



Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

En rapport från Svensk Ventilation
September 2014

Svensk Ventilation

Postadress
Box 47103
SE-100 74 Stockholm

Besöks-/Leveransadress
Årstaängsvägen 19 C
SE-117 43 Stockholm

Telefon
08-762 73 60

E-post
info@svenskventilation.se
Hemsida
www.svenskventilation.se

Org nr
802015-8161
F-skattebevis

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

Förord

Rapporteringar om dålig luft och snusk i skolorna har duggat tätt de senaste åren. Det är tydligt att frågorna engagerar. Dålig luft och bristande städning är faktorer som försämrar elevernas prestationer och som har ett klart samband med ohälsa hos barn. Enligt Astma & Allergiförbundet har andelen barn med astma ökat med 50 procent på bara ett decennium – från sex procent år 2003 till nio procent år 2011.¹

Svensk Ventilation har länge engagerat sig för att skapa god inomhusmiljö för elever och skolpersonal. Våra medlemmar som arbetar med installation och kontroll av ventilationssystem har under lång tid vittnat om både bristande kunskaper hos fastighetsförvaltarna och vanliga tekniska problem som igensatta filter och fel på ventilationssystemen. Fel som i många fall finns kvar i flera år.

Denna rapport baseras på en kommunenkät som Svensk Ventilation genomfört i samarbete med New Republic. Syftet är att klargöra hur kommunerna genomför sin uppgift som tillsynsmyndighet för ventilation och inomhusluft. Enligt lag ska kommunen granska att byggnadsägaren sköter sitt åtagande kring inomhusmiljön och att byggnadsägaren genomför obligatorisk ventilationskontroll samt kontrollera att verksamhetsutövaren säkerställer inomhusmiljön i enlighet med miljöbalken.

Svaren från enkäten visar, svart på vitt, att det fortfarande händer alldeles för lite. Inomhusluften är undermålig i många skolor, tillsynen brister och åtgärder dröjer länge. Staten, kommunerna, byggnadsägarna och vår bransch måste ta sitt ansvar – barnen, lärarna och övrig skolpersonal ska inte behöva betala för dåliga skollokaler med sin hälsa och försämrade skolresultat.

Britta Permats
Vd Svensk Ventilation

September 2014

Svensk Ventilation är en branschorganisation och representerar cirka 100 ventilationsföretag som sysselsätter ca 10 000 medarbetare - såväl tillverkare, installatörer, serviceföretag, återförsäljare som konsulter. Visionen är ett energieffektivt och hälsosamt inomhusklimat för alla.

¹<http://astmaoallergiforbundet.se/valet-2014>

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

Innehåll

Förord	2
Innehåll	3
1 Sammanfattning.....	4
2 Splittrat ansvar för skolans inomhusmiljö	5
2.1 Dålig luft ger ohälsa och försämrar prestationer	5
2.2 Delat ansvar mellan myndigheter	5
2.3 Tillsyn dyr för kommuner	6
2.4 Tidigare undersökningar	7
2.5 Pågående undersökningar	7
3 Kommunenkät om tillsyn av ventilation i skolor.....	8
4 Resultat från kommunenkäten.....	9
4.1 Slarv med ventilationskontroll i skolor	9
4.2 Bristande rutiner för hur anmärkningar följs upp	9
4.3 Vite utdöms sällan	10
4.4 Kommunerna vill förbättra tillsynen	11
4.5 Ventilationsbrister åtgärdas inte i tid.....	11
4.6 OVK upplevs otillräcklig.....	12
4.7 Bra skolluft endast i varannan kommun	14
5 Slutsatser och förslag	15

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

1 Sammanfattning

Skolan är Sveriges största arbetsplats där dagligen närmare en och en halv miljoner elever, lärare och skolpersonal vistas. Arbetsmiljön i skolorna påverkar hur lärarna kan undervisa och möjligheterna för elever att tillgodogöra sig undervisningen. En av de viktigaste delarna i en väl fungerande arbetsmiljö är kvaliteten på inomhusluften. Dålig inomhusluft kan orsaka koncentrationssvårigheter, astma och allergi. Det åligger kommunerna att granska hur byggnadsägarna lever upp till kraven på god inomhusmiljö.

Svensk Ventilation har i denna rapport undersökt hur de som i kommunerna ansvarar för tillsyn av ventilationskontroller upplever dagens situation. Genom att undersöka om kommunerna genomför kontroller i den omfattning som lagen kräver, hur de ansvariga på kommunerna själva ser på sitt arbete och hur de följer upp anmärkningar som framkommer vid kontrollerna, har vi fått en sammanvägd bild av situationen. Baserat på den har vi arbetat fram ett antal förslag för att förbättra arbetet med inomhusmiljön i landets skolor.

Undersökningen visar att:

- I endast fyra av tio kommuner har en obligatorisk ventilationskontroll (OVK) genomförts på samtliga grund- och gymnasieskolor de senaste tre åren. Detta trots att lagstiftningen kräver att OVK måste genomföras inom den tidsramen.
- Var femte kommun saknar rutiner för att följa upp OVK-protokoll och anmärkningar. Många har först nyligen påbörjat ett arbete med att ta fram eller utveckla rutiner.
- Var fjärde kommun har skolor där brister som uppmärksammats i en OVK kvarstår vid nästa kontroll tre år senare. I hälften av kommunerna anser de ansvariga att det finns brister i ventilationen och/eller luftkvaliteten inomhus som inte framkommer i OVK.

Svensk Ventilations förslag:

- Gör det möjligt för kommunerna att ta ut en avgift för tillsynen. Nuvarande lagstiftning tillåter inte kommuner att ta ut avgifter för att finansiera tillsyn enligt förordningen om obligatorisk ventilationskontroll. Samtidigt är OVK det tredje dyraste myndighetskravet för kommunerna räknat per kvadratmeter enligt SKL. Det finns redan i dag möjligheter att ta ut avgifter inom många andra tillsynsområden.
- Ta fram tydligare riktlinjer för uppföljning av kommunernas tillsyn av OVK. Det kan ske exempelvis genom samverkan inom SKL eller genom statlig reglering. Målet måste vara en god inomhusmiljö för elever, lärare och skolpersonal oberoende av var i landet de befinner sig.
- Inför Skol-ROT, ett avdrag för byggnadsägare som gör det billigare och enklare att åtgärda ventilationen i äldre skollokaler, som ofta är underdimensionerade för dagens verksamhet. De incitament som finns i dag för att rätta till problemen är för dåliga.

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

2 Splittrat ansvar för skolans inomhusmiljö

2.1 Dålig luft ger ohälsa och försämrar prestationer

En av de viktigaste delarna i en väl fungerande arbetsmiljö är kvaliteten på inomhusluften. Bristfällig ventilation och fukt- och mögelskador ökar riskerna för symtom i luftvägar och på huden.² Personer med känsliga luftvägar riskerar att utveckla allergi i den typen av miljöer och redan allergiska personer riskerar förvärrade symtom. Socialstyrelsens rapport Allergi i skola och förskola³ visar att astma och allergi fortsätter att öka hos barn och unga. I rapporten konstateras att *”faktorer i miljön, i kombination med ärftliga faktorer, har stor betydelse för ökningen av överkänslighetsbesvär, samtidigt som barn med överkänslighet är extra känsliga för många miljöfaktorer.”*

Skolan är Sveriges största arbetsplats där dagligen närmare en och en halv miljon elever, lärare och skolpersonal vistas. Studier visar att dålig luftkvalitet i skolorna försämrar barnens prestationer.⁴ Barn påverkas mer än vuxna av dålig ventilation då de i skolan utför ett arbete som är helt nytt för dem, vilket kräver hög koncentration. Äldre personer har en vana av att arbeta med liknande uppgifter och kan därför hantera miljöeffekter på ett bättre sätt än barn.

Antalet personer per ytenhet i skolbyggnader är fler än i de flesta andra inomhusmiljöer.⁵ Det innebär att det är mycket viktigt att ventilationen har tillräcklig kapacitet. Bristande underhåll av ventilationsanläggningarna och dålig luftomsättning riskerar att leda till förhöjda halter av luftföroreningar inomhus. Men även om ventilationen är god kan koldioxidhalterna ändå bli för höga med för många elever i klassrummen vilket påverkar både lärarnas och elevernas koncentrationsförmåga negativt.⁶

I lokaler där luftföroreningar uppstår som en följd av att människor vistas där kan koldioxidhalten användas som en indikator på om luftkvaliteten är tillfredsställande.

När Lärarnas riksförbund undersökte lärarnas arbetsmiljö 2013 framkom att dålig inomhusluft var ett av de största problemen. Bara åtta procent av de svarande höll helt med om att luftkvaliteten var god i lokalerna de undervisade i.⁷ I kombination med att städningen är undermålig i många skolor, vilket visar sig genom ett kraftigt ökat antal anmälningar till Arbetsmiljöverket, innebär det sammantaget en dålig arbetsmiljö för såväl lärare som elever. Även i Socialstyrelsens rapport Allergi i skola och förskola (2013)⁸ konstateras att *”många lokaler uppfyller inte de regler som finns för inomhusmiljön, t.ex. när det gäller ventilation, fuktskador och städning.”*

Arbetsmiljön i skolorna påverkar hur lärarna kan undervisa och möjligheterna för eleverna att tillgodogöra sig undervisningen. En tillfredsställande inomhusmiljö ingår i det nationella miljökvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” och i det arbetet spelar ventilationskontrollen en viktig roll. Målet är att samtliga byggnader, där människor vistas ofta, eller under längre tid, ska ha en dokumenterat fungerande ventilation senast år 2015.

2.2 Delat ansvar mellan myndigheter

Ansvaret för tillsyn av luftkvaliteten i skolan är delat mellan olika myndigheter. Sedan 1991 har funktionskontroll av ventilationssystem, kallad obligatorisk ventilationskontroll (OVK) varit ett lagkrav.⁹ Lagen föranleddes av diskussioner om undermålig inomhusmiljö i skolor, lokaler och bostäder. Boverket har som komplement till lagen tagit fram föreskrifter samt allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem samt certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter.

² http://www.kominmiljo.eu/Gemensamt/Dokument%20SE/Broschyr_God%20bebyggd%20miljo.pdf

³ <http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12949/allergi-skola-forskola.pdf>

⁴ <http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2013/11/07/samre-resultat-dalig-luft-skolan>

⁵ <http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12949/allergi-skola-forskola.pdf>

⁶ <http://www.lararnasnyheter.se/lararnas-tidning/2013/11/07/samre-resultat-dalig-luft-skolan>

⁷ http://www.lr.se/download/18.1171153f1407143378d5a64/1378450760421/Arbetsmiljörapport_sept2013.pdf

⁸ <http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12949/allergi-skola-forskola.pdf>

⁹ 25 § i 8 kapitel PBL

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

OVK ska genomföras vart tredje år i skolor. Funktionskontrollanten ska då föra protokoll och redovisa resultat av kontrollen. Ett exemplar av protokollet ska lämnas till byggnadens ägare och ett exemplar ska sändas till kommunens byggnadsnämnd.¹⁰

Det är byggnadsägaren som är ansvarig för att ventilationen fungerar och för att anlita behöriga funktionskontrollanter. Kommunens byggnadsnämnd är tillsynsmyndighet och övervakar att regler om OVK följs och att besiktningsmän utför sitt arbete på korrekt sätt.¹¹

Om byggnadens ägare inte följer reglerna om OVK eller underlåter att avhjälpa påtalade brister, kan kommunen med stöd av plan- och bygglagen (PBL) med vite förelägga ägaren att vidta åtgärder.

Miljöbalken reglerar att lokaler för allmänna ändamål, till exempel skolor, ska brukas på ett sådant sätt att det inte påverkar människors hälsa negativt. Ansvar ligger på verksamhetsutövaren, vilket för skolor i de flesta fall innebär ansvarig rektor.¹² Byggnadsägaren är också skyldig att i enlighet med miljöbalken säkerställa att eventuella brister som berör verksamheten förebyggs, upptäcks och åtgärdas.¹³ Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd har tillsynsansvar för miljöbalken. Undervisningslokaler ska de särskilt uppmärksamma i sin tillsyn.¹⁴

Arbetsmiljölagen omfattar såväl personal som elever och reglerar att arbetsmiljön ska vara god och anpassad efter den enskildas förutsättningar. Både fysisk och psykisk miljö omfattas. Enligt arbetsmiljölagen är arbetsmiljön ett arbetsgivaransvar, det vill säga skolhuvudmannen. Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar.¹⁵

Socialstyrelsen uppmärksammar i rapporten Allergi i skola och förskola¹⁶ att samarbetet mellan olika myndigheter kring tillsyn brister, vilket riskerar att leda till dubbelarbete eller att uppgifter faller mellan stolarna. Socialstyrelsen skriver:

"Speciellt inom kommunal verksamhet har det varit en oklar rollfördelning mellan olika nämnder, men under senare år har det blivit vanligt att kommuner försökt renodla ansvar och roller mellan sina olika verksamheter. Problemet är dock fortfarande vanligt beträffande lokaler. Huvudmannen för skolverksamheten hyr lokalerna av en annan nämnd och har i praktiken begränsade möjligheter att påverka lokalernas utformning och skötsel. Det är normalt så att en hyresgäst inte har full kontroll över lokalernas utformning. I både arbetsmiljölagstiftningen och miljöbalken finns därför möjlighet för myndigheterna att rikta krav, inte bara mot skolan utan även mot fastighetsägaren. Detta dubbla eller delade ansvar leder ibland till diskussioner om vilka miljöåtgärder som ska genomföras. Det är också vanligt att skolan inte har möjlighet att hyra andra lokaler som man tycker skulle passa bättre. Dessa förhållanden kan ge motstridiga signaler om skolans ansvar för att ge alla barn en lämplig skolmiljö. Vid en diskussion om regelverken bör också fastighetsägarens roll lyftas fram."¹⁷

2.3 Tillsyn dyr för kommuner

För att leva upp till kravet på kontroller och åtgärder behöver kommunerna fungerande rutiner. SKL lyfter i rapporten Kostnader för myndighetskrav i kommunal fastighetsförvaltning¹⁸ från 2014 att OVK är en av de mest kostnadskrävande verksamheterna inom den fastighetsförvaltning som en kommun har i egenskap av

¹⁰ <http://www.boverket.se/Bygga--forvalta/Bygga-andra-och-underhalla/Obligatorisk-ventiationskontroll/>

¹¹ ibid

¹² <http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12949/allergi-skola-forskola.pdf>

¹³ <http://www.folkhalsomyndigheten.se/amnesomraden/tillsyn-och-regelverk/tillsyn-miljobalken/tillsynsvagledning-flerfamiljshus/fastighetsagarens-ansvar-enligt-miljobalken/>

¹⁴ <http://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/12949/allergi-skola-forskola.pdf>

¹⁵ ibid

¹⁶ ibid

¹⁷ ibid

¹⁸ <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/samhallsbyggnad/kostnader-for-myndighetskrav-i-kommunal-fastighetsforvaltning.html>

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

myndighetsutövare. Det är framför allt besiktningsmän samt genomförande av åtgärder när brister upptäcks som är kostsamma.

2.4 Tidigare undersökningar

Boverket har haft flera regeringsuppdrag att undersöka hur kommunernas arbete med tillsyn över ventilationskontrollen fungerar. I rapporten *Energianvändning & inomhusmiljö i skolor och förskolor – Förbättrad statistik i lokaler, STIL2*¹⁹ som Boverket gjorde i samarbete med Energimyndigheten 2007 undersöktes inomhusmiljön i skolor. I rapporten konstateras att två av tre undersökta objekt hade någon aspekt som ger sämre förutsättningar för god luftkvalitet och att ca 40 procent av objekten till exempel inte hade godkända OVK-protokoll.²⁰ Närmare 75 procent av undersökta skolor och förskolor hade luftklimatproblem som kan kopplas direkt till besvär för de som vistas i lokalerna så som temperatur- och luktproblem.

TV4 Nyheterna undersökte 2013 hur kommunerna utövar tillsyn över ventilation i skolor. Granskningen visade att varannan kommun slarvade med kontrollen av skolornas ventilation.²¹ I många skolor var ventilationen för dålig vilket ledde till att luften blev dålig och syrenivåerna sjönk. Sammantaget påverkade det elevernas koncentration och orsakade trötthet, huvudvärk och allergisymtom. Vid undersökningen upptäcktes även att städningen var undermålig på fler skolor.²²

Arbetsmiljöverket ansvarar för att, efter anmälan från exempelvis fackliga organisationer, granska brister i arbetsmiljön på skolor. När Arbetsmiljöverket upptäcker brister i arbetsmiljön får arbetsgivaren ett inspektionsmeddelande (IM) eller ett inspektionsprotokoll (IP) om vad han eller hon måste förbättra i arbetsmiljön. Totalt utfärdade myndigheten 155 sådana rörande ventilation till skolor under 2013.²³

En underrättelse är ett skriftligt besked till arbetsgivaren att inom en viss tid åtgärda brister i arbetsmiljön. Totalt utfärdade myndigheten 27 sådana rörande ventilation till skolor under 2013.²⁴ Underrättelsen kan sedan följas upp av föreläggande eller förbud, som kan vara förenat med vite. Under 2013 utfärdades tolv förelägganden till skolor för problem rörande ventilation.²⁵

Det kraftfullaste vapnet Arbetsmiljöverket har är att utfärda ett förbud. Det innebär att arbetsgivaren omedelbart ska upphöra att använda arbetslokalen då den kan medföra risk för arbetstagares hälsa. Förbudet gäller fram till att arbetsgivaren följt kraven som ställts för att göra arbetsplatsen säker. Totalt fick fem skolor ett förbud under 2013.²⁶

När Sveriges Radios program *Kaliber* och UR:s program *Skolministeriet* granskade miljön på svenska skolor i serien *Den svenska mögelskolan 2013* gick de igenom alla så kallade 6.6a-anmälningar som gällde förskolan till gymnasieskolan mellan åren 2010 till och med augusti 2013. Dessa anmälningar görs av ansvarigt skyddsombudet angående brister i arbetsmiljön i enlighet med arbetsmiljölagens sjätte kapitel, sjätte paragraf. Av de 301 inkomna anmälningarna handlade 125, eller drygt 40 procent om inomhusmiljön i form av fukt, mögel och dålig ventilation.²⁷

2.5 Pågående undersökningar

Folkhälsomyndigheten bedriver ett nationellt tillsynsprojekt av inomhusmiljön i skolor under 2014 och 2015 som utgår från miljöbalkens krav på skolor. Fokus ligger på kommunernas egenkontroll när det gäller städning och ventilation. Under arbetet kommer en vägledning att tas fram för dessa specifika områden.²⁸ I projektet

¹⁹ http://belysningsbranschen.labbplats.se/wp-content/uploads/2012/10/RAPPORT-STIL2_skolor_och_forskolor.pdf

²⁰ <http://www.laramasnyheter.se/laramas-tidning/2013/11/06/stora-brister-skolors-ventilationskontroll>

²¹ <http://www.tv4.se/nyheterna/klipp/sandvikens-skolor-gor-elever-och-personal-sjuka-2481558>

²² Mejl från Ann-Charlotte Althén, Arbetsmiljöverket, 2014-05-30

²³ ibid

²⁴ ibid

²⁵ ibid

²⁶ <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/272329?programid=1316>

²⁷ <http://www.folkhalsomyndigheten.se/amnesomraden/tillsyn-och-regelverk/tillsyn-miljobalken/inomhusmiljon-i-skolan/omprojektet-inomhusmiljon-i-skolan/>

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

ingår i grundskolor och gymnasieskolor, samt förskoleklasser om de inryms i grundskolans lokaler.

Folkhälsomyndighetens granskning sker i samverkan med Arbetsmiljöverket som också genomför en särskild tillsynsinsats i skolor.²⁸ Till och med 2016 kommer Arbetsmiljöverket att inspektera 30 procent av landets skolor samt alla skolhuvudmän med fem eller fler skolor. Huvudinriktningen är att arbetsgivarna ska få igång eller utveckla det systematiska arbetsmiljöarbetet. Målet är att kommunerna ska komma tillrätta med sina specifika brister och fånga upp de riskområden som de identifierat, däribland ventilation och städning.

3 Kommunenkät om tillsyn av ventilation i skolor

För att klargöra hur kommunerna genomför den lagstadgade tillsynen av OVK och luftkvalitet i skolorna samt hur kommunernas rutiner för uppföljning av eventuella anmärkningar ser ut har Svensk Ventilation genomfört en webbaserad enkät bland Sverige 290 kommuner.

Enkäten som riktades till ansvariga för tillsyn av OVK och ventilation i förskolor och skolor genomfördes i maj-juni 2014. Respondenterna är främst inspektörer och handläggare vid kommunernas byggnadsnämnd eller motsvarande.

Enkäten introducerades med följande mejl från Svensk Ventilations vd Britta Permatz:

Här nedan följer en länk till en kort enkät som genomförs av branschorganisationen Svensk Ventilation. Enkäten riktar sig till dig som ansvarar för, eller genomför tillsyn av, OVK och/eller luftkvaliteten inomhus, i kommunens förskolor och skolor. Om du inte tillhör denna grupp ber vi dig vidarebefordra mejlet till den det berör.

Enkäten omfattar alla Sveriges kommuner och syftet är att inhämta kunskap om hur kommunerna arbetar med tillsyn av ventilation i förskolor och skolor, såväl kommunala som fristående. Frågorna är framtagna i samarbete med Boverket, Funktionskontrollanterna m fl.

Hälften av Sveriges kommuner deltog i undersökningen. De svarande omfattar såväl de tre största kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö som några av landets minsta kommuner. De svarande kommunerna har alltifrån en grundskola till 200 grund- och gymnasieskolor, såväl fristående som kommunala. Det genomsnittliga antalet skolor är 15 och hälften av kommunerna har nio skolor eller färre.

Undersökningen fokuserar på fem frågeområden:

- Genomförs obligatorisk ventilationskontroll (OVK) enligt reglerna?
- Vanligt förekommande problem vid kontroller
- Rutiner för uppföljning av anmärkningar
- Rättas brister vid OVK till inom rimlig tid?
- De ansvarigas syn på nuvarande rutiner och luftkvaliteten i skolorna

I anslutning till frågorna har respondenterna haft möjlighet att ge kommentarer. Ett urval av dessa redovisas i anslutning till resultaten.

²⁸ <http://www.av.se/teman/skola/inspektioner/>

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

4 Resultat från kommunenkäten

4.1 Slarv med ventilationskontroll i skolor

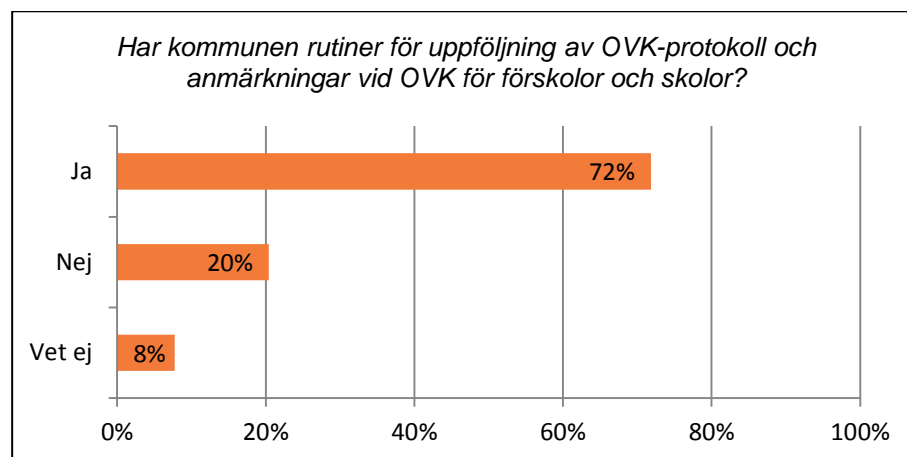
Var tredje år ska ventilationskontroll (OVK) göras i skolbyggnader, vilket åligger byggnadsägaren. I endast fyra av tio svarande kommuner har OVK genomförts i samtliga skolor de senaste tre åren. Detta trots att kontrollen är lagstadgad. Det innebär att det i ett stort antal kommuner runt om i Sverige finns skolor där byggnadsägaren inte genomför den mest grundläggande kvalitetssäkringen av inomhusluften.

I var fjärde kommun har mer än 25 procent av skolorna fått anmärkningar eller icke godkänt vid den senaste ventilationskontrollen. I var sjunde kommun har över hälften av skolorna fått anmärkningar, vilket är mycket allvarliga siffror.

Den vanligaste anmärkningen är smuts i kanalsystemen. Detta tyder på bristande underhåll och leder till lägre luftomsättning och höjd energianvändning. Vanligt förekommande var även alltför låga luftflöden i förhållande till den verksamhet som ventilationen var anpassad för. Det hänger sannolikt nära samma med att många också angav att de ofta upptäckte underdimensionerade lokaler vid kontrollerna. En av svarande uttryckte det på följande vis: *”Väldigt vanligt att lokalerna inte är dimensionerade för de antal barn som man tar in i lokalerna.”*

4.2 Bristande rutiner för hur anmärkningar följs upp

Långt ifrån alla kommuner har rutiner för hur anmärkningar i samband med ventilationskontroller följs upp. Så mycket som var femte kommun saknar rutiner för att följa upp OVK-protokoll och anmärkningar.



Flera av de svarande kommunerna uppger att rutiner håller på att tas fram. Undersökningen tyder därför på att Folkhälsomyndighetens tillsynsprojekt har skyndat på arbetet med uppföljning och rutiner i flera kommuner.

Kommentarer från kommunerna:

Inga rutiner, men vid tillsyn på olika verksamheter görs även OVK-check.

Det jobbas på att få till en rutin

Vi arbetar i nuläget med en ny tillsynsplan för all tillsyn enligt PBL så där ligger vi efter. Vi har löpande tillsyn enligt Miljöbalken på samtliga skolor/förskolor. Då kontrolleras även radon.

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

Verksamheterna ska delge sitt OVK-resultat för kommunen. Frågan om OVK tas alltid upp vid inspektion på skolor och fsk. Hittills har dock inga OVK-protokoll synats, men det är som sagt på gång i och med Folkhälsomyndighetens tillsynsprojekt.

Bland de kommuner som har rutiner är efterlevnaden god, knappt hälften följer *alltid* rutinerna. Ungefär lika många följer *oftast* rutinerna.

Skälet till att rutinerna inte följs kan exempelvis vara bristande kontinuitet hos personalen. Hälften av de svarande i undersökningen har arbetat tre år eller mindre på sin befattning, och nästan var fjärde har endast arbetat ett år eller kortare. Denna relativt höga grad av personalomsättning eller i förekommande fall brist på kompetent personal försvårar möjligheterna till kontinuerlig uppföljning.

Kommentarer från kommunerna:

Pga. förändring i personal, har man inte full koll på rutinerna.

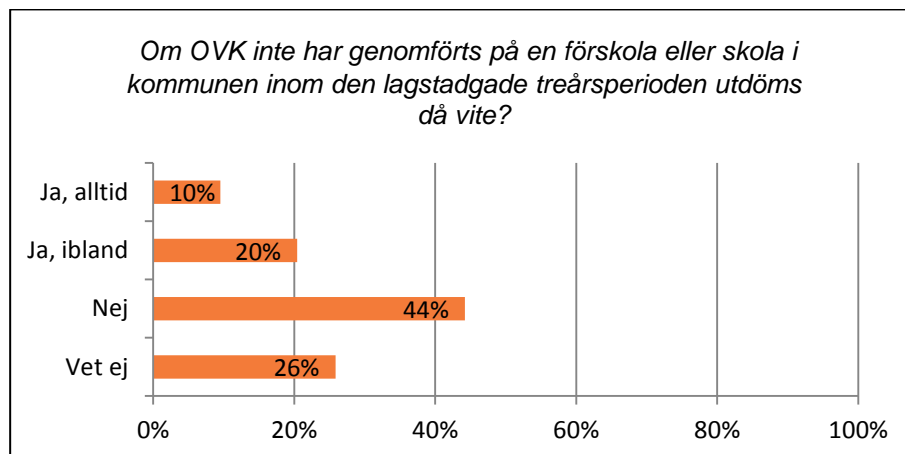
Personalbrist gör att tillsynen kan vara bristfällig i perioder då andra arbetsuppgifter prioriteras.

Vi har börjat tillsynsarbetet för ca 1 år sedan, kvarstår många äldre ärenden att följa upp.

4.3 Vite utdöms sällan

De byggnadsägare som inte genomför en OVK inom treårsperioden får normalt en påminnelse och först i ett senare skede ett vitesföreläggande, det senare sker dock inte alltid.

Närmare hälften av kommunerna uppger att vite aldrig utdöms i de fall OVK inte genomförts och endast tre av tio uppger att de alltid eller ibland nyttjar denna möjlighet.



Som förklaring till att vite inte utdöms, trots att möjligheten finns, lyfter kommunerna fram bland annat dålig bemanning, bristande resurser och avsaknad av rutiner. Några kommuner menar att vitesföreläggande endast sker efter att anmälningar inkommit.

Kommentarer från kommunerna:

Vi ska göra det, men hinner inte med. Däremot har vite i sällsynta fall utdömts för andra typer av lokaler efter att anmälningar inkommit.

Har inte gått så långt att vite utdömts.

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

Stor omsättning av personal har medfört bristande kontinuitet.

Vi har startat med aktiv tillsyn i år, vite kan bli aktuellt

Det finns inget beslut om att inte utdöma vite. Genom den låga bemanningen på OVK är förutsättningarna inte bra för uppföljning, uppdatering av dokument till aktuell lagstiftning etc.

Tar upp det att det ska utföras, men Plan och bygg som ska ta vidare den typen av ärenden har inga resurser avsatta.

Kommunens byggnadsnämnd som är tillsynsmyndighet har ingen tid för att kontrollera att fastighetsägaren gör OVK.

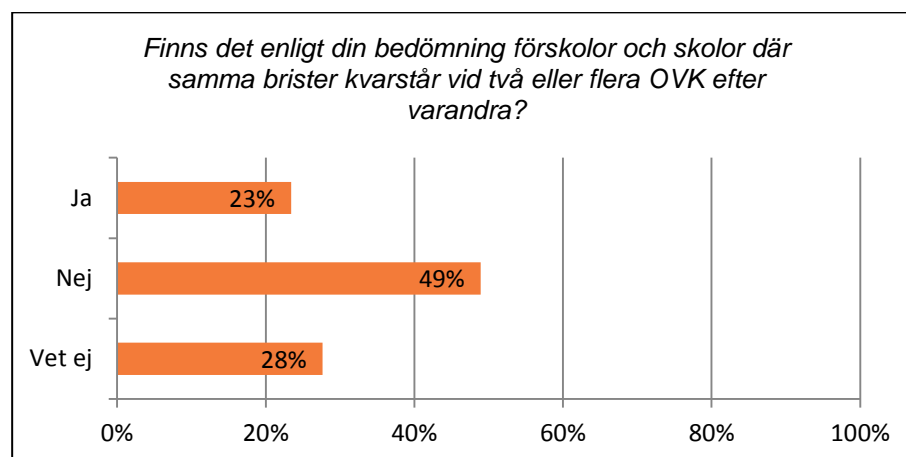
4.4 Kommunerna vill förbättra tillsynen

Förekomsten av rutiner för uppföljning av OVK-rapporter varierar mellan kommunerna liksom samarbetet mellan kommunernas olika tillsynsfunktioner, till exempel mellan plan- och byggansvarig och miljöinspektörer.

Så mycket som 40 procent av de svarande anser att kommunens tillsyn av ventilation och luftkvalitet inomhus behöver förbättras. Störst är behovet av bättre rutiner för uppföljning av OVK-rapporter. Många vill också se utvecklad samverkan mellan ansvariga, såsom skolor, byggnadsägare och tillsynsmyndigheter, samt en mer frekvent tillsyn enligt PBL och miljöbalken.

4.5 Ventilationsbrister åtgärdas inte i tid

I var fjärde kommun finns det skolor där brister i ventilationen kvarstår i flera år. Det är anmärkningsvärt att närmare 30 procent av de svarande inte känner till huruvida brister kvarstår. Detta bekräftar bilden att många kommuner saknar rutiner för uppföljning av OVK.



Som främsta skäl till att problem kvarstår uppger kommunerna bristande resurser hos byggnadsägaren/skolhuvudmannen och/eller att de planerar att genomföra renoveringar i de aktuella skolorna i framtiden. Även okunskap hos byggnadsägaren och bristande rutiner för uppföljning i kommunen anges som vanliga orsaker.

Ytterligare orsaker till att brister i OVK inte åtgärdas som framkommit i kommentarerna:

Brister i tid och personal för uppföljning.

Bristande tillsynsplan enligt PBL. Något som vi arbetar med.

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

4.6 OVK upplevs otillräcklig

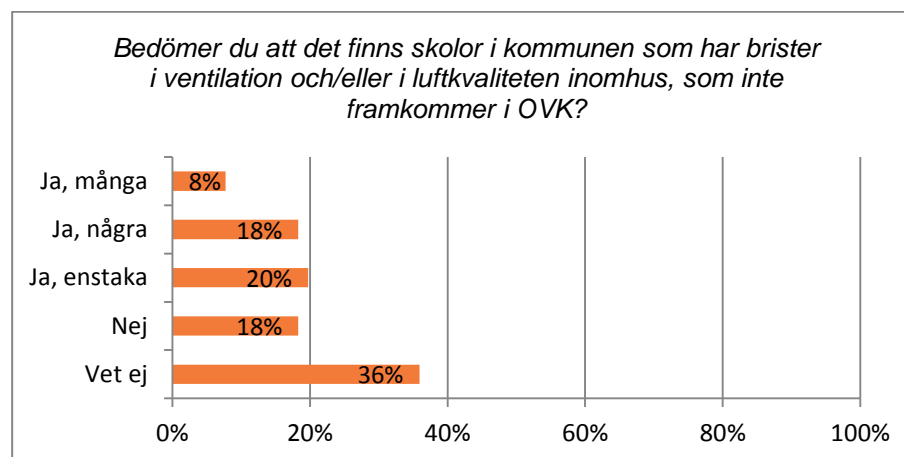
En OVK säkerställer att ventilationen uppfyller de krav som ställdes vid byggnadens uppförande i befintlig bebyggelse. Däremot tar den inte hänsyn till moderna krav på ventilation eller till förändrad verksamhet som exempelvis större barngrupper.

Många av de svarande menar att OVK är en otillräcklig insats:

Besiktningsmännen kollar att ventilationen uppfyller kraven som fanns när systemet byggdes och räknar sällan hur många som använder lokalerna eller om verksamheten har ändrats. Jag tycker det är helt uppåt väggarna.

OVK tar utgångspunkt i hur kraven var när byggnaden kom till, inte hur den används idag. Ventilationen stängd under nätter, helger och lov. Startar inte tillräckligt tidigt för att få bort den luft som stått stilla.

I nästan hälften av kommunerna finns skolor med luftkvalitetsproblem som inte framkommer vid en OVK.



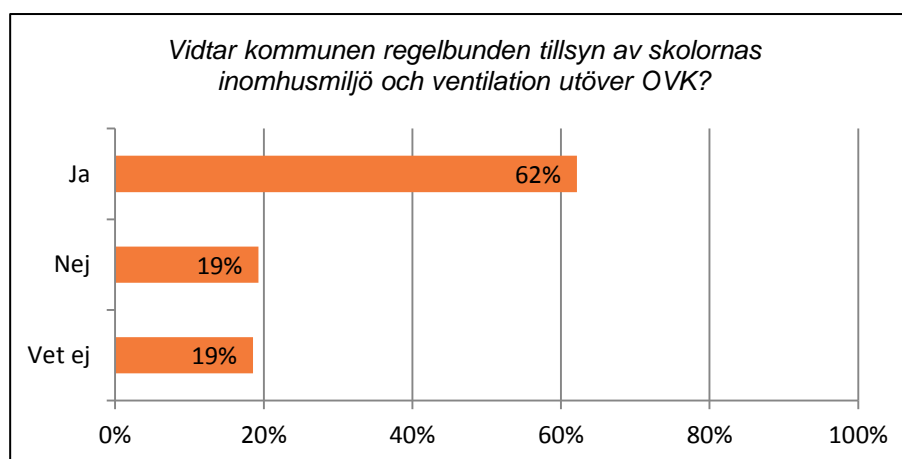
En kommun uppger att "många gånger kan nog ventilationen vara tekniskt ok, men inte anpassad efter den verksamhet som bedrivs" och en annan att "

Även höga koldioxidhalter utgör ett problem enligt de svarande.

1/3 av skolorna [i den svarandes kommun] kommer följas upp, eftersom de har för höga koldioxidhalter i klassrum eller buller från ventilation. Detta sker utifrån miljöbalken.

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

Kommunerna fick svara på ifall de utöver tillsynen av OVK utför regelbunden tillsyn av skolornas inomhusmiljö, vilket sex av tio kommuner gör. De flesta uppgav att tillsyn genomförs utifrån kraven i miljöbalken. Anmärkningsvärt är att nästan var femte kommun uppger saknar regelbunden tillsyn av skolornas inomhusmiljö utöver OVK.



Kommentarer från kommunerna:

Det är den tillsynen som sker och miljöbalken tillämpas uteslutande för att komma till rättelse av ventilationsproblem.

Har precis börjat med regelbunden tillsyn.

Miljökontoret har en tillsynsplan.

Miljö- och hälsoskydds enheten har periodvis projekt för detta.

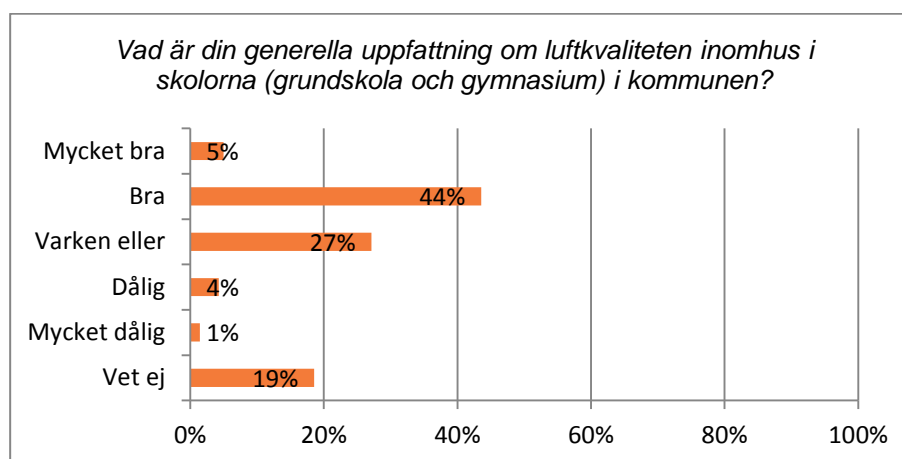
I enlighet med miljöbalken görs regelbunden tillsyn.

Miljö- och byggnämnden kommer delta i folkhälsomyndighetens tillsynsprojekt.

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

4.7 Bra skolluft endast i varannan kommun

Endast hälften av kommunerna beskriver luftkvaliteten i kommunens skolor som "bra" eller "mycket bra". Samtidigt har nästan var femte svarande ingen generell uppfattning alls om luftkvaliteten i skolorna. Det beror sannolikt på att tillsynen enligt miljöbalken och tillsyn av OVK enligt PBL ofta är skilda från varandra. Det saknas därmed en helhetsbild i många kommuner. Positivt är dock att nästan hälften av kommunerna anser att inomhusluften har förbättrats de senaste åren.



Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

5 Slutsatser och förslag

Enligt miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö ska samtliga byggnader som omfattas av OVK ha en dokumenterat fungerande ventilation senast 2015. Boverket bedömde redan 2007 i rapporten God bebyggd miljö att prognosen för att nå delmålet att samtliga byggnader där människor vistas ofta har dokumenterat fungerande ventilation senast år 2015 inte såg ljus ut.²⁹

Svensk Ventilations enkät riktad till Sveriges kommuner visar att kommunerna brister i sin tillsyn av skolornas inomhusmiljö och att många ansvariga för inspektioner i kommunerna tycker att skolbyggnadsägarna inte uppfyller kontrollen av inomhusmiljön så som de är skyldiga.

I fyra av tio kommuner finns det skolor där inte ens den mest grundläggande kontrollen av inomhusmiljön, obligatorisk ventilationskontroll (OVK) genomförts. Det innebär att ett stort antal skolelever vistas i en inomhusmiljö som riskerar att vara hälsofarlig och påverka deras prestationsförmåga negativt.

Så mycket som var femte kommun saknar helt rutiner för uppföljning av OVK-protokoll. Det är en anmärkningsvärt hög siffra, då tillsynen är lagstadgad. Det innebär en stor risk för att nödvändiga åtgärder inte vidtas. En svarande uppger till och med att *"för närvarande sker inte faktiskt tillsyn enligt PBL gällande OVK."*

Tillsynen av OVK är mycket kostnadskrävande för kommunerna och många av de svarande menar att otillräckliga resurser är en viktig anledning till att rutiner för uppföljning saknas och att ventilationsfel kvarstår i flera år. Detta har medlemmarna i Svensk Ventilation och Funktionskontrollanterna i Sverige (Funkis) larmat om länge. Det är uppenbart att kommunerna inte prioriterar tillsynen i tillräckligt hög grad, vilket drabbar elever, lärare och annan personal i skolan.

I dagsläget finns det ingen möjlighet för kommunerna att ta ut en avgift för tillsynen trots att myndighetskravet är dyrt för många kommuner. Samtidigt finns det på en rad andra områden möjligheter för kommuner att ta ut avgifter just för tillsyn. Frånvaron av möjligheter att ta ut avgifter riskerar att påverka hur kommunerna prioriterar sitt tillsynsarbete.

Ett av de viktigaste skälen till att åtgärder inte vidtas är att byggnadsägaren saknar resurser. En stor andel av skolorna ligger i byggnader där kommunen själv är byggnadsägare.

Boverket och Energimyndigheten beräknade redan 2007 att det samlade underhållsbehovet för landets skolor och förskolor låg på 5 miljarder kronor, lågt räknat.³⁰ Mycket lite har hänt sedan dess.

Svensk Ventilation anser att det är nödvändigt att staten bidrar med medel för att byggnadsägare ska klara att rusta upp skolmiljöerna till hälsosamma nivåer, och föreslår ett avdrag, Skol-ROT, som gör det billigare och enklare att åtgärda ventilationen. Uppfattning att staten måste tillskjuta medel delar bland andra Astma & Allergiförbundet³¹, som föreslår statligt stöd i form av en "klassrumspeng".

Kommunerna anser också att det saknas resurser till uppföljningsarbetet. Inte ens hälften använder möjligheten till vitesföreläggande för att skapa tryck på byggnadsägaren. Det är troligt att en avledningarna till detta är att kommunen själv är byggnadsägare i många fall. Även Boverket har synliggjort problematiken med kommunernas dubbla roller. Kommunerna själva lyfter fram resursbrist som en huvudanledning.

Folkhälsomyndighetens aktuella tillsynsprojekt för inomhusmiljön i skolan har inneburit att många kommuner skärpt sitt tillsynsarbete. Därför gör vi bedömningen att statliga åtgärder har stor betydelse för kommunernas vilja att prioritera luftkvaliteten i skolorna. Skärpta riktlinjer, antingen i form av statliga riktlinjer eller i form av ökad samverkan inom SKL skulle kunna ha stor betydelse.

²⁹ http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/God_bebyggd_miljo_fordjupad_2007.pdf

³⁰ http://belysningsbranschen.labplats.se/wp-content/uploads/2012/10/RAPPORT-STIL2_skolor_och_forskolor.pdf

³¹ <http://astmaoallergiforbundet.se/>

Dålig inomhusluft – skolans dolda hot

Det saknas regleringar för hur kommunernas tillsyn av OVK ska gå till. Boverket konstaterade också redan 2006 att många kommuner saknar rutiner för tillsyn och att det skiljer väldigt mycket mellan kommunernas arbete.³² Den bilden bekräftas av resultaten i Svensk Ventilations undersökning. SKL har dock kommit fram till motsatt åsikt och anser att alla kommuner har ”tydliga och väl implementerade rutiner kring kontrollen”.³³

Flera kommuner i undersökningen menar att OVK har en begränsad relevans. En respondent skriver:

Besiktningsmännen kollar att ventilationen uppfyller kraven som fanns när systemet byggdes och räknar sällan hur många som använder lokalerna eller om verksamheten har ändrats. Jag tycker det är helt uppåt väggarna.

Närmare hälften av kommunerna bedömer att det finns skolor med brister i inomhusmiljön som inte framkommer vid OVK. Även Boverket konstaterar att effekterna av OVK för inomhusmiljön inte är kända.³⁴

Bristande tillsyn av OVK, ett stort antal skolor där OVK inte genomförs eller har anmärkningar samt att kommunerna och Boverket ifrågasätter hur meningsfullt OVK är som indikation på luftkvalitet är tydliga tecken på att det behövs kraftfulla åtgärder. Det finns en gigantisk underhållsskuld och de insatser som gjorts är långt ifrån tillräckliga.

Med utgångspunkt i undersökningens resultat är Svensk Ventilations förslag:

- Gör det möjligt för kommunerna att ta ut en avgift för tillsynen. Nuvarande lagstiftning tillåter inte kommuner att ta ut avgifter för att finansiera tillsyn enligt förordningen om obligatorisk ventilationskontroll. Samtidigt är OVK det tredje dyraste myndighetskravet för kommunerna räknat per kvadratmeter enligt SKL. Det finns redan i dag möjligheter att ta ut avgifter inom många andra tillsynsområden.
- Ta fram tydligare riktlinjer för och uppföljning av kommunernas tillsyn av OVK. Det kan ske exempelvis genom samverkan inom SKL eller genom statlig reglering. Målet måste vara en god inomhusmiljö för elever, lärare och skolpersonal oberoende av var i landet de befinner sig.
- Inför Skol-ROT, ett avdrag för byggnadsägare som gör det billigare och enklare att åtgärda ventilationen i äldre skollokaler, som ofta är underdimensionerade för dagens verksamhet. De incitament som finns i dag för att rätta till problemen är för dåliga.

³²http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/System_for_kvalitetssakring_av_OVK.pdf

³³ <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/samhallsbyggnad/kostnader-for-myndighetskrav-i-kommunal-fastighetsforvaltning.html>

³⁴http://www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2008/System_for_kvalitetssakring_av_OVK.pdf