

# Ventilatie en COVID-19



Er zijn met betrekking tot COVID-19 veel vragen over ventilatie op scholen. Ruimte-OK heeft de volgende informatie hierover op een rijtje gezet:

## 1. Algemene informatie

Algemene informatie over dit onderwerp is verschenen via de centraal ingerichte informatievoorziening. Vanuit onze landelijke kennisfunctie is onze inhoudelijke expertise op gebied van huisvesting hierin meegenomen.

Algemene informatie: <https://www.lesopafstand.nl/lesopafstand/richtlijnen/ventilatie/>  
FAQ: <https://www.lesopafstand.nl/app/uploads/FAQ-Ventilatie-op-scholen-en-COVID.pdf>  
Rapportage eindadvies: [https://www.poraad.nl/file/43800/download?token=q2\\_hDNNP](https://www.poraad.nl/file/43800/download?token=q2_hDNNP)  
Bijlage ventileren in winterperiode: <https://www.lesopafstand.nl/app/uploads/Informatieblad-Kortetermijnhandelingsperspectieven-Ventilatie-op-Scholen-winterperiode.pdf>

Deze ontwikkelingen nemen wij proactief mee in de programma's, [www.ScholenOpkoers.nl](http://www.ScholenOpkoers.nl) en [www.ScholenBesparenEnergie.nl](http://www.ScholenBesparenEnergie.nl) die wij momenteel uitvoeren in opdracht van de Rijksoverheid.

In overleg met gemeenten en schoolbesturen kijken wij welke stappen komend jaar al gezet kunnen worden om werk te maken van een gewenste kwaliteitsverbetering van de onderwijshuisvesting. Dit binnen lokale afspraken, in lijn met de maatregelen rondom COVID-19 en de verschenen [Sectorale Routekaart voor de verduurzaming van schoolgebouwen](#) in het PO en VO.

De praktijk laat zien dat deze zaken doorgaans (nog) niet integraal zijn meegenomen in het Integraal Huisvestings Plan (IHP). Vanuit onze kennisfunctie kunnen wij dit voor een gemeente controleren door de uitvoering van een IHP Koerscheck > <https://www.scholenopkoersnaar2030.nl/nieuws/ihp-koerscheck>

Zie ook:

[Kamerbrief \(augustus\)](#)

[Kamerbrief met eindrapport landelijk coördinatieteam ventilatie op scholen \(oktober\)](#)

## 2. Juridische verantwoordelijkheid t.a.v. ventilatie

De verantwoordelijkheid om na te gaan of het gebouw voldoet aan de richtlijnen van het RIVM ligt bij de juridisch eigenaar van het gebouw, in de regel is dat het bevoegd gezag zijnde het schoolbestuur.

- Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor onderhoud en aanpassing van het gebouw en dient vanuit zijn primaire (werkgevers)verantwoordelijkheid het initiatief te nemen om na te gaan of het gebouw, waarin onderwijs aangeboden wordt, voldoet aan de richtlijnen van de RIVM. Het kan daarvoor de hier bovengenoemde handreiking gebruiken.
- Indien onduidelijk is of wordt voldaan aan deze richtlijnen, dient door het schoolbestuur een expert ingeschakeld te worden.
- Indien blijkt dat niet kan worden voldaan en er mogelijk maatregelen genomen moeten worden dient er via de gebouwbeheerder contact gezocht te worden met de lokale GGD. -----

Mocht blijken dat er kosten gemaakt moeten worden om het gebouw aan te passen, dan vallen deze kosten onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Dit laatste is geregeld met de [wetswijziging uit 2015](#) waarin de bekostiging van het buitenonderhoud/ aanpassingen is overgeheveld naar de schoolbesturen. Daarmee heeft het schoolbestuur formeel gezien de verantwoordelijkheid voor de (totale) onderhoudsplicht (incl. aanpassingen) van de huisvesting. Van boven normatieve aanpassingen (Frisse Scholen Klasse B, duurzaamheidseisen, kwaliteitsverbetering) is algemeen bekend dat de bekostiging in Lumpsum middelen van het schoolbestuur tekort schiet. Ook gemeenten ontvangen hiervoor geen middelen in gemeentefonds. Dat geen van de partijen de benodigde middelen ontvangt voor de boven normatieve aanpassingen staat in principe los van het gegeven dat schoolbestuur hier wel de verantwoordelijkheid (en dus risico) voor draagt.

Bovenstaande geldt ook voor ruimten waar kinderopvang in gehuisvest is. Van belang is vast te stellen wie gebouweigenaar is: daar ligt de verantwoordelijkheid. Met andere woorden:

- Huurt de kinderopvang van schoolbestuur, dan is schoolbestuur verantwoordelijk.
- Huurt de kinderopvang van gemeente, dan is gemeente verantwoordelijk.
- Is de kinderopvang zelf eigenaar, dan is de kinderopvang verantwoordelijk.

### 3. Belang samenspel gemeente-schoolbesturen tav onderwijshuisvesting

De vraag met betrekking tot kwaliteit van ventilatie op schoolgebouwen in het funderend onderwijs kan niet geheel los gezien worden van de verantwoordelijkheid (zorgplicht) die de gemeente ten aanzien van de onderwijshuisvesting heeft. Het vraagstuk van kwaliteitsverbetering is namelijk onlosmakelijk verbonden met het (bovenliggende) vraagstuk van toekomstbestendige onderwijshuisvesting waarvoor op advies van de VNG en de PO-Raad en VO-raad momenteel [door de minister een wetswijziging in gang is gezet](#). Uitgangspunt daarvan is te gaan werken vanuit een integrale meerjarige aanpak waarbij schoolbesturen en gemeenten in gezamenlijkheid afspraken met elkaar maken op het gebied van de onderwijshuisvesting. Problematiek met betrekking tot ventilatie kan in dat overleg een plek krijgen c.q. bespreekbaar worden gemaakt. Daarmee ontstaat een integraal en samenhangend inzicht in de bredere opgave rondom de huisvestingsopgave naar de toekomst toe. Waar nodig kan de gemeente zich laten informeren over de bredere opgave via het programma [Scholen op Koers naar 2030](#).

In de kern komt het er op neer, dat ondanks dat de gemeente geen juridische verantwoordelijkheid voor de bestaande bouw heeft, dit wel de meest logische partij is om op dit dossier te faciliteren met overzicht en samenhang. Een overzicht dat ook nodig is voor de totstandkoming van Integrale Huisvestings Plannen en toekenning van gemeentelijke budgetten aan onderwijshuisvesting of om vanaf 1 jan 2021 aanvragen via de gemeente te doen voor de subsidie verduurzaming schoolgebouwen. Gezamenlijk zullen gemeenten en schoolbesturen vanuit het lange termijn perspectief via het IHP tot een afweging moeten komen welke investeringen verantwoord zijn en wie daarin wat betaalt.

### 4. Nadere toelichting

Uit bovenstaande blijkt dat iedere reactie een nieuwe vraag kan oproepen. Zaken liggen uitermate gecompliceerd. Wij hebben hier te maken met Bouwbesluit (a). Gezondheidsrichtlijnen (b). Verantwoordelijkheden (c). Bekostiging (d). Aanpassingen door de tijd heen (e) en tot slot hoe nu verder (f).

Hieronder geven we op elk onderdeel een nadere toelichting.

#### a. bouwbesluit

De wetgeving leidt meestal niet tot een verplichting om bestaande gebouwen op korte termijn aan te passen. De bouwregelgeving gaat uit van het principe dat strengere eisen alleen van toepassing zijn voor nieuwbouw of voor ingrijpende renovatie, waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is. Zo zullen gebouwen die voor 2015 niet voldeden aan de eisen die bij de wijziging van het Bouwbesluit in 2012 werden geïntroduceerd, niet onmiddellijk leiden tot een verplichting voor een gebouwlijke aanpassing. Voor de bestaande gebouwen wordt in de bouwregelgeving het uitgangspunt van het 'rechtens verkregen niveau' gehanteerd.

De gewijzigde ventilatie-eisen in bouwbesluit van het bouwbesluit 2012 hebben dus betrekking op de nieuwbouw gerealiseerd na 2012. De eisen voor bestaande bouw geven de minimum ondergrens aan, echter er kan sprake zijn van een hoger rechtens verkregen niveau in het verleden. Dit rechtens verkregen niveau mag niet onderschreden worden. Gebouwen die vanaf 1992 zijn gebouwd hebben meestal een hogere ondergrens dan de minimum eisen zoals gesteld in het Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw. Het is daarom belangrijk te controleren of de voorzieningen voor luchtverversing in het gebouw volgens de geldende bepalingen- en berekeningsmethodieken tot stand zijn gebracht.

Over het wel of niet voldoen aan huidig bouwbesluit loopt jurisprudentie. Op basis van een rechterlijke uitspraak blijkt bovenstaande anders uitlegbaar. Een gebouw dient volgens een rechterlijke uitspraak te allen tijde te voldoen aan de (minimum eisen) bouwbesluit bestaande bouw.

Artikel van advocatenkantoor over deze uitspraak:

*De voorschriften voor bestaande bouw die gesteld worden in het Bouwbesluit 2012 zijn minimumeisen. Als eigenaar van een pand heb je de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat jouw pand ook voldoet aan deze eisen. Dat je in het verleden hebt gebouwd in overeenstemming met een vergunning of dat het gebouw eerder is gebouwd dan dat het Bouwbesluit in werking trad, doet hier niets aan af.* <https://www.sumrin.nl/opgelet-ook-bestaande-gebouwen-dienen-te-voldoen-aan-het-bouwbesluit-2012/>

En dit artikel:

De omstandigheid dat het bestaande gebouw is gerealiseerd voordat de eerste versie van het Bouwbesluit in 1992 in werking trad, doet hier niet aan af (vgl. [ECLI:NL:RVS:2016:1391](https://www.eclinet.nl/ECLI:NL:RVS:2016:1391)). Blijkt de ventilatie (na een controle door de overheid) van het betreffende gebouw niet 'Bouwbesluit 2012-proof' te zijn, dan moeten er onverwijld technische maatregelen worden getroffen aan het ventilatiesysteem om dit herstellen. Dit geldt ongeacht of in het verleden een bouwvergunning(en) voor het bestaande ge- bouw is verleend. De overheid kan dus in strijd met de rechtszekerheid de minimum ventilatie-eisen voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2012 handhaven (krachtens artikel 1b lid 2 van de Woning wet), óók als er is gebouwd conform de bouwvergunning(en) en die expliciet afwijking van die eisen toestaat. De wetgever beschouwt de technische eisen voor bestaande bouw namelijk, uit veiligheidsoogpunt, als absoluut bodemniveau, dat altijd moet kunnen handhaven. Hiermee wordt dus verondersteld dat (eeuwen)oude gebouwen ook voortdurend 'Bouwbesluit 2012-proof' moeten zijn. Via <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-lucht-geklaard-in-tijden-corona-ventileren-van-bestaande-bouw-onder-het-bouwbesluit-2012/>

De conclusie is dat de wetgeving sèc misschien niet voorschrijft dat bestaande bouw moet voldoen aan vigerend bouwbesluit, maar wanneer de rechter hier duidelijke uitspraken over doet, het bestuur (gebouweigenaar) zonder meer verantwoordelijk is voor de veiligheid van het gebouw en dat dit moet voldoen aan de huidige eisen.

#### *b. Gezondheidsrichtlijnen*

Zoals gezegd hierboven: de bouwregelgeving gaat uit van het principe dat strengere eisen alleen van toepassing zijn voor nieuwbouw of voor ingrijpende renovatie, waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is. Voor de bestaande gebouwen wordt in de bouwregelgeving het uitgangspunt van het 'rechtens verkregen niveau' gehanteerd, maar zelfs als wordt uitgegaan van het principe dat gebouwen ten allen tijde moeten voldoen aan de minimumeisen van het huidige bouwbesluit kan in de meeste gevallen worden voldaan door natuurlijke ventilatievoorzieningen. Uiteraard kan dat weer allerlei andere problemen met zich meebrengen (hogere verwarmingskosten, tocht, geen optimale klimaatbeheersing).

De GGD heeft de toetswaarden voor CO2 in 2006 vastgesteld. Zie hiervoor:

<https://www.lesopafstand.nl/app/uploads/FAQ-Ventilatie-op-scholen-en-COVID.pdf>

#### *c. verantwoordelijkheidstoedeling*

In de discussie over de verantwoordelijkheidstoedeling is het in de eerste plaats van belang onderscheid te maken tussen de *wettelijke taak* en daaraan verbonden *aansprakelijkheid om een schoolgebouw te laten voldoen aan de wettelijke eisen en de verantwoordelijkheid voor de bekostiging*.

In het algemeen is een schoolbestuur als gebouweigenaar verantwoordelijk voor de naleving van de wet en regelgeving. Dit voort vloeit voort uit de toepasselijke wetgeving, die de eigenaar of beheerder van een gebouw aanwijst of de werkgever vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een veilige werkomgeving.

De verantwoordelijkheid voor de bekostiging leidt op zich zelf niet tot een aansprakelijkheid als het gaat om de naleving van de wetgeving. Omgekeerd leidt een gebrek aan bekostiging ook niet tot een beperking of ontslag van de aansprakelijkheid.

Het betekent in elk geval dat een bestuur ten allen tijde gehouden is te zorgen voor adequate naleving van de wet en regelgeving met betrekking tot huisvesting in het belang van de veiligheid van leerlingen en personeel.

#### *d. bekostiging*

Voor 2015 werkt op basis van de Londo-systematiek onderscheid gemaakt in:

- kleine aanpassingen (hiervoor ontving een schoolbestuur een vergoeding in de mi)
- aanpassingen vanwege wet en regelgeving (hiervoor kon een aanvraag worden ingediend bij de gemeente)
- algehele aanpassing/renovatie (na veertig jaar verstreekte ministerie een vergoeding ter hoogte van 30% van de nieuwbouw)

De aanpassing is als voorziening geschrapd in de Wpo en Wec in 2015 en in de Wvo al in 2005. Voor aanpassingen dient een schoolbestuur zelf zorg te dragen. Er is geen beroep meer mogelijk op de gemeente.

De algehele aanpassing is met de decentralisatie in 1996 komen te vervallen. De gemeente moeten in overleg met de schoolbesturen over vervanging dan wel renovatie.

(Algehele aanpassing of renovatie is geen afzonderlijke voorziening in de wet; de wetgever vond het te ingewikkeld en onnodig om daarvoor criteria te formuleren. Inmiddels is hier wel wetgeving over in voorbereiding en wordt verwacht per 2023)

Door schoolbesturen wordt in de praktijk nog wel geprobeerd een claim voor aanpassingen bij de gemeente neer te leggen op basis van constructiefouten (ruime uitleg)

#### *e. Aanpassingen door de tijd heen*

De verantwoordelijkheid voor de bekostiging is in 2015 in het basis- en speciaal onderwijs verschoven van gemeente naar schoolbestuur als het gaat om aanpassingen en buitenonderhoud. Daarbij is een overgangsregime gehanteerd - zij het beperkt - voor schoolbesturen met relatief oude gebouwen. In het voortgezet onderwijs heeft deze verschuiving al eerder plaats gevonden in 2005.

De schoolbesturen ontvangen sinds deze wetswijzigingen een component in hun rijksvergoeding voor aanpassingen, die noodzakelijk zijn vanwege wet- en regelgeving. De omvang van deze component is (door lumpsum) niet meer te herleiden uit de vergoedingssystematiek en deze blijkt in de praktijk veelal niet toereikend in het geval een gebouw op korte termijn ingrijpend moet worden aangepast.

Let op: de *verantwoordelijkheid* voor het buitenonderhoud en aanpassingen lag voor de overheveling van de *middelen* al bij het schoolbestuur! Met de overheveling heeft er in feite alleen een aanpassing van de bekostiging van die verantwoordelijkheid plaats gevonden.

De verantwoordelijkheid hadden de schoolbesturen in het PO in principe al, maar de bekostiging voor de uitvoering van die verantwoordelijkheid nog niet.

Als er al sprake zou zijn van een gebouw dat voor 2015 niet voldeed aan eisen die op dat moment niet voldeed aan de toepasselijke bouwregelgeving, leidt dat – zoals uit bovenstaande blijkt- niet onmiddellijk tot een aanspraak op een gemeentelijke vergoeding. Het verantwoordelijke schoolbestuur zal daartoe in elk geval een aanvraag moeten indienen, zodat de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld tot een beoordeling van de noodzaak te komen. Als een dergelijke aanvraag achterweg is gebleven, kan bezwaarlijk worden beweerd dat een gemeente alsnog gehouden is om een vergoeding toe te kennen. De betreffende regelgeving, waarmee de verantwoordelijkheid werd verschoven van gemeente naar schoolbestuur, voorzag in een uitputtende regeling voor de afwikkeling van lopende aanvragen welke inmiddels is afgelopen.

#### *f. Hoe nu verder?*

Vorenstaande neemt vanzelfsprekend niet weg de mogelijkheid om in goed overleg alsnog tot een vergelijk te komen over een gemeentelijke bijdrage. Een akkoord zal dan echter niet zijn gebaseerd op een veronderstelde wettelijke verplichting van de gemeente, maar op een algemeen bestuurlijk uitgangspunt dat de taak voor de onderwijshuisvesting een 'gedeelde verantwoordelijkheid' is van gemeente en schoolbestuur. Het ligt in de rede dat een vergelijk over een gemeentelijke bijdrage ook een akkoord over een sleutel tot verdeling van de kosten omvat. Linksom of rechtsom: schoolbesturen ontvangen middelen en vanuit hun verantwoordelijkheid gezien dienen zij te investeren in goede huisvesting. Ons advies is hierin met elkaar het gesprek aan te gaan en te zoeken naar de gezamenlijke opgave en beschikbare middelen en daarin te bekijken wat mogelijk is.

## Samenvattend:

- Juridisch getouwtrek levert in de praktijk weinig op. Besturen kunnen gemeenten niet verplichten tot bekostiging van maatregelen om de ventilatie te verbeteren. Uitgangspunt zou moeten zijn met elkaar het gesprek aan te gaan en te zoeken naar de gezamenlijke opgave. Dit om vervolgens vanuit de beschikbare middelen voor huisvesting samen te bekijken wat mogelijk is.
- Belangrijk is lokaal de situatie met elkaar goed in beeld te brengen en de consequenties met elkaar te benoemen en vervolgens op basis van dat inzicht als partijen met elkaar in overleg gaan.
- De onderwijswetgeving biedt gemeenten de mogelijkheid om aanvullende vergoedingen te verstrekken in de exploitatielasten. Daarvoor geldt wel een aparte procedure om de gelijke behandeling te waarborgen. Zo moet de gemeente daarvoor een aparte verordening 'vergoeding materieel instandhouding' (art 140 Wpo) opstellen, waarover een OOGO moet worden gevoerd.
- Informeel (en daarmee op basis van vrijwilligheid) worden in een integraal huisvestingsplan ook wel renovaties opgenomen als projecten, waarvoor de gemeente een vergoeding geeft. Soms wordt in deze plannen onderscheid gemaakt in ingrijpende renovaties ('transformaties') en beperkte renovaties ('up-grades'). Het kan lonend zijn (en duurzaam) in plaats van nieuwbouw te kiezen voor renovatie. Vooruitlopend op de wetgeving in 2023 nemen veel gemeenten hierin al hun verantwoordelijkheid.
- Sommige gemeenten hebben los van hun onderwijshuisvestingsbeleid of juist in samenhang daarmee ook een beleid tot verduurzaming. Daarvoor zijn dan afzonderlijke budgetten en subsidieregelingen beschikbaar.
- De aangekondigde subsidieregeling (co-financiering verduurzaming schoolgebouwen) biedt vanaf 1 jan 2021 mogelijkheden hier samen beleid op te maken en uit te voeren.

## Helpdesk:

*Voor vragen over specifieke situaties waarin de handreiking niet voorziet, kan contact worden opgenomen met kenniscentrum Ruimte-OK. Deze fungeert als helpdesk bij inhoudelijke vragen over het omgaan met de vragen rond ventilatie in scholen en kinderopvang. U kunt deze helpdesk bereiken via telefoonnummer 085-1304036 of door een mail te sturen naar [info@ruimte-ok.nl](mailto:info@ruimte-ok.nl)*