

1.8 Investeringar, prioriteringsbehov och beslutsfattande i kommunerna när det gäller avhjälpan av problem med inomhusluften

Övre gräns för det anvisade anslaget: 300 000 €

Tidsplan: Inledning 05/2019, informationen behövs för tillämpning senast 05/2021

Bakgrund till samt beskrivning och motivering av informationsbehovet:

Statsminister Juha Sipiläs regering godkände den 3 maj 2018 ett *principbeslut om åtgärdsprogrammet Sunda lokaler 2028*. Syftet med programmet är att ingripa i problem med inomhusluften i offentliga byggnader och effektivisera rådgivningen, vården och rehabiliteringen av alla som insjuknat eller fått symptom på grund av dåligt inomhusklimat. Under den tio år långa programperioden är målet att göra det offentliga fastighetsbeståndet sundare och i betydande grad minska antalet olägenheter för hälsan som beror på problem med inomhusluften.

Kommunerna är en betydande ägare och innehavare av offentliga fastigheter och lokaler. Andra ägare av offentliga fastigheter är Senatfastigheter, som äger statens fastigheter, och Landskapens lokalcentral, som äger landskapens fastigheter.

Kommunerna ansvarar bl.a. för de lokaler som används för småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Enligt *Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2012, "Byggnaders fukt- och mögelproblem"*, gäller mögelproblemen 12–18 procent av skolornas och daghemmens våningsyta, och 170 000–250 000 personer som använder dessa lokaler blir utsatta för dålig inomhusluft. Samma rapport visar att de vanligaste orsakerna till problem med inomhusluften i kommunalt ägda offentliga byggnader är bristfällig eller felaktigt fungerande ventilation, fukt- och mögelskador, temperaturproblem, problem med mineralfiberdamm, kemiska föroreningar och radon. Ofta förekommer flera av dessa faktorer samtidigt i byggnader som har problem med inomhusluften.

I *projektet Utvecklings- och sparpotentialen inom det kommunala byggnadsbeståndet (Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamheten 5/2018)* utreddes kvantitativa och kvalitativa uppgifter om kommunernas byggnadsbestånd. Kommunkoncernerna äger sammanlagt över 60 000 byggnader, som omfattar en yta på sammanlagt cirka 50,6 miljarder kvadratmeter våningsyta. Byggnadsbeståndets balansvärde uppgår till cirka 32,4 miljarder euro, dess tekniska värde till cirka 68,1 miljarder euro och dess återanskaffningsvärde till cirka 97,8 miljarder euro. Kommunkoncernerna har ett eftersatt underhåll på cirka 9,0 miljarder euro, varav moderkommunerna (kommunerna och kommunernas affärsverk) står för en andel på cirka 6,3 miljarder euro. Med beaktande av att det inte är ändamålsenligt att avskryta allt eftersatt underhåll, uppgår kommunkoncernernas kalkylerade eftersatta underhåll till cirka 4,0 miljarder euro och kommunernas till cirka 2,7 miljarder euro. Kommunernas nuvarande investeringstakt är inte tillräcklig för att täcka dessa summor.

Kommunkoncernerna äger redan nu tomma byggnader som sammanlagt omfattar cirka 1,8 miljarder kvadratmeter våningsyta, och volymen beräknas öka i och med ändringarna i befolkningsstrukturen, digitaliseringen och landskaps- och vårdreformen. Kommunkoncernernas byggnadsbestånd omfattar också många underutnyttjade byggnader och byggnader som är olämpliga för sitt ursprungliga ändamål. Enligt undersökningen är det möjligt att utnyttja lokalerna cirka 5–10 procent effektivare och minska energiförbrukningen med cirka 3 procent utan investeringar.

I en enkätundersökning (VN TEAS 5/2018) rapporterar över hälften av kommunerna att problemen med inomhusluften fortfarande är olösta. Färre än hälften av kommunerna uppger att det eftersatta underhållet nu är under kontroll. Varje kommun strävar efter att hitta åtgärder för att förbättra situationen.

I projektet "Nyckeln till sunda och säkra byggnader" (AVATER, publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 44/2017) samlade Institutet för hälsa och välfärd (THL) in information om rådande praxis och utvecklingsbehov i kommunerna när det gäller att utreda problem med inomhusluften i skolorna och bedöma åtgärdernas brådskande natur. Projektet genomfördes i samarbete med Finlands Kommunförbund och Tammerfors tekniska universitet. Materialet samlades in bl.a. genom en elektronisk kommunspecifik enkät som genomfördes i 25 kommuner år 2015 (svarsprocenten 52 %). I majoriteten av kommunerna bedömdes inomhusklimatläget i skolorna vara bra, och kommunerna upplevde att de hanterar problemen med framgång. I 10–30 procent av kommunerna upplevdes situationen dock vara mer utmanande eller t.o.m. svår. Undersökningens resultat och förslagen till fortsatta åtgärder har publicerats i ett arbetsdokument av Institutet för hälsa och välfärd, "Kuntien toimintatavat koulujen sisäilmaongelmien hallinnassa ja toimenpiteiden kiireellisyyden arvioinnissa" (THL 11/2017). De smärtpunkter och utvecklingsbehov som presenteras i arbetsdokumentet är alltså aktuella.

Inomhusluftens kvalitet i det privata och offentliga byggnadsbeståndet i Finland och i jämförelseländer samt nuläget och utvecklingen i fråga om de olägenheter för hälsan som har samband med inomhusluftens kvalitet kartläggs inom ramen för den pågående utredningen SisäNyt (Policy Brief-artikel 6/2019, 25.2.2019). Enligt de preliminära resultaten av projektet SisäNyt uppgår ungefär var femte kvinna och var tionde man i arbetsför ålder att de fått symtom av inomhusluften på sin arbetsplats under de senaste tolv månaderna. Symtom på grund av dålig inomhusluft är avsevärt vanligare på arbetsplatser än i hemmet och förekommer mest inom kommunalt vård- och undervisningsarbete. Som en del av utredningen genomförs en omfattande kommunenkät under våren 2019.

Behovsbeskrivning för utredningsarbetet

Resultaten från projektet *Utvecklings- och sparpotentialen inom det kommunala byggnadsbeståndet (VN TEAS 5/2018)* visar att det politiska beslutsfattandet upplevdes vara en av de viktigaste utmaningarna när det gäller att öka lokaleffektiviteten i kommunerna och att genomföra investeringar. Även identifieringen av och ingripandet i problem med inomhusluften är alltså förknippat med problem.

I och med att social- och hälsovårdsbyggnaderna överförs på landskapsförvaltningens ansvar kommer förvaltningen av kommunernas byggnadsbestånd som helhet att förändras. Konsekvenserna av detta är tills vidare okända.

För att förbättra situationen och stöda kommunerna behöver man mer information om kommunernas tillvägagångssätt och beslutsfattande när det gäller att förvalta byggnadsbeståndet och åtgärda problem med inomhusluften, bedöma åtgärdernas brådskande natur och prioritera reparationsåtgärder och investeringsprojekt.

Faktorer som påverkar förekomsten av problem med inomhusluften i byggnadsbeståndet är fastighetsbeståndets storlek, fördröjda renoveringar och brister i skötseln och servicen. Genom strategisk fastighetsförvaltning och ett med avseende på servicebehovet optimerat byggnadsbestånd kan man åstadkomma effektivitet, spara offentliga medel och på lång sikt också minska problemen med inomhusluften i byggnaderna. Ett rätt dimensionerat fastighetsbestånd som motsvarar behovet ger också bättre möjligheter att underhålla fastigheterna på ett förebyggande sätt och att inleda renoveringar i rätt tid. Med hjälp av planmässig fastighetshållning är det möjligt att förutspå och förbereda sig på kommande renoveringar. Genom bra underhåll kan man förlänga livslängden på en byggnad. Om man av någon anledning ger avkall på underhållet kan byggnadens skick försämrast snabbt, och samtidigt ökar risken för att inomhusluftens kvalitet försämrast.

Utredningsarbetet och utvecklingsförslagen hjälper statsrådet att fatta beslut om hur programmet Sunda lokaler 2028 ska inriktas och preciseras under programperioden, särskilt under åren 2021-2022.

Den information som fås genom utredningen kommer också att utnyttjas inom ramen för programmet Sunda lokaler 2018 i det samarbete som ska inledas med kommunerna. Syftet med samarbetet är att utveckla och etablera ett förfaringssätt inom den normala fastighetshållningen där byggnadernas skick och ändamålsenlighet och användarnas erfarenheter kontrolleras regelbundet och situationen bedöms genom yrkesövergripande samarbete. Förfaringssättet kallas för handlingsmodellen Sunda lokaler och det beskrivs i artikeln "Toimintamalli kohti terveempiä ja toimivampia tiloja" (Kivi, Mykkänen, Outinen, Paavilainen, Pekkola, Sisäilmastoyhdistys ry:n raportti 37, 14.3.2019).

Följande forskningsfrågor skildrar lösningar på problemen med inomhusluften i kommunerna och det allmänna informationsbehovet i anslutning till beslutsfattandet om detta. Beskrivningarna och bedömningarna kan förutsätta mer detaljerade uppgifter om ett visst antal kommuner som med tanke på sammanställandet av generaliseringar utgör en representativ grupp t.ex. med avseende på antalet invånare, ekonomin, byggnadsbeståndet och kommunernas geografiska läge. Det önskas emellertid att frågorna anpassas till den valda undersökningsmetoden så att informationsbehovet för de fem frågemodulerna säkert täcks.

Närmare forskningsfrågor:

1. Allmän beskrivning och bedömning av beslutsfattandet och prioriteringsmetoderna inom kommunen

- a. Hurdana förfaranden använder kommunerna i planeringen, bedömningen och uppföljningen av verksamheten och ekonomin?
- b. På vilket sätt stöder beslutsfattandet i kommunerna prioriteringen av investeringar och hur kunde detta utvecklas?
- c. Vem fattar beslut om investeringar, renoveringar och försäljningar av byggnader samt andra lokallösningar? Hur har dessa frågor organiserats i kommunerna? Hur har ansvaret fördelats och vilka anvisningar och direktiv har tagits fram? Om ansvaret har fördelats mellan olika sektorer, hur har samarbetet mellan dessa i så fall organiserats?

2. Beskrivning och bedömning av smärtpunkterna inom beslutsfattandet om problem med inomhusluften

- a. Hur stort är antalet reparationsinvesteringar i anslutning till problem med inomhusluften för tillfället? Hur behandlas investeringar i anslutning till problem med inomhusluften i förhållande till andra investeringar?
- b. Hurdana smärtpunkterna inom beslutsfattandet om problem med inomhusluften och relaterade orsaker och bakomliggande faktorer förekommer inom kommunerna (med beaktande av kommunens storlek och ekonomi)?
- c. Hurdana lösningsmodeller har kommunerna använt vid identifieringen och prioriteringen av investeringsbehov i fråga om fastigheter?
- d. Vilken typ av juridiska, administrativa, operativa, tekniska och ekonomiska aspekter och t.ex. konsekvenser för infrastrukturen granskas i samband med prioriteringen? Är prioriteringen av investeringar förknippad med problem eller konflikter?
Vilken ställning har informationen om hälsoeffekter i dessa situationer?

3. Bedömning av behovet av stöd, samarbete och information i beslutsfattandet om problem med inomhusluften

- a. Vilken typ av stöd behöver kommunen i sitt beslutsfattande när det gäller att lösa problem med inomhusluften och hurdana förfaranden tillämpas för tillfället? Vilken roll spelar kommunens storlek och tillgångar i detta avseende?
- b. Hur fungerar olika samarbetsmodeller och kommunikationsmetoder i kommunerna särskilt i situationer med inomhusluftproblem i skol- och daghemsbyggnader?
- c. Hurdana förfaringsätt vore bäst att tillämpa i lösningen av problem med inomhusluften i kommunerna?

4. Bedömning av författningar, anvisningar och rekommendationer om hantering av fastighetsbeståndet och problem med inomhusluften samt deras styrande effekt

- a. Hurdana gällande författningar, anvisningar och rekommendationer om hantering av fastighetsbeståndet och problem med inomhusluften finns det? Vilken styrande effekt har de?
- b. Vilka goda erfarenheter och förfaringsätt finns det i anslutning till hanteringen av fastighetsbeståndet och problem med inomhusluften? Under vilka förutsättningar har de ovannämnda erfarenheterna och förfaringsätten uppkommit?
- c. Vilka behov av författningsändringar eller anvisningar finns det?

5. Åtgärdsförslag och rekommendationer om prioritering av investeringsbehov i anslutning till problem med inomhusluften i kommunerna

- a. Vilken typ av handlingsmodeller och system behövs för prioriteringen av problem med inomhusluften och vad förutsätts för att sådana kan införas?
- b. Vilken typ av stöd behöver kommunerna när det gäller att prioritera och genomföra projekt? Hur inverkar kommunens storlek och tillgångar på detta stödbehov?
- c. Har man identifierat praktiska utvecklingsbehov i synnerhet i beredningen och föredragningen av investeringsbeslut?

Samband med genomförandeplanen för regeringsprogrammet, statsrådets strategier och annan utrednings- och forskningsverksamhet:

Statsrådets principbeslut om åtgärdsprogrammet Sunda lokaler 2028 (2018–2028), 3.5.2018, Statsrådets kanslis publikationsserie, 2/2018.

Utredning om inomhusluftens kvalitet samt nuläget och utvecklingen i fråga om de olägenheter för hälsan som har samband med inomhusluftens kvalitet i det privata och offentliga byggnadsbeståndet i Finland och i jämförelseländer, SisäNyt-projektet (VN TEAS-projekt), som genomförs av Institutet för hälsa och välfärd, Arbetshälsoinstitutet och Finlands Kommunförbund. De preliminära resultaten har publicerats 25.2.2019 i en Policy Brief-artikel 6/2019 (Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Institutet för hälsa och välfärd, Arbetshälsoinstitutet och Finlands Kommunförbund).

Mötesrapporter och redogörelser, som sammanställs inom ramen för programmet Sunda lokaler 2028 i ett projekt där man i samarbete med kommunerna utvecklar en handlingsmodell för införande av en regelbunden proaktiv fastighetshållning.

Altistuminen sisäympäristössä – yleisyys Suomessa ja Pohjoismaissa, Ulla Haverinen-Shaughnessy, Hanna Leppänen, Anne Hyvärinen, Institutet för hälsa och välfärd 2018

Toimintakykyä rajoittava sisäilmaoireisto, Heikki Frilander, Kirsi Karvala, Markku Sainio, Aki Vuokko, Arbetshälsainstitutet, rapport 20.3.2018.

Nyckeln till sunda och säkra byggnader (AVATER), publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 44/2017, april 2017,
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79786>

Projektet Utvecklings- och sparpotentialen inom det kommunala byggnadsbeståndet (publikationsserien för statsrådets utvecklings- och forskningsverksamhet 5/2018)
<http://tietokayttoon.fi/documents/10616/6354562/5-2018-Kuntien+rakennuskan-nan+kehitys-+ja+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6potentialiaali.pdf/09dcb7ab-0e4a-43c4-aa08-1c393bcce686?version=1.0>

Institutet för hälsa och välfärd, arbetsdokument 11/2017, "Kuntien toimintatavat koulujen sisäilmaongelmien hallinnassa ja toimenpiteiden kiireellisyyden arvioinnissa".

Byggnaders fukt- och mögelproblem, Riksdagens revisionsutskotts publikation 1/2012.
https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/trvj_1+2012.pdf

Utvecklingsåtgärder för att minska och förebygga inomhusproblem i kommuners offentliga byggnader, slutrapport, Fukt- och mögeltalko, 30.12.2011.
[http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Paattyneet_hankeet/Kosteus_ja_hometalkoot\(12650\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Ohjelmat_ja_strategiat/Paattyneet_hankeet/Kosteus_ja_hometalkoot(12650))

Boverket, Åberg O, Thunborg J, "*God bebyggd miljö – förslag till nytt delmål för fukt och mögel – resultat om byggnaders fuktskador från projektet BETSI*", The Swedish National board of Housing, Building and Planning, Karlskrona, Sweden, 2011.
<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2011/god-bebyggd-miljo--forslag-till-nytt-delmal-for-fukt-och-mogel/>

Toimintamalli kohti terveempiä ja toimivampia tiloja, Kivi, Mykkänen, Outinen, Paavilainen, Pekkola, Sisäilmastoyhdistys ry:s rapport 37, 14.3.2019.

Rapportering:

Under utredningen sammanställs *två mellanrapporter* före utgången av 2019 och 2020 (t.ex. i form av en VN TEAS Policy Brief-artikel) samt en *slutrapport* i slutet av projektet.

Rapporter om hur arbetet framskrider lämnas till styrgruppen minst fyra (4) gånger per år.