

Eisen aan onderwijshuisvesting

Eindrapport

Datum

20 december 2023

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderzoeksteam

Jelte Schievels, Raoul Meijer, Michiel Ehrismann

Referentie

GO185/rapport

/ Inhoud

/ 1	Inleiding en aanpak	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksaanpak	4
1.3	Onderzoeksvraag	6
1.4	Leeswijzer	6
/ 2	Onderwijshuisvesting in context	7
2.1	Kaders op hoofdlijnen	7
2.2	Relevante ontwikkelingen	8
/ 3	De eisen aan onderwijshuisvesting in detail	10
3.1	Duurzaam	10
3.2	Bruikbaar	16
3.3	Gezond	24
3.4	Veilig	30
/ 4	Conclusies en aanbevelingen	40
4.1	Conclusies	40
4.2	Aanbevelingen	41
/ A	Bijlage A: overzicht gesprekspartners	43
/ B	Bijlage B: toelichting functionaliteiten	44

/ 1 Inleiding en aanpak

1.1 Aanleiding

Er bestaat onduidelijkheid over de eisen aan onderwijshuisvesting

Kwalitatief goede onderwijshuisvesting¹ is randvoorwaardelijk voor goed, veilig, gezond, en inclusief onderwijs. Scholen en gemeenten werken dan ook hard om kwalitatief goede onderwijshuisvesting te realiseren, die voldoet aan alle eisen. Echter, in het IBO OHV wordt gesteld dat een integraal beeld ontbreekt van de eisen waar onderwijshuisvesting aan moet voldoen.² Dit bemoeilijkt het realiseren van goede onderwijshuisvesting.

Dit gebrek aan een integraal beeld van eisen aan onderwijshuisvesting kent een aantal oorzaken. Ten eerste zijn de eisen versnipperd over verschillende wetten, regelingen en akkoorden. Ten tweede is niet altijd helder wat de status van een eis is: is deze verplicht, sterk aangeraden of wenselijk? Zo zijn er naast de wettelijke eisen ook beleidsdoelstellingen, kwaliteitskaders en normen (zoals het Kwaliteitskader Onderwijshuisvesting van Kenniscentrum Ruimte-OK) en maatschappelijke verwachtingen.³ Ten derde verschillen de eisen soms voor onderwijssector (PO/VO/GO) of type gebouw (bestaande bouw, renovatie, nieuwbouw). In het IBO wordt tot slot een voorbeeld gegeven van tegenstrijdige wetgeving⁴, waardoor het voor schoolbesturen en gemeenten onduidelijk is welke eisen zij moeten volgen. Door deze redenen bestaat onduidelijkheid *welke eisen wanneer voor wie* gelden.

AEF is gevraagd een eenduidig en integraal beeld van eisen aan onderwijshuisvesting te geven

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de landelijke wettelijke eisen aan onderwijshuisvesting en de landelijke beleidsdoelstellingen die een effect hebben op onderwijshuisvesting.

1.2 Onderzoeksaanpak

In dit rapport beantwoorden we vijf onderzoeksvragen over eisen aan onderwijshuisvesting

Dit onderzoek moet een eenduidig en integraal beeld opleveren van de eisen en doelstellingen. Het overzicht moet rekening houden met onderwijssector en type gebouw, zodat ook helder is hoe de eisen verschillen. Voor het onderzoek zijn vijf onderzoeksvragen opgesteld:

¹ Dit onderzoek richt zich op onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs.

² Rijksoverheid (2021), 'IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#))

³ Hoewel het kwaliteitskader van Ruimte-OK veelomvattend is, wordt in dat document niet duidelijk gemaakt wat de wettelijke eisen aan onderwijshuisvesting zijn. Het dient als leidraad voor scholen om te bepalen hoe ze hun programma van eisen opstellen. Dit onderzoek richt zich juist op de wettelijke basis van eisen aan onderwijshuisvesting.

⁴ Deze tegenstrijdigheid gaat over de vereisten voor de vloer in een schoolgebouw.

1. Welke landelijke wettelijke eisen worden er gesteld aan onderwijshuisvesting?
2. Welke landelijke beleidsdoelstellingen in het onderwijs met impact op onderwijshuisvesting zijn er sinds 1997 ontwikkeld en welke aanpassingen in deze beleidsdoelstellingen zijn hierin opgenomen?
3. Welke landelijke beleidsdoelstellingen en wettelijke eisen met effect op onderwijshuisvesting zijn momenteel in ontwikkeling of worden verwacht?
4. In hoeverre en op welke wijze is er sprake van samenhang en overlap tussen de geïdentificeerde eisen en doelstellingen?
5. In hoeverre is er sprake van tegenstrijdigheden in de geïdentificeerde eisen en doelstellingen?

Daarnaast heeft het ministerie van OCW gevraagd om advies hoe de eisen eenduidiger en helderder opgesteld kunnen worden.

Een aantal type wetten en eisen aan onderwijshuisvesting is niet onderzocht in dit onderzoek

In dit onderzoek hebben we landelijke wet- en regelgeving onderzocht waaruit eisen voortkomen die betrekking hebben op het daadwerkelijke schoolgebouw.⁵ Dat betekent dat we alleen wet- en regelgeving hebben onderzocht die door de Rijksoverheid zijn opgesteld; lokale wet- en regelgeving is niet onderzocht.⁶ Verder is er aantal wetten die wel raken aan onderwijshuisvesting, maar niet iets zeggen over de eisen. Ook deze hebben we niet onderzocht. Dit betreft wetgeving omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, gemeenten en schoolbesturen, aanbestedingswetgeving. Ook de bekostiging die is gekoppeld aan de eisen en doelstellingen hebben we niet onderzocht, net als de mate waarin wettelijke eisen en doelstellingen momenteel gehaald worden.

Daarnaast is in overleg met het ministerie van OCW besloten om de wettelijke eisen en beleidsdoelstellingen op een aantal thema's buiten scope te plaatsen. Dit geldt voor:

- ▶ **Inclusief onderwijs.** Op dit onderwerp moeten doelstellingen en eisen nog verder ontwikkeld worden. Er wordt daarom een knip gemaakt tussen inclusie en toegankelijkheid. Dit betekent dat dit onderzoek wel de wettelijke eisen aan toegankelijkheid van de gebouwen betreft, maar beleid op inclusief onderwijs en inclusief opgroeien buiten de scope van dit onderzoek valt.⁷
- ▶ **Caribisch Nederland.** Er is besloten om Caribisch Nederland niet mee te nemen in dit onderzoek, omdat de stand van zaken rondom de huisvesting significant verschilt van die in Europees Nederland.
- ▶ **IKC en MFA's.** Tot slot zijn ook integrale kindcentra en multifunctionele accommodaties buiten scope gesteld van dit onderzoek, omdat OCW in samenwerking met een aantal partijen hiervoor al een handreiking heeft opgesteld dat inzicht biedt in geldende wet- en regelgeving: 'Handreiking organiseren en financieren van gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs'.⁸

⁵ Eisen over het schoolplein en gymlocaties zijn ook meegenomen in dit onderzoek.

⁶ Uit de interviews komt naar voren dat er op lokaal niveau ook aanvullende eisen gesteld kunnen worden. Dit betreft met name stedenbouwkundige eisen en gebiedsbepalingen t.a.v. uitstraling, verduurzaming en extra klimaatdoelstellingen, zoals verplichte waterberging.

⁷ Hierbij vatten wij inclusie breder op dan toegankelijkheid. Toegankelijkheid richt zich uitsluitend op het gebouw en in hoeverre deze toegankelijk is voor alle personen. Inclusie gaat verder. De Onderwijsraad definieert inclusief onderwijs als 'de doelstelling leerlingen met een beperking toegang te geven tot onderwijs dat zo veel mogelijk gelijkwaardig is aan het onderwijs van leerlingen zonder een beperking. De raad bakent het begrip 'inclusiever onderwijs' af aan de hand van drie elementen: ondersteuning en toerusting, thuisnabij onderwijs en gezamenlijk onderwijs van leerlingen met en zonder een beperking.' Huisvesting is hier (slechts) een onderdeel van. Bron: Onderwijsraad (2020) 'Steeds Inclusiever' ([link](#))

⁸ Klik [hier](#) voor de handreiking.

1.3 Onderzoeksvraag

We hebben het onderzoek in drie stappen uitgevoerd

We hebben het onderzoek in drie stappen uitgevoerd. We zijn begonnen met een **bureauonderzoek** om een eerste overzicht te maken van alle landelijke wettelijke eisen en beleidsdoelstellingen. Hierbij classificeren we wanneer deze eis is opgesteld, door wie de eis is opgesteld, welke partij verantwoordelijkheid draagt, voor welke onderwijssector de eis geldt, en voor welk type gebouw de eis geldt. Vervolgens hebben we een **juridische analyse** uitgevoerd om de samenhang en tegenstrijdigheden in de wettelijke eisen en beleidsdoelstellingen te onderzoeken. Het overzicht van eisen en doelstellingen vormde de basis voor deze analyse. Door de verschillende juridische bronnen te vergelijken, ontdekken we tegenstrijdigheden en samenhang in de eisen die worden gesteld aan onderwijshuisvesting. Tot slot hebben we zeven **interviews** georganiseerd om het overzicht en de inzichten uit de juridische analyse te toetsen op juistheid en volledigheid. Een overzicht van de gesprekspartners vindt u in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt gestructureerd:

- ▶ In hoofdstuk 2 schetsen we de context van het onderwijshuisvestingstelsel als achtergrondinformatie voor de bevindingen over de eisen aan onderwijshuisvesting.
- ▶ Hoofdstuk 3 bevat een volledig overzicht van de eisen aan onderwijshuisvesting, en worden deze nader toegelicht.
- ▶ Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

/ 2 Onderwijshuisvesting in context

In dit hoofdstuk geven we een beknopte schets van het onderwijshuisvestingsstelsel. Deze schets is bedoeld om een basis te bieden voor de uiteenzetting van de eisen aan onderwijshuisvesting. Een begrip van het stelsel helpt om de bevindingen in het volgende hoofdstuk goed te kunnen duiden.

2.1 Kaders op hoofdlijnen

Drie partijen zijn samen verantwoordelijk voor goede onderwijshuisvesting

Onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, gemeenten en schoolbesturen. In deze paragraaf gaan we nader in op de verantwoordelijkheid van elk van deze actoren:

- ▶ **De Rijksoverheid** draagt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het funderend onderwijs in het algemeen. De Rijksoverheid is stelselverantwoordelijk en bekostigt onderwijshuisvesting vanuit het gemeentefonds. Daarnaast zijn er specifieke wettelijke kaders op aanpalende onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid vallen van verschillende ministeries. Denk bijvoorbeeld aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor het Bouwbesluit (en vanaf 2024 de Omgevingswet), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor arbeidsomstandigheden en het ministerie van OCW voor bewegingsonderwijs.
- ▶ **Gemeenten** dragen de wettelijke zorgplicht voor onderwijshuisvesting. Dat betekent voornamelijk dat zij verantwoordelijk zijn voor het voorzien in voldoende aanbod van onderwijshuisvestingsvoorzieningen van een redelijk niveau. De gemeente is daarmee verantwoordelijk voor nieuwbouw en uitbreiding van schoolgebouwen. Ook zijn zij verantwoordelijk voor medegebruik en verhuur van het gebouw. Daarnaast dragen gemeenten zorg voor voldoende geschikte ruimte voor bewegingsonderwijs.⁹ Om deze taken uit te kunnen voeren, ontvangt de gemeente middelen vanuit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze middelen zijn niet geoormerkt en dus vrij besteedbaar.
- ▶ **Schoolbesturen** dragen de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van onderwijshuisvesting. Dit betreft onder meer behoorlijk gebruik van het gebouw, binnen- en buitenonderhoud, exploitatiekosten, meubilair, publiekrechtelijke heffingen en onderwijsleerpakket. Het schoolbestuur ontvangt hier middelen voor in de lumpsumbekostiging van het ministerie van OCW. Ook deze middelen zijn niet geoormerkt en dus vrij te besteden. Wel geldt dat schoolbesturen in het primair onderwijs gebonden zijn aan een investeringsverbod.¹⁰ Dat wil zeggen dat schoolbesturen gebonden zijn aan limitatief opgesomde doelen binnen huisvesting waaraan die middelen besteed mogen worden.

⁹ De precieze verantwoordelijkheid van gemeenten verschilt in het primair onderwijs t.o.v. het voortgezet onderwijs. Kort gezegd is de gemeente in het PO altijd verantwoordelijk voor de planning en financiering van voldoende geschikte ruimte voor bewegingsonderwijs. In het VO geldt dit alleen als een school niet over eigen/ of voldoende eigen accommodatie beschikt. Meer informatie is te vinden in het handboek bewegingsonderwijs van de Koninklijke Vereniging voor Lichamelijke Opvoeding ([link](#)).

¹⁰ In het wetsvoorstel doelmatige aanpak onderwijshuisvesting wordt voorgesteld om dit verbod op te heffen.

De eisen aan onderwijshuisvesting kennen verschillende niveaus

Binnen de eisen aan onderwijshuisvesting zijn verschillende niveaus te onderscheiden. Ten eerste is er Europese en landelijke wet- en regelgeving.¹¹ Zo is een schoolgebouw een utiliteitsgebouw waar algemene veiligheids- en duurzaamheidsnormen voor gelden. Daarnaast zijn er ook beleidsdoelstellingen die effect hebben op onderwijshuisvesting. Denk bijvoorbeeld aan de landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving.¹² Ook is er nog regionale wetgeving. Zo zijn gemeenten verplicht een verordening onderwijshuisvesting op te stellen waarin normen worden vastgesteld waar toegekende bedragen op dienen te worden gebaseerd. De meeste gemeenten hanteren de modelverordening van de VNG, maar zij kunnen deze naar eigen inzicht aanpassen.

Naast wet- en regelgeving en beleidsdoelstellingen, zijn er ook richtlijnen die worden opgesteld door de sector en maatschappelijke verwachtingen. Deze kennen geen verplichtend karakter, maar bepalen wel de eisen die gesteld worden aan onderwijshuisvesting. Voorbeelden van richtlijnen die zijn opgesteld door de sector is het Kwaliteitskader Onderwijshuisvesting dat is opgesteld door het Kenniscentrum Ruimte-OK en de verschillende NEN-normen¹³. Maatschappelijke verwachtingen zijn niet vastgelegd, maar hebben wel invloed op de eisen aan onderwijshuisvesting. Denk bijvoorbeeld aan het maatschappelijke debat rondom ventilatie tijdens de coronacrisis. Er bestaan 'bouwkundige eisen' over ventilatie op scholen (zie paragraaf 3.3). Vanwege het toenemende belang van goede ventilatie gedurende de coronacrisis, ontstonden hier ook 'maatschappelijke eisen' (ook voor scholen die wel aan de bouwkundige eisen voldoen).¹⁴

2.2 Relevante ontwikkelingen

De drie partijen staan samen voor een forse opgave in de komende jaren

Er is momenteel een grote opgave voor onderwijshuisvesting in Nederland. In verschillende rapporten die in de afgelopen jaren verschenen zijn over de staat van deze vastgoedportefeuille wordt vastgesteld dat de kwaliteit van onderwijshuisvesting onvoldoende is.¹⁵ Meer dan de helft van de scholen in het PO en VO zijn verouderd en er wordt steeds minder gebouwd en gerenoveerd.¹⁶

Het verbeteren van de kwaliteit van onderwijshuisvesting in Nederland is niet eenvoudig om allerlei redenen. Eén van deze redenen is dat gebouwd moet worden met krappe budgetten. Uitgangspunt bij de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten voor onderwijshuisvesting is het ambitieniveau 'sober en doelmatig'. De afgelopen jaren zijn bouwkosten bovendien sterk gestegen. Gemeenten en schoolbesturen hebben meermaals aangegeven dat de huidige budgetten te krap zijn.¹⁷ Het IBO

¹¹ Hierbij geldt dat Europese wet- en regelgeving in de regel wordt uitgewerkt in nationale wet- en regelgeving.

¹² Dit is een initiatief van het ministerie van BZK om klimaatadaptief bouwen te stimuleren. Hoewel dit nog geen juridische basis heeft, is dit wel een beleidsdoelstelling van het ministerie.

¹³ Het onderscheid tussen normen en wet- en regelgeving is niet absoluut. Zo staan er bijvoorbeeld NEN-normen in het Bouwbesluit.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld een opinieartikel in het NRC .Danielle Woestenbergh (2022), 'Maak werk van binnenlucht op scholen', NRC ([link](#))

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Algemene Rekenkamer (2016), 'Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt' ([link](#)); Economisch Instituut voor de Bouw (2020), 'Verkenning onderwijsvastgoed: Praktijkvoorbeelden en kansen voor de kwaliteitsopgave', p. 23 ([link](#)); IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (2021), 'Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#)); McKinsey & AEF (2020), 'Een verstevigd fundament voor iedereen' ([link](#)).

¹⁶ Zie McKinsey & Company (2020), 'Een verstevigd fundament voor iedereen' p. 97 ([link](#)).

¹⁷ PO-raad en VO-raad (geen datum), 'Goed onderwijs vraagt om goede schoolgebouwen. Kom in actie!' ([link](#))

constateert dat er gebrek is aan een goede koppeling tussen eisen, (bouw)kosten en beschikbare budgetten.¹⁸

Dit onderzoek beoordeelt niet in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een tekort. Echter, de ervaren krapte heeft wel tot gevolg dat schoolbesturen en gemeenten vaak op zoek gaan naar de minimeisen waar zij aan moeten voldoen bij onderwijshuisvesting en alleen de onderdelen willen bekostigen waar zij wettelijke verantwoordelijkheid voor dragen.

Er ligt een wetsvoorstel voor stelselaanpassingen rond onderwijshuisvesting

Momenteel is een wetsvoorstel doelmatige aanpak onderwijshuisvesting in consultatie die de verantwoordelijkverdeling binnen het stelsel wil aanpassen. Hier komen mogelijk de volgende aanpassingen uit voor:

- ▶ Ten eerste wordt het vaststellen van een integraal huisvestingplan (IHP) voor gemeenten en meerjarenonderhoudsplan (MJOP) voor schoolbesturen verplicht gesteld. Dit moet een meerjarige aanpak bevorderen.
- ▶ Ten tweede wordt renovatie een voorziening in de huisvesting waar de gemeente voor verantwoordelijk is. In het huidige stelsel is vaak onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de renovatie van een schoolgebouw; valt dit onder nieuwbouw of onderhoud? In de nieuwe wet wordt renovatie opgenomen als alternatief voor nieuwbouw, bestaande uit vernieuwing of grootschalige verandering van een gebouw of een gedeelte daarvan door een samenhangend geheel van maatregelen, dat gericht is op het verlengen van de levensduur van het gebouw of het gedeelte daarvan.
- ▶ Ten derde wordt het investeringsverbod in het primair onderwijs opgeheven. Dit maakt het mogelijk voor schoolbesturen om te investeren in de nieuwbouw, renovatie of uitbreiding bijvoorbeeld ter verbetering van het binnenklimaat of duurzaamheid.

Een vierde punt over een zorgplicht voor binnenklimaat voor scholen wordt niet opgenomen in de uiteindelijke wettekst. Het kan dat op basis van de consultatie de bovenstaande wijzigingen nog worden aangepast.

¹⁸ Rijksoverheid (2021), 'IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs. Een vak apart: Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel' ([link](#))

/ 3 De eisen aan onderwijshuisvesting in detail

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de eisen die worden gesteld aan onderwijshuisvesting. We behandelen hierbij zowel wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen als richtlijnen en normen. Wetgeving kent een verplichtend karakter; beleidsdoelstellingen en richtlijnen en normen bevatten eisen die sterk aangeraden en/of wenselijk zijn, maar niet verplicht.

We hebben de eisen opgebouwd langs vier functionaliteiten van een schoolgebouw:

- ▶ **Duurzaam** (met name eisen m.b.t. energie- en milieuprestaties)
- ▶ **Bruikbaar** (met name eisen m.b.t. ruimten, locatie en toegankelijkheid)
- ▶ **Gezond** (met name eisen m.b.t. lucht, geluid, licht en temperatuur)
- ▶ **Veilig** (met name eisen m.b.t. fysieke veiligheid).

Voor elk van deze functionaliteiten beschrijven we de eisen op dat gebied. Bijlage B bevat een nadere toelichting op de aspecten binnen elke functionaliteit die we hebben onderzocht.

Leeswijzer hoofdstuk 3

Elke paragraaf bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste geven we een algemene beschrijving van de eisen voor de desbetreffende functionaliteit. We beantwoorden in deze beschrijving vragen als: hoeveel wetten, doelstellingen en normen zijn er? Verschillen de eisen per onderwijssector of type gebouw? Zijn er tegenstrijdigheden in de wetgeving? Ten tweede bevat elke paragraaf een overzicht van elke wet, doelstelling of norm waar de eisen uit voortvloeien.

Elke paragraaf is zelfstandig leesbaar. Dat betekent dat de uitleg over wetten die eisen voor meerdere functionaliteiten bevatten in elke paragraaf opnieuw geven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Omgevingswet, die eisen bevat voor elke functionaliteit.

3.1 Duurzaam

Deze paragraaf bevat alle eisen met betrekking tot duurzaamheid. Onder deze functionaliteit vallen eisen en doelstellingen met betrekking tot de energie- en milieuprestatie van een schoolgebouw. Dit gaat bijvoorbeeld over het energiegebruik van scholen en de effecten van een school op de omliggende natuur.

3.1.1 Beschrijving eisen onderwijshuisvesting – duurzaam

Eisen aan duurzaamheid van onderwijshuisvesting zijn voornamelijk te vinden in algemene wetten over kwaliteit van utiliteitsgebouwen

Vanaf 1 januari 2024 is er in Nederland één wet die het merendeel van de eisen aan duurzaamheid voor onderwijshuisvesting bevat: de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld isolatie, milieuprestatie en bescherming van flora en fauna. De eisen in de Omgevingswet zijn nu verspreid over een aantal wetten, waaronder de

Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Deze worden gebundeld in de Omgevingswet.

Zowel de Omgevingswet als de huidige wetten werken door in aanvullende besluiten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Deze bevatten een nadere uitwerking van de eisen (o.a. op het gebied van duurzaamheid). Het bekendste hiervan is momenteel het Bouwbesluit dat eisen stelt aan de kwaliteit van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. Onder de Omgevingswet worden dit het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet.

De eisen die worden gesteld aan duurzaamheid volgen daarmee uit algemene wetgeving – er zijn geen wetten die specifiek op onderwijshuisvesting zijn gericht. Een paar belangrijke eisen die volgen uit de huidige wet- en regelgeving zijn:

- ▶ Nieuwe gebouwen moeten BENG (bijna-energieneutrale gebouwen) gebouwd worden. Dit is een eis voor de energieprestatie van het gebouw. Deze prestatie wordt bepaald aan de hand van de NTA 8800 en kijkt naar drie eisen: maximale energiebehoefte, fossiel energiegebruik en aandeel hernieuwbare energie.
- ▶ Het Activiteitenbesluit milieubeheer (wordt Bbl en Bal) verplicht bedrijven en instellingen om energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. In bijlage 10, artikel 5 van dit besluit staan erkende maatregelen voor onderwijsinstellingen opgenomen.
- ▶ Ook op het gebied van milieu en natuur worden eisen gesteld aan onderwijshuisvesting, met name bij de bouw. Daarvoor moeten talloze maatregelen worden genomen op basis van de Wet natuurbescherming (wordt Bkl) om bepaalde natuurgebieden, diersoorten en planten te beschermen. Een actueel voorbeeld is de isolatie van spouwmuren, dat niet zomaar mag gebeuren omdat het risico bestaat dat beschermde dieren (in dit geval vleermuizen) worden verstoord of gedood.

Wettelijke vastgelegde doelstellingen gaan soms verder dan bouwwetgeving; we constateren verder geen tegenstrijdigheden

In de eisen op het gebied van duurzaamheid constateren wij geen tegenstrijdigheden. Wel is er soms een gat tussen wettelijke doelstellingen en bouwkundige verplichtingen. Er is namelijk een aantal wetten waarin de (nationale) doelen op het gebied van duurzaamheid wettelijk zijn vastgelegd. Denk aan de Klimaatwet, die Nederland verplicht om de netto emissie van broeikasgassen in 2050 naar nul te reduceren. Ook zijn er Europese wetten waaruit nationale doelstellingen voortvloeien op het gebied van emissies (nl. ETS-BRT) en energiebesparing (nl. EED). Deze doelstellingen leggen ook indirect een verplichting op aan onderwijshuisvesting. Bijvoorbeeld, op basis van de klimaatwet geldt dat de schoolgebouwen voor 2050 in principe energieneutraal moeten zijn – dat is een verregaandere eis dan BENG. De bouwwetgeving loopt daar soms nog op achter; volledig energieneutraal bouwen (ENG) is bijvoorbeeld nog geen onderdeel van het Bouwbesluit maar wel noodzakelijk om de eisen uit o.a. de Klimaatwet te halen.

De meeste eisen aan duurzaamheid zijn minimumeisen die voor alle sectoren gelden

In de regel zijn de eisen op het gebied van duurzaamheid minimumeisen. Dat betekent dat er een wettelijke verplichting is om er aan te voldoen. Op een aantal vlakken is het wel denkbaar dat gemeenten en schoolbesturen kiezen voor een niveau boven de minimumeisen; bijvoorbeeld op het gebied van energieprestatie, aangezien anders over een paar jaar wederom geïnvesteerd moet

worden in de energieprestatie van het gebouw. Ook is er geen verschil tussen de onderwijssectoren. De eisen zijn hetzelfde voor een basisschool als voor een middelbare school.

De meeste wet- en regelgeving valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van BZK; gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor de meeste eisen

Het realiseren van de eisen op het gebied van duurzaamheid is in de regel de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat komt omdat veel van de eisen alleen gelden voor nieuwbouw. Voor het Bouwbesluit (vanaf januari 2024 de Omgevingswet) geldt dat schoolgebouwen die al staan, alleen moeten voldoen aan wet- en regelgeving die gold ten tijde van de bouw (het zogenoemde 'rechtens verkregen niveau'¹⁹). Bestaande bouw hoeft bijvoorbeeld niet te voldoen aan BENG-eisen. De energiebesparingsplicht is één van de weinige eisen die wél aanvullend geldt voor bestaande bouw. In veel gevallen geldt dat bij renovatie de minimeisen ook niet veranderen; ook hier gelden de eisen die golden ten tijde van de bouw. Op sommige punten gelden uitzonderingen. Zo zijn er minimale isolatiewaarden afgesproken bij renovatie. Bij ingrijpende renovaties²⁰ kunnen de isolatie-eisen voor nieuwbouw gelden (voor een deel van het gebouw). In enkele gevallen is een verantwoordelijkheid bij het schoolbestuur belegd. Een voorbeeld hiervan is het Bbl dat voorschrijft dat het kwaliteitsniveau van een gebouw niet mag zakken onder het wettelijk minimum bij onderhoud van de school.

3.1.2 Overzicht wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen

In deze paragraaf werken we het overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen op het gebied van duurzaamheid uit. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen. In de tekst daaronder lichten we kort toe welke eisen uit elke bron voortkomen.

Wetgeving	Regelgeving
1. Omgevingswet	a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) c. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
I. Woningwet (vervalt per 1 januari 2024)	a. Bouwbesluit
II. Wet natuurbescherming (vervalt per 1 januari 2024)	
III. Wet milieubeheer (vervalt gedeeltelijk per 1 januari 2024)	a. Activiteitenbesluit milieubeheer (vervalt per 1 januari 2024)
2. Europese Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)	a. Besluit energieprestatie gebouwen en regeling energieprestatie gebouwen
3. Klimaatwet	
4. Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED)	
5. EU Emissions Trading System for buildings and road transport (ETS – RBT)	

¹⁹ Dit is het huidige niveau, vóór de aanpassingen.

²⁰ Hiermee wordt het geheel oprichten of geheel vernieuwen van een dakkapel of van een bijbehorend bouwwerk, volgens het Besluit omgevingsrecht bijlage II. Bij een ingrijpende renovatie wordt meer dan 25% van de oppervlakte van de gebouwschil (vastgesteld volgens ISSO 75.1, uitgave juli 2014) wordt vernieuwd, veranderd of vergroot, en deze vernieuwing, verandering of vergroting de integrale gebouwschil betreft;

Beleidsdoelstellingen	
6	Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving
Normen en richtlijnen	
7	Renovatiestandaard

1: Omgevingswet, Woningwet, Wet natuurbescherming en Wet milieubeheer

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld ventilatie, isolatie, milieuprestatie en bescherming van flora en fauna. De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet. Dit zijn in overgrote meerderheid minimeisen die gelden voor alle onderwijssectoren en alle type gebouwen. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2024. Onder de Omgevingswet valt een aantal besluiten, die ook allemaal per 1 januari 2024 in werking treden.²¹

1a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Besluit bouwwerken leefomgeving stipuleert eisen over energiezuinigheid. Hieronder vallen eisen over verplichte maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik en de laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen. Het zijn uitsluitend minimeisen die gelden voor alle onderwijssectoren en alle soorten gebouwen. We lichten hier nog twee belangrijke begrippen uit als voorbeeld van de eisen die worden gesteld in de Bbl. Een eerste belangrijk begrip in de Bbl is BENG. Dat staat voor bijna-energieneutrale gebouwen. De energieprestatie bij BENG wordt bepaald aan de hand van 3 individueel te behalen eisen:

1. De maximale energiebehoefte in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar (max. 50 kWh/m².jr)
2. Het maximale primair fossiel energiegebruik, eveneens in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar (max 60 kWh/m².jr)
3. Het minimale aandeel hernieuwbare energie in procenten (minimaal 50%)

Een ander belangrijk begrip in de Bbl is de MilieuPrestatie Gebouwen (MPG). De MPG is een eis aan de duurzaamheid van gebouwen. De MPG stelt een maximum aan wat de milieubelasting van de materialen die in een gebouw worden toegepast mag zijn. Dit wordt per materiaal bepaald voor de gehele levenscyclus van het gebouw. De MPG is bij elke aanvraag voor een omgevingsvergunning verplicht. Momenteel is de MPG alleen verplicht voor nieuwe kantoorgebouwen en nieuwbouwwoningen, maar per 1 januari 2025 geldt het ook voor nieuwbouw met onderwijsfunctie.

1b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft een zorgplicht voor zowel gebiedsbescherming als soortenbescherming. Dit betekent dat bij de bouw en renovatie strikte maatregelen moeten worden genomen om bepaalde natuurgebieden (onder andere natura 2000-gebieden) en bepaalde diersoorten en planten te beschermen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan regels over omgevingswaarden, instructieregels, beoordelingsregels en regels voor monitoring. Ook is het voor individuele gemeentes mogelijk om natuurinclusief bouwen als voorwaarde op te nemen in omgevingsplannen. Deze eisen zijn relevant bij nieuwbouw of renovatie van scholen. Dit geldt voor alle onderwijssectoren.

²¹ Ook al deze besluiten treden in werking op 1 januari 2024.

1c. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Een lagere of middelbare school is in het Bal niet aangewezen als een milieubelastende activiteit. Voor een stookinstallatie van een school, als bedrijfstakoverstijgende activiteit, kunnen regels staan in het Bal. Dit is het geval als het gaat om een stookinstallatie met een nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 100 kW. Verder zijn deze eisen in het algemeen niet van toepassing op scholen.

De Omgevingswet bundelt een aantal bestaande wetten

In de Omgevingswet worden verschillende huidige wetten (en besluiten en AMvB) gebundeld. Dit zijn o.a.:

I. De woningwet. In de woningwet staan regels over de kwaliteit van gebouwen in Nederland. In het Bouwbesluit (I.a) worden deze voorschriften uitgewerkt in concrete eisen aan de kwaliteit van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. Op het gebied van energie en natuur worden eisen gesteld over ventilatie, luchtdichtheid, isolatiewaarde, en milieuprestatie. Het bouwbesluit is in de loop der jaren meerdere malen aangepast. De precieze hoogte van eisen verschilt daarom per type gebouw; eisen voor nieuwbouw zijn hoger dan voor renovatie en bestaande bouw. Een gebouw moet altijd voldoen aan de geldende eisen op het moment van bouwen. Dat betekent dat een gebouw uit 2015 aan andere eisen moet voldoen dan aan 1915.

II. Wet natuurbescherming. De Wet natuurbescherming is gericht op het behouden en ontwikkelen van waardevolle natuur. Voor scholen is dit met name relevant wanneer het schoolgebouw gebouwd en/of gerenoveerd wordt. In dat geval moet bijvoorbeeld gekeken worden naar beschermde flora en fauna en effecten op beschermde gebieden.

III. Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer gaat gedeeltelijk op in de Omgevingswet. De Wet milieubeheer vormt de basis voor het afgeven van vergunningen voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu. In de milieuwet worden met name ingegaan op de procedures rondom het afgeven van de vergunningen. Het onderliggende Activiteitenbesluit milieubeheer (III.a) vervalt volledig per 1 januari 2024. In het Activiteitenbesluit milieubeheer worden veel milieuregels nader uitgewerkt. De milieuregels zijn verplicht om nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen. In het Activiteitenbesluit staan regels per soort milieubelastende activiteit (bijvoorbeeld metaalbewerking) en per soort milieubelasting (bijvoorbeeld geluid). Onder de Wet milieubeheer zijn er drie soorten inrichtingen: type A, B en C. Type A inrichtingen zijn inrichtingen die niet bepaalde milieubelastende activiteiten uitvoeren waardoor ze als type B of C worden gekwalificeerd. Dit gaat onder andere om de hoeveelheid en soort stoffen die worden verwerkt, gestookt of geloodst. Schoolgebouwen vallen in principe onder type A gebouwen. Ze hoeven bij de oprichting of een wijziging geen melding te doen aan het bevoegd gezag. Ook hebben ze geen omgevingsvergunning milieu nodig. Het Activiteitenbesluit verplicht bedrijven en organisaties met een jaarlijks energieverbruik van meer dan 50.000 kWh elektriciteit en/of 25.000 m³ aeq (aardgasequivalenten) ook om alle mogelijke energiebesparende maatregelen te treffen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. In de praktijk hebben eigenlijk alleen de grotere schoolgebouwen een elektriciteitsverbruik > 50.00 kWh en/of een gasverbruik > 25.000 m³ aeq.

2: Europese Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Iedereen die actief is op het terrein van de gebouwde omgeving moet voldoen aan de Nederlandse eisen die voortkomen uit de Europese Energy Performance of Buildings Directive, of kortweg: EPBD. De richtlijn bevat eisen en bepaling om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren, waardoor het energiegebruik daalt. De eisen en bepalingen die relevant zijn voor de Nederlandse situatie zijn opgenomen in het Bouwbesluit.

Besluit energieprestatie gebouwen (2.a). In dit besluit wordt een energielabel verplicht gesteld bij de oplevering van nieuwbouw. Een energielabel geeft aan hoe energiezuinig een gebouw is en welke energiebesparende maatregelen nog mogelijk zijn. De energielabelklasse wordt bepaald op basis van het primair fossiele energiegebruik, uitgedrukt in kilowattuur per vierkante meter per jaar (kWh/m² jr). De energieprestatie van een gebouw wordt (modelmatig) vastgesteld met de bepalingsmethode NTA 8800. Dit is ook verplicht voor onderwijsinstellingen.

3: Klimaatwet

Bevat (indirecte) eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Klimaatwet stelt de doelen om in 2030 55% minder uitstoot te hebben t.o.v. 1990 en in 2050 de netto emissie van broeikasgassen tot 0 te reduceren. De klimaatwet geeft echter geen instrumenten om deze doelen te bereiken. Deze afspraken zijn gemaakt in het Klimaatakkoord. Dit zijn sectorale afspraken opgedeeld in vijf sectoren: elektriciteit; industrie; mobiliteit; gebouwde omgeving; en landbouw en landgebruik. Uit de klimaatwet vloeien geen directe eisen voort voor specifieke schoolgebouwen, maar uiteindelijk valt de uitstoot van schoolgebouwen ook onder de doelstelling.

4: Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED)

Bevat (indirecte) eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED) heeft als doel om energie te besparen in de Europese Unie. Twee artikelen hebben ook effect op onderwijshuisvesting, omdat is afgesproken dat overheidsinstanties een voorbeeldfunctie moeten vervullen. Artikel 5 schrijft voor dat lidstaten ervoor zorgen dat het totale fciaal energieverbruik van alle publieke instanties samen jaarlijks met minstens 1,9 % wordt verminderd ten opzichte van 2021. Onderwijshuisvesting maakt ook onderdeel uit van publieke instanties. In artikel 6 wordt voorgeschreven dat elke lidstaat ervoor zorgt dat jaarlijks minstens 3 % van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen die eigendom zijn van publieke instanties, wordt gerenoveerd om minstens te worden getransformeerd tot bijna-energie neutrale gebouwen of emissievrije gebouwen. Net als bij de klimaatwet vloeien hier geen directe eisen uit voort voor (specifieke) schoolgebouwen, maar schoolgebouwen zijn wel onderdeel van de gebouwvoorraad waarvan het energieverbruik verminderd moet worden.

5: EU Emissions Trading System for buildings and road transport (ETS – RBT)

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Europese Commissie heeft in juli 2021 het plan 'Fit for 55' voorgesteld, een pakket van 13 wetswijzigingen om de uitstoot van broeikasgassen met 55% te verminderen in 2030. Onderdeel van dit pakket is het ETSB tradingsystem for buildings and roads (ETS-BRT). Dit is een uitbreiding van het huidige Europees emissiehandelssysteem, dat alleen gold voor de industrie, voor de gebouwde omgeving en transport. Dat betekent dat er een nationaal emissieplafond en handelssysteem komt per 2026. Het ETS-BRT moet nog worden omgezet in wetgeving. Indien dit gebeurt, is het logisch om te kiezen voor een ETS-systeem op het niveau van de energie- en brandstofleveranciers (upstreambenadering). Deze partijen moeten dan ieder jaar voldoende rechten hebben om hun

emissies te dekken met emissierechten. Zij belasten dit door aan gebruikers (waaronder onderwijshuisvesting). Dit betekent dat de kosten voor emissie zullen stijgen. Bovendien is het voornemen op in 2044 geen nieuwe uitstootrechten meer uit te geven.²² Uiteindelijk betekent dit dat alle schoolgebouwen dus energieneutraal moeten zijn.

6: Landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving

Bevat eisen voor nieuwbouw

Er is een landelijke maatlat voor klimaatadaptief bouwen opgesteld. Deze maatlat bevat kaders voor klimaatadaptief bouwen. De landelijke maatlat definieert eenduidig voor nieuwbouw wat de overheid onder klimaatadaptief bouwen en inrichten verstaat en bestaat uit kwalitatieve doelen, kwantitatieve prestatie-eisen en richtlijnen voor de thema's overstromingen, wateroverlast, droogte, hitte, biodiversiteit en bodemdaling. De maatlat kent nog geen juridisch borging. Wel is in de bijgaande Kamerbrief aangegeven dat hier naar gekeken wordt.²³

7: Renovatiestandaard

Bevat eisen voor renovatie

De renovatiestandaard is een vrijwillige richtlijn voor de energieprestatie van utiliteitsgebouwen. Op dit moment kent deze nog geen wettelijke verankering. Na 2030 wordt er een verplichte eindnorm bepaald waaraan de energieprestaties van alle gebouwen moeten voldoen in 2050. De renovatiestandaard geeft de mogelijkheid om wanneer er voor 2030 verbouwd wordt, al te voldoen aan de eindnorm voordat deze verplicht wordt gesteld. Een gebouw dat aan de renovatiestandaard voldoet is energiezuinig genoeg tot 2050. Voor gebouwen met een onderwijsfunctie komt dit neer op het energielabel A+++.

3.2 Bruikbaar

Deze paragraaf bevat alle eisen met betrekking tot bruikbaarheid. Onder deze functionaliteit vallen eisen en doelstellingen met betrekking tot de toegankelijkheid en gebruik van het schoolgebouw. Dit gaat bijvoorbeeld over of het bouwen van een school op een locatie niet te veel verkeer in de omgeving veroorzaakt en het aanpassen van het schoolgebouw voor leerlingen met een fysieke beperking. Dit is de functionaliteit waarvoor logischerwijs de meeste wet- en regelgeving specifiek voor onderwijshuisvesting te vinden is.

3.2.1 Beschrijving eisen onderwijshuisvesting – bruikbaar

Veel eisen aan bruikbaarheid van onderwijshuisvesting komen uit algemene bouwwetgeving

Vanaf 1 januari 2024 is er in Nederland één wet die een groot deel van de eisen aan bruikbaarheid voor onderwijshuisvesting bevat: de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het schoolgebouw en het effect van een schoolgebouw op de omgeving. De eisen in de Omgevingswet zijn nu verspreid over de woningwet en de wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze worden gebundeld in de Omgevingswet.

²² CPB (2022), 'Economische beschouwing Fit for 55-pakket' ([link](#))

²³ Ministerie van BZK (2023), 'Aanbieding Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving en verkenning Groennorm' ([link](#))

Zowel de Omgevingswet als de huidige wetten werken door in aanvullende besluiten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Deze bevatten een nadere uitwerking van de eisen (o.a. op het gebied van bruikbaarheid). De bekendste hiervan is momenteel het Bouwbesluit, dat eisen stelt aan de kwaliteit van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. Onder de Omgevingswet worden dit het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet.

Veel van de eisen die worden gesteld voor de bruikbaarheid van onderwijshuisvesting volgen daarom uit algemene wetgeving. Echter is er ook een aantal eisen dat voortvloeit uit specifieke wetgeving voor onderwijs. Een paar belangrijke eisen die volgen uit de huidige wet- en regelgeving zijn:

- ▶ Nieuw gebouwde scholen zijn in hun volledigheid een toegankelijkheidssector.
Toegankelijkheidssectoren moeten voor personen met een functiebeperking zelfstandig bruikbaar zijn. Dit betekent dat er eisen zijn aan onder andere de breedte van paden en het overbruggen van hoogteverschillen in het schoolgebouw.
- ▶ Er zijn eisen aan de effecten van het schoolgebouw op de omgeving. Voor het toelaten van een school op een locatie zijn er eisen aan de geluidsoverlast, de effecten op luchtkwaliteit en op mobiliteit. Ook zijn er specifieke eisen als een school zich in een monumentaal pand wil vestigen.
- ▶ Minimaal aantal vierkante meters per leerling. De hoeveelheid vierkante meters verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs. Binnen het voortgezet onderwijs verschilt het oppervlakte ook per soort opleiding. Binnen het speciaal onderwijs verschilt het aantal vierkante meter per leerling ook afhankelijk van de beperking van de leerling.

Er is geen overlap tussen wet- en regelgeving; we constateren één tegenstrijdigheid

In de meeste gevallen sluit de wet- en regelgeving over bruikbaarheid van onderwijshuisvesting duidelijk op elkaar aan; we hebben slechts één duidelijke tegenstrijdigheid gevonden. Dit gaat over de vloeren in schoolgebouwen. Waar het Arbeidsomstandighedenbesluit voorschrijft dat vloeren zoveel mogelijk 'stroef' moeten zijn, stelt de hygiënerichtlijn van het RIVM dat vloeren van een glad materiaal gemaakt moeten worden. Daarnaast hebben we geen wetten gevonden die direct met elkaar overlappen. Hoewel geen tegenstrijdigheid, bestaat er wel een gat tussen wat vereist is en wat praktisch haalbaar is op het gebied van bewegingsonderwijs. In de Wet primair onderwijs wordt namelijk verplicht dat gemeentes twee lesuren per week bewegingsonderwijs moeten accommoderen voor scholen. Dit kan zowel een binnen- als buitenlocatie zijn. Het blijkt echter vaak, vooral in stedelijke gebieden, lastig voor gemeentes om accommodaties op een reisbare afstand te organiseren omdat er geen beschikbare faciliteiten zijn.

Voor een aanzienlijk deel van de minimeisen zijn ook strengere doelstellingen

Op het gebied van bruikbaarheid zijn er niet alleen wetten waar eisen uit voortkomen, maar ook veel richtlijnen die verregaandere doelstellingen geven. De NEN 1814 geeft bijvoorbeeld aanvullende richtlijnen voor de toegankelijkheid van het schoolgebouw, en hygiënerichtlijnen van het RIVM en de Arbocatalogi PO en VO stipuleren normen voor het gebruik en de schoonmaakbaarheid van het schoolgebouw. De Arbocatalogi kennen ook verplichtend karakter, en worden als uitgangspunt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie bij inspecties van scholen. De enige eisen waar geen richtlijnen voor zijn, zijn die over het toelaten van een school op een locatie afhankelijk van het effect van de school op de verkeerstromen, luchtkwaliteit en geluidsoverlast.

Er zijn overigens ook thema's waarvoor geen wet- en regelgeving bestaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor databeveiliging. Hier bestaat alleen een normenkader. De eisen die hieruit voortvloeien zijn sterk aangeraden, maar niet verplicht. Ook voor het faciliteren van adaptief onderwijs bestaan geen eisen -

niet in wet- en regelgeving of in richtlijnen of beleidsdoelstellingen. Er gelden voor nieuwbouw strengere eisen dan voor bestaande bouw op het gebied van bruikbaarheid. Niet alleen zijn alle eisen over het toelaten van een schoolgebouw op een locatie alleen voor nieuwbouw, maar de eisen aan toegankelijkheid uit het Besluit bouwwerken leefomgeving gelden ook alleen voor nieuwbouw. Met uitzondering van de wet- en regelgeving die specifiek is voor een onderwijssectoren, gelden de eisen voor zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs.

De meeste wet- en regelgeving valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van BZK; scholen en gemeenten dragen beiden verantwoordelijkheid om de eisen te realiseren

Voldoen aan de eisen voor bruikbare onderwijshuisvesting is een gedeelde verantwoordelijkheid van de schoolbesturen en gemeenten. Enerzijds heeft een aanzienlijk deel van de wet- en regelgeving betrekking op het de initiële plaatsing en bouwkundige aspecten van het schoolgebouw. Een voorbeeld hiervan zijn de bouwkundige eisen die het Besluit bouwwerken leefomgeving geeft vanuit het oogpunt van toegankelijkheid. Anderzijds gaat een deel van de wet- en regelgeving om het gebruik maken van het schoolgebouw nadat het is opgeleverd. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Zo stelt het Arbeidsomstandighedenbesluit eisen aan de inrichting van bepaalde ruimtes en draagt het schoolbestuur een zorgplicht voor bouwkundige aanpassingen voor de toegankelijkheid van een gebouw. Alle wet- en regelgeving die onder de Omgevingswet valt en daar in opgaat valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van BZK. Afgezien daarvan is de meeste wet – en regelgeving afkomstig van OCW.

3.2.2 Overzicht wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen

In deze paragraaf werken we het overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen op het gebied van bruikbaarheid uit. In de onderstaande tabel geven een overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen. In de tekst daaronder leggen we beknopt uit welke eisen uit elke bron voortkomen. Een uitgebreidere toelichting op deze wet- en regelgeving, is te vinden in een apart document dat een bijlage vormt bij dit rapport.

	Wetgeving	Regelgeving
1.	Omgevingswet	a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) c. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
I.	<i>Woningwet (vervalt per 1 januari per 1 januari 2024)</i>	a. <i>Bouwbesluit</i>
II.	<i>Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (vervalt per 1 januari 2024)</i>	a. <i>Besluit omgevingsrecht</i>
2.	Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ)	
3.	Arbeidsomstandighedenwet	a. Arbeidsomstandighedenbesluit
4.	Wet passend onderwijs	
5.	Wet expertisecentra	a. Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO
6.	Wet op het primair onderwijs	a. Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO

7.	Wet op het voortgezet onderwijs	a. Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO
----	---------------------------------	---

Normen en richtlijnen		
8.	Arbocatalogus PO	
9.	Arbocatalogus VO	
10.	NEN 1814	
11.	Hygiënerichtlijnen voor scholen RIVM	
12.	Normenkader informatiebeveiliging en privacy	

1: Omgevingswet, Woningwet, en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld toegankelijkheid en locatie. De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet. Dit zijn in overgrote meerderheid minimeisen die gelden voor alle onderwijssectoren en alle type gebouwen. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2024. Onder de Omgevingswet valt een aantal besluiten²⁴:

1a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Besluit bouwwerken leefomgeving stipuleert regels voor de toegankelijkheid van schoolgebouwen. Deze gelden alleen voor nieuwbouw. Een schoolgebouw is in zijn volledigheid een toegankelijkheidssector. Een toegankelijkheidssector is een voor personen met een functiebeperking zelfstandig bruikbaar en toegankelijk gedeelte van een gebouw. De eisen binnen deze toegankelijkheidssector hebben betrekking op de breedte van de paden, de overbrugging van hoogteverschillen (hellingbanen en liften), de oppervlaktes van ruimte, de aanwezigheid van toiletten voor mensen met een beperking, en de vrije hoogte en breedte van een doorgang. Het schoolgebouw moet toegankelijk zijn vanaf de openbare weg.

1b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft verschillende bepalingen over de locatie van scholen.

- ▶ Toelaten school en geluid. Een school is een geluidmakende activiteit. Een voorbeeld is het stemgeluid van kinderen. In het Bkl staan instructieregels voor geluid van activiteiten. Deze regels gelden op geluidgevoelige gebouwen.
- ▶ Toelaten school en luchtkwaliteit. Een school kan door toename van verkeer leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit. Meestal draagt een school 'niet in betekende mate (NIBM)' bij aan de luchtverontreiniging. Daarnaast gelden er instructieregels om te voldoen aan de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en om verslechtering van de luchtkwaliteit te voorkomen.
- ▶ Toelaten school en mobiliteit. Het toelaten van een school op een locatie kan effect hebben op de verkeersafwikkeling en het parkeren. Een school moet goed bereikbaar zijn. Ook kan verkeers- of parkeeroverlast ontstaan in de omgeving. Bij het toelaten van een school speelt mobiliteit mee bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

1c. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Een school vestigt zich soms op bijzondere locaties, bijvoorbeeld in een monument. Daarvoor kan dan een specifieke vergunning nodig zijn, zoals een omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit. Daarin kunnen specifieke bouwregels staan.

²⁴ Ook al deze besluiten treden in werking op 1 januari 2024.

De Omgevingswet bundelt een aantal bestaande wetten

In de Omgevingswet worden verschillende huidige wetten (en besluiten en AMvB) gebundeld. Dit zijn o.a.:

I. Woningwet. In de woningwet staan regels over de kwaliteit van gebouwen in Nederland. In het bouwbesluit (I.a) zijn regels opgenomen wat betreft de toegankelijkheid van gebouwen voor mensen met een functiebeperking. Deze gelden alleen voor nieuwbouw. Deze hebben betrekking op de afmetingen van deuren, gangen en liften, de aan of afwezigheid van liften, de aanwezigheid van toiletten voor mensen met een beperking, en drempels en hoogteverschillen.

II. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regels omgevingsvergunningen. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) (II.a) specificeert het gebruik van omgevingsvergunningen. Het behandelt onder andere voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is, de voorschriften voor aanvraag en inhoud en bepalingen over de organisatie en handhaving. Relevant voor omgevingsvergunningen zijn onder andere het effect van scholen op geluidshinder, de luchtkwaliteit en het verkeer in de omgeving. Voor de bouw van een schoolgebouw is altijd een omgevingsvergunning nodig. Behalve in specifieke omstandigheden is de burgemeester en wethouder verantwoordelijk voor de omgevingsvergunning

2: Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Onderwijsinstellingen zijn onder andere op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) verplicht om ervoor te zorgen dat ook leerlingen met een beperking onderwijs kunnen volgen. Onderwijsinstellingen mogen dus geen onderscheid maken bij het aanbieden of verlenen van onderwijs aan leerlingen met een beperking of chronisch zieke leerlingen. Dit verbod houdt ook in dat onderwijsinstellingen voor individuele leerlingen die toegankelijkheidsproblemen ervaren, binnen een redelijke termijn, doeltreffende aanpassingen aan hun gebouw verrichten. Deze wet is aangepast naar aanleiding van de ratificatie van het VN-verdrag handicap, waarin in artikel 24 aandacht wordt besteed aan onderwijs.

3: Arbeidsomstandighedenwet

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbeidsomstandighedenwet regelt de rechten en plichten van zowel werkgevers als werknemers ten aanzien van veilig en gezond werken. Het Arbeidsomstandighedenbesluit (4.a) stelt eisen aan de bruikbaarheid van de werkomgeving van werknemers. Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt verder uitgewerkt in aparte Arbocatalogi voor het PO en VO. De eisen hebben betrekking op:

- ▶ Kantoorwerkplekken. Werkplekken voor personeel moeten voldoen aan ergonomische eisen en genoeg bewegingsruimte hebben.
- ▶ Schoonmaakbaarheid. Vloeren, muren en plafonds moeten kunnen worden schoongemaakt en onderhouden.
- ▶ Personeelsruimtes. Er moeten aparte, ruime ruimte zijn voor personeel om te rusten met voldoende tafels en stoelen. Ook moet er een aparte ruimte zijn om borstvoeding te geven met een bed of bank die afsluitbaar is.

- Sanitaire voorzieningen. Er moeten genoeg toiletten zijn voor werknemers, voor leerlingen zijn er geen eisen. Toiletten zijn naar sekse gescheiden.

4: Wet passend onderwijs

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De wet passend onderwijs heeft als doel dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. Het belangrijkste aspect van de wet is de invoering van een zorgplicht. Dit betekent dat kinderen recht hebben op een passende onderwijsplek op de eigen of een andere school. Voor leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte maakt elke school een ondersteuningsprofiel, dat een beeld geeft van de mogelijkheden en voorzieningen die een school heeft om te voorzien in de verschillende onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Het 'opnemen' van leerlingen die aangewezen zijn op extra zorg en ondersteuning kan tot gevolg hebben dat schoolgebouwen moeten worden aangepast, afhankelijk van de beperking van de leerling en de zorg die deze leerling nodig heeft.

5: Wet expertisecentra

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Wet expertisecentra verplicht schoolbesturen om het schoolgebouw en het terrein 'behoorlijk te gebruiken en te onderhouden'. Daarnaast geeft de wetgever gemeenten de opdracht een bekostigingsplafond vast te stellen, waarmee 'redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van [...] scholen op het grondgebied van de gemeente'.

6: Wet op het primair onderwijs

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Wet op het primair onderwijs verplicht schoolbesturen om het schoolgebouw en het terrein 'behoorlijk te gebruiken en te onderhouden'. Daarnaast geeft de wetgever gemeenten de opdracht een bekostigingsplafond vast te stellen, waarmee 'redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van [...] scholen op het grondgebied van de gemeente'. In het primair onderwijs moet daarnaast ook twee uur per week bewegingsonderwijs worden gegeven. De gemeente is verplicht dit te accommoderen.

7: Wet op het voortgezet onderwijs

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Wet op het voortgezet onderwijs verplicht schoolbesturen om het schoolgebouw en het terrein 'behoorlijk te gebruiken en te onderhouden'. Daarnaast geeft de wetgever gemeenten de opdracht een bekostigingsplafond vast te stellen, waarmee 'redelijkerwijs kan worden voorzien in de huisvesting van [...] scholen op het grondgebied van de gemeente'.

5a, 6a, 7a: Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO bevat bouwregels voor een school. Het besluit geeft voor verschillende type scholen normen voor hoeveel ruimte (in m²) een schoolgebouw per leerling moet hebben. De normen zijn opgesplitst in primair, voortgezet en speciaal onderwijs en verschillen afhankelijk van de opleiding. Voor het speciaal onderwijs verschillen de oppervlaktes per leerling, afhankelijk van de soort beperking dat de leerling heeft.

8: Arbocatalogus PO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbocatalogus PO stelt eisen aan de bruikbaarheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbocatalogus PO is een uitwerking van de arbeidsomstandighedenwet voor het PO. Hoewel het geen wet is, heeft de Arbocatalogus wel een verplichtend karakter. De Arbocatalogus PO is namelijk bekrachtigd in het CAO PO. Dit betekent dat het als uitgangspunt wordt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie bij inspecties van scholen. Er mag van de Arbocatalogus PO worden afgeweken, maar dan moet door de school worden aangetoond dat de afwijkende werkwijze even veilig en gezond is als de Arbocatalogus PO. De NLA heeft de mogelijkheid om zowel waarschuwingen als boetes te geven en in het ergste geval een school te sluiten. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Kantoorwerkplekken. Er zijn eisen aan de afmetingen van de werkplek, daglicht, verlichting en elektrische voorzieningen.
- ▶ Beeldschermwerkplekken. Er zijn eisen aan de hoogte en aanpasbaarheid van het bureau, contrast, geluidsniveau, beeldfrequentie, en de (instelbaarheid van de) bureaustoel.
- ▶ Personeelsruimtes. Er moet een permanente en groot genoeg pauzeruimte met voldoende tafels en stoelen zijn.
- ▶ Schoonmaakbaarheid. Er moet een veilige ruimte zijn voor het opbergen van schoonmaakmiddelen en schoonmaakmaterialen. Kies de inrichting en gebruikt van ruimtes zodat schoonmakers snel kunnen werken. Vloeren moet goed gereinigd kunnen worden.
- ▶ Sanitaire voorzieningen. Er zijn eisen aan de hoeveelheid toiletten die verschillen tussen PO en SO, de toiletten voor medewerkers en de aanwezigheid van een invalidentoilet voor nieuwe scholen. Ook zijn er eisen aan het controleren van de toiletten en aan de thermostaat van warmtekransen.

9: Arbocatalogus VO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbocatalogus VO stelt eisen aan de bruikbaarheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbocatalogus VO is een uitwerking van de arbeidsomstandighedenwet voor het VO. Hoewel het geen wet is, heeft het wel een verplichtend karakter. De Arbocatalogus VO is namelijk bekrachtigd in het CAO VO. Dit betekent dat het als uitgangspunt wordt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bij inspecties van scholen. Er mag van de Arbocatalogus VO worden afgeweken, maar dan moet door de school worden aangetoond dat de afwijkende werkwijze even veilig en gezond is als de Arbocatalogus VO. De NLA heeft de mogelijkheid om zowel waarschuwingen als boetes te geven en in het ergste geval een school te sluiten. De eisen voor lokalen zijn opgesplitst in eisen voor praktijklokalen, vaklokalen en theorielokalen. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Kantoorwerkplekken. De stoelen en tafels voor medewerkers zijn instelbaar. Er zijn kwantitatieve eisen voor de ruimte die werknemers hebben bij kantoorwerkplekken.
- ▶ Personeelsruimtes. Er is een aparte pauzeruimte die ruim genoeg is en voldoende tafels en stoelen heeft. Ook moet er een aparte ruimte zijn voor vrouwen om borstvoeding te geven of te kolven. Deze ruimte is afsluitbaar, heeft een bed of bank. Voor kolven moet een koelvoorziening zijn.
- ▶ Schoonmaakbaarheid. Vloeren moeten doelmatig nat te reinigen zijn. Ook zijn er eisen aan de afwerkingen van de vloer en muur bij keukengedeeltes. Er moet een veilige ruimte zijn voor het opbergen van schoonmaakmiddelen en schoonmaakmaterialen.
- ▶ Sanitaire voorzieningen. Bij praktijkvakken waar leerlingen blootstaan aan vuil of stof is een wasgelegenheid. Toiletten moeten naar sekse gescheiden zijn. Er moeten gescheiden toiletten zijn

voor leerlingen en werknemers. Er is een minimumeis aan het aantal toiletten per werknemer. Er moeten wasbakken aanwezig zijn.

- ▶ Kleed -en doucheruimten. Deze ruimtes zijn gescheiden naar sekse en er moet een aparte ruimte zijn voor docenten. Ook zijn er eisen aan de inrichtingen, vloeren en watertemperatuur.
- ▶ Schoolplein. Het schoolplein moet voor iedereen toegankelijk zijn. Daarnaast moet het fietsverkeerd geregeld zijn en is er voldoende verlichting.
- ▶ Kopieerruimte. Er zijn eisen aan de inrichting van kopieerruimtes.
- ▶ Studieruimtes. Er zijn eisen aan het meubilair en de bereikbaarheid van objecten op planken in kasten.
- ▶ Balies en recepties. Er zijn kwantitatieve eisen aan de hoogte van balies, het oppervlakte en inrichting van de werkplaats.
- ▶ Aula. Er zijn eisen aan de hoeveelheid zitplaatsen in een aula en hoe stoelen opgesteld worden.

10: NEN 1814

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Deze norm gaat over de algemene toegankelijkheid van gebouwen. De norm is een uitwerking van het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Hij heeft betrekking op het gebruik en bouwen van schoolgebouwen. Het doel is om te zorgen dat schoolgebouwen daadwerkelijk voor iedereen toegankelijk zijn, wat nog niet gebeurt aan de hand van de regels in het bouwbesluit. De norm is opgesteld in het kader van het actieplan *Toegankelijkheid voor de Bouw* wat onderdeel is van het programma 'Onbeperkt Meedoen!'. De norm gaat verder dan het Bouwbesluit en kent een vrijwilliger karakter.

11: Hygiënerichtlijnen voor scholen RIVM

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Er zijn richtlijnen voor gebouwen wat betreft hygiëne. De algemene richtlijn heeft betrekking op het VO, er is een aparte richtlijn voor het PO. Deze hygiënerichtlijn is aangeraden en niet wettelijk verplicht.

- ▶ VO. Ruimtes moeten ingericht zijn zodat schoonmakers overal bij kunnen, er is voldoende verlichting om schoon te maken en de meubels en vloeren zijn goed te reinigen. De vloer van toiletten mag geen vocht opnemen. De vloer in de keuken is goed schoon te maken, splintervrij en stroef. Er is een aparte opslagruimte voor schoonmaakmateriaal.
- ▶ PO. Wanden en vloeren zijn van een glad materiaal dat goed te reinigen is. Ruimtes moeten ingericht zijn zodat schoonmakers overal bij kunnen en er is voldoende verlichting om schoon te maken. De vloer en muren van toiletten mogen geen vocht opnemen en moeten glad zijn. Er is een aparte opslagruimte voor schoonmaakmateriaal.

12: Normenkader informatiebeveiliging en privacy

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

In het normenkader informatiebeveiliging en privacy voor het funderend onderwijs staan normen voor ICT. Dit normenkader is opgesteld door Kennisnet en wordt onderschreven door OCW en de PO- en VO-raad. Het kader kent echter geen verplichtend karakter. Onderdeel van het normenkader is dat ruimten waar gevoelige informatie is of IT-componenten staan beveiligingsmaatregelen hebben zodat de toegang passend wordt beperkt om potentiële schade door diefstal, brand, water etc. te beperken. Toegang tot dergelijke ruimtes wordt gemonitord, geregistreerd en geautoriseerd.

3.3 Gezond

Deze paragraaf bevat alle eisen met betrekking tot gezondheid. Onder deze functionaliteit vallen eisen en doelstellingen met betrekking tot geluid, lucht, licht en temperatuur. Dit gaat bijvoorbeeld over de hoeveelheid natuurlijk licht en ventilatie in klaslokalen.

3.3.1 Beschrijving eisen onderwijshuisvesting – Gezond

Alle eisen aan gezondheid in onderwijshuisvesting zijn te vinden in algemene wet- en regelgeving voor bouwwerken

Per 1 januari 2024 bevat de Omgevingswet verreweg het grootste deel van de eisen rondom gezondheid. De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld ventilatie, geluidsisolatie en lichtinval. De eisen in de Omgevingswet zijn nu verspreid over een aantal wetten waaronder: de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet Geluidshinder. Deze worden gebundeld in de Omgevingswet.

Zowel de Omgevingswet als de huidige wetten werken door in aanvullende besluiten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Deze bevatten een nadere uitwerking van de eisen (o.a. op het gebied van duurzaamheid). De bekendste hiervan is momenteel het Bouwbesluit dat momenteel eisen stelt aan de kwaliteit van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. Onder de Omgevingswet worden dit het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet.

De eisen die worden gesteld aan gezondheid volgen dus uit algemene wetgeving. Er is geen specifieke wetgeving voor onderwijshuisvesting. Een paar belangrijke eisen die volgen uit de huidige wet- en regelgeving zijn:

- ▶ Er zijn kwantitatieve minima aan de capaciteit van de luchtverversing. Voor nieuwbouw PO & VO en renovatie PO geldt dat alle klaslokalen een CO2 meter moeten hebben. Per juli 2024 geldt dit hoogstwaarschijnlijk voor alle onderwijssectoren en soorten gebouwen.
- ▶ Er zijn eisen aan de luchtkwaliteit en de hoeveelheid geluid op een locatie waar een school zich wil vestigen. Als bepaalde geluidswaarden worden overschreden kan het zo zijn dat geluidbeperkende maatregelen genomen moeten worden.
- ▶ Er zijn minimale eisen aan de hoeveelheid daglicht die het schoolgebouw binnen komen en aan de sterkte van het kunstlicht in het schoolgebouw.

Er is veel overlap in de wet –en regelgeving voor gezondheid, maar er zijn geen expliciete tegenstrijdigheden

Er zijn geen tegenstrijdigheden in de wet- en regelgeving op dit gebied. Wel is er overlap in de wet- en regelgeving. Er zijn namelijk meerdere stukken wet- en regelgeving die eisen stellen aan de gezondheid in het schoolgebouw. Dit zijn eisen aan de luchtkwaliteit, het licht, het geluid en de temperatuur in het schoolgebouw. Op deze thema's stellen zowel het Besluit bouwwerken leefomgeving als het Arbeidsomstandighedenbesluit eisen. Wel worden de eisen op een andere manier uitgewerkt. Waar het Besluit bouwwerken leefomgeving gedetailleerde, kwantitatieve eisen stelt aan de hoeveelheid ventilatie, geluidsisolatie en licht stipuleert het Arbeidsomstandighedenbesluit voornamelijk dat deze onderdelen 'goed' moeten werken en geen schade mogen berokkenen aan werknemers. Een voorbeeld hiervan is dat het Arbeidsomstandighedenbesluit eist dat luchtverversingsinstallaties zodanig moeten functioneren dat werknemers niet aan hinderlijke tocht worden blootgesteld. Het Besluit bouwwerken leefomgeving geeft echter de preciezere eis dat

de toevoer van verse lucht in de leefzone van een verblijfsgebied geen hogere luchtsnelheid mag hebben dan 0,2 m/s.

Uit de interviews komt verder naar voren dat er wet- en regelgeving wel soms innovatie kan belemmeren. Eén concreet voorbeeld is een installatieconcept dat met lagere ventilatiedebieten (lager dan 8,5 l/s) een klaslokaal goed geventileerd kan houden. Echter de wettelijke eis (uit het Bouwbesluit) is 8,5 l/s. Hierdoor moet voor elke toepassing van het concept een uitzondering verkregen worden, wat veel geld kost en als gevolg heeft dat het concept minder rendabel is.

Het grootste deel van de wet- en regelgeving betreft minimumeisen; deze zijn strenger voor nieuwbouw dan bestaande bouw

De meeste van de eisen op het gebied van gezondheid zijn minimumeisen. De enige uitzondering hierop is het Programma van Eisen (PvE) Frisse scholen. Het PvE Frisse Scholen geeft namelijk richtlijnen voor lucht, licht, geluid en temperatuur in het schoolgebouw. Dit betekent dat het PvE Frisse scholen strengere richtlijnen geeft voor de aspecten van gezondheid waar het Besluit Bouwwerken Leefomgeving en het Arbeidsomstandighedenbesluit minimumeisen voor geven. Daarnaast zien we verschillen in welke wet- en regelgeving geldt voor bestaande en nieuwbouw. De wet- en regelgeving voor bestaande bouw is namelijk minder streng dan voor renovatie en nieuwbouw. De minimumeisen zijn in een aantal gevallen minder verstrekkend voor bestaande bouw. Zo gelden er bijvoorbeeld – alleen voor nieuwbouw eisen aan de geluidsisolatie, beperking van galm en de luchtsnelheid binnen het schoolgebouw. Verder zijn er bijna geen verschillen in wet- en regelgeving tussen de onderwijssectoren. Momenteel geldt er wel alleen voor nieuwbouw PO en VO en renovatie PO dat er in alle klaslokalen een CO₂-meter moet zijn. Dit wordt waarschijnlijk gelijkgetrokken per juli 2024. Daarnaast is er alleen voor nieuwbouw in het primair onderwijs een eis is aan de capaciteit van de spuivoorzieningen.

Vrijwel alle wet- en regelgeving valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van BZK; scholen en gemeenten delen de verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid voor een gezond schoolgebouw ligt voornamelijk bij het schoolbestuur. Veel van de wet- en regelgeving gaat namelijk over de gezondheid in het schoolgebouw. Hieraan voldoen draait vaak om het goed gebruiken en onderhouden van de beschikbare installaties in het schoolgebouw. Dit is volledig de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. De wet- en regelgeving die gaat over het toelaten van een school op een locatie afhankelijk van het effect op de luchtkwaliteit, geluidsoverlast en verkeerstromen en de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het opleveren van het schoolgebouw, valt wel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. De voornaamste wetgever op dit gebied is BZK, hoewel SZW de beleidsverantwoordelijke is voor het Arbeidsomstandighedenbesluit.

3.3.2 Overzicht wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen

In deze paragraaf werken we het overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen op het gebied van gezondheid uit. In de onderstaande tabel geven een overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen. In de tekst daaronder leggen we beknopt uit welke eisen uit elke bron voortkomen. Een uitgebreidere toelichting op deze wet- en regelgeving, is te vinden in een apart document dat een bijlage vormt bij dit rapport.

Wetgeving	Regelgeving
1. Omgevingswet	a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

I. Woningwet (vervalt per 1 januari 2024)	a. Bouwbesluit
II. Wet geluidhinder (vervalt per 1 januari 2024)	a. Besluit geluidhinder
III. Wet milieubeheer (vervalt gedeeltelijk per 1 januari 2024)	a. Besluit gevoelige bestemmingen (vervalt per 1 januari 2024) b. Activiteitenbesluit milieubeheer (vervalt per 1 januari 2024)
2. Arbeidsomstandighedenwet	a. Arbeidsomstandighedenbesluit
Normen en richtlijnen	
3. Programma van Eisen Frisse Scholen	
4. Arbocatalogus PO	
5. Arbocatalogus VO	
6. Nationaal Preventieakkoord 2018	
7. GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en gezondheid	

1: Omgevingswet, Woningwet, Wet Geluidhinder, Wet milieubeheer

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld aan de luchtkwaliteit, de hoeveelheid licht, de geluidsoverlast en de temperatuur in het schoolgebouw. De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet. Dit zijn in overgrote meerderheid minimeisen die gelden voor alle onderwijssectoren en alle type gebouwen. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2024. Onder de Omgevingswet valt een aantal besluiten²⁵:

1a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Besluit bouwwerken leefomgeving omvat eisen op het gebied van

- ▶ **Lucht.** Voor alle nieuwbouw PO & VO en renovatie PO geldt dat alle klaslokalen een CO₂-meter moeten hebben. Er zijn kwantitatieve minima aan de capaciteit van de luchtverversing. Deze zijn strenger voor nieuwbouw. Bij nieuwbouw zijn er ook regels voor de regelbaarheid en uitvoerbaarheid. Er zijn ook regels voor de capaciteit van de spuivoorzieningen die alleen gelden voor PO nieuwbouw.
- ▶ **Geluid.** Er zijn alleen voor nieuwbouw regels voor hoeveel geluidswering een gebouw moet bieden. Er zijn specifiek bepalingen voor geluidswering bij weg-, spoorweg- of industriegeluid of geluid door activiteiten. Er zijn ook eisen aan de geluidswering tussen ruimten, de beperking van galm en de bescherming tegen geluid van bouwwerkinstallaties.
- ▶ **Licht.** Er zijn minimale eisen voor de hoeveelheid daglicht in onderwijsgebouwen. Daglicht in bouwwerken met een onderwijsfunctie is niet verplicht in ruimte met een vloeroppervlakte groter dan 150 m². Er moet een kunstmatige lichtsterkte zijn van ten minste 1 lux.
- ▶ **Temperatuur.** Verwarmings- en koelingssystemen worden aangemerkt als technische bouwsystemen. Deze moeten voldoen aan eisen voor energieprestatie, zelfregulerende apparatuur hebben en adequaat geïnstalleerd en gedimensioneerd zijn. Er is alleen voor nieuwbouw een maximale luchtsnelheid.

²⁵ Ook al deze besluiten treden in werking op 1 januari 2024.

Er is een wetswijziging in voorbereiding die een CO2-meter verplicht in klasklokken voor alle gebouwen en voor zowel PO als VO. Naar verwachting treedt deze in werking per juli 2024.

1b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Besluit kwaliteit leefomgeving omvat eisen op het gebied van

- ▶ Lucht. Bij het toelaten van een school op een locatie speelt luchtkwaliteit een rol. De luchtkwaliteit moet voor kinderen bij een school acceptabel zijn. Gemeentes kunnen zelf bepalen welke luchtkwaliteit zij aanvaardbaar vinden voor een school om zich te vestigen. Bijvoorbeeld door zones langs wegen aan te wijzen waar geen scholen zijn toegestaan, omdat de luchtkwaliteit daar niet van voldoende kwaliteit is of door het opnemen van omgevingswaarden voor scholen.
- ▶ Geluid. Het Besluit kwaliteit leefomgeving wijst gebouwen met een onderwijsfunctie aan als geluidgevoelige gebouwen met daarin geluidgevoelige ruimten. Dit betekent dat schoolgebouwen beschermd zijn tegen overmatig geluid. Ten eerste heeft dit effect op het toelaten van schoolgebouwen en bestaande schoolgebouwen in geluidsachtgebieden. Een geluidsachtgebied is het gebied langs een weg, spoorweg of rond industrieterrein waar het geluid hoger kan zijn dan de standaardwaarde. Wanneer de gemeente bepaalt dat het geluid een grenswaarde overschrijdt, moeten geluidbeperkende (bij de bron om het geluid op de gevel te beperken) of geluidswerende (binnen het gebouw om het geluid in de ruimtes te beperken) maatregelen worden genomen. Ten tweede heeft het effect op het toelaten van scholen in de buurt van activiteiten en op het toelaten van activiteiten in de buurt van scholen. Wanneer de gemeente bepaalt dat de activiteit een grenswaarde overschrijdt, moeten geluidbeperkende (bij de bron om het geluid op de gevel te beperken) of geluidswerende (binnen het gebouw om het geluid in de ruimtes te beperken) maatregelen worden genomen.

De Omgevingswet bundelt een aantal bestaande wetten

In de Omgevingswet worden verschillende huidige wetten (en besluiten en AMvB) gebundeld. Dit zijn o.a.:

I. De woningwet. In de woningwet staan regels over de kwaliteit van gebouwen in Nederland.

Het bouwbesluit (I.a) bepaalt verschillende regels betreft gezondheid in gebouwen.

- Luchtkwaliteit. Scholen moeten een ventilatiesysteem hebben wat zorgt voor voldoende circulatie. Er zijn harde limieten voor de hoeveelheid koolstofdioxide in de lucht. Deze limiet is strenger voor gebouwen die na 2012 zijn gebouwd. Voor PO nieuwbouw zijn er ook kwantitatieve regels voor de snelheid waarmee lucht kan worden afgevoerd met spuivoorzieningen

- Geluid. Alleen voor nieuwbouw zijn er eisen voor de bescherming tegen geluid van buiten, de bescherming tegen geluid van installaties, de beperking van galm en geluidswering tussen ruimten

- Licht. Er moet een kunstmatige lichtsterkte zijn van ten minste 1 lux. Ook zijn er eisen aan de hoeveelheid natuurlijk licht die een schoolgebouw binnen kunnen komen.

- Temperatuur. Er zijn eisen aan de capaciteit, werking, afstelling en keuring van verwarmings- en koelingssystemen.

II. Wet geluidhinder. Scholen zijn 'gevoelige gebouwen' volgens de wet geluidhinder. Dit betekent dat zij zijn beschermd voor (spoor)weglawaai en industrielawaai van inrichtingen gelegen op een gezoneerd industrieterrein. Als bepaalde geluidsterktes worden overschreden, kan dit betekenen dat dat er geluidswerende voorzieningen moeten worden aangebracht.

III. Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer gaat slechts gedeeltelijk op in de Omgevingswet per 1 januari 2024. De Wet milieubeheer vormt de basis voor het afgeven van vergunningen voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu. Het Besluit gevoelige bestemmingen (III.a) vervalt

volledig per 1 januari 2024. Het Besluit gevoelige bestemmingen wijst scholen aan als 'gevoelige bestemmingen'. Dit betekent dat als de normen van luchtkwaliteit op het gebied van fijnstof en stikstofdioxide worden overschreden, de school alleen gebouwd mag worden op minimaal 300 meter afstand van rijkswegen en 50 meter afstand van provinciale wegen

Het Activiteitenbesluit milieubeheer (III.b) vervalt volledig per 1 januari 2024. In het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn voorschriften opgenomen die bescherming bieden tegen geluidhinder van inrichtingen die onder het besluit vallen. Deze bescherming geldt voor 'gevoelige objecten', waar onderwijsinstellingen onder vallen. Wanneer een inrichting geluid veroorzaakt dat binnen in het schoolgebouw een bepaalde geluidssterkte overschrijdt, moeten er maatregelen worden genomen om de geluidssterkte binnen het schoolgebouw te verminderen.

2: Arbeidsomstandighedenwet

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbeidsomstandighedenwet regelt de rechten en plichten van zowel werkgevers als werknemers ten aanzien van veilig en gezond werken. Het Arbeidsomstandighedenbesluit (2.a) stelt eisen aan de gezondheid van de werkomgeving van werknemers. Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt verder uitgewerkt in aparte Arbocatalogi voor het PO en VO. De eisen hebben betrekking op:

- ▶ **Temperatuur.** De temperatuur binnen het schoolgebouw mag geen schade aan de gezondheid veroorzaken.
- ▶ **Luchtkwaliteit.** Er moeten werkende luchtverversingsinstallaties zijn met een controlesysteem dat storingen signaleert
- ▶ **Licht.** Er moet in ruimtes waarin wordt gewerkt daglicht aanwezig zijn. Er moet voldoende kunstlicht zijn. Ook moet zonlicht geweerd kunnen worden.
- ▶ **Geluid.** Schadelijke hoeveelheden lawaai moet worden voorkomen. Er is een maximale hoeveelheid dagelijks geluid waarboven de geluidssterkte naar beneden moet worden gebracht of beschermingsmaatregelen voor de werknemers moeten worden genomen.

3: PvE Frisse Scholen

Bevat eisen voor nieuwbouw en renovatie

Het Programma van Eisen Frisse Scholen is gepubliceerd door de Rijksdienst van Ondernemend Nederland. Het dient als leidraad voor opdrachtgevers van nieuw- en verbouw van scholen (schoolbesturen en gemeenten) bij het realiseren van energiezuinige en gezonde scholen. De eisen zijn opgedeeld in drie klassen. Klasse C: voldoende. Klasse B: goed. Klasse A: uitmuntend. De eisen genoemd hier zijn die voor klasse C. Voor de andere klassen zijn de genoemde eisen strenger of zijn er meer eisen.

Het omvat eisen op het gebied van

- ▶ **Lucht.** Er is een minimale capaciteit van het ventilatiesysteem en van de spuivoorzieningen. Er is een minimale hoogte voor lokalen. Er zijn verdere eisen voor de werking en ontwerp van het ventilatiesysteem. Ook moet er bij nieuwbouw en renovatie rekening worden gehouden met fijnstof. Er zijn ook eisen aan de emissies van materialen en apparatuur. Het gebouw moet schoonmaakbaar zijn en goede ventilatie hebben bij de toiletten.
- ▶ **Temperatuur.** Het programma stelt minimum- en maximum temperaturen. De mate van individuele beïnvloeding van de temperatuur en de capaciteit en bediening van de spui-ventilatievoorzieningen zijn vastgelegd. Er is een maximale luchtsnelheid en minimumeisen aan het lokale thermische comfort.

- ▶ Licht. Er zijn eisen aan de intensiteit en kwaliteit van kunstlicht en de hoeveelheid daglicht. De werking, kwaliteit en bediening van helderheidswering is vastgesteld.
- ▶ Geluid. Er zijn eisen aan de geluidswering van de gevel, het geluid van installaties in lokalen, de nagalmtijd in leslokalen, luchtgeluidisolatie en contactgeluidisolatie.

De eisen in het programma zijn of even verstrekkend als bestaande wetgeving of verstrekkender.

4: Arbocatalogus PO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbocatalogus PO stelt eisen aan de gezondheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbocatalogus PO is een uitwerking van de arbeidsomstandighedenwet voor het PO. Hoewel het geen wet is, heeft het wel een verplichtend karakter. De Arbocatalogus PO is namelijk bekrachtigd in het CAO PO. Dit betekent dat het als uitgangspunt wordt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bij inspecties van scholen. Er mag van de Arbocatalogus PO worden afgeweken, maar dan moet door de school worden aangetoond dat de afwijkende werkwijze even veilig en gezond is als de Arbocatalogus PO. De NLA heeft de mogelijkheid om zowel waarschuwingen als boetes te geven en in het ergste geval een school te sluiten. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Temperatuur. Als uit metingen blijkt dat de temperatuur structureel hoog is en er geen afdoende alternatieven voorhanden zijn, dan moeten er concrete afspraken gemaakt worden over het treffen van bouwkundige maatregelen. Er zijn specifieke eisen aan de temperatuur voor gymnastieklokalen.
- ▶ Luchtkwaliteit. Er zijn kwantitatieve eisen aan het CO₂-gehalte en aan het meten hiervan. printers en kopieermachines moeten niet worden geplaatst in ruimtes waar men voor langere tijd verblijft. Het lokaal moet zo worden ingericht dat er zich zo min mogelijk stof ophoopt en dat schoonmakers er bij kunnen. Er mogen geen verbrandingstoestellen in klaslokalen staan, tenzij er gesloten systemen zijn. Daarnaast zijn er ook eisen aan thermisch comfort. Ook zijn er eisen aan het soort luchtverversingssystemen dat wordt gebruikt, de frequentie van ventilatie en de keuring van luchtverversingssystemen. Er zijn specifieke eisen voor praktijklokalen.
- ▶ Licht. Er moet voldoende en gelijkmatig verdeeld licht zijn. Er zijn eisen aan de oppervlakte van lichtopeningen, kunstverlichting, daglichttoetreding, helderheidswering, verlichtingssterkte door kunstlicht, daglichtfactor en de inval van zonlicht. Er zijn specifieke eisen voor praktijklokalen.
- ▶ Geluid. Er is een maximum volume voor het achtergrondgeluid in klaslokalen. Ook is er een maximaal volume aan het totale dagelijkse geluid.

5: Arbocatalogus VO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbocatalogus VO stelt eisen aan de gezondheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbocatalogus VO is een uitwerking van de arbeidsomstandighedenwet voor het VO. Hoewel het geen wet is, heeft het wel een verplichtend karakter. De Arbocatalogus VO is namelijk bekrachtigd in het CAO VO. Dit betekent dat het als uitgangspunt wordt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bij inspecties van scholen. Er mag van de Arbocatalogus VO worden afgeweken, maar dan moet door de school worden aangetoond dat de afwijkende werkwijze even veilig en gezond is als de Arbocatalogus VO. De NLA heeft de mogelijkheid om zowel waarschuwingen als boetes te geven en in het ergste geval een school te sluiten. De eisen voor lokalen zijn opgesplitst in eisen voor praktijklokalen, vaklokalen en theorielokalen. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Temperatuur. De eisen van de Arbocatalogus voor lokalen zijn op dit gebied hetzelfde als die van klasse C van het PvE Frisse Scholen. Er zijn aanvullende eisen voor kantoorwerkplekken.

- ▶ Luchtkwaliteit. De eisen van de Arbocatalogus voor lokalen zijn op dit gebied hetzelfde als die van klasse C van het PvE Frisse Scholen. Er zijn eisen aan ventilatie voor kleed -en doucheruimten. Daarnaast moet er in ruimtes waar gevaarlijke stoffen worden gebruikt mechanische ventilatie zijn. Ook zijn er aanvullende eisen voor kantoorwerkplekken. Printers en kopieerapparaten met een hoog productievolume mogen niet op de werkplek staan.
- ▶ Licht. De eisen van de Arbocatalogus voor lokalen zijn op dit gebied hetzelfde als die van klasse C van het PvE Frisse Scholen.
- ▶ Geluid. De eisen van de Arbocatalogus voor lokalen zijn op dit gebied hetzelfde als die van klasse C van het PvE Frisse Scholen. Daarnaast is er voor gymnastieklokalen een maximale nagalmtijd.

6: Nationaal Preventieakkoord

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Het Nationaal Preventieakkoord is in 2018 afgesloten om ervoor te zorgen dat er minder mensen roken, overgewicht hebben of problematisch drinken. Hiervoor zijn afspraken gemaakt met meer dan 70 partijen, waaronder de VO-raad en de PO-Raad. Een aantal gemaakte afspraken kunnen ook effect hebben op onderwijshuisvesting. Dit gaat bijvoorbeeld over gezonde schoolkantines, groene schoolpleinen en het stimuleren van bewegen. Hiervoor zijn bij sommige scholen mogelijk aanpassingen nodig, zoals het aanpassen van het schoolplein.

7: GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en gezondheid

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en gezondheid biedt een actueel overzicht van wetenschappelijke studies naar gezondheid en luchtkwaliteit en de betekenis van nieuwe (Europese) beleidsontwikkelingen. Daarnaast wordt uitgelegd hoe luchtkwaliteit wordt gemeten en berekend. De richtlijn heeft geen wettelijke status.

3.4 Veilig

Deze paragraaf bevat alle eisen met betrekking tot veiligheid. Onder deze functionaliteit vallen eisen en doelstellingen met betrekking tot de fysieke veiligheid van werknemers in het schoolgebouw. Dit gaat bijvoorbeeld over de constructie van het schoolgebouw en over de veiligheid van de locatie van het schoolgebouw.

3.4.1 Beschrijving eisen onderwijshuisvesting – Veilig

Eisen aan veiligheid van onderwijshuisvesting zijn enkel te vinden in algemene wetten over kwaliteit van gebouwen

Vanaf 1 januari 2024 is er in Nederland één wet die het merendeel van de eisen aan veiligheid voor onderwijshuisvesting bevat: de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld installaties, constructieveiligheid, vluchtroutes en asbest. De eisen in de Omgevingswet zijn nu verspreid over een aantal wetten waaronder: de woningwet, de wet milieubeheer en wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze worden gebundeld in de Omgevingswet.

Zowel de Omgevingswet als de huidige wetten werken door in aanvullende besluiten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Deze bevatten een nadere uitwerking van de eisen (o.a. op het

gebied van duurzaamheid). De bekendste hiervan is momenteel het Bouwbesluit dat momenteel eisen stelt aan de kwaliteit van nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen. Onder de Omgevingswet worden dit het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet.

De eisen die worden gesteld aan veiligheid volgen daarmee uit algemene wetgeving – er zijn geen wetten die specifiek op onderwijshuisvesting gericht. Een paar belangrijke eisen die volgen uit de huidige wet- en regelgeving zijn:

- ▶ De locatie van een schoolgebouw moet veilig zijn. Omdat basisscholen zijn aangemerkt als zeer kwetsbare gebouwen en middelbare scholen als kwetsbare gebouwen moet het gevaar van externe risicobronnen beoordeeld worden.
- ▶ Asbest moet veilig verwijderd worden. Als er gerenoveerd of gesloopt wordt in een schoolgebouw dat voor 1994 is gebouwd, moet er geïnventariseerd worden of er asbest aanwezig is. Als dit geval is moet er melding worden gemaakt bij de gemeente en moet het verwijderd worden door een gecertificeerd bedrijf.
- ▶ Verplaatsing door het gebouw moet veilig zijn. Er zijn verschillende eisen aan het ontwerp en de inrichting van het gebouw zodat niet alleen in normale situaties iedereen zich veilig kan voortbewegen, maar ook om te zorgen dat in noodsituaties iedereen het schoolgebouw goed kan verlaten.

Er is op enkele punten overlap tussen wet- en regelgeving; we constateren geen tegenstrijdigheden

In de eisen op het gebied van veiligheid constateren wij geen tegenstrijdigheden. Echter zien we wel dat verschillende delen van de wet- en regelgeving in sommige gevallen eisen stellen over dezelfde aspecten van veiligheid of dat de eisen over een onderwerp aan elkaar raken maar uit verschillende wetten komen. Zo stelt het Besluit bouwwerken leefomgeving verschillende kwantitatieve eisen aan de brandveiligheid van schoolgebouwen en geeft het Besluit omgevingsrecht het primair en speciaal onderwijs de verplichting om nog een omgevingsvergunning voor brandveiligheid te hebben. Een ander voorbeeld van gefragmenteerde wet- en regelgeving is dat het Bbl het schoolbestuur verplicht om minimaal vier weken van tevoren een sloopmelding te doen bij bevoegd gezag als er met asbest gewerkt wordt. Het Arbeidsomstandighedenbesluit eist daarnaast nog dat de werkgever minimaal twee dagen voor het begin van werkzaamheden met asbest een melding doet bij de daartoe aangewezen toezichthouder. Een laatste voorbeeld van overlap tussen wet- en regelgeving betreft de eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Arbeidsomstandighedenbesluit over vloeren, vluchtwegen en nooduitgangen. Beide stellen hier eisen aan. Het verschil is echter dat het Bbl kwantitatieve eisen geeft aan deze aspecten terwijl het Arbeidsomstandighedenbesluit slechts algemene kwalitatieve eisen formuleert.

Bijna alle eisen voor veiligheid zijn minimeisen die voor alle onderwijssectoren en soorten gebouwen gelden.

In de regel zijn de eisen op het gebied van veiligheid minimeisen. Er zijn enkele richtlijnen en normen op het gebied van veiligheid maar die geven slechts een beperkte hoeveelheid toegevoegde eisen. Zowel het HACCP systeem als NEN 2767 zijn fungeren voornamelijk als methodes om te zorgen dat de veiligheid van het gebouw en voedsel geborgd is, maar geven geen concrete richtlijnen of normen. Hygiënerichtlijnen voor scholen van het RIVM stipuleren wel aanvullende richtlijnen maar deze hebben maar betrekking op een relatief klein aantal onderliggende minimeisen. De wet- en regelgeving voor veiligheid is over het algemeen gelijk voor alle onderwijssectoren en soorten gebouwen. De enige uitzonderingen zijn dat alleen het primair onderwijs en het speciaal onderwijs

een omgevingsvergunning voor brandveiligheid nodig hebben en dat de hygiënerichtlijnen van het RIVM verschillen voor PO en VO.

BZK is beleidsverantwoordelijk voor de meeste wet- en regelgeving; gemeenten dragen verantwoordelijkheid voor de meeste eisen

Het is voornamelijk de gemeente die verantwoordelijk is voor de veiligheid van het schoolgebouw. Het grootste deel van de wet- en regelgeving heeft namelijk betrekking op de fundamentele constructie en plaatsing van het schoolgebouw, wat onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Het merendeel van de eisen uit de Omgevingswet en het Arbeidsomstandighedenbesluit vallen hieronder. In deze zelfde wetgeving staan echter ook eisen aan hoe met deze aspecten moet worden omgegaan en hoe moet worden gekeurd, wat onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur valt. Zo zijn er eisen aan het keuren van speeltoestellen, installaties en waterleidingen. Bovendien is het schoolbestuur verantwoordelijk voor het omgaan met asbest. De voornaamste beleidsverantwoordelijke op het gebied van veiligheid is BZK hoewel SZW met het Arbeidsomstandighedenbesluit ook een aanzienlijk aantal eisen poneert.

3.4.2 Overzicht wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen

In deze paragraaf werken we het overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen op het gebied van veiligheid uit. In de onderstaande tabel geven een overzicht van de relevante wet- en regelgeving, beleidsdoelstellingen en normen. In de tekst daaronder leggen we beknopt uit welke eisen uit elke bron voortkomen. Een uitgebreidere toelichting op deze wet- en regelgeving, is te vinden in een apart document dat een bijlage vormt bij dit rapport.

Wetgeving	Regelgeving
1. Omgevingswet	a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) c. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
I. Woningwet (vervalt per 1 januari 2024)	a. Bouwbesluit b. Asbestverwijderingsbesluit 2005
II. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (vervalt per 1 januari 2024)	a. Besluit omgevingsrecht b. Besluit externe veiligheid inrichtingen
III. Wet milieubeheer (vervalt gedeeltelijk per 1 januari 2024)	a. Activiteitenbesluit milieubeheer (vervalt per 1 januari 2024)
2. Warenwet	a. Warenwetbesluit attractie -en speeltoestellen 2023
3. Drinkwaterwet	
4. Arbeidsomstandighedenwet	a. Arbeidsomstandighedenbesluit
Normen en richtlijnen	
5. Arbocatalogus PO	
6. Arbocatalogus VO	
7. HACCP systeem	
8. Hygiënerichtlijnen voor scholen RIVM	
9. NEN 2767	

1: Omgevingswet, Wet algemene bepaling omgevingsrecht, Wet milieubeheer

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Omgevingswet bundelt eisen voor de fysieke leefomgeving. Dit raakt aan eisen over bijvoorbeeld constructieveiligheid, installaties en vluchtroutes. De Omgevingswet werkt door in vier algemene

maatregelen van bestuur: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. In deze AMvB's staan regels voor het praktisch uitvoeren van de wet. Dit zijn in overgrote meerderheid minimumeisen die gelden voor alle onderwijssectoren en alle type gebouwen. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2024. Onder de Omgevingswet valt een aantal besluiten²⁶:

1a. Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Met de invoering van de Omgevingswet naar verwachting per 1 januari 2024, worden de technische bouwvoorschriften opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, kortweg het Bbl. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over het bouwen, in stand houden, gebruiken en slopen van bouwwerken. Op het gebied van veiligheid zijn de volgende eisen opgenomen

- ▶ Constructieveiligheid. Er zijn eisen wat betreft de stevigheid en de levensduur van de constructie
- ▶ Brandveiligheid. Er zijn eisen over de constructieveiligheid bij brand, beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie, beperking van het ontwikkelen van brand en rook en beperking van uitbreiding van brand.
- ▶ Verplaatsing door het gebouw. Er zijn eisen aan de afscheiding aan de rand van een vloer, trap of hellingbaan.
- ▶ Vluchtroutes. Er zijn regels voor het verloop en de inrichting van vluchtroutes
- ▶ Asbest. Er is een maximale concentratie asbestvezels in de lucht in binnenruimtes. Bij onderhouds- en renovatiewerkzaamheden aan schoolgebouwen van voor 1994 moet een asbestinventarisatie worden uitgevoerd die onderzoekt of er asbest aanwezig is en of deze een risico vormt. In bijna alle gevallen moet de eigenaar een melding bij de gemeente doen als deze asbest wil laten verwijderen. De asbest moet in de meeste gevallen verwijderd worden door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. De melding moet ten minste vier weken voor de aanvang van de werkzaamheden gedaan worden.
- ▶ Bouwvergunningen. Voor het bouwen of renoveren van een schoolgebouw is altijd een omgevingsvergunning technische bouwactiviteit nodig. Dit is een toets voor de technische bouweisen die uit het Bbl voortvloeien. Daarnaast kan een omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit nodig zijn. Afhankelijk van het omgevingsplan van een gemeente is deze vergunning wel of niet nodig. Dit is een toets die ook gaat over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
- ▶ Installaties. Op het gebied van veiligheid zijn de enige relevante installaties voor scholen stookinstallaties, verwarmingssystemen, airconditioningsystemen en koelinstallaties. De regels voor stookinstallaties hebben alleen betrekking op stookinstallaties met een nominaal vermogen tussen 20kW en 100kW. Voor stookinstallaties zijn er eisen aan de frequentie, inhoud van keuringen, aan de documenten die bij de installatie moeten worden bewaard en aan door wie ze mogen worden uitgevoerd. Voor verwarmingssystemen zijn er eisen aan de frequentie en inhoud van keuringen en aan door wie ze mogen worden uitgevoerd. Een koelsysteem is adequaat gedimensioneerd, geïnstalleerd, ingeregeld en instelbaar. Voor airconditioningsystemen staan er eisen aan de frequentie en inhoud van keuringen en aan door wie ze mogen worden uitgevoerd.

In 2022 is aangekondigd dat er in het Bbl een verbod op loden leidingen voor het primair onderwijs zou worden opgenomen. Loden leidingen zouden alleen toegestaan zijn wanneer de loodwaarde aan het tappunt lager is dan 5 microgram/L. Het is onduidelijk wanneer deze wijziging wordt opgenomen.

1b. Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Bij het toelaten van een school op een locatie speelt externe veiligheid een belangrijke rol. Een school is een (zeer) kwetsbaar gebouw. Daarom moet de

²⁶ Ook al deze besluiten treden in werking op 1 januari 2024.

gemeente zorgvuldig kijken naar risicobronnen in de omgeving. Instructieregels zorgen ervoor dat de risico's voor een school aanvaardbaar zijn. Externe veiligheid in de buurt van risicobronnen speelt bij

- ▶ bedrijven met gevaarlijke stoffen
- ▶ vervoer van gevaarlijke stoffen
- ▶ leidingen met gevaarlijke stoffen
- ▶ opslag van vuurwerk
- ▶ munitieopslag
- ▶ windturbines

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) beschermt via instructieregels (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties. Basisscholen of scholen voor minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking zijn in het Bkl aangemerkt als zeer kwetsbaar gebouw. Middelbare scholen zijn aangemerkt als kwetsbaar gebouw. Dit betekent dat het toelaten van een school in de buurt van externe veiligheidsbronnen beoordeeld moet worden.

1c. Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Eisen voor stookinstallaties met een nominaal vermogen van meer dan 100kW. Als een stookinstallatie van een school een nominaal vermogen heeft dan hoger ligt dan 100kW wordt deze geclassificeerd als bedrijfstakoverstijgende activiteit en gelden de regels voor stookinstallaties in het bal. Er staan eisen aan de frequentie en inhoud van keuringen en door wie ze mogen worden uitgevoerd. Als niet-standaard brandstoffen worden verstoofd moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd. In het omgevingsplan van de gemeente, de omgevingsverordening van de provincie en de waterschapsverordening van het waterschap kunnen ook nog regels staan. Deze activiteit moet minimaal 4 weken van tevoren worden gemeld.

De Omgevingswet bundelt een aantal bestaande wetten

In de Omgevingswet worden verschillende huidige wetten (en besluiten en AMvB) gebundeld. Dit zijn o.a.:

I. De woningwet. In de woningwet staan regels over de kwaliteit van gebouwen in Nederland. Het bouwbesluit (I.a) stelt eisen aan de veiligheid van bestaande bouw, nieuwbouw en verbouwingen.

- Constructieveiligheid. Er zijn verschillende eisen aan de stevigheid en levensduur van de algemene bouwconstructie.

- Brandveiligheid. Het besluit stelt eisen aan de constructiesterkte tijdens een brand, de beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie, de beperking van rook en brandontwikkeling, de beperking van uitbreiding van een brand, vluchtroutes en hulpverlening bij een brand.

- Verplaatsing binnen gebouw. Ook zijn er eisen voor de veiligheid tijdens verplaatsing door een gebouw. Dit betreft de overbrugging van hoogteverschillen, trap, hellingbaan en afscheiding van trap, vloer en hellingbaan.

- Vluchtroutes. Er zijn regels voor het verloop en de inrichting van vluchtroutes.

- Asbest. De eigenaar van een gebouw moet in bijna alle gevallen melding doen bij bevoegd gezag als deze asbest wil laten verwijderen. De asbest moet in de meeste gevallen verwijderd worden door een gecertificeerd asbestverwijderingsbedrijf. De melding moet ten minste vier weken voor de aanvang van de werkzaamheden gedaan worden.

Het Asbestverwijderingsbesluit (I.b) stelt regels om de emissie van asbestvezels te beperken bij het afbreken van gebouwen en het verwijderen van asbest bevattende materialen uit gebouwen. Bij onderhouds- en renovatiewerkzaamheden aan schoolgebouwen van voor 1994 moet een asbestinventarisatie worden uitgevoerd die onderzoekt of er asbest aanwezig is en of deze een risico vormt.

Per 1 januari 2024 gaan alle bepalingen van het Asbestverwijderingsbesluit die relevant zijn voor gebouwen op in de Omgevingswet.

II. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regelt omgevingsvergunningen. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) (II.a) specificeert het gebruik van omgevingsvergunningen. Het behandelt onder andere voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is, de voorschriften voor aanvraag en inhoud en bepalingen over de organisatie en handhaving. Specifiek is voor primair onderwijs en speciaal onderwijs een extra omgevingsvergunning voor brandveiligheid nodig. Voor de bouw van een schoolgebouw is altijd een omgevingsvergunning nodig. Behalve in specifieke omstandigheden is de burgemeester en wethouder verantwoordelijk voor de omgevingsvergunning.

Bij het toelaten van een school op een locatie speelt externe veiligheid een belangrijke rol. Een school is aangemerkt als een kwetsbaar object op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (II.b). Dit betekent dat er zeer zorgvuldig gekeken moet worden naar de realisatie van een school in de buurt van risicobronnen. Het moeten worden beoordeeld of een school wordt toegelaten in de buurt van een risicobron. Risicobronnen zijn bijvoorbeeld bedrijven, leidingen en (spoor)wegen.

Bij externe veiligheid gaat het om ongevallen met:

- bedrijven met gevaarlijke stoffen
- vervoer van gevaarlijke stoffen
- leidingen met gevaarlijke stoffen
- vliegtuigen op of nabij luchthavens
- windturbines

III. De wet milieubeheer. De Wet milieubeheer gaat gedeeltelijk op in de Omgevingswet per 1 januari 2024. De Wet milieubeheer vormt de basis voor het afgeven van vergunningen voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu. Het Activiteitenbesluit milieubeheer (III.a) vervalt volledig per 1 januari 2024. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat veiligheidsregels voor installaties op scholen. Op het gebied van veiligheid zijn de enige relevante installaties voor scholen stookinstallaties en verwarmingssystemen. Er staat aan welke technische voorwaarden deze installaties moeten voldoen. Ook worden de verplichting betreft keuringen gespecificeerd. Kleine of middelgrote stookinstallaties moeten binnen 6 weken na ingebruikname worden geïnspecteerd door een SCIOS inspecteur en daarna afhankelijk van het soort brandstof en vermogen eens per 2 of 4 jaar worden geïnspecteerd door een SCIOS inspecteur. Als niet-standaard brandstoffen worden verstoekt moet een vergunning worden aangevraagd. Verwarmingssystemen moeten minimaal eens in de 4 jaar worden gekeurd door een SCIOS inspecteur.

2: Warenwet

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De warenwet bepaalt de eisen aan consumentenproducten. De warenwet heeft voor scholen betrekking op:

- ▶ Apparaten. Apparaten die in het gebouw zijn geïnstalleerd of worden gebruikt moeten voldoen aan de warenwet.
- ▶ Voeding. De veiligheid van mensen mag niet in gevaar komen door producten die op een school worden gebruikt.

Het warenwetbesluit attractie-en speeltoestellen (WAS) (2.a) regelt de veiligheid van speeltoestellen. Het besluit heeft betrekking op het gehele proces van ontwerp tot keuring bij ingebruikname en verrichten van onderhoudswerkzaamheden. Toestellen bestemd voor sportbeoefening die op voor sportbeoefening bestemde locaties staan, vallen hier buiten.

3. Drinkwaterwet

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Drinkwaterwet stelt dat gebouweigenaren van drinkwaterinstallaties moeten zorgen voor goed drinkwater. De installaties moeten zo beheerd worden om besmetting met legionella te voorkomen. Hiervoor moet minimaal een keer per jaar de keerkleppen worden geïnspecteerd.

4. Arbeidsomstandighedenwet

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbeidsomstandighedenwet regelt de rechten en plichten van zowel werkgevers als werknemers ten aanzien van veilig en gezond werken. Het Arbeidsomstandighedenbesluit (4.a) stelt eisen aan de veiligheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbo heeft daarmee betrekking praktisch elk aspect van het schoolgebouw. Het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt verder uitgewerkt in aparte Arbocatalogi voor het PO en VO. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Asbest. De regels uit het asbestverwijderingsbesluit zijn hier van toepassing. Ook zijn er regels voor het werken met asbest.
- ▶ Kantoorwerkplekken. Arbeidsplaatsen moeten groot genoeg zijn en genoeg luchtvolume hebben zodat de werknemer zonder gevaar voor veiligheid kan werken.
- ▶ Elektrische installaties. Elektrische installaties zijn gecontroleerd, goed geïnstalleerd en hebben beschermingsmaatregelen.
- ▶ Legionella. Vanuit de zorgplicht van het schoolbestuur vloeit voort dat legionellabesmetting moet worden voorkomen.
- ▶ Vloeren. Vloeren moeten vast, stabiel en stroef zijn en zo min mogelijk oneffenheden en gevaarlijke hellingen hebben.
- ▶ Ladders. Er zijn eisen aan het ontwerp en gebruik van ladders.
- ▶ Vluchtwegen en nooduitgangen. Er moeten genoeg en goed toegankelijke vluchtwegen en nooduitgangen zijn. Nooduitgangen moeten ten allen tijde kunnen worden geopend and adequate noodverlichting hebben.
- ▶ Deuren. Deuren moeten qua afmetingen en vervaardiging passen bij de arbeidsplaats en wanneer gebruik wordt gemaakt van transparant materiaal duidelijke markeringen hebben. Automatische deuren mogen geen gevaar kunnen opleveren en moeten met de hand geopend kunnen worden.
- ▶ Gevaarlijk stoffen. Als het mogelijk is dat er mensen worden blootgesteld aan gevaarlijke stoffen moet dit risico geminimaliseerd worden en moet er een risico-inventarisatie en-evaluatie (RI&E)

gemaakt worden. Daarnaast zijn er eisen aan de plek en manier waarop gevaarlijke stoffen worden opgeslagen.

5. Arbocatalogus PO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbocatalogus PO stelt eisen aan de veiligheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbocatalogus PO is een uitwerking van de arbeidsomstandighedenwet voor het PO. Hoewel het geen wet is, heeft het wel een verplichtend karakter. De Arbocatalogus PO is namelijk bekrachtigd in het CAO PO. Dit betekent dat het als uitgangspunt wordt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bij inspecties van scholen. Er mag van de Arbocatalogus PO worden afgeweken, maar dan moet door de school worden aangetoond dat de afwijkende werkwijze even veilig en gezond is als de Arbocatalogus PO. De NLA heeft de mogelijkheid om zowel waarschuwingen als boetes te geven en in het ergste geval een school te sluiten. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Asbest. De regels uit het asbestverwijderingsbesluit zijn hier van toepassing. Ook zijn er regels voor het werken met asbest.
- ▶ Elektrische voorzieningen. Alle elektrische voorzieningen moeten geïnstalleerd en gecontroleerd worden door een professional. Snoeren mogen niet beschadigd zijn.
- ▶ Legionellepreventie. Er zijn eisen aan de frequentie van de doorstroming van leiding naar aërosolvormende tappunten en de frequentie van controle en onderhoud.
- ▶ Vloeren. Vloeren moeten stabiel, stroef en vrij van oneffenheden zijn. Voor tapijachtige vloerbedekking alleen 100% synthetisch materiaal geschikt.
- ▶ Ladders. De werkgever moet maatregelen nemen om valgevaar te voorkomen. Er zijn eisen aan het ontwerp van de ladder zelf, het positioneren van de ladder, het vastmaken van de ladder en het onderhoud.
- ▶ Meubilair. Tafels en stoelen moeten stabiel zijn en vrij van beschadigingen. Ook zijn er eisen aan de frequentie van de keuring van meubilair. Docenten moeten een verstelbare stoel hebben.
- ▶ Praktijklokalen. Er zijn eisen aan de uitgangen, kasten en gereedschap, (keuringen van) machines, de oppervlakte van het lokaal, looppaden, de vloer, elektrische voorzieningen, gasvoorzieningen en wasgelegenheid.
- ▶ Speellokalen voor kleuters. Er zijn eisen aan de vloeren en muren, de randen van objecten en ramen.
- ▶ Trappen. Er zijn eisen aan de verlichting, verschillen in lichtintensiteit en de zichtbaarheid en afscherming van obstakels en randen.

6. Arbocatalogus VO

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De Arbocatalogus VO stelt eisen aan de veiligheid van de werkomgeving van werknemers. De Arbocatalogus VO is een uitwerking van de arbeidsomstandighedenwet voor het VO. Hoewel het geen wet is, heeft het wel een verplichtend karakter. De Arbocatalogus VO is namelijk bekrachtigd in het CAO VO. Dit betekent dat het als uitgangspunt wordt genomen door de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) bij inspecties van scholen. Er mag van de Arbocatalogus VO worden afgeweken, maar dan moet door de school worden aangetoond dat de afwijkende werkwijze even veilig en gezond is als de Arbocatalogus VO. De NLA heeft de mogelijkheid om zowel waarschuwingen als boetes te geven en in het ergste geval een school te sluiten. De Arbocatalogus VO heeft betrekking op praktisch elk aspect van het schoolgebouw. De eisen voor lokalen zijn opgesplitst over en verschillend voor praktijklokalen, vaklokalen en theorielokal. Deze eisen hebben betrekking op:

- ▶ Asbest. De regels uit het Asbestverwijderingsbesluit zijn hier van toepassing. Ook zijn er regels voor het werken met asbest.
- ▶ Oppervlakte. Er zijn eisen aan de oppervlakte per leerling. Deze gelden alleen voor renovatie en nieuwbouw.
- ▶ Looppaden en gangen. Er zijn eisen aan de breedte van looppaden en gangen. Doorgangen moeten vrij zijn van obstakels.
- ▶ Trappen. Er zijn kwantitatieve eisen aan de verlichting, vloer -en muurafwerking, leuningen, markeringen,
- ▶ Meubilair. Kasten, tafels en stoelen zijn zonder mankementen en worden niet overbelast.
- ▶ Blusmiddelen. Er zijn eisen aan de bereikbaarheid en controle van blusmiddelen.
- ▶ Nooduitgangen. Vaklokalen moeten een tweede (nood)uitgang hebben. Boven vluchtroutes hangen goed verlichte en geplaatste pictogrammen. Vluchtmogelijkheden moeten worden vrijgehouden en hebben een minimale breedte.
- ▶ Noodverlichting. Er zijn eisen aan de lichtsterkte en accuduur en controle van noodverlichting.
- ▶ Elektriciteit. Snoeren, stekkers en contactdozen moeten voldoende afgeschermd zijn en niet in looproutes liggen. Elektrische spanning moet centraal in- en uit te schakelen zijn. Er zijn ook eisen aan de waarop elektrische keuken- en huishoudelijke apparaten worden gekeurd.
- ▶ Vloeren. Vloeren moeten voldoende stroef en vrij van hobbels en putten zijn. Vloeren in gymnastieklokalen zijn mechanisch dempend
- ▶ Gas. Er is een hoofdafsluiter voor de gasvoorziening in een lokaal. Ook zijn er eisen aan het ontwerp van gasaansluitingen voor leerlingenpractica. Ook zijn er eisen aan het ontwerp en controle van gasovens en-fornuizen en kooktoestellen op gasflessen. Er zijn eisen aan op welke plekken gasflessen mogen worden opgeslagen en aan welke voorwaarden een opslag moet voldoen.
- ▶ Machines. Er zijn eisen aan de installaties en opslag van lascabines en lasopstellingen. Ook zijn er eisen aan het ontwerp van machines, de installatie, de afscherming, de afzuiging en geluiddempende maatregelen. Er zijn daarnaast ook regels voor de zichtbaarheid van schakelaars en bedieningsmiddelen. Er zijn specifiek eisen voor vast opgestelde boormachines, vast opgestelde slijpmachines en elektrisch solderen. Ook zijn er eisen aan de frequentie en inhoud van keuringen.
- ▶ Werkhouding. Indelingen zijn zodanig dat niemand ver hoeft te reiken. Er is een maximum aan hoever iemand moet rijden om iets te pakken.
- ▶ Gevaarlijke stoffen. Er zijn eisen aan de aanwezigheid van nooddouches en oogdouches als er met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. Werkzaamheden met kankerverwekkende stoffen worden uitsluitend in speciaal daarvoor ingerichte werkruimtes uitgevoerd. Er zijn eisen aan hoe gevaarlijke stoffen worden opgeslagen. Deze verschillen tussen opslag binnen en buiten het lokaal. Deze eisen betreffen de plek van opslag, de manier waarop en het ontwerp van de kast waarin de stoffen worden opgeslagen.
- ▶ Gymnastiektoestellen. Gymnastiektoestellen moeten afgeronde hoeken hebben. Ook moet de toestellenberging groot genoeg zijn. Er zijn eisen aan de frequentie van de keuring van gymnastiektoestellen. Voor verschillende is aangegeven op welke punten deze moeten gecontroleerd.
- ▶ Ramen. De ramen in gymnastieklokalen zijn van veiligheidsglas.
- ▶ Legionella. Een school heeft een zorgplicht voor deugdelijk drinkwater en voorkomt legionella besmetting.
- ▶ Handvaardigheid. Er zijn eisen aan het gebruik van propaanbranders, keramiek, kunststof en puntlassen.
- ▶ Scheikunde. Er zijn verschillende eisen aan het ontwerp en gebruik van zuurkasten. Ook zijn er specifieke eisen aan de inrichting van het lokaal en aan de opslag van materialen.

- ▶ Ladders. Er zijn eisen aan het onderhoud van ladders, veilig gebruik van ladders en controle van ladders.
- ▶ Liften. Er zijn eisen aan het ontwerp van de lift en de keuring.

7. HACCP system

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Ruimtes waar wordt gewerkt aan voedselbereiding, moeten voldoen aan het HACCP systeem (Hazard Analysis and Critical Control Points). Dit houdt in dat elk bedrijf dat zich bezig houdt met het produceren, verwerken of distribueren van levensmiddelen moet inventariseren waar in het proces er gevaren voor de gezondheid van de consument kunnen ontstaan en hoe dit aangepakt en gemonitord wordt.

8. Hygiënerichtlijnen voor scholen RIVM

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

Er is een algemene hygiënerichtlijn die voor het VO geldt en een speciale richtlijn voor het PO. De algemene richtlijn betreft persoonlijke hygiëne, hygiënisch werken, voedselveiligheid, schoonmaken en bouw en inrichting. De richtlijn voor het PO gaat ook over overblijven, desinfecteren, geneesmiddelen en medisch handelen, speel- en zwemgelegenheden en dieren. De richtlijn kent geen verplichtend karakter.

9. NEN 2767

Bevat eisen voor nieuwbouw, renovatie en bestaande bouw

De NEN 2767 is de algemeen geaccepteerde norm voor conditiemeting van gebouwen, terreinen en installaties in Nederland. Het heeft als doel om op een zo objectieve en uniforme manier als mogelijk de conditie vast te kunnen stellen. Er wordt van ieder materiaal, elk element en iedere detaillering vastgelegd wat de eventuele gebreken zijn, de omvang daarvan en de intensiteit. De score loopt van 1 tot 6, daarbij is 1 zeer goed en 6 zeer slecht. Een conditiescore van 3 is naar de maatstaf van de meeste vastgoedportefeuillehouders of gebruikers voldoende.

/ 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Eisen aan onderwijshuisvesting vloeien vooral voort uit algemene bouwwetgeving

In totaal hebben we 13 wetten gevonden die eisen stellen aan onderwijshuisvesting.²⁷ Naast de 13 wetten is er een aantal besluiten, normen en richtlijnen waarin eisen nader worden uitgewerkt. Vrijwel alle eisen aan onderwijshuisvesting komen voort uit algemene bouwwetgeving. Deze wet- en regelgeving valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Vanaf 1 januari 2024 is het merendeel van de eisen te vinden in de Omgevingswet en de daarbij behorende besluiten.

Er zijn weinig wetten die specifieke eisen stellen aan onderwijshuisvesting. Waar dit wel het geval is, gaat het om specifieke onderdelen van onderwijshuisvesting, zoals de veiligheid van speeltoestellen en zorgplicht voor de toegankelijkheid van het gebouw voor iedere leerling. Een (opvallend) gevolg hiervan is dat de meeste eisen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK vallen en niet onder het ministerie van OCW.

In het onderzoek hebben we slechts één concrete beleidsdoelstelling gevonden die eisen aan onderwijshuisvesting bevat. Deze beleidsdoelstelling stelt het gebruik van een landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving voor. Op andere thema's, zoals toegankelijkheid, energieprestatie en circulariteit van gebouwen, zijn departementen wel bezig met het ontwikkelen van beleid maar zijn hier geen concrete beleidsdoelstellingen voor opgesteld – of het is al opgenomen in wet- en regelgeving. Dergelijke ontwikkelingen landen in de regel in algemene bouwwetgeving, die sowieso periodiek wordt aangepast.

Daarnaast is er op een aantal gebieden aanvullende eisen die voortkomen uit normen en richtlijnen. Deze zijn niet verplicht, maar is door (een deel van) de sector en/of markt opgesteld. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het *Programma van Eisen - Frisse Scholen*, dat als leidraad dient voor 'energiezuinige en gezonde scholen'. Dit kader bevat op een heel aantal terreinen, met name duurzaamheid en gezondheid, specifieke eisen die verder gaan dan algemene bouwwetgeving.

De eisen verschillen nauwelijks per sector en zijn hoger voor nieuwbouw dan voor renovatie

De meeste eisen voor onderwijshuisvesting zijn verplichte minimeisen. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de meeste eisen voortvloeien uit algemene wetgeving; dit is wetgeving die voor alle gebouwen in Nederland geldt. Hierdoor zijn er ook weinig verschillen tussen onderwijssectoren; in principe geldt voor een schoolgebouw in het PO bijna dezelfde eisen als in het VO.

Tussen type gebouwen verschillen eisen wel wezenlijk. De eisen voor nieuwbouw zijn veel hoger dan voor bestaande bouw en renovatie. Dit komt omdat een gebouw in de meeste gevallen alleen hoeft te voldoen aan de wetgeving die gold ten tijde van de bouw. Oude schoolgebouwen voldoen daarmee wel vaak aan de eisen, maar die eisen zijn een stuk lager dan tegenwoordig. Hierdoor kan het zijn dat oude schoolgebouwen niet voldoen aan de huidige verwachtingen van een schoolgebouw.

²⁷ Hierin is een aantal wetten die gebundeld worden in de Omgevingswet vanaf 1 januari 2024 niet meegenomen.

Er zijn weinig tegenstrijdigheden tussen eisen; wel is er soms twijfel of aan eisen voldaan is

In het IBO wordt gesteld dat sommige eisen vanuit een schoolgebouw bezien tegenstrijdig zijn. Hoewel we een enkel voorbeeld hebben gevonden, concluderen we dat in het algemeen geen tegenstrijdigheden bestaan tussen de eisen aan onderwijshuisvesting. Ook dit is een logisch gevolg dat de meeste eisen minimumeisen betreffen uit algemene bouwwetgeving. Wel kan er twijfel bestaan bij schoolbesturen en/of gemeenten of zij voldoen aan de eisen. Dit speelt met name bij wetten met doelvoorschriften²⁸ of een zorgplicht. Wanneer aan een doelvoorschrift of zorgplicht is voldaan, is hierbij niet altijd helder. Normen en richtlijnen kunnen dit verduidelijken, maar hierbij ontstaat dan de vraag wat de status van deze normen is (verplicht, aangeraden, of wenselijk).

De meeste onduidelijkheid komt voort uit de verantwoordelijkheidsverdeling in het stelsel

Ondanks dat de eisen aan onderwijshuisvesting uit relatief weinig wetten voortvloeien, weinig specifieke eisen gelden en er vrijwel geen tegenstrijdigheden zijn, bestaat toch het beeld dat er onduidelijkheid is over waar een schoolgebouw aan moet voldoen. Dit komt met name omdat de wettelijke (minimum)eisen voor onderwijshuisvesting soms achterlopen bij (wettelijke) doelstellingen en/of maatschappelijke verwachtingen. Daarnaast zijn er thema's als groen op het schoolplein, inclusiviteit en onderwijsadaptiviteit waar sowieso weinig tot geen eisen voor bestaan. In een decentraal stelsel waarin soms onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling, bieden de wettelijke eisen dan weinig houvast voor schoolbesturen en gemeenten.

Twee voorbeelden illustreren de ervaren onduidelijkheid goed. Zo bestaat er een gat tussen wettelijke doelstellingen en bouwkundige verplichtingen aan onderwijshuisvesting op het gebied van duurzaamheid. Ondanks dat de Klimaatwet Nederland verplicht om de netto emissie van broeikasgassen in 2050 naar nul te reduceren, hoeven schoolgebouwen volgens de bouwwetgeving nog niet energieneutraal (ENG) gebouwd te worden. Een tweede voorbeeld gaat over het binnenklimaat. Er zijn oude schoolgebouwen met een slecht binnenklimaat, die niet voldoen aan de maatschappelijke eisen maar wel aan de wettelijke eisen (die voortkomen uit de eisen ten tijde van de bouw). In dit soort voorbeelden moeten een schoolbestuur en gemeente met elkaar in gesprek over de gewenste kwaliteit van onderwijshuisvesting, en wie dan verantwoordelijkheid draagt voor het realiseren hiervan, omdat wet- en regelgeving hier geen uitsluitsel over geeft.

4.2 Aanbevelingen

Het ministerie van OCW heeft AEF gevraagd te adviseren hoe eisen eenduidiger en helderder opgesteld kunnen worden. Op basis van het onderzoek concluderen we dat de eisen aan onderwijshuisvesting eenduidig en helder zijn. De bron van de onduidelijkheid in het veld kent een andere oorzaak. Verdere stappen in het verduidelijken van de eisen zullen weinig extra meerwaarde hebben. Daarom adviseren we om een andere mogelijkheid te verkennen om duidelijkheid te scheppen.

Overweeg eisen te stellen die een (hoger) basisniveau van onderwijshuisvesting garanderen

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen eenduidig basisniveau voor onderwijshuisvesting geldt. Dit verschilt enorm op basis van het bouwjaar van een schoolgebouw. Hierdoor kan een groot verschil

²⁸ Kort gezegd schrijft doelwetgeving het te behalen resultaat voor. Een andere vorm van wetgeving is middelwetgeving, dat voorschriften geeft voor de te nemen stappen en niets regelt over het te bereiken doel. Een voorbeeld is het verschil tussen de Omgevingswet en het Arbeidsomstandighedenbesluit. De Omgevingswet bevat specifiek uitgewerkte wetgeving, zoals eisen aan de luchtsnelheid van luchttoevoer. In het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt juist gebruik gemaakt van een doelvoorschrift, namelijk dat werknemers niet aan hinderlijke tocht mogen worden blootgesteld.

ontstaan tussen gebouwen, en tussen verwachtingen die we hebben en de daadwerkelijke kwaliteit van onderwijshuisvesting.

Een mogelijke oplossing is dat de Rijksoverheid meer regie neemt over de basiskwaliteit van onderwijshuisvesting door hier aanvullende wet- en regelgeving op te stellen. Dit doet meer recht aan het maatschappelijke belang van onderwijshuisvesting. Tegelijkertijd is dit een ingrijpende oplossing. Zo moet veel wet- en regelgeving ontwikkeld worden, waarbij ook het basisoniveau moet worden vastgesteld. Bovendien zal een deel van de onderwijshuisvesting dan niet meer voldoen aan de huidige wet- en regelgeving.

/ A Bijlage A: overzicht gesprekspartners

Onderstaande tabel bevat een overzicht van onze gesprekspartners. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is wel benaderd voor het onderzoek, maar was niet in staat om hier binnen de looptijd van het onderzoek tijd voor vrij te maken.

Naam	Organisatie
Anne Kurstjens	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Marielle Visser	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Arlette Akkermans	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Casper Keizer	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Elise Bijl	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Evelien Scharphof	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Inka Vogelaar	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Steffen van der Velde	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Marco van Zandwijk	Kenniscentrum Ruimte-OK

/ B Bijlage B: toelichting functionaliteiten

Onderstaande tabellen bevatten een nadere toelichting welke type eisen onder elke functionaliteit vallen. Het kan zijn dat er geen eisen bestaan, waardoor aspecten niet in het hoofdstuk worden genoemd. In hoofdstuk 1 wordt nader ingegaan op de scope: sommige onderwerpen zijn buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek (zoals inclusie).

Duurzaam	Eisen of doelstelling m.b.t...
Energie	Energieprestatie (waaronder isolatie), energieopwekking, energieopslag
Natuur	Milieuprestatie (waaronder circulariteit), klimaatadaptatie
Groen	Groen op het schoolplein of in het schoolgebouw

Gezond	Eisen of doelstelling m.b.t...
Lucht	Luchtkwaliteit, ventilatie- en spuivoorzieningen
Geluid	Geluidsniveau, akoestiek
Licht	Visueel comfort, gevelopeningen, verlichting, lichtniveau
Temperatuur	Thermisch comfort (verwarming en koeling)

Bruikbaar	Eisen of doelstelling m.b.t...
Ruimten	Buitenruimte, instructieruimten, praktijkruimten, bewegingsruimten, ontmoetingsruimten, kantoorruimten, bergruimte
Onderwijsadaptief	Flexibele indeling gebouw t.b.v. veranderingen in onderwijsconcept en installaties
Locatie	Locatie, positionering op kavel, nabijheid voorzieningen
Onderhoud	Materiaalkeuze, schoonmaakbaarheid
Data	ICT-netwerken en voorzieningen, aansluitingen, hardware
Toegankelijk	Toegankelijkheid van een gebouw
Sfeervol	Exterieur (beeldverwachting, karakter, herkenbaarheid, gebouwworm, aankomst) en interieur (gebouwindeling, ruimtelijkheid, overzicht, wandopeningen, doorzichten)

Veilig	Eisen of doelstelling m.b.t...
Sociale veiligheid	Veiligheidsgevoel
Fysieke veiligheid	Verkeersveiligheid, brandveiligheid, installaties, arbo-eisen, constructie