

Vergaderjaar 2003–2004

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 17 maart 2004

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de initiatiefneemster de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. Noodzaak wettelijke regeling en norm
3. Belang van buitenspelen
4. Stapsgewijze toepassing van de norm
5. Speelruimteplan
6. Financiering
7. Locatie en inrichting van buitenspeelruimte
8. Artikelsgewijs

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA) en Veenendaal (VVD).
Plv. Leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA) en Oplaat (VVD).

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende. Zij wijzen erop dat normering van de speelruimte slechts één van de onderdelen is die bij de ontwikkeling van nieuwe wijken en bij herstructurering aandacht behoeven. Het is zeker van betekenis, maar het dient meer in samenhang met andere onderdelen te worden gezien.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen de noodzakelijkheid en wenselijkheid van meer speelruimte voor kinderen. Deze leden zijn van mening dat speelruimte voor kinderen een belangrijke bijdrage levert aan de sociale cohesie in dorpen, steden en buurten. Ook zijn deze leden van mening dat speelruimte een belangrijke rol kan spelen bij de bestrijding van overgewicht bij kinderen: hoe eerder kinderen bewegen en hoe meer, hoe beter. Ook de leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en zullen in de volgende paragraaf uiteenzetten waarom zij zich

niet kunnen vinden in het wetsvoorstel om voldoende beschikbare speelruimte voor kinderen te realiseren. Deze leden zijn het wel eens met de indiener dat kinderen recht hebben op voldoende en goede speelruimte, maar menen dat het wetsvoorstel niet de juiste methode is om dit te realiseren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij willen, alvorens in te gaan op hun vragen en bedenkingen bij het wetsvoorstel, hun waardering uitspreken richting de indiener voor de verrichte parlementaire arbeid die tot dit wetsvoorstel heeft geleid. De leden betreuren het dat niet meer inzage kan worden geboden in de landelijke situatie ten aanzien van aanwezige speelruimte. Deze leden kunnen zich weliswaar veel voorstellen bij de algemene indruk die de indiener heeft van het gebrek aan speelruimte, maar het zou de discussie verhelderen indien meer feitelijk inzicht kon worden geboden over de mate waarin en de wijze waarop gemeenten voorzien of niet voorzien in voldoende buitenspeelruimte. Kan wellicht toch nog nader inzicht worden geven, zo vragen deze leden. De leden van de SGP-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat kinderen royaal de ruimte hebben om buiten te kunnen spelen. De doelstelling van dit wetsvoorstel waarderen deze leden dus zonder meer positief.

2. Noodzaak wettelijk regeling en norm

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat hier een impliciete taak ligt voor de gemeentebesturen. Ook daar is sprake van een democratisch gelegitimeerd bestuur dat gecontroleerd wordt door een gekozen gemeenteraad. Op gemeentelijk niveau moet het beleid vorm krijgen, tot uitvoering worden gebracht en worden gecontroleerd. De inwoners van de gemeente kunnen hierop hun gemeenteraad aanspreken.

De leden van de CDA-fractie zien meer in een goede afstemming tussen overheden, desnoods uitmondend in een convenant, waarbij een integrale benadering van leefbaar en veilig centraal staan. Een wettelijke regeling, zoals voorgesteld, achten de leden van de CDA-fractie niet noodzakelijk. In dat opzicht onderschrijven zij de opvatting van de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het de verantwoordelijkheid van de nationale overheid is om de afspraken vastgelegd in het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind – in het bijzonder de artikelen 2 en 31 – te implementeren. De nationale overheid heeft dus ook een verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat het inrichten van voldoende en kwalitatief adequate buitenspeelruimte niet het kind van de rekening wordt. De leden vragen een nadere onderbouwing waarom gekozen is voor een wettelijke verplichting. Tevens vragen zij waarom niet gekozen is voor één van de buitenlandse modellen.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet vinden in het wetsvoorstel om voldoende beschikbare speelruimte voor kinderen te realiseren. De leden zijn het wel eens met de indiener dat kinderen recht hebben op voldoende en goede speelruimte, maar meent dat het wetsvoorstel niet de juiste methode is om dit te realiseren. De volgende punten zijn volgens hen van belang:

Ten eerste zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat er op dit moment geen sprake is van een landelijk probleem. Om die reden dient het lokale probleem (van te weinig speelruimte) niet landelijk, maar op gemeenteniveau te worden aangepakt. Het is dus de verantwoordelijkheid van de gemeenten om hiermee om te gaan.

Ten tweede is deregulering een van de kernpunten in het regeerakkoord van Balkenende II. In het VVD-verkiezingsprogramma van de laatste

verkiezingen wordt gesproken over 25% minder regels aan het einde van deze kabinetsperiode (2007). Het wetsvoorstel past niet in dit streven tot deregulering en minder bureaucratie, vooral ook omdat het hier niet gaat om een landelijk probleem dat op rijksniveau dient te worden aangepakt. Ten derde steunen de leden van de VVD-fractie van harte de plannen van de minister van VROM om ruimtelijke ordening en het opstellen van bestemmingsplannen zoveel mogelijk decentraal te laten plaatsvinden. In gemeenten met te weinig buitenspeelruimte voor kinderen is het college van Burgermeester en Wethouders dan het orgaan dat met plannen komt om de speelmogelijkheden te verbeteren. Een landelijke wet is hiervoor dus niet het juiste middel. De gemeenten hebben, zoals ook onder punt 1 al vermeld, de eerste verantwoordelijkheid.

Wat de leden van VVD-fractie betreft kan de conclusie dus zijn, dat zij niet meegaan met het wetsvoorstel. Het idee is juist, echter het middel om het te realiseren is niet juist. Lokale problemen dienen zoveel mogelijk lokaal te worden aangepakt. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State menen deze leden dat hier geen taak voor de rijksoverheid is weggelegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen het belang van voldoende buitenspeelruimte voor kinderen onderstrepen en de doelstelling van het wetsvoorstel is hen dan ook zeer sympathiek. Van de gekozen weg om tot dit doel te komen – een uniforme wettelijke norm van 3% – zijn zij echter nog niet overtuigd. Er kleven naar het oordeel van deze leden belangrijke bezwaren aan het voorstel tot een uniforme wettelijke verplichting voor buitenspeelruimte.

Het is in de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie de vraag of een uniforme wettelijke norm niet een te zwaar middel is. Principieel zijn deze leden van mening dat de ruimtelijke ordening primair een taak van de lokale overheid is, evenals de zorg voor een goede leefomgeving voor kinderen. De wetgever kan wel maatregelen treffen of regels stellen die de lokale overheden stimuleren deze taak naar behoren uit te voeren, maar dient naar de opvatting van deze leden terughoudend te zijn met het opleggen van uniforme verplichtingen, waardoor de ruimte voor een zelfstandige afweging wordt beperkt. Wordt niet te haastig de stelling ingenomen dat, in reactie op het advies van de Raad van State, gelet op de ervaring met het advies van de landelijke organisatie voor speeltuinwerk en jeugdrecreatie (NUSO) uit 1999 dat al door enkele gemeenten is opgevolgd, voorlichting of een model van de VNG onvoldoende resultaat zal hebben? Zijn er aanwijzingen dat de VNG niet zou willen meewerken aan voorlichting of een modelnorm voor gemeenten, of aanwijzingen dat gemeenten zich hier niets van zullen aantrekken? Waarom is hier zo weinig vertrouwen in?

De leden wijzen er ook op dat de regering een wetsvoorstel inzake een grondexploitatievergunning in voorbereiding heeft. Naar de inschatting van deze leden zal dit de gemeenten een belangrijk instrument in handen geven om projectontwikkelaars te bewegen om in hun plannen meer dan voorheen rekening te houden met de behoefte aan speelruimte voor kinderen. Zij vragen een reactie hierop.

De leden van de SGP-fractie betwijfelen eveneens, met de Raad van State, of regeling van deze materie bij formele wet wel passend is bij de heersende opvattingen over decentralisatie en deregulering. Zijn gemeenten zelf niet het best in staat om te bepalen in welke mate er buitenspeelruimte voor kinderen gecreëerd moet worden? Daarbij merken deze op, dat niet helder is geworden, dat er hier sprake is van een duidelijk omljnd structureel landelijk probleem. Ligt het ook om die reden niet in de rede om deze materie over te laten aan de lokale overheden? Is het geen meer begaanbare weg om bijvoorbeeld via de VNG te werken aan een model

voor gemeenten, waarmee een uniformering van kwantitatieve normen voor buitenspeelruimte kan worden bereikt?

3. Belang van buitenspelen

De leden van de ChristenUnie-fractie onderkennen nut en noodzaak van het aanzwengelen van een discussie over het gebrek aan buitenspeelruimte voor kinderen. Zij kunnen veel van de gebruikte argumenten die het belang van buitenspelen moeten onderstrepen wel volgen, al vragen zij zich wel af of de directe relaties die worden gepresenteerd tussen buitenspelen en de sociaal-emotionele en verstandelijke ontwikkeling, buitenspelen en het gezinsleven, buitenspelen en de leefbaarheid en buitenspelen en lagere (toekomstige) gezondheidskosten wel zo onomstotelijk kunnen worden vastgesteld als hier gesuggereerd. Zij vragen de indiener ook of de volgende zinsnede uit de reactie van de indiener op het Advies van de Raad van State niet wat ongelukkig is opgeschreven: «Uit het feit dat kinderen steeds dikker worden kan men afleiden dat kinderen minder buiten spelen». Spelen bij overgewicht ook niet andere factoren een rol, zoals slechte voedingsgewoonten, toename van beeldschermvermaak en toenemende gewoonte om zich per auto te verplaatsen in plaats van met de fiets, zo vragen deze leden.

4. Stapsgewijze toepassing van de norm

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de norm voor buitenspeelruimte bij saneringsplannen wordt betrokken? Wordt bedoeld dat hier de norm moet worden toegepast?

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie zich af of aan gemeenten door de gekozen methodiek – 300 m² speelruimte per hectare, te realiseren per 10 hectare met woonbestemming – niet te zeer worden beperkt in hun zelfstandige afwegingsruimte van (ruimtelijke) belangen. De indiener geeft expliciet te kennen dat het haar bedoeling is dat afwijkingen van de norm ten gunste van andere bestemmingen in alle gevallen strijdigheid met de wet oplevert. Is dit niet wat te rigide, zo vragen deze leden. Zou het wetsvoorstel niet meer ruimte moeten bieden voor eventuele gemotiveerde afwijkingen, zodat recht gedaan kan worden aan lokale situaties en omstandigheden? Zo kunnen verschillen in bevolkingsamenstelling van woonwijken een goede reden zijn om af te wijken van de 3%-norm. Niet in alle woonwijken wonen immers veel gezinnen met kinderen. Ook de ruimtelijke opzet van een woonwijk kan een reden zijn om een andere norm te hanteren: in ruim opgezette woonwijken met veel groen hebben kinderen los van de daarvoor bestemde speelplekken meer speelruimte dan in volgebouwde, krapper opgezette woonwijken. Het wetsvoorstel zou in de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie meer recht doen aan de eigenstandige afweging van gemeenten door een afwijkingsmogelijkheid op te nemen, geclausuleerd door een motiveringsplicht en goedkeuring door het toezichthoudend bevoegd gezag. Zij vragen de indiener op deze suggestie te reageren.

Het wetsvoorstel bevat niet alleen een norm voor nieuw aan te leggen of te herstructureren woonwijken, maar ook een verplichting tot behoud van aanwezige speelruimte voorzover niet aan de 3%-norm wordt voldaan (standstill). Ook bevat het wetsvoorstel een inspanningsverplichting voor de gemeente om, indien niet wordt voldaan aan de norm, zoveel mogelijk buitenspeelruimte toe te voegen totdat wel aan de norm wordt voldaan. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben vragen bij de invulling die aan deze verplichting in de memorie van toelichting wordt gegeven. Zij vragen de indiener in te gaan op de vraag hoe het openbaar toegankelijk maken van binnenplaatsen van wooncomplexen, schoolpleinen en sport-

velden zich verhoudt tot de wens om rustverstoring en vandalisme tegen te gaan. Zij begrijpen dat de indiener denkt aan meer toezicht. Jaagt dit de gemeenten niet nog meer op kosten, zo vragen deze leden. Ook vragen zij de indiener in te gaan op de vraag hoe het openbaar toegankelijk maken van genoemde zaken zich in haar ogen dient te verhouden tot het particulier eigendomsrecht. Tot slot vragen zij de indiener in hoeverre gemeenten op basis van dit wetsvoorstel juridisch aanspreekbaar zullen zijn op deze inspanningsverplichting.

5. Speelruimteplan

Minder moeite hebben de leden van de ChristenUnie-fractie met de voorgestelde wettelijke verplichting tot het opstellen van een speelruimteplan. Dit stimuleert gemeenten in ieder geval om serieus werk te maken van hun speelruimtebeleid, waarbij zij echter een eigen afwegingsruimte behouden in het toepassen van landelijke normen, zoals voorgesteld door NUSO of in de toekomst eventueel door de VNG. Deze leden suggereren om de verplichting tot het opstellen van een speelruimteplan te combineren met de verplichting tot het opstellen van een bestemmingsplan. In dat geval zou het speelruimtebeleid niet slechts één keer in de tien jaar, maar bij iedere bestemmingsplanwijziging moeten worden geactualiseerd, althans voor het betreffende gebied. Gezien de voorgestelde wettelijke sancties in het wetsvoorstel voor de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, zullen in de toekomst bestemmingsplannen in ieder geval eens in de tien jaar worden geactualiseerd. De toekomstige grondexploitatievergunning zal gemeenten ook een instrument in handen geven om speelruimte een plaats te geven bij de inrichting van nieuwbouwprojecten door projectontwikkelaars, evenals om het kostenverhaal vast te leggen. Deze leden vragen de indiener om een reactie op deze suggestie.

6. Financiering

De leden van de PvdA-fractie vragen welke financieringsconstructie de indiener voor ogen heeft als bij bestaande bebouwing geen saneringsplannen aanwezig zijn maar er wel sprake is van te weinig buitenspeelruimte. Wie draagt in dergelijk geval de kosten?

De leden van de ChristenUnie-fractie vestigen eveneens de aandacht op het kostenaspect. Meer speelplaatsen betekenen meer kosten. De memorie van toelichting gaat hier slechts summier op in. Wie is verantwoordelijk voor de hoge kosten die gepaard gaan met aanleg en onderhoud van speelplaatsen, nu zij een door de wetgever opgelegde verplichting aan gemeenten wil opleggen? Ligt het in de rede om de gemeenten volledig verantwoordelijk te stellen voor de financiële consequenties van dit wetsvoorstel, of wordt het wenselijk geacht dat de centrale overheid een bijdrage levert aan de realisatie van de wettelijke verplichting? De kosten van het onderhoud van speelplaatsen zijn vaak hoog, mede vanwege de (overigens terecht) hoge eisen aan de kindvriendelijkheid van speeltoestellen. Ook worden de kosten in sommige gevallen opgedreven doordat de speelplekken worden gebruikt door oudere jeugd, waardoor meer toezicht nodig is de veiligheid en toegankelijkheid voor jonge kinderen te waarborgen. Beide factoren kunnen voor gemeenten soms reden zijn de speelplek op te geven omdat het voor kinderen niet meer veilig is er nog te spelen en omdat de kosten te hoog worden. Hoe denkt de indiener dit probleem van de veiligheid en kwaliteit, en de kosten die gemoeid zijn met toezicht en onderhoud op te lossen?

7. Locatie en inrichting van buitenspeelruimte

De leden van de PvdA-fractie vragen of een schoolplein meetelt als buitenspeelruimte. Wat is vervolgens de consequentie als dit schoolplein na schooltijd gesloten is?

8. Artikelsgewijs

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie vragen of de definitie van het begrip speelruimte nader kan worden toegelicht. Moet de speelruimte per se worden ingericht met speeltoestellen e.d. of tellen grasveldjes, stoeptegels en woonerven ook mee bij het hanteren van de norm? En zo ja, op welke wijze tellen zij dan mee? Waarborgt dit wetsvoorstel voldoende vrijheid voor de kinderen om te spelen op de manier waarop zij dat willen? Zo ja, op grond waarvan?

Artikel 2

In welke mate hebben bewoners (mede)zeggenschap over hoeveel buitenspeelruimte er komt, waar deze komt en over de inrichting ervan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Worden bewoners in ieder geval geconsulteerd? Ouders willen hun kinderen kunnen zien spelen. Zij kunnen dat door direct aanwezig te zijn, maar bijvoorbeeld ook vanaf hun balkon. Overzicht(elijkheid) is daarom van groot belang. Tevens vragen deze leden waarop de maximale sectorgrootte van 10 ha gebaseerd is.

In de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie zou vaststelling van het speelruimteplan kunnen worden geïntegreerd met of gekoppeld aan de vaststelling van het bestemmingsplan, en aan iedere bestemmingsplanwijziging voor het betreffende gebied. Kan deze suggestie bij nota van wijziging worden overgenomen?

Artikel 3

De leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op de vrees dat het vastleggen van een percentage tot gevolg heeft dat een gemeente het percentage als een maximum beschouwt en dus niet meer speelruimte ter beschikking stelt. Waarom laat men het percentage niet over aan de lokale bestuurders en de democratisch gekozen gemeenteraden? Vervolgens vragen zij waarom alleen een kwantitatieve eis wordt gesteld en geen kwalitatieve eisen aan de inrichting van de buitenspeelruimte worden gesteld.

De leden vragen waarom er geen relatie wordt gelegd tussen het aantal vierkante meters speelruimte en de bewonersdichtheid of het woonmilieu of het aantal kinderen in een wijk. Waarom wordt er geen bepaling over de veilige bereikbaarheid van de buitenspeelruimte opgenomen? Waarom moet de staatssecretaris van VROM mede ondertekenen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het aanwezige groen, voorzover bruikbaar als speelruimte, niet meegeteld wordt in het bepalen van de speelruimte.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Halen