



ADVIES

Klachten over geluidshinder door kinderen en jongeren

Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend erfgoed.

Commissie voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

1. INLEIDING

Gewone activiteiten van kinderen en jongeren lokken de laatste tijd vaak negatieve reacties uit. Buren klagen over het lawaai van jeugd- en kindervoorzieningen. Rondhagen, fuiven en zelfs gewoon spelen wordt soms als overlast bestempeld.

Opmerkelijk zijn de klachten tegen een openluchtwembad in Kortrijk, tegen een particuliere opvanginstelling (POI) in Brugge en tegen een speelpleinwerking in Menen.¹

We stellen vast dat de burger van de overheid wel allerhande voorzieningen wenst maar tegelijkertijd eist dat die voorziening niet in zijn achtertuin komt.²

Ouders willen dat de overheid steeds meer in kinderopvang investeert, maar het geluid van een kinderdagverblijf lokt klachten uit voor lawaaioverlast.³ Minderjarige boefjes moeten worden opgesloten, maar er komt verzet als dat in de eigen buurt gebeurt.⁴ Aantrekkelijke en bereikbare sportterreinen worden toegejuicht maar omwonenden klagen over de overlast en het lawaai van een zwembad.⁵

Bovendien beroepen ontevreden buurtbewoners zich op regelgeving die niet bedoeld is om activiteiten van kinderen en jongeren aan banden te leggen. VLAREM-normen gelden voor (technische) installaties en kunnen niet op spelende kinderen worden toegepast. Het geluid van jeugdactiviteiten kan evenmin via de reglementering inzake ruimtelijke ordening worden aangepakt.

Deze stijgende intolerantie baart het Kinderrechtencommissariaat zorgen. Kinderen en jongeren krijgen hiermee de boodschap dat ze niet welkom zijn. Terwijl kinderen niet thuis horen op geïsoleerde 'kindeilandjes'. Ze hebben het recht om in de samenleving en in hun eigen buurt een rol van betekenis te spelen en hun medeverantwoordelijkheid op te nemen.

¹ Samen met het Steunpunt Jeugd heeft het Kinderrechtencommissariaat haar standpunt hierover aan het gemeentebestuur uiteengezet.

² Deze houding staat bekend als het NIMBY-syndroom: "Not In My BackYard".

³ Klacht tegen POI Pietje Pek in Brugge. Een procedure tegen deze POI werd vorig jaar ingeleid en is momenteel nog hangende. Er zou intussen gezocht worden naar een minnelijke regeling. Er is nog geen vonnis.

⁴ Bij de verbouwing van de oude legerkazerne in Everberg lazen we in de pers hoe omwonenden daar tegenin gingen.

⁵ Naar aanleiding van een klacht van omwonenden komt er aanvankelijk een bevel tot sluiting van het openluchtwembad in Kortrijk. De minister herroept deze beslissing en stelt dat VLAREM-normen niet kunnen toegepast worden op geluid van spelende kinderen. Zie: Besluit van 5 januari 2004 van de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking houdende uitspraak over het beroep aangetekend tegen de beslissing van 15 september 2003 van de toezichthoudende ambtenaren van de afdeling Milieu-inspecties tot stopzetting van de activiteiten van het stedelijk openluchtwembad. (AMV/0003754/1002).

Het Kinderrechtencommissariaat wijst op de rechten van kinderen en jongeren in deze context. Omwille van hun handelingsonbekwaamheid kunnen kinderen en jongeren immers niet zelf voor hun belangen en rechten opkomen.

2. OVERWEGINGEN VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

2.1. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Spelen, elkaar ontmoeten en samen dingen doen, zijn noodzakelijk voor een volledige en gezonde ontplooiing van kinderen en jongeren. Bovendien zijn minderjarigen ook burgers in het hier en nu. Net als iedereen hebben zij het recht om van de openbare ruimte gebruik te maken en hebben zij recht op voorzieningen. Met hun aan kinderen eigen levendigheid en speelsheid hebben ze ook recht op een volwaardige plaats in steden en gemeenten.

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind richt zich als bindende rechtsnorm niet enkel de overheid maar ook naar lokale mandatarissen, ouders, leerkrachten en burens. Verschillende artikelen van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind spelen in dit verband een belangrijke rol.

Artikel 3

Artikel 3 stelt dat de overheid beslissingen moet nemen met het belang van kinderen voor ogen. Voor lokale overheden houdt dit de verplichting in om voorzieningen uit te bouwen die zowel voor ouders als voor kinderen en jongeren open staan. Dit engagement kadert in het lokale jeugd(werk)beleid of in het beleid inzake kinderopvang. De organisatie en de infrastructuur van die voorzieningen dienen zo goed mogelijk bij de behoeften van de gebruikers aan te sluiten.

Artikel 6

In artikel 6 staat één van de hoofdprincipes van het Verdrag centraal: het recht op (over)leven en ontwikkeling. In welvaartsstaten vertaalt dit recht zich naar het zo kwaliteitsvol mogelijk laten ontwikkelen van kinderen en jongeren. Een voorbeeld ervan is de oefening in het wegwerken van verkeersonveiligheid. Voor een harmonieuze en een volledige ontwikkeling zijn daarnaast ook spel en bewegingsruimte een noodzaak. Op de overheid rust de verplichting tot het inrichten van toegankelijke en aangepaste kind- en jongerenvoorzieningen. Naar vrije tijd vertaalt zich dit in de uitbouw van sport-, speel- en fuifmogelijkheden, kortom in een aanbod van plaatsen met voldoende bewegingsruimte waar kinderen en jongeren zelf veilig naartoe kunnen.

Artikel 15 en artikel 31

In deze artikelen komen de vrijheid van vereniging en het recht op rust, spel en vrije tijd aan bod. Deelname aan spel en recreatieve bezigheden zijn een recht voor elke minderjarige. De overheid moet de nodige maatregelen nemen zodat minderjarigen dit recht kunnen verwezenlijken. Ze moet een kwaliteitsvol aanbod voor culturele, artistieke en creatieve bezigheden en voor vrijetijdsbesteding stimuleren dat aan iedereen gelijke kansen biedt. Speelpleinwerking, buitenschoolse opvang en fuifgelegenheden zijn zulke basisvoorzieningen waar de overheid ten aanzien van kinderen en jongeren voor moet instaan.

2.2. Andere relevante regelgeving?

Milieuwetgeving?

De VLAREM-wetgeving⁶ is enkel van toepassing op de limitatieve lijst van 'ingedeelde inrichtingen'. Bovendien is VLAREM niet van toepassing op de gebruikers en bezoekers van als hinderlijk beschouwde inrichtingen. Art. 1.1.2. van titel II VLAREM heeft het over het geluid voortgebracht door transport, laad- en losverrichtingen, verkeer, het opwarmen en laten draaien van motoren op het terrein van de inrichting, evenals door het in- en uitgaande verkeer. Deze limitatieve opsomming laat uitschijnen dat ander geluid er niet onder valt. Dit standpunt werd bevestigd door de bevoegde ministers.⁷ De wetgever heeft niet de bedoeling gehad om het geluid veroorzaakt door het publiek (spelende kinderen) van openbare inrichtingen in te delen of te reglementeren via deze regelgeving.

Het kan voor het Kinderrechtencommissariaat evenmin de bedoeling zijn om deze wetgeving aan te passen en normen voor kindergeluid toe te voegen. Waar leggen we dan de geluidsgrenzen? De ene dag is er al wat meer geluid dan de andere dag, bijvoorbeeld bij een verjaardagsfeestje. Het kan toch niet de bedoeling zijn om kinderen en jongeren met decibel meters uit te rusten.

⁶ Het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunningen en het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM I en II). VLAREM I deelt de als hinderlijk beschouwde inrichtingen in categorieën in. VLAREM II legt de algemene en per categorie geldende voorwaarden vast. Zie ook de verwijzing (p.5) in het besluit van de Vlaamse minister van 5 januari 2004 (geciteerd in voetnoot 5).

⁷ Cfr. noot 8. Dit standpunt wordt ons bevestigd door het kabinet van de huidige Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Landbouw die ook in het geval van de POI Pietje Pek de redenering van zijn voorganger volgt.

Ruimtelijke ordening?

De reglementering inzake ruimtelijke ordening bakent 'woongebieden' af. Wat er precies wel en niet in een woongebied past, wordt niet in detail omschreven. Uit een omzendbrief⁸ leiden we af dat hier niet enkel de woonfunctie op zich bedoeld wordt maar ook functies die complementair zijn of die inherent aan het wonen van mensen verbonden zijn. Woongebieden omvatten dus ook sociaal-culturele inrichtingen en openbare nutsvoorzieningen, meer bepaald diensten die 'omwille van hun specifieke functie en frequente relaties tot het publiek noodzakelijkerwijs en eng verbonden zijn met de woonfunctie'. In woongebieden worden die mogelijkheden voorzien opdat gezinnen hun sociaal-culturele (en economische) activiteiten in een gunstig woonmilieu zouden kunnen ontplooien.⁹

We menen dat voorzieningen voor spel en ontspanning van kinderen en jongeren ook onder deze inherente functies begrepen moeten worden. Spel en ontspanning dragen bij tot de gunstige ontplooiing en kinderen. Zij maken zelf volwaardig deel uit van de gezinnen waaraan steden en gemeenten hun diensten verschaffen.

Burenhinder?

De theorie rond burenhinder vindt zijn grondslag in het Burgerlijk Wetboek.¹⁰ De grens tussen bovenmatige hinder en tolerantie wordt door de burgerlijke rechter in concrete beoordeeld. Is er sprake van een geluidsniveau waarvoor een zekere tolerantie dient opgebracht te worden of gaat het in het voorgelegde geval om overlast? De rechter weegt de belangen van de betrokkenen af tegen de inspanningen die geleverd worden om de last te beperken. De burgerlijke rechter zou het aspect van publieke dienstverlening, georganiseerd of gesubsidieerd door een overheid, bij de concrete afweging in aanmerking kunnen nemen.

2.3. Rechten van kinderen en jongeren in hun buurt

Hoe beoordelen kinderen en jongeren hun vrijetijds mogelijkheden in de buurt?

Uit het Kliksonderzoek¹¹ blijkt dat:

- van de 35.542 jongeren die de antwoorden gaven, zit 34% in de jeugdbeweging, 17% bij de Grabbelpas, 24% bij de speelpleinwerkingen en 14% in de tienerwerking. Meestal slaat de werking van deze initiatieven erg aan.

⁸ Omzendbrief van 8 juli 1997 over de toepassing van gewestplannen in toelichting op het KB van 28 december 1972.

⁹ Concreet vermeldt de omzendbrief voorzieningen als horecazaken, kantoren, speelvelden, schouwburgen, klinieken, scholen en dergelijke meer.

¹⁰ Deze theorie is ontstaan in de rechtspraak en vindt zijn grondslag in artikel 544 B.W. Dit wetsartikel kent iedere eigenaar een rustig genot van zijn eigendom toe.

¹¹ Voor de resultaten, zie: www.kliksons.be.

- bij die 35.542 jongeren scoren rondhangen (59%) en vrienden opzoeken (87%) en met vrienden op stap gaan (86%) hoog op hun interesseschaal. 76% van hen geeft aan dat ze dat ook voldoende kunnen doen maar bij de overige valt het op dat 44% aangeeft dat nergens in de buurt te kunnen doen.
- wat uitgaan betreft komt fuiven na het bioscoopbezoek (90%) qua interesse op de tweede plaats (73%). Bij ongeveer de helft van de bevraagde jongeren is echter de afstand en het gebrek aan fuifmogelijkheid in de buurt een probleem.
- één van de kenmerken van hun favoriete plekken is vooral dat ze er gemakkelijk kunnen geraken (92%). Omgekeerd is bij de ervaren tekorten de onbereikbaarheid een belangrijke factor.

Als Kinderrechtencommissariaat gaan we er vanuit dat kinderen en jongeren recht hebben op toegankelijke en passende infrastructuur en voorzieningen waar ze hun vrije tijd kunnen doorbrengen op de wijze die het dichtst bij hun behoeften aanleunt. Op buurtniveau dragen steden en gemeenten daar in sterke mate toe bij. Dat is positief omdat een lokale inbedding zeker de toegankelijkheid bevordert.

Kinderen en jongeren hebben recht op hun deel van de ruimtelijke 'koek' en op voorzieningen die aan hun noden en behoeften zijn aangepast. Maar omwille van hun handelingsonbekwaamheid kunnen ze die rechten niet afdwingen. Ze moeten vertrouwen op het engagement van de (lokale) overheid. Ze zijn evenmin stemgerechtigd en bijgevolg wegen ze niet in dezelfde mate als volwassenen op de (lokale) politiek.

Ook kinderen en jongeren verblijven in woongebieden. Ze brengen er hun vrije tijd door en hebben er recht op kinderopvang, buitenschoolse opvang, speelpleinwerking, fuifruimten,... Dit zijn evidente basisvoorzieningen, zoals voorzieningen voor sport of cultuur.

Net als de Kliksoncijfers bevestigen ook ander onderzoek¹² en het ontwerp van het tweede Vlaamse Jeugdbeleidsplan dat fuiven voor jongeren belangrijk is. Vele jongeren geven echter aan dat ze hiervoor niet in hun eigen buurt terecht kunnen. De Vlaamse overheid wil dan ook inspanningen vragen van de lokale overheden om een positief lokaal fuifbeleid te (blijven) voeren.

Jongeren naar afgelegen plaatsen verbannen, zoals bijvoorbeeld industrieterreinen, is voor het Kinderrechtencommissariaat geen valabele oplossing. Kinderen en jongeren maken volwaardig deel uit van de leefgemeenschap en moeten binnen die gemeenschap hun ding kunnen doen.

De procedures tegen een zwembad, een speelplein- en een kinderopvangwerking bewijzen de geïsoleerde positie van minderjarigen en brengen hen een dubbelzinnige

¹² HUYBRECHTS, I., VETTENBURG, N., *Mogelijkheden van een fuifbeleid. Eindverslag*, K.U.Leuven, Faculteit rechtsgeleerdheid, Onderzoeksgroep jeugdcriminologie, onuitgegeven onderzoeksrapport 2002. (meer info op www.jeugdonderzoekplatform.be)

boodschap. Terecht verwachten volwassenen dat kinderen en jongeren hun burgerschap positief opnemen. Maar tegelijk moeten we vaststellen dat minderjarigen veel te weinig kansen krijgen om aan hun burgerschap een inhoud te geven. Omwille van hun minderjarigheid sluit de samenleving hen uit. Positief burgerschap wordt hen zo bijzonder moeilijk – zomet onmogelijk - gemaakt.

Hun eigenheid, hun positieve inbreng, hun waarden als vriendschap, hun vragen om aandacht en respect voor wat hen bezig houdt... hebben recht op een plaats in deze samenleving. De overheid dient kinderen en jongeren daarbij alle kansen te geven. Dit impliceert dat de overheid ook voor hun belangen opkomt en uitsluiting van minderjarigen als groep tegengaat.

3. ADVIES VAN HET KINDERRECHTENCOMMISSARIAAT

- Kinderen en jongeren laten van zich horen en dat is maar normaal ook. Het Kinderrechtencommissariaat kan niet aanvaarden dat normaal (speels) gedrag steeds vaker onder de noemer van 'overlast' gecatalogeerd wordt. We roepen de wetgevende, uitvoerende en gerechtelijke overheid op om in hun besluitvorming niet toe te geven aan de eisen en verwachtingen van volwassen burgers die hierover hun ongenoegen ventileren.
- Het Kinderrechtencommissariaat vraagt aan de overheid om verder te investeren in basisvoorzieningen voor kinderen en jongeren. Investeren in opvang-, fuif-, jeugdwerk- sport- en andere vrije tijdsvoorzieningen is voor minderjarige burgers even evident als investeren in onderwijs. Onze samenleving heeft er alle baat bij dat kinderen en jongeren zich ten volle kunnen ontplooien.
- Kinderen moeten deel blijven uitmaken van de gemeenschap, van de dorps- en stadskernen. Steden met voorzieningen, ruimte en faciliteiten voor kinderen kunnen gezinnen aantrekken en stadsvlucht tegengaan.
- Regelgeving op kindergeluid is niet de aangewezen weg. Kinderen zijn niet te vergelijken met machines of geluidsinstallaties. Algemeen geldende normen inzake geluid en lawaai willen we niet op kinderen en jongeren toegepast zien. Het is daarentegen wel aangewezen dat de Vlaamse overheid , bijvoorbeeld via een circulaire, aan beleidsmakers op lokaal niveau verduidelijkt dat de VLAREM-normen niet op het geluid van kinderen en jongeren van toepassing zijn.
- Bij onenigheid over het al dan niet aanwezig zijn van overlast is het in laatste instantie aan de burgerlijke rechter om een oordeel te vellen, rekening houdend met de concrete context en de individuele en gemeenschapsbelangen die in het spel zijn.

Ankie Vandekerckhove
Kinderrechtencommissaris
16 november 2005