

Skýrsla

mennta- og barnamálaráðherra um tjón af völdum rakaskemmda og myglusvepps í leikskólum og grunnskólum, samkvæmt beiðni.

Inngangur.

Með beiðni á þskj. 329 frá Halldóru Mogensen og fleiri alþingismönnum er þess óskað að mennta- og barnamálaráðherra flytji Alþingi skýrslu um tjón af völdum rakaskemmda og myglusvepps í leikskólum og grunnskólum og um áhrif þeirra á starfsemi og heilsu. Beiðnin var áður flutt á 150. löggjafarþingi (941. mál) og 151. löggjafarþingi (670. mál).

Í skýrslubeiðninni kemur meðal annars fram að lítið sé til af heildstæðum upplýsingum um rakaskemmdir og myglu í fasteignum og um áhrif þeirra á þá sem þar dvelja. Þess sé farið á leit við mennta- og barnamálaráðherra að tekinn verði saman kostnaður leikskóla og grunnskóla vegna tjóns af völdum rakaskemmda og myglusvepps á húsnæði og að safnað verði upplýsingum um áhrif þeirra á heilsu starfsfólks. Gert sé ráð fyrir að í skýrslunni komi eftirfarandi fram:

1. Hver hefur kostnaður verið á hverju ári undanfarin 10 ár vegna viðgerða, niðurrifs og endurbyggingar húsnæðis leikskóla og grunnskóla af völdum rakavandamála, þ.e. leka, rakaskemmda eða myglu, og hvað er gert ráð fyrir miklum kostnaði vegna þessa á næstu árum?
2. Hversu margir starfsmenn leikskóla og grunnskóla hafa undanfarin 10 ár starfað í húsnæði sem er skemmt vegna raka eða myglu og hversu margir nemendur hafa orðið að víkja úr skólastofum sínum vegna rakaskemmda, slæmra loftgæða og myglu á sama tíma? Hvað er vitað um áhrif þessa á heilsu starfsmanna og nemenda í leikskólum og grunnskólum til lengri og skemmri tíma, um útgjöld heilbrigðiskerfisins og um útgjöld vegna örorku og vinnutaps af þessum sökum?
3. Hvaða útgjöld hafa orðið undanfarin 10 ár vegna röskunar á starfsemi leikskóla og grunnskóla í kjölfar lokunar og rýmingar á húsnæði vegna rakaskemmda og myglusvepps?

Umbeðnar upplýsingar lágu ekki fyrir í mennta- og barnamálaráðuneytinu og var því nauðsynlegt að ráðast í gagnaöflun vegna skýrslubeiðninnar. Framkvæmd og rekstur leik- og grunnskóla er á ábyrgð sveitarfélaga, sbr. 1. mgr. 4. gr. laga um leikskóla, nr. 90/2008, og 1. mgr. 5. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og bera þau ábyrgð á og hafa forystu um húsnæði leik- og grunnskóla. Beindist gagnaöflun ráðuneytisins því að sveitarfélögum. Grundvöllur gagnaöflunarinnar var yfirstjórnarhlutverk mennta- og barnamálaráðherra með málefnum leik- og grunnskóla, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um leikskóla, 4. gr. laga um grunnskóla og 2. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Eins og nánar verður fjallað um gekk erfiðlega að fá svör frá sveitarfélögum þrátt fyrir eftirfylgni og ítrekanir. Litast niðurstöður skýrslunnar af þessu og ljóst að samtölur sem gefnar eru upp í henni eru verulega vanmetnar. Þrátt fyrir þetta gefa svör sveitarfélaganna einhverja mynd af stöðu þessara mála.

Samkvæmt svörum sveitarfélaganna liggja þar ekki fyrir miklar upplýsingar um áhrif myglu á heilsu nemenda og starfsfólks og ekki hægt að greina að mikill fjöldi starfsmanna eða nemenda glími við langvarandi heilsufarsleg vandamál vegna myglu eða rakaskemmda. Í þessu sambandi er þó rétt að fram komi að áhrif myglu á heilsu barna og fullorðinna er margslungið og flókið læknisfræðilegt málefni og úrlausnarefni sem fellur að nokkru leyti utan við málefnasvið mennta- og barnamálaráðuneytis. Að öðru leyti er vísað til svara sveitarfélaga sem gerð er grein fyrir í þessari skýrslu.

Upplýsingaöflun og svör sveitarfélaga.

Til að afla upplýsinga í skýrsluna var sendur spurningalisti til allra sveitarfélaga. Þrátt fyrir ítrekun bárust einungis svör frá 33 sveitarfélögum varðandi kostnað vegna myglu og rakaskemmda. Engin svör bárust frá eftirfarandi sveitarfélögum (25):

- Akraneskaupstaður
- Akureyrarbær
- Árneshreppur
- Borgarbyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Eyjafljótsdalshreppur
- Fjarðabyggð
- Flóahreppur
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hrunamannahreppur
- Húnabyggð
- Hveragerðisbær
- Kópavogsbær
- Langanesbyggð/Svalbarðshreppur
- Mosfellsbær
- Múlaþing
- Rangárþing ytra
- Skaftárhreppur
- Strandabyggð
- Stykkishólmur/Helgafellssveit
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Vesturbyggð
- Þingeyjarsveit

Eftirfarandi sveitarfélög (6) kváðust ekki reka leik- eða grunnskóla og ekki vera með þjónustusamning við sjálfstætt starfandi leik- og grunnskóla innan sveitarfélagsins:

- Ásahreppur
- Fljótsdalshreppur
- Kjósarhreppur
- Skagabyggð
- Skorradalshreppur
- Tjörneshreppur

Eftirfarandi sveitarfélög (8) svöruðu því til að enginn kostnaður (0 kr.) hefði verið síðustu 10 ár af völdum rakaskemmda í leik- eða grunnskólum:

- Fjallabyggð
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grýtubakkahreppur
- Húnaþing vestra
- Mýrdalshreppur
- Snæfellsbær
- Tálknafjarðarhreppur

Þegar litið er til íbúafjölda landsins búa u.þ.b. 40% landsmanna í sveitarfélögum sem ekki veittu nein svör vegna skýrslunnar.

Uppsafnaður kostnaður vegna húsnæðis.

Sveitarfélög voru spurð að því hver hefði verið kostnaður hjá leikskólum og grunnskólum sveitarfélagsins af völdum rakaskemmda, það er 1) vegna lekavandamála og 2) vegna rakaskemmda og/eða myglusvepps, undanfarin 10 ár. Óskað var eftir uppsöfnuðum kostnaði vegna: a) viðgerða, b) niðurrifs og c) endurbyggingar húsnæðis.

Eftirfarandi tafla sýnir svör sveitarfélaganna:

Sveitarfélag	Uppsafnaður kostnaður sl. 10 ár
Bláskógabyggð	514.783.000 kr.
Bolungarvíkurkaupstaður	36.000.000 kr.
Dalabyggð	7.000.000 kr.
Fjallabyggð	0 kr.
Grindavíkurbær	50.000.000 kr.
Grímsnes- og Grafningshreppur	0 kr.
Grundarfjarðarbær	35.000.000 kr.
Grýtubakkahreppur	0 kr.
Húnaþing vestra	0 kr.
Hvalfjarðarsveit	45.593.883 kr.
Hörgársveit	6.000.000 kr.
Ísafjarðarbær	190.000.000 kr.
Kaldrananeshreppur	12.000.000 kr.
Mýrdalshreppur	0 kr.
Norðurþing	15.000.000 kr.
Rangárþing eystra	70.000.000 kr.
Reykhólahreppur	7.500.000 kr.
Reykjanesbær	416.000.000 kr.
Reykjavíkurborg	7.500.000.000 kr.

Seltjarnarnesbær	25.000.000 kr.
Skagafjörður	83.000.000 kr.
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	47.679.389 kr.
Snæfellsbær	0 kr.
Suðurnesjabær	150.000.000 kr.
Súðavíkurbhreppur	8.000.000 kr.
Svalbarðsstrandarhreppur	40.000.000 kr.
Sveitarfélagið Árborg	406.164.000 kr.
Sveitarfélagið Hornafjörður	10.000.000 kr.
Sveitarfélagið Vogar	2.000.000 kr.
Sveitarfélagið Ölfus	1.000.000 kr.
Tálknafjarðarhreppur	0 kr.
Vestmannaeyjabær	12.000.000 kr.
Vopnafjarðarhreppur	3.100.000 kr.

Í skýringum sem sveitarfélögin veittu kom fram að þegar farið væri í viðgerðir og endurbyggingar á skólahúsnæði vegna lekavandamála, rakaskemmda og myglusvepps væri oft samhliða farið í aðrar endurbætur. Því væri erfitt að gera nákvæma grein fyrir þessum kostnaði. Í svari Reykjavíkurborgar kom meðal annars fram að þegar skólahúsnæði í sveitarfélaginu er tekið til gagnerra framkvæmda vegna myglu- og innivistarvandamála sé það sjaldnast byggt upp í nákvæmlega sömu mynd. Framkvæmdafasinn væri til að mynda nýttur til að gera breytingar á innra skipulagi fyrir kennsluhætti samtímans og uppfæra loftræsingu, almennt aðgengi og eldvarnarkröfur samkvæmt byggingareglugerð svo eitthvað sé nefnt. Jafnan sé tækifærið nýtt til endurnýjunar á lögnum undir gólfplötu, breytingum á hitakerfum og einangrun ásamt öðru sem erfitt sé að vinna samhliða hefðbundnu skólasterfi.

Uppsafnaður kostnaður sveitarfélaga undanfarin 10 ár vegna rakaskemmda í leikskólum og grunnskólum sveitarfélagsins miðað við framangreindar forsendur var 9.692.820.272 kr.

Útgjöld vegna röskunar á starfsemi.

Sveitarfélög voru spurð að því hver hefðu verið uppsöfnuð útgjöld undanfarinna 10 ára vegna röskunar á starfsemi leikskóla og grunnskóla í kjölfar lokunar og/eða rýmingar á húsnæði leik- og grunnskóla vegna rakaskemmda og/eða myglu:

Sveitarfélag	Uppsöfnuð útgjöld sl. 10 ára
Bláskógabyggð	3.500.000 kr.
Dalabyggð	0 kr.
Fjallabyggð	0 kr.
Grindavíkurbær	5.000.000 kr.
Grímsnes- og Grafningshreppur	0 kr.
Grundarfjarðarbær	0 kr.
Grýtubakkahreppur	0 kr.

Húnaþing vestra	0 kr.
Hvalfjarðarsveit	0 kr.
Hörgársveit	0 kr.
Ísafjarðarbær	200.000 kr.
Kaldrananeshreppur	0 kr.
Mýrdalshreppur	0 kr.
Norðurþing	0 kr.
Rangárþing eystra	5.000.000 kr.
Reykhólahreppur	0 kr.
Reykjanesbær	354.000.000 kr.
Reykjavíkurborg	0 kr.
Seltjarnarnesbær	0 kr.
Skagafjörður	8.000.000 kr.
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	6.049.063 kr.
Snæfellsbær	0 kr.
Suðurnesjabær	40.000.000 kr.
Súðavíkurborg	0 kr.
Svalbarðsstrandarhreppur	0 kr.
Sveitarfélagið Árborg	20.000.000 kr.
Sveitarfélagið Hornafjörður	10.000.000 kr.
Sveitarfélagið Vogar	0 kr.
Sveitarfélagið Ölfus	0 kr.
Tálknafjarðarhreppur	0 kr.
Vestmannaeyjabær	0 kr.
Vopnafjarðarhreppur	0 kr.

Uppgefin uppsöfnuð útgjöld sveitarfélaga vegna röskunar á starfsemi leikskóla og grunnskóla vegna rakaskemmda og/eða myglu undanfarin 10 ár voru því 451.749.063 kr.

Sveitarfélög voru jafnframt spurð að því hver þau telji vera áætluð útgjöld næstu ára vegna röskunar á starfsemi leikskóla og grunnskóla vegna rakaskemmda og/eða myglu. Átta sveitarfélög gerðu grein fyrir áætlun um slík útgjöld, þar af fimm af þeim tíu sveitarfélögum sem höfðu tilgreint kostnað vegna röskunar á starfsemi undanfarin 10 ár, eins og sjá má í eftirfarandi töflu:

Sveitarfélag	Áætluð útgjöld næstu ára margfaldað
Bláskógabyggð	0 kr.
Dalabyggð	0 kr.
Fjallabyggð	0 kr.
Grindavíkurbær	0 kr.

Grímsnes- og Grafningshreppur	0 kr.
Grundarfjarðarbær	0 kr.
Grýtubakkahreppur	0 kr.
Húnaþing vestra	0 kr.
Hvalfjarðarsveit	0 kr.
Hörgársveit	0 kr.
Kaldrananeshreppur	2.000.000 kr.
Mýrdalshreppur	0 kr.
Norðurþing	25.000.000 kr.
Rangárþing eystra	25.000.000 kr.
Reykhólahreppur	0 kr.
Reykjavíkurborg	0 kr.
Seltjarnarnesbær	0 kr.
Skagafjörður	20.000.000 kr.
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	0 kr.
Snæfellsbær	0 kr.
Suðurnesjabær	50.000.000 kr.
Súðavíkurhreppur	0 kr.
Svalbarðsstrandarhreppur	0 kr.
Sveitarfélagið Árborg	500.000.000 kr.
Sveitarfélagið Hornafjörður	100.000.000 kr.
Sveitarfélagið Vogar	2.500.000 kr.
Sveitarfélagið Ölfus	0 kr.
Tálknafjarðarhreppur	0 kr.
Vestmannaeyjabær	0 kr.
Vopnafjarðarhreppur	0 kr.

Áætluð útgjöld sveitarfélaga vegna röskunar á starfsemi leikskóla og grunnskóla vegna rakaskemmda og/eða myglu næstu ár miðað við framangreindar forsendur voru því 724.500.000 kr.

Áhrif á starfsmenn og nemendur.

Sveitarfélög voru spurð að því hversu margir starfsmenn í leikskóla eða grunnskóla í sveitarfélaginu hefðu starfað í húsnæði sem var skemmt vegna raka eða myglu. Eftirfarandi tafla sýnir svör sveitarfélaganna (ef tölugildi vantaði í svörum er það merkt „-“ í töflu):

Sveitarfélag	Leikskólastarfsmenn	Grunnskólastarfsmenn
Bláskógabyggð	8	-
Dalabyggð	0	0
Fjallabyggð	0	0

Grindavíkurbær	10	0
Grímsnes- og Grafningshreppur	0	0
Grundarfjarðarbær	0	3
Grýtubakkahreppur	0	0
Húnaþing vestra	0	0
Hvalfjarðarsveit	22	23
Hörgársveit	0	0
Ísafjarðarbær	14	30
Kaldrananeshreppur	0	4
Mýrdalshreppur	0	0
Norðurþing	0	0
Rangárþing eystra	20	2
Reykholahreppur	4	-
Reykjanesbær	36	220
Reykjavíkurborg	0	0
Seltjarnarnesbær	0	0
Skagafjörður	25	146
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	14	16
Snæfellsbær	0	0
Suðurnesjabær	33	15
Súðavíkurhreppur	5	10
Svalbarðsstrandarhreppur	0	15
Sveitarfélagið Árborg	10	50
Sveitarfélagið Vogar	0	0
Sveitarfélagið Ölfus	0	0
Sveitarfélagið Hornafjörður	-	25
Tálknafjarðarhreppur	0	0
Vestmannaeyjabær	0	0
Vopnafjarðarhreppur	0	0

Þá voru sveitarfélög spurð að því hversu margir nemendur í leikskóla eða grunnskóla í sveitarfélaginu hafa orðið að víkja úr skólastofum sínum vegna rakaskemmda, slæmra loftgæða, og/eða myglu á síðustu 10 árum. Eftirfarandi tafla sýnir svör sveitarfélaganna (ef tölugildi vantaði í svörum er það merkt „-“ í töflu):

Sveitarfélag	Leikskólanemendur	Grunnskólanemendur
Bláskógabyggð	30	-
Dalabyggð	0	2
Fjallabyggð	0	0

Grindavíkurbær	30	0
Grímsnes- og Grafningshreppur	0	0
Grundarfjarðarbær	0	0
Grýtubakkahreppur	0	0
Húnaþing vestra	0	0
Hvalfjarðarsveit	15	0
Hörgársveit	0	0
Ísafjarðarbær	60	270
Kaldrananeshreppur	0	0
Mýrdalshreppur	0	0
Norðurþing	0	0
Rangárþing eystra	50	14
Reykholahreppur	0	0
Reykjanesbær	44	525
Reykjavíkurborg	0	0
Seltjarnarnesbær	0	0
Skagafjörður	28	12
Skeiða- og Gnúpverjahreppur	0	0
Snæfellsbær	0	0
Suðurnesjabær	110	25
Súðavíkurhreppur	0	0
Svalbarðsstrandarhreppur	0	0
Sveitarfélagið Árborg	0	100
Sveitarfélagið Hornafjörður	0	0
Sveitarfélagið Vogar	0	0
Sveitarfélagið Ölfus	0	0
Tálknafjarðarhreppur	0	0
Vestmannaeyjabær	0	0
Vopnafjarðarhreppur	0	0

Þegar sveitarfélögin voru spurð nánar út í hvaða áhrif raki og mygla hefði á heilsu starfsmanna og nemenda í leik- og grunnskólum til lengri og skemmri tíma komu fram fjölbreytt svör.

Í svari Reykjavíkurborgar kemur fram að þegar upp vakna grunsemdir um slæma innivist, mikinn raka eða myglu í skólahúsnæði Reykjavíkurborgar eru utanaðkomandi ráðgjafar jafnan kallaðir til sem meta rakastig, sjónskoða og senda sýni úr byggingarefnum til ræktunar. Þeir ráðgjafar sérhæfi sig í innivist bygginga og Reykjavíkurborg njóti góðs af ráðgjöf þeirra og sérþekkingu. Þar er þó jafnframt bent á að embætti landlæknis hafi ekki gefið út leiðbeiningar um meðhöndlun einstaklinga með einkenni sem gætu tengst myglu og að engin almenn greiningaviðmið hafi verið sett þegar kemur að myglu í húsnæði og áhrifum þess á fólk. Í svari

Reykjavíkurborgar er vitnað til leiðbeininganna *Inniloft, raki og mygla í híbýlum* sem gefnar voru út af Umhverfisstofnun árið 2015 (https://ust.is/library/Skrar/utgefid-efni/Annad/Inniloft,%20raki%20og%20mygla_2015%20KH.pdf). Þar segi meðal annars: „Gæði innilofts getur haft áhrif á heilsufar fólks, t.d. valdið þurrki í augum, sviða í nefi og hálsi, höfuðverk, þreytu og aukið á ofnæmiseinkenni og öndunarfarasjúkdóma.“ Fjölmargar rannsóknir um áhrif myglu á einstaklinga liggja fyrir og hvetur Reykjavíkurborg eindregið til þess að notendur bygginga, sem finna fyrir einhverjum þessara einkenna, leiti sér aðstoðar lækni eða trúnaðarlækni ef um starfsmenn borgarinnar ræðir.

Í svörum sveitarfélaga, svo sem Grindavíkurbæjar, Skagafjarðar, Skeiða- og Gnúpverjahrepps og Sveitarfélagsins Hornafjarðar er vísað til almennrar vitneskju sem annað hvort er fengin á opinberum vettvangi eða frá sérfræðingum sem hafi greint húsnæði á vegum sveitarfélagsins. Önnur sveitarfélög, þar á meðal Bláskógabyggð, Rangárþing eystra og Sveitarfélagið Árborg, vísa til lekavandamála í skólum þar sem ýmist hafi ekki tekist að tengja myglu við tiltekin heilsufarsvandamál eða að staðfest sé að mygla hafi valdið í það minnsta tímabundnu heilsutjóni. Þá má benda á að í svörum Ísafjarðarbæjar er fjallað um veikindi starfsmanna og nemenda sem tengjast myglu í húsnæði þar á meðal hjá einstaklingum sem áttuðu sig ekki á orsökum einkenna sinna fyrr en mygla var hreinsuð úr skólahúsnæði í sveitarfélaginu. Í svörum annarra sveitarfélaga er ýmist vísað til þess að upplýsingar liggja ekki fyrir um áhrif raka og mygla á heilsu starfsmanna og nemenda í leik- og grunnskólum, þar á meðal vegna þess að ekki sé vitað um raka- eða mygluskemmdir í leik- og grunnskólum viðkomandi sveitarfélags.

Hvað varðar útgjöld heilbrigðiskerfisins vegna myglu og raka í húsnæði leik- og grunnskóla kemur fram í svörum allra sveitarfélaga að slíkar upplýsingar lægju ekki fyrir hjá þeim. Í svörum sveitarfélaganna kemur jafnframt fram að þau hefðu ekki upplýsingar um útgjöld vegna örorku og vinnutaps en í því sambandi er meðal annars bent á að veikindi vegna myglu séu ekki sérstaklega skráð hjá sveitarfélögum.

Niðurstöður.

Ljóst má vera að niðurstöður þessarar upplýsingaöflunar um tjón af völdum rakaskemmda og myglusvepps í leikskólum og grunnskólum og um áhrif þeirra á starfsemi og heilsu litast af því hversu treglega gekk að afla gagna frá sveitarfélögum. Einungis þrjú af tíu stærstu sveitarfélögum landsins veittu mennta- og barnamálaráðuneyti upplýsingar um kostnað og útgjöld vegna myglu og raka í leik- og grunnskólum. Verður því að fara varlega í að draga almennar ályktanir af heildarstöðu þessara mála hér á landi út frá þeim gögnum sem tókst af afla fyrir skýrsluna.

Af svörunum er þó ljóst að meirihluti sveitarfélaga hefur orðið fyrir tjóni af völdum raka og myglusvepps í leikskólum og grunnskólum. Þá liggur fyrir að tjón sveitarfélaganna bæði vegna kostnaðar og viðbótarútgjalda sem tengjast myglu og raka í leik- og grunnskólum undanfarin tíu ár hleypur á milljörðum króna þótt ekki sé unnt að áætla með vissu hvert tjónið er þegar litið er til landsins í heild. Þá hefur mygla og raki haft neikvæð áhrif bæði á nemendur og starfsfólk skóla í mörgum sveitarfélögum.

Samkvæmt lögum og viðeigandi reglugerðum eru gerðar ákveðnar kröfur til húsnæðis leik- og grunnskóla, þar með talið lögum um leikskóla nr. 90/2008, lögum um grunnskóla nr. 91/2008, lögum um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980, auk þess sem uppfylla þarf kröfur heilbrigðis- og byggingaryfirvalda til slíkra mannvirkja. Í leikskóla skal húsnæði og allur aðbúnaður taka mið af því að tryggja öryggi og vellíðan barna og starfsfólks, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga um leikskóla. Þá eiga allir nemendur grunnskóla rétt á kennslu við sitt

hæfi í viðeigandi húsnæði, skv. 13. gr. laga um grunnskóla. Þessar lagareglur leggja bæði ríkar skyldur á sveitarfélög að halda við skólahúsnæði, til að koma í veg fyrir rakavandamál, og að brugðist sé við raka og myglu með það fyrir augum að sem minnst röskun verði á skólastarfi. Mennta- og barnamálaráðuneyti mun halda áfram að fylgjast með húsnæðismálum í leik- og grunnskóla með tilliti til þessa.