

Vergaderjaar 2002–2003

28 996

Voorstel van wet van het lid Kant houdende regels met betrekking tot de bevordering van de aanleg en het behoud van buitenspeelruimte voor kinderen (Wet buitenspeelruimte)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Kinderen spelen graag buiten. Maar liefst 90 procent van de kinderen in de leeftijdscategorie 7 tot 9 jaar vindt buiten spelen leuk; bij kinderen van 10 tot 11 jaar is dit 71 procent, zo blijkt uit onderzoek van KINDEREN VOORRANG!¹ Onderzoek in Amsterdam, Utrecht en Nijmegen geeft een vergelijkbaar beeld: de overgrote meerderheid van de kinderen speelt nog steeds even graag buiten als vroeger.²

Buiten spelen is goed voor kinderen; daarover bestaat geen twijfel. Het speelt een belangrijke rol in hun ontwikkeling tot evenwichtige volwassenen. Desondanks is er een aanzienlijke groep kinderen – vooral in de steden – voor wie buiten spelen tegenwoordig niet meer zo vanzelfsprekend is. Reeds in 1993 werd in een onderzoek geconstateerd dat eenderde van de ondervraagde stadskinderen van 4 tot 12 jaar vrijwel *nooit* buiten speelt.³ Uit onderzoek in 2001 blijkt dat de groep kinderen die nauwelijks buiten komt varieert tussen 8 en 44 procent van de kinderen.⁴ Kinderen van nu hebben minder bewegingsvrijheid, omdat vrije speelruimte in Nederland niet meer vanzelfsprekend is. Het bebouwde oppervlak is de laatste 25 jaar verdubbeld, het aantal auto's – en daarmee de verkeersonveiligheid en het aantal parkeerplaatsen – is schrikbarend toegenomen: van 4,6 miljoen in 1986 naar 5,7 miljoen in 1996 naar 6,6 miljoen in 2001. Zeven van de tien huishoudens beschikken over een auto. Bijna 1 op de 5 huishoudens heeft 2 auto's in bezit (17,8% in 2001).⁵ Als gevolg van deze ontwikkelingen is het aantal vierkante meters speelruimte per kind afgenomen.⁶ Openbare ruimte wordt een steeds schaarser goed. In nieuwbouwgebieden worden per hectare steeds meer woningen gebouwd, terwijl in de bestaande bouw alle beschikbare grond zo effectief mogelijk voor (woning)bouw geschikt wordt gemaakt (inbreiding/verdichting).

Projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen en architecten hebben doorgaans weinig oog voor speelruimte. Zij zijn ook niet opgeleid om aan kinderen te denken. De vormgeving wordt belangrijker gevonden dan de behoefte aan speelruimte. De grote aandacht die in nieuwbouwwijken aan

¹ KINDEREN VOORRANG! was tot voor kort de organisatie voor kinderen en veiligheid. In 2000 is KINDEREN VOORRANG! samengegaan met Veilig Verkeer Nederland in 3VO.

² Schouten, M., «Op zoek naar beweging 2, Een overzicht van onderzoek en beleid op het raakvlak van veiligheid, openbare ruimte, gezondheid en de bewegingsvrijheid van kinderen» (Amsterdam, 1998);

Schouten, M., «Buiten spelen anno 1998: spartelen in de marge. Kinderen en ouders aan het woord over veiligheid en bespeelbaarheid van de openbare ruimte.» (Amsterdam, 1998) Beide onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van KINDEREN VOORRANG!

³ Spek, M. van der en Noyon, R. «Uitgeknikt, opgehoepeld. Een onderzoek naar de bewegingsvrijheid van kinderen op straat.» (bureau Regioplan, Amsterdam, 1993)

⁴ Karsten, L., Kuiper, E. en Reubsæet, H. «Van de straat? De relatie jeugd en openbare ruimte verkend» (Assen 2001): «Deze groep «binnenkinderen» bestaat uit verschillende subgroepen: a) kinderen die binnen spelen nou eenmaal leuker vinden, b) kinderen voor wie een harde scheiding bestaat tussen thuis en buitenshuis (bijv. allochtone meisjes), c) kinderen die een minderheidsgroep innemen in een bepaalde buurt en d) kinderen voor wie er geen aantrekkelijke of niet goed bereikbare speelgelegenheid is. Voor deze laatste twee groepen, de «geïsoleerden», geldt dat ze minder vaak buiten spelen dan zij eigenlijk zouden willen.»

⁵ CBS.

⁶ Rensen, B., «De (economische) meerwaarde van spelen» (Symposium NVSF, Eefde 1998): «In grotere steden is er voor kinderen slechts 4 vierkante meter beschikbaar om te spelen (een auto heeft ongeveer 10 vierkante meter nodig om stil te staan). Dit geeft aardig weer hoeveel bewegingsruimte onze kinderen krijgen.»

⁷ Karsten, Kuiper en Reubsaet (2001): «Nieuwbouwwijken kenmerken zich door een duidelijke scheiding van functies: in deze wijken wordt alleen gewoond, boodschappen worden gedaan in een compact winkelcentrum en gewerkt wordt buiten de wijk. Dat heeft tot gevolg dat er voor jongeren weinig te doen is op straat en dat kinderen weinig in contact komen met de «echte» wereld.»

⁸ Winter, M. de en Kroneman, M. «Het effect van buitenspelen. Wetenschappers onderzoeken economische waarde.» (NUSO Amsterdam, 1998); Leenders, Y., «Waarom aandacht voor buitenspel...?» (Symposium NVSF Eefde, 1998); Karsten, Kuiper en Reubsaet (2001).

⁹ Schouten, M., «Op zoek naar beweging 2, Een overzicht van onderzoek en beleid op het raakvlak van veiligheid, openbare ruimte, gezondheid en de bewegingsvrijheid van kinderen» (Amsterdam, 1998);

Spek, M. van der en Noyon, R. «Uitgeknikkerd, opgehoepeld. Een onderzoek naar de bewegingsvrijheid van kinderen op straat.» (bureau RegioPlan, Amsterdam, 1993);

Broenink N. en Foolen, J. «Op de achterbank of op de speelplaats. Een verkenning van het (on)georganiseerd spel buitenshuis van kinderen van 6 tot 12 jaar.» (Verwey-Jonker Instituut Utrecht, 1999).

¹⁰ «De Winter en Kroneman (1998):» Doordat kinderen veel bewegen tijdens het spelen, ontwikkelen ze als vanzelf hun spieren en oefenen ze hun behendigheid. Bij een vergelijking van vijfjarige kinderen die wel alleen buiten mochten spelen van hun ouders met kinderen die dat niet mochten, was te zien dat de laatsten slechter zijn in lichamelijke behendigheid, in evenwicht houden en in springen. Kinderen die veel binnenshuis verblijven, lopen meer risico op astmatische klachten, bijvoorbeeld omdat hun ouders roken. Ook komen deze kinderen minder in de zon, wat een hoger risico op een tekort aan vitamine D (nodig voor sterke botten) betekent.»

¹¹ Ben Rensen herkent de hierboven genoemde effecten uit zijn dagelijkse praktijk als GGD-jeugdarts. Rensen (1998) verwoordt het zelf als volgt: «Het klinkt als een open deur dat kinderen spel en speelruimte nodig hebben, maar spelen wordt nog teveel gezien als «alleen maar spelen». Maar als er iets belangrijk is in een kinderleven voor zijn groei en ontwikkeling, zowel geestelijk als lichamelijk, dan is dat spelen.»

¹² Schouten (1998) «Ouders en kinderen zitten noodgedwongen op elkaars lip en kunnen elkaar niet ontlopen. Aangezien niet buiten kunnen spelen vaak samengaat met andere beperkingen (oudere buurt, oude, kleine bovenwoningen, weinig florissante sociaal-economische situatie, sociaal isolement) kan dat alles bij elkaar tot fikse spanningen leiden.»

Rensen (1998): «Kinder mishandeling [...] kan vaak al verminderen en stoppen als kinderen veilig buiten kunnen spelen. Een overbelaste moeder, in een te klein huis met hyperactieve kinderen, zal minder belast worden als kinderen buiten zijn. Bovendien kunnen verwaarloosde kinderen door gebrek aan aandacht en spel, buiten in contact komen met andere kinderen, extra aandacht krijgen, en eerder gesignaleerd worden. Isolement, het

de esthetische vormgeving is besteed, staat in schril contrast met de lage gebruikswaarde van de openbare ruimte.⁷ Ook ecologische uitgangspunten spelen in toenemende mate een rol bij het ontwerpen van nieuwe wijken. Waarom wordt er bij nieuwbouw wel rekening gehouden met de effecten van bouw op natuur en milieu maar niet met de effecten op de ruimte voor en dus de ontwikkeling van onze kinderen?

Speelruimte voor kinderen is de sluitpost op vrijwel elke begroting van projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen en architecten. Kinderen zijn immers geen marktpartij waarmee rechtstreeks onderhandeld moet worden.

2. Het belang van buitenspelen

Het belang van buiten spelen ligt niet alleen op het niveau van het individuele kind, maar raakt een veel breder terrein. Het heeft effect op de ontwikkeling van kinderen, op het gezin, op de leefbaarheid in de buurt en op de langere termijn ook op de gezondheid.

2.1 Effecten van buiten spelen op de ontwikkeling van kinderen

Verschillende onderzoeken tonen aan dat spelen positieve effecten heeft op de sociaal-emotionele en verstandelijke ontwikkeling van kinderen. Kinderen maken vrienden als ze buiten spelen, kunnen zich buiten vrij uiten en leren veel over de manier waarop zij met andere kinderen moeten omgaan.⁸ Daarnaast heeft onderzoek aangetoond dat weinig buiten spelen motorische, creatieve en sociale achterstanden oplevert en de kans op sociaal isolement vergroot.⁹ Tenslotte heeft buiten spelen gevolgen voor de gezondheid van kinderen.¹⁰ Niet alleen vanuit de wetenschap, ook vanuit de praktijk komen signalen over de gevolgen van minder buiten spelen voor kinderen, zoals van GGD-jeugdarts Ben Rensen.¹¹

2.2 Effecten van buiten spelen op het gezin

Veel van de hiervoor beschreven negatieve gevolgen voor kinderen hebben rechtstreeks invloed op het leven van hun ouders. Zo treft het eerder genoemde sociaal isolement niet alleen kinderen, maar ook hun ouders. In Zürich bleken ouders in een verkeersveilige wijk veel meer contacten in de buurt te hebben en ook makkelijker een beroep te kunnen doen op burenhulp.

Verder lijkt het er op dat niet of nauwelijks kunnen buiten spelen een grote druk legt op het gezinsleven binnenshuis.¹²

2.3 Effecten van buiten spelen op de leefbaarheid in de buurt

Er zijn veel aanwijzingen dat het buiten spelen van kinderen de leefbaarheid van de buurt zeer ten goede komt. Doordat kinderen snel contacten leggen, bouwen ze hun eigen netwerk op in de buurt. Daarbij betrekken ze als vanzelfsprekend ook hun ouders. Ouders van kinderen die regelmatig alleen buiten spelen, kennen hun buurtgenoten dan ook beter en organiseren vaker een feest of uitstapje met andere buurtgenoten. Verder heeft buiten spelen een positieve invloed op het voorkomen van vandalisme en kleine criminaliteit.¹³

2.4 Effecten van buiten spelen in geld uitgedrukt

De mogelijkheid om vrij buiten te spelen is dus essentieel voor kinderen zelf, hun ouders en hun directe woonomgeving. In het licht van de eerder genoemde effecten valt te verwachten dat meer buiten spelen in de toekomst leidt tot lagere gezondheidskosten. Niet of weinig buiten spelen

kan, los van de belangrijke nadelige gevolgen voor de ontwikkeling van het kind en voor de maatschappij, leiden tot kostenposten zoals meer medicijnen, meer sociale vaardigheidstrainingen bij de RIAGG, meer senso-motore oefentherapie, meer diëtisten voor te dikke kinderen, meer Boddaertcentra voor naschoolse opvang, meer creatieve therapeuten, meer uithuisplaatsingen na mishandelingen. Dat meer speelruimte op de lange termijn leidt tot een besparing van geld aan zorg lijkt evident. Daar komt ook nog eens de kostenbesparing bovenop die een vermindering van vandalisme zou kunnen opleveren.¹⁴

3. Wettelijk recht op spelen

Kinderen hebben buiten spelen niet alleen nodig, ze hebben er ook recht op. In 1980 is tijdens de 39e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is Resolutie 34/4 aangenomen waarin bij regeringen wordt aangedrongen alles in het werk te stellen om de resultaten van het Internationaal Jaar van het Kind (1979) te consolideren en verder uit te bouwen teneinde het welzijn van de kinderen blijvend te verbeteren. Een van de aanbevelingen daarbij was: Een «Speelruimtetwet» moet zo gauw mogelijk worden ingevoerd.

De Nederlandse Kinderraad heeft in 1979 de regering verzocht na te gaan in hoeverre een wettelijke regeling voor speelruimte voor kinderen te realiseren is. In reactie hierop is in 1981 door de toenmalige ministeries WVC en VROM een Werkgroep Speelruimtebeleid ingesteld onder leiding van drs. R. den Dunnen die de mogelijkheden voor een Speelruimtebeleid heeft bestudeerd. In 1983 concludeerde deze werkgroep in haar rapport «Kinderen hebben recht op speelruimte» dat er sprake is van een grote mate van rechtsongelijkheid van kinderen in verschillende gemeenten en ook binnen dezelfde gemeente en dat het recht van kinderen op speelruimte in de Nederlandse wetgeving dient te worden vastgelegd. Uiteindelijk is er geen wetgeving van de grond gekomen. In plaats daarvan werd in 1986 het Speelruimteplan gepubliceerd: een handreiking aan gemeenten voor de ontwikkeling van een speelruimtebeleid. Voor gemeenten betekent dit dat zij hun eigen normen moeten stellen voor speelruimte. Als gemeenten niet of onvoldoende zorgen voor speelruimte, is daar niets tegen te doen.

In artikel 31 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind staat kort gezegd dat ieder kind het recht heeft om te spelen. Het VN-Verdrag van de Rechten van het Kind is in 1994 in de Tweede Kamer geratificeerd.

Zweden kent wel wetgeving met betrekking tot speelruimte. Daar is wettelijk vastgelegd dat binnen een straal van 1000 meter ieder kind overal in Zweden veilig moet kunnen buiten spelen. Ook in Denemarken en Duitsland zijn normen voor speelruimte vastgesteld. In Duitsland zijn de oppervlakten voor speelruimte vastgelegd in DIN-norm 18 034 (1999). Hierin wordt voorgeschreven dat voor kinderen tot 6 jaar de afstand tussen een woning en speelruimte op buurtniveau maximaal 200 meter mag zijn en dat deze speelruimte minstens 500 m² groot moet zijn.

4. Hoeveel buitenspeelruimte heeft een kind nodig?

De in dit wetsvoorstel voorgestelde norm is ontwikkeld door de NUSO, de landelijke organisatie voor speeltuinwerk en jeugdrecreatie, en Nationaal Jeugdfonds Jantje Beton. Deze twee organisaties hebben in december 1999 in het «Handboek speelruimtebeleid» gemeenten geadviseerd de voorgestelde norm te hanteren voor een goed speelruimtebeleid.

De norm komt neer op 300 m² buitenspeelruimte per hectare. Dit is 3 procent van de totale oppervlakte van een woongebied. Bij de totstandkoming van deze norm wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus: blokniveau (1 hectare), buurtniveau (9 hectare) en wijkniveau

sleutelwoord bij kindermishandeling, kan spelenderwijs [...] worden verminderd door contacten in de buurt, of in de speeltuin.»

¹³ De Winter en Kroneman (1998): «Kinderen in een omgeving met voldoende gelegenheid tot spelen zijn minder agressief dan in een omgeving met weinig gelegenheid tot spelen. Als jongeren een eigen plek hebben, hoeven ze niet uit te wijken naar plaatsen die niet bedoeld zijn om te voetballen of rond te hangen. De buurt heeft dan ook minder overlast.»

Schouten (1998): «Een buurt met weinig groen en buitenspeelmogelijkheden: is onaantrekkelijk als vestigingsplaats voor mensen die iets te kiezen hebben, heeft (dus) een groot verloop, heeft meer te lijden van kinderen die zich vervelen, wordt (daardoor) vanzelf een probleemwijk, hetgeen de gemeente handenvol geld kost en een slechte naam bezorgt.»

¹⁴ Rensen (1998).

(100 hectare). Deze oppervlaktes zijn gemiddelden en zijn in de feitelijke situatie variabel, afhankelijk van de fysieke en sociale situatie. De afmetingen van verschillende speelvoorzieningen, zoals die op basis van redelijkheid kunnen worden vastgesteld, vormen de basis van de berekening. Hoeveel plaats is er nodig voor een zandbak of grasveldje op blokniveau (10 x 10 m = 100 m²)? Hoeveel ruimte is er nodig voor trapveldje (35 x 35 m = 1225 m²)? Hoeveel vierkante meters zijn nodig voor de aanleg van een basketbalveld op wijkniveau (80 x 80 m = 6400 m²)? Als men deze afmetingen doorberekent naar de oppervlakte per hectare, komt men uit op 300 m².

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inrichting van buitenspeelruimte. De inrichting is afhankelijk van onder andere bevolkingsamenstelling, bevolkingsdichtheid, behoefte aan speelruimte en aanwezigheid van weinig of veel kinderen uit een bepaalde leeftijdscategorie. Als er in een buurt weinig of geen kinderen wonen, kan de voor buitenspeelruimte bestemde grond worden ingericht als grasveld of parkje. Die grond heeft dan wel de bestemming buitenspeelruimte en als er meer kinderen in die buurt komen wonen, kan de inrichting van de buitenspeelruimte daarop worden aangepast. Het belangrijkste is dat het aan voldoende grond met de bestemming buitenspeelruimte in die buurt dan tenminste niet ontbreekt.

5. De noodzaak van een wettelijke landelijke norm voor buitenspeelruimte

Het is moeilijk om te beoordelen of gemeenten voldoende zorgen voor speelruimte. Landelijke cijfers hierover zijn niet beschikbaar. Gemeenten gaan zeer verschillend om met speelruimte. Een gemeentelijk speelruimteplan – als een gemeente dat al heeft – is geen garantie voor voldoende buitenspeelruimte in de praktijk. Sommige gemeenten hanteren wel normen voor de hoeveelheid speelruimte in hun gemeente, andere niet. Gemeenten met normen voor buitenspeelruimte hanteren vaak verschillende normen. Soms worden verschillende normen voor verschillende wijken in dezelfde gemeente gehanteerd. Het gros van de Nederlandse gemeenten heeft tussen de 1% à 2% formele speelplekken binnen de gemeentegrens¹⁵. Andere gemeenten hebben eigen beleid ontwikkeld op dit punt, waarbij de beschikbare ruimte, het aantal kinderen in een buurt, het budget en de inbreng van buurtbewoners bepalende factoren zijn.

De laatste jaren zijn processen op gang zijn gekomen die een bedreiging vormen voor de openbare ruimte. Op die processen hebben gemeenten steeds minder grip.

- Steeds meer grond wordt verkocht aan particulieren en aan projectontwikkelaars, waardoor gemeenten hun zeggenschap over de openbare ruimte verliezen. Omdat particulieren en projectontwikkelaars niet uitsluitend het algemeen belang voor ogen hebben, is het risico aanwezig dat het belang van speelruimte voor kinderen ondergeschikt wordt gemaakt aan het economisch belang van de bouw van woningen, winkelcentra, bedrijventerreinen en parkeerplaatsen.
- Er is sprake van een tekort aan speelruimte in een groot aantal bestaande woonwijken, met name de oudere wijken. Deze woonwijken zijn gebouwd in een tijd waarin er nog nauwelijks auto's reden en kinderen veilig op straat konden spelen. In de loop der tijd is het aantal auto's ook in deze wijken aanzienlijk toegenomen. Kinderen kunnen niet meer veilig op straat spelen. Door het tekort aan parkeerplaatsen staan veel auto's gedeeltelijk op de stoep geparkeerd, waardoor de kinderen ook op de stoep te weinig ruimte hebben om vrij te kunnen spelen. Vaak is er in deze wijken ook weinig groen. Gevolg: de kinderen moeten vaak honderden meters afleggen naar de dichtstbijzijnde speelplek.

¹⁵ NUSO, «Handboek speelruimtebeleid» (1999).

- In veel woonwijken die zijn gebouwd in de jaren '60 en '70 is sprake van verdichting/inbreiding. Gemeenten mogen vaak niet buiten hun gemeentegrenzen bouwen en zien zich daardoor gedwongen de openbare ruimte binnen de gemeentegrenzen vol te bouwen. Ook dit vormt een bedreiging voor de beschikbaarheid van speelruimte.¹⁶

De beschreven ontwikkelingen nopen er naar het oordeel van de indiener van dit wetsvoorstel toe bij formele wet langs de lijn van de ruimtelijke ordening minimumvoorwaarden te scheppen voor de totstandkoming van voldoende buitenspeelruimte voor kinderen. In dit wetsvoorstel is daarom een minimumnorm opgenomen voor het aantal vierkante meters buitenspeelruimte per 10 ha gemeentelijk grondgebied, voor zover dat is of zal worden bestemd voor woondoeleinden, zoals in deze wet nader uitgewerkt.

6. De fysieke haalbaarheid van een wettelijke landelijke norm voor buitenspeelruimte

Enkele gemeenten passen de door de NUSO en Jantje Beton in 1999 geadviseerde norm van 300 m² buitenspeelruimte per hectare toe (3%).¹⁷ Dit blijkt uit een onderzoek van de SP in 2001 onder 35 gemeenten. De SP heeft een telefonische enquête gehouden onder 80 gemeenten met de vraag: «Hanteert u de door de NUSO in 1999 geadviseerde normen voor buitenspeelruimte?». Van de 35 onderzochte gemeenten gebruiken 15 gemeenten een oppervlakenorm voor buitenspeelruimte. 11 gemeenten gebruiken de afstandsnorm van de NUSO (100 a 200 m² per hectare). 21 gemeenten hebben eigen speelruimtebeleid ontwikkeld.. Zij laten de manier waarop met buitenspeelruimte wordt omgegaan bepalen door de omstandigheden die zich voordoen in de gemeente.

Uit de telefonische enquête bleek dat er gemeenten zijn die de adviesnorm van de NUSO uit 1999 inmiddels toepassen, zoals Etten-Leur, Sittard-Geleen, Veenendaal en Werkendam. Deze gemeenten tonen aan dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde norm realiseerbaar is. Daarnaast bleek dat er gemeenten waren die van plan zijn met deze norm te gaan werken, zoals Den Bosch, Horst aan de Maas, Roosendaal en Tilburg¹⁸. Ook de gemeente Tilburg heeft deze norm inmiddels ingevoerd. In 2003 regels vastgesteld voor het buitenspelen. Minimaal 3 procent van de openbare ruimte is voortaan bestemd voor speelruimte.

7. Keuze voor ruimtelijke norm

De indiener heeft gekozen voor het verbinden van de norm aan het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Op die wijze is op de meest eenvoudige en logische wijze verzekerd dat met de norm vanaf de aanvang van de inzet van nieuwe ontwikkelingen bij de woningbouw rekening zal worden gehouden.

8. Stapsgewijze toepassing van de norm

Bij de toepassing van de in dit wetsvoorstel voorgestelde norm moet onderscheid worden gemaakt tussen nieuwe en bestaande woongebieden.

Nieuwe woongebieden worden veelal buiten de bebouwde kom gerealiseerd. Op basis van artikel 10,1 WRO geldt hier de plicht tot het vaststellen van bestemmingsplannen. Buitenspeelruimte kan van begin af worden ingepland. Tijdens de bouw verdient het aanbeveling de buitenspeelruimte stapsgewijs te realiseren. Als er een woonblok gereed is, kan – bij voorkeur na raadpleging van bewoners en pedagogen – de bijbehorende speelplek worden aangelegd en ingericht. Ditzelfde geldt voor woonbuurten en woonwijken. Op deze manier wordt enerzijds voorkomen dat de kinderen die in een nieuwe wijk komen wonen lange tijd van buiten-

¹⁶ Karsten, Kuiper en Reubsaet (2001).

¹⁷ Imekssar, H., «Onderzoek Buitenspeelruimte» (Den Haag 2001).

¹⁸ De gemeente Tilburg heeft in 2003 regels vastgesteld voor het buitenspelen. Minimaal 3 procent van de openbare ruimte is voortaan bestemd voor speelruimte.

speelruimte verstoken blijven, omdat meestal pas speelplekken worden aangelegd wanneer de wijk geheel gereed is. Anderzijds wordt zo al in een vroeg stadium nagedacht over de te realiseren buitenspeelruimte in een nog te ontwikkelen woongebied en wordt voorkomen dat buitenspeelruimte op de laatste plaats komt.

Voor bestaande woongebieden binnen de bebouwde kom bevat de WRO geen verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen. Niettemin wordt binnen stedelijk gebied 50 tot 70 procent van het oppervlak bestreken door bestemmingsplannen. Naar verwachting zal de nieuwe Wro wel voorzien in een wettelijke verplichting tot het vaststellen van bestemmingsplannen voor alle gebieden.

Voor bestaande woongebieden wordt in dit wetsvoorstel als uitgangspunt voorgesteld dat de aanwezige totale oppervlakte buitenspeelruimte niet verder mag afnemen. Inbreiding/verdichting mag niet ten koste gaan van buitenspeelruimte. Het uitgangspunt is een standstill: de huidige situatie mag niet verder verslechteren en dient – indien mogelijk – te worden verbeterd. Het is de taak van gemeenten hiervoor zorg te dragen. Als er voor een bepaald woongebied plannen worden gemaakt om de situatie te wijzigen, bijvoorbeeld de aanleg van extra parkeerplaatsen, moet in die nieuwe situatie rekening worden gehouden met de norm voor buitenspeelruimte. Bij de aanleg van parkeerplaatsen in een dichtbebouwd woongebied zou dit kunnen betekenen dat er minder of zelfs helemaal geen extra parkeerplaatsen aangelegd mogen worden, maar dat deze ruimte geheel of gedeeltelijk wordt bestemd voor buitenspeelruimte. Op die manier wordt prioriteit gegeven aan het belang van buiten spelen voor kinderen boven andere belangen, zoals woningbouw of de aanleg van parkeerplaatsen of bedrijventerreinen.

In de praktijk zijn er twee mogelijkheden.

1. Een bestaand woongebied wordt gesaneerd. Bij de saneringsplannen moet de norm voor buitenspeelruimte worden betrokken.
2. Een bestaand woongebied is onlangs gesaneerd of zal voorlopig niet gesaneerd worden. In dat geval rest slechts de mogelijkheid om binnen de bestaande situatie op zoek te gaan naar alternatieve mogelijkheden om het aantal speelgelegenheden te vergroten. De gemeente draagt er zorg voor dat, zoveel mogelijk, buitenspeelruimte wordt toegevoegd totdat aan de norm wordt voldaan. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het intensiever benutten van schoolpleinen en sportvelden. Vaak zijn schoolpleinen buiten schooltijd niet openbaar toegankelijk. Om overlast te voorkomen wordt de poort buiten schooltijd op slot gedaan. Hetzelfde geldt voor sportvelden. Voor kinderen die geen lid zijn van de betreffende sportclub, is het veld niet toegankelijk. Schoolpleinen en sportvelden kunnen langer worden opengesteld, eventueel met aanvullend toezicht.

Ook bestaat in sommige gevallen de mogelijkheid om binnenplaatsen van wooncomplexen openbaar toegankelijk en voor spelen geschikt te maken. Nu zijn binnenplaatsen van wooncomplexen in veel gevallen slechts voor de bewoners van het complex toegankelijk omdat de portieken, die toegang geven tot de binnenruimte, zijn afgesloten voor niet-bewoners om overlast tegen te gaan. Ook hierbij dient een vorm van toezicht overwogen te worden.

Tenslotte kan worden gedacht aan het bespeelbaar maken van (delen van) pleinen. Pleinen kunnen beter en veiliger bereikbaar worden gemaakt door het nemen van verkeersmaatregelen, zoals het instellen van een maximum snelheid van 30 km per uur voor gemotoriseerde voertuigen, door het gebied rond een plein tot woonerf te maken of zelfs door het afsluiten van (delen van) de rijweg voor gemotoriseerd verkeer.

Speelruimteplan

Sommige gemeenten hebben het gemeentelijk beleid met betrekking tot buitenspeelruimte geformuleerd in een speelruimteplan. Het speelruimteplan van de gemeente Tilburg is een mooi voorbeeld van hoe het zou kunnen. Opdat alle gemeenten speelruimtebeleid formuleren schrijft dit wetsvoorstel voor dat iedere gemeente een speelruimteplan opstelt. Een gemeentelijk speelruimteplan bevat het beleid over de planning, de aanleg en het behoud van buitenspeelruimte voor kinderen binnen het gemeentelijk grondgebied. Ook bevat een speelruimteplan een indeling van het gemeentelijk grondgebied, voor zover dat is of wordt bestemd voor woondoeleinden, in sectoren waarvan de oppervlakte niet meer dan 10 ha bedraagt. Deze indeling is nodig voor de toepassing van de in deze wet gestelde norm voor buitenspeelruimte. Met deze indeling wordt bewerkstelligd dat de buitenspeelruimte binnen een redelijke loopafstand van de woningen wordt gerealiseerd.

9. Financiering

Bij nog te ontwikkelen woongebieden kan van begin af buitenspeelruimte worden ingepland. Van begin af kan dus ook de financiering van voldoende buitenspeelruimte worden ingepland.

Indien een bestaand woongebied wordt gesaneerd, kan de realisatie van buitenspeelruimte worden gefinancierd uit de middelen voor stedelijke vernieuwing, die bestemd zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving en groenvoorzieningen.

10. Locatie en inrichting van buitenspeelruimte

Van belang is natuurlijk ook waar in een woongebied de speelplekken komen en de wijze waarop deze buitenspeelruimte wordt ingericht. Dit is sterk afhankelijk van de lokale situatie. Gemeenten zijn hiervoor verantwoordelijk en dat moet ook zo blijven. Daarom bevat dit wetsvoorstel geen bepalingen hieromtrent.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

In dit artikel worden de begrippen «buitenspeelruimte» en «bestemd voor woondoeleinden» gedefinieerd.

Bij het begrip «buitenspeelruimte» wordt opgemerkt dat daaronder ook is geschaard de ruimte die feitelijk voor buiten spelen in gebruik is, dus zonder dat de bestemming daarop is toegesneden. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn indien een reeds lang braakliggend bouwperceel is ingericht als speelruimte. Zolang deze feitelijke inrichting voortduurt mag deze bij de toepassing van artikel 4, tweede lid, (de inspanningsverplichting) in aanmerking worden genomen. Wanneer echter de situatie intreedt die in artikel 4, eerste lid, tweede volzin, is omschreven, gaat de in artikel 3 opgenomen 3%-norm als harde norm gelden. Dat betekent dat een dergelijk terreintje dan alleen nog voor de berekening mag worden meegeteld indien dat terreintje de wettelijke bestemming «buitenspeelruimte» krijgt. Bij het begrip «bestemd voor woondoeleinden» wordt opgemerkt dat met de daar genoemde bestemmingen is beoogd een samenvatting te geven van bestemmingen die hetzij ertoe strekken het bouwen van woningen voor permanente bewoning mogelijk te maken, hetzij een samenhang hebben met de bestemming. In de gemeentelijke bestemmingsplanpraktijk bestaat feitelijk wel een zekere uniformering, maar deze kan niet worden afgedwongen. Globaal kan worden gezegd dat het gaat om alle

bestemmingen die binnen een doorsnee-woonwijk te vinden zijn en specifiek met wonen te maken hebben, dus bij voorbeeld niet bestemmingen als horeca, detailhandel, garage- en andere bedrijven, kantoren en openbare, maatschappelijke of andere bijzondere doeleinden. De definitie dient naar deze bedoeling te worden gehanteerd.

Artikel 2

In dit artikel wordt bepaald dat ieder gemeentebestuur om de tien jaar een lokaal speelruimteplan opstelt. Daarin wordt het beleid van de gemeenteraad omtrent de planning, de aanleg en het behoud van buitenspeelruimte voor kinderen uiteen gezet. Tevens bevat het speelruimteplan een indeling van het gemeentelijk grondgebied, voor zover dat is of zal worden bestemd voor woondoeleinden in de zin van artikel 1, in sectoren waarvan de oppervlakte per sector niet meer dan 10 hectare bedraagt. Binnen deze grens wordt het geheel aan het gemeentebestuur overgelaten een praktische indeling te maken. Uiteraard mogen sectoren elkaar niet overlappen.

Artikel 3

In dit artikel is de norm voor buitenspeelruimte opgenomen. De norm wordt toegepast bij het herzien of wijzigen van bestemmingsplannen als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, alsmede het vaststellen van stadsvernieuwingsplannen in de zin van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

De norm komt neer op 300 2 buitenspeelruimte per hectare, ofwel 3 procent van het gemeentelijk grondgebied dat is of zal worden bestemd voor woondoeleinden in de zin van artikel 1.

Verwezen wordt hier voorts naar de toelichting bij de begripsbepaling voor «buitenspeelruimte» in artikel 1, waar is uiteengezet wat wordt bedoeld met «bestemd als buitenspeelruimte».

Het effect van de koppeling aan de bestemmingplannen en stadsvernieuwingsplannen is dat via de bestemmingsplantoetsing, hetzij door gedeputeerde staten, hetzij door de rechter, wordt bereikt dat de norm wordt toegepast.

Artikel 4

In dit artikel is aangegeven hoe gemeenten met de voorgestelde norm voor buitenspeelruimte, vastgelegd in artikel 3, dienen om te gaan ten aanzien van sectoren waarbinnen reeds wordt gewoond of binnen twee jaar na inwerkingtreding van deze wet zal worden gewoond. De norm wordt in een dergelijke sector uitsluitend toegepast op het gedeelte daarvan dat voorwerp is van een bestemmingsplanwijziging, waarbij de daarin betrokken gronden worden bestemd voor woondoeleinden. Dat kan zowel voordelig als nadelig voor de gemeente uitwerken. Doordat de reeds woondoeleinden bestemde en in gebruik zijnde gronden binnen deze sector bij de berekening buiten beschouwing blijven worden immers – uit een oogpunt van speelruimtebeschikbaarheid – extreem positieve als negatieve situaties niet in de berekening betrokken. Het gemeentebestuur kan hierop reeds anticiperen door in de sector-indeling hiermee rekening te houden. De eerder buiten beschouwing gelaten gronden worden eerst in de totale sector-berekening betrokken op het moment dat binnen dat gedeelte van de sector sprake is van een bestemmingswijziging of een saneringssituatie.

De saneringssituatie dient afzonderlijk te worden vermeld omdat in dat geval niet van een bestemmingswijziging sprake behoeft te zijn. In dat geval dient op grond van het wetsvoorstel naar de feitelijke situatie binnen dat sector-gedeelte, tezamen met de overige gronden binnen die

sector te worden gekeken. Wordt daarbinnen de norm niet gehaald, dan dient alsnog een wijziging naar de bestemming speelruimte plaats te vinden. Voor sectoren of gedeelten daarvan, waarop de norm nog niet rechtstreeks hoeft te worden toegepast geldt, dat gemeenten ervoor zorg dragen dat, indien de in deze woongebieden aanwezige totale oppervlakte buitenspeelruimte onder de in artikel 2 bepaalde norm ligt, toch zoveel mogelijk buitenspeelruimte wordt toegevoegd, totdat aan die norm wordt voldaan. Het betreft hier een inspanningsverplichting van het gemeentebestuur.

Kant