



Samverkan och prioritering av tillsyn i skolor

Mot ett socialt hållbart Malmö

Inga Helgesson

2015

Miljö- och hälsoskydd

Examensarbete på magisternivå 15 hp

Lunds universitet

Samverkan och prioritering av tillsyn i skolor

Mot ett socialt hållbart Malmö

Inga Helgesson

2015

Examensarbete på magisternivå 15 hp, Lunds universitet

Intern handledare: Maria Hansson, Centrum för miljö- och klimatforskning, Lunds universitet

Extern handledare: Ulrica Adelbris, Miljöförvaltningen Malmö stad

Abstract

The aim of this study was to explore how the Environmental Health Department in Malmö Sweden can apply local recommendations to reduce systematic health inequities in their regulation and monitoring of the indoor environments at elementary and junior high schools, aiming ultimately at a more socially just society. The study was comprised of qualitative interviews exploring synergy possibilities between regulatory agencies and school authorities as well as a GIS-based visualization investigating prioritization of resources and the relation between a school's indoor quality and the socioeconomic status of its neighborhood based on residents' highest level of education.

The main synergy opportunities between regulatory officials were identified to be sharing of information and experience as well as coordinating inspections and coercive measures in an effort to avoid redundancies and eliminate overlap. The main areas of improvement between the Environmental Health Department and school officials were identified to be increased dialog and boosting the Environmental Health Departments advising role. The study also revealed that coordination of efforts had previously been undermined by high employee turnover, reorganization and poorly defined forms of collaboration. Regular meetings and contact people were identified to be effective ways of creating continuity and communication between organizations necessary for coordinating efforts and improving synergy in the future.

Based on the GIS visualization no apparent relation could be identified between a school's indoor quality and the socioeconomic status of its neighborhood. Data for schools in more underprivileged areas was however underrepresented which may have influenced the results. Among schools that have not been inspected by the Environmental Health Department or the Swedish Work Environment Authority between 2012-2015, two clusters of schools in neighborhoods with a lower level of education were identified that should be prioritized for inspection. The GIS study visualized that problems such as cleaning and ventilation are widespread and can be targeted most effectively at a central level rather than placing demands on individual schools.

Innehållsförteckning

ABSTRACT	II
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	III
1. INLEDNING	1
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	1
1.2 AVGRÄNSNING	2
2. BAKGRUND	3
2.1 HÄLSA OCH OMGIVNING	3
2.2 HÄLSANS SOCIALA BESTÄMNINGSFAKTORER	4
2.3 REKOMMENDATIONER MOT ETT SOCIALT HÅLLBART MALMÖ	5
2.4 BARN OCH UNGAS VARDAGSVILLKOR OCH HÄLSA	5
2.5 SKOLOR OCH HÄLSOSKYDD MED FOKUS PÅ INOMHUSMILJÖ	6
2.6 GRUNDSKOLEFÖRVALTNINGEN OCH SKOLOR I MALMÖ	6
2.7 GRUNDSKOLEFÖRVALTNINGENS ORGANISATION OCH ANSVAR FÖR INOMHUSMILJÖ	8
2.8 TILLSYN ÖVER INOMHUSMILJÖ I SKOLOR	8
3. METOD	10
3.1 KVALITATIV UNDERSÖKNING	10
3.1.1 VAL AV METODEN	10
3.1.2 AVGRÄNSNING	10
3.1.3 GENOMFÖRANDE	11
3.2 GIS-VISUALISERING	12
3.2.1 VAL AV METOD	12
3.2.2 AVGRÄNSNING	12
3.2.3 GENOMFÖRANDE	12
4. RESULTAT	14
4.1 SAMVERKANSMÖJLIGHETER MELLAN TILLSYNSMYNDIGHETER	14
4.1.1 SAMORDNA TILLSYN	15
4.1.2 DELA INFORMATION OCH UPPGIFTER	15
4.1.3 DELA ERFARENHETER OCH LÄRA AV VARANDRA	16
4.1.4 DELA LAGSTÖD	17
4.2 SAMVERKAN MELLAN TILLSYNSMYNDIGHETER OCH GRUNDSKOLEFÖRVALTNINGEN	17
4.2.1 DIALOG	17
4.2.2 RÅDGIVANDE FUNKTION	18
4.3 PROBLEMATIKEN MED FOKUS PÅ SAMVERKAN	18
4.3.1 KONTINUITET	18
4.3.2 HITTA RÄTT OCH TYDLIGA FORMER	18
4.3.3 SAMSYN	18
4.3.4 MÅNGA Hjärtefrågor – Inget gemensamt mål	19

4.4 PROBLEMATIKEN MED FOKUS PÅ INOMHUSMILJÖER	19
4.4.1 BEGRÄNSADE RESURSER	19
4.4.2 VARIATION	19
4.4.3 ÖVERBELASTNING AV REKTORER	20
4.4.4 STÄDNING OCH VAKTMÄSTARE	20
4.5 GIS-ANALYS	20
5. DISKUSSION	33
5.1 SAMVERKANSMÖJLIGHETER	33
5.2 PROBLEMATIKEN KRING SAMVERKAN	34
5.3 PROBLEMATIKEN KRING INOMHUSMILJÖER	35
5.4 PRIORITERING UTIFRÅN BEFINTLIGA DATA OCH HÄLSANS SOCIALA BESTÄMNINGSFAKTORER	35
5.5 HELHETSPERSPEKTIV	36
5.6 MALMÖKOMMISSIONENS REKOMMENDATIONER	36
5.7 FELKÄLLOR OCH FÖRBÄTTRINGAR	37
6. SLUTSATSER	38
6.1 REKOMMENDATIONER	38
6.2 FÖRSLAG TILL VIDARE STUDIER	39
7. TACKORD	40
8. REFERENSER	41
BILAGOR	43
BILAGA 1. INTERVJUGUIDEN	43
BILAGA 2. KARTOR	44

1. Inledning

God hälsa och dess jämlika fördelning bland befolkningen anses vara en förutsättning för ett hållbart samhälle (Stigendal & Östergren 2013). Oroväckande är att det finns systematiska skillnader i hälsa bland olika sociala grupper vad gäller exempelvis utbildningsnivåer, yrke och bostadsområde som i många fall håller på bli allt större (Stigendal & Östergren 2013, Whitehead et al. 2001). Trenden är densamma mellan samt inom länder såsom Sverige. Malmö är en stad med tydliga hälsoskillnader. Medellivslängden mellan hög- och lågutbildade malmöbor skiljer sig 6 år för män och 4,1 år för kvinnor (Stigendal & Östergren 2014). Dessa systematiska skillnader i hälsa beror till stor del på samhällssystem som går att påverka (Marmot et al. 2012). Mot bakgrund av detta tillsattes 2010 en oberoende kommission av Malmös kommunstyrelse för att jobba med problemet på lokal nivå genom att ta fram strategier för att långsiktigt minska strukturella hälsoskillnader (Stigendal & Östergren 2013).

Kommissionens uppdrag baserades på vetenskapliga underlagsrapporter samt dialog och mynnade ut i slutrapporten *Malmös väg mot en hållbar framtid – hälsa, välfärd och rättvisa* innehållande 30 mål och 74 åtgärder. Stadskontoret fick sedan i uppdrag att leda det fortsatta utvecklingsarbetet mot ett hållbart Malmö samt att ansvara för årlig uppföljning. Det fortsatta arbetet har inneburit nya åtgärder samt förtydligande av vissa åtgärder från slutrapporten. De senaste rekommendationerna finns sammanfattade i *Det fortsatta arbetet mot ett socialt hållbart Malmö* (Malmö stad 2014). Samtliga kommunala verksamheter i Malmö stad uppmanas beakta kommissionens slutrapport, underlagsrapporter samt stadskontorets bedömningar (Malmö stad 2014). Utmaningen ligger nu i att översätta de övergripande rekommendationerna till verklighet. En stor del av detta sker ute i förvaltningarna. Vissa åtgärder har tilldelats ansvariga förvaltningar medan andra riktas mer generellt vilket lämnar stor frihet för hur och till vilken grad de förverkligas.

Hälsa och omgivning är en tillsynsenhet på Miljöförvaltningen i Malmö som vill börja jobba mer aktivt med rekommendationer för ett socialt hållbart Malmö i sin tillsyn. Ett viktigt område som gruppen har tillsyn över är skolor. Skolan är en viktig fysisk och social miljö för barn då de vistas där en stor del av dagen. En bristfällig inomhusmiljö kan ha en direkt negativ påverkan på hälsa såsom astma eller allergier men även en negativ påverkan på inlärning (Daisey et al. 2003). Kommissionens rapport lyfter även fram att utbildningsnivå har en stor påverkan på en individs hälsa som vuxen (Stigendal & Östergren 2013). I denna bemärkelse har skolmiljön betydelse både på direkta och indirekta effekter på barnens hälsa i både kort och långt perspektiv. Denna studie utforskar hur tillsynsenheten Hälsa och omgivning på miljöförvaltningen kan tillämpa rekommendationerna mot ett socialt hållbart Malmö vid sin tillsyn av skolor.

1.1 Syfte och frågeställningar

Studiens övergripande mål är att utforska hur gruppen Hälsa och omgivning kan börja tillämpa principer och rekommendationer från Malmökommissionens slutrapport och *Det fortsatta arbetet mot ett socialt hållbart Malmö* i sin tillsyn för att effektivisera och rikta sina resurser dit de behövs som

mest. För att göra detta har jag valt att titta närmre på skolor med fokus på samverkan och prioritering. Följande frågeställningar ska besvaras:

- Hur kan enheten Hälsa och omgivning samverka med olika aktörer för att nå likvärdiga inomhusmiljöer i Malmös grundskolor?
- Vad finns det för problematik med en sådan samverkan?
- Finns det några skolor i Malmö som behöver prioriteras för tillsyn utifrån befintliga data och rekommendationerna för ett socialt hållbart Malmö?

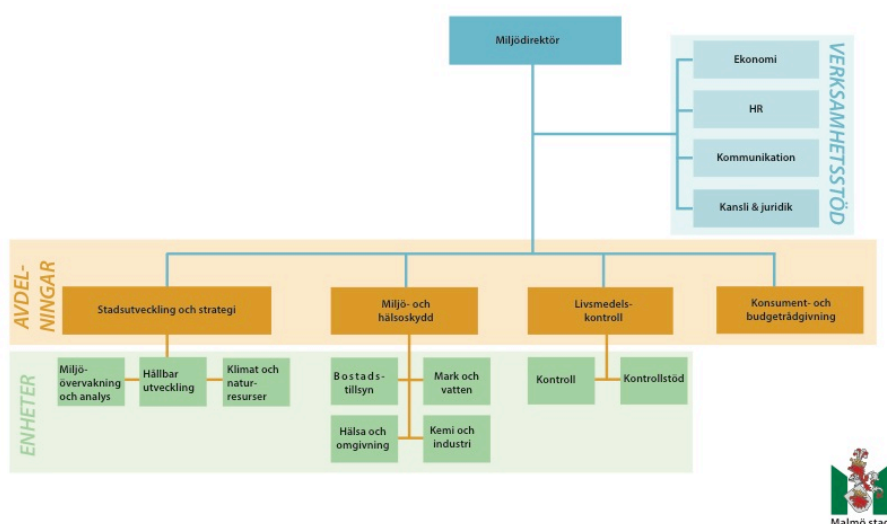
1.2 Avgränsning

Studien är avgränsad till grundskolor dels för att dessa är en obligatorisk skolform till skillnad från förskola och gymnasium, men även en skolform som omfattar elever ur ett stort åldersspann (5-16 år). Grundskolor är även intressanta att studera eftersom enheten Hälsa och omgivning har fått två tidigare examensarbeten gjorda med fokus på förskolor, men ingen studie som fokuserar på grundskolor. Den tredje anledningen som gör det relevant är att Arbetsmiljöverket är mitt uppe i en tillsynsombgång av skolor vilket gör frågan om samverkansmöjligheter än mer relevant. Hälsa och omgivning har dessutom mest data gällande inomhusmiljöer. Eftersom en del av studien grundas på befintliga data har jag valt att avgränsa mig ytterligare till skolans inomhusmiljö.

2. Bakgrund

2.1 Hälsa och omgivning

Enheten Hälsa och omgivning tillhör tillsynsavdelningen Miljö- och hälsoskydd vid miljöförvaltningen enligt figur 1. Enheten ansvarar framförallt för hälsoskydd enligt miljöbalken vilket går ut på att förhindra att människors hälsa påverkas negativt av den fysiska miljön (Folkhälsomyndigheten 2015). Exempel på faktorer som kan påverka hälsa negativt är buller, luftföroreningar och fuktskador. Som tillsynsmyndighet för miljöbalken ansvarar Hälsa och omgivning för att kontrollera att denna följs, men även för att skapa förutsättningar genom rådgivning och information så att miljöbalkens ändamål skall kunna uppnås (26 kap. 1§ p 3 miljöbalken 1998:808).

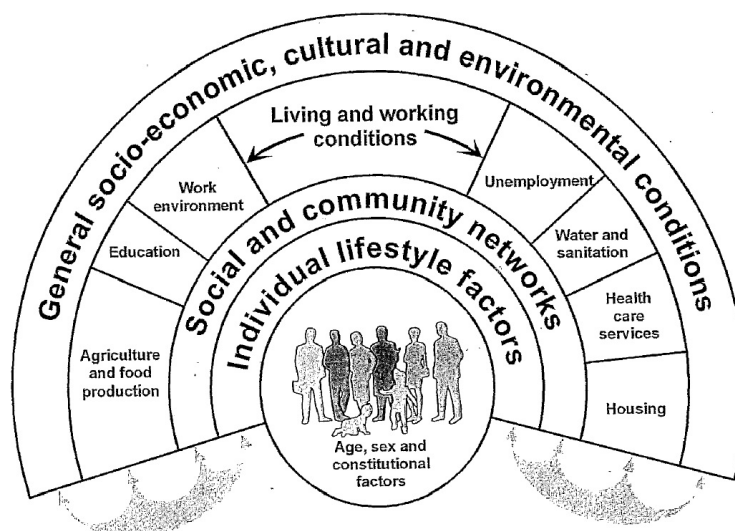


Figur 1. Miljöförvaltningens nya organisation som trädde i kraft 1 juli 2015. Hälsa och omgivning är en tillsynsenhet som tillhör avdelningen Miljö- och hälsoskydd. Bildkälla: Malmö Stad 2015.

Gruppen har ett brett ansvarsområde som innefattar diverse utbildningsformer (förskolor, skolor, gymnasie- och vuxenutbildning) och boendemiljöer (tillfälligt boende, LSS-boende, äldreboende), men även en rad verksamheter från hygienlokaler och solarier till badanläggningar, idrottshallar och vårdlokaler. Utöver det ansvarar gruppen även för enskilt avlopp och värmepumpar. En röd tråd som finns bland de olika områdena är att många miljöer påverkar barn. Hälsa och omgivning har prioriterat barnets perspektiv i tillsyn av skolor och förskolor.

2.2 Hälsans sociala bestämningsfaktorer

Ojämligheter i hälsa beror till största delen på den ojämna fördelningen av faktorer såsom makt, inkomst, varor, samhällstjänster såsom utbildning och hälsovård samt andra levnadsförhållanden såsom boendemiljö och arbetsmiljö (WHO 2008). Dessa faktorer kallas *hälsans sociala bestämningsfaktorer* (WHO 2008). Mot bakgrund av detta är hälsa starkt förknippat med individens sociala position. Skillnader i hälsa finns längs hela den sociala gradienten i ett samhälle, där hälsan är generellt sett bättre med högre social position (Stigendal & Östergren 2013; Marmot et al. 2012).



Figur 2. Modellen över olika faktorer som påverkar hälsa. Bildkälla: Dahlgren och Whitehead 1991.

Dahlgren och Whiteheads-modellen i figur 2 används ofta för att illustrera hälsans olika bestämningsfaktorer. Förutom biologiska faktorer som representeras i den inre ringen går de andra bestämningsfaktorerna att påverka. Traditionellt har åtgärder för att minska skillnader i hälsa riktas mot individuella livsval såsom rökning och alkoholvanor (Stigendal & Östergren 2013). Malmökommissionens slutrapport riktar sina insatser mot de bakomliggande orsakerna (Malmö stad 2014). Dessa kan delvis representeras av de tre yttersta nivåerna i figur 2, generella socioekonomiska, kulturella och miljömässiga förutsättningar, livs och arbetsförhållanden och sociala nätverk. Det som inte framgår av modellen är det komplexa samspelet mellan nivåerna (Stigendal & Östergren 2013). Exempelvis kan levnadsförhållanden och lokalsamhälle ha stor påverkan på våra livsval. Andelen rökare skiljer sig markant mellan stadsdelar i Malmö. I en folkhälsoenkät från 2008 var 32% av männen och 23% kvinnorna från Fosie dagliga rökare jämfört med 7% av männen respektive 12% av kvinnorna i Limhamn Bunkeflo (Lindström et al. 2012).

En annan viktig bestämningsfaktor för hälsa som inte framgår av figuren är individens varierande förutsättningar att interagera med och påverka samhället på olika nivåer. Ojämligheter i levnadsförhållanden kan skapa utanförskap som i sin tur kan ha negativ påverkan på hälsa. Därför riktar Malmökommissionen även mycket fokus på att gynna delaktighet i samhället på alla nivåer (Stigendal & Östergren 2013).

2.3 Rekommendationer mot ett socialt hållbart Malmö

Huvudfokus i kommissionens slutrapport och det fortsatta arbetet ligger på vad Malmö vill uppnå och hur man ska gå tillväga för att uppnå det (Marmot 2014). Fokus på hur förändringar ska genomföras grundar sig på två övergripande rekommendationer: social investering och kunskapsallianser samt demokratisk styrning (Malmö stad 2014). Social investering innebär ett paradigmskifte där även aspekter som hälsa och välfärd används som måttstock snarare än endast ekonomisk vinst (Stigendal & Östergren 2013). Syftet med investeringar är att utjämna skillnader i levandavillkor och göra samhällssystem mer jämlika. Mycket fokus ligger på barn och unga då forskning visar att tidiga insatser ger störst påverkan på en individs fortsatta hälsa livet ut (Marmot 2014; Stigendal & Östergren 2013). Kunskapsallianser och demokratisk styrning handlar om en inkluderande process som grundar sig i tvärdisciplinärt samarbete mellan olika aktörer från civilsamhället och näringslivet, till myndigheter och forskare och har ett fokus på utbyte av både erfarenhetsbaserad och vetenskaplig kunskap (Stigendal & Östergren 2013).

En annan övergripande princip i slutrapporten är universell proportionalism som tar hänsyn till att hälsoskillnader finns längs hela den sociala gradienten. Universell proportionalism innebär att samhällets insatser ska erbjudas till samtliga som behöver dem samtidigt som åtgärderna ska anpassas både i form och omfattning till dem som har störst behov (Stigendal & Östergren 2013).

Idag finns 68 prioriterade åtgärder i *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö* varav en rad åtgärder som påverkar Hälsa och omgivnings ansvarsområden. I detta arbete har jag inspirerats av:

- Åtgärd 41: att samverka med Arbetsmiljöverket kring inspektioner för att hålla varandra informerade och ha utbyte av information kring till exempel miljö och hälsa
- Åtgärd 50: att stärka barnperspektivet i uppföljningsarbetet i syfte att få en samlad bild av barns livssituation både i den sociala och den fysiska miljön
- Åtgärd 3: att skala upp arbetet med kollegiala granskningar för att skapa erfarenhetsutbyte och möjlighet till helhetsperspektiv

2.4 Barn och ungas vardagsvillkor och hälsa

Data över systematiska hälsoskillnader bland barn och unga i Malmö är mer begränsade än för vuxna (Stigendal & Östergren 2013). Trots detta påvisas det tydliga skillnader bland barn i Malmö som kan kopplas till sociala bestämningsfaktorer, exempelvis vardagsvillkor som bostadens och bostadsområdets beskaffenhet, samt en trygg och stimulerande skolmiljö (Stigendal & Östergren 2013). Ett exempel är trångboddhet som förknippas med både fysiska och psykiska hälsobesvär (Malmö stad 2010). I hela Malmö är i genomsnitt 4% av invånarna trångbodda medan 17% av invånarna i Rosengård är trångbodda, vilket kan jämföras med mindre än 1% i Limhamn-Bunkeflo (Albin et al. 2012). Likaledes visade Chaix et al. i en Malmöbaserad studie från 2006 att barnens exponering för utomhushalter av kväveoxider i boende- och skolmiljö var högst i områden med lägre socioekonomisk status och minst i områden med högst socioekonomisk status.

Andra vardagsvillkor som fuktskadat boende och utomhusbuller är fler exempel på levnadsförutsättningar som är inte jämnt fördelade inom staden (Stigendal & Östergren 2013). Detta stämmer bra överens med en litteraturstudie av Bolte et al. (2009) över befintlig forskning om levnadsförhållandena för barn inom Europa som visade att lägre socioekonomisk status ofta

förknippas med ökad exponering till trafikrelaterade luftföroreningar, buller, passiv rökning, samt undermålig miljö i boende och närområde. Detta gör att barn från socialt utsatta områden utsätts för högre kumulativ exponering än barn från mer välbärgade områden (Bolte et al. 2009).

Kommissionens rapport påpekar att barnen som lever i förhöjd risk är hemlösa barn, barn som far illa, nyanlända barn och barn som växer upp i ekonomisk utsatthet (Köhler et al. 2014). Malmökommissionen konstaterar att miljöer som stödjer utveckling på hemmaplan, på fritiden och i förskolan och skolan är av yttersta vikt för barn och ungas hälsa (Stigendal & Östergren 2013).

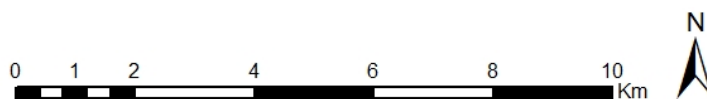
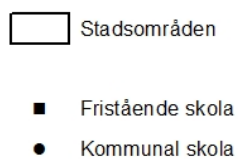
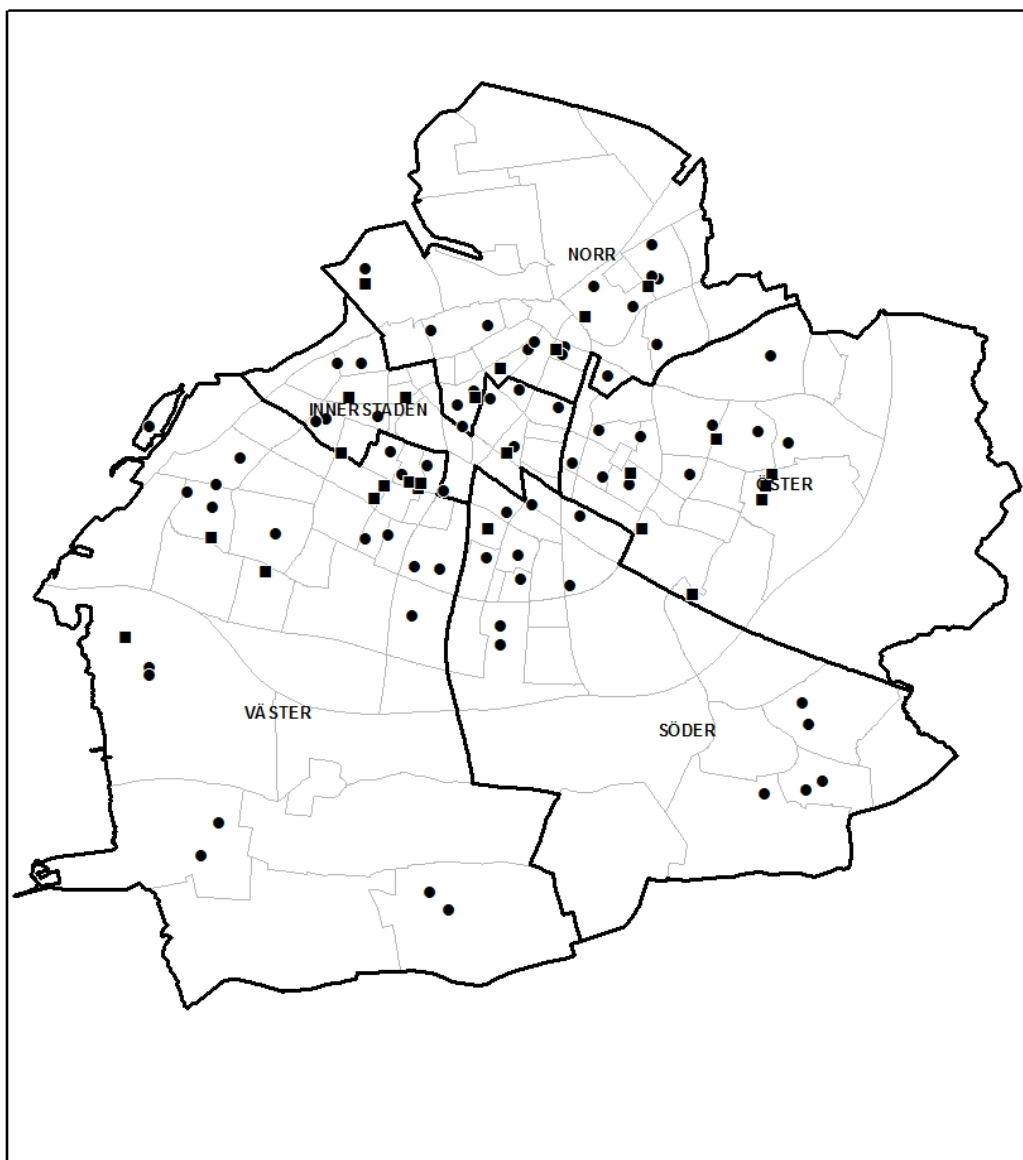
2.5 Skolor och hälsoskydd med fokus på inomhusmiljö

Skolornas fysiska miljö är av stor vikt för barnens hälsa och inläring. Dåliga inomhusmiljöer i skolor i form av undermålig ventilation, buller och mögel kan orsaka hälsobesvär så som astma och allergier men även försämrad prestation och ökad frånvaro (Daisey et al. 2003). Förhöjda koldioxidhalter i skolor till följd av bristfällig eller överbelastad ventilation har visats ha en negativ påverkan på barnens koncentrationsförmåga (Coley et al. 2007). Likaledes har buller kunna visats försämra minnet, uppmärksamheten, språkfärdigheterna samt inläring där elever med brister i det svenska språket kan vara särskilt utsatta (Kihlbom 2003). Det finns även andra aspekter av en fysisk miljö som är viktiga men mer svårstuderade. Björklid (2003) påpekar i en kunskapsöversikt av den fysiska miljöns betydelse för inläring att *“skolans fysiska och psykosociala miljöer är ett budskap till eleverna som bland annat handlar om samhällets värdering av dem och deras arbete”*.

2.6 Grundskoleförvaltningen och skolor i Malmö

Grundskoleförvaltningen ansvarar för kommunala grundskolor och grundsärskolor inklusive fritids och förskoleklasser (Malmö stad u.a.). Grundskoleförvaltningen är en relativt ny organisation som bildades den 1 juli 2013 efter att skolorna i Malmö fick kritik från Skolinspektionen 2011 för att inte ge samma förutsättningar till alla elever för att klara skolgången (Skolinspektionen 2011; Malmö stad u.a.). Samtidigt som skolförvaltningarna centraliserades slogs Malmös tio stadsdelar samman till fem stadsområden enligt figur 3 (Malmö stad 2014a).

I Malmö finns det cirka 70 kommunala grundskolor exklusive sarskolor och 25 fristående grundskolor (Malmö stad u.a.). År 2014 fanns det 30 300 elever varav 25 600 (85%) som gick i kommunala skolor och 4 700 (15%) som gick i fristående (Grundskoleförvaltningen 2014). Behovet av grundskoleplatser är i en expansiv fas. Antalet skolpliktiga grundskoleelever i Malmö förväntas öka med 46% till 43 250 fram till 1 januari 2026 (Grundskoleförvaltningen 2014a).



Figur 3. Karta över grundskolor inklusive grundsärskolor i Malmö. Grundsärskolor som delar koordinater med grundskolor redovisas inte separat på kartan. Kommunala grundskolor representeras av cirklar och fristående grundskolor av kvadrater. Grundskolorna indelas i fem utbildningsområden utefter stadsområden: Norr, Söder, Öster, Väster och Innerstaden.

2.7 Grundskoleförvaltningens organisation och ansvar för inomhusmiljö

Det är skolhuvudmannen, Grundskolenämnden, som har det yttersta ansvaret för skolor och det är dit miljöförvaltningen riktar sina krav när brister i skolans inomhusmiljö upptäcks. Ansvar för skolans fysiska miljö fördelas till viss del ut till rektorer på skolnivå. Detta sker delvis genom egenkontroll vilket regleras av miljöbalken där skolan fortlöpande utvärderar och förebygger risker inom verksamheten. Hur ansvaret för inomhusmiljön fördelas förtydligas i varje skolas egenkontroll. Delar av ansvaret fördelas oftast vidare till vaktmästare, städare och personal. Fastighetsägaren har även ansvar för att säkerställa att lokalerna är lämpliga för undervisning och inte innebär risk för människors hälsa (Miljösamverkan sydost 2005). Hur ansvarsfördelningen ser ut mellan fastighetsägare och nyttjanderättshavare varierar och preciseras i hyreskontraktet.

Enheten för lokalplanering (ELP) är en ny organisation inom Grundskoleförvaltningen som bildades den 1 mars 2015. ELP är en stödfunktion som ska hjälpa de kommunala grundskolorna, främst rektorerna, med all service vad gäller lokaler, fastighetsfrågor och kontakter med myndigheter. Den nya enheten består av kontaktpersoner som tilldelas 10-12 skolor inom ett utbildningsområde. Varje kontaktperson jobbar både med driftsfrågor och nybyggnation (N. Buric ELP, personlig kommunikation 2015). Tidigare sköttes lokalfrågor av Avdelningen för fysisk miljö (AFM) som bildades 2013 och ansvarade för lokalfrågor på samtliga skolförvaltningar.

Ekonomiavdelningen ansvarar för resursfördelningen som dels baseras på en grundersättning som är lika för alla elever i samma årskurs och dels en strukturersättning som baseras på socioekonomiska parametrar (kön, invandringsår, vårdnadshavares utbildningsnivå, ekonomiskt bistånd, antal vårdnadshavare, bostadsområde och skolor) som visats ha ett starkt samband med elevernas resultat. Strukturersättning baseras på individnivå. Hyran betalas centralt (K. Räihä Senior Controller, Grundskoleförvaltningen, personlig kommunikation 2015.)

2.8 Tillsyn över inomhusmiljö i skolor

Tillsynsmyndigheter med huvudansvar för den fysiska miljön i skolor är miljöförvaltningen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen samt tillsynsmyndigheten för Obligatorisk Ventilationskontroll OVK. Utöver det finns ett antal myndigheter såsom räddningstjänst och skolhälsovård som utför tillsyn på skolor.

Hälsa och omgivning har ansvar för att kontrollera att den fysiska miljön inte innebär risker för människors hälsa enligt miljöbalken och har som mål att utföra tillsyn på samtliga skolor i Malmö vart tredje år. Enhetens nuvarande tillsyn har fokus på städning, ventilation och egenkontroll i linje med Folkhälsomyndighetens nationella tillsynsprojekt.

Arbetsmiljöverket ansvarar för aspekter av den fysiska-, psykiska-, och sociala miljön på arbetsplatser. Syftet är både att förebygga olycksrisker och att förbättra arbetsplatser ur ett helhetsperspektiv med utgångspunkt i Arbetsmiljölagen (Arbetsmiljöverket u.a.). Skolor räknas som arbetsplatser för elever från och med förskoleklass (Arbetsmiljöverket u.a.a). Mellan 2013-2016 pågår en kraftsamling mot skolor över hela landet med fokus på systematiskt arbetsmiljöarbete. Inspektioner innefattar även rundvandringar med fokus på luft, ljud, belysning, kemi och ergonomi (S.Hult, Arbetsmiljöverket, personlig kommunikation 2015).

Skolinspektionen har tillsynsansvar för skolor, förskolor, fritidshem, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet med utgångspunkt i skollagstiftningen. Målet med tillsynen är att säkerställa en god utbildning i en trygg miljö (Skolinspektionen 2014). Vad gäller den fysiska miljön har skolinspektionen ansvar för att säkerställa att lokalerna är ändamålsenliga för att bedriva utbildning i.

Obligatorisk ventilationskontroll (OVK) riktas mot fastighetsägare. I skolor ska en OVK utföras var tredje år av en certifierad besiktningsman för att säkerställa att ventilationen uppfyller de krav som ställdes när systemet installerades. I Malmö ansvarar en handläggare och en administratör vid Stadsbyggnadskontoret för OVK-tillsyn vilket främst handlar om papperstillsyn (S. Persson, OVK Tillsyn, personlig kommunikation 2015).

3. Metod

Denna studie ägde rum under april – juni 2015 och består av en kvalitativ undersökning genom samtalsintervjuer och en GIS-visualisering. Jag har valt att använda två olika metoder för att öka djupet och validiteten i studien och att utforska ämnet utifrån både ett kvalitativt och mer kvantitativt perspektiv. De två metoderna redovisas separat nedan.

3.1 Kvalitativ undersökning

3.1.1 Val av metoden

För att ta reda på samverkansmöjligheter och dess problematik med fokus på tillsyn av inomhusmiljöer i grundskolor har jag valt att använda mig av samtalsintervjuer. Samtalsintervjuer passar bra för att beskriva och kartlägga ett relativt utforskat område där svarsalternativen inte är bestämda i förväg (Esiasson et al. 2012). Undersökningen är främst av informantkaraktär där svarspersoner används som sanningssägare eller källor för att bygga en uppfattning om hur olika myndigheter och förvaltningar fungerar och kan samverka med Hälsa och omgivning (Esiasson et al. 2012). Eftersom en del av frågorna under intervjuerna har karaktär av brainstorming kan man säga att det även finns aspekter av respondentundersökning där syftet är att fokusera på vad svarspersonen tycker och tänker (Esiasson et al. 2012).

Metodvalet har även styrts delvis av rekommendationen i *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbar Malmö* att skala upp kollegiala granskningar vilket kan skapa erfarenhetsutbyte och möjlighet till helhetsperspektiv vilket rekommenderas som en metod att utveckla organisationsformer med självständigt lärande (Malmö stad 2014). En annan aspekt som motiverar valet av samtalsintervjuer är att metoden ska vara en del av processen att skapa och förstärka framtida samverkan.

3.1.2 Avgränsning

På grund av tidsbegränsningar har jag valt att avgränsa undersökningen till tillsynsmyndigheter och skolans huvudman på förvaltningsnivå. Urvalet har varit icke slumpmässigt där svarspersonerna även har haft möjlighet att rekommendera personer de ansett vara av intresse att intervjua i ett så kallat snöbollsurval (Esiasson et al. 2012). Två förslag som jag inte gick vidare med på grund av att de föll utanför min avgränsning var ordföranden för kommunstyrelsen och Stadsfastigheter. Ett annat förslag som jag fick var PIK, en paraplyorganisation för fristående skolor. Jag fick initial kontakt via e-post till en ansvarig som var intresserad att ställa upp på intervjun men efter att mina påföljande försök att bestämma tid och plats gick obesvarade bestämde jag främst på grund av tidsbrist att avgränsa mig till kommunala skolor i denna del av studien.

3.1.3 Genomförande

Innan intervjuerna ställde jag samman en intervjuguide (bilaga 1) som testades på två anställda vid miljöförvaltningen samt i en testintervju. Genom sökning på internet identifierade jag de tillsynsmyndigheter som har huvudansvar för skolans fysiska miljö. Vad gäller kontaktpersoner har jag i vissa fall fått tips från Hälsa och omgivning och i andra fall tagit kontakt med myndigheterna direkt via e-mail eller per telefon och slussats vidare internt efter att ha förklarat studiens syfte.

Samtliga intervjuer har ägt rum på de olika tjänstemännens arbetsplats. Nedan är en lista över de tjänstemän som intervjuades.

Arbetsmiljöverket: Stefan Hult - Arbetsmiljöinspektör/Samordnare tillsyn i Malmö - 2015-04-10

Skolinspektionen: Björn Persson - Chef för avdelningen i Lund - 2015-04-13

Grundskoleförvaltningen: Nedim Buric - Enhetschef för Enheten för lokalplanering - 2015-04-14

Grundskoleförvaltningen: Kimmo Räihä - Senior controller Ekonomiavdelningen - 2015-04-16

Grundskoleförvaltningen: Hans Nilsson - Utbildningschef för Utbildningsområde Västra - 2015-04-20

Stadsbyggnadskontoret OVK tillsyn: Sara Persson och Peter Jonasson – OVK-administratör/OVK-handläggare 2015-05-26

Miljöförvaltningen: Caroline Tandefeldt - Miljöinspektör Enheten för Bostadstillsyn 2015-06-11

Innan intervjuerna informerade jag samtliga svarspersoner om studiens syfte samt om faktumet att jag med start den 20 april 2015 även skulle bli vikarierande miljöinspektör. Samtliga intervjuer spelades in efter svarspersonens godkännande. Intervjuerna varade mellan 50-70 minuter. Intervjuguiden användes mer som en checklista snarare än en drivande struktur. Intervjuerna var väldigt öppna till sin karaktär där varje svarsperson fick utrymme att berätta mer detaljerat om vad de jobbade med och vad det hade göra med skolor och inomhusmiljöer.

Intervjuerna transkriberades efter varje intervjutillfälle. När samtliga intervjuer var färdiga läste jag igenom intervjuerna flera gånger för att bekanta mig med materialet. Jag sammanfattade relevanta delar av varje intervju för överskåda materialet. I olika omgångar markerade jag delar som besvarade mina frågeställningar. Utifrån detta började jag kategorisera de olika samverkanssätten och problematiken i olika kategorier som jag sedan har använt för att redovisa resultaten med.

3.2 GIS-visualisering

3.2.1 Val av metod

I den andra delen av studien valde jag att göra en GIS-visualisering för att rumsligt utforska skolornas inomhusmiljöer i förhållande till socioekonomiska parametrar. Dels för att kunna få en mer kvantitativ överblick av inomhusmiljöer i Malmös skolor i förhållande till principerna i Malmös arbete mot social hållbarhet samt dels för att ta tillvara befintliga data som inte tidigare hade analyserats i sin helhet.

3.2.2 Avgränsning

Analysen är baserad på inspektionsprotokoll från Hälsa och omgivning utförda på både kommunala och fristående grundskolor inklusive grundsärskolor mellan 1 januari 2012 och 16 juni 2015. Avgränsningen är baserad på en avvägning mellan att ha ett tillräckligt stort stickprov och aktuell information.

3.2.3 Genomförande

Jag gjorde en sökning i Miljöreda (Ärendemening: ”%tillsyn%skolor%” skilt från ”%förskolor%” mellan ”2012-2015”) för att ta fram samtliga grundskolor i Malmö som har haft tillsyn mellan 2012-01-01 och 2015-06-16 vilket resulterade i en lista med över 115 skolor. Efter korrigerigering för makulerade ärenden (24) och gymnasieskolor (2) lämnade detta 89 skolor. Det visade sig att vissa skolor hade haft fler än ett besök inom det valda tidsintervallet. I sådana fall valde jag att granska det senaste protokollet. Det visade sig även att några protokoll var av mer informell karaktär eller rörde anmälningsärenden. Efter korrigerigering för dubbelbesök (10) och ej formella inspektionsprotokoll (15) återstod 64 skolor.

För de kvarstående skolorna valde jag att granska inspektionsprotokoll med avseende på följande: redovisat luftflöde vid tillsynsbesök, uppmätta koldioxidhalter, utvärdering av städning, underhåll, fukt och buller från installationer. Det ska påpekas att jag inte har tagit hänsyn till andra handlingar och anteckningar i varje ärende som oftast rör skolans eller förvaltningens svar på inspektionsprotokollet i form av eventuella redovisade åtgärder eller åtgärdsplaner alternativt miljöförvaltningens påminnelser till verksamheten att inkomma med kompletteringar. Denna information är mycket intressant att ta hänsyn till men för att hinna har jag valt att endast granska inspektionsprotokoll som speglar iakttagelser och inhämtade uppgifter från inspektionstillfället. Jag anser att avgränsningen är relevant eftersom informationen som efterfrågas vid inspektionstillfället ska vara känd ute i verksamheten.

Inspektionsprotokollets utformning och inriktning har varierat från år till år. Mot bakgrund av detta har jag förenklat kategoriseringen enligt följande:

- Redovisat luftflöde: *ej redovisat, redovisat ej godkänt, redovisat godkänt*. Där godkänt är allt som inte underskrider riktlinjer angivna i Folkhälsomyndighetens allmänna råd för ventilation FoHMFS 2014:18 om minimum 7 l/s per person plus tillägg för (0.35 x golvarea kvm) l/s.
- Förhöjda koldioxidhalter: *godkänt, ej godkänt, ej kontrollerad*. Där godkänt är allt som inte överskrider riktvärden angivna i FoHMFS 2014:18 av 1000 ppm.

- Städning: *anmärkning, ingen anmärkning, ej kontrollerad.*
- Buller från installationer: *anmärkning, ingen anmärkning, ej kontrollerad.* Där en anmärkning är mätningar som överskrider riktvärdet 30 dBA angivet i Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus FoHMFS 2014:13.

I fall där det inte framgick från anteckningar eller protokollets utformning om ett visst område var kontrollerat eller inte har jag valt att klassa det som ej kontrollerat. Undantaget är fukt och underhåll där jag har valt att klassa beskrivningar som en anmärkning och avsaknad av en kommentar som ingen anmärkning.

Jag sammanställde den nödvändiga informationen i en excelfil. Från GIS-ingenjören på miljöförvaltningen fick jag shapefiler för Malmös stadsområden och delområden samt en lista med GPS-koordinater för samtliga grundskolor i Malmö. Socioekonomiska data per delområde som finns på Statistikatlas fanns inte i ett lättillgängligt format varför jag fick ladda ned statistik från <http://malmo.se/Kommun--politik/Statistik.html>. Jag valde att jobba med data från 2013 då detta var mer komplett än data från 2014. Jag använde data för utbildningsnivåer (förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial), förvärvsinkomst samt invandrarbakgrund per stadsdel i GIS-analysen. Först omvandlade jag datan till procent i excelfilen och därefter länkade jag den till shapefilen över Malmös stadsdelar. Detta använde jag som bakgrundskarta med utbildningsnivåer, förvärvsinkomst och invandrarbakgrund vilket jag även dubbelkollade med Statistikatlas. Dock visade det sig att Statistikatlas är baserad på data från 2012. Listan med koordinater för Malmös skolor omvandlades till punkter i GIS till vilka parametrarna (redovisat luftflöde, koldioxidhalter, utvärdering av städning, buller från installationer och fukt) visualiserades och lades ”ovanpå” bakgrundskartan. För själva utförandet har jag fått teknisk hjälp av Henrik Olsson, landskapsarkitekt som är van att arbeta i GIS. GIS-kartorna användes sedan för att göra en visuell bedömning om vilka skolor som behöver prioriteras samt hur bristerna i skolans inomhusmiljö sammanfaller med delområdets utbildningsnivå. För att underlätta bedömningen omvandlades informationen även till stapeldiagram. Eftersom syftet med studien var att få en överblick som Hälsa och omgivning kan prioritera utifrån har fokus lagts på visualisering och ingen statistikanalys har utförts.

4. Resultat

4.1 Samverkansmöjligheter mellan tillsynsmyndigheter

Tabell 1 ger en översyn av de fyra tillsynsmyndigheterna som har deltagit i undersökningen i jämförelse med Hälsa och omgivning.

Tabell 1. Sammanfattning av de olika intervjuade tillsynsmyndigheternas ansvar och prioritering med fokus på skolor och inomhusmiljöer i jämförelse med Hälsa och omgivning.

	Miljöförvaltningen Hälsa och omgivning	Arbetsmiljöverket	Skolinspektionen	Stadsbyggnadskontoret OVK ansvar	Miljöförvaltningen Bostadstillsyn
Operativtillsyn i skolor och prioritering	Siktat på tillsyn av samtliga skolor i Malmö vart 3.e år	Just nu pågår en kraftsamling där 30% av huvudmännens skolor i Malmö besöks mellan 2013-2016. Kan inte säga hur framtiden ser ut för att tillsyn är nationellt styrd	Regelbunden tillsyn av 20% av skolorna i Malmö vart 3.e år där urval är behovsbaserat på betyg, studiero m.m. Nästa tillsynsombgång i Malmö 2016. Tillsyn av lokaler förekommer dock endast vid anmälningsärenden eller extraordinära fall	Ute mycket sällan på operativ tillsyn. Jobbar primärt med papperskontroll	Har ej tillsyn över skolor men har tillsyn av inomhusmiljöer i bostäder. 75% egeninitierade ärenden som prioriteras utefter var behovet är som störst med hjälp av den socioekonomiska kartan och principerna i Malmökommissionen
Ansvar för inomhusmiljö	Ventilation, buller, städ, belysning, hygien, kemikalier, inomhus-temperatur, fuktskador, m.m.	Ventilation, buller, belysning, ergonomi, kemikalier, temperatur, fuktskador. Ej hygienfrågor	Att lokaler är ändamålsändliga, t.ex. kan rum fördelas i grupp. Inget direkt överlapp med Hälsa och omgivning	Obligatorisk ventilations kontroll OVK – främst papperskontroll	Ventilation, buller, dagsljus, inomhustemperatur, vattentemperatur, fuktskador, m.m.
Lagstiftning	Miljöbalken	Arbetsmiljölagsstiftning	Skollagen och förvaltningslagen	Plan- och bygglagen	Miljöbalken
Samverkansformer	Intern kontakt med Mark och vatten samt Kemi och industri	Centralt avtal mellan statliga myndigheter såsom Skolinspektionen. Tidigare samarbete med diverse miljökontoren innan nedskärning 2007	Centralt avtal mellan statliga myndigheter såsom Arbetsmiljöverket och skolmyndigheter	Inget särskilt för OVK. Har haft lite sporadiska, informella samarbeten med miljöförvaltningen	Intern kontakt med konsument- och budget rådgivning. Nyligen startat en samverkansgrupp kring bostäder med SBK, Räddningstjänsten, Fastighetskontoret och Malmö mot diskrimination
Malmökommissionen	Har prioriterat barnets perspektiv i tillsyn av skolor och förskolor	Jobbar inte med Malmökommissionen	Jobbar inte med Malmökommissionen	Jobbar inte aktivt med Malmökommissionen vad gäller OVK	Malmökommissionen har legitimerat gruppens sätt att prioritera och jobba

Nedan redovisas de olika samverkansmöjligheterna som identifierats mellan Hälsa och omgivning och de intervjuade tillsynsmyndigheterna med fokus på skolans inomhusmiljö.

4.1.1 Samordna tillsyn

Samtliga tillsynsmyndigheter och Grundskoleförvaltningen förespråkar samordning av tillsyn av skolor men på två olika sätt - för att inte kollidera i tid och rum och för att sluta upp på plats. Samordning kan handla om inplanerade insatser och akuta ärenden.

För att inte kollidera

Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och Grundskoleförvaltningen förespråkar samordning av tillsyn för att inte kollidera med tillsynen. Huvudfördelarna uppges vara att inte överbelasta skolorna med dess rektorer och att spara resurser och undvika dubbelarbete vad gäller myndigheter med lika ansvarsområden. Enheten för lokalplanering menar att när för många olika krav kommer samtidigt kan det även påverka kvaliteten på åtgärderna eftersom det är svårt att jobba med alla frågor samtidigt.

Både Stefan Hult från Arbetsmiljöverket och Nedim Buric från Enheten för lokalplanering uppger att det är särskilt mycket överlapp mellan miljöförvaltningens och Arbetsmiljöverkets nuvarande kraftsamlingar kring skolor vad gäller inomhusmiljö. Båda tittar på ventilation, ljudmiljö, samt systematiskt miljöarbete med fokus på inomhusmiljö. Arbetsmiljöverket och miljöförvaltningen hade ett initialt samarbete kring planering av de nuvarande tillsynsomgångarna som Arbetsmiljöinspektör Stefan Hult menar kunde ha varit mycket bättre om myndigheterna haft ett etablerat sätt att samarbeta (se 4.3.1 Kontinuitet).

För att sluta upp på plats

Att sluta upp på plats har angetts som ett annat sätt att samordna tillsyn framförallt i akuta ärenden och enstaka fall. Peter Jonasson handläggare för Obligatorisk Ventilationens Kontroll (OVK) med 30 års erfarenhet inom ventilation menar att om miljöförvaltningen stöter på vissa komplicerade fall där de misstänker att något inte stämmer sluter han gärna upp på plats. Det är något han tidigare har erbjudit miljöförvaltningen men något de aldrig tackat ja till.

Bostadsgruppen har inte tillsyn av skolor men Miljöinspektör Caroline Tandefeldt tycker att det kan vara en idé att testa samordning av tillsyn i framtiden så att man är ute i samma område samtidigt. Detta för att förbättra möjligheter till en bra hälsa genom att kontrollera boende- och skolmiljö samtidigt med fokus på mer socialt utsatta områden. Bostadsgruppen ser även möjlighet till samarbete genom att ta över tillfälliga boenden som Hälsa och omgivningen ansvarar för idag.

4.1.2 Dela information och uppgifter

För att träffa rätt

Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen och OVK-tillsynsmyndigheten uppgav att dela information med miljöförvaltningen var ett sätt att samverka för att i framtiden effektivisera tillsyn mot likvärdiga inomhusmiljöer i skolor. Informationen kan vara av mer formell karaktär såsom insamlade administrativa uppgifter och inspektionsprotokoll eller av mer informell karaktär som iakttagelser från en inspektion eller klagomål. Huvudfördelen anges vara att skaffa ett bättre underlag för att träffa rätt i sin egen tillsyn – där behovet är som störst. Både Björn Persson från Skolinspektionen och Stefan

Hult från Arbetsmiljöverket uppger att dela informationen med varandra är något som tillsynsmyndigheter överlag kan bli bättre på.

Tabell 2. Exempel på information som kan delas med Hälsa och omgivning för tillsyn i skolor

Myndighet	Exempel på information som kan delas med Hälsa och omgivning
Arbetsmiljöverket	Inspektionsrapport och uppföljningsrapport från 2014-2015 av 22 skolor i Malmö, Handlingsplan från Grundskoleförvaltningen
Skolinspektionen	Enkätundersökningar över samtliga skolor som bland annat speglar studiero
OVK	Prioriteringslista över skolor och förskolor där det framkommer om skolor har godkänd eller icke godkänd OVK

Vid tvingande åtgärder

Att informera varandra om beslut gällande tvingande åtgärder uppgavs av Stefan Hult från Arbetsmiljöverket som något som kan förbättras mellan myndigheter som delar ansvarsområden. En fördel med att informera varandra vid tvingande åtgärder är att få en relevans vad gäller tidskrav. I den nuvarande kraftsamlingen mot skolor har Arbetsmiljöverket valt att ställa övergripande krav på förvaltningsnivå för systematiska brister som upptäcks såsom att rektorer inte kan få reda på OVK.

4.1.3 Dela erfarenheter och lära av varandra

Att dela erfarenheter och lära från varandra är ett sätt att samverka som nämnts av samtliga tillsynsmyndigheter. Att förstå hur den andra tillsynsmyndigheten jobbar kan inspirera men är även en nödvändig aspekt för att kunna maximera samverkan. Fördelar anges vara att kunna flagga för varandra, inspireras av den andres arbetssätt och upptäcka dubbelarbete i god tid. De två huvudsakliga sätten att lära av varandra som nämndes är att berätta alternativt visa för varandra hur man gör.

Berättar hur man arbetar

Flera tillsynsmyndigheter har samverkansgrupper där de träffas regelbundet och delar erfarenheter med varandra. Bostadsgruppen tar upp olika teman vid varje möte som exempelvis vilka krav varje myndighet kan ställa på en fastighetsägare. Under intervjun tipsade miljöinspektör Caroline Tandefeldt om att inspektera två och två vilket är något som har förbättrat Bostadsgruppens samsyn, effektivitet och arbetsmiljö. Caroline tipsade även om olika sätt att prioritera såsom utifrån områden där välfärden är lägre samt genom att jobba med tematillsyn. OVK-handläggare Peter Jonasson erbjuder att träffa Hälsa och omgivning för en genomgång av frågor kring ventilation.

Visar hur man arbetar

Lärande kan även ske ute på plats genom att sluta upp och se och visa hur arbetet går till. I början på sin nuvarande tillsynsombudsomgång erbjöd Stefan Hult från Arbetsmiljöverket att någon från Hälsa och omgivning fick följa med ut för att se hur Arbetsmiljöverket jobbar. Erbjudandet gick tyvärr obesvarat (se 4.3.1 Kontinuitet).

Möjligheten att dela erfarenheter med Hälsa och omgivning diskuterades inte med samtliga men anses mest relevant mellan Bostadstillsyn gällande inomhusmiljöer och Malmökommissionen och Arbetsmiljöverket gällande skolor.

4.1.4 Dela lagstöd

Att utnyttja varandras lagstöd uppgavs som ett sätt att vara resurseffektiv. Bostadstillsynens samverkansgrupp har börjat låta myndigheten med det tydligaste lagstödet ta över ett ärende istället för att alla utreder ett ärende samtidigt. Möjligheten att dela lagstöd nämndes mellan Plan och bygglagen och Miljöbalken vad gäller ventilation. OVK-administratör Sara Persson påpekar att med stöd av PBL kan ett giltigt OVK-protokoll begäras in medan PBL är ganska tandlöst när exempelvis ett rum som är dimensionerat för 10 personer används av 30. Där kan miljöförvaltningen gå in med Miljöbalken och kräva mer.

Att dela lagstöd diskuterades inte med Arbetsmiljöverket men möjligheten finns med tanke på att det finns mycket överlapp vad gäller inomhusmiljön.

4.2 Samverkan mellan tillsynsmyndigheter och Grundskoleförvaltningen

4.2.1 Dialog

Både Nedim Buric från ELP och Senior controller Kimmo Räihä anser att samarbete mellan Grundskoleförvaltningen och miljöförvaltningen för bra inomhusmiljöer på skolor kan förbättras genom dialog. Dialog är viktigt både för att öka tydligheten vad gäller begrepp och termer men även för att förstå varandras synpunkter.

Som man ropar få man svar

Nedim Buric uppger att ELP upplever att det kan vara svårt att förstå vad miljöförvaltningen bokstavligen menar med vissa frågor som exempelvis ställs i sina protokoll. Nedim menar att genom att träffas och prata på ett tydligare och mer regelbundet sätt kommer de två aktörerna kunna förstå varandra bättre vilket skulle leda till ett mer effektivt resultat och högre kvalitet på svaren från ELP.

Att se och förstå helheten

Både Nedim Buric och Senior controller Kimmo Räihä menar att dialog även är ett sätt att förstå helheten och varandras synpunkter. Nedim Buric menar att samverkan mellan förvaltningarna i Malmö rent allmänt kan förbättras genom att hålla ett öppet sinne och inte tappa sikte på kommunens bästa.

Kimmo Räihä menar att en sak miljöförvaltningen och Grundskoleförvaltningen kan ha en dialog om är en gemensam prioriteringsordning. Han menar att det exempelvis sägs att det är mycket att ta tag i vad gäller miljön och mark i Malmös skolor men att pengarna är begränsade. Både åtgärder och miljöförvaltningens tid kostar och allt kan inte ske samtidigt.

4.2.2 Rådgivande funktion

Enligt Nedim Buric upplever ELP att miljöförvaltningen är restriktiv med sin rådgivande funktion och skulle gärna vilja att miljöförvaltningen ökar sin rådgivande funktion så att ELP kan lära och få mer handledning för att kunna leva upp till de krav som miljöförvaltningen ställer. Utbildningschef Hans Nilsson menar att överlag kan tillsynsmyndigheter ge bättrande stöd i ett tidigt skede i stället för att i efterhand komma och säga vad som inte funkar. Han påpekar dock att som utbildningschef vill han inte vara en aktiv del av det samarbete som han anser snarare ska ske mellan miljöförvaltningen, ELP och fastighetsägaren Stadsfastigheter.

4.3 Problematiken med fokus på samverkan

Nedan redovisas viktiga aspekter som har nämnts i undersökningen vad gäller samverkan.

4.3.1 Kontinuitet

I flera sammanhang har vikten av kontinuitet och kontaktytor nämnts direkt och indirekt som viktiga komponenter för samverkan. Under intervjuerna har det framkommit exempel på att kontinuiteten har störts av hög personalomsättning, omorganisation och myndighetens rådighet över planeringen. Regelbundna planerade möten och utsedda kontaktpersoner nämns av flera informanter som ett sätt att skapa kontinuitet, kontaktytor och snabba kontaktvägar.

4.3.2 Hitta rätt och tydliga former

Samtliga tillsynsmyndigheter var öppna till ett samarbete med miljöförvaltningen under förutsättning att man hittar rätt former och att samarbetet gynnar samtliga inblandade. De flesta myndigheter och förvaltningar, inklusive Hälsa och omgivning, har ansvarsområden utöver grundskolorna. Detta innebär att ett eventuellt framtida samarbete skulle behöva anpassas till myndigheternas verkliga uppdrag vilket ofta innebär att det skulle innefatta olika interna enheter och avdelningar inom miljöförvaltningen. I samtal med externa förvaltningar och myndigheter framkommer det tydligt att miljöförvaltningens interna struktur (se figur 1) har liten eller ingen betydelse. Utifrån ses miljöförvaltningen som en enhet men internt finns det en tydlig uppdelning i enheter och avdelningar som är ganska avskilda från varandra.

Eventuell problematik som kan uppstå i samverkan med statliga tillsynsmyndigheter är att de inte har samma rådighet över planering som kommunala tillsynsmyndigheter samt att de jobbar med flera kommuner samtidigt.

4.3.3 Samsyn

Att inspektörer har olika kompetens både inom en myndighet och mellan myndigheter nämndes som ett eventuellt hinder för att uppnå likvärdiga inomhusmiljöer eftersom det kan leda till att bedömningar av vilka miljöer som är undermåliga varierar. Lösningar som har nämnts för att öka samsyn och likvärdiga bedömningar är att inspektera två och två vilket även uppgetts av Bostadsgruppen som ett sätt att förbättra effektiviteten och arbetsmiljön. Att informera med tvingande

åtgärder är även ett sätt att öka samsyn tillsynsmyndigheter emellan. Ett problem är att kraven är olika ställda på områden som myndigheter har delat ansvar för, exempelvis ventilation. En möjlig lösning på detta som uppgavs av Stefan Hult från Arbetsmiljöverket är att myndigheterna kommer överens på en högre nivå att ha lika arbetssätt vid tvingande åtgärder.

4.3.4 Många hjärtefrågor – inget gemensamt mål

Under intervjuer med Grundskoleförvaltningen har det framkommit att en allmän utmaning vad gäller samverkan mellan förvaltningarna i Malmö är avsaknaden av gemensamma styrande mål. Nedim Buric menar att det emellanåt kan saknas en gemensam tydlig bild på vad staden vill uppnå och att varje förvaltning istället har sina egna hjärtefrågor. Utbildningschef Hans Nilsson har erfarenhet från nybyggnation av skolor där samverkan enligt honom har fungerat dåligt på grund av att ingen har mandat. Hans menar att det krävs ett politiskt beslut för att förbättra samverkan.

4.4 Problematiken med fokus på inomhusmiljöer

4.4.1 Begränsade resurser

Malmös begränsade budget anses vara ett hinder för att uppnå likvärdiga inomhusmiljöer i skolor av samtliga som intervjuades från Grundskoleförvaltningen. Vad gäller större åtgärder som renovering och ventilationsåtgärder innebär detta att åtgärderna kommer ta längre tid. Utöver de tekniska lösningarna och upphandlingen måste skolan ofta evakueras vid större ingrepp. Att hitta evakueringslokaler i närområdet kompliceras ytterligare av begränsade fria ytor i tätbebyggda områden och förorenad mark vilket gör att Grundskoleförvaltningen möter andra krav från miljöförvaltningen såsom antal kvm per barn utomhus och marksaneringskrav. Till råga på allt är grundskolorna i en expansiv fas och nya platser måste skapas kontinuerligt för att möta Malmös växande behov.

Grundskoleförvaltningen anger att det finns uppemot 50 befintliga skolor som har bristfällig ventilation. Innan de börjar åtgärda enstaka objekt vill de ta hänsyn till en helhetsbild vilken idag saknas. Enligt Nedim Buric har Stadsfastigheter nyligen fått uppdrag att inventera samtliga kommunala grundskolor i Malmö med avseende på ventilationens standard och renoveringsbehov. Syftet med inventeringen är att ta fram en prioriteringslista men parametrar eller riktlinjer som ska användas för prioritering är inte bestämt ännu. En annan pågående utredning som berör ventilationen är en kapacitetsutredning av samtliga befintliga skolor som LIMA på fastighetskontoret har uppdrag att ta fram där även lokalernas befintliga ventilationskapacitet måste tas hänsyn till.

4.4.2 Variation

Enligt enhetschefen för ELP Nedim Buric är den stora variationen bland skolorna från olika stadsdelar och tidsepoker till viss del ett hinder för likvärdiga inomhusmiljöer. Efter renovering kommer äldre byggnader uppnå lagkrav men vissa kommer aldrig uppnå samma standard som nybyggda skolor. Själva utformningen kommer även skilja sig till viss del. ELP håller på att ta fram ett lokalprogram med standardtyper och utrustningslistor för hur nya skolor ska se ut för att bland annat skapa

likställighet. Lokalprogrammet gäller framförallt nybyggnation men kan även användas till viss del för ombyggnation.

Antal elever kan också variera bland skolorna vilket påverkar inomhusmiljön. Utbildningschef Hans Nilsson menar att i resursstarka områden som Limhamn med låg strukturersättning är man tvungen att maximera elevantalet för att saker ska gå runt vilket i sin tur påverkar kvaliteten på inomhusluften.

4.4.3 Överbelastning av rektorer

Både Nedim Buric och Hans Nilsson uppger att rektorerna har stort ansvar utöver det pedagogiska området och inser att de är i behov av stöd. Utbildningschef Hans Nilsson betonar att rektorerna inte är experter på byggnader och är därför i behov av särskilt stöd. ELP håller på att förbättra sitt stöd till dem. Hans Nilsson uppger att man internt på skolnivå kan se över om någon med administrativt chefskap kan ta över en del av ansvaret för lokalerna.

4.4.4 Städning och vaktmästare

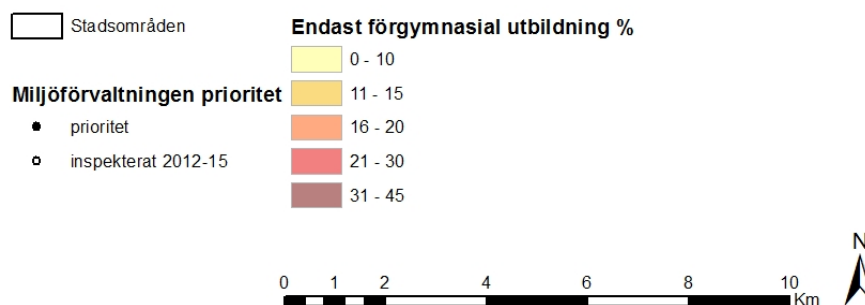
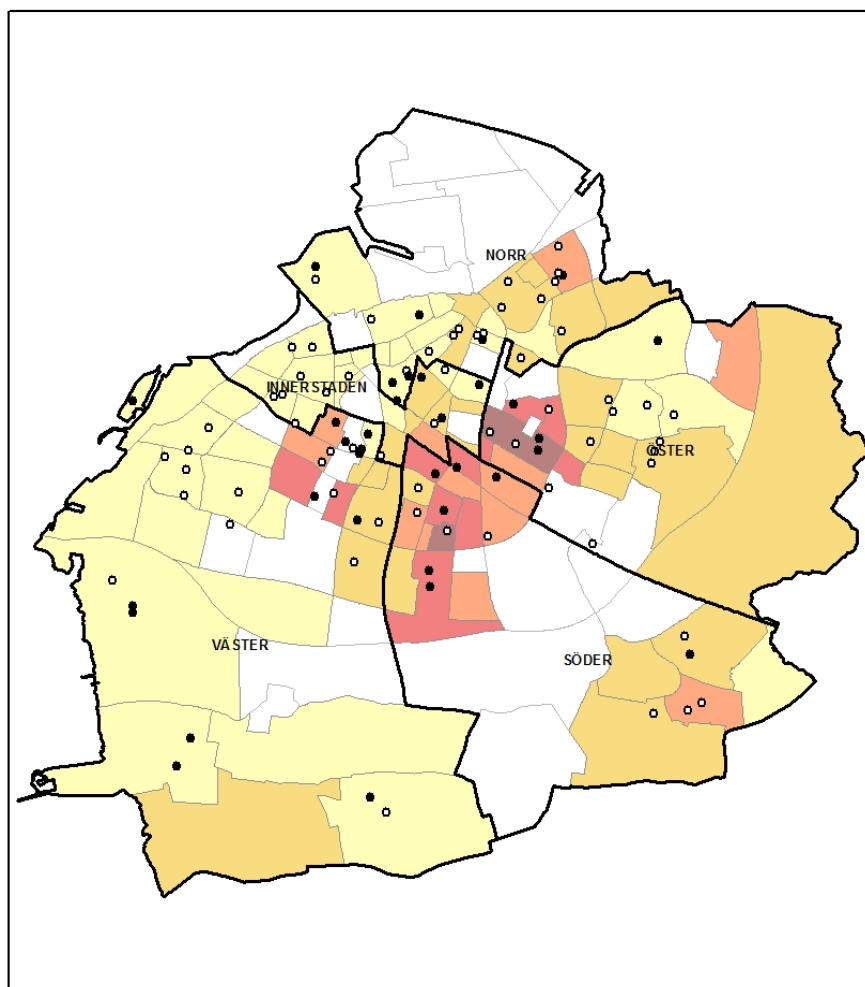
Utbildningschefen Hans Nilssons erfarenhet är att om det inte fungerar med städ och vaktmästare är det oftast personbundet. Enligt Nedim Buric ska ELP jobba med städfrågan mer centralt. Enligt Hans Nilsson diskuteras det att köpa konsulttjänst från Serviceförvaltningen för att jobba med kvalitetssäkring där en ansvarig person går ut på samtliga skolor för att sätta upp miniminormer för hur städning ska gå till. Hans uppger att möjligheten med en central organisation som har en chef för vaktmästarna har diskuterats, men de flesta rektorerna vill ha kvar ledarskapet så de kan styra sin vaktmästare.

4.5 GIS-analys

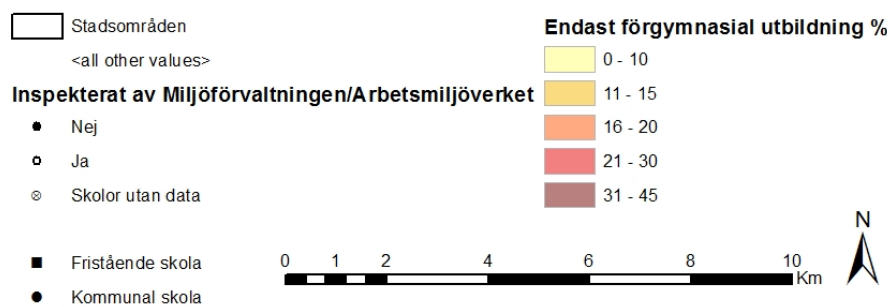
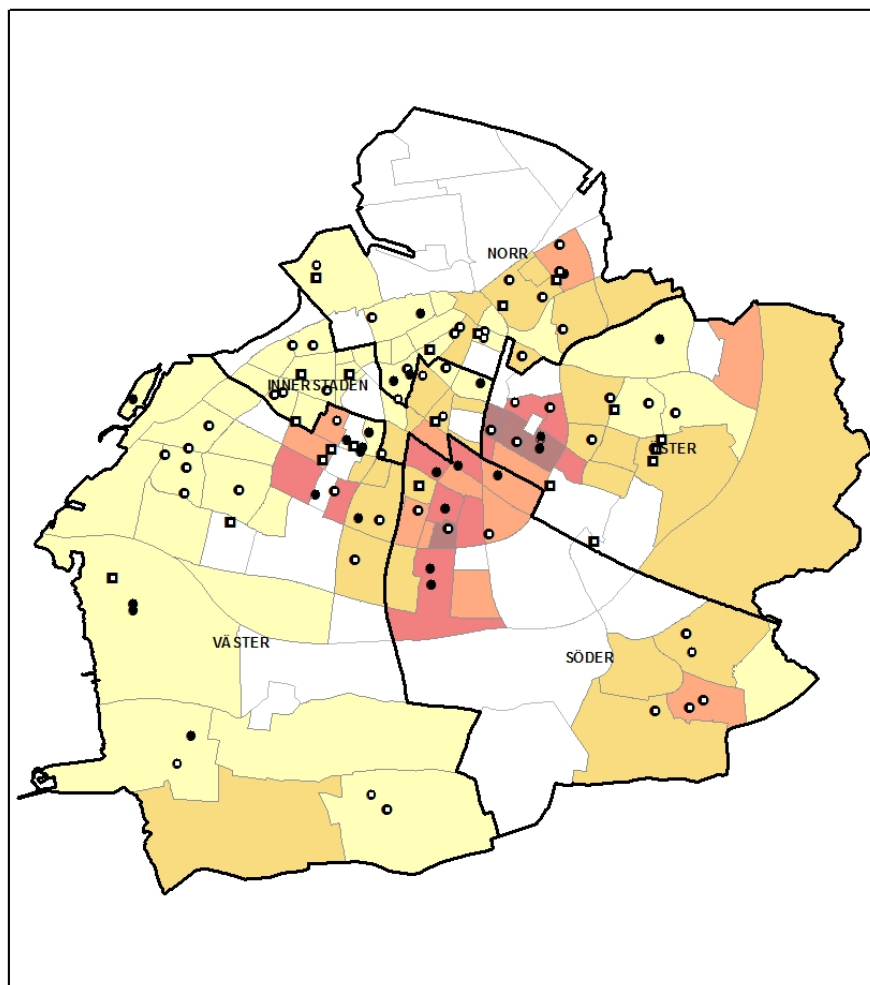
Av de 64 inspektionsrapporter som granskades för denna studie var 42 skolor kommunala (66%) och 22 fristående (34%).

Utifrån GIS-kartan i figur 4 finns det 33 skolor som inte har inspekterats av miljöförvaltningen vid löpande tillsyn mellan den 1 januari 2012 och den 16 juni 2015. Av figur 4 framgår hur dessa skolor är rumsligt fördelade inom Malmö samt bland delområdena med olika utbildningsnivå uttryckt som procent invånare mellan 24-65 år med endast förgymnasial utbildning.

Mellan 2014-2015 har Arbetsmiljöverket varit ute på 22 kommunala grundskolor i Malmö. Genom att ta hänsyn till dessa skolor kan miljöförvaltningen minska antalet prioriterade skolor med 10 skolor till 23 skolor enligt figur 5.



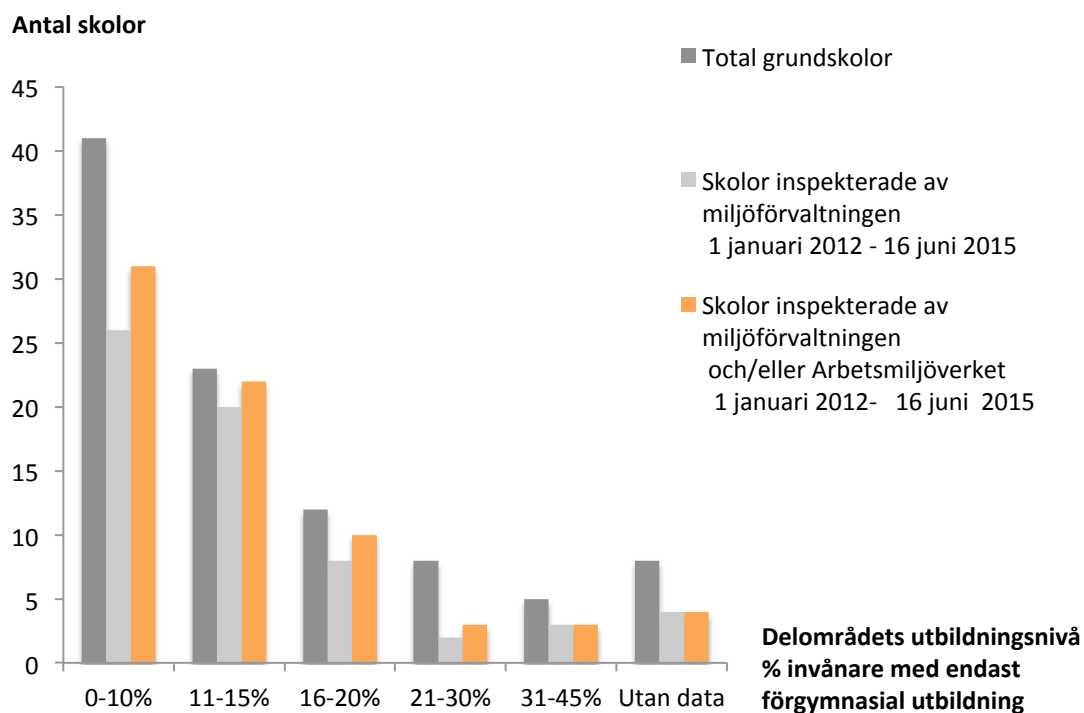
Figur 4. Karta över grundskolor i Malmö. Svarta prickar representerar skolor som inte har haft löpande tillsyn av miljöförvaltningen under tidsperiod 1 januari 2012 – 16 juni 2015. Andel invånare mellan 25-64 år som har förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå representeras av färgskalan där ljusa områden har minst andel lågutbildade och mörkröda områden har högst andel. Vita områden på kartan saknar data.



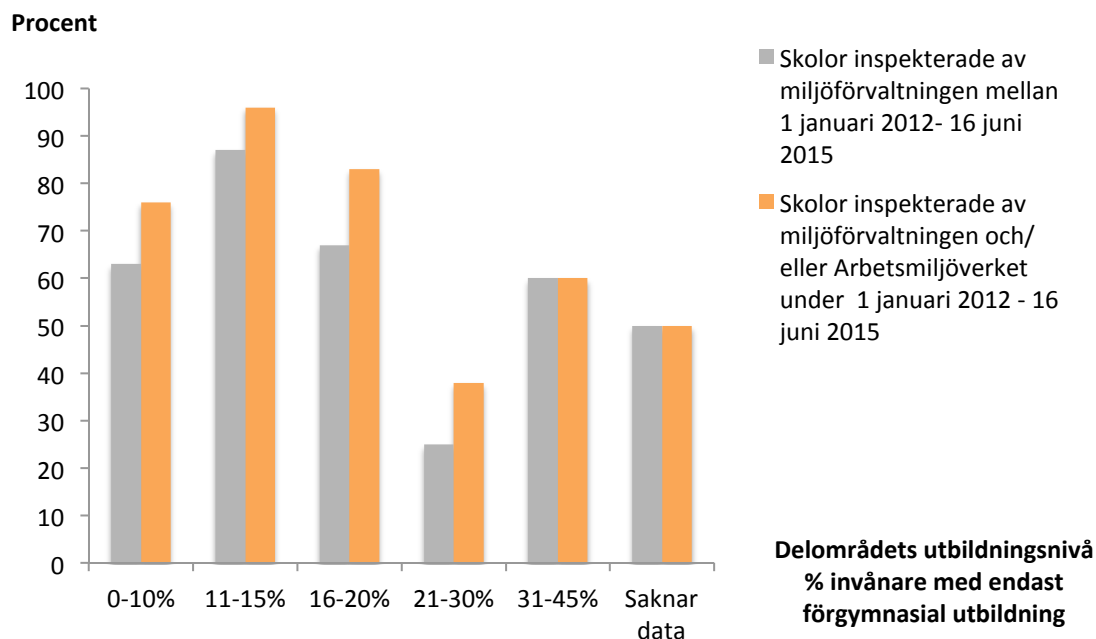
Figur 5. Karta över grundskolor i Malmö. Svarta cirklar representerar grundskolor som inte har haft löpande tillsynsbesök av varken miljöförvaltningen eller Arbetsmiljöverket under tiden 1 januari 2012 - 16 juni 2015.

Från figur 6 framkommer det att Malmö grundskolor inte är jämnt fördelade bland delområden med olika utbildningsnivåer. Det finns flest grundskolor i de högst utbildade områdena och minst i de områdena med lägst utbildningsnivå. I figur 4 och 5 framgår även att utbildningsnivåerna inte är jämnt fördelade inom och mellan stadsområdena. Både stadsområdena Söder och Öster har en högre andel skolor i lågutbildade område i jämförelse med de övriga stadsområdena.

Figur 7 tydliggör att det största behovet för tillsyn finns i den näst lägsta utbildningsnivån (21- 30%) följt av områden utan data och den lägsta utbildningsnivån (31-45%). Figur 5 visar att merparten av skolorna i de två lägsta utbildningsnivåerna ligger relativt konsoliderade i den norra delen av stadsområde Söder och den västra delen av stadsområde Öster. Merparten av skolorna utan data ligger i den norra delen av stadsområde Norr angränsade delområden med lägre utbildningsnivåer söderut och högre norrut.

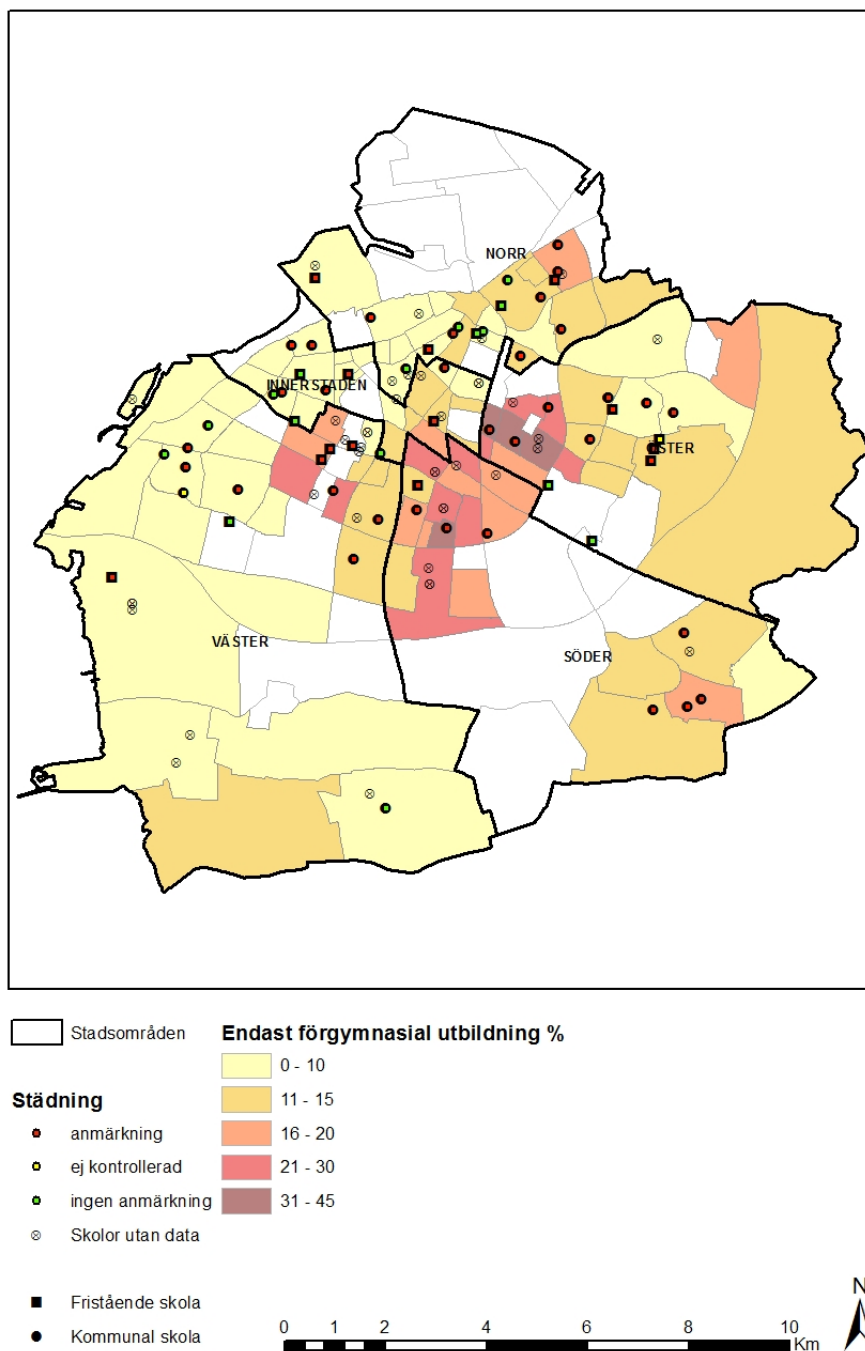


Figur 6. Antalet grundskolor i Malmö indelade efter delområdets utbildningsnivå vilket uttrycks som procent invånare 25 – 64 år som har förgymnasial som högsta utbildningsnivå. De ljusgrå staplarna visar antalet skolor som miljöförvaltningen har inspekterat mellan 1 januari 2012 – 16 juni 2015. De orangea staplarna visar antalet skolor som har inspekterats av miljöförvaltningen och/eller Arbetsmiljöverket under samma tidsperiod.

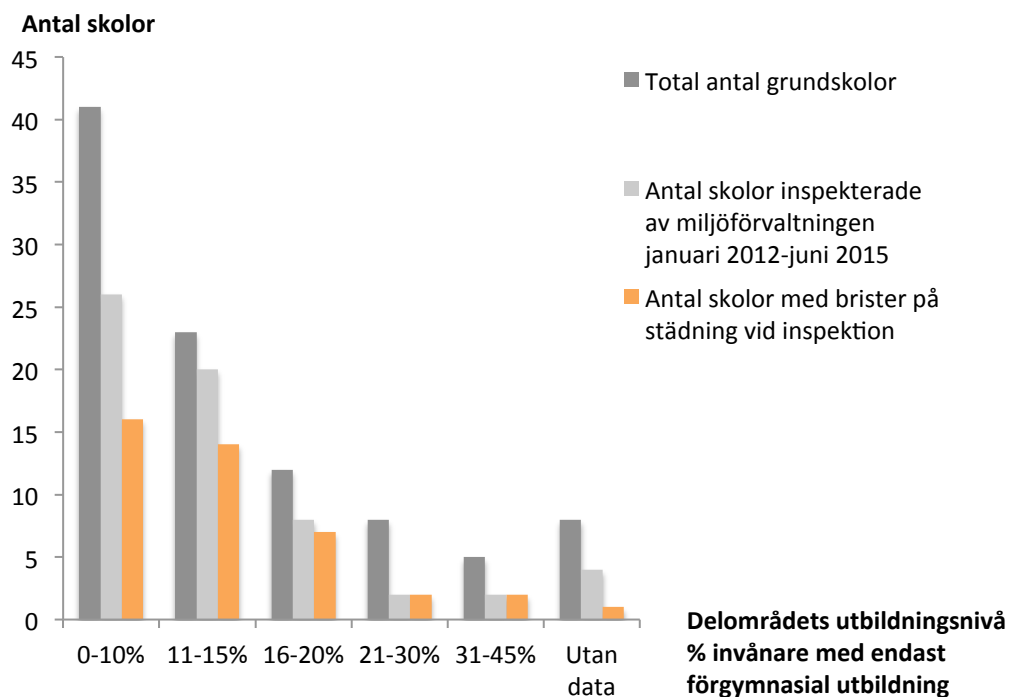


Figur 7. Andel skolor inspekterade av miljöförvaltningen respektive miljöförvaltningen och/eller Arbetsmiljöverket mellan 1 januari 2012 – 16 juni 2015 indelat efter utbildningsnivå på stadsdelområden som skolorna ligger i.

Av de 62 skolor som kontrollerades för städning av miljöförvaltningen fick 42 (74%) anmärkningar. Sextiofem procent av de kontrollerade friskolorna fick anmärkning jämfört med 78,5% av de kommunala. Enligt figur 8 syns det inget tydligt mönster mellan skolor som har fått anmärkning för städning och delområdets socioekonomiska status baserat på utbildningsnivå. Figur 9 visar hur bristerna är fördelade per utbildningsnivå.

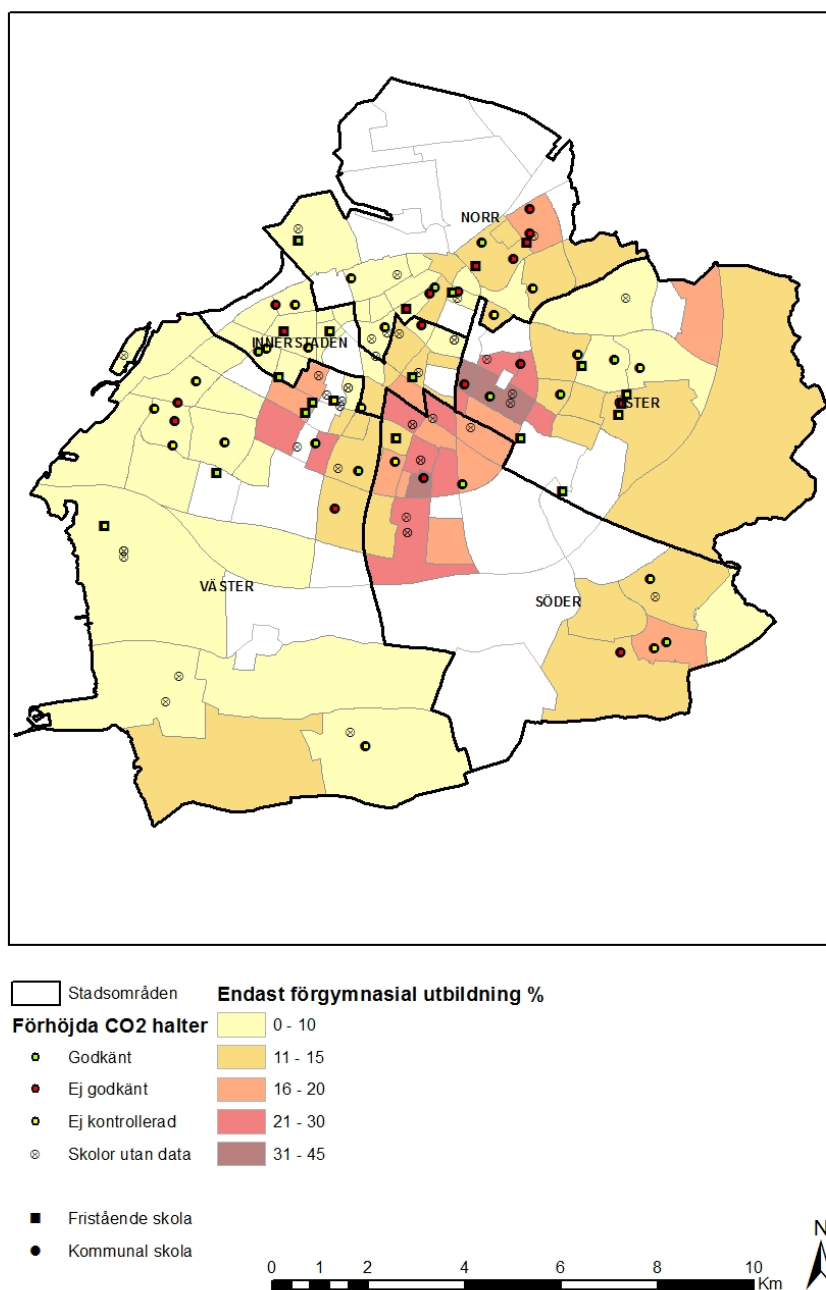


Figur 8. Karta över utvärdering av städning i grundskolor i Malmö. Kartan skiljer inte mellan grader av avvikelser vid anmärkning.



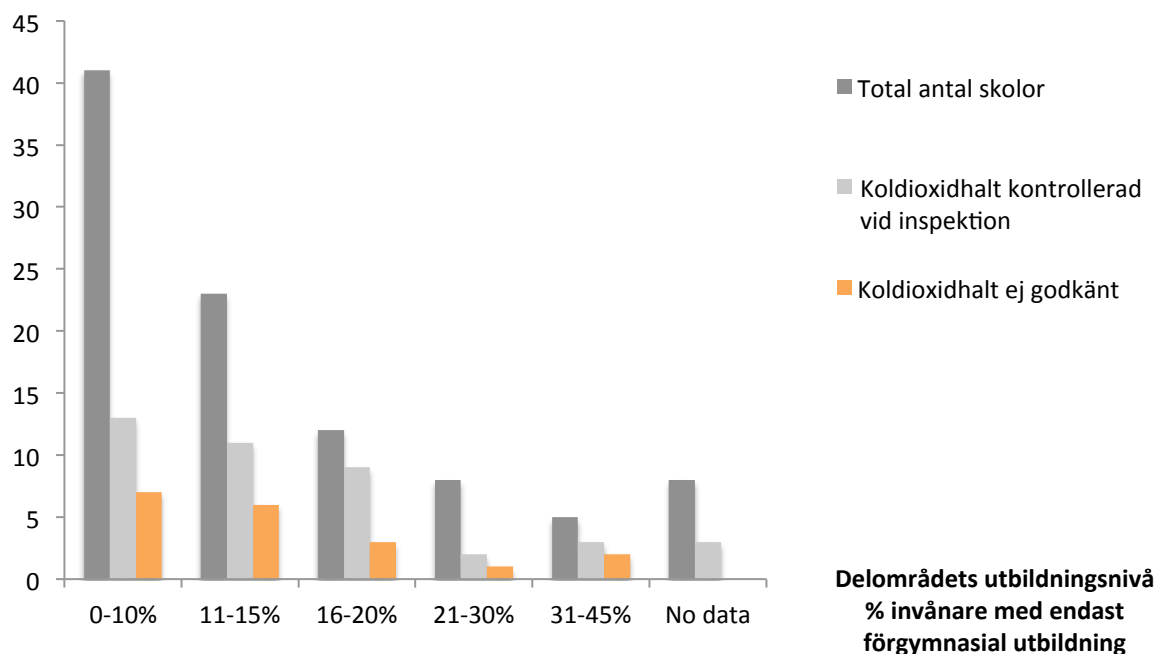
Figur 9. Skolor med brister på städning vid inspektion visas i orange. Skolorna är indelade efter delområdenas utbildningsnivå vilket uttrycks som procent invånare 25 – 64 år som endast har förgymnasial utbildning.

Koldioxidhalter kontrollerades på 40 av de 64 skolorna enligt figur 10. Koldioxidhalter som överskred riktvärden av 1000 ppm uppmättes vid 19 skolor (47.5%). Tretton av de kommunala skolorna (52%) som kontrollerades hade förhöjda koldioxidhalter jämfört med fem av de fristående skolorna (33%). Det finns ett tydligt kluster av skolor i stadsområde Norr med förhöjda koldioxidhalter. Däremot syns inget tydligt mönster mellan förhöjda koldioxidhalter och utbildningsnivåer (fig 11).



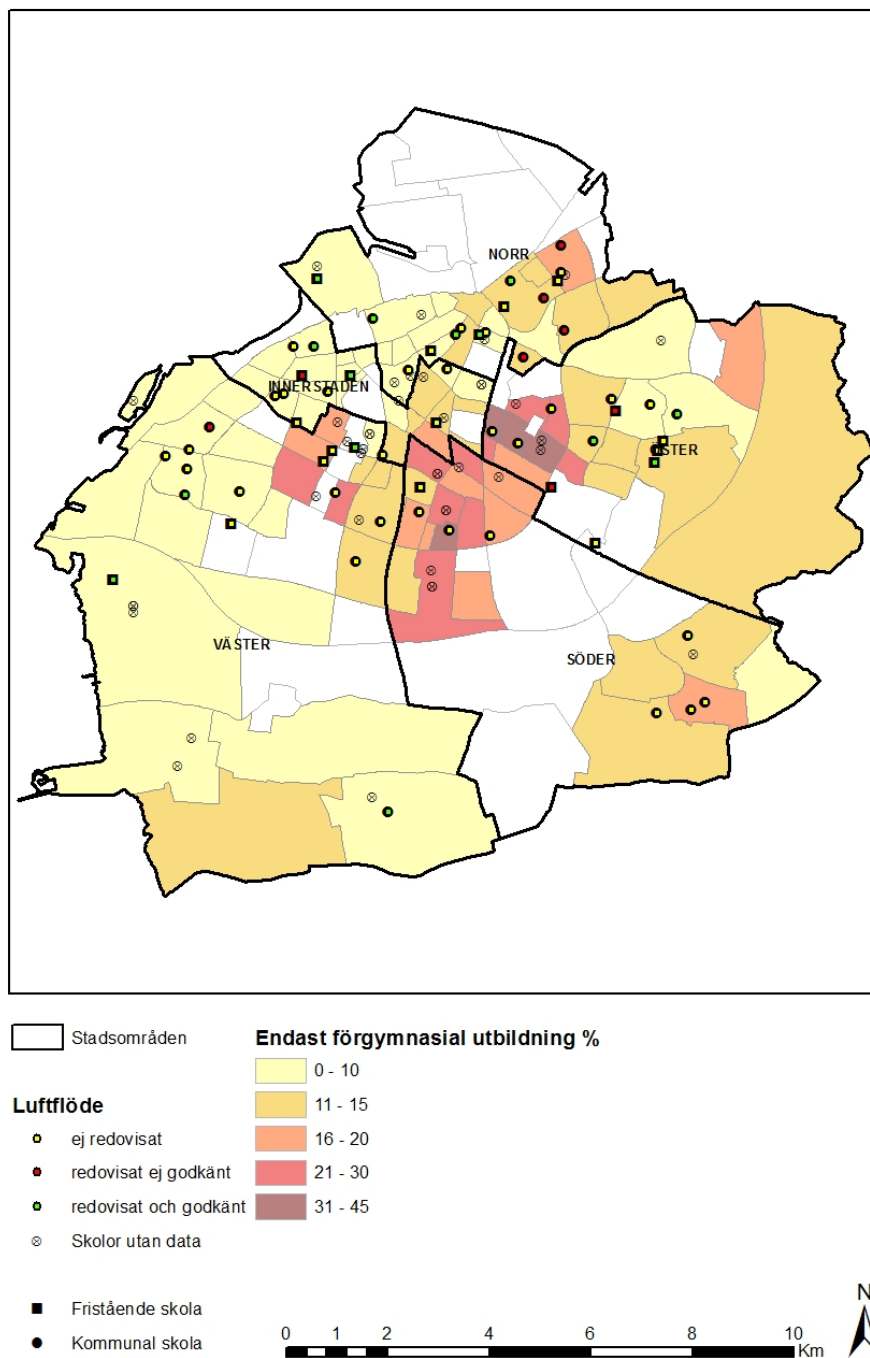
Figur 10. Karta över uppmätta koldioxidhalter vid Malmös grundskolor. Skolor markerade i rött hade uppmätta koldioxidhalter som överskred Folkhälsomyndighetens riktvärde på 1000 ppm. Skolor markerade i grönt hade uppmätta koldioxidhalter på 1000 ppm och under.

Antal skolor



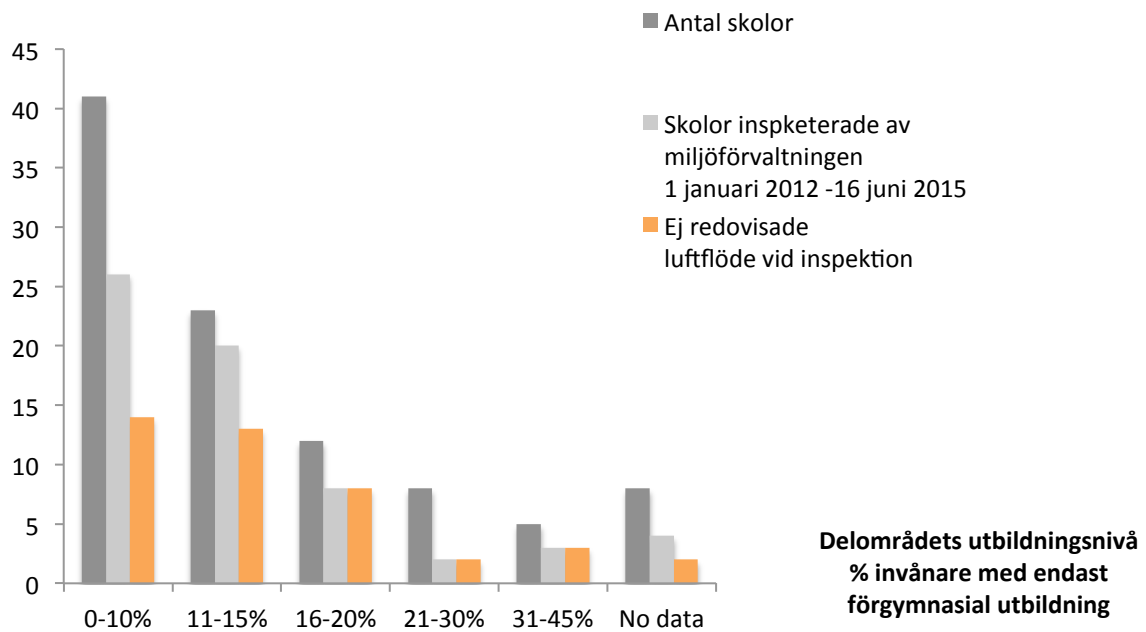
Figur 11. Antal skolor med förhöjda koldioxidhalter indelat efter delområdets utbildningsnivå. Antal skolor där koldioxidhalt kontrollerades vid inspektion markeras i ljusgrått.

Enligt figur 12 kunde endast 22 av skolorna (34%) som inspekterades av miljöförvaltningen mellan 1 januari 2012 – 16 juni 2015 redovisa luftflöde eller ventilationens kapacitet vid inspektionstillfället. Enligt figur 13 hade hundra procent av skolorna från de tre områdena med de lägsta utbildningsnivåerna icke redovisade luftflöden, jämfört med 54 respektive 65 procent av skolorna från de högsta och näst högsta utbildningsnivåerna. Av de redovisade luftflödena finns ett kluster i den östra delen av stadsområde Norr som inte uppfyller Folkhälsomyndighetens krav av 7 l/s per person plus ett tillägg för (0,35 x lokalens yta i kvm) l/s.



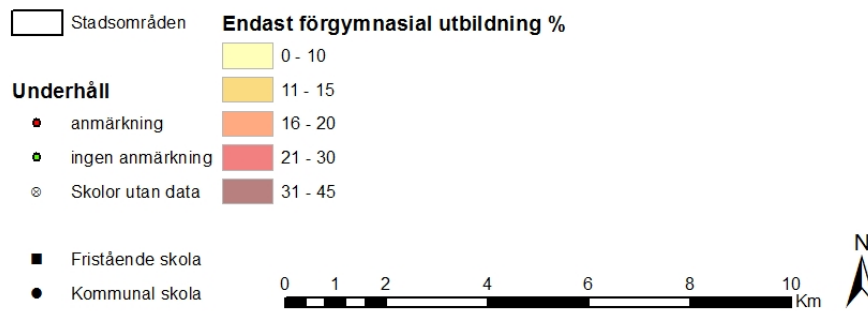
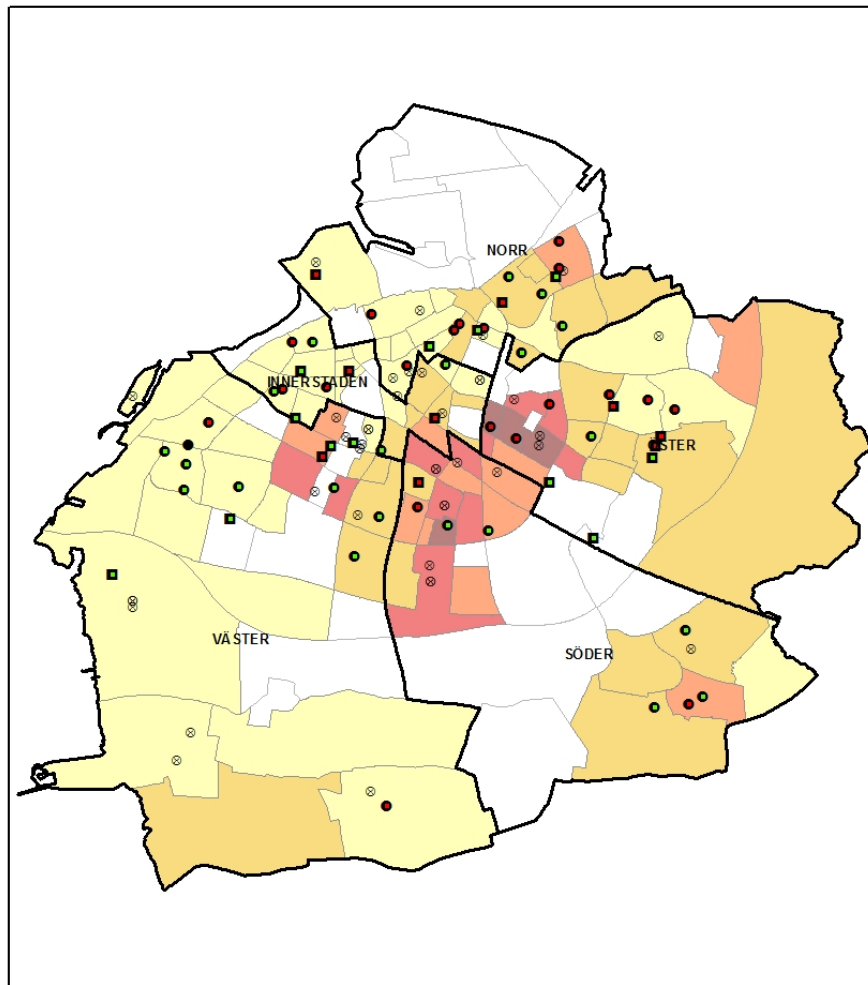
Figur 12. Karta över redovisade luftflöden på grundskolor vid inspektionstillfället. Gulmarkerade skolor kunde inte redovisa luftflöden vid tillsynsbesök. Rödmarkerade skolor redovisade luftflöden som underskred Folkhälsomyndighetens riktvärden på minst 7 l/s per person plus tillägg för (0,35 x golvyta i kvm) l/s.

Antal skolor



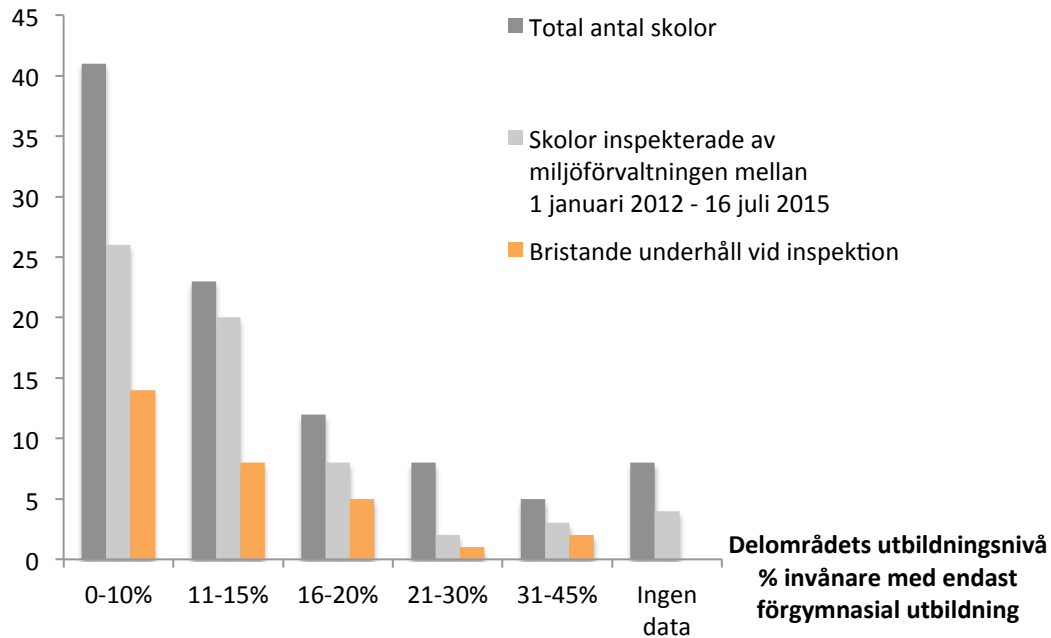
Figur 13. Skolorna som inte kunde redovisa luftflöde och ventilationens kapacitet vid inspektion visas i orange fördelade i områdets utbildningsnivå. Skolorna som inspekterades mellan 1 januari 2012 och 16 juni 2015 visas i ljusgrått.

29 av 64 skolor fick anmärkning på underhåll (45%). 37% av de kontrollerade fristående skolorna fick anmärkning på underhåll jämfört med 48% av de kommunala. Inget tydligt mönster mellan dåligt underhåll och utbildningsnivå kunde tydas enligt figur 14 och 15.



Figur 14. Karta över grundskolor i Malmö med avseende till underhåll. Skolor med anmärkningar markeras med röda prickar.

Antal skolor



Figur 15. Skolorna som fick anmärkning för underhåll vid inspektionstillfället mellan 1 januari 2012 och 16 juli 2015 visas i orange. De skolor som inspekterades under denna period visas i ljusgrått. Figuren visar hur bristerna i underhåll är fördelade mellan de olika utbildningsnivåerna.

5. Diskussion

5.1 Samverkansmöjligheter

Studien har identifierat olika samverkansmöjligheter som kräver varierande grad av engagemang, samsyn och tid. Möjligheter till samverkan mellan Hälsa och omgivning och andra tillsynsmyndigheter handlar till stor del om att bli resurseffektiv, utnyttja varandras information och lära från varandra. Samordning av tillsyn för att inte kollidera i tid och rum kan leda till förbättrade inomhusmiljöer i skolor på två sätt; genom att bli mer resurseffektiv och undvika dubbelarbete, samt att inte överbelasta skolorna så att de istället kan fokusera på ett av de olika kraven i sänder vilket leder till bättre resultat.

Samordning är mest relevant mellan miljöförvaltningen och Arbetsmiljöverket, särskilt under de nuvarande krafsamlingarna där myndigheterna tittar på liknande saker som ventilation och det systematiska miljöarbetet. Arbetsmiljöverket har inspekterat 22 kommunala grundskolor i Malmö under 2014-2015 och ska börja med fristående skolor under 2015-2016 (S. Hult Arbetsmiljöverket, personlig kommunikation 2015). Genom att ta hänsyn till vilka skolor Arbetsmiljöverket har och ska vara på samt hålla koll på vilka krav de ställer mot Grundskoleförvaltningen och enskilda skolor kan Hälsa och omgivning undvika dubbelarbete och fokusera resurserna på skolor och områden där de behövs som mest. Det är även viktigt att samordna med Skolinspektionen för att inte överbelasta skolorna. Skolinspektionen är ute i 20% av skolorna vart 3:e år med nästa tillsynsombgång i Malmö 2016 (B.Persson Skolinspektionen Lund, personlig kommunikation 2015).

Det finns potential att dela information med OVK-handläggare och eventuellt sluta upp på plats vid svårösta fall. OVK-tillsynsenhetens prioriteringslista över skolor och förskolor med godkända och icke godkända OVK har potential att vara en stor tillgång för Hälsa och omgivnings prioritering. Idag är dock listan ej komplett då den sammanställts halvt manuellt på grund av begränsningar i datasystemet (S. Persson OVK avdelning, personlig kommunikation 2015). Enheten för Bostadstillsyn jobbar inte med skolor, men det finns stor potential för samverkan mellan grupper genom att byta erfarenheter, kompetens och information med varandra med fokus på inomhusmiljöer, hälsoskydd, arbetet mot ett socialt hållbart Malmö och den lokala erfarenheten av Malmö.

Genom att utöka dialogen med varandra kan miljöförvaltningen och Grundskoleförvaltningen förstå varandra bättre både vad gäller begrepp och termer men även få ett helhetsperspektiv vilket ökar effektiviteten i arbetet mot bra inomhusmiljöer i skolor. Under intervjuer har jag fått reda på olika projekt såsom prioritering av lokalernas renoveringsbehov och lokalplanen som Grundskoleförvaltningen jobbar med. Det är viktigt att alla berörda på miljöförvaltningen får reda på sådana planer i god tid så att de kan komma med synpunkter och lagkrav i en tidig fas i stället för senare.

Grundskoleförvaltningen har även önskat sig att miljöförvaltningen utökar sin rådgivningsfunktion och jobbar mer förebyggande. Som tillsynsmyndighet har miljöförvaltningen en skyldighet att skapa goda förutsättningar för verksamhetsutövare att uppfylla miljöbalkens lagkrav genom exempelvis information och rådgivning. Rådgivande är dock ett svårdefinierat begrepp inom tillsyn. Samtidigt som tillsynsmyndigheten ska ge råd ska den försöka behålla sin objektivitet och inte

agera som konsult eller börja detaljstyra genom att berätta vilka åtgärder en verksamhet ska ta och hur de ska utföras (Naturvårdsverket 2004). Det finns en rad möjliga lösningar som kan fungera för Grundskoleförvaltningen så som förbättrad information på hemsidan och informationsmöte men först är det viktigt med ytterligare dialog för att specifikt få reda på vilka områden som Grundskoleförvaltningen skulle vilja ha mer rådgivning kring och på vilka sätt.

5.2 Problematiken kring samverkan

Undersökningen lyfter att kontinuiteten är viktig för att skapa kontaktytor mellan de människor, förvaltningar och myndigheter som är nödvändiga för samverkan. Stor omsättning av personal i Hälsa och omgivning, omorganisation både inom miljöförvaltningen och Grundskoleförvaltningen, samt att statliga myndigheter saknar rådighet att styra tillsyn på lokal nivå har påverkat kontinuiteten negativt. Ett sätt att motverka bristande kontinuitet som belyses i undersökningen är att skapa tydliga samarbetsformer genom regelbundna möten med utsedda kontaktpersoner. I dagsläget har inte Hälsa och omgivning utsedda kontaktpersoner som sköter kommunikation och samarbete mellan enheten och de intervjuade myndigheterna och förvaltningarna.

Det framkom under intervjuerna att några av tillsynsmyndigheterna tidigare hade försökt initiera samarbete med miljöförvaltningen och i vissa fall Hälsa och omgivning, men försöket hade gått obesvarat eller runnit ut i sanden. Detta tolkas naturligtvis som ointresse. När jag har försökt att få reda på vad som har hänt inom miljöförvaltningen har det oftast handlat om att saker har hamnat mellan stolarna på grund av hög personalomsättning och underbemanning eller bristande kommunikation inom och mellan enheter och avdelningar. Dessa missförstånd hade kunnat undvikas med hjälp av utsedda kontaktpersoner.

En viktig aspekt som kom upp i undersökningen med de som intervjuades är att eventuell framtida samverkan måste anpassas till varje myndighets aktuella ansvarsområden. Detta innebär att samverkan med Hälsa och omgivning oftast skulle inkludera andra delar av miljöförvaltningen. Detta kräver att alla är uppdaterade om intern kompetens, ansvarsområden och pågående samverkansformer. Detta i kombination med att miljöförvaltningen utåt ses som en enhet ställer krav på bra intern kommunikation.

Väldigt sent i mitt arbete hittade jag rapporten *En modell för fysisk stadsförnyelse i samverkan* (Eriksson & Björnson 2013) skriven av miljöförvaltningen i samarbete med andra förvaltningar. Upptäckten är intressant av två anledningar. Dels för att den anger en del punkter som kan påverka förvaltningsövergripande samverkan och dels för att ingen hade nämnt rapporten för mig tidigare vilket illustrerar hur vi kan vara hemmablinda för behovet av att dela information internt. Aspekter som kan påverka förvaltningsövergripande samverkan som nämns i rapporten är: organisationens struktur och kultur, synkronisering av nya samverkansformer med redan etablerade, informell kontra formell samverkan, den interna förankringen i organisationens olika delar, risken för revirtänkande mellan organisationens olika delar, tidsbrist, behovet att visa samsyn utåt (Eriksson & Björnson 2013). Många aspekter som upptäcktes i detta examensarbete passar bra in på påverkansfaktorerna som nämns i rapporten. Jämförelsen pekar även på att det finns fler faktorer som kan påverka samverkan mellan förvaltningar.

5.3 Problematiken kring inomhusmiljöer

Enligt Grundskoleförvaltningen är största hindret för att uppnå likvärdiga inomhusmiljöer begränsade pengar vilket innebär att de större åtgärderna tar längre tid. Det största hindret mot att börja med åtgärder är att det idag saknas en helhetsbild innehållande samtliga skolor att prioritera åtgärderna utifrån. Möjliga lösningar på detta som kom upp i undersökningen är gemensam prioritering och politiska beslut. Överbelastning av rektorer samt städ kvalitet anses även vara viktiga aspekter att jobba med för att uppnå likvärdiga inomhusmiljöer.

Problemet med otillfredsställande inomhusmiljöer är komplext och involverar flera aktörer. Denna undersökning utforskar ämnet utifrån ett väldigt snävt perspektiv samt endast på förvaltningsnivå och ska inte ses som en uttömmande lista. Det som inte lyfts fram i undersökningen är synpunkter från de som vistas och påverkas av lokalerna såsom elever, lärare, rektorer, städare, vaktmästare. För en riktig helhetsbild av problematiken behöver brukarens perspektiv lyftas. I en studie av Svenska Kommunförbundet (2003) uppgav studenterna att hur lokalerna städades och sköttes var av större vikt än själva utformningen.

5.4 Prioritering utifrån befintliga data och hälsans sociala bestämningsfaktorer

GIS-visualiseringen identifierade några konsoliderade kluster av skolor i områden med låga utbildningsnivåer som inte har inspekterats under 2012-2015. Utifrån kunskapen att områden med lägre välfärd överlag har sämre hälsa (Stigendal & Östergren 2013) och ofta är utsatta för högre kumulativ exponering än mer socioekonomiskt starka områden (Bolte et al. 2009) bör skolorna i den norra delen av stadsområde Söder och västra delen av stadsområde Öster prioriteras. Prioriteringen kan syfta på turordning men även för att gå på djupet vid undersökningar i dessa områden.

Utifrån en visuell samkörning av miljöförvaltningens data över skolor mot utbildningsnivåer på delområdesnivå kunde inget tydligt mönster identifieras mellan brister i inomhusmiljöer och mer socialt utsatta områden med undantag av icke-redovisade luftflöden. Skolorna är dock färre till antal i de lägre utbildade områdena. Detta i kombination med att en mindre andel av dessa skolor hade inspekterats jämfört med de mer högutbildade områdena ökar osäkerheten kring hur situationen i Malmös skolor ser ut i dessa områden och motiverar ytterligare att prioritera dessa skolor. Det ska även understrykas att analysen är baserad på en grovt indelad kategorisering och är bäst använd som en fingervisning snarare än en nyanserad bild. Prioritering borde även ta hänsyn till avvikelsernas grad och verksamhetens erfarenhet vilket inte kan ses i denna analys.

GIS-visualisering tydliggör att vissa brister såsom oredovisade luftflöden och undermålig städning är återkommande. För sådana systematiska brister kan Hälsa och omgivning ta lärdom av Arbetsmiljöverket och Bostadstillsyn och ställa övergripande krav mot Grundskoleförvaltningen istället för var skola för sig. Här bör Hälsa och omgivning även ha en dialog med Arbetsmiljöverket för att säkerställa att man inte ställer dubbla krav.

5.5 Helhetsperspektiv

Att minska systematiska hälsoskillnader kräver ett helhetsperspektiv vilket i sin tur kräver samordning av information inom sin egen verksamhet och med externa verksamheter. Detta ställer krav på kommunikation men även att ha ett bra sätt att överblicka informationen man vill kommunicera. GIS visade sig vara ett mycket bra sätt att överblicka Hälsa och omgivnings data över skolor i kombination med socioekonomiska parametrar men alldeles för tidskrävande för att göra i verkligheten. Data fanns inte i lättillgängliga former och bearbetningen var omständlig. Malmö stad har idag verktyget Statistikatlas med statistik över bland annat utbildningsnivåer, inkomst och skolor. Problemet är att det inte finns ett lätt sätt att samköra miljöförvaltningens data med den. Tills dess kan gruppen använda Statistikatlas som en grov uppskattning för prioritering.

5.6 Malmökommissionens rekommendationer

Den kvalitativa undersökningen i detta arbete har inspirerats av åtgärd 3 i *Det fortsatta arbetet mot ett socialt hållbart Malmö*, rekommendationen att använda kollegiala granskningar som lärande verktyg inom organisationer med fokus på utbyte av erfarenhetsbaserad kunskap (Malmö stad 2014). I detta fall har utbytet av erfarenhet varit ganska enkelriktat men enormt lärorikt för min del. Eftersom samverkan kräver bra intern kommunikation och kännedom om intern kompetens och pågående samverkansformer finns det utrymme att jobba vidare med kollegiala granskningar internt inom miljöförvaltningen. Detta kan i sin tur gynna samsyn inom miljöförvaltningen och hjälpa sätta ut skillnaden mellan hur miljöförvaltningen ses externt jämfört med internt.

Enligt Malmökommissionens slutrapport bör åtgärder ”*vara universella, men anpassas både i omfattning och utformning till de med störst behov*” enligt proportionell universalism. (Stigendal & Östergren 2013). Att ta hänsyn till områdets socioekonomiska status i prioriteringen av Hälsa och omgivnings tillsyn av skolor både vad gäller turordning och särskilda insatser är ett relativt enkelt sätt att i nuläget tillämpa denna rekommendation.

GIS-visualiseringen inspirerades av åtgärd 50 att stärka barnperspektivet i uppföljningsarbetet i syfte att få en samlad bild av deras livssituation både i den sociala och den fysiska miljön (Malmö stad 2014). Tidigare studier har visat att brister i både inom- och utomhusmiljöer så som fuktskador, trångboddhet, och luftföroreningar ofta finns i högre grad i mer socialt utsatta områden jämfört med områden med högre socioekonomisk status (Bolte 2009). Visualiseringarna av skolornas inomhusmiljöer visade inga tydliga mönster men det ska påpekas att antal skolor i de två lägsta utbildningsnivåerna är mycket färre än de högutbildade områdena. Eftersom dessa är även mest underrepresenterade vad gäller inspektionsrapporter finns det en större osäkerhet kring hur inomhusmiljöerna ser ut i dessa områden.

De som jag intervjuade jobbar med Malmökommissionens rekommendationer i varierande grad. Statliga myndigheter jobbar inte medvetet med Malmökommissionen, däremot är det mycket i deras arbetssätt som stämmer bra överens med rekommendationerna, exempelvis att lyfta elevens perspektiv genom elevskyddsombud och enkäter. Grundskoleförvaltningen har fått ansvar för ett flertal åtgärder vilket delvis kan bero på att skollagstiftningen redan har många principer som finns med i rekommendationerna, som rättvis resursfördelning och att lyfta barnets perspektiv (K Falk,

Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, personlig kommunikation 2015). Enheten för bostadstillsyn har jobbat i linje med rekommendationerna långt innan rapporten kom. För dem har Malmökommissionen varit legitimerande för deras arbetssätt och har inspirerat dem att skala upp sitt arbete (C. Tandefeldt, Miljöförvaltningen, personlig kommunikation, 2015).

Inom miljöförvaltningen finns det ingen styrande handlingsplan för hur förvaltningen ska jobba med Malmökommissionen och *Det fortsatta arbetet mot ett socialt hållbart Malmö*. Miljöbalken tangerar inte kommissionens rekommendationer på samma sätt som skollagstiftningen gör och miljöförvaltningen har inte fått huvudansvar för många åtgärder. Mot bakgrund av detta är det i stor grad engagemang och tid som avgör hur mycket och på vilket sätt enheterna jobbar aktivt med rekommendationerna. Utan att detaljstyra alldeles för mycket kan det vara fördelaktigt att välja några rekommendationer såsom att jobba med kollegiala granskningar och proportionell universalism som förvaltningen gemensamt kan sträva mot.

Arbetet med rekommendationer mot ett socialt hållbart Malmö går framåt men är fortfarande i en tidig fas. Att jobba mot ett socialt hållbart Malmö är en dynamisk pågående process. Den absolut viktigaste aspekten av denna studie anser jag är inte resultaten i sig själva utan snarare att någonstans aktivt börja jobba med och fundera kring Malmökommissionens rekommendationer. Poängen är inte att hitta ett fast recept för hur gruppen kan arbeta med rekommendationer, snarare att börja någonstans och hänga med och delta i utvecklingen.

5.7 Felkällor och förbättringar

Denna studie belyser problematiken med inomhusmiljöer från en begränsad myndighets- och förvaltningsvinkel. Inom denna avgränsning fattas en viktig aktör, nämligen fastighetsägaren. Med facit i hand hade studien förbättrats om Stadsfastigheter hade intervjuats med tanke på att de i egenskap av fastighetsägare har direkt ansvar för delar av inomhusmiljöerna i skolorna. En annan förbättring skulle ha varit att tydliggöra intervjuguiden för att fokusera på problematiken kring antingen samverkan eller inomhusmiljöer. En annan faktor som kan ha påverkat intervjuerna är att de inte var anonyma och att jag är förknippad med miljöförvaltningen. Detta samt att vissa svars personer fick intervjuguiden innan intervjuerna medan andra inte kan ha påverkat svaren.

GIS-visualiseringen baseras på inspektionsrapporter från olika år som har utförts av åtta olika miljöinspektörer. Detta ger mycket utrymme för variation i subjektiva bedömningar. En annan felkälla är att visualiseringen fokuserar på skolor som har inspekterats. Andel inspekterade skolor och totalt antal skolor är inte jämnt fördelade bland de olika utbildningsnivåerna vilket kan ha påverkat resultatet. En annan eventuell felkälla är att studien baseras på data som har bearbetats i flera steg vilket ökar risken för slarvfel vid inmatning och bearbetning till GIS-vänligt format. En annan faktor som skulle ha förbättrat studien är att lyfta friskolornas perspektiv då de inte är centraliserade och kan ha andra förutsättningar.

6. Slutsatser

Att minska orättvisa hälsoskillnader i samhället kräver en helhetssyn som i sin tur kräver både samverkan och prioritering. Med hjälp av rekommendationer för ett socialt hållbart Malmö har studien identifierat flera sätt att samverka och prioritera tillsyn med fokus på att uppnå bra inomhusmiljöer för alla i Malmös grundskolor. Gemensamt för samtliga är ett behov att förbättra kommunikation och kontakt mellan aktörer samt att ha lättöverskådliga system att granska och dela information mellan varandra.

Huvudmöjligheterna att samverka med tillsynsmyndigheter identifieras vara samordning av tillsyn samt utbyte av erfarenhet och information. Huvudmöjligheterna till samverkan med Grundskoleförvaltningen identifieras vara ökad dialog samt att se över Hälsa och omgivnings rådgivande funktion. Utifrån GIS-visualiseringen fanns det ingen tydlig koppling mellan bristfälliga inomhusmiljöer i skolor och socialt utsatta områden. Dock var data för skolor i delområden med lägre utbildningsnivå underrepresenterade vilket ökar osäkerheten kring hur inomhusmiljöer i dessa områden ser ut. På grund av kända hälsoskillnader som följer den sociala gradienten, bör de socioekonomiska parametrarna användas i prioritering av tillsyn av Malmös skolor. Kontinuitet är en viktig faktor för samverkan som kan hotas på grund av hög personalomsättning, omorganisation och en myndighets rådgivning över planeringen. Regelbundna möten och utsedda kontaktpersoner anses vara ett sätt att skapa nödvändiga kontaktytor som gynnar samverkan.

6.1 Rekommendationer

- Tillsätt en kontaktperson/kontaktpersoner för att sköta kommunikation och samarbete med Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen, OVK-handläggare och Grundskoleförvaltningen.
- Fokusera till att börja med på samordning av tillsyn med Arbetsmiljöverket för att inte överbelasta skolorna och för att vara resurseffektiv. Arbetsmiljöverket ska vara ute i 30% av de fristående skolorna under 2015-2016. Håll sig informerad om krav som Arbetsmiljöverket ställer på Grundskoleförvaltningen och enskilda skolor i syfte att undvika dubbelarbete.
- Samordna tillsyn med Skolinspektionen för att inte överbelasta skolorna och förbättra fördelning av information sinsemellan. Skolinspektionen ska vara ute i 20% av skolorna i Malmö under 2016.
- Utöka dialog med Grundskoleförvaltningen och se över den rådgivande funktionen. Utforska även möjligheter till gemensam prioritering med avseende på ventilation och städning.
- Ta vara på intern kompetens och erfarenhet inom miljöförvaltningen. Börja med att utforska möjligheterna att dela rutiner, utbildningar och erfarenheter med enheten för Bostadstillsyn med fokus på inomhusmiljöer och arbetet mot ett socialt hållbart Malmö.

- Börja använda socioekonomiska parametrar från Statistikatlas vid prioritering. Bland de grundskolor som inte haft tillsyn mellan 2012-01-01 och 2015-06-16 prioritera skolorna i sociala utsatta områden i den norra delen av stadsområde Söder och den västra delen av stadsområde Öster.
- Börja utföra tillsyn två och två för att förbättra samsyn inom enheten (Tips från Bostadstillsyn).
- Utforska möjligheter att jobba med övergripande brister såsom undermålig städning, oredovisade luftflöden och bristfällig ventilation på förvaltningsnivå i stället för att ställa krav på varje enskild skola. Detta är både resurseffektivt och hjälper avlasta rektorerna ute i verksamheterna.
- Tillsätt en kontaktperson i gruppen att hålla sig ajour gällande utvecklingen mot ett socialt hållbart Malmö.

6.2 Förslag till vidare studier

Denna studie är baserad på erfarenhetsutbyte på förvaltnings- och myndighetsnivå vilket är en grupp som redan har mycket påverkan i samhället. I vidare undersökningar vore det intressant att lyfta perspektivet hos de invånare som påverkas direkt av miljöerna som de vistas i med fokus på elever och övriga brukare. För skolor kan detta innebära att involvera elever genom kontakt med elevskyddsombud och även utökad kontakt med personalen, vaktmästare och städbolaget.

I verkligheten har Hälsa och omgivning ett brett ansvarsområde som innefattar allt från skolor och förskolor, vissa boendeformer till föreningslokaler och fritidslokaler. Många av dessa miljöer utgör viktiga vardagsvillkor som kan påverka människors hälsa. Mot bakgrund av detta vore det givande med en tillsyns-behovsundersökning som innefattar enhetens samtliga ansvarsområden med fokus på erfarenhetsbaserad kunskap från de som bor i närområdet och direkt påverkas av miljöerna. För att se om behovet av tillsyn skiljer sig beroende på socioekonomiska faktorer kan studien med fördel fokusera på ett socialt utsatt område och ett socioekonomiskt välbärgat område.

7. Tackord

Denna studie skulle inte ha varit möjlig utan alla som har hjälpt till under resans gång. Ett stort tack till samtliga som har deltagit i intervjuer och bidragit generöst med sin erfarenhet och tid: Stefan Hult, Caroline Tandefeldt, Sara Persson, Peter Jonasson, Björn Persson, Nedim Buric, Kimmo Räihä, Hans Nilsson. Likaledes ett stort tack till min internhandledare Maria Hansson för feedback och flexibilitet under arbetets gång. Ett stort tack till min externhandledare Ulrica Adelbris för förtroendet och synpunkterna, till Rima Daoud för sitt intresse och entusiasm och till alla på Hälsa och omgivning för förslaget till ett sådant inspirerande ämne. Ett särskilt tack till Lotta Hansson som agerat bollplank i arbetets tidiga skedde, till GIS-ingenjör Lotten Johansson på miljöförvaltningen som har lotsat mig rätt och levererat GIS-data och till Henrik Olsson för sitt tålamod och hjälp med handhavandet av GIS. Sist men inte minst vill jag tacka alla som jag har kontaktat under studiens gång som jobbar aktivt med Malmökommissionen och tog sig tid för både korta och långa samtal. Ni har alla varit till stor hjälp och inspiration!

8. Referenser

- Albin, M., Jakobsson, K., Djurfeldt, A., 2012. Miljöns betydelse för sociala skillnader i hälsa. Ett diskussionsunderlag framtaget för *Kommission för ett socialt hållbart Malmö, 1-34*.
- Arbetsmiljöverket u.a. Hämtad den 2015-08-02 från <http://www.av.se/omoss/>
- Arbetsmiljöverket u.a.a. Skolan är landets största arbetsplats. Hämtad den 2015-08-02 från <http://www.av.se/teman/skola/>
- Bolte, G., Tamburlini, G., Kohlhuber, M., 2009. Environmental inequalities among children in Europe – evaluation of scientific evidensens and policy implications. *European Journal of Public Health: 20*, 14-20.
- Björklid, P., 2003. Lärande och fysisk miljö – En kunskapsöversikt om samspelet mellan lärande och fysisk miljö i förskola och skola. *Forskning i Fokus* nr 25. Myndigheten för Skolutveckling, 9-182.
- Chaix, B., Gustafsson, S. Jerret, M., Kristersson, H., Lithman, T., Boalt, Å., 2006. Children´s exposure to nitrogen dioxide in Sweden: investigating environmental injustice in an egalitarian country. *J Epidemiol Community Health: 60*, 234-241.
- Coley, D.A., Greeves, R., Saxby B.K., 2007. The effect of low ventilations rates on the cognitive function of a primary school class. *International Journal of Ventilation, 6*. 107-112.
- Daisey, J.M., Angell, W.J., Apte, M.G., 2003. Indoor air quality, ventilation, and health symptoms in schools: an analysis of existing information. *Indoor Air: 13*, 53-64.
- Eriksson, L., Björnson, M., 2013. Rapport – en modell för fysisk stadsförnyelse i samverkan. Miljöförvaltningen, 1-18.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Wängnerud, L., 2012. Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Fjärde upplagen. Nordstedts Juridik AB, 36-289.
- Folkhälsomyndigheten 2015. Tillsyn Miljöbalken hämtad den 2015-07-07 från <http://www.folkhalsomyndigheten.se/amnesomraden/tillsyn-och-regelverk/tillsyn-miljobalken/>. Senast uppdaterat 2015-03-13.
- Grundskoleförvaltningen 2014. Tjänsteskrivelse –Förslag till lokalförsörjningsplan för grundskoleverksamheten 2015-2024 GRF -2014 -13098, 1-30.
- Grundskoleförvaltningen 2014a. Tjänsteskrivelse – Grundskolans underlag för utbyggnadsstrategi inklusive uppdrag utifrån Malmökommissionens åtgärdsförslag nr 29 och 30 GRF – 2015 -63, 1-15.
- Hygge 1994 citerad i: Kihlblom, M. 2003. Om små barns behov och utveckling – nyare utvecklingspsykologiska och neurobiologiska rön. Myndighet för skolutveckling, 83-89.
- Köhler, M. 2014. Barn i Malmö – skilda livsvillkor ger ojämlik hälsa. *Social medicinsk tidskrift*, 470-479.
- Malmö stad 2014. Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö – Inriktning för Malmö stad från 2014,1-66.
- Malmö stad, 2010. Malmö stads välfärdsredovisning 2010. Malmö stad, 1-54.
- Malmö stad u.a. Om Grundskoleförvaltningen hämtad 2015-07-00 från <http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Forvaltningar/Grundskoleforvaltningen/Om-Grundskoleforvaltningen.html>.

- Malmö stad 2014a. Malmö delas i upp i fem stadsområden. Hämtades 2015-08-08 från <http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Stadsomradesforvaltningar/Stadsomradesforvaltning-Innerstaden/Sodra-i-nerstaden/Arkiv/Nyhetsarkiv/2014-09-19-Malmo-delas-upp-i-fem-stadsomraden.html> Senast uppdaterad 2014-09-19.
- Marmot, M., 2014. Att förverkliga hälsans sociala bestämningsfaktorer i en svensk stad. *Socialmedicinsk tidskrift*: 5, 427-432.
- Marmot, M., Allen, J., Bell, R., Bloomer, E., Goldblatt, P., 2012. WHO European review of social determinants of health and the health divide. *Lancet*: 380, 1011-29.
- Miljösamverkan sydost 2005. Hämtad den 2015-08-16 från <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/miljosamverkanvastragotaland/SiteCollectionDocuments/Projekt%20och%20rapporter/Hälsoskydd/Buller/Verktygslådor/Buller%20i%20skolor%20idrottsallar%20mm/inspektionsunderlag-skola.pdf>.
- Naturvårdsverket 2001. Operativ Tillsyn. Handbok för Tillsynsmyndigheten, 88 – 90.
- Lindström, M., Modén, B., Grahn, M., Fridh, M., Rosvall, M. 2012. Livsvillkor, levnadsvanor och hälsa i Malmö. *Ett diskussionsunderlag framtaget för Kommission för ett socialt hållbart Malmö*, 1-42.
- Skolinspektionen 2014. Om oss. Hämtad den 2015-08-02 från <http://www.Skolinspektionen.se/sv/Om-oss/>. Senast uppdaterad 2014-10-17.
- Skolinspektionen 2011. Regelbunden tillsyn i Malmö kommun. Beslut och tillsynsprotokoll. Dnr 43-2009:3755. 1-25.
- Svenska Kommunförbundet 2003. Ger bättre lokaler en bättre kvalitet i utbildningen. Lokalens betydelse för skolan, 1-11.
- Stigendal, M., & Östergren, P.O. red., 2013. Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa. Reviderad upplaga, 3. December 2013, 1-164.
- Whitehead, M., Dahlgren, G., Gilson, L., 2001. Developing the policy response to inequities in Health: a global perspective. *Challenging inequities in healthcare: from ethics to action*. New York: Oxford University Press; 2001; 309-322.
- WHO 2008. Closing the gap in a generation: health equity through action the social determinants of health. Final report on the Commission of Social Determinants of Health. Geneva, World Health Organization.

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguiden

Berör ditt arbete skolor och/eller elever? I så fall på vilket sätt?

Jobbar ni med Malmö kommissionen (t.ex. arbete mot social hållbarhet och minskade hälsoskillnader i befolkningen) i ert arbete på ett sätt som direkt eller indirekt berör elever? I så fall hur? Om inte, jobbar ni med Malmö kommissionen i ert arbete på ett annat sätt? I så fall hur?

Hur kan förvaltningar och myndigheter samarbeta för att uppnå likvärdiga inomhusmiljöer i skolor?

Hur skulle ni och miljöförvaltningen kunna samarbeta mer?

Är det något du tror att vi på miljöförvaltningen kan förbättra/förenkla i vårt samarbete för att uppnå likvärdiga inomhusmiljöer i skolor?

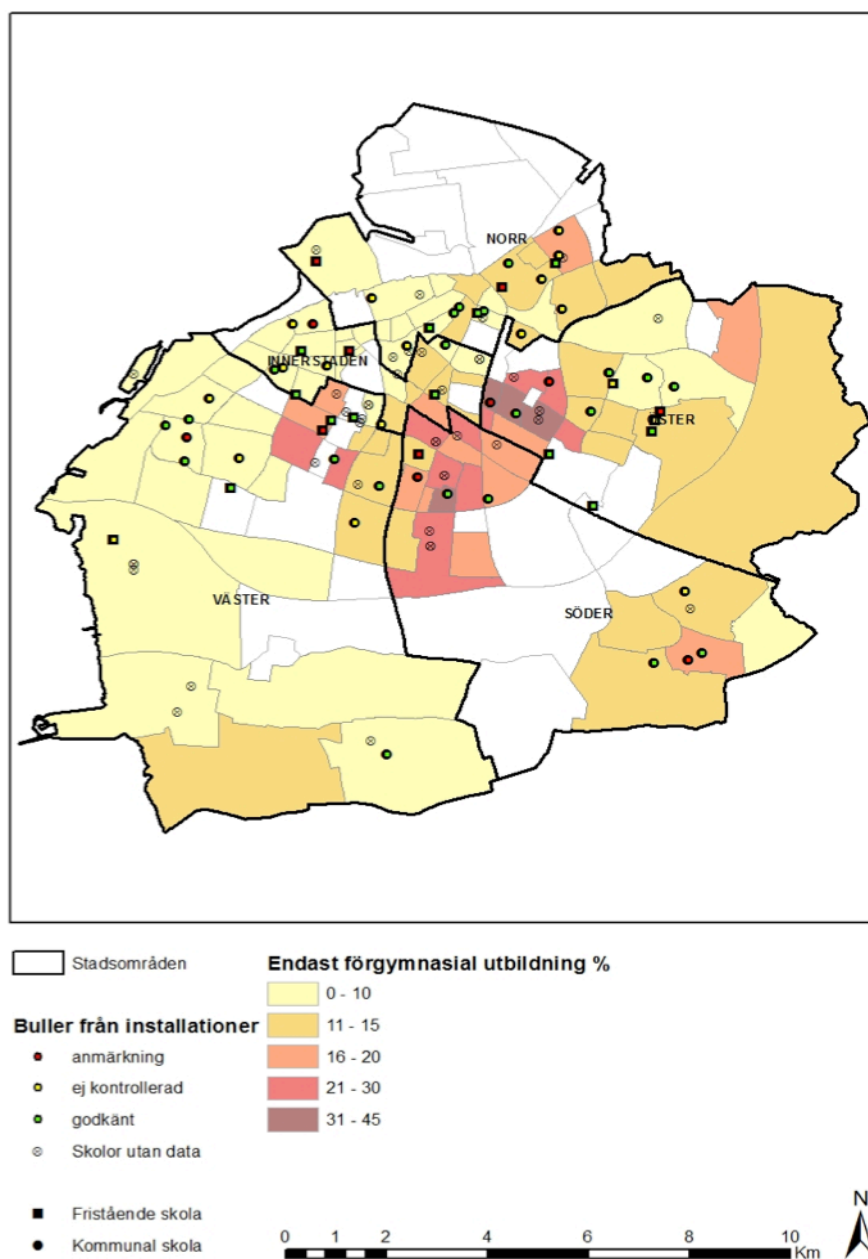
Hur prioriterar ni era resurser som berör skolor och/ eller inomhusmiljöer idag?

Är det några faktorer som ni tycker borde tas hänsyn till i prioritering som inte görs idag? I så fall vilka?

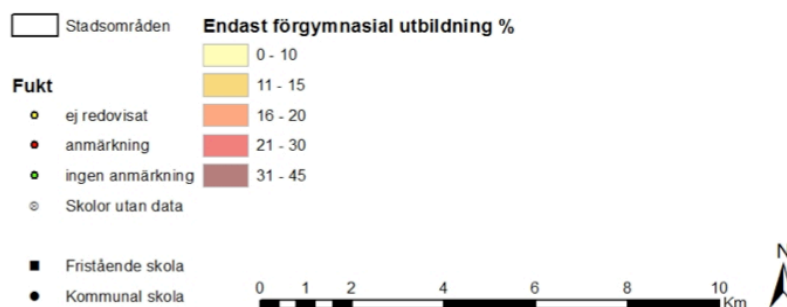
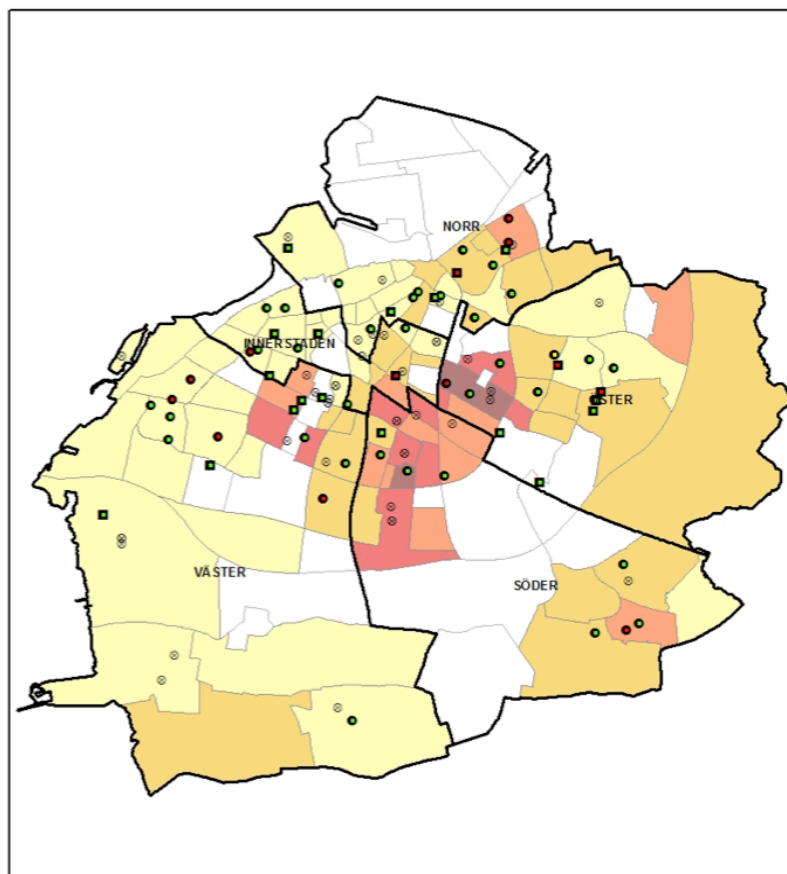
Finns det några hinder för att Malmös skolor ska få likvärdiga inomhusmiljöer av hög kvalitet? I så fall vilka och vad finns det för möjliga lösningar?

Bilaga 2. Kartor

Karta över grundskolor i Malmö som inspekterades av miljöförvaltningen mellan 1 januari 2012 – 16 juli 2015 i förhållande till delområdes utbildningsnivå uttryckt som andel invånare 25- 64 år med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå. Skolorna som markeras i rött har fått anmärkningar för buller från ventilation som överskred riktvärden angivna i Folkhälsomyndighetens allmänna råd på 30 dBA.



Karta över skolor som inspekterades av miljöförvaltningen mellan 1 januari 2012 – 16 juli 2015 i förhållande till delområdes utbildningsnivå uttryckt som andel invånare 25- 64 år med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå. Skolor som markeras i rött har fått anmärkningar för fukt. Det ska noteras att fuktproblem var inget som miljöförvaltningen aktivt kontrollerat vid inspektion. Anmärkningar uppstod när fuktskador upptäcktes eller rapporterades under inspektionen.





LUNDS UNIVERSITET

Miljövetenskaplig utbildning

Centrum för klimat- och
miljöforskning

Ekologihuset

22362 Lund