



Till
Boverket

Stockholm 2010-09-30

Remissvar

”Ändringar av Boverkets regler om brandskydd”

Brandskyddsföreningen Sverige har ingått i Boverkets referensgrupp och därmed deltagit i arbetet med revideringen. Föreningen har i sin utbildningsverksamhet stor kontakt med enskilda medborgare och verksamhetsutövare, samt driver och deltar i en rad olika nätverk med både statliga myndigheter, kommuner, konsulter och representanter för näringslivets olika branschorganisationer. Vi har därför också en mycket god och väl förankrad uppfattning om hur bygglagstiftningen verkligen fungerar ute i samhället.

Brandskyddsföreningen Sverige har med stort intresse tagit del av revideringen med tillhörande förslag och lämnar här vårt remissvar. Byggreglerna är en av grundstenarna i ett starkt brandskydd och det är glädjande att konstatera att brandskyddsfrågorna i vissa delar har stärkts. Allvarliga och tragiska händelser under de senaste åren visar dock tydligt på behovet av stora förbättringar inom just brandskyddsområdet.

I vårt remissvar tar vi oss friheten att även beskriva en helhet och från vår synvinkel önskad utveckling. Därutöver tar vi upp de avsnitt där vi inte delar Boverkets uppfattning eller anser att föreslagna åtgärder är otillräckliga. I övrigt ställer vi oss bakom föreliggande förslag.

Sammanfattning

Sammanfattning av Brandskyddsföreningens förslag till förbättringar

- För att skapa förståelse och högre känsla av öppenhet föreslår Brandskyddsföreningen till nästa gång, en större förankringsprocess med längre remisstid, seminarier i anslutning till remissutskick, hearings under remisstiden och så ett slutseminarium där de inkomna remisserna i stora drag presenteras och direkta svar/förklaringar kan återkopplas direkt.
- Brandskyddsföreningen förutsätter en ny remissomgång då nuvarande förslag har alltför många och alltför omfattande brister. Vi förutsätter också en samordning med MSB och regeringsuppdraget kring stärkt brandskydd i bostäder.
- Vi anser att BBR inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn de problemområden där människor idag omkommer i brand, det vill säga i bostäder, och att mer fokus bör läggas på att förstå och hantera säkerhet för människor som har bristande förmåga att agera i händelse av brand.
- Att säga att den nivå vi har idag är acceptabel och väl fungerande ifrågasätter vi starkt! Ett mänskligt felbeslut ska inte behöva kosta livet, jämför med vägtrafiken som har ”förlåtande system”. Revideringen bör beakta olycksutvecklingen och i större utsträckning fokusera på de i forskning, genom erfarenhetsuppföljning och med evidensbaserade bekräftade områden som behöver utvecklas.
- Vi anser att det borde vara Boverket som ansvarar för brandskyddsåtgärderna inom våra bostäder, vid fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse. Samordningsansvaret kan dock med fördel läggas på MSB.
- Ett stärkt egendomsskydd torde i detta sammanhang också vara starkt kopplat till ett stärkt miljöskydd. Här ser vi en stor och bra möjlighet för Boverket att på ett tydligare sätt skapa en bra helhet där olycksförebyggande åtgärder utgår från person-, miljö- och egendomsskydd, eftersom de är klart sammanhängande och beroende av varandra.
- Föreskrifter från Boverket, MSB, Arbetsmiljöverket behöver samordnas och komplettera varandra så att en bra helhet skapas. Samordningsansvar för detta behöver tydliggöras.
- Boverket borde verka för, och kräva utveckling, och kontinuerligt ta del av lärdomar från inträffade bränder för att kunna verifiera de vedertagna kraven alternativt vara underlag för korrigeringar i kravnivån.
- Brandskyddsföreningen föreslår bildandet av en särskild Brandkommission med uppgift att följa utvecklingen vid verkliga händelser inom brandskyddsområdet och använda detta som grund för utveckling av brandsäkerhetsområdet.

Remissvar

Boverket vill särskilt ha svar på följande:

- **Fungerar föreslagen struktur?**

Svar: Vi tycker det är mycket bra att det blir tydliga föreskrifter och att 5:11 tas bort, dvs alla föreskrifter ska uppfyllas även om analytisk dimensionering väljs. Vi upplever dock att det finns obalans i föreskrifterna och att vissa delar beskrivs omfattande och med många allmänna råd. Andra delar är betydligt ”tunnare”. Ibland lyfts råden in i föreskriften och ibland är det separat.

Utrymningsavsnittet är väldigt detaljerad och här märks att den tidigare separata skriften ”Utrymningsdimensionering” är inklippt. För att skapa balans i regelverket efterlyses motsvarande tydlighet genomgående, t ex även för brandfarlig verksamhet. Alternativt borde separata skrifter behållas genomgående. Analytisk dimensionering har ju också ”allmänna råd”-status, men skrivs som en separat handbok. Vi gissar att det är för att hänvisningen till denna utgår från endast en paragraf, d v s 5:112.

”Utrymningsdimensionering” har uppskattats av branschen och då den inte i sin helhet är inlagd i föreskriften föreslås, om inte hela lyfts ut, att de icke inlagda delarna bibehålls som handbok och hänvisas till under 5:31, på motsvarande sätt som i 5:12 hänvisar till handbok om brandbelastning.

Efter omDispositioneringen har eldstadsavsnittet fått en fyrsiffrig rubrik, vilket gör det svårt att orientera sig. Vi upplever det som en nivå för mycket. Det blir också svårt att orientera sig då samma rubriker dyker upp flera gånger såsom t ex 5:213, 5:353 och 5:542 som alla heter Verksamhetsklass 3. Här behövs kapitelrubrikerna framgå i sidhuvud eller liknande för att läsaren ska kunna orientera sig.

Rubriksättningen behöver ses över och balanseras. Nivåerna och tyngden på de tvåsiffriga rubrikerna är inte likvärdiga. Huvudrubrikerna är bra, men därifrån och neråt är det rörigt och svårt att se var man befinner sig.

- **Är förenklad dimensionering tillräckligt omfattande och begriplig?**

Svar: Inte på alla delar. På utrymning är den klart tydligare, men balansen i byggreglerna är inte riktigt bra. Se ovan och även i excel-dokumentet ”remissvar”.

- **Är funktionskraven i BBR tillräckligt flexibla för att inte hämma teknisk utveckling och alternativa lösningar?**

Svar: I och med att förflyttningar har gjorts från föreskriftstext till rådtext så möjliggörs alternativa lösningar. Vi tycker att det är positivt att det finns en reglering av beräkningsgången i det allmänna rådet ”analytisk dimensionering”. Vi tycker att det i vissa sammanhang t o m är för stor flexibilitet. Exempel på detta är kraven för eldstäder där funktionskraven godkänner bl a gips, vilket förvisso uppfyller materielkravet men är klart olämpligt då det inte tål mer än 45 grader vid kontinuerlig uppvärmning.

- **Vid jämförande analys används förenklad dimensionering som referens, är funktionskraven tillräckligt tydliga och ger konsekvensutredningen tillräckligt med information om syfte och motiv med kraven?**

Svar: Bra att Boverket sätter ner foten och maximerar till två tekniska byten. Men vem kontrollerar att standarden för installationer av t ex larm och sprinkler följs? Vi utgår från att inga avsteg görs i själva installationen. Erfarenhetsmässigt kan konstateras att avsteg ofta görs från standard vid installationer. Se även kommentar till 5:111

- **Är kraven i BBR ändamålsenliga, dvs. är skyddet på rätt nivå för olika verksamheter och situationer?**

Svar: Då BBR tydligt avgränsar sitt syfte till att hantera personsäkerhet i samband med brand i byggnader är det viktigt att de regler som införs i detta regelverk också kan åstadkomma den säkerhet som åsyftas. Regelverkets påverkan på byggnationerna innebär i praktiken att det till stora delar endast hanterar personsäkerhet i publika lokaler. Detta är olyckligt då de människor som omkommer i bränder i byggnader till största del omkommer vid bränder i bostäder. Vi anser att BBR inte i tillräcklig omfattning tar hänsyn de problemområden där människor idag omkommer i brand, det vill säga i bostäder. Jämför om trafikverket skulle förfina redan tillfredsställande motorvägar istället för att satsa på de mest olycksdrabbade vägsträckorna.

För att åstadkomma tillfredsställande personsäkerhet i samband med brand krävs att området genomlyses, och används som grund för säkerhetsåtgärder. En grundläggande insikt kring brand- och utrymningssäkerhet är att den kan ses som kopplad till den aktuella miljön, den specifika branden och de personer som är inblandade i händelsen. Dessa områden interagerar starkt med varandra och åtgärdspaket som inte kan hantera denna problemvidd och interaktion, riskerar att inte nå önskad effekt.

Personssäkerhet i byggnader i händelse av brand skapas genom att förstå vad det är som leder till att människor omkommer i bränder i byggnader. På ett enkelt sätt kan man förklara bakgrunden till en dödsbrand genom ett enkelt samband, se figur 1. Brandsäkerhet kan åstadkommas genom att effektiva åtgärder sätts in på olika delar för att bryta detta samband, så kallade barriärer. Dessa barriärer kan ha olika effekt i olika situationer. Då brand uppstår måste antingen branden släckas/begränsas eller så måste de personer som befinner sig i potentiell fara kunna undsätta sig. Misslyckas detta så är fara överhängande för att personerna ska omkomma av branden.

Dödsbrand = Utvecklad brand + person i fara – brandsläckning - flykt

Fig. 1. Beskrivning av sambandet bakom en dödsbrand

Att kunna släcka en brand eller fly från en brand förutsätter att personerna har en förmåga att på egen hand kunna agera. Stora grupper av människor har bristande förmåga att agera i händelse av brand. Forskning inom området brandsäkerhet visar att de människor som omkommer i brand med stor sannolikhet har bristande förmåga att agera i händelse av brand, se figur 2. För att stärka personskyddet, vilket ingår i uppdraget till Boverket, behövs åtgärder i alla dessa områden, men mer fokus bör läggas på att förstå och hantera säkerhet för människor som har bristande förmåga att agera i händelse av brand.

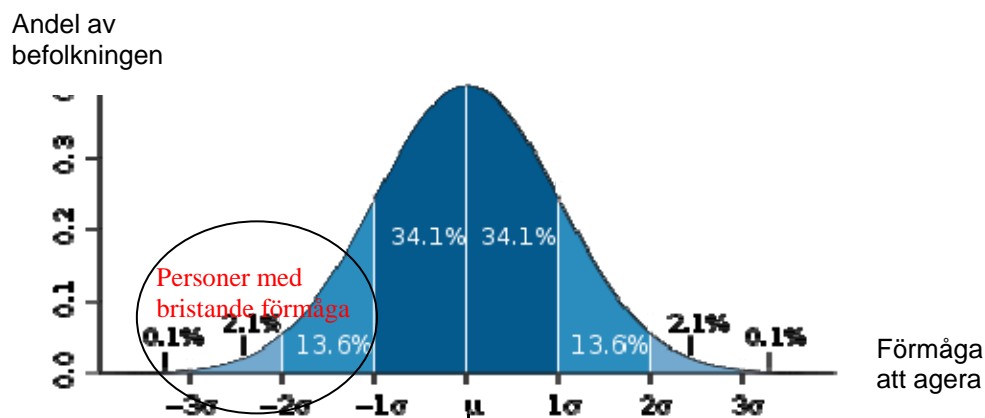


Fig. 2. Schematisk beskrivning utifrån normalfördelningskurva som beskriver förmåga att agera i händelse av brand (antagande att denna är normalfördelad över befolkningen)

Det finns idag ingen tydlig koppling mellan ett minskat antal bränder i stort och färre omkomna i brand. För att åstadkomma effektiva åtgärder för personsäkerhet vid brand måste utsatta riskgrupper, se figur 2, och riskmiljöer analyseras och detta måste ligga till grund för en utveckling av brandsäkerhetsområdet.

Idag kan vi se att risken att dö i brand är stark kopplad till ålder, där ökad ålder också innebär ökad risk i brand. Utvecklingen i framtiden är att den del av befolkningen som är över 65 år kommer att öka. Prognosen blir därför, om inga åtgärder vidtas, att det kommer att ske en ökning av antalet människor som omkommer i brand, se figur 3.

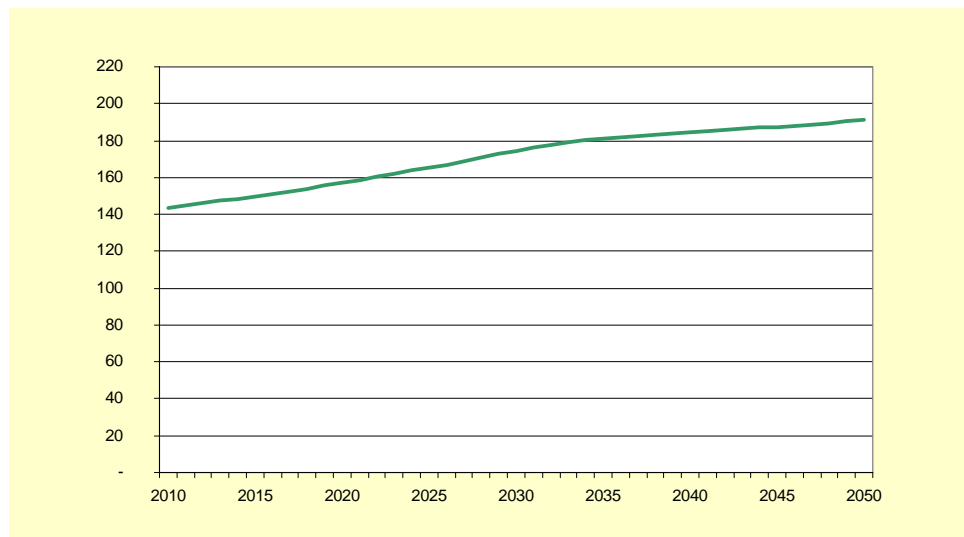


Fig. 3, Prognostiserad utveckling av antalet döda i brand per år de närmaste 40 åren.

För att kunna hantera säkerheten för den äldre befolkningen och övriga riskgrupper måste det ske en utveckling av brandsäkerheten som tar hänsyn till denna realitet.

Regeringen har uppenbarligen tyckt att den nuvarande nivån på brandskyddet i bostäder inte är tillräcklig eftersom MSB har fått ett regeringsuppdrag med målet att stärka brandskyddet i boendemiljöer och andra liknande miljöer. Uppdraget ska redovisas 1 juni 2011. Det är förvånande att detta inte omnämns i förslag till ny BBR. Vi önskar en utredning kring brandsäkerhet i flerfamiljshus. Utredningen bör minst omfatta automatisk brandgasventilation av trapphus, spisvakt och seriekopplade brandvarnare (med larmlagring) mellan lägenheterna.

- **Behöver övergångstiden anpassas av något särskilt skäl?**

Svar: Övergångstiden har vi inga synpunkter på, men däremot i kraft trädandet den 1 oktober. Hur ska samordningen med regeringsuppdraget till MSB angående stärkt brandskydd i bostäder ske?

- **Övriga synpunkter/kommentarer på föreskriften**

Svar: Se excel-fil.

Kommentarer till remissvar

Utöver svaren ovan, på de av Boverket ställda remissfrågorna, vill Brandskyddsföreningen framhålla följande:

Remissförfarandet

Boverkets referensgrupp är ett mycket bra initiativ och en viktig resurs som tillför bra synpunkter och har i sina respektive organisationer kunnat förankra förändringsarbetet under resans gång. I detta sammanhang är det olyckligt att referensgruppen inte har samlats eller använts i större utsträckning i slutskedet, innan remissutskicket. Senaste mötet var i februari.

Seminarier den 14 september var ett bra initiativ, men inbjudan gick ut sent och det borde ha varit fler seminarier runt om i landet. Remissen och förändringarna är omfattande och flera aktörer vittnar om tidsbrist och svårigheter att sätta sig in i materialet. Seminariet kunde med fördel ha haft en större del där Boverket beskrev och förklarade de olika förändringarna.

För att skapa förståelse och högre känsla av öppenhet föreslår Brandskyddsföreningen till nästa gång, en större förankringsprocess med längre remisstid, seminarier i anslutning till remissutskick, hearings under remisstiden och så ett slutseminarium där de inkomna remisserna i stora drag presenteras och direkta svar/förklaringar kan återkopplas direkt. Hemsidan är väldigt bra och skulle tillsammans med seminarierna få ett ännu större genomslag.

Brandskyddsföreningen förutsätter en ny remissomgång då nuvarande förslag har alltför många och alltför omfattande brister. Vi förutsätter också en samordning med MSB och regeringsuppdraget kring stärkt brandskydd i bostäder.

Olycks- och skadeutvecklingen

Antalet olyckor och konsekvenserna av dessa är på en nivå som inte hör hemma i ett land som anser sig vara ett bland de mest välutvecklade när det gäller välstånd, trygghet och säkerhet. Den kraftigt negativa utvecklingen gällande dödsbränder i bostäder, äldres olyckor och bränder i skolmiljö är så stark att det fordras verkliga krafttag för att vända på utvecklingen. De åtgärder som fordras förutsätter medverkan från många olika aktörer, på central, regional och lokal nivå.

Det finns några olycks- och skadeområden som har uppvisat en stark positiv neråtgående trend under lång tid och som har visat på ett arbetssätt som är anpassat till och framgångsrikt i det svenska samhället. Det är vägtrafiken, arbetsplatsolyckorna och elolyckor. Bakgrunden till den positiva utvecklingen är ett strukturerat och målmedvetet förebyggande arbete med starkt politiskt stöd. Där är det helt acceptabelt att förebyggande åtgärder får kosta pengar, ibland mycket stora belopp. Inom dessa

områden är det vidare helt acceptabelt med retroaktiva åtgärder. Annars får de inte effekt inom överskådlig tid. Där finns en förståelse för sambandet mellan förhållandevis kostsamma åtgärder och större ekonomiska besparingar för samhället i stort och minskat mänskligt lidande. En förståelse som oftast saknas när det gäller förebyggande åtgärder inom brandområdet.

Boverkets ByggRegler bidrar fortfarande till att bevara och befästa den skönmålade bilden av trygghet och säkerhet. Det är naivt att tro att samhällets resurser, räddningstjänsten ska kunna bistå på det sätt som byggreglerna förutsätter. Här saknas ett systemtänk och en helhetsbedömning. Att säga att den nivå vi har idag är acceptabel och väl fungerande ifrågasätter vi starkt! Ett mänskligt felbeslut ska inte behöva kosta livet, jämför med vägtrafiken som har "förlåtande system". Revideringen bör beakta olycksutvecklingen och i större utsträckning fokusera på de i forskning, genom erfarenhetsuppföljning och med evidensbaserad bekräftade områden som behöver utvecklas. Om vi ska vända den negativa utvecklingen gällande bränder krävs också en framtidsanalys (demografi, boendeformer mm), annars kommer problemen växa.

Det statliga ansvaret

Brandskyddsföreningen saknar en enighet och samsyn mellan de statliga myndigheterna såsom t ex Handisam, Boverket, MSB, Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket. I dagsläget ges olika direktiv, vilka t o m ibland är direkt motsägelsefulla. Exempel är förarbetena till LSO (2003:778) som anger att samhället ska ingripa när den enskilde inte kan bemästra en olycka, vilket inte är detsamma som i BBR där räddningstjänsten under vissa förutsättningar får ersätta delar av det byggnadstekniska brandskyddet. Arbetsmiljöverkets direktiv kring rökdykning är mycket starkt reglerande till livräddning och i princip utesluter rökdykning som metod för invändig brandsläckning. Handisam kräver vissa mått i sina regler och BBR kräver andra.

Brandskyddsföreningen ifrågasätter att regeringen nästan genomgående pekar ut MSB som ansvarig statlig myndighet för de åtgärder som fordras inom olycks- och skadeförebyggande området. Lagen om skydd mot olyckor uttrycker en stark grundförutsättning, nämligen att verksamhetsutövaren bär det primära ansvaret för skydd mot olyckor och aktiva åtgärder vid skador. Ansvaret ligger hos verksamhetsutövaren, skolan, vårdanläggningen, köpcentrat, biografen, diskoteket etc. Staten borde på ett tydligt sätt efterleva denna huvudprincip genom att fördela det statliga ansvaret på de olika sektorsmyndigheterna med stöd av MSB som sakkunnig expertmyndighet. Det borde vara Skolverket som tar det statliga ansvaret för skadeutvecklingen inom skolområdet, Socialstyrelsen för skadeutvecklingen inom äldreomsorgen, Migrationsverket för skadeförebyggande åtgärder inom integrationsområdet och **Boverket** som ansvarar för brandskyddsåtgärderna inom våra bostäder, vid fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse. Samordningsansvaret kan dock med fördel läggas på MSB.

När Boverket 2006 fick sitt uppdrag av miljödepartementet att revidera Boverkets Byggregler (BBR) fanns inte en enda rad om behovet av förbättrat brandskydd i våra

bostäder, trots att statistiken under flera decennier visar att det är just där människor dör och skadas i bränder. Den senaste statliga utredningen om äldres boendesituation, ”Bo bättre hela livet”, har nästan helt missat behovet av ett förstärkt brandskydd i boendemiljön för äldre. Det finns en rad liknande exempel på att olyckorna i samhället inte får den uppmärksamhet som de förtjänar. Brandskyddsföreningen är helt övertygad om att om olycksförebyggande uppgifter fanns med i aktuella myndigheters regleringsbrev, så skulle dessa frågor regelbundet uppmärksammas i allt utvecklingsarbete i samhället. Detta skulle kunna ske på liknande sätt som i miljöområdet. I förordningen (2004:1258) med tillhörande instruktionen för Boverket sägs att ”Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödande och pådrivande för att integrera miljöfrågorna i de verksamheter som bedrivs inom sektorn.”

Under våren 2010 fick MSB ett regeringsuppdrag; ”Brandskyddet i boendemiljöer och andra liknande miljöer ska stärkas. MSB ska redovisa hur ett rimligt brandskydd i boendemiljöer och andra liknande miljöer kan tillgodoses. Om det inom något område visar sig finnas behov av att ytterligare reglera brandskyddet ska detta särskilt redovisas. Uppdraget ska redovisas den 1 juni 2011.” Brandskyddsföreningen anser att det är mycket beklagligt att samordning inte sker mellan departementen och att revideringen av BBR inte tar hänsyn till detta nya uppdrag som MSB har fått angående stärkt brandskydd i bostäder.

I Boverkets egen rättsutredning konstateras att ”såsom byggreglerna är utformade idag finns inga hinder för fastighetsägaren att låta byggnaden brinna ner, vilket i vissa fall både kan få miljökonsekvenser och ekonomiska konsekvenser för samhället”. Boverket har ett mycket tydligt uppdrag kring personskydd och även miljö, men inte för egendomsskydd. Ett stärkt egendomsskydd torde i detta sammanhang också vara starkt kopplat till ett stärkt miljöskydd. Miljöaspekterna omfattar inte bara själva belastningen i samband med branden i sig och släckningsarbetet. Det är också saneringen, återuppbyggnadsarbetet, nyproduktion av materiel och transporter i samband med detta som belastar miljön. Försäkringsbolagen ser att brandskadekostnaden ökar.

Under perioden 2000-2006 låg brandskadekostnaderna i snitt på 3,5 miljarder kronor per år. Detta är enbart utbetalade egendomsersättningar och omfattar inte kostnader för miljöeffekter, omställningskostnader och skadekostnader för dem som varit oförsäkrade. Snittutbetalningarna 2007-2010 är 4,5 miljarder per år. Denna kostnadsökning är i sig ett tecken på trolig ökad miljöbelastning. Försäkringsbolagen ser också att den lilla branden ofta leder till en totalskada. Restvärdet även efter små händelser är ringa och det kan konstateras att tidigare robusthet vid husbyggnationer inte finns kvar. I rättsutredningen konstateras också att Boverket kan reglera egendomsskydd. ”Om det konstateras utifrån statistisk, empiriska studier, samhällskonsekvenser m m, att behov finns bör egendom få en tydligare position i byggreglerna till skillnad mot dagens regler som har mer personfokus”. Här ser vi en stor och bra möjlighet för Boverket att på ett tydligare sätt skapa en bra helhet där olycksförebyggande åt-

gärder utgår från person-, miljö- och egendomsskydd, eftersom de är klart sammanhängande och beroende av varandra.

Det kan också konstateras att om vi ska komma tillrätta med olyckorna i samhället som varje vecka ger upphov till stort mänskligt lidande och genererar så omfattande kostnader, så är det en fråga för hela samhället, inte bara för de sakkunniga myndigheterna på central och lokal nivå. Det förebyggande olycksarbetet måste hanteras ungefär som jämställdhets- och miljöarbetet, en uppgift för alla i samhället, men det måste ske en samordning på nationell nivå och ”verka för”. En modell som används med stor framgång inom jämställdhetsområdet kallas jämställdhetsintegrering och metoden har presenterats i Jämstöds handbok (SOU2007:15) JämStöds Praktika. Det finns all anledning att tro att en motsvarande modell inom säkerhetsområdet, där flera nationella myndigheter tillsammans driver på och utvecklar helheten och myntar uttrycket säkerhetsintegrering, torde ge liknande framgångar.

Behov av samordnade föreskrifter

För att få ett bra samlat brandskydd och att BBR harmoniserar med LSO krävs samordning och ett kompletterande förhållningssätt.

Inom flera områden av brandskyddet har avsaknaden av detaljerade bestämmelser gett upphov till stor förvirring och osäkerhet, både hos verksamhetsutövare som försöker ”leva efter lagen” och de lokala tillsynsmyndigheterna. I jämförelse med andra samhällsområden som är beroende av detaljbestämmelser om tekniska förutsättningar så har brandskyddet idag ett onormalt litet antal föreskrifter. Samhällskostnaderna för bränder, närmare 6 miljarder kronor och över 1 000 döda och skadade per år, visar på ett stort behov av ett effektivare förebyggande åtgärder.

Brandskyddsföreningen har som tidigare sagts en bred förankring i samhället, och de vi möter uttrycker ett stort behov av tydligare regler. Alla är överens om att det ska finnas en stor frihet om hur man tillämpar lagstiftning. Men utifrån rättsligt perspektiv och kravet på likvärdigt skydd över landet, finns behov av betydligt tydligare föreskrifter. Föreskrifter från Boverket, MSB, Arbetsmiljöverket behöver samordnas och komplettera varandra så att en bra helhet skapas. Samordningsansvar för detta behöver tydliggöras.

Olycksundersökningar och erfarenhetsåterföring

En fundamental del av säkerhetsarbete är att förstå vad som orsakar de olyckor och skador som inträffar. Förmågan att utvärdera effekter av säkerhetsmässiga åtgärder är av stor vikt för att kunna driva säkerhetsarbetet framåt. Bränder inträffar ofta i samhället och detta skapar en mycket stor erfarenhetsbank att använda för utvecklingsarbete. Användandet av denna erfarenhetsbank måste systematiseras på ett bättre sätt och arbetet med brandsäkerhet måste tydligare kopplas till den verklighet som faktiskt finns inom brandsäkerhetsområdet.

Den kommunala räddningstjänsten har tillsammans med Haverikommissionen ett lagfäst uppdrag att utreda inträffade bränder. De erfarenheter som dras i detta utredningsarbete måste på ett tydligare sätt införas i samhällets brandsäkerhetsarbete.

Avsikten med den kommunala räddningstjänstens obligatoriska olycksutredningar är:

- att klarlägga orsakerna till olyckan,
- att beskriva olycksförloppet, och
- att utvärdera hur insatsen genomförts.

Det har tagit viss tid att introducera ett system för olycksundersökningar. Idag arbetar dock flera kommuner förtjänstfullt med dessa undersökningar, men det finns utvecklingspotential. Underlaget för utveckling av samhällets förebyggande arbete har blivit ganska begränsat. Insatsrapporten innehåller i allt väsentligt detaljuppgifter om själva räddningsinsatsen, teknik och taktik. Mycket lite uppmärksamhet ägnas dock åt hur tekniska brandskyddsåtgärder fungerade, vilka insatser som den enskilde gjorde och olycksorsaken. Detta beror troligen på att ingen efterfrågat erfarenheterna kring funktionen av det byggnadstekniska brandskyddet vid inträffade bränder.

Det märks, bl a nu i samband med revideringsarbetet av Boverkets ByggRegler, att det saknas kunskap om hur effektiva brandskyddsbestämmelserna är, t ex:

- När uppstod farlig situation och planerad utrymning omöjliggjordes?
- Kunde förutsatt reservutrymning (stege) genom räddningstjänstens försorg tillämpas?
- Är det lämplig storlek på brandcellerna?
- Är brandcellsgränserna effektiva?
- Varför fungerar inte brandcellsgränserna?
- Har ytbeklädnaden kraftigt bidragit till ett snabbt brandförlopp?
- Vid vilken tid inträffade kritiska förhållanden?
- Hur hade branden utvecklats om inte invändig insats genomförts?

Underlaget till de flesta brandskyddsbestämmelserna i BBR är antingen teoretiskt beräknade, baserade på en bedömning eller tro, eller på provningar utförda i laboriemiljö. Vi har ytterst sällan underlag från verkliga bränder. För att få nödvändigt statistiskt underlag måste räddningstjänstens insatsrapporter och olycksutredningar utvecklas. Den måste få ett helt annat fokus, så att ovan nämnda erfarenheter på sikt kan utvinnas. En bristande insikt bland personalen i den kommunala räddningstjänsten, tillsammans med att den exakta orsaken är svår att fastställa och om orsaken senare blir känd, kompletteras sällan insatsrapporten. Det innebär att en alltför stor andel orsaker klassas som okänd, vilket är högst olyckligt. Utbildning och information om insatsrapportens betydelse och hur den fylls i måste kraftigt förbättras. Här borde Boverket verka för, och kräva utveckling, och kontinuerligt ta del av lärdomar från inträffade bränder för att kunna verifiera de vedertagna kraven alternativt vara underlag för korrigeringar i kravnivån.

Ett samordnat och systematiskt arbete med lärdomar från inträffade bränder – en permanent brandkommission

Haverikommissionen utreder endast undantagsvis brandolyckor och då endast de riktigt stora.

Vi har behov av flera fördjupade utredningar som hanterar hur objektet fungerade både som byggnadsverk och hur de skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärderna faktiskt fungerade. Brandskyddsföreningen föreslår bildandet av en särskild Brandkommission med uppgift att följa utvecklingen vid verkliga händelser inom brandskyddsområdet och använda detta som grund för utveckling av brandsäkerhetsområdet. Kommissionen borde ha representanter för olika intressegrupper såsom myndigheter, forsknings- och laboratorieanläggningar samt branschorganisationer. Den bör inte vara en myndighet utan ha möjlighet att arbeta mera fristående. En modell kunde vara att organisera kommissionen ungefär som Brandforsk, som är ett samarbetsorgan för hela samhället.

För att öka evidensen inom brandskyddsområdet och utvärdera inträffade olyckor krävs mycket noggrann uppföljning, både i byggnader som är byggda utifrån förenklad dimensionering och de som är dimensionerade med analytisk beräkning. En brandkommission skulle kunna utgå från verkliga händelser och sedan räkna baklänges för att se om vedertagna krav och beräkningar av brandförlopp, rökgasspridning mm stämmer. Detta underlag finns inte nu men Boverket borde verka för att det här underlaget finns till nästa gång en revidering av byggreglerna ska ske.

Idag har vi med tekniska byten möjlighet till större brandceller, längre gångavstånd, mindre avstånd mellan byggnader, m m. I förhållande till mindre insatsstyrkor och förändrade verksamheter (större brandbelastningar mm) vore det intressant att se hur detta inverkar på skadeutfallet. Vi lever i en föränderlig värld och de grunder vi har antagit vid dimensioneringsskedet kanske inte står sig över tid. Det är först vid uppföljning av bränder som vi får veta om det blev som det var tänkt.

Systemkomponenter

Brandskyddet för den enskilde utgörs av en rad samspelande komponenter i ett sammansatt system. För att människor inte ska skadas eller dödas genom brand har kunskaper och beteende hos den enskilde stor betydelse. För att effektivt kunna förbättra den enskildes brandskyddssituation måste hela systemet ses över och åtgärdas.

De komponenter som ingår i det sammansatta systemet är:

- Objektets brandtekniska förutsättningar
- Den enskildes förmåga
- Räddningstjänstens förmåga
- Socialtjänstens förmåga (i förekommande fall)

Objektets brandtekniska förutsättningar

Denna komponent består av en rad tekniska åtgärder som både ska förebygga att brand uppstår samt att begränsa konsekvenserna av en brand. De förebyggande tekniska funktionerna, är ganska få. De största förutsättningarna att förhindra att brand uppstår har de personer som verkar och vistas i objektet. Om individen inte har förmåga, faller stora delar av denna del av skyddet.

Förhindrande av brands uppkomst går i större utsträckning än idag att ”bygga” bort. Tekniska lösningar för att förhindra start av brand, borde utnyttjas, t ex ökat avstånd mellan matlagningsanordning och fläkt och installation av spisvakt. Även medvetet startade bränder, dvs anlagd brand, går till viss del att bygga bort, vilket idag inte beaktas i tillräcklig omfattning. Anlagda bränder i skolor idag är ett mycket stort problem och Sverige är det land i Europa som har flest anlagda skolbränder.

Tekniska åtgärder för att begränsa konsekvenserna av en brand finns däremot i stor mängd. Det handlar om upptäckt, släckningsanordningar, brandcellsgränser, utrymningsvägar, m m.

Just utrymningsvägarna är av högsta prioritet, för att garantera att människor inte kommer till skada eller avlider till följd av branden.

Den enskildes förmåga

Den enskildes förmåga är naturligtvis i hög grad beroende av kunskap och erfarenhet av bränder. Det gäller både att lära sig att förebygga, men även att begränsa konsekvenserna av en brand. Den enskildes förmåga är dock i högsta grad avhängigt en mängd andra faktorer, som kan kallas för funktionshinder.

Exempel på sådana funktionshinder är:

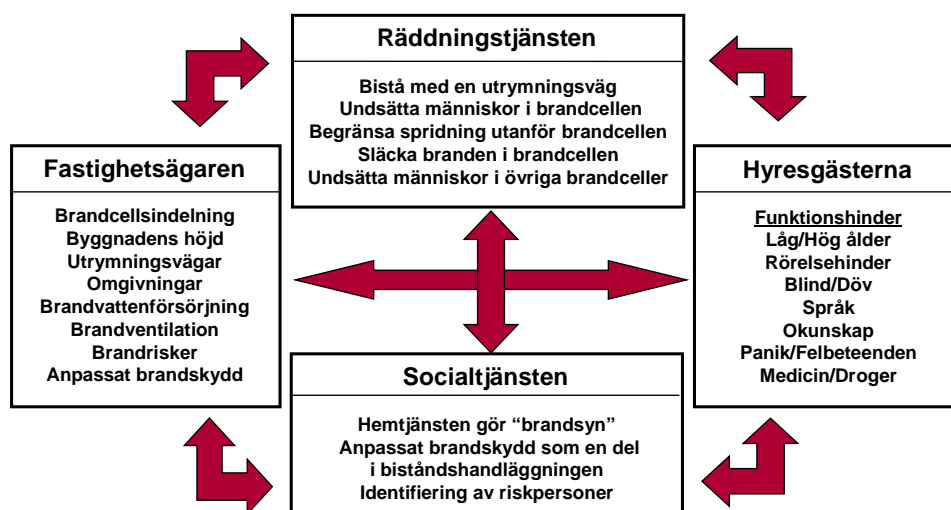
- Låg eller hög ålder
- Begränsad rörelseförmåga
- Begränsad receptionsförmåga - nedsatt syn, hörsel eller talförmåga
- Begränsade språkkunskaper
- Benägenhet till panik och felbeteenden
- Påverkan av mediciner eller andra droger
- Bristande kunskap om objektet – gäster eller besökare

Dessa funktionshinder förekommer i stor mängd. Arten av funktionshinder varierar naturligtvis i olika typer av objekt, skolor, daghem, vårdanläggningar, publika lokaler m.m. I dessa objekt har vi idag, åtminstone delvis tagit hänsyn till dessa funktionshinder vid brand, framför allt när det gäller utrymningsförutsättningarna. Men fortfarande är bristerna uppenbara på många håll. Vi får en allt större tillgänglighet till olika objekt, men ofta glöms ”frångängligheten” (utrymningen) bort, även om vissa förbättringar föreslås i förslaget.

De bästa objekten utifrån detta perspektiv är egentligen arbetsplatserna. Där har, genom en effektiv arbetsmiljölagstiftning, arbetsgivaren ett särskilt ansvar för de

människor som vistas på arbetsplatsen. De objekt som utifrån detta perspektiv är sämst är flerbostadshusen. Där har fastighetsägaren bara ansvar för de allmänna utrymmena, trapphus, vindar, källare, tvättstuga, m m. I övrigt är det upp till de människor som bor eller tillfälligt vistas i byggnaden att själva svara för sitt brandskydd och sin säkerhet. Och det är just i dessa byggnader, som vi har en stor mängd människor som har ett eller flera av ovan nämnda funktionshinder. Förmodligen är det så att nära hälften av de boende har ett eller annat av dessa funktionshinder.

Flerbostadshuset som system



Majoriteten (ca 90 %) av alla döda vid bränder i byggnader, omkommer i bostäder. Och så har det varit år efter år, decennium efter decennium. Det är en väl vederlagd kunskap. Trots detta har i princip inget särskilt gjorts för att förbättra situationen.

Men bakgrunden till den dystra brandskadestatistiken för bostäderna ligger inte bara i att de människor som vistas i byggnaden har funktionshinder. Samhället har också valt att här tillhandahålla ett sämre tekniskt brandskydd. Här är det generellt tillåtet med endast en utrymningsväg, medan vi i alla andra objekt har två av varandra oberoende utrymningsvägar.

Dessa utrymningsvägar är också på olika sätt säkrade, medan den enda utrymningsvägen i flerbostadshus också används för att samla upp rök- och brandgaser, utan en tillförlitlig, automatiskt fungerande ventilation. Den är också den enda angreppsvägen, förutom stege, för räddningstjänsten.

För att kompensera de allvarliga funktionshindren som många av de boende har måste bostadshusen få ett avsevärt bättre tekniskt brandskydd. Här behövs förstärkningar i Boverkets ByggRegler för att garantera bättre bostadsbrandskydd vid nybyggnad. Men även föreskrifter för att förbättra brandskyddet i den befintliga bostadsbebyggelsen är nödvändigt om vi inom rimlig tid ska se förbättringar.

För att på motsvarande sätt som för arbetsplatserna också tydliggöra ansvaret för brandskyddet i flerbostadshus, måste fastighetsägaren bli den som ytterst och helt ansvarar för brandskyddet, även inne i bostäderna. Det betyder tekniska installationer anpassade till de funktionshinder som de boende har samt särskild information anpassad till den enskildes förmåga. För att säkerställa att detta inte innebär att fastighetsägarna eventuellt inte vill hyra ut till alla målgrupper, är det av yttersta vikt att särskilda anpassade tekniska installationer för funktionshindrade borde ingå i de bidrag för bostadsanpassning som kommunerna lämnar för övriga hjälpmedel.

En allt växande grupp äldre människor med starkt begränsad funktionalitet bor idag i bostäder med ett standardbrandskydd med alla de brister som ovan nämnts. Bostäder som har ett brandskydd som utgår från att bostadsinnehavaren själv kan svara för sitt brandskydd och sin säkerhet, även i en utrymningsituation. I regeringens budgetproposition hösten 2009 kan man utläsa följande statistik:

- Idag finns 1.650.000 personer över 65 år och 500.000 över 80 år.
- Om 20 år beräknas att vi har 2.400.000 personer över 65 år och 700.000 över 80 år.
- Det finns en stark trend att antalet äldre som bor i särskilda äldreboenden minskar till förmån för boende i vanliga bostäder. Den senare kategorin har ökat med 25 % på bara 6 år.
- Idag har 150.000 personer regelbunden hemtjänst i sina egna hem. Personer som har sådana funktionshinder att de omöjligt kan ansvara för sitt eget brandskydd.

För att komma till rätta med dessa risker räcker det inte bara med att anpassa bostadens brandskydd till den boendes förmåga. Hemtjänsten måste utnyttjas för daglig kontroll av bostadens brandskydd och medverka till att förhindra att brand uppstår. Det borde bli en obligatorisk skyldighet för kommunernas hemtjänstorganisation, angiven i den lag som reglerar kommunernas hemtjänst. Här har Socialstyrelsen en viktig funktion.

Räddningstjänstens förmåga

Räddningstjänstens förmåga är en mycket angelägen komponent i systemet.

I Boverkets ByggRegler räknas räddningstjänstens förmåga in som en befintlig och beständig komponent, som också medger försvagningar i det fasta tekniska systemet. Det är allra mest uppenbart när det gäller utrymning av flerbostadshus, där räddningstjänstens stegutrustning, får räknas som den andra utrymningsvägen. Att tillhandahålla denna andra utrymningsväg för en stor del av kommunens befolkning är ett omfattande ansvar. Det är en funktion som inte någon av landets kommuner kan garantera. Även om den skulle kunna garanteras så är det inget som fungerar i praktiken. Att utrymma 15 personer via stegen fungerar inte och det finns heller inga personantalsbegränsningar inom bostadssidan, vilket gör att det kan vara betydligt fler i varje lägenhet.

Här ställs normalt heller aldrig några krav i samband med statens tillsyn av räddningstjänstens förmåga. Det är dags att räkna bort denna utrymningsväg som en fast, alltid tillgänglig del i byggnadens brandskydd.

Brandskyddsföreningen vill dock poängtera att behov av räddningstjänstens insats föreligger i allra högsta grad, men det ska räknas som en bonus i utrymningssammanhang.

Räddningstjänstens samlade förmåga ska enligt BBR vara:

- Bistå med en utrymningsväg
- Undsätta människor i brandcellen
- Begränsa spridning utanför brandcellen
- Släcka branden i brandcellen
- Undsätta människor i övriga brandceller

Detta är ett mycket omfattande ansvar!

Jämställdhetsintegrering

Utöver att kommentera de rent säkerhetsmässiga områdena så vill vi även belysa vikten av att en statlig myndighet arbetar med jämställdhetsintegrering och att ordval, åtgärder, verksamhet, m m, är beaktade ur ett jämställdhetsperspektiv. Formuleringar såsom tillsynsman och räddningsmanskap ska bytas ut till tillsyneförattare/tillsynspersonal respektive räddningspersonal.

BRANDSKYDDSFÖRENINGEN SVERIGE

Göran Schnell
Verkställande direktör

Cecilia Uneram
Brandingenjör