, die vaak veel ruimte in beslag nemen en daardoor de recreant in het gebied kunnen hinderen.

Indien het schap het toelaatbaar acht dat er op een bepaalde plek binnen het gebied met door windkracht aangedreven wagens, installaties of constructies zich bevindt, kan het daarvoor ontheffing verlenen.

Artikel 2.20 Zonering watersport

Het algemeen bestuur wijst gebieden aan waar niet gevaren mag worden. Dit artikel verbiedt varen (in brede zin) buiten die aangewezen gebieden. Dit verbod geldt ook voor surfplanken, jetski's, waterscooters, propellorboten of Hoovercrafts. Daarbij is differentiatie mogelijk: ofwel alle vaartuigen worden verboden, ofwel gemotoriseerde vaartuigen.

In sommige gevallen kan het nodig zijn aanvullende, nadere regels te stellen. De noodzaak kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een bepaalde watersport in korte tijd aan populariteit wint en die sport, wanneer die veelvuldig beoefend wordt, voor overige recreanten hinder kan opleveren (voorbeeld: kite-surfen).

Terzijde zij opgemerkt dat het schap niet de bevoegdheid heeft om een eventuele zwemfunctie van regionale wateren vast te leggen. Die bevoegdheid is op grond van de Waterwet voorbehouden aan de provincie, in welk kader ook het toezicht op waterkwaliteit een rol speelt (Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden). Wel is het schap op grond van het derde lid bevoegd nadere regels te stellen ten aanzien van zwemmen, bijvoorbeeld in de nabijheid van sluizencomplexen en kanalen.

Artikel 2.21 Plaatsen van kampeermiddelen in het gebied

Het algemeen bestuur kan gebieden aanwijzen waar het is toegestaan om, bijvoorbeeld in de maanden maart tot en met oktober, overdag te kamperen. Buiten deze periode en 's nachts is het in principe niet toegestaan om te kamperen. In bijzondere gevallen kan het algemeen bestuur voor nachtkamperen een uitzondering maken voor een bepaalde periode of een bepaalde plek. Te denken valt bijvoorbeeld aan overnachting door een scoutinggroep. Verder kan worden gedacht aan tenten die worden geplaatst ten behoeve van het nachtvisseren en een feesttent voor een meerdaags evenement op een niet aangewezen plaats.

Artikel 2.22 Gebruiksvoorschriften en verkeerstekens

Dit artikel is een kapstokartikel: het voorziet erin dat wanneer het schap in het gebied voorschriften uitvaardigt ten behoeve van een ordelijk gebruik van terrein, wegen en wateren, een ieder verplicht is om die voorschriften na te leven. Te denken valt aan de situatie waarin het schap een tijdelijk verbod wil invoeren om in bepaalde wateren te zwemmen. Daarnaast kan worden gedacht aan het voorkomen van wildcrossen en ander hinderlijk verkeersgedrag op of buiten de weg als bedoeld in begripsomschrijving "z".

Hoofdstuk 3 Bescherming milieu en natuurschoon

Artikel 3.1 Verontreiniging wegen en terreinen

Dit artikel beoogt het recreatieschap een instrument te geven om illegale stortingen tegen te gaan, die niet via de wettelijke afvalstoffenbepalingen of andere regelgeving kunnen worden voorkomen. Voorbeelden van stoffen waarin in dit kader gedacht kan worden zijn: mest, gier, slib, puin, huishoudelijke en daarmee gelijkgestelde afvalstoffen, carterolie, stof en gruis.

Artikel 3.2 Afval

De afvalbakken zijn bestemd voor afval waarvan normaal gesproken sprake is bij recreëren. Voor andersoortig afval geldt dat dit niet in de afvalbakken, noch elders (artikel 3.1) mag worden achtergelaten. Een afvalbak mag alleen gebruikt worden voor het deponeren van klein afval.

Artikel 3.3 Natuurlijke behoefte

Binnen het gebied zijn openbare toiletgelegenheden en horeca-aangelegenheden aanwezig waar men wordt geacht zijn of haar behoefte te doen. Dit geldt ook voor urineren.

Artikel 3.4 Bescherming groenvoorziening

Het is van belang dat de in het gebied aanwezige groenvoorzieningen in tact blijven. Daarom bevat dit artikel een aantal verboden, waarvan ontheffing kan worden verleend.

Artikel 3.5 Geluidshinder

Het is belangrijk dat in een recreatiegebied ook daadwerkelijk gerecreëerd kan worden. Ongebreidelde geluidsproductie veroorzaakt overlast en staat in de weg aan ongestoorde recreatie. Te denken valt aan luidsprekers op voer- of vaartuigen, geluidproducerende recreatietoestellen en het luidruchtige gebruik van muziekapparatuur bij een barbecue. Dit artikel voorziet dan ook in een verbod op het produceren van kennelijke geluidsoverlast voor andere personen of dieren. De vraag of sprake is van kennelijke geluidsoverlast, moet per geval worden beoordeeld. In het algemeen zal in ieder geval sprake zijn van geluidsoverlast wanneer sprake is van geluid dat op een afstand van 50 meter hoorbaar is. Nota bene: het aantal aanwezige, betrokken personen is in dat verband niet doorslaggevend voor de vraag of sprake is van geluidsoverlast.

Het algemeen bestuur kan ontheffing verlenen van dit verbod, wanneer daartoe in voorkomend incidenteel geval aanleiding bestaat.

De Algemene Plaatselijke Verordeningen van de betreffende gemeenten en het Besluit omgevingsrecht voorzien reeds in regels op het gebied van geluid. Daarbij gaat het om geluid vanuit een inrichting, alsook om geluid dat geproduceerd wordt door evenementen. Het vierde lid waarborgt dat wanneer de gemeentelijke of centrale regelgeving reeds voorziet in dit onderwerp - te weten: regulering van geluidshinder - de verordening terugtreedt. Die situatie doet zich onder meer ook voor wanneer sprake is van een groot evenement, waarvoor de burgemeester een evenementenvergunning verleent. Aan zo'n vergunning worden doorgaans al geluidvoorschriften verbonden.

Hoofdstuk 4 Andere onderwerpen

Artikel 4.1 Parkeren voertuigen en wrakken

Deze bepaling richt zich allereerst tegen het parkeren van voertuigen 's nachts: uitgangspunt is dat nergens in het gebied 's nachts voertuigen geparkeerd staan. Dat geldt ook voor de parkeerterreinen (verwezen wordt naar de begripsomschrijvingen in artikel 1.1). Ter verduidelijking zullen de borden die bij de parkeerplaatsen staan, vermelden dat het niet is toegestaan een voertuig tussen 00:00 uur en 06:00 uur te parkeren.

Voorts richt deze bepaling zich tegen het plaatsen en houden van niet-rijklare voertuigen op de weg of op openbare terreinen. Het is onwenselijk wanneer het gebied langdurig (maximaal 48 uur) wordt gebruikt voor voertuigen die gerepareerd moeten worden.

Een achtergelaten voertuigwrak – een voertuig dat zich in onvoldoende rijtechnische staat van onderhoud bevindt - vormt een ontsierend element in de recreatieve omgeving. Ook houdt een wrak een gevaar in voor (spelende) kinderen en voor weggebruikers. Daarom bevat dit artikel een verbod om een wrak achter te laten.

De verboden richten zich op degene die het voertuig of het wrak op de weg plaatst of heeft. Er is dus een ruimere kring van adressanten dan alleen de bestuurder; ook andere belanghebbenden bij het voertuig of het wrak vallen onder dit artikel.

Artikel 4.2 Caravans en dergelijke

Het eerst lid richt zich tegen het langer dan nodig parkeren van caravans en soortgelijke, grotere voertuigen. Met de zinsnede 'of een ander dergelijk voertuig dat voor de recreatie dan wel anderszins uitsluitend of mede voor andere dan verkeersdoeleinden wordt gebezigd' is beoogd aan te geven dat alle soorten aanhangwagens, die niet dagelijks worden gebruikt als vervoermiddel, onder deze bepaling kunnen vallen. Te denken valt aan de praktijk waarbij zo nu en dan een aanhangwagen en/of (boten)trailer, die technisch wel in goede staat is, onbeheerd wordt achtergelaten

Artikel 4.3 Reclamevoertuigen

Deze bepaling richt zich tegen degenen die voor een beroep of bedrijf reclame maken door een voertuig, voorzien van (reclame)opschriften op de weg te parkeren. Hierbij staat het maken van reclame voorop.

Reden voor dit verbod is gelegen in enerzijds het op juiste wijze kunnen verdelen van spaarzame parkeergelegenheid, en anderzijds in het tegengaan van ontsiering van het uiterlijk aanzien van het recreatiegebied.

Artikel 4.4 Grote voertuigen

Achtergrond van deze bepaling is gelegen in het voorkomen van vrachtwagens die overdag parkeren in het gebied. Het nachtelijk parkeren van grote voertuigen is al op grond van artikel 4.1 verboden. Voertuigen van grote omvang hebben meestal ook een groter gewicht waar de recreatieterreinen niet op zijn berekend en waardoor schade aan deze terreinen kan ontstaan.

Van de in het vijfde lid opgenomen mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing zal onder meer gebruik dienen te worden gemaakt voor voertuigen die worden gebezigd bij de uitvoering van openbare werken en bij bouwwerkzaamheden, voor zover die voertuigen in de onmiddellijke nabijheid van het werk worden geparkeerd.

Artikel 4.5 Aantasting groenvoorziening door voertuigen

Het is een veelvuldig voorkomend verschijnsel dat groenstroken en openbare beplantingen worden benut voor het parkeren van voertuigen. Ook komt het regelmatig voor dat auto's of bromfietsen in de groenstroken en openbare beplantingen word gereden en geslipt. Met de onderhavige bepaling wordt beoogd beschadiging van groenstroken en dergelijke, die immers het uiterlijk aanzien van het recreatiegebied beogen te verfraaien, te voorkomen en het groen beter aan zijn bestemming te doen beantwoorden.

Artikel 4.6 Aanwezigheid fietsen en bromfietsen

Ter regulering van overlast van her en der geplaatste fietsen en bromfietsen is in het eerste lid aan het algemeen bestuur de bevoegdheid gegeven om plaatsen aan te wijzen waar het verboden is (brom)fietsen neer te zetten buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen (zoals fietsenrekken) dan wel deze daar te laten staan. De belangen die het algemeen bestuur hierbij onder meer in overweging kan nemen zijn de bescherming van het uiterlijk aanzien van het recreatiegebied en de voorkoming of beperking van overlast voor recreanten.

Door middel van borden moet worden aangegeven dat foutief geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Het feitelijk verwijderen dient dan te worden beschouwd als toepassing van bestuursdwang. Alvorens deze vorm van bestuursdwang te effectueren is het verstandig bekend te maken dat onjuist geplaatste (brom)fietsen zullen worden verwijderd. Na verwijdering zal meten worden aangegeven waar de (brom)fiets door de eigenaar kan worden opgehaald.

Op grond van het tweede lid is het verboden (brom)fietswrakken op de weg te laten staan in verband met de overlast en de ontsiering van het recreatiegebied die daar een gevolg van zijn.

Artikel 4.7 Voorwerpen op de weg en/of openbaar terrein

Dit artikel beoogt allereerst verkeersonveilige situaties te voorkomen. Daarnaast bewerkstelligt dit artikel dat het normale gebruik van de weg en/of openbaar terrein ongestoord blijft. Het tweede lid maakt duidelijk dat het verbod niet geldt wanneer een vergunning van het schap – bijvoorbeeld een standplaatsvergunning - het plaatsen van een voorwerp (kraam) mogelijk maakt.

Artikel 4.8 Voorwerpen op, in of boven openbaar water

Dit artikel geldt als aanvulling van een aantal andere regelingen, bedoeld om de overige openbare wateren te vrijwaren van activiteiten die het gebruik op enigerlei wijze nadelig zouden kunnen beïnvloeden.

Artikel 4.9 Ligplaats woonschepen en andere vaartuigen

Het innemen van een ligplaats met een woonschip, of een vaartuig niet zijnde een recreatief vaartuig, dient te worden vermeden omdat daarmee het recreatiegebied een woonfunctie zou kunnen krijgen die niet gewenst is.

Dit artikel bevat de uitdrukkelijke bevoegdheid van het algemeen bestuur om gedeelten van het openbaar water aan te wijzen waar het innemen van een ligplaats met een ander vaartuig dan een woonschip niet zijnde een recreatief vaartuig is toegestaan. Het gaat daarbij om vaartuigen die niet in hoofdzaak bedoeld zijn om te functioneren ten behoeve van recreatie, waaronder ook bedrijfsvoertuigen.

Voor recreatieve vaartuigen geldt dat zij ligplaats mogen innemen in het gebied op de daartoe aangewezen gedeelten van het openbaar water mits dat niet langer dan vier dagen is. Een vergunning is dan niet noodzakelijk.

Het vierde lid, onder a, van dit artikel biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid om nadere regels te stellen aan het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats. Via deze algemeen werkende voorschriften is het mogelijk om bijvoorbeeld aan woonschepen die een vaste ligplaats willen innemen of hebben, eisen te stellen met betrekking tot de afvoer van het afvalwater, de drinkwatervoorziening etc. Ook zou aansluiting op de riolering en het elektriciteitsnet voorgeschreven kunnen worden, indien de mogelijkheden daartoe redelijkerwijs aanwezig zijn.

Op grond van het vierde lid, onder b, heeft het algemeen bestuur ook de mogelijkheid om een differentiatie naar soort en aantal vaartuigen aan te brengen. Zo kunnen aparte ligplaatsen voor woonschepen en ligplaatsen voor uitsluitend pleziervaartuigen aangewezen worden. Bovendien kan het aantal gelimiteerd worden.

In het geval het recreatieschap eigenaar is van een openbaar water, is het ook mogelijk dat het schap in het kader van de exploitatie van die ligplaatsen huur- of verhuurovereenkomsten afsluit.

In het Binnenvaartpolitiereglement is een aantal regels opgenomen voor het ligplaats innemen. Artikel 7.01 van dat reglement bevat enkele algemene beginselen zoals een verbod om zodanig ligplaats in te nemen dat de scheepvaart wordt belemmerd. Artikel 7.02 somt plaatsen op waar het verboden is een ligplaats in te nemen. Daarnaast worden in de artikelen 7.03 tot en met 7.08 nog andere regels gegeven voor het innemen van ligplaatsen. Bij het aanwijzen van het gebied waar ligplaatsen zijn toegestaan, bij het verlenen van vergunningen en bij het uitvaardigen van nadere regels door het algemeen bestuur moet rekening worden gehouden met het Binnenvaartpolitiereglement.

De Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995 bevat bepalingen over scheepvaartwegen. Daar waar een overlap is in regelgeving, voorziet dit artikel erin dat de verordening terugtreedt. Datzelfde geldt voor het Binnenvaartpolitiereglement en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Artikel 4.10 Aanwijzingen ligplaatsen

Naast de algemene regels kan het wenselijk zijn, gelet op de omstandigheden, om aan een individuele booteigenaar nog nadere aanwijzingen te geven. Dit artikel biedt daarvoor de grondslag. Het ligt voor de hand deze aanwijzingen in de vorm van een schriftelijke beschikking te gieten die vervolgens appellabel is.

De Scheepvaartwegenverordening Noord-Holland 1995 bevat bepalingen over scheepvaartwegen. Daar waar een overlap is in regelgeving, voorziet dit artikel erin dat de verordening terugtreedt. Datzelfde geldt voor het Binnenvaartpolitiereglement en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Artikel 4.11 Vier-dagenregeling

De strekking van het eerste lid van deze verbodsbepaling is te voorkomen dat er "vaste" ligplaatsen ontstaan. Op de plekken waar vaartuigen op grond van artikel 4.11 wel mogen aanleggen, mogen zij niet langer dan vier achtereenvolgende dagen, of gedeelten daarvan, aanleggen.

Zowel de uitzonderingen genoemd in het vijfde lid als de tijdsduur van vier achtereenvolgende dagen beogen een normaal te achten verblijf op één plaats te waarborgen; vier achtereenvolgende dagen betekenen enerzijds de mogelijkheid om ergens van donderdagavond tot maandag (een lang weekeinde) te verblijven, en maken het anderzijds mogelijk het overblijven van weekeinde tot weekeinde te voorkomen.

Dit artikel ziet op recreatieve vaartuigen niet zijnde woonschepen en andere grote schepen. Artikelen 4.9 en 4.10 bevatten een regime voor woonschepen en overige niet recreatieve vaartuigen.

Naast de eigenaar is hier de “schipper” aangeduid, die het gezag over het vaartuig voert.

In het vierde lid is de term “toestaan” gebruikt, die in dit geval betekent: inwilligen, vergunnen, verlenen, hetgeen een actieve benadering vooronderstelt. Verlening van ontheffing van dit verbod is mogelijk.

De in het zesde lid, onder d, genoemde uitzondering komt tegemoet aan de te rechtvaardigen omstandigheid dat een bewoner van een aan het water grenzend pand zijn eigen boot en wellicht een boot van een verwante of bekende aan zijn oever ligplaats geeft. Omdat van deze uitzondering misbruik zou kunnen worden gemaakt door het ligplaats innemen door een vaartuig waarvan de aanwezigheid het landschap ter plaatse schaadt of waarvan andere omwonenden hinder ondervinden, is het zevende lid opgenomen.

Het algemeen bestuur kan bepaalde vaartuigen aanwijzen waarvoor die uitzondering niet geldt.

Artikel 4.12 Beschadiging oevers en openbare terreinen

Deze bepaling heeft betrekking op waterstaatswerken die in beheer zijn bij het recreatieschap. Het artikel beoogt beschadiging van oevers en dergelijke te voorkomen.

Het is uiteraard niet de bedoeling dat een ieder zijn vaartuig op elke willekeurige plek op de oever kan brengen en daar zou kunnen laten liggen. Het verbod geldt niet voor zover het gaat om recreatief gebruik van kleinere vaartuigen gedurende de dag. Deze vaartuigen dienen dan wel weer te worden weggehaald en mogen dus niet blijven liggen.

Artikel 4.13 Reddings- en brandbestrijdingsmiddelen

Om te waarborgen dat deze middelen aanwezig zijn en gebruikt kunnen worden, is andersoortig gebruik of het voor gebruik onklaar maken van deze middelen verboden.

Artikel 4.14 Veiligheid op het water

Dit artikel ziet onder meer op zwemmers die van vaartuigen af duiken en daarbij het scheepvaartverkeer, zichzelf en anderen in gevaar kunnen brengen. Te denken valt aan zwemmen in de nabijheid van sluizen en drukke vaarroutes.

Het derde lid introduceert een specifieke bevoegdheid die lijkt op spoed-bestuursdwang, in aanvulling op de bevoegdheden die het algemeen bestuur daartoe reeds op grond van de gemeenschappelijke regeling heeft.

Artikel 4.15 Overlast van vaartuigen

Dit artikel ziet in beginsel toe op het waarborgen van de veiligheid van de recreant. Onbeheerde, achtergelaten, losgemaakte of gezonken vaartuigen vormen een risico. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld drijvende palen. Derhalve dient de constatering van een gezonken of losgehaakt vaartuig of achtergelaten voorwerp direct te worden gemeld aan de beheerder.

Voorts is het met het oog op het waarborgen van de veiligheid, verboden om zich vast te houden, te klimmen of zich te begeven op een vaartuig dat zich in het openbaar water bevindt zonder dat daar enig redelijk doel aan is verbonden.

Artikel 4.16 Crossterreinen

Een auto- of motorsportactiviteit, crossen e.d. op de weg, als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994, met een wedstrijd karakter, is volgens artikel 10 van de Wegenverkeerswet 1994 verboden. Dit verbod richt zich zowel tot de organisator van de wedstrijd als tot de deelnemers aan de wedstrijd. Vindt een wedstrijd met voertuigen plaats op andere plaatsen dan op de weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994 (zoals op parkeerterreinen), dan kan artikel 4.16 van toepassing zijn.

Artikel 4.16 ziet op het gebruik van motorvoertuigen of bromfietsen als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in het kader van een wedstrijd op speciaal daarvoor door het algemeen bestuur aangewezen terreinen. Ook ziet dit artikel op het gebruik van quads. Kenmerkend voor het wedstrijd karakter is dat er een beloning in de vorm van prijzen, medailles of iets dergelijks in het vooruitzicht worden gesteld.

Bij het reguleren van auto- en motorsportactiviteiten, crossen e.d. buiten de weg moet onderscheid worden gemaakt tussen speciaal daarvoor ingerichte terreinen zoals circuits, en overige terreinen zoals natuurgebieden, of andere voor recreatief gebruik beschikbare terreinen. De eerst bedoelde terreinen vallen doorgaans onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); voor de overige terreinen kan het schap zelf regels stellen, zoals bedoeld het tweede lid van artikel 4.16 van deze verordening. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een terrein dat niet is ingericht voor motorwedstrijden en -activiteiten en terreinen die hiervoor slechts eenmalig of zeer incidenteel worden gebruikt. De bij het aanwijzingsbesluit te stellen regels dienen aan te sluiten bij de belangen die het onderhavige voorschrift beoogt te dienen.

In de in tweede lid genoemde regels zou bepaald kunnen worden, dat op het terrein slechts gecrossed mag worden op bepaalde dagen en uren, en wel alleen door leden van de vereniging; dat de vereniging zich gedraagt volgens de aanwijzingen van bijvoorbeeld KNAC (Koninklijke Nederlandse Automobiel Club), KNMV (Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging); dat zij haar leden voldoende verzekert tegen ongevallen c.q. aansprakelijkheid voor schade als gevolg van ongevallen en dat crossers ten minste een bepaalde leeftijd moeten hebben of dat de vereniging er zorg voor draagt dat toezicht door volwassenen wordt uitgeoefend.

Indien van schapswege – ook civielrechtelijk - een terrein ter beschikking wordt gesteld voor het crossen, brengt dit voor het schap de verplichting mee ervoor te zorgen dat geen gevaarlijke situaties worden gecreëerd. Het ligt op de weg van het schap om het terrein aan te passen aan het doel waartoe het dient.

In het kader van de regels die het algemeen bestuur kan stellen op basis van het tweede lid van artikel 4.16 kunnen bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen worden gesteld aan de gebruikers van het terrein en/of eisen worden gesteld, zoals aangegeven in artikel 110 van de Wegenverkeerswet 1994 jo. artikel 5 van het Reglement rijbewijzen.

Voorts valt te denken aan het plaatsen van borden bij de ingang van het terrein waarop zijn aangegeven de voorwaarden waaronder van het terrein gebruik mag worden gemaakt (onder andere de waarschuwing, dat gebruikers van het terrein dit voor eigen risico doen en de mededeling, dat het schap aansprakelijkheid afwijst voor ongevallen en andere schade als gevolg van crossen).

Artikel 4.17 Beperking verkeer

Dit artikel ziet op zowel de openbare wegen als de wegen van het schap.

Artikel 4.18 Verboden stoken vuur

Vuren in de openlucht raken de veiligheid van personen en goederen. Voorts leveren die vuren verbrandingsstoffen op die de gezondheid van de mens nadelig kunnen beïnvloeden en een bedreiging vormen voor flora en fauna. De vuren die onder deze bepaling vallen, zullen in de regel kleine vuren zijn. Gelet op de aanwezige natuurwaarden zal er meestal sprake zijn van overlast voor mens en dier en van aantasting van flora en fauna door rook, roet, stof, walm en stank.

Bij de ontheffingsmogelijkheid is te denken aan vreugdevuren en kampvuren. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden betreffende het te stoken materiaal, de aanwezigheid van eerste hulp materialen en deskundigen, de aanwezigheid van blusmaterialen, het verwijderen van en het afvoeren van as en andere verbrandingsresten en het herstel van de ondergrond van de vuurplaats. Ten slotte kan ontheffing worden verleend indien dit noodzakelijk is ter vernietiging van met ziekte aangetast hout.

Het derde lid van dit artikel heeft betrekking op barbecues. Indien er met meer dan 50 personen wordt gebarbecued is het algemeen bestuur vanuit het oogpunt van brandveiligheid bevoegd om daarvoor ontheffing te verlenen.

Het schap zal met borden aanwijzen waar het binnen het gebied is toegestaan om te koken, bakken, braden en barbecueën.

Artikel 4.19 Onderhoud motorvoertuigen

Uit milieutechnisch oogpunt is het onwenselijk dat er in het gebied reparatie plaatsvindt aan (motor)voertuigen. Ook het wassen van auto's en het schoonmaken van auto's in het gebied is verboden, omdat die activiteiten kunnen leiden tot een vervuiling van het gebied.

Hoofdstuk 5 Straf-, overgangs- en slotbepalingen

Artikel 5.1 Strafbepaling

Niet alleen de overtreding van in de verordening opgenomen bepalingen wordt in dit artikel met straf bedreigd. Datzelfde geldt voor overtreding van door het algemeen bestuur (eventueel) vast te stellen nadere regels. Ook overtreding van beperkingen en voorschriften die aan vergunningen of ontheffingen zijn verbonden is strafbaar via het verbod van artikel 5.1.

De maximale boete die volgens artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bij de 2^e categorie kan worden opgelegd, bedraagt € 3.800,-. Het is uiteindelijk de strafrechter die de maat van de straf in een concreet geval bepaalt, tot de grens van de aangegeven boetecategorie. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met de draagkracht van de overtreder. Vaak zal het overigens niet tot een veroordeling door de rechter komen, maar wordt de kwestie afgedaan door middel van een transactie.

De strafrechtelijke handhaving laat bestuursrechtelijke handhaving overigens onverlet. Het oogmerk van beide is namelijk verschillend: bestuursrechtelijke handhaving – daar waar het gaat om het opleggen van een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of deintrekking van een beschikking – heeft tot doel om de overtreding te (doen) beëindigen (de zgn. herstelsanctie). Strafrechtelijke sancties zijn echter niet direct gericht op de beëindiging van de overtreding, als wel op, onder meer, leedtoevoeging.

Artikel 5.2 Toezichthouders

De meeste bepalingen van deze verordening bevatten geboden en verboden. Op de naleving hiervan dient te worden toegezien en bij overtreding dient te worden opgetreden. Dit kan op twee manieren gebeuren: bestuursrechtelijk – door o.a. het toepassen van bestuursdwang – en strafrechtelijk.

Het onderscheid tussen toezicht en opsporing is van belang, omdat daartussen een wezenlijk onderscheid bestaat, zowel naar inhoud als naar de voorwaarden waaronder zij op grond van de wet kunnen worden uitgeoefend. Het kenmerkende onderscheid tussen beide is dat bij toezicht op de naleving geen sprake hoeft te zijn van enig vermoeden van overtreding van een wettelijk voorschrift en bij opsporing wel. Ook zonder dat vermoeden heeft het bestuur de taak na te gaan of bijvoorbeeld de voorschriften van een vergunning in acht worden genomen.

Voor beide vormen van handhaving dienen personen te worden aangewezen met respectievelijk toezicht- en opsporingsbevoegdheden. Alleen voor de aanwijzing van de toezichthouders is een bepaling opgenomen in deze verordening. De opsporingsambtenaren ontleen hun opsporingsbevoegdheden aan de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering.

Dit voorschrift maakt duidelijk wie ten aanzien van het toezicht op de naleving van de verordening als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Algemene wet bestuursrecht moet worden aangemerkt. Zodanige toezichthouders beschikken over de bevoegdheden als genoemd in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Aanwijzing van toezichthouders die bevoegd zijn toezicht te houden op de naleving, kan geschieden door middel van een aanwijzing van het algemeen bestuur.

In de artikelen 141 en 142 Wetboek van Strafvordering worden de met de opsporing van strafbare feiten belaste ambtenaren genoemd. De in artikel 141 genoemde ambtenaren hebben een opsporingsbevoegdheid die in principe voor alle strafbare feiten geldt (algemene opsporingsbevoegdheid). Artikel 142 betreft de buitengewone opsporingsambtenaren die in de regel een opsporingsbevoegdheid hebben voor een beperkt aantal strafbare feiten (beperkte opsporingsbevoegdheid). Artikel 5.2 maakt duidelijk dat ook deze opsporingsambtenaren toezien op de naleving van de bepalingen die gelden in dit gebied.

Met artikel 5.2 is al met al gewaarborgd, dat met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de verordening zijn belast:

- a. de algemene opsporingsambtenaren
- b. de buitengewone opsporingsambtenaren
- c. het algemeen bestuur als orgaan
- d. de leden van het dagelijks bestuur
- e. de personen die daartoe door het algemeen bestuur zijn aangewezen.

Tussen politie en toezichthouders bij schappen die op grond van een BOA-akte ook over opsporingsbevoegdheden beschikken, zijn om praktische redenen taakverdelingsafspraken gemaakt. Bij wijziging van de algemene verordening van het schap blijven deze afspraken in principe gehandhaafd.

Artikel 5.3 Regelend optreden

De situatie kan zich voordoen dat directe aanwijzingen nodig zijn om verdere overtreding of een onbeheersbare situatie te voorkomen. Dit artikel voorziet erin dat dergelijke aanwijzingen ook daadwerkelijk moeten worden nageleefd. Niet naleving van deze gebodsbepaling levert een overtreding op, zowel in bestuursrechtelijk opzicht als strafrechtelijk beschouwd.

Artikel 5.4 Inwerkingtreding

Een verordening is een algemeen verbindend voorschrift, te weten een naar buiten werkende voor de daarbij betrokkenen bindende regel van het openbaar gezag dat zijn bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent.

Aangenomen moet worden dat, daar waar het gaat om een door het bestuur van een schap vastgestelde verordening, de provinciale bekendmakingsregels gelden (vgl. artikel 57 Wet gemeenschappelijke regelingen en artikel 136 Provinciewet). In concreto komt dat erop neer dat bekendmaking dient plaats te vinden door plaatsing in het op een algemeen toegankelijke wijze uit te geven provinciaal blad, wat overigens ook elektronisch kan worden uitgegeven.

Het besluit tot vaststelling van deze verordening zal voorts moeten worden medegedeeld aan het parket van het arrondissement waarin het grondgebied van het recreatieschap is gelegen.

Artikel 5.5 Overgangsbepaling

In deze bepaling is aangegeven dat bestaande vergunningen en ontheffingen in beginsel hun rechtskracht blijven behouden na de inwerkingtreding van deze verordening. Datzelfde geldt voor voorschriften en beperkingen die aan die toestemmingen zijn verbonden. Duidelijk is wel dat het daarbij moet gaan om beschikkingen die ook op grond van deze verordening noodzakelijk zijn om in strijd met een verbod te handelen.

In het derde lid wordt het nieuwe recht van toepassing verklaard op aanvragen voor een vergunning en ontheffing, die voor de inwerkingtreding van deze verordening zijn ingediend maar waar daarna op wordt beslist. Voorwaarde is wel dat de nieuwe verordening een overeenkomstige bepaling kent.

Het oude recht is volgens het vierde lid van toepassing op tijdig ingediende beroep- of bezwaarschriften betreffende vergunningen, ontheffingen, voorschriften of beperkingen, die gebaseerd zijn op het oude recht.

Zonder de overgangsregeling in het vijfde lid zou sprake zijn van een overtreding van de Algemene Verordening totdat onherroepelijk positief beslist is op de desbetreffende aanvraag.

In het zesde lid is een regeling opgenomen voor de door het algemeen bestuur genomen nadere regels en aanwijzingsbesluiten die op grond van de oude Algemene Verordening reeds bestonden. Vereist is uiteraard wel dat de rechtsgrond voor de betreffende nadere regel en het aanwijzingsbesluit ook in de nieuwe verordening terugkomt.