

Arbeidstilsynet



Inneklima i norske skoler

Hovedfunn 2011-2012



Oktober 2013

Fotos: Colourbox

Direktoratet for arbeidstilsynet

Statens Hus, Trondheim



Innhold

Hvorfor satsing på inneklima i skoler?.....s.	4
Hvordan har Arbeidstilsynet jobbet?	s. 5
Hovedfunn	s. 6
God praksis – hva gjør de som får det til?	s. 12
Samfunnsinteresse – grobunn for veiledningsarbeid.....s.	13
Videre anbefalinger	s. 14



Hvorfor satsing på inneklima i skoler?

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse har over flere år vist at ansatte i skoler har betydelig mer inneklimaplager og yrkesrelatert astma enn de fleste andre yrkesgrupper. De vanligste sykdommene som er forbundet med dårlig inneklima er hodepine, såre og tørre øyne, økt hyppighet av luftveisinfeksjoner og utløsning og forverring av allergi og annen overfølsomhet i luftveiene. Hos barn har det vært svært sterk økning i astma de siste 50-60 årene. Astma og allergi inntreffer oftest tidlig i livet og er ofte livslange sykdommer.

Et inneklima som er godt for astmatikere og allergikere, er også bra for andre. Den viktigste enkeltårsaken til forverret astma hos voksne, er dårlig inneklima på arbeidsplassen. Fukt og mugg gir økt risiko for luftveisinfeksjoner og forverring av astma. Og de som oppholder seg i bygg med fuktskader har økt risiko for å pådra seg luftveisinfeksjoner, snue og astma. Slike forhold gir også hyppigere og sterkere plager med nedsatt konsentrasjonsevne, unormal trøtthet og hodepine. Dette fører igjen til dårlig produktivitet, sykdom, sykefravær og unødig tidlig kondemnering av bygg. Å holde bygget rent og tørt er eneste sikre metode for å unngå slike problemer.

Arbeidstilsynet har vært kjent med utfordringene kommunene som skoleeiere og skolene hadde med vedlikehold og inneklima, og dette var bakgrunnen for oppstarten av et nasjonalt prosjekt i 2009.

Hvordan har Arbeidstilsynet jobbet?

Arbeidstilsynet har gjennomført systematiske tilsyn med inneklima i skoler over hele landet i perioden 2009-2012. Til sammen har 280 kommuner hatt tilsyn. De to siste årene har inneklima vært hovedfokus i tilsynene, både med skoleeier og ute på skolene. Prosjektet er basert på Arbeidstilsynets tidligere prosjekt «Med skolen som arbeidsplass» som varte fra 2009-2010. Hovedtema for tilsynene var da organisatorisk og psykososialt arbeidsmiljø, men inneklima ble også tatt med som et deltema i prosjektet. Inneklimaspørsmål ble tatt opp på møter med skoleeier for å se hva slags systemer de hadde for å ivareta et forsvarlig inneklima på skolene i kommunen. Resultatene fra dette prosjektet ga et godt utgangspunkt og en viktig pekepinn før oppstart av et eget inneklimaprojekt. Og ved å videreføre en tematikk fra et prosjekt til et annet har vi også hatt muligheten til å sammenlikne funn fra prosjektene.

Prosjektets målsetting var å bidra til å styrke virksomhetenes systematiske HMS-arbeid med inneklimaet. Arbeidstilsynets inspektører gjennomførte tilsyn rettet mot systematisk HMS-arbeid og forvaltning, drift og vedlikeholdsarbeid (FDV). Dette har vært omfattende og grundige tilsyn, der mange parter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har vært involvert. Det har i løpet av prosjektperioden 2011-2012 vært gjennomført tilsyn ved 143 kommuner/skoleeiere og 301 skoler. Alle tilsynene har vært varslet på forhånd. Tilsynene har vært gjennomført etter samme mal i alle kommuner og med felles sjekklistene.

Det har i løpet av prosjektperioden 2011-2012 vært gjennomført tilsyn ved 143 kommuner/skoleeiere og 301 skoler.

Tema som ble tatt opp i alle tilsyn:

- ☒ Kartlegging og risikovurdering av inneklima
- ☒ Strategi- og vedlikeholdsplaner
- ☒ Renholdsrutiner
- ☒ Rutiner for kartlegging og utbedring av funn av fuktproblemer
- ☒ Medvirkning
- ☒ Rutiner og oppfølging av avvik
- ☒ Radon
- ☒ Samarbeid med miljørettet helsevern og BHT

Avslutningsvis i tilsynene spurte inspektørene også om kommunen har rutiner for å informere politikerne om forholdene ved skolebyggene.

Ved tilsyn i skoler har vi tatt opp samme tema som ved tilsyn hos kommunen som skoleeier. Målet har vært å undersøke om det er samsvar mellom de sentrale systemene og lokale funn. Hovedfokus har hele tiden vært på arbeidsgivers ansvar for å sikre et forsvarlig inneklima og gode systemer for HMS og FDV. Bedriftshelsetjenesten og miljørettet helsevern ble invitert med under tilsynene, både i kommunen og på den enkelte skole. Det har også vært svært viktig at kommunens administrative ledelse har vært representert under tilsynet med skoleeier.

Hovedfunn

Ni av ti kommuner har fått krav om forbedringer. Konklusjonen er at norske kommuner ikke gjør nok for å sikre et forsvarlig inneklima i skolene.

Få kommuner har risikovurdert inneklimaet eller laget vedlikeholdsplaner for skolebyggene. Vi ser at manglende vedlikehold i skolene ikke bare handler om kommunens økonomi, men først og fremst om prioriteringer, kompetanse og vilje til å jobbe forebyggende.

Skipptak er en dyr form for vedlikehold.

Arbeidstilsynets erfaring er at det gjennomføres tiltak når skaden først har oppstått, i stedet for å tenke helhetlig og drive systematisk forebyggende vedlikehold.

Det er dokumentert blant annet i rapporter fra både Riksrevisjonen og KS at dette ikke lønner seg. Utgiftene kommer uansett, og skipptak er en dyr form for vedlikehold.

Problemer med dårlig inneklima er oftest svært godt synlig. Ingen kan si at de ikke visste om det. Likevel gjøres det ikke nok for å forbedre situasjonen. Her har både politikere, skoleeiere og ledelsen på den enkelte skole ansvar. Men alle ansatte har også et ansvar for å si fra når inneklimaet ikke er godt nok.

Etter tilsynene har de fleste kommuner fått systemer på plass, eller de har levert Arbeidstilsynet en handlingsplan for hvordan og når systemet skal være på plass. Gode systemer må på plass for å sikre det systematiske og forebyggende arbeidet, men et system i seg selv vil ikke føre til bedring. Det er viktig at arbeidsgiver tar ansvar for å følge opp egne systemer. Det monner verken med enkeltpålegg eller penger til kommunene, dersom de ikke etablerer systemer som fungerer. Derfor har Arbeidstilsynet gitt mye veiledning om dette underveis ute på skolene og i møte med kommunene.

Når Arbeidstilsynet nå avslutter det nasjonale tilsynsprosjektet, ser vi at det fremdeles gjenstår mye arbeid for å oppnå et varig og tilfredsstillende arbeidsmiljø og vedlikehold for å sikre et forsvarlig inneklima i skolesektoren. Arbeidstilsynet vil i 2013 også fortsette med inneklimatilsyn, selv om det nasjonale tilsynsprosjektet er avsluttet. Det er primært nye kommuner som skal besøkes, og det vil mest sannsynlig også bli en stor oppfølging av allerede besøkte kommuner, slik at Arbeidstilsynet kan få bekreftet at tiltak er gjennomført og at tilsynssaken dermed kan lukkes.

Svært mange av kommunene driver vedlikehold etter skippertaksmetoden. Det repareres etter hvert som skadene oppstår, i stedet for å tenke helhetlig og gjøre forebyggende vedlikehold.

Skolene oppgir at vaktmesterne ikke er like tilgjengelig på skolene slik de var før. Samarbeidet mellom rektor og vaktmester er ikke lenger like tett, og flere oppgir dette som mulig grunn til at vedlikeholdet svikter. Det samme gjelder renhold og samarbeid med renholdstjenesten i de kommunene der renholderne ikke lenger er organisert under skolen, men under teknisk/eiendomsavdelingen eller på annen måte.

Vedlikeholdsplanene ved skolene ofte settes opp på bakgrunn av budsjetterte midler og ikke på bakgrunn av behov, opplyser lederne for eiendomsavdelingene. Mange av skolene hvor vi har gjennomført tilsyn har eller har hatt problemer med vannlekkasjer og/eller fuktproblematikk. Sviktende forvaltning, drift og vedlikehold var viktigste underliggende årsak til problemene i de mest alvorlige sakene som hadde til dels omfattende fuktskader. Noen av disse skolene måtte stenges.

Arbeidsmiljø og byggteknikk må sees i sammenheng. Arbeidstilsynet har ofte sett at kommunene behandler arbeidsmiljøproblemer og byggetekniske problemer i ulike fora. Det er viktig at kommunen som skoleeier ser sammenhengen mellom de fysiske manglene og konsekvensene det får for helse og læring. Enkelte av kommunene har egne kommunale foretak som er eiere av skolebyggene med ansvar for vedlikehold. Det har vært viktig for Arbeidstilsynet å synliggjøre kommunens og rådmannens ansvar som HMS-ansvarlig og arbeidsgiver.

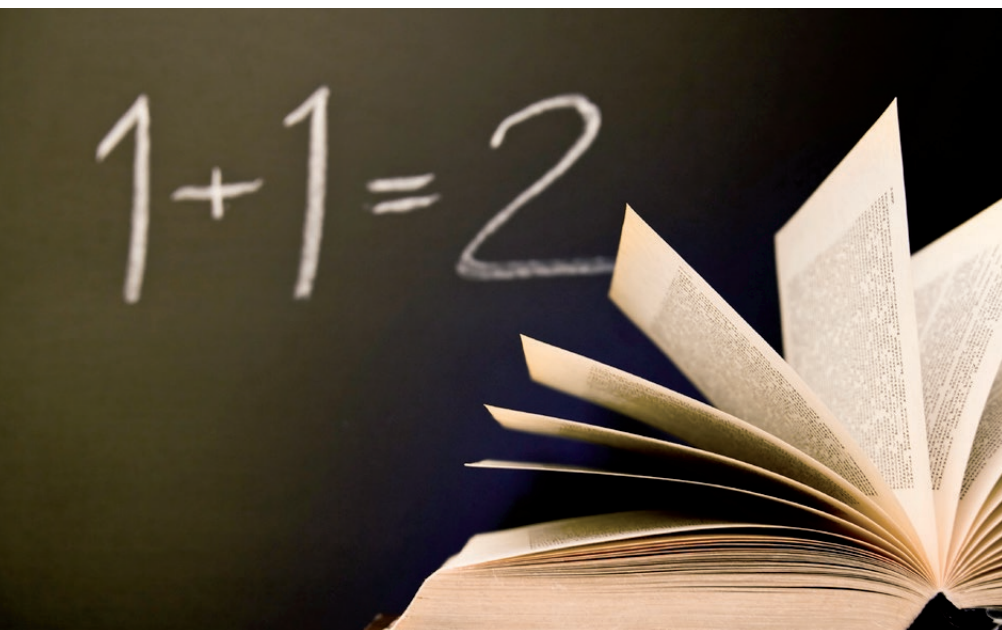
«Ingen skal bli syke av å gå på jobb og skole. Her må kommunene ta sitt ansvar. Som både huseier og arbeidsgiver har kommunen ansvar for å forebygge og sikre et godt inneklima».

Conny Bruun, prosjektleder

Mange av skolene har ikke kjennskap til handlingsplanen for bedriftshelsetjenestens arbeid i kommunen eller skolen. Kun noen av skolene oppgir at økt sykefravær skyldes inneklima ved skolen, men mange har kjennskap til at ansatte har økte symptomer av hodepine og forkjølelsestendenser uten at dette sees på fraværsprosenten. Få opplyser at de bruker bedriftshelsetjenesten til oppfølging av slike plager. Mange opplyser at de ikke bruker avvikssystem, fordi de har erfaring med at dette ikke fungerer eller følges opp i kommunen.

Godkjente skoler kan ha dårlig inneklima. 46 % av skolene var godkjente etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Ved flere av disse var det mangler på systemer som ga dårlig inneklima. I mange av tilsynene ble det avdekket at kommunen ikke har gjennomført tiltak der det var gitt godkjenning på vilkår. Mange hadde heller ikke fulgt opp rapporter etter tilsyn gjennomført av Miljørettet helsevern (MHV). En del av rapportene fra MHV var kun rettet til rektor og ikke kjent i kommunens administrative og politiske ledelse. Tiltakene rektor selv hadde fullmakt til å sette i verk var ofte gjennomført, mens tiltak som krever beslutninger på eiernivå var i mange tilfeller ikke gjennomført.

Mange av godkjenningene var opptil 10-12 år gamle. Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. sier ingenting om hvor ofte det skal kontrolleres om krav til godkjenning fortsatt er oppfylt.



Tabell 1: Andel kommuner som tilfredsstiller krav til vedlikehold av skolebygg (%)

Spørsmål til kommunene	2010	2011	2012
Har kommunen rutiner som sikrer løpende vurdering/kartlegging av forhold som kan få negativ innvirkning på inneklima?	*	32	54
Er roller og ansvar for vedlikehold (sikring av inneklima) tydelig avklart mellom den enkelte skole og kommune?	78	52	87
Har kommunen gjennomført risikovurdering av inneklima i de skolene som skoleeier har ansvar for?	44	29	47
Har kommunen en skriftlig overordnet vedlikeholdsstrategi/vedlikeholdsplaner?	48	22	28
Har skolen og kommunen arenaer som sikrer ansattes medvirkning for å sikre et godt inneklima?	*	51	88
Gjennomføres midlertidige tiltak der hvor det er konstatert belastninger på grunn av uheldig/dårlig inneklima, i påvente av større rehabilitering?	56	45	57
Har arbeidsgiver utarbeidet rutine for sanering av fukt i arbeidslokalene?	*	*	48
Blir resultatene av kartlegging og prioritering av vedlikehold, eventuelle pålegg fra arbeidstilsynet lagt frem for politisk utvalg/kommunestyre eller annet styrende organ?	*	*	19

* Ikke kontrollert i aktuell periode.



Tabell 2: Andel skoler som tilfredsstillt krav til vedlikehold av skolebygg (%)

Spørsmål til kommunene	2011	2012
Er skolen godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.?	47	45
Har skolen skriftlige rutiner som sikrer kartlegging av forhold som kan få negativ innvirkning på inneklima?	39	*
Kjenner de ansatte til kommunens rutiner for melding av avvik?	47	*
Har skolen gjennomført risikovurdering av inneklima i skolen?	33	47
Er roller og ansvar for vedlikehold (sikring av inneklima) tydelig avklart mellom skole og kommune?	56	87
Har skolen og kommunen (skoleeier) arenaer som sikrer ansattes medvirkning for å sikre et godt inneklima?	59	88
Kjenner dere til vedlikeholdsplanen for skolen?	37	39
Gjennomføres midlertidige tiltak der hvor det er konstatert belastninger på grunn av uheldig/dårlig inneklima, i påvente av større rehabilitering?	46	57
Er det, eller har det vært, synlig fukt- eller råteskader eller mugglukt i lokalene? Har dette blitt utbedret?	*	51

* Ikke kontrollert i aktuell periode.

God praksis – hva gjør de som får det til?

Det er en del fellestrekk ved de kommunene som arbeider godt for å sikre innneklimaet på skolene de har ansvar for:

- ✓ De tar alvorlig det som ligger i lovens krav og gjør jobben sin.
- ✓ De har gode systemer for forvaltning, drift og vedlikehold og bruker HMS-systemene i skolene.
- ✓ De sørger for medvirkning og samarbeid med de ansatte, og arbeidsmiljøutvalget spiller en aktiv rolle.
- ✓ De har gode rutiner for melding og håndtering av meldte avvik. Og rutinen er kjent blant de ansatte.
- ✓ De har kvalifisert bedriftshelsetjeneste og Miljørettet helsevern som de samarbeider godt med i forbindelse med kartlegginger, risikovurderinger m.m. som har betydning både for elever og ansatte ved skolen.
- ✓ Rapporter fra både BHT og miljørettet helsevern kommer tilbake til rådmannen.
- ✓ Vaktmesterrollen er klart definert. De kan være forskjellig organisert, men felles er at de har ansvar for sine bygg.
- ✓ Politikerne forstår at ressurser til forvaltning, drift og vedlikehold er viktig og stiller nødvendige ressurser til disposisjon.
- ✓ De har forståelse for innneklimaet betydning for helse, læring og ytelse, både for elever og ansatte.
- ✓ Eiendomsavdelingen har god kommunikasjon med skole og miljørettet helsevern/BHT og forstår at også forvaltning, drift og vedlikehold er viktig helsearbeid.

Samfunnsinteresse – grobunn for veiledningsarbeid

Temaet inneklima i skoler har hatt svært stor medie- og samfunnsinteresse i årene prosjektet har pågått. I 2012 var det eksempelvis 1862 medieoppslag knyttet til prosjektets funn. Hovedgrunnen til den store medieinteressen er at tilsynene har avdekket stort mislighold av bygg med alvorlige konsekvenser for arbeidsmiljø, læring, helse og verditap i offentlig eiendom. Arbeidstilsynet kontrollerer arbeidsmiljøet til de ansatte. Men i mange tilfeller ser vi at det vi gjør også får positive konsekvenser for flere. Et godt arbeidsmiljø i skolene er en viktig del av et godt samfunn. Og i våre tilsyn i skolene ser vi at det arbeidet vi gjør, også har vært viktig for flere enn de ansatte - nemlig skolebarna.

Gjennom NRK Brennpunkts program i september 2012 «Det er noe i luften» fikk Arbeidstilsynet også synliggjort at en godkjent skole ikke er det samme som at skolen har et forsvarlig inneklima. Prosjektet har fått til en god miks av virkemidlene tilsyn, veiledning og premissgiving. Og dette har gitt effekt. Mest synlig ble dette gjort i Bergen kommune. Etter tilsyn ved tre av byens skoler, ga Arbeidstilsynet Vestlandet Bergen kommune pålegg om selv å kontrollere tilstanden til resten av byens 89 skoler. I ettertid har mye skjedd i Bergen og inneklimatilstanden har fått mye oppmerksomhet i mediene og politisk. Blant annet ble 540 millioner bevilget til opprusting av 11 av byens skoler. Gjennom NRK Brennpunkts innsamling av informasjon, har resultater fra alle våre tilsynsrapporter om inneklima i skolene tilbake til 2009 blitt gjort tilgjengelig på NRKs nettsider. På nettsidene kan alle gå inn og sjekke sin lokale skole. Dette har gitt brukere og andre interesserte i byggene en unik kjennskap og mulighet til å kontrollere og følge opp sin aktuelle skole.

I tillegg har oppmerksomheten skapt en ny og spennende grobunn for viktig veiledningsarbeid, både under og etter prosjektavslutning. Mange aktører etterspør foredrag og ønsker artikkelbidrag fra Arbeidstilsynet. I tillegg er Arbeidstilsynet inkludert i samarbeid med Helsedirektoratet om revidering av veilederen til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Arbeidstilsynet vil også fra høsten 2013 og i 2014 bidra i utforming av kursinnhold og med foredragsholdere på Helsedirektoratets opplæring for skoleledelse og ansatte i helsestaten og teknisk/eiendomsetat i kommunene og fylkeskommunene rundt om i hele landet.

Videre anbefalinger

Til tross for nye regelverk og med bakgrunn i vårt tilsynsprosjekt og tidligere inneklimaprojekter, finner Arbeidstilsynet at det fortsatt er store utfordringer ute i kommunene for å sikre et forsvarlig inneklima i skolene.

Nå må kommunene som arbeidsgivere ta ansvar for å få gode og levende systemer på plass. Og de må jevnlig kontrollere at systemene etterleves. Fremdeles gjenstår mye arbeid for å sikre et tilfredsstillende inneklima i skolesektoren. Etablerte systemer i kommunene må brukes til å tydeliggjøre, dokumentere og sikre aktiviteter, slik at nødvendige tiltak iverksettes. Samarbeid mellom kommunen, skolene, partene og myndighetene er sentralt i det videre arbeidet for å sikre et godt og forsvarlig inneklima for alle som oppholder seg i skolene.

Inneklimaprojektet ble ledet av senioringeniør Conny Bruun ved Arbeidstilsynet Sør-Norge

www.arbeidstilsynet.no



Arbeidstilsynet