

Handläggare
Annkristin Axén
Telefon: 08-508 27 994**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-10-20, p. 9

Metoder för att öka effekterna av tillsynen på skolor, förskolor och äldreboenden

Uppdrag från miljö- och hälsoskyddsnämnden, 2015-05-19 § 10 p. 3.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på uppdraget.
2. Uppdra åt nämnden att ta initiativ till ett förvaltningsgemensamt framtagande av en avvägningspolicy vid etablering av skolor och förskolor.

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefMonika Gerdhem
Avdelningschef

Ärendet

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har genom beslut den 19 maj 2015 gett miljöförvaltningen i uppdrag att inkomma med förslag på hur tillsynen på skolor och förskolor samt äldreboenden kan skärpas för att säkra hälsosamma inomhusmiljöer för kommunens innevånare.

Bakgrund

Nämnden ansåg att både årsrapport 2014 för hälsoskyddstillsyn på skolor och förskolor och slutrapport för tillsyn på vård- och omsorgsboenden 2009-2014 visar att det föreligger allvarliga brister i inomhusmiljön, bland annat vad gäller buller, ventilation och

vattentemperaturer. Nämnden ansåg därför att det finns ett behov av att stärka tillsynen inom dessa områden.

Enligt 45 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska kommunen ägna särskild uppmärksamhet åt bland annat lokaler för undervisning, vård eller annat omhändertagande. Som stöd för tillsynen används Folkhälsomyndighetens allmänna råd. Vid hälsoskyddstillsyn kontrolleras att verksamheter inte innebär olägenheter för människors hälsa eller risker för miljön. Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Verksamheten ska ha rutiner för till exempel städning, hygien, hantering av kemikalier och annat som kan påverka risken för olägenheter. Lokalerna som används för verksamheten ska vara lämpligt utformade för den verksamhet som bedrivs i lokalen.

Förvaltningen arbetar både förebyggande och kontrollerande. Informationsspridning och rådgivning är en viktig del i det förebyggande arbetet. Målet är att verksamhetsutövarna ska få ökad kunskap om miljöbalken och förbättrade rutiner för sin egenkontroll. De ska även få kunskap om vad som gäller vid redovisning av mätningar, utredningar och utförda åtgärder.

Inspektioner på plats syftar dels till att gå igenom och diskutera verksamhetens egenkontroll och dels till att upptäcka befintliga olägenheter. Efter besöket skickas inspektionsrapporter till verksamhetsutövaren med kommentarer och eventuella anmärkningar. Förvaltningen följer sedan upp att anmärkningar med större risk utreds och vid behov åtgärdas. Merparten av alla uppföljningsärenden startas med ett föreläggande om att mäta, utreda eller åtgärda brister som iakttagits vid inspektionen. Om verksamheten redan påbörjat detta arbete meddelas inget föreläggande.

Planerad återkommande tillsyn bedrivs i första hand på de verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga, såsom skolor och förskolor. Denna typ av verksamheter betalar ofta en fast årlig avgift för tillsynen. Tillsyn bedrivs dock även på verksamheter som inte behöver anmälas, exempelvis vård- och omsorgsboenden.

Skolor och förskolor

Enligt Stockholms stads hemsida finns i dagsläget 1043 (596) förskolor, 269 (143) grundskolor och 95 (26) gymnasieskolor. Siffror inom parentes avser kommunala verksamheter.

Målet för tillsynen är att Stockholms skolor och förskolor ska ha en tillfredställande miljö för elever och barn och att de inte ska utsättas för hälsorisker eller hindras i sin utveckling och i sitt lärande.

Socialstyrelsens rapport ”Allergi i skola och förskola 2013” konstaterar att inomhusmiljön i skolor skiljer sig från många andra inomhusmiljöer genom att särskilt många personer vistas samtidigt på en relativt liten yta, vilket innebär höga krav på ventilation och städning. Rapporten visar att det finns en rad brister i skolans inomhusmiljö där många lokaler inte uppfyller de krav som finns. Bristfällig ventilation och städning kan få till följd att barn och eleverna utsätts för hormonstörande miljögifter via damm. Dålig städning och ventilation kan förvärra astma och allergier och dålig ventilation kan ge huvudvärk, koncentrations- och inlärningssvårigheter.

Tillsynen på förskolor och skolor bedrivs på olika sätt, både med löpande tillsyn och i projektform. Den löpande tillsynen sker genom återkommande inspektioner med ett intervall på ca vart fjärde år för att kontrollera kända problemområden. Fokus för denna tillsyn på skolor och förskolor är idag ventilation, buller från fasta installationer samt hygien och städning. Förvaltningen följer även upp anmärkningar som erhållits vid föregående inspektion. Projekt tillsynen syftar till att kontrollera eller kartlägga avgränsade aktuella frågor.

Förvaltningen arbetar även förebyggande genom bland annat informationsinsatser till verksamhetsutövare. Regelbundna möten hålls med Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) som äger och förvaltar 42 procent av skol- och förskolefastigheterna i Stockholm och därmed är den enskilt största fastighetsägaren. Kontaktpersoner finns på SISAB, utbildningsförvaltningen och respektive stadsdelsförvaltning. Förvaltningsövergripande samarbete pågår även med stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret och exploateringskontoret gällande handläggning av anmälan om nya verksamheter.

Resultat av tillsynen

Förvaltningen prioriterar att följa upp de brister som anses utgöra störst risk för människors hälsa, såsom anmärkning på ventilation, buller från fasta installationer och fukt. Under år 2014 fick 49 procent av besökta verksamheter uppföljning. År 2013 var motsvarande andel 59 procent. Hitintills i år har 33 procent av verksamheterna fått uppföljning (tabell 1).

Tabell 1. Andel inspektioner som resulterat i att förvaltningen startat uppföljningsärenden de senaste tre åren. Resultat för år 2015 baseras på tillsyn fram till och med 24 september.

Tillsynsår	Antal inspektioner	Antal uppföljningar	Andel
2015	195	64	33 %
2014	167	82	49 %
2013	251	149	59 %

Det är förvaltningens erfarenhet att en konstaterad brist normalt måste följas upp av förvaltningen i ett tillsynsärende för att säkerställa att bristen åtgärdas. Det är ofta inte tillräckligt att överlämna ansvaret till verksamhetsutövarens egenkontroll.

Ventilation i förskolor och skolor

Ett vanligt problem i skolor och förskolor är att ventilationen inte är anpassad till den verksamhet som bedrivs i lokalerna. Den ventilationskontroll som görs av fastighetsägarna, så kallad OVK, innebär i korthet att ventilationssystemet ska fungera på det sätt och enligt de byggregler som gällde när skolan uppfördes. Det är sällsynt att en OVK innefattar en bedömning av nyttjandet av lokalerna med avseende på personbelastning. Vid bedömning av om olägenhet för människors hälsa med avseende på ventilation föreligger tillämpas Folkhälsomyndighetens allmänna råd om ventilation (FoHMFS 2014:18). Enligt de allmänna råden bör uteluftsflödet i skolor och lokaler för barnomsorg inte understiga ca 7 l/s per person vid stillasittande sysselsättning. Ett tillägg på minst 0,35 l/s per m² golvyta bör göras så att hänsyn också tas till föroreningar från andra källor än människor. Detta gäller oavsett när byggnaden eller dess ventilationssystem uppfördes.

Tillräckliga luftflöden kan åstadkommas antingen genom en investering för att justera, komplettera eller bygga om hela ventilationssystemet. Riktvärdet kan även uppnås genom att minska antalet barn som vistas i lokalerna. Eftersom verksamhetsutövare, som ovan angetts, sällan har förstått att ventilationen och uteluftsflödena är deras ansvar överlämnas detta till fastighetsägaren. Risken är därför stor att personbelastningen i relation till ventilationssystemets kapacitet överskrider. Inte sällan inkommer felanmälningar på ventilationssystemet i termer av bristande luftkvalitet som visar sig beror på för många personer i lokalen i relation till ventilationssystemets kapacitet.

Äldreboenden

I Stockholm finns ca 110 ordnade boenden där äldre personer som kräver omvårdnad dygnet runt bor permanent. Detta inkluderar boendetyper som vård- och omsorgsboenden (gruppboenden, ålderdomshem, profilboenden, sjukhem) samt servicehus. Förvaltningen har besökt samtliga verksamheter.

Tillsynen har inkluderat faktorer som kan påverka inomhusmiljön i lokalerna, objektburen smitta och hantering av avfall. Äldre utgör en riskgrupp att drabbas av legionärssjuka, orsakad av legionellabakterier. Därför kontrollerades även att vårdboendena dels har egna rutiner för att förebygga legionellatillväxt, och dels att de har kännedom om fastighetsägarens legionellaförebyggande rutiner.

Resultat av tillsynen

Resultatet av tillsynen visar att majoriteten av besökta vårdboenden har bra egenkontroll gällande de kontrollpunkter de själva ansvarar för, som städning, hygien, tvätt- och avfallshantering. Likaså har flertalet fungerande felanmälningsrutiner och personal som är uppmärksam och lyhörd på faktorer som påverkar de äldre negativt. Den övervägande delen av de anmärkningar som noterats vid inspektionerna ansågs inte kräva uppföljning.

Brister vid inspektion av lokalerna. Enbart tre verksamheter hade problem med ventilation och luftflöden. Samtliga åtgärdades efter tillsynen.

Varmvattentemperatur och legionellarisk. 91 procent av de inspekterade boendena fick anmärkning för att de saknade egna legionellaförebyggande rutiner och/eller inte hade kännedom om fastighetsägarens rutiner gällande detta. Kunskapen om äldres känslighet gällande legionärssjukan fanns hos verksamheterna men man utgick från att fastighetsägaren hade kontroll på detta. Vid 21 procent av boendena uppmättes en låg varmvattentemperatur vid tappkran vilket kan öka risken för legionellatillväxt. I många fall var orsaken till den låga varmvattentemperaturen att temperaturen var korrekt nedreglerad i blandaren och därmed inte utgjorde en risk, men detta kände verksamheten inte till.

Verksamhetsutövarnas kännedom om ansvar och egenkontroll enligt miljöbalken

Gemensamt för dessa verksamheter för undervisning och vård är att verksamhetsutövarna före förvaltningens tillsynsbesök ofta har liten eller ingen kunskap om sina skyldigheter som verksamhetsutövare vad gäller inomhusmiljön och lokalerna. De ska ha kännedom om de faktorer som kan påverka inomhusmiljön och de ska veta att de ansvarar för att regelbundet kontrollera och säkerställa att lokalerna är lämpliga ur hälsosynpunkt.

Verksamheterna förlitar sig i många fall på att fastighetsägaren tillhandahåller hälsomässigt bra lokaler som är ändamålsenliga för verksamheten. De överlämnar i denna del ansvaret till fastighetsägaren, men inser inte att även om fastighetsägaren utför kontrollen av exempelvis ventilationens funktion har verksamheten fortfarande ansvar att säkerställa att inomhusmiljön är god och anpassad till den verksamhet som bedrivs. Det är därför viktigt att verksamhetsutövaren har kunskap om fastighetsägarens rutiner för löpande kontroll av dessa faktorer. Många verksamhetsutövare saknar kunskap om ventilationens kapacitet räcker till för det antal personer som vistas i lokalen eller om ljudnivån från ventilationen är för hög och utgör en hälsorisk. Bristande kunskaper fanns även beträffande inomhustemperatur, varmvattentemperatur, och radon.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Inledningsvis konstaterar förvaltningen att både skolverksamheter och äldreboenden är verksamheter där känsliga grupper omhändertas. Tillsyn av denna typ av verksamheter är därför viktig.

När det gäller tillsyn av skola och förskola är det förvaltningens bedömning att behov finns för regelbunden tillsyn med nuvarande intervall på ca vart fjärde år kompletterat med särskilt riktad projektillsyn inom olika områden. Fortsatt fokus på kända problemområden vid inspektioner av lokaler och pågående verksamhet bör utgöra kärnan i tillsynen. Genomgången av egenkontrollrutiner bör fokusera på de områden där kunskapen brister som mest.

Denna bedömning grundar sig bland annat på att verksamheterna ofta förändras både i fråga om omfattning på verksamheten och vem som är ansvarig verksamhetsutövare. Det finns sedan flera år ett ökande behov av nya skol- och förskolelokaler, vilket gör att det behövs nya verksamheter snabbt i kombination med svårigheter att hitta lämpliga lokaliseringar för dessa. Verksamheter bedrivs ofta i

äldre och slitna lokaler eller i lokaler som egentligen är byggda för bostads- eller kontorsändamål. Det ställs dessutom särskilt stora krav på inomhusmiljön i skollokaler på grund av den höga personbelastningen, det vill säga att många personer vistas samtidigt på en relativt liten yta.

När det gäller äldreboenden är det förvaltningens bedömning att något återkommande tillsynsintervall inte är nödvändigt eftersom det inte har påträffats brister i verksamheten i särskilt stor omfattning. Det är inte heller samma slitage på lokalerna eller samma tryck på att starta nya verksamheter. Bristande egenkontroll gällande risk för legionellatillväxt bedömer förvaltningen hanteras bäst genom informationsinsatser.

För båda tillsynsområdena finns det ett behov av riktade informationsinsatser mot verksamhetsutövare gällande egenkontroll och deras ansvar för inomhusmiljön, speciellt gällande de områden där majoriteten av verksamheterna uppvisade bristande kunskaper.

Förvaltningens arbete med att stärka effekterna av tillsynen

Förvaltningen menar att starkast effekt av tillsynen erhålls med en kombination av förebyggande informationsinsatser, inspektioner på plats samt effektiva rutiner för uppföljning av anmärkningar.

Riktad tillsyn, rutiner och uppföljning av anmärkningar

Ett problem med att handlägga uppföljningsärenden är att förvaltningen trots förelägganden i flera fall har svårt att få verksamhetsutövarna att utreda eller vidta de åtgärder som krävs.

För närvarande pågår ett arbete för att komma tillrätta med detta genom att förtydliga de interna rutinerna. Exempelvis införs kortare tider mellan utgången redovisningsdatum enligt föreläggande och utskick av skriftliga påminnelser och personlig kontakt för att säkerställa att verksamhetsutövaren har förstått vad de behöver göra. Om verksamhetsutövaren trots detta inte inkommer med redovisning kan föreläggande vid vite bli aktuellt. Inspektioner kan användas för att påskynda handläggningen i de fall där svar inte inkommer från verksamhetsutövaren.

Det är även vanligt att de utredningar eller åtgärder som redovisas av verksamhetsutövaren inte överensstämmer med föreläggandet. En orsak till detta kan vara att den konsult som utför utredningen inte har tagit del av föreläggandet. Numera anges i föreläggandet att så ska ske. Förvaltningen arbetar med att ta fram tydligare information om vad som krävs i utredningar, åtgärder och

efterföljande mätningar för att dessa ska vara tillräckliga och hur de ska redovisas för att kunna ligga till grund för nämndens bedömning. När det gäller den vanligaste bristen, buller överstigande riktlinjer i Folkhälsomyndighetens (FoHMFS 2014:13) allmänna råd om buller inomhus, har arbetet kommit längst. Ytterligare material ska tas fram.

Insatser för att öka kunskapen om ventilation

Särskilda insatser behöver göras när det gäller bristande kunskap om ventilation i förskolor och förskolor som har beskrivits ovan. Förvaltningen arbetar med att på ett pedagogiskt sätt få verksamhetsutövare att förstå hur ventilationens kapacitet och luftflöden påverkar antalet personer som kan vistas i lokalerna samtidigt. Särskilt informationsmaterial har tagits fram för att verksamhetsutövare ska kunna göra en enkel personbelastningskarta som baseras på tillgängliga uteluftflöden.

Som nämnts ovan kan tillräckliga luftflöden åstadkommas antingen genom att justera, komplettera eller bygga om hela ventilationssystemet eller genom att minska antalet barn som vistas i lokalerna. Förvaltningen anser att det är önskvärt att verksamhetsutövarna och/eller fastighetsägaren sätter upp skyltar för hur många personer som kan vistas i lokalen utifrån ventilationens kapacitet i klassrum och förskolelokaler. Skyltarna kan exempelvis utformas enligt följande.

”I denna lokal har ventilationssystemet en kapacitet för maximalt X antal personer vid normal användning.”

När det gäller de skol- och förskolelokaler som SISAB förvaltar framgår det av hyresavtalet vilka projekterade luftflöden som förskolan är byggd för. Vid möten har det därför rått samsyn om att SISAB ska ta fram personbelastningskartor för framförallt sina förskolor.

Informationsinsatser

En gemensam faktor som visat sig vid tillsyn av förskolor, skolor och äldreboenden är som nämnts tidigare att verksamhetsutövarna ofta har ingen eller mycket liten kunskap om det ansvar de har för inomhusmiljön.

Förvaltningen anser att riktade informationsinsatser och utbildning till specifika målgrupper är mest relevant. Exempel på målgrupper där riktade informationsinsatser bör prioriteras är:

- Ansvariga chefer och lokalansvariga på stadsdelar och utbildningsförvaltningen när dessa är verksamhetsutövare
- Rektorer och förskolechefer (stadsdelsvis)
- Ansvariga chefer på äldreboenden
- Förvaltare och fastighetsägare

Utbildningspaket riktade mot och anpassade till respektive målgrupp bör tas fram och kanaler att nå ut utvecklas. En svårighet som måste hanteras är att nå ut till enskilt drivna verksamheter i samma utsträckning som till kommunala verksamheter. En annan är att nå ut till verksamhetsutövare som planerar att starta ny verksamhet.

Informationen på hemsidan stockholm.se behöver ses över för att konstatera var informationen bör stärkas. Informationen kan också behöva utökas med nytt verksamhetsspecifikt informationsmaterial gällande egenkontroll riktat till verksamhetsutövare och fastighetsägare, exempelvis nedladdningsbara informationsblad.

Förvaltningsövergripande samarbeten

Inom området förskola/skola har ett samarbete påbörjats med Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret och Utbildningsförvaltningens Tillståndsenhet. Vid samverkansmöten har det framkommit att förvaltningar inom staden tar olika hänsyn till allmänna råd som ges ut av de centrala tillsynsmyndigheterna och att de olika centrala tillsynsmyndigheterna dessutom har olika riktlinjer vid bedömning av buller inomhus. Det innebär att olika krav kan ställas i olika processer, t.ex. lägre krav på ljudnivå i bygglovsprocessen, där man tillämpar Boverkets byggregler, jämfört med de krav miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer på verksamheterna i sin tillsyn.

Ett annat exempel är tillämpningen av numera upphävda allmänna råd, som bildat praxis, om tillgång till yta på skol- och förskolelokaler där miljö- och hälsoskyddsnämnden normalt ställer lägre krav på tillgång till lokalyta jämfört med vad Utbildningsnämnden gör vid sin tillståndsgivning av fristående förskolor. Detta beror på att miljö- och hälsoskyddsnämnden tillämpar rimlighetsavvägningen enligt miljöbalken och därvid gör bedömningen att det inte alltid är rimligt att följa den praxis som råder. Nämnden gör en helhetsbedömning av verksamheten mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet, såsom brist på lämpliga lokaler i området sammanvägt med andra faktorer som kan uppväga denna brist.

Det är också otydligt var i processen för etablering av framför allt förskola och skola som olika avvägningar ska göras. Som exempel på detta kan nämnas att Stadsbyggnadsnämnden vid tillfälliga bygglov inte gör någon avvägning med avseende på utomhusmiljön, som bl.a. innefattar trafikbuller, luftföroreningar och förorenad mark. Vid permanenta bygglov prövas denna typ av frågor redan i planprocessen.

De förvaltningar som ingår i samarbetet är överens om att en gemensam policy för hur Stockholms stad ska bedöma denna typ av ärenden skulle göra processen för etablering av nya verksamheter enklare och snabbare. För detta behöver förvaltningarna gemensamt utarbeta instruktioner för hur och när olika typer av avvägningar ska göras. Detta skulle dessutom leda till en tydlighet gentemot verksamhetsutövare och allmänhet som vänder sig till Stockholms stad. Motsvarande instruktioner har redan tagits fram i flera andra kommuner, bl.a. Göteborg och Malmö.

Slutsats

Förvaltningen har som redovisats påbörjat ett arbete för att stärka effekterna av tillsynen. Fokus på arbetet ligger på förebyggande informationsinsatser riktade mot verksamhetsutövare och skärpta rutiner samt tydligt ställda krav på utredningar och metoder för dessa vid handläggningen av uppföljningsärenden. Det är också viktigt med en stadsgemensam avvägningsspolicy vid prövning av nya verksamheter. Förvaltningen önskar ta initiativ till ett gemensamt arbete med övriga berörda förvaltningar för att utveckla ett gemensamt förhållningssätt.

SLUT