

Björn Albinson 054 135298

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Underlag till uppdraget evakuering av funktionshindrade

Statens räddningsverk skall redovisa **kunskapsläget** samt lämna **förslag** till åtgärder när det gäller **evakuering i nödsituationer** av personer med **funktionshinder**, inom ramen för **myndighetens ansvarsområde**.

***Sammanfattning** – funktionshindrade har inte samma säkerhet vid utrymning som andra. Det finns lösningar på problemen, ibland enkla organisatoriska, ibland kostsammare anpassningar. Nya föreskrifter och bidrag behövs för att anpassa befintliga lokaler. Ta ställning till att alla ska ha samma säkerhet.*

Vilka tänker vi på?

De flesta former av funktionshinder innebär problem i nödsituationer. Rullstolsburna och andra personer med rörelsehinder har sina bekymmer men det har också de som har nedsatt syn eller hörsel. I gruppen ingår de som inte förstår allt. Problemen finns i bostaden, i offentliga miljöer, vårdanläggningar samt på arbetsplatser eller alla andra platser där man vill eller behöver vistas.

Normalpersonen kan gå fram med en hastighet av ca 1,3 meter/sek – en rörelsehindrad kanske inte klarar mer än 0,1 meter/sek utan hjälp. Tiden tills man är i säkerhet beror på varseblivningstid, reaktions- och beslutstid samt förflyttningstiden.¹

Många äldre eller andra vårdbehövanden har utrymningsproblem från sitt eget boende. Detta kan bero på tillfällig sjukdom eller skada men också ett permanent funktionshinder. Här inryms de som får daglig tillsyn och inte kan ta sig ut själva. Deras kapacitet och förmåga att själva ta ansvar för sin säkerhet förändras med stigande ålder.

¹ Utrymnings säkerhet för rörelsehindrade SRV P21-388/01

Räddningsverkets ansvarsområde

I första hand berör Räddningsverkets redovisning de frågor som regleras enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Uppgiften inom ramen för folkhälsoarbetet med att minska olyckor hos äldre berör också en del av frågan om funktionshinder när det gäller att anpassa det framtida boendet.

LSO reglerar även hur kommunernas räddningstjänst är organiserad och genomförs. Här finns även regler för tillsyn (fd brandsyn).

LSO tydliggör den enskildes (tex verksamhetsutövarens) ansvar och har bidragit till ökat systematiskt brandskyddsarbete och brand- och säkerhetsutbildning inom bland annat vården. Vårdpersonalens och många andra grupper behöver ta ansvar för att förebygga bränder, upptäcka dem och agera rätt. När bränder inträffar är agerande livsavgörande i en brandsituation eftersom brandförloppen kan leda till övertända rum och lokaler på bara några minuter.

En brand ger snabbt mycket farliga förhållanden och alla behöver kunna agera snabbt vilket innebär svårigheter för de flesta funktionshindrade. Utvägar kan bli blockerade. Agera innan räddningstjänsten kan vara på plats.

Utöver LSO regleras säkerheten vid utrymning i första hand av Boverkets regler om utrymningsdimensionering vilka förtydligas i en rapport². Denna rapport ger detaljerade råd för hur en ägare av en byggnad bör ta hänsyn till dem som är funktionshindrade.

I samband med tillsyn (fd brandsyn) enligt LSO bedöms objektens hela brandsäkerhet. Då uppkommer frågor om vilken hänsyn som ska tas till säkerheten för funktionshindrade och hur mycket krav som kan ställas på anpassning av byggnaden. I vissa fall blir alternativet att föreskriva restriktioner för vissa besökare i en del lokaler. LSO används ibland för att under en byggnads livstid kräva förbättringar i det byggnadstekniska brandskyddet om utvecklingen gjort det uppenbart dåligt. I första hand används dessa möjligheter för att förbättra utrymningssäkerheten. Organisatoriska frågor och utbildning kan vara lika viktiga som tekniska lösningar eller förbättringar och krav kan ställas även på sådana åtgärder.

² Utrymningsdimensionering. Boverket juni 2006

Inrättningar för vård eller omsorg³ för fler än 3 personer som har hjälpbehov vid utrymning i händelse av brand omfattas av kraven på skriftlig redogörelse⁴. Där förtydligas att personer som har hjälpbehov är de som har en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning och som behöver hjälp av personal för att kunna gå, eller för att uppfatta eller förstå att de ska utrymma en lokal. Svårigheter med utrymning finns även i bostadshus där fler än tre personer med hjälpbehov behöver utrymmas.

Kunskapsläget

Genom studier och rapporter finns god kunskap om problemet och olika lösningar. Funktionshindrade kan ta sig in men får svårt att ta sig ut vid brand då rök sprids och hissar stoppas. Den ökade tillgängligheten innebär att fler funktionshindrade kommer in men även större problem om en snabb utrymning behövs. Exempel;

- Det tar längre tid⁵ för funktionshindrade att utrymma. Svårigheter varierar beroende på vilket besvär man har.
- Statsförvaltningen ska vara föregångare i dessa frågor och riktlinjer finns som även har råd för utrymning av funktionshindrade personer⁶
- Ett projekt kring bland annat Wrangelska Palatset redovisar lösningar lämpliga för byggnader med kulturvärde.⁷ Där beskrivs de steg som behöver genomföras - minska brandrisken, kompletterna med skydd som sprinkler, larm eller skyddade utrymmen. Som sista alternativ ställs krav att hjälp finns nära den funktionshindrade
- Räddningsverket har tillsammans med berörda studera utrymnings säkerhet⁸.
- Erfarenheter kommer regelbundet genom det särskilda Räddningsverkets program för brandutredningar där vi får ca 600 rapporter om året och från uppföljning av dödsbränder samt från platser där utrymning beordrats i samband med larm eller övningar. Bland dem som omkommer vid brand i sina bostäder har en stor andel besvär av hög ålder, olika fysiska och psykiska funktionshinder.
- Äldre är överrepresenterade i dödsbrandstatistiken⁹
- Det finns teknik att lösa en del (brandsäkrade hissar, hjälpmedel i trappor, säkra utrymmen), Annat kan lösas med organisation och planering (mycket att hämta i senaste boken). Sprinkler och larm kan kompensera brister i en del byggnader.¹⁰¹¹

³ Byggnad som omfattas av hälso- eller sjukvårdslagen (1982:763) eller socialtjänstlagen (2001:453)

⁴ Räddningsverkets allmänna råd SRVFS 2004:4

⁵ Tid för utrymning vid brand. SRV P21-365/01

⁶ Handikappsombudsmannens riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning

⁷ Utrymning för alla – byggnader med kulturvärden. 2006

⁸ Utrymnings säkerhet för rörelsehindrade. SRV P21-388/01

⁹ Dödsbränder – årliga rapporter från SRV sedan 1999.

¹⁰ Bygg ikapp handikapp. Svensk Byggtjänst 2003

- Samarbetsgruppen EU Fire Safety Network¹² (22 stater deltar) har tagit upp denna fråga. Därifrån noteras att universell tillgänglighet diskuteras i de flesta länder varav flera redan har strikta regler om samma utrymningssäkerhet för alla. En gemensam slutsats är att problemen går att lösa men om samhället vill öka brandsäkerheten för alla bör det finansieras gemensamt ty kostnaderna blir höga. För närvarande gör Direktoratet för Beredskap och Samfundsikkerhet i Norge en rundfråga till alla medlemmar om hur man hanterar utrymningssäkerheten för funktionshindrade.

Evakuering i nödsituationer

Räddningsverket har här valt att koncentrera detta PM kring brand eftersom det då är mycket bråttom att sätta sig i säkerhet. Annan utrymning kan vara aktuell men då kan man ofta använda hissar och vanliga utgångar.

Det är av stor vikt att personer med nedsatt fysik förmåga inte bara kommer in i offentliga byggnader, flerfamiljshus, äldreboenden och sina bostäder utan att de också har en rimlig chans att kunna sättas eller själva sätta sig i säkerhet eller utrymma i händelse av brand¹³

Utrymningsvägar och annat brandskydd är inbyggt från början i alla hus. Det är Boverket som har detaljerade regler för detta. Utrymningsvägar ska finnas så att alla snabbt kan ta sig ut. I servicehus och liknande byggnader ska det finnas två av varandra oberoende utrymningsvägar. Detta gäller alla byggnader utom bostadshus och vissa kontorsbyggnader, där accepteras räddningstjänstens stegar som den andra utrymningsvägen. De som är i lägenheten där branden startar är i en mycket besvärlig situation men tanken är att övriga boende i samma trapphus ska kunna stanna i sin lägenhet och vid behov föras i säkerhet av räddningstjänsten när brandmännen kommer med bärbara stegar eller stegbilar.

Det finns flera barriärer som kan hindra att tillbud utvecklas till en stor brand. Väggar och tak är obrännbara i större byggnader vilket hindrar spridning av en brand. Lägenheter byggs som egna brandceller – branden ska inte spridas utanför och hota andra inom 30 eller 60 minuter. En del dörrar har självstängare som stänger och begränsar spridning av rök och eld. Trapphus, vindar och källare är egna brandceller med branddörrar. Normalt kan man stanna i en lägenhet om det brinner hos en granne.

¹¹ Tillgänglighet och kulturarv. Statens Fastighetsverk 2006

¹² Rapporter mm på www.raddningsverket.se/firesafetynetwork

¹³ 173-916/06 Brev till Socialdepartementet om äldres boende och brandskyddsfrågor

De problem som en brand kan skapa löses genom samverkan mellan alla som berörs. Både organisatoriska frågor och tekniska lösningar ingår. Eftersom tiden till dess att livsfarliga förhållanden uppstår är mycket kort kan den mest akuta insatsen inte lösas av räddningstjänsten. Även om de anländer till brandplatsen inom tio minuter kan de inte rätta till fel som begåtts under tiden. Brandsäkerheten för kunder, gäster, anställda och boende är beroende av både bemanning, larm och annat inbyggt skydd.

Vårdboende – särskilt boende

Räddningsverket har i olika sammanhang föreslagit att följa Finlands väg med funktionskrav på brandskyddet i servicehus o liknande boenden. Det innebär att om de boende själva förväntas uppmärksamma och utrymma inom 2-3 minuter räcker det med brandvarnare. Om de kan få hjälp av utbildad personal inom tre minuter räcker det att i bostäderna installera rökdetekterande brandlarm som är kopplat till personal på platsen. Om de inte kan få hjälp inom denna tid bör bostäder förses med automatisk boendesprinkler. En rapport från norska SINTEF säger samma sak – kritiska förhållande uppstår inom tre minuter utan bostadssprinkler.

I snitt omkom drygt 5 personer varje år 2000-2005 till följd av dödsbränder i särskilda boenden för äldre. Varje år genomförs ca 600 räddningsinsatser på grund av bränder inom olika vårdanläggningar som boenden för äldre. Det är drygt 5 % av alla bränder i byggnader och minst 50-60 personer skadas.

Brandsäkerheten omfattar även utbildad personal som kan ingripa snabbt. Bakom detta finns en egen organisation som ser till att rutiner finns och fungerar.

En viktig fråga är hur brandsäkerhet ska kunna vävas in i den vårdbedömning som görs innan någon får plats inom särskilda vårdboendeformer. I dagsläget ingår inte personernas förmåga att hantera sin egen säkerhet, tex vid brand.¹⁴ I det arbete som pågår för att minska olycksfall bland äldre föreslås att brandsäkerheten kring berörda personer bedöms på liknande sätt som andra bedömningar.

Kvarboende

Utmaningar inför framtiden är bla hur säkerhetsfrågorna skall kunna beaktas när allt fler äldre förväntas bo och vårdas hemma. Många byggnader är inte från början anpassade till den typ av verksamhet som kan förutses när de boendes krafter avtar och bräckligheten ökar.

¹⁴ Kan man ta sig ut om de brinner? Utrymningssäkerhet för rörelsehindrade. Vetlanda kommun, socialförvaltningen 2003

Kvarboende kommer att underlättas av IT-teknik, anpassade bostäder och mer hjälp i bostaden. Men vid en brand behövs också hjälp av andra personer för att klara en brand.

Inne i lägenheten eller villan ställs inga krav på åtgärder som ska underlätta utrymning. Här finns alternativet att öka brandsäkerheten genom tidigt larm och eventuell installation av bostadssprinkler eller annan lätt monterad släckningsanläggning.

Brandskyddet i bostäder är dimensionerat utifrån antagande att de boende kan utrymma själva skall kunna få hjälp att utrymma eller att andra brandskyddsåtgärder vidtas. Personernas förmåga att hantera sin egen säkerhet, tex vid brand, är då viktigt att bedöma. Enstaka funktionshindrade har alltid kunnat bo kvar hemma, även i flerfamiljshus och kan räkna med att bli räddad av brandmän. Men med flera i samma hus uppstår svårigheter. Genom att installera sprinkler i dessa byggnader ger skydd för alla. I vissa offentliga byggnader kan man skapa säkra utrymmen där man kan vänta tills hjälp kommer.

Krav i regler

Bygglagstiftningen har regler för själva huset. Där finns krav på brandskydd (brandceller, utrymningsvägar, ytskikt, avskiljningar av källare och vindar mm). Brandskyddet kan vara passivt som brandväggar och avskiljningar eller aktivt som brandlarm, sprinkler eller brandventilation. Idén är att sådana ”förlåtande” åtgärder ska minska följderna av branden.

I lag om skydd mot olyckor (LSO) finns regler om ansvaret för brandskyddet. Det ligger hos ägare eller innehavare av byggnader och anläggningar. Med stöd av denna lag ställs också krav på att bedriva ett systematiskt brandskyddsarbete¹⁵. Det omfattar alla åtgärder som behövs för att brandsäkerheten ska fungera. Det egna ansvaret betonas. I LSO regleras också tillsyn (fd brandsyn). Vid tillsyn enligt LSO kan allt kontrolleras som kan innebära en brandrisk men även hur brandceller, utrymningsvägar, larm, utbildning mm fungerar och är organiserat.

LSO kan inte användas som stöd för att generellt kräva förbättrad säkerhet för utrymning av funktionshindrade. Frågor kommer regelbundet till Räddningsverket om detta. För enstaka personer kan utsedda ledsagare ge stöd eller så kan rullstolsbundna köras ner i trappor med särskild utrustning som ska finnas på rätt plats.

Samma lag reglerar hur räddningstjänsten ska organiseras och kan agera vid olika händelser. Boverkets regler för utrymning vid en brand i bostadshus förutsätter att räddningstjänsten är på plats inom rimlig tid och att brandmännen med hjälp av stegar kan undsätta nödställda i lägenheter som inte berörs av branden.

¹⁵ Generella exempel finns i allmänna råd SRVFS 2004:3 (Systematiskt brandskyddsarbete)

Genom sitt SBA bör man ha planering för säker utrymning av funktionshindrade. Både ledning och personal ska vara medveten och kunna agera före, under och efter en brand eller tillbud samt redovisa sin planering.

Slutsatser

Funktionshindrade är missgynnade när det gäller att snabbt komma i säkerhet vid en brand som kräver utrymning. Ett berättigat mål är att det för varje byggnad/anläggning finns en beskrivning av utrymningssäkerheten för alla och att detta är redovisat som en del av det systematiska brandskyddsarbetet och vid behov i den skriftliga redogörelsen som enligt LSO skall sändas till kommunen. Det behövs ett nytt tänkande för att höja utrymningssäkerheten för funktionshindrade. Frågan har inte varit lika högt prioriterad som kraven på tillgänglighet. Även inriktning med kvarboende innebär behov av nytänkande vilket innebär att många boende ska kunna stanna kvar i säkerhet längre tid än vad som gällt hittills.

Problemen är kända och går att lösa men inte genom frivillighet och goda exempel. Kraven måste vara lika för alla och behöver fastställas i en föreskrift med retroaktivitet. En del problem kan lösas genom organisatoriska åtgärder eller enkla tekniska förbättringar. Enligt Räddningsverkets uppfattning behövs någon form för bidrag för anpassning i befintlig bebyggelse. Räddningsverket kommer att fortsätta med att följa utvecklingen av tekniska och organisatoriska lösningar i samarbete med bland annat Hjälpmedelsinstitutet. Teknik löser en del men handgriplig hjälp behövs för utrymning och i vissa lokaler/byggnader kan inte funktionshindrade tillåtas om de ska ha samma säkerhet vid utrymning som alla andra.

Förslag till åtgärder.

- Föreskrift eller lag med krav på säkerhet i samband med utrymning som ger funktionshindrade samma säkerhet som andra.
- Ange att vissa lokaler är olämpliga att besöka för vissa funktionshindrade. Det behövs begränsningar i tillträde om tillräckligt brandskydd saknas. I vissa lägen ska man ha med ”skötare”
- Utveckla hissar som kan användas för säker utrymning vid brand samt metoder för att anpassa befintliga hissar och rulltrappor
- Brandsäkerhet bör vara en del i omsorgsbedömningen och detta bör förtydligas i föreskrifter från Socialstyrelsen och Boverket.
- Bidrag för bostadsanpassning bör även omfatta brandsäkerhet¹⁶
- Utveckla eller inventera tekniska hjälpmedel för trapputrymning.
- Allmänt råd från Räddningsverket om planering inom både räddningstjänst och ägare/innehavare av lokaler. Vissa bostadshus för äldre bör omfattas av krav på att lämna skriftlig redogörelse för brandskyddet.
- Krav på sprinkler i alla nya äldreboenden och kategoriboende med syfte att förlänga den tid som man tryggt kan stanna i lägenheten.

Avdelningen för olycksförebyggande verksamhet

Mette Lindahl-Olsson
Enhetschef

Björn Albinson

¹⁶ Handbok för bostadsanpassningsbidraget. Boverket