

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. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 september 2003 en de reactie van de indiener d.d. 6 januari 2004, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juli 2003, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een landelijke norm voor buitenspeelruimte voor kinderen. De gemeenteraad wordt verplicht periodiek een speelruimteplan vast te stellen. In het plan wordt het gemeentelijk grondgebied voorzover dat is of zal worden bestemd voor woondoeleinden, ingedeeld in sectoren van ten hoogste 10 ha. Bij toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing dient ten minste 3% van de oppervlakte van elke sector te worden bestemd als buitenspeelruimte. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het wetsvoorstel heeft tot doel minimumvoorwaarden te scheppen voor de totstandkoming van voldoende buitenspeelruimte voor kinderen. Het belang van buitenspelen in de directe woonomgeving wordt in de memorie van toelichting uiteengezet en wordt, naar het voorkomt, breed onderschreven. Aangenomen mag worden dat dit belang ook op gemeentelijk niveau wordt onderkend. De zorg voor een goede (uit)leefomgeving voor de jeugd behoort tot de normale huishouding van de gemeente.

Volgens de memorie van toelichting¹ is het, nu landelijke gegevens hierover niet beschikbaar zijn, moeilijk om te beoordelen of gemeenten voldoende zorgen voor speelruimte. Opgemerkt wordt dat een gemeentelijk speelruimteplan – als een gemeente dat al heeft – geen garantie is voor voldoende buitenspeelruimte in de praktijk. Zo er normen voor de oppervlakte van speelruimte zijn, worden daarin verschillen geconstateerd. Voorts worden enkele ontwikkelingen vermeld die de beschikbaarheid van speelruimte kunnen bedreigen. Een en ander leidt volgens de indiener tot de noodzaak dat bij formele wet minimumvoorwaarden geschapen worden voor de totstandkoming van voldoende buitenspeelruimte voor kinderen.

Uit de in de memorie van toelichting² vermelde onderzoeken blijkt niet dat sprake is van een duidelijk omlijnd structureel landelijk probleem. Voorzover er knelpunten zijn, doen deze zich lokaal voor. Derhalve ligt er naar het oordeel van de Raad een taak voor de betrokken gemeenteraadsbesturen.

¹ 1. Algemeen, paragraaf 5, eerste alinea.

² 1. Algemeen, bladzijde 1.

Indien uniformering van kwantitatieve normen¹ voor buitenspeelruimte wenselijk wordt geacht, zou de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voorlichting kunnen geven of in een model voorzien. Regeling bij formele wet is een instrument dat minder goed past bij heersende opvattingen over decentralisatie en deregulering.

1. Volgens de Raad van State blijkt uit de memorie van toelichting niet dat er sprake is van een duidelijk omljnd structureel landelijk probleem. Dat het probleem niet duidelijk omljnd is, is juist. Landelijke cijfers zijn immers niet beschikbaar.

Maar dat het geen landelijk probleem is, is onjuist. Uit een inventarisatie van het gemeentelijk speelruimtebeleid in de provincie Gelderland blijkt dat 14 van de 50 onderzochte gemeenten (28%) het aantal speelplekken als knelpunt signaleert. Gebrek aan ruimte voor speelplekken wordt door 6 van de onderzochte gemeenten (12%) als knelpunt weergegeven.² Deze onderzoeksresultaten laten zien dat gebrek aan ruimte voor speelplekken in meerdere gemeenten een knelpunt is.

Dat er in veel plaatsen een tekort aan buitenspeelruimte is, wordt alom erkend, ook al zijn landelijke cijfers hierover niet beschikbaar. Bijvoorbeeld in de discussie over de toename van obesitas onder kinderen. Preventie op jonge leeftijd is cruciaal en dat begint met buiten spelen. Uit het feit dat kinderen steeds dikker worden kan men afleiden dat kinderen minder buiten spelen. Dat wordt o.a. veroorzaakt door de geringe hoeveelheid speelruimte. In de grote steden wordt gemiddeld slechts vier vierkante meter speelruimte per kind uitgetrokken.³ Meer ruimte voor kinderen om buiten te spelen sluit vanuit het oogpunt van preventie goed aan bij de onlangs verschenen kabinetsnota «Langer gezond leven».

De verkoop van grond aan particulieren en projectontwikkelaars, de afname van openbare ruimte als gevolg van de toenemende behoefte aan parkeerplaatsen en inbreiding/verdichting zijn processen die landelijk waarneembaar zijn en waar gemeenten steeds minder grip op hebben. Gemeenten verkopen grond omdat dit voor hen een belangrijke bron van inkomsten vormt. Aan de toenemende behoefte aan parkeerplaatsen kan een gemeente weinig veranderen. Inbreiding/verdichting is een gevolg van het feit dat veel gemeenten als gevolg van landelijk beleid niet buiten de gemeentegrenzen mogen bouwen. Ook hiervoor geldt: er zijn geen cijfers, maar alom voltrekken zich deze processen met als gevolg: minder speelruimte.

In de Proeve van de Jeugdagenda van de Operatie Jong wordt jeugd en fysieke ruimte één van de aandachtspunten genoemd, en ook dat is natuurlijk niet voor niets. Gesteld wordt dat de openbare ruimte, goede uitzonderingen daargelaten, steeds minder mogelijkheden en steeds minder veiligheid biedt voor kinderen en jongeren. Juist vanuit algemeen en preventief jeugdbeleid, om de problemen te voorkomen en jongeren een serieuze plek in de samenleving te geven, moet de openbare ruimte meer op de behoefte van jeugdigen afgestemd worden.⁴

De Raad van State suggereert dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voorlichting zou kunnen geven of in een model voorzien betreffende kwantitatieve normen voor buitenspeelruimte. Het gros van de Nederlandse gemeenten hanteert oudere normen, van 1% à 2% formele speelplekken binnen de gemeentegrens, terwijl de NUSO in 1999 3% heeft geadviseerd. Op basis van de ervaring dat slechts enkele gemeenten sinds 1999 het advies van de NUSO hebben opgevolgd heeft de indiener er geen vertrouwen in dat voorlichting of een model van de VNG er wel toe leidt, dat gemeenten meer ruimte reserveren voor speelruimte.

De Raad van State merkt op dat regeling bij formele wet een instrument is dat minder goed past bij heersende opvattingen over decentralisatie en deregulering. De indiener merkt hierover op dat ook over andere belangrijke zaken waaraan lokaal uitvoering wordt gegeven landelijke regelgeving en landelijke normen bestaan. Er bestaan normen voor de ruimte per kind in de kinderopvang (binnen 3 m² per kind, buiten 4 m² per kind)⁵. In het onderwijs bestaan

¹ Kwalitatieve normen blijven in het wetsvoorstel buiten beschouwing.

² Stichting Spectrum, «Resultaten inventarisatie gemeentelijk speelruimtebeleid in de provincie Gelderland», Velp, mei 2003, blz. 6.

³ Bron: interview met jeugdarts Ben Rensen in «Speeltuin», nr. 3/2003.

⁴ Operatie Jong, «Proeve van de Jeugdagenda», vastgesteld op 26 september 2003 door de ministerraad.

⁵ Deze normen zijn vastgelegd in de AMvB TBKK: Tijdelijk Besluit Kwaliteitsregels Kinderopvang.

er normen voor de hoeveelheid ruimte per leerling.¹ Uit de evaluatie van het Handboek Speelruimtebeleid blijkt dat lokale beleidsmakers behoefte hebben aan (informatie over) normering met betrekking tot het aantal m² buitenspeelruimte.²

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Kant

¹ De bruto vloeroppervlakten per gelijktijdig aanwezige leerling die voorzieningen in de huisvesting ten minste dienen te bevatten worden voorgeschreven bij AMvB (zie artikel 90, lid 2 van de Wet op de expertisecentra).

² BART (Bureau Advies Research Training voor non-profit en overheid), «Wat doen ze er mee? Rapportage van een evaluatie van het Handboek Speelruimte in opdracht van NUSO en Jantje Beton», november 2003, blz. 17 en blz. 21.